



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA  
PROCURADOR-CHEFE ANCINE

AV. GRAÇA ARANHA, Nº 35, SALA 801, CENTRO, CEP 20.030-002, RIO DE JANEIRO-RJ TELEFONES: (21) 3037-6352/6096 ENDEREÇO ELETRÔNICO: PROCURADORIA@ANCINE.GOV.BR

**PARECER n. 00003/2023/PROC-CHEFE/PFEANCINE/PGF/AGU**

**NUP: 01416.010098/2021-27**

**INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA - ANCINE**

**ASSUNTOS: PODER REGULAMENTAR - LEGALIDADE DE RESOLUÇÃO/ATO NORMATIVO**

EMENTA: Direito Administrativo. Ato Normativo. Minuta de Instrução Normativa. Revisão da Instrução Normativa nº 104/2012 da ANCINE. Registro de Obra Audiovisual Não Publicitária Brasileira, e emissão de Certificado de Produto Brasileiro. Ato de Conteúdo Regulatório de Competência da ANCINE, por sua Diretoria Colegiada. Aparente incompatibilidade do quanto disposto no art. 53 do Regimento Interno da ANCINE e o disposto no art. 2º do Decreto 10.139/2019. Não consideração dos impactos da Lei 14.173/2021. Regularidade formal do processo.

Senhor Procurador-Chefe,

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo para análise de proposta de ato normativo, doc. SEI nº 2613125, a ser expedido pela Diretoria Colegiada da Agência Nacional do Cinema - ANCINE. Seu objeto é a alteração de dispositivos da Instrução Normativa nº 104, de 10 de julho de 2012, que dispõe sobre o Registro de Obra Audiovisual Não Publicitária Brasileira, e emissão de Certificado de Produto Brasileiro e dá outras providências, em atendimento a objetivo previsto na Agenda Regulatória da ANCINE para o biênio 2021-2022

2. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à análise:

1. Portaria nº 536-E/2021 - Agenda Regulatória da ANCINE para o biênio 2021-2022 (SEI 2169392);
2. Instrução Normativa nº 104, de 10 de julho de 2012 (SEI 2171580);
3. Despacho nº 52-E/2021/SRG/SRE/CRO - Manifestação quanto aos pontos de revisão necessários à Atualização da Instrução Normativa nº 104/2012 (SEI 2555632);
4. Nota Técnica nº 4-E/2022, da Superintendência de Registro da ANCINE (SEI 2556167);
5. Proposta de Ação PA nº 2-E/2022/SRG/SRE (SEI 2559213);
6. Despacho n.º 59-E/2022/SRG/SRE, complementando a Nota Técnica nº 4-E/2022, da Superintendência de Registro da ANCINE (SEI 2607900);
7. Nota Técnica nº 3-E/2022, da Secretaria de Regulação da ANCINE (SEI 2612880);
8. Minuta de Instrução Normativa a ser expedida (SEI 2613125);
9. Deliberação de Diretoria Colegiada nº 2282-E, de 2022, que aprovou a Proposta de Ação e a realização de Consulta Pública da minuta de revisão (SEI 2613125) da Instrução Normativa n.º 104, de 10 de julho de 2012, pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias (SEI 2623275);
10. Publicação em Diário Oficial da União de 23/11/2022 do Aviso de Consulta Pública (SEI 2630685);
11. Deliberação de Diretoria Colegiada nº 2541-E, de 2022, que prorroga por 30 (trinta) dias o prazo de consulta pública (SEI 2660307);
12. Proposta de contribuições ao ato a ser expedido apresentada no âmbito da consulta pública e respectiva análise técnica (SEI 2708394 e 2720278);

13. Despacho n.º 25-E/2023/SRG, que encaminha a Minuta de Instrução Normativa SEI 2613125 para análise jurídica por esta Procuradoria Federal Especializada (SEI 2749410).

3. É o relatório.

## 2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

### 2.1 FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

4. Compete a esta Procuradoria Federal Especializada, na análise de propostas de atos normativos, o assessoramento estritamente jurídico. Deve avaliar técnica legislativa, constitucionalidade, legalidade e compatibilidade com o ordenamento jurídico, conforme disposto no artigo 131 da Constituição da República, e no artigo 11 da Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993 (conforme art. 10, §1º, da Lei n.º 10.480, de 2 de julho de 2002), e do art. 10, inciso III, do Anexo I do Decreto n.º 8.283, de 3 de julho de 2014.

5. A expedição de atos normativos se baseia em critérios técnicos e administrativos. Não é atribuição da Advocacia-Geral da União - AGU analisar os aspectos técnicos e o mérito administrativo. Pressupõe-se sua avaliação adequada pelos órgãos competentes. Examina-se apenas os documentos contidos no processo administrativo, até a presente data.

6. Nesse sentido, transcreve-se o Enunciado n.º 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União – BPC n.º 7:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

7. No que toca à instrução processual, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu âmbito de competência, bem como, se os seus subordinados detêm as competências e se for o caso, possuem designação específica.

8. É dever salientar que muitas das observações são feitas sem caráter vinculativo, mas apenas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Se houver discordância, sugere-se sua explicação. O seguimento do processo, sem acatamento de recomendações legais, será de responsabilidade exclusiva do gestor.

9. Ao mais, o Enunciado n.º 5, do Manual de Boas Práticas Consultivas das AGU, explana que "*não integra o fluxo consultivo a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas na manifestação jurídica. Com efeito, é ônus do gestor a responsabilidade por eventual conduta que opte pelo não atendimento das orientações jurídicas*".

### 2.2 REGULARIDADE DA FORMAÇÃO DO PROCESSO ELETRÔNICO

10. O processo administrativo deve estar devidamente autuado e numerado, quando processo físico, ou registrado, quando processo eletrônico, nos termos da Orientação Normativa/AGU n.º 2, de 1º de abril de 2009:

Os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento.

11. O processo se apresenta na forma eletrônica, por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

## 3. ANÁLISE JURÍDICA

12. Para avaliar a técnica legislativa, constitucionalidade, legalidade e compatibilidade da proposta de publicação da minuta de Instrução Normativa (doc. SEI nº 2613125), com o ordenamento jurídico pátrio de maneira geral, é necessário aferir, preliminarmente, a presença dos elementos de validade do ato administrativo: a) competência, b) forma, c) objeto, d) motivo, e e) finalidade.

13. Esses são os elementos apontados pela doutrina administrativista e pelo art. 2º da Lei n.º 4.717, de 29 de junho de 1965 (Lei da Ação Popular), como imprescindíveis à validade dos atos administrativos:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

14. Na dicção de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, sujeito capaz para a prática do ato é aquele a quem a lei atribuiu a respectiva **competência**. O objeto ou conteúdo é o efeito jurídico imediato que o ato produz. Como no Direito Privado, no regime jurídico administrativo o **objeto** deve ser lícito (conforme a lei), possível (realizável no mundo dos fatos e do direito), e moral (em consonância com os padrões comuns de comportamento, aceitos como corretos, justos, éticos). Em sentido restrito, considera-se a **forma** como a exteriorização do ato (em geral é escrito). Em sentido amplo, está relacionada às formalidades que devem ser observadas durante o processo de formação da vontade da Administração, observando-se que um ato normativo somente se aperfeiçoa e vincula os administrados após a sua publicação. A **Finalidade**, é o resultado que a Administração quer alcançar com a prática do ato, a qual deve ser lícita e coincidir com o interesse público. O **motivo**, é o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo. Pressuposto de fato, como o próprio nome indica, corresponde ao conjunto de circunstâncias, de acontecimentos, de situações que levam a Administração a praticar o ato. Finalmente, pressuposto de direito é o dispositivo legal em que se baseia o ato. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo - 29.ed. Rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 245-254)

15. Prossegue-se com o exame do caso concreto, para avaliação dos requisitos, na minuta do ato normativo, em análise.

### 3.1 Aspectos estritamente formais

#### 3.1.1 Da legislação e regulamentação aplicáveis à edição de atos normativos

16. Quanto aos aspectos estritamente formais, para a expedição do ato administrativo proposto, considera-se a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, a qual dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação dos atos normativos que menciona.

