

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Consulta Pública da minuta da nova Instrução Normativa de Infrações e Penalidades Administrativas

Rio de Janeiro, 12 de junho de 2012.

1. Introdução

A Diretoria Colegiada da Agência Nacional do Cinema – Ancine submete à Consulta Pública minuta de Instrução Normativa (IN) que regulamenta o procedimento administrativo para aplicação de penalidades por infrações cometidas nas atividades cinematográfica, videofonográfica e de comunicação audiovisual de acesso condicionado, bem como em outras a elas vinculadas, e revoga a Instrução Normativa nº 30, de 20 de julho de 2004.

Como se sabe, o mercado audiovisual brasileiro vem passando por muitas modificações desde a criação da Ancine. No que tange às infrações e penalidades administrativas relativas às atividades reguladas por essa Agência, desde a edição da Instrução Normativa nº 30, de 20 de julho de 2004, instrumento regulamentar atualmente em vigor, algumas normas editadas tiveram impacto direto sobre o assunto: a Lei nº 11.437/2006, o Decreto nº 6.590/2008, a Lei nº 12.485/2011 e Lei nº 12.599/2012.

As referidas normas trouxeram robustas mudanças, tornando a IN nº 30/2004 obsoleta e prejudicando sua aplicação em diversos pontos, conforme será abordado ao longo desta exposição de motivos.

2. Impactos trazidos pelas Leis nº 11.437/2006, 12.485/2011, 12.599/2012 e pelo Decreto nº 6.590/2008

A edição da Lei nº 11.437/2006 promoveu a ampliação do rol de obrigações e sanções para os agentes do mercado audiovisual, trazendo também a estrutura de uma nova classificação (leve, grave e gravíssima) para as infrações que se encontravam sob sua égide. Para que essas inovações fossem regulamentadas, sobreveio o Decreto nº 6.590/2008, em

substituição ao Decreto nº 5.054/2004. O novo diploma reuniu as infrações previstas pela Medida Provisória nº 2.228-1/2001 e as inovações trazidas pela Lei nº 11.437/2006, além de estabelecer critérios para aplicação das sanções. O advento do novo Decreto cumpriu, ainda, com o objetivo de readequar os limites previstos para algumas multas tidas como desproporcionais e desarrazoadas, de modo a compatibilizar os valores prescritos com a realidade das empresas do mercado regulado.

Já a publicação da Lei nº 12.485/2011, instrumento normativo que regulamenta a comunicação audiovisual de acesso condicionado, trouxe consigo a ampliação do escopo de atuação da Ancine, destacando-se a criação de novas obrigações para os agentes regulados que atuam nesta seara. Como consequência dessas obrigações, foram criadas novas infrações administrativas e suas respectivas penalidades, tendo sido observado também o regulamento da Ancine sobre o tema (Instrução Normativa nº. 100/2012). Além disso, as alterações na Medida Provisória nº 2.228-1/2001 efetuadas pela nova lei também fizeram com que algumas obrigações ali previstas fossem alteradas e/ou criadas, o que implica a necessidade de regulamentação posterior.

É importante apontar que a regulamentação de parte das obrigações previstas na Lei nº 12.485/2011 é atribuição exclusiva desta Agência, conforme art. 42 da referida lei. Assim, as inovações referentes às obrigações relativas à comunicação audiovisual de acesso condicionado contidas na minuta de IN apresentada atendem a esse comando legal expresso.

De acordo com o art. 9º, parágrafo único da Lei nº 12.485/2011, as programadoras e as empacotadoras são os novos agentes submetidos ao crivo regulatório e fiscalizatório da Ancine, devendo ser ressaltado que, independentemente do objeto ou razão social da empresa, a atuação em qualquer das atividades tratadas naquela norma implica o tratamento da empresa como produtora, programadora, empacotadora ou distribuidora, conforme o caso (art. 4º, §2º da Lei nº. 12.485/2011).

Especificamente quanto às penalidades, cumpre destacar que o art. 36 da Lei nº 12.485/2011 inovou em muitos aspectos sobre o tema, tendo trazido novas sanções, como a suspensão temporária e o cancelamento do credenciamento, além de ter estabelecido valores de multa diversos daqueles previstos na Medida Provisória nº 2.228-1/2001. Além disso, houve ampliação na possibilidade de aplicação da sanção de advertência uma vez que, diferentemente do previsto pelo Decreto nº. 6.590/2008 – que restringia a aplicação desta penalidade a apenas alguns tipos infracionais –, a Lei nº. 12.485/2011 não criou limitações nesse sentido, possibilitando que essa sanção seja aplicada a qualquer descumprimento de obrigação relativa à citada lei.

Tal norma legal também estabeleceu alguns parâmetros a serem observados na aplicação das sanções, tais como a reincidência específica e a má-fé dos administradores das pessoas jurídicas, os quais foram detalhados na minuta de IN que segue.

Por fim, foi publicada a Lei nº 12.599/2012, conversão da Medida Provisória nº 545/2011, que trouxe algumas importantes alterações à Medida Provisória nº 2.228-1/2001, tais como a criação de infração relativa ao embarço à fiscalização, o aprimoramento da penalidade aplicada ao descumprimento da obrigação de cota de tela e a modificação acerca das obras publicitárias estrangeiras.

A todas essas inovações legislativas, somou-se a necessidade já identificada de se promover uma revisão dos instrumentos utilizados na aplicação de sanções administrativas pela Ancine, tornando-os mais adequados. Nesse sentido, além das alterações necessárias ao atendimento das novas obrigações legais, também houve mudanças que tiveram como escopo promover a penalização de modo a cumprir com os objetivos instituídos para esta Agência, tais como o aumento da competitividade e a promoção da auto-sustentabilidade da indústria audiovisual brasileira. Nesse sentido, destaca-se o fato de que as sanções administrativas devem primar pela adequação entre meios e fins, não devendo ter viés arrecadatório, mas sim educativo. Portanto, a consolidação de institutos que observem tais determinações se fez presente na IN que ora é apresentada. Dentre eles, destacamos a possibilidade de reparação voluntária e eficaz, capaz de afastar a sanção caso haja reparação tempestiva do dano causado; a faculdade de parcelar multas administrativas, de modo que a sanção possa ser executada de forma menos onerosa; e a previsão de infração continuada, que, sob certas condições, agrega mais de