17. Deve-se observar, ainda, as determinações constantes do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto.

18. Aplicam-se, subsidiariamente, também, as disposições do Decreto nº 9.191, de 2017, que estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado, em razão do seu artigo 57:

Elaboração dos demais atos normativos do Poder Executivo federal

Art. 57. As disposições deste Decreto aplicam-se subsidiariamente à elaboração dos demais atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo federal.

19. Dessa feita, este Parecer se baseia, principalmente, no artigo 31 do Decreto nº 9.191, de 2017:

Parecer jurídico

Art. 31. A análise contida no parecer jurídico abrangerá:

I - os dispositivos constitucionais ou legais nos quais está fundada a validade do ato normativo proposto;

II - as consequências jurídicas dos principais pontos da proposta de ato normativo;

III - as controvérsias jurídicas que envolvam a matéria; e

IV - a conclusão a respeito da constitucionalidade, da legalidade e do atendimento à técnica legislativa.

### **3.1.2 Do conflito aparente entre as disposições do Decreto nº 10.139/2019 e o Regimento Interno da ANCINE**

20. Pretende a Diretoria Colegiada da ANCINE editar Instrução Normativa para a revisão da Instrução Normativa nº 104, de 2012.

21. Consoante o disposto no Regimento Interno da ANCINE (Resolução de Diretoria Colegiada nº 124, de 25 de outubro de 2022), a edição de atos administrativos observa forma solene e específica para cada matéria objeto de normatização.

22. Dispõe o Art. 53 do Regimento Interno da ANCINE:

Art. 53. Os atos administrativos da ANCINE serão expressos sob a forma de:

I- Deliberação de Diretoria Colegiada: decisão resolutiva da Diretoria Colegiada proferida em Reunião Deliberativa;

II- Decisão - Proclamação: proferida pelo Diretor-Presidente para proclamação de decisão resolutiva da Diretoria Colegiada resultante de Circuito Deliberativo;

III- Despacho Decisório: expressa decisão sobre matérias não abrangidas pelos demais instrumentos deliberativos previstos neste artigo;

IV- Despacho Expediente: manifestação sem cunho decisório, que promove uma providência ordinatória propulsora do processo administrativo;

V- Instrução Normativa - IN: ato normativo expedido pela Diretoria Colegiada, com o objetivo de regulamentar a legislação referente às atividades cinematográfica e audiovisual;

VI- Resolução de Diretoria Colegiada - RDC: ato normativo expedido pela Diretoria Colegiada para normatização de matérias de caráter interno;

VII- Súmula: ato normativo expedido após reiteradas decisões sobre determinada matéria, que consigna a interpretação da Diretoria Colegiada sobre dispositivos da legislação cinematográfica e audiovisual;

VIII- Portaria: expedida pelo Diretor-Presidente ou sob sua delegação, com instruções concernentes à gestão administrativa de pessoal, sobre a organização e funcionamento de serviço, assim como para o exercício de outros atos de sua atribuição;

IX- Parecer: expressão de um juízo, contendo pronunciamento, recomendação, determinação ou opinião sobre questão técnica, jurídica, administrativa ou financeira de interesse da Agência; e

X- Nota Técnica: expressa o entendimento técnico sobre matéria em apreciação pela ANCINE.

§ 1º A elaboração de atos normativos será objeto de Resolução da Diretoria Colegiada.

§ 2º No exercício de suas competências definidas em Lei, a ANCINE poderá editar atos normativos conjuntos com outras agências reguladoras, dispondo sobre matéria cuja disciplina envolva agentes econômicos sujeitos a mais de uma regulação setorial.

§ 3º Os atos normativos conjuntos deverão ser aprovados pela Diretoria Colegiada por procedimento idêntico ao de aprovação de ato normativo isolado da ANCINE.

23. Por sua vez, o art. 2º do Decreto 10.139, de 2019, estabelece que:

"Art. 2º A partir da entrada em vigor deste Decreto os atos normativos inferiores a decreto serão editados sob a forma de:

I - portarias - atos normativos editados por uma ou mais autoridades singulares;

II - resoluções - atos normativos editados por colegiados; ou

**III - instruções normativas - atos normativos que, sem inovar, orientem a execução das normas vigentes pelos agentes públicos.**

§ 1º O disposto no **caput** não afasta a possibilidade de: (Incluído pelo Decreto nº 10.437, de 2020)

I - uso excepcional de outras denominações de atos normativos por força de exigência legal; (Incluído pelo Decreto nº 10.437, de 2020)

II - edição de portarias, resoluções ou instruções normativas conjuntas; (Redação dada pelo Decreto nº 10.776, de 2021)

III - edição de portarias com atos de pessoal; ou (Redação dada pelo Decreto nº 10.776, de 2021)

**IV - manutenção da denominação de atos normativos editados antes da data de entrada em vigor deste Decreto.** (Incluído pelo Decreto nº 10.776, de 2021)

§ 2º Os atos de pessoal de que trata o inciso III do § 1º são os atos referentes a agentes públicos nominalmente identificados. (Redação dada pelo Decreto nº 10.776, de 2021)

24. Inicialmente, devemos apontar que há aparente incompatibilidade do quanto disposto no art. 53 do Regimento Interno da ANCINE e o disposto no art. 2º do Decreto 10.139/2019.

25. De fato, nos parece que o Decreto citado determina que os atos sob a forma de "instrução normativa" se prestam para veicular atos administrativos normativos que, sem inovar a ordem jurídica (ou seja, sem criar direitos e obrigações) se prestem a orientar os agentes públicos quanto à execução de normas vigentes.

26. Por outro lado, o Regimento Interno da ANCINE, em seu art. 53, V, define o ato expedido sob a forma de "instrução normativa" como sendo aquele "ato normativo expedido pela Diretoria Colegiada, com o objetivo de regulamentar a legislação referente às atividades cinematográfica e audiovisual", ou seja, um ato que não tem por escopo a orientação dos agentes públicos, mas que se destina também aos regulados.

27. Os atos destinados à organização interna da Agência, ou seja, aqueles destinados à orientação dos agentes públicos sobre o cumprimento das normas vigentes, foram categorizados pelo Regimento Interno da ANCINE como sendo "Resolução de Diretoria Colegiada"; nos termos do art. 2º, II, do decreto nº 10.139/2019, a "Resolução" é o ato normativo editado por colegiados.

28. Nesse sentido, nos parece que à vista do Decreto nº 10.139/2019, norma hierarquicamente superior ao Regimento Interno da ANCINE, o tipo de ato adequado para a expedição de atos normativos com o objetivo de regulamentar a legislação referente às atividades cinematográfica e audiovisual seria a Resolução e não a Instrução Normativa, que deveria se prestar unicamente para a orientação dos agentes públicos quanto ao cumprimento das normas vigentes.

29. Cumpre-nos apontar, por oportuno, que, em razão do disposto na Resolução de Diretoria Colegiada nº 119, de 11 de abril de 2022, o processo de edição de uma Instrução Normativa no âmbito da ANCINE é muito mais complexo e gravoso do que o processo de edição de uma resolução de Diretoria Colegiada, o que se justifica em razão da natureza atribuída a tais atos pela própria Resolução de Diretoria Colegiada nº 119, de 11 de abril de 2022, que é a mesma trazida pela já citada Resolução de Diretoria Colegiada nº 124, de 25 de outubro de 2022, que traz o Regimento Interno da ANCINE. Para a edição de uma Instrução Normativa, além de um procedimento mais gravoso, há a necessidade de realização prévia de Análise de Impacto Regulatório, a possibilidade de realização prévia de Avaliação de Resultado Regulatório, bem como a necessidade de realização de consulta ou audiência pública.

30. Nota-se, assim, que a ANCINE, em suas normas internas, embora tenha adotado nomenclatura diversa (e até invertida) àquela conferida aos atos administrativos inferiores a decreto trazida pelo Decreto nº 10.139/2019, respeitou a natureza jurídica de cada ato, e, para o ato normativo concernente à sua atividade regulatória (independentemente de sua nomenclatura), e que influencia também a esfera dos regulados, exigiu um procedimento mais gravoso e complexo, de forma a observar os direitos dos regulados e sua participação no processo de regulação.

31. Há de se lembrar, ainda, que o art. 5º do Decreto nº 10.139, de 2019, determina a revisão e a consolidação de todos os atos normativos inferiores a decreto.

32. **Nesse sentido, é de se recomendar à ANCINE que verifique a possibilidade de realizar a adequação de suas normas internas aos ditames do Decreto nº 10.139/2019, notadamente quanto à nomenclatura e tipologia de seus atos normativos.**

### 3.1.3 Da análise do caso concreto

33. Outrossim, o Decreto nº 10.139/2019 não exige que os atos publicados anteriormente à sua vigência sejam adequados à tipologia por ele estabelecida, tendo expressamente em seu art. 2º, §1º, IV, admitido a manutenção da denominação de atos normativos editados anteriormente à sua entrada em vigor.

34. É o caso da Instrução Normativa nº 104/2012, que ora se pretende alterar, editada anteriormente à entrada em vigor ao Decreto nº 10.139/2019.

35. Neste caso, considerando que o objeto da proposta normativa consiste na alteração de Instrução Normativa, e que tal ato, segundo as normas internas da ANCINE, tem um procedimento mais gravoso e complexo do que a edição de Resolução de Diretoria Colegiada, possibilitando, inclusive, a participação dos regulados, o mesmo instrumento é, **no presente caso concreto**, o meio adequado para a normatização pretendida, tendo em vista o disposto no inciso IV do art. 53 do Regimento Interno da ANCINE, bem como no §1º, IV, do artigo 2º do Decreto 10.139/2019. Portanto, a regulamentação da matéria por Instrução Normativa é, neste caso, admissível, já que se observará o procedimento mais adequado à expedição de norma de natureza regulatória, a despeito da nomenclatura utilizada pelos normativos internos da ANCINE.

36. Na redação do ato normativo, ainda, **devem ser observadas as técnicas redacionais do Manual de Redação da Presidência da República**, conforme artigo 58 do Decreto nº 9.191, de 2017:

Manual de Redação da Presidência da República

Art. 58. As regras do Manual de Redação da Presidência da República, aprovado pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, aplicam-se à elaboração dos atos normativos de que trata este Decreto.

### 3.2 Avaliação da competência da Diretoria Colegiada da ANCINE para a edição da norma

37. A ANCINE foi criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001. Referida Medida Provisória, em seu art. 7º, estabelece as competências da Agência, das quais se destacam, para a análise do ato objeto deste Parecer, aquelas que fixam sua função regulatória:

Art. 7º A ANCINE terá as seguintes competências:

(...)

II - fiscalizar o cumprimento da legislação referente à atividade cinematográfica e videofonográfica nacional e estrangeira nos diversos segmentos de mercados, na forma do regulamento;

(...)

IV - aplicar multas e sanções, na forma da lei;

V - regular, na forma da lei, as atividades de fomento e proteção à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional, resguardando a livre manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação;

(...)

XII - fornecer os Certificados de Produto Brasileiro às obras cinematográficas e videofonográficas;

XIII - fornecer Certificados de Registro dos contratos de produção, co-produção, distribuição, licenciamento, cessão de direitos de exploração, veiculação e exibição de obras cinematográficas e videofonográficas;

(...)

XVII - atualizar, em consonância com a evolução tecnológica, as definições referidas no art. 1º desta Medida Provisória.

(...)

XVIII - regular e fiscalizar o cumprimento dos princípios da comunicação audiovisual de acesso condicionado, das obrigações de programação, empacotamento e publicidade e das restrições ao capital total e votante das produtoras e programadoras fixados pela lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado;

(...)

XXIII - estabelecer critérios e procedimentos administrativos para a garantia do princípio da reciprocidade no território brasileiro em relação às condições de produção e exploração de obras audiovisuais brasileiras em territórios estrangeiros. (Redação dada pela Lei nº 12.599, de 2012)

(...)

38. Em nível infralegal, o Decreto nº 8.283, de 3 de julho de 2014, ao estabelecer a estrutura regimental da ANCINE em seu Anexo I, no art. 3º, reforça as competências regulatórias da Agência:

Art. 3º Compete à ANCINE :

(...)

II - fiscalizar o cumprimento da legislação referente à atividade cinematográfica e videofonográfica nacional e estrangeira nos diversos segmentos de mercados;

(...)

IV - aplicar multas e sanções, na forma da lei;

V - regular, na forma da lei, as atividades de fomento e proteção à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional, resguardando a livre manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação;

(...)

IX - estabelecer critérios e diretrizes para a aplicação de recursos de fomento e financiamento à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional;

(...)

XII - fornecer o Certificado de Produto Brasileiro às obras cinematográficas e videofonográficas;

XIII - fornecer Certificados de Registro dos contratos de produção, coprodução, distribuição, licenciamento, cessão de direitos de exploração, veiculação e exibição de obras cinematográficas e videofonográficas;

(...)

XVII - arrecadar e fiscalizar a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - Condecine;

(...)

XXIII - atualizar, em conformidade com a evolução tecnológica, as definições referidas no art. 1º da Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001 ;

XXIV - regular e fiscalizar o cumprimento dos princípios da comunicação audiovisual de acesso condicionado, das obrigações de programação, empacotamento e publicidade e das restrições ao capital total e votante das produtoras e programadoras fixadas pela lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado;

(...)

XXIX - estabelecer critérios e procedimentos administrativos para a garantia do princípio da reciprocidade no território brasileiro em relação às condições de produção e exploração de obras

audiovisuais brasileiras em territórios estrangeiros.

(...)

39. A natureza de Agência Reguladora da ANCINE, ademais, é expressa no art. 2º, IX, da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.

Art. 2º Consideram-se agências reguladoras, para os fins desta Lei e para os fins da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000:

(...)

IX - a Agência Nacional do Cinema (Ancine);

(...)

40. A citada Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001, em seu art. 9º, atribui à Diretoria Colegiada da ANCINE a competência para edição de normas sobre as matérias de sua competência:

Art. 9º Compete à Diretoria Colegiada da ANCINE:

(...)

II - editar normas sobre matérias de sua competência;

(...)

41. Tal disposição legal é compatível com o processo decisório referente a regulação estabelecido para as agências reguladoras, pela também já citada Lei nº 13.848, de 2019, em seu art. 7º:

Art. 7º O processo de decisão da agência reguladora referente a regulação terá caráter colegiado.

§ 1º O conselho diretor ou a diretoria colegiada da agência reguladora deliberará por maioria absoluta dos votos de seus membros, entre eles o diretor-presidente, o diretor-geral ou o presidente, conforme definido no regimento interno.

42. O Anexo I do Decreto nº 8.283, de 2014, em seu art. 6º, atribui à Diretoria Colegiada da ANCINE a atribuição para a expedição de normas referentes às matérias de sua competência:

Art. 6º Compete à Diretoria Colegiada:

(...)

IV - editar normas sobre matérias de sua competência;

(...)

43. Também o art. 52 do Regimento Interno da ANCINE expressa a competência da sua Diretoria Colegiada para a expedição de normas referentes à regulação:

Art. 52. A Diretoria Colegiada da ANCINE expedirá normas de regulação, fiscalização, fomento e organização, que terão por objetivo:

I- regular as atividades cinematográficas e audiovisuais;

II- regulamentar os procedimentos relativos à fiscalização do cumprimento da legislação referente às atividades cinematográficas e videofonográficas nacionais;

III- regulamentar os programas e mecanismos de fomento à indústria cinematográfica e audiovisual nacional;

IV- definir e detalhar as atividades e os procedimentos internos relacionados às unidades organizacionais da ANCINE;

V- detalhar os procedimentos internos e os atos administrativos necessários ao atendimento das responsabilidades dos dirigentes e servidores da ANCINE;

VI- estabelecer os procedimentos para o funcionamento, a ordem dos trabalhos e os processos decisórios da Diretoria Colegiada; e

VII- fixar os termos do Código de Ética da Agência.

§ 1º As normas de organização interna deverão ser divulgadas no Boletim Interno da Agência.



44. Dessa forma, em se tratando da expedição de norma de revisão da Instrução Normativa que dispõe sobre o Registro de Obra Audiovisual Não Publicitária Brasileira e sobre a emissão de Certificado de Produto Brasileiro, em razão das normas acima apontadas, mostra-se fixada a competência da ANCINE, por sua Diretoria Colegiada.

### 3.3 Objeto/Conteúdo

45. O objeto do ato normativo em análise é a revisão da Instrução Normativa nº 104/2012 da ANCINE, que dispõe sobre o Registro de Obra Audiovisual Não Publicitária Brasileira e sobre a emissão de Certificado de Produto Brasileiro e dá outras providências. Trata-se, assim, de ato normativo de natureza regulatória, de matéria de competência da ANCINE, como apontado acima.

46. Saliente-se que o poder normativo consiste na expressão da função reguladora das entidades da Administração Pública Federal, constituídas sob o regime jurídico de Agências Reguladoras. Cuida-se, portanto, de forma especial de expressão do poder regulamentar. Nas valiosas lições de José dos Santos Carvalho Filho (*in* Manual de Direito Administrativo, 14ª Edição, Ed. Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2005, pág. 44) verifica-se que: “*Exemplos dessa forma especial do poder regulamentar têm sido encontrados na instituição de algumas agências reguladoras, entidades autárquicas às quais o legislador tem delegado a função de criar as normas técnicas relativas a seus objetivos institucionais*”.

47. O Registro de Título e o requerimento de Certificado de Produto Brasileiro são imposições legais trazidas pela Medida Provisória nº 2.228-1/2001, em seu art. 28:

Art. 28. Toda obra cinematográfica e videofonográfica brasileira deverá, antes de sua exibição ou comercialização, requerer à ANCINE o registro do título e o Certificado de Produto Brasileiro - CPB. (Redação dada pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002)  
(...)

48. Também o art. 29 da referida Medida Provisória nº 2.228-1/2001 contém obrigação legal abarcada pela Instrução Normativa ora em revisão:

Art. 29. A contratação de direitos de exploração comercial, de licenciamento, produção, co-produção, exibição, distribuição, comercialização, importação e exportação de obras cinematográficas e videofonográficas em qualquer suporte ou veículo no mercado brasileiro, deverá ser informada à ANCINE, previamente à comercialização, exibição ou veiculação da obra, com a comprovação do pagamento da CONDECINE para o segmento de mercado em que a obra venha a ser explorada comercialmente. (Redação dada pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002)  
(...)

49. Como acima anotado, o art. 7º, da Medida Provisória nº 2.228-1/2001 e o art. 3º do Anexo I do Decreto nº 8.283, de 2014, descrevem as competências da ANCINE, notadamente em sua atividade regulatória, atribuindo-lhe, dentre outras as competências de fornecer os Certificados de Produto Brasileiro às obras cinematográficas e videofonográficas e fornecer Certificados de Registro dos contratos de produção, co-produção, distribuição, licenciamento, cessão de direitos de exploração, veiculação e exibição de obras cinematográficas e videofonográficas.

50. Nesse sentido, a norma em exame parece ser materialmente compatível com as competências legais e regulamentares da ANCINE, de forma que a edição do ato, sob o aspecto legal, é juridicamente viável.

51. Havemos de ressaltar que se cuida de atribuição imanente às finalidades institucionais da ANCINE, com vistas ao registro de Obra Audiovisual Não Publicitária Brasileira e sobre a emissão de Certificado de Produto Brasileiro.

52. Conforme dispõe o princípio da legalidade, as ações concretas da autoridade administrativa que reflitam na esfera jurídica de terceiros, devem ser normatizadas previamente, sempre que a disciplina completa dos atos administrativos já não se encontre na própria lei.

53. É mister enfatizar, ainda, que toda a proposta que almeja a disciplina de certo procedimento administrativo deve estar em consonância com os princípios do Estado Democrático de Direito, expressos na Constituição Republicana de 1988 e na Lei nº 9.784, de 1999. Decorrência natural desse corolário é que a regulamentação deve estar fundamentada na legislação vigente, sob pena de violação ao princípio da legalidade.

54. Sobre o dever regulamentar em matéria de sanções administrativas, vale trazer à colação o entendimento de Jacintho Arruda Câmara e Carlos Ari Sundfeld, *in verbis* :

“O assunto tem de ser objeto de norma geral e abstrata. Não se trata de mera formalidade. A edição de normas regulamentares, mais do que um poder conferido à Anatel, representa um dever, que ela tem de exercer em favor da preservação de direitos e garantias dos administrados e da observância dos princípios da isonomia, da razoabilidade e da proporcionalidade, encartados na Constituição Federal e na LGT.

**Criando regras fundamentadas, de modo geral e abstrato, com abrangência, profundidade e consistência, o órgão regulador viabiliza a atuação ponderada e isonômica de seu aparato de fiscalização.** Além disso, respeitando o dever legal de fazer consulta pública, propicia a necessária interação com os regulados e com a sociedade de um modo geral. O dever de responder aos comentários realizados, por sua vez, provoca uma espécie de contencioso no bojo do procedimento de elaboração das normas, propiciando, como consequência indireta, a motivação mais detalhada das razões e objetivos adotados”. (grifos do original)

(SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Dever regulamentar nas sanções regulatórias. Revista de Direito Público da Economia RDPE, Belo Horizonte, ano 8, n. 31, jul./set. 2010. Disponível em: . Acesso em: 21 fev. 2013.)

55. Não compete a esta Procuradoria Federal Especializada a análise do mérito do ato administrativo (notadamente quanto aos procedimentos estabelecidos para a consecução dos registros e Certificados), mas apenas a adequação de seu conteúdo aos ditames legais e regulamentares; a lei conferiu à ANCINE a competência de regular e dispor sobre as matérias tratadas na norma em exame, não tendo, nesse sentido, a Agência desbordado de suas atribuições legais. Logo, há de ressaltar que se cuida de atribuição imanente às finalidades institucionais da ANCINE, com vistas à normatização do procedimento para o Registro de Obra não Publicitária e a emissão de Certificado de Produto Brasileiro.

### 3.4 Finalidade/Motivo

56. A finalidade e o motivo compõem a análise de mérito administrativo, fugindo, assim, da alçada desta Procuradoria Federal Especializada. É necessário haver no processo uma análise técnica sobre o ato normativo, com sua motivação.

57. A "*motivação do ato administrativo deve ser explícita, clara e congruente, vinculando o agir do administrador público e conferindo o atributo de validade ao ato*" (STJ, RMS 56858/GO, j. 4.9.2018). Todavia, nos termos do art. 50, § 1.º, da Lei n. 9.784/1999, desde que explícita, clara e congruente, não há forma específica para que a motivação se apresente, podendo consistir inclusive em remissão a anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas.

58. Anote-se, por oportuno, o dever legal estatuído pela Lei nº 13.848/2019, em seu art. 5º, acerca da motivação dos atos normativos pelas Agências Reguladoras:

Art. 5º A agência reguladora deverá indicar os pressupostos de fato e de direito que determinarem suas decisões, inclusive a respeito da edição ou não de atos normativos.

59. Ao se elaborar justificativa para a emissão do ato normativo, recomenda-se também atendimento do artigo 27 do Decreto 9.191/2017, no que couber:

DECRETO 9191

Exposição de motivos

Art. 27. A exposição de motivos deverá:

I - justificar e fundamentar, de forma clara e objetiva a edição do ato normativo, com:

- a) a síntese do problema cuja proposição do ato normativo visa a solucionar;
- b) a justificativa para a edição do ato normativo na forma proposta; e
- c) a identificação dos atingidos pela norma;

II - na hipótese de a proposta de ato normativo gerar despesas, diretas ou indiretas, ou gerar diminuição de receita para o ente público, demonstrar o atendimento ao disposto nos [art. 14](#), [art. 16](#) e [art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), e no [art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#);

III - no caso de proposta de medida provisória, demonstrar, objetivamente, a relevância e a urgência;

IV - ser assinada pelo Ministro de Estado proponente.

60. É relevante também atendimento ao anexo do Decreto 9.191/2017, no que couber, o qual aborda as "questões a serem analisadas quando da elaboração de atos normativos no âmbito do poder executivo federal", em razão do artigo 13 do Decreto: "a elaboração de atos normativos observará o disposto no Anexo".

61. A motivação deve demonstrar o interesse público e a aderência aos motivos fáticos e jurídicos da legislação, de modo a evidenciar que o ato está dirigido à consecução de uma finalidade pública.

62. A área técnica, portanto, antes de encaminhar proposta de edição de ato normativo, para análise desta Procuradoria Federal Especializada, deve juntar aos autos o devido pronunciamento técnico, justificando o ato.

63. Nos docs. SEI nº 2556167 e 2612880 (Notas Técnicas 4-E/2022 e 3-E/2022), consta motivação técnica para emissão do ato normativo em questão, com avaliação da finalidade e do motivo.

64. Por oportuno, cumpre aqui mencionar que no item 4, "Fundamentação Legal", da Nota Técnica nº 03-E/2022 (SEI 2612880), a administração coloca como um dos fundamentos normativos para a alteração normativa pretendida a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, tendo em vista que tal Lei "*estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador. As disposições da citada Lei estabelecem garantias de livre mercado, trazendo dispositivos que buscam desburocratizar e favorecer o ambiente de negócios no país, instituindo como dever da administração pública o tratamento justo, previsível e isonômico aos regulados*".

65. De fato, referida Lei fixa, em seu art. 3º, os direitos de liberdade econômica, entre os quais destacam-se em relação ao objeto deste processo:

Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:

(...)

IV - receber tratamento isonômico de órgãos e de entidades da administração pública quanto ao exercício de atos de liberação da atividade econômica, hipótese em que o ato de liberação estará vinculado aos mesmos critérios de interpretação adotados em decisões administrativas análogas anteriores, observado o disposto em regulamento;

V - gozar de presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica, para os quais as dúvidas de interpretação do direito civil, empresarial, econômico e urbanístico serão resolvidas de forma a preservar a autonomia privada, exceto se houver expressa disposição legal em contrário;

(...)

IX - ter a garantia de que, nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica que se sujeitam ao disposto nesta Lei, apresentados todos os elementos necessários à instrução do processo, o particular será cientificado expressa e imediatamente do prazo máximo estipulado para a análise de seu pedido e de que, transcorrido o prazo fixado, o silêncio da autoridade competente importará aprovação tácita para todos os efeitos, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei; (Vide Decreto nº 10.178, de 2019)

X - arquivar qualquer documento por meio de microfilme ou por meio digital, conforme técnica e requisitos estabelecidos em regulamento, hipótese em que se equipará a documento físico para

todos os efeitos legais e para a comprovação de qualquer ato de direito público; (Regulamento)

(...)

XII - não ser exigida pela administração pública direta ou indireta certidão sem previsão expressa em lei.

(...)

66. Afirma a Administração, também na Nota Técnica nº 03-E/2022 (SEI 2612880), que "*torna-se imperioso proceder ao exame periódico dos atos normativos da Agência, tendo como princípio orientador da revisão a necessidade de simplificar, modernizar e desburocratizar a ação estatal, além de desonerar o exercício das atividades reguladas, em nome da adequação à legislação e às boas práticas administrativas*", o que parece de fato compatível com os ditames da Lei nº 13.874/2019.

67. Demonstrado, por meio da motivação, o interesse público e a conformidade com os motivos fáticos e jurídicos da legislação, o ato alcançará finalidade pública.

### **3.5 Do procedimento previsto na Resolução de Diretoria Colegiada nº 119, de 11 de abril de 2022**

68. A Resolução de Diretoria Colegiada nº 119, de 11 de abril de 2022 dispõe, no âmbito da ANCINE, sobre o processo de elaboração de atos normativos de atribuição da Diretoria Colegiada da Agência. Nesse sentido, a elaboração de Instrução Normativa (a despeito da apontada impropriedade na nomenclatura desse tipo de ato, acima apontada - item 3.1.2) é regida pelos artigos 4º a 31 da norma citada.

69. Verifica-se constar dos autos a Proposta de Ação (SEI 2559213) a Nota Técnica (SEI 2556167 e 2612880), previstas nos artigos 5º a 7º da RDC, aprovadas pela Diretoria Colegiada (SEI 2623275).

70. Consta também, nas Notas Técnicas 04-E/2022 e 03-E/2022 (SEI 2556167 e 2612880), justificativa para não realização da Análise de Impacto Regulatório, devidamente aprovada pela Diretoria Colegiada (SEI 2623275), nos termos do art. 8º, §2º, da RDC.

71. Tendo vista o conteúdo técnico de tais documentos, esta Procuradoria Federal não analisará seu mérito.

72. Foi aprovada a realização de consulta pública (SEI 2623275).

73. Em atendimento ao art. 21 da RDC, foi designado Diretor-Relator.

74. O feito foi encaminhado para a Procuradoria Federal, em atendimento ao art. 28 da RDC.

75. **Nesse sentido, de rigor o prosseguimento do feito, observando-se os artigos 29 a 31 da RDC mencionada:**

Art. 29. A Secretaria interessada na edição ou revisão de Instrução Normativa, recebido o parecer da Procuradoria Federal, quando necessário, consolidará as recomendações do parecer e encaminhará o processo ao Diretor-Relator para manifestação.

Art. 30. O Diretor-Relator, concluída sua manifestação, enviará os autos à Secretaria da Diretoria Colegiada a fim de que a matéria seja incluída em pauta de reunião de Diretoria Colegiada.

Parágrafo único. A Secretaria interessada na edição ou revisão de Instrução Normativa, em caso de dispensa de distribuição a Diretor-Relator, encaminhará o processo à Secretaria de Diretoria Colegiada, a fim de que a matéria seja incluída em pauta de reunião de Diretoria Colegiada.

Art. 31. A Diretoria Colegiada, ao apreciar a proposta de Instrução Normativa, poderá, em deliberação final:

I - aprovar sem ressalvas;

II - aprovar com ressalvas; ou

III - rejeitar a proposta.

§ 1º Aprovada a proposta de Instrução Normativa sem ressalvas, os autos do processo serão enviados à Secretaria da Diretoria Colegiada para publicação do texto final.

§ 2º Aprovada a proposta com ressalvas, os autos do processo serão devolvidos à Secretaria responsável para que se promovam as alterações deliberadas pela Diretoria Colegiada e encaminhe o novo texto para publicação pela Secretaria da Diretoria Colegiada.

#### 4. ANÁLISE DA MINUTA DE INSTRUÇÃO NORMATIVA

76. Visando à avaliação da técnica legislativa e emissão de parecer conclusivo sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico da proposta do ato normativo, passa-se à apreciação da minuta do ato proposto.

77. Pretende a ANCINE promover alteração no parágrafo único do art. 22 da Instrução Normativa nº 104/2012, conforme explanado no item 6.5 da Nota Técnica nº 03-E/2022 (SEI 2612880), tendo proposto redação na minuta de ato normativo contida nos autos (SEI 2613125), em seu art. 1º, que cuida das alterações a serem introduzidas nos dispositivos da Instrução Normativa referida.

78. Por outro lado, pretende a ANCINE, também, conforme explanado nos itens 6.3 e 6.4 da Nota Técnica nº 03-E/2022 (SEI 2612880), possibilitar a emissão automatizada de CPB para obras videomusicais e para obras eróticas/pornográficas, "*no mesmo procedimento atualmente adotado para as obras próprias produzidas por radiodifusoras ou programadoras*" (itens 6.3.5 e 6.4.5). Referida possibilidade se daria pela introdução na Instrução Normativa nº 104/2012 dos artigos 22-A e 22-B, com redação constante do art. 2º da minuta de ato normativo contida nos autos (SEI 2613125).

79. Nesse sentido, nos parece mais adequado que seja promovida apenas a alteração no art. 22 da Instrução Normativa nº 104/2012, incluindo-se as novas hipóteses de emissão automática do CPB, bem como atribuindo-se nova redação ao parágrafo único do dispositivo, sem necessidade de se colocar dois novos artigos na norma. **Sugerimos, assim, que a Administração avalie a seguinte possibilidade de redação, a ser inserida no art. 1º da minuta constante dos autos, para verificar se atenderia às alterações normativas propostas:**

"Art. 22. A emissão do CPB ocorrerá no momento de envio do requerimento por meio eletrônico à Ancine nos seguintes casos:

I - obras audiovisuais brasileiras produzidas por empresas radiodifusoras ou programadoras para exibição no seu próprio segmento de mercado, que detenham a integralidade de seus direitos patrimoniais e atendam às condições estabelecidas no § 2º do art. 1º da Medida Provisória 2228-1/2001;

II - obras audiovisuais brasileiras do tipo videomusical;

III - obras audiovisuais brasileiras eróticas/ pornográficas.

Parágrafo único. No caso de obras audiovisuais brasileiras produzidas por empresas radiodifusoras ou programadoras que detenham a integralidade de seus direitos patrimoniais e atendam às condições estabelecidas no § 2º do art. 1º da Medida Provisória 2228-1/2001, o envio de cópia do(s) contrato(s) firmado(s) com o(s) diretor(es), autor(es) do argumento literário, autor(es) de trilha sonora original, criador(es) do(s) desenho(s) no caso de obra do tipo animação e roteirista(s) poderá ser dispensado caso a empresa radiodifusora ou programadora declare, no momento do registro por meio do sistema eletrônico, haver recebido dos mesmos a integralidade de seus direitos patrimoniais sobre a obra."  
(NR)

80. **Em atendimento ao disposto no art. 18, §3º, II, do Decreto nº 9.191/2017, sugere-se que o art. 3º da minuta de ato normativo em exame tenha a seguinte redação:**

Art. 3º Ficam revogados os seguintes dispositivos da Instrução Normativa n.º 104, de 10 de julho de 2012:

I - a alínea "b" do inciso II do art. 9º;

II - o capítulo IV;

III - os §§ 6º e 7º do art. 19;

IV - art. 31;

V - art. 33;

VI - art. 34;

VII - Anexos I a V.

81. O Decreto nº 10.139/2019, em seu art. 4º, estabelece a necessidade de que os atos normativos fixem data certa para a sua entrada em vigor e para a sua produção de efeitos, nos seguintes termos:

Art. 4º Os atos normativos estabelecerão data certa para a sua entrada em vigor e para a sua produção de efeitos:

I - de, no mínimo, uma semana após a data de sua publicação; e

II - sempre no primeiro dia do mês ou em seu primeiro dia útil.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica às hipóteses de urgência justificada no expediente administrativo.

82. A minuta em análise, em seu art. 4º, utiliza-se da cláusula de entrada em vigor na data da publicação do ato normativo. outrossim, tal disposição é incompatível com o art. 4º do Decreto nº 10.139/2019 acima citado, sendo necessário, assim, que **seja fixada data certa para a entrada em vigor do ato, respeitando-se as determinações dos incisos I e II, do referido art. 4º, do Decreto nº 10.139/2019, ou, então, que seja justificada a urgência pela Administração.** Na redação da cláusula de vigência deverá ser utilizada a seguinte forma, trazida pelo art. 21, III, do decreto nº 9.191/2017:

"Esta Instrução Normativa entra em vigor em [data por extenso]"

## 5. ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

83. O art. 6º da Lei nº 13.848/2019 exige, nos termos de regulamento, para as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados, a realização de Análise de Impacto Regulatório:

Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

§ 1º Regulamento disporá sobre o conteúdo e a metodologia da AIR, sobre os quesitos mínimos a serem objeto de exame, bem como sobre os casos em que será obrigatória sua realização e aqueles em que poderá ser dispensada.

§ 2º O regimento interno de cada agência disporá sobre a operacionalização da AIR em seu âmbito.

§ 3º O conselho diretor ou a diretoria colegiada manifestar-se-á, em relação ao relatório de AIR, sobre a adequação da proposta de ato normativo aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários.

§ 4º A manifestação de que trata o § 3º integrará, juntamente com o relatório de AIR, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de consulta ou de audiência pública, caso o conselho diretor ou a diretoria colegiada decida pela continuidade do procedimento administrativo.

§ 5º Nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão.

84. Tal exigência também é reproduzida no art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019, que trata dos Direitos de Liberdade Econômica:

Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o caput deste artigo e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

85. Por sua vez, o Decreto nº 10.411, de 2020, regulamentou a Análise de Impacto Regulatório (AIR), aplicável aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, quando da proposição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, no âmbito de suas competências.

86. Nos termos do Art. 2º, inciso I, do Decreto nº 10.411, de 2020, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) define-se como o "*procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterà informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão*".

87. A AIR poderá, por sua vez, ser dispensada, mediante manifestação fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de inaplicabilidade ou urgência, nos moldes dispostos no Art. 4º, do Decreto nº 10.411, de 2020:

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

I - urgência;

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;

V - ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou higidez:

a) dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar;

b) dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou

c) dos sistemas de pagamentos;

VI - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;

VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e

VIII - ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020.

§ 1º Nas hipóteses de dispensa de AIR, será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.

§ 2º Na hipótese de dispensa de AIR em razão de urgência, a nota técnica ou o documento equivalente de que trata o § 1º deverá, obrigatoriamente, identificar o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar, de modo a subsidiar a elaboração da ARR, observado o disposto no art. 12.

§ 3º Ressalvadas informações com restrição de acesso, nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a nota técnica ou o documento equivalente de que tratam o § 1º e o § 2º serão disponibilizados no sítio eletrônico do órgão ou da entidade competente, conforme definido nas normas próprias.

88. No âmbito da ANCINE, a Resolução de Diretoria Colegiada nº 119, de 11 de abril de 2022, que dispõe sobre o processo de elaboração de atos normativos de atribuição da Diretoria Colegiada da Agência Nacional do Cinema - ANCINE, e dá outras providências, em seu art. 8º, impôs a necessidade de realização de AIR nos casos de alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos do setor audiovisual e de usuários dos serviços prestados por estes, trazendo nos §§1º e 2º, hipóteses de dispensa de realização da AIR:

Art. 8º A edição, a alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos do setor audiovisual e de usuários dos serviços prestados por estes, será precedida de AIR, salvo as exceções expressas nesta Resolução.

§ 1º Prescindem da realização de AIR:

I - ato normativo de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos à própria Agência Reguladora;

II - ato normativo de efeitos concretos, voltados a disciplinar situação específica e que tenham destinatários individualizados;

III - ato normativo que visa à correção de erros de sintaxe, ortografia, pontuação, tipográficos ou de numeração de norma preexistente;

IV - ato normativo que visa à consolidação de outras normas, desde que não haja alteração de mérito; e

V - ato normativo que disponha sobre execução orçamentária e financeira.

§ 2º A Diretoria Colegiada poderá, justificadamente, decidir pela não realização de AIR nas seguintes hipóteses:

I - tramitação em caráter de urgência;

II - ato normativo voltado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em instrumento legal superior, que não permitam a possibilidade de diferentes alternativas regulatórias;

III - ato administrativo de baixo impacto, conforme disposto no inciso II do art. 2º do Decreto n.º 10.411, de 30 de junho de 2020;

IV - ato normativo que visa à atualização ou revogação de normas obsoletas, desde que não haja alteração de mérito;

V - ato normativo que visa a reduzir exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios, conforme definidos pelo inciso IV do art. 2º do Decreto n.º 10.411, de 2020; e

VI - ato normativo voltado a revisar normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no Decreto n.º 10.229, de 5 de fevereiro de 2020.

§ 3º Será elaborada nota técnica que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo caso não seja realizada a AIR.

89. No caso dos autos, a área técnica apontou que seria o caso de dispensa da AIR, considerando: I) o teor predominante formal da revisão do ato normativo pretendida; II) a baixa complexidade das alterações; III) o escopo de redução de exigências contemplado nas propostas; IV) o objetivo de simplificar e racionalizar obrigações regulatórias. Utilizou-se, assim, a hipótese de dispensa de AIR trazida pelo art. 4º, III e VII, do Decreto n.º 10.411/2020 (Nota Técnica 4-E/2022/SRG/SRE, item 8 - SEI 2556167 - e Nota Técnica 3-E/2022/SRG/CAR, item 8 - SEI 2612880), não competindo a esta Procuradoria Federal Especializada imiscuir-se no mérito da referida justificativa de dispensa.

90. Em cumprimento ao disposto no art. 4º, §3º, do Decreto n.º 10.411/2020, foram juntadas aos autos Notas Técnicas fundamentando a proposta de edição de ato normativo (Nota Técnica 4-E/2022/SRG/SRE - SEI 2556167 - e Nota Técnica 3-E/2022/SRG/CAR - SEI 2612880).

91. Observando-se o Disposto no art. 8º, §2º, da Resolução de Diretoria Colegiada n.º 119, de 11 de abril de 2022, a Diretoria Colegiada da ANCINE decidiu pela não realização da AIR (Deliberação de Diretoria Colegiada n.º 2282-E, de 2022 (SEI 2623275).

## **6. DA REALIZAÇÃO DE CONSULTA PÚBLICA ACERCA DA PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DE ATO NORMATIVO**

92. A proposta de alteração ato normativo de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados. a ser expedida por Agência Reguladora deve ser objeto de consulta pública, conforme art. 9º da Lei n.º 13.848/2019:

Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

§ 1º A consulta pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora.

§ 2º Ressalvada a exigência de prazo diferente em legislação específica, acordo ou tratado internacional, o período de consulta pública terá início após a publicação do respectivo despacho ou



aviso de abertura no Diário Oficial da União e no sítio da agência na internet, e terá duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado.

§ 3º A agência reguladora deverá disponibilizar, na sede e no respectivo sítio na internet, quando do início da consulta pública, o relatório de AIR, os estudos, os dados e o material técnico usados como fundamento para as propostas submetidas a consulta pública, ressalvados aqueles de caráter sigiloso.

§ 4º As críticas e as sugestões encaminhadas pelos interessados deverão ser disponibilizadas na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 10 (dez) dias úteis após o término do prazo da consulta pública.

§ 5º O posicionamento da agência reguladora sobre as críticas ou as contribuições apresentadas no processo de consulta pública deverá ser disponibilizado na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 30 (trinta) dias úteis após a reunião do conselho diretor ou da diretoria colegiada para deliberação final sobre a matéria.

§ 6º A agência reguladora deverá estabelecer, em regimento interno, os procedimentos a serem observados nas consultas públicas.

93. No âmbito da ANCINE, os procedimentos de Consultas Públicas são regulados pela Resolução de Diretoria Colegiada nº 123, de 1º de setembro de 2022.

94. No caso dos autos, a a Diretoria Colegiada da ANCINE decidiu pela realização da consulta Pública (Deliberação de Diretoria Colegiada nº 2282-E, de 2022 - SEI 2623275), tendo sido publicado Aviso na Plataforma Participe Mais Brasil (SEI 2630629) e no Diário Oficial da União de 23/11/2022 (SEI 2630685), com prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para participação.

95. Por solicitação da TAP BRASIL - ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMADORES DE TELEVISÃO e da MOTION PICTURE ASSOCIATION AMERICA LATINA (SEI 2658353), foi deferido pela Diretoria Colegiada da ANCINE o prazo adicional de 30 dias para a Consulta Pública (Deliberação de Diretoria Colegiada nº 2451-E, de 2022 - SEI 2660307).

96. Foi recebida proposta de contribuições para o ato normativo, analisada pela Área Técnica no Relatório Preliminar de Consulta Pública nº 1, de 15 de fevereiro de 2023 (SEI 2720278).

97. Nesse sentido, **sugere-se a observância do disposto no art. 9º, §5º, da Lei nº 13.848/2019, acima transcrito.**

## **7. DA NÃO CONSIDERAÇÃO DOS IMPACTOS DA LEI Nº 14.173/2021 NA REVISÃO NORMATIVA ORA REALIZADA**

98. No encaminhamento da consulta para esta Procuradoria Federal Especializada, mediante o Despacho 25-E/2023/SRG, a Secretaria de Regulação da ANCINE questiona acerca da possibilidade de não consideração dos impactos da Lei nº 14.173/2021 na revisão normativa ora realizada, nos seguintes termos:

4. Após Deliberação pela Diretoria Colegiada ([2623275](#)) a minuta foi colocada em Consulta Pública no período entre 23 de dezembro de 2022 e 06 de fevereiro de 2023. As contribuições recebidas durante este período foram analisadas e constam no Relatório Preliminar de Consulta Pública ([2720278](#)), que será submetido à Diretoria-Colegiada após parecer jurídico.

5. Tem destaque as contribuições recebidas referentes aos efeitos da Lei nº 14.173/2021, que alterou a MP 2228-1/2001, inserindo o novo artigo 33-A, o qual exclui a oferta de vídeo por demanda, independentemente da tecnologia utilizada, da definição de "outros mercados", afastando-a da incidência da Condecine título.

6. Como observado no Relatório Preliminar de Consulta Pública ([2720278](#)), os impactos da referida Lei estão sendo tratados em processo próprio ([01416.008107/2020-39](#)) e, por isso, não são objeto da presente revisão. Tal fato não implica o não reconhecimento da área sobre o dispositivo legal, mas sim a decisão de tratar do segmento de VOD em processo apartado e específico.

7. Isto porque o art. 33-A da MP 2228-1/01 é claro ao circunscrever seus efeitos sobre a alínea "e" do inciso I do caput do art. 33, ou seja, sobre a incidência e cobrança da Condecine título, embora

reverberar sobre outros aspectos da regulação, a serem tratados de forma devidamente contextualizada.

8. Nesta linha, destaca-se tanto a (i) Deliberação de Diretoria Colegiada n.º 2455-E, de 2022 ([2646859](#)), que prevê, dentre outras, a obrigatoriedade do registro de obras audiovisuais brasileiras exibidas nos serviços de Vídeo por Demanda e da emissão do Certificado de Produto Brasileiro, na forma do art. 28 da Medida Provisória n.º 2.228-1/2001, uma vez que instituída enquanto obrigação regulatória autônoma, quanto a (ii) Deliberação de Diretoria Colegiada n.º 2491-E, de 2022 ([2651384](#)), que decidiu pela incorporação do segmento de Vídeo por Demanda nos escopo da revisão das normas de registro.

99. A Lei n.º 14.173, de 15 de junho de 2021, em seu art. 5º, incluiu na Medida Provisória n.º 2.228-1/2001 o art. 33-A, com a seguinte redação:

Art. 33-A. Para efeito de interpretação da alínea e do inciso I do caput do art. 33 desta Medida Provisória, a oferta de vídeo por demanda, independentemente da tecnologia utilizada, a partir da vigência da contribuição de que trata o inciso I do caput do art. 32 desta Medida Provisória, não se inclui na definição de 'outros mercados'. (Incluído pela Lei n.º 14.173, de 2021)

100. De fato, nota-se que houve preocupação do legislador em promover a interpretação da norma contida no art. 33, I, "e", de forma a excluir expressamente a oferta de vídeo por demanda da definição de "outros mercados" inserta na norma interpretada, excluindo, assim, a incidência da CONDECINE nesses casos.

101. A norma ora em exame cuida da obrigatoriedade de registro das obras audiovisuais brasileiras e da emissão do Certificado de Produto Brasileiro, conforme determinado no art. 28 da Medida Provisória n.º 2.228-1/2001, que assim dispõe:

Art. 28. Toda obra cinematográfica e videofonográfica brasileira deverá, antes de sua exibição ou comercialização, requerer à ANCINE o registro do título e o Certificado de Produto Brasileiro - CPB. (Redação dada pela Lei n.º 10.454, de 13..5.2002)

(...)

102. Nota-se, que, dessa forma, a lei estabelece a obrigatoriedade do registro do título e da expedição do Certificado de Produto Brasileiro de todas as obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras, antes de sua exibição ou comercialização, independentemente da incidência ou não da CONDECINE no caso, constituindo-se, assim, obrigação regulatória autônoma, o que é expressamente reconhecido pela ANCINE, inclusive, na Deliberação de Diretoria Colegiada n.º 2.455-E, de 2022 (SEI 2646859):

**DECISÃO:** A Diretoria Colegiada, com base na Proposta de Ação - PA n.º 2-E/2021/SRG/CTR (SEI [2200523](#)) e no Despacho n.º 147-E/2022/SRG (SEI [2621039](#)), tomou conhecimento do Relatório Preliminar de Consulta Pública acerca da Análise dos Segmentos "Outros Mercados" e "Vídeo Doméstico", de que trata o inciso VI do art. 1º da Medida Provisória n.º 2.228-1/2001, bem como do Estudo acerca da avaliação dos objetivos e resultados alcançados pela delimitação do segmento "Outros Mercados" da Medida Provisória n.º 2.228-1/2001, determinando a ampla publicidade.

Atto contínuo, os Diretores decidiram por unanimidade:

(...)

VI- aprovar as seguintes medidas regulatórias, com vistas ao auxílio técnico dos Poderes Executivo e Legislativo, para fins da regulamentação dos serviços de Vídeo por Demanda:

(...)

b) obrigatoriedade do registro de obras audiovisuais brasileiras exibidas nos serviços de Vídeo por Demanda e da emissão do Certificado de Produto Brasileiro, na forma do art. 28 da Medida Provisória n.º 2.228-1/2001, uma vez que instituída enquanto obrigação regulatória autônoma;

(...)

103. Assim, em se tratando de obrigação regulatória autônoma, não atingida pela alteração legislativa procedida pela Lei n.º 14.173, de 2021, na Medida Provisória n.º 2.228-1/2001, entende-se que é possível que a Administração opte por

tratar a questão referente à referida alteração legislativa em processo próprio, específico para os fins pretendidos pela mudança no arcabouço legislativo.

## 8. CONCLUSÃO

104. Em razão do exposto, ressalvados os aspectos técnicos e econômicos, bem como os relativos à conveniência e oportunidade, fora das competências deste órgão de assessoramento jurídico, **opina-se pela legalidade da edição da Instrução Normativa em exame (SEI 2613125), condicionada ao atendimento dos parágrafos 32, 36, 75, 79, 80, 82 e 97, deste parecer.**

105. Recomenda-se também atenção ao conteúdo dos parágrafos 35, 53 e 56.

106. **Recomenda-se à ANCINE, ainda, que verifique a possibilidade de realizar a adequação de suas normas internas aos ditames do Decreto nº 10.139/2019, notadamente quanto à nomenclatura e tipologia de seus atos normativos.**

107. Por fim, não há determinação legal impondo fiscalização posterior de cumprimento das recomendações. Nesse sentido, reitera-se a BPC nº 05: "*Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas*".

108. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente.

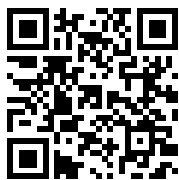
À consideração superior.

Rio de Janeiro, 10 de abril de 2023.

Maurício Maia  
Procurador-Chefe Adjunto  
Procuradoria Federal Especializada junto à ANCINE

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01416010098202127 e da chave de acesso dc3bbca3



Documento assinado eletronicamente por MAURICIO MAIA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1123395216 e chave de acesso dc3bbca3 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MAURICIO MAIA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 10-04-2023 12:42. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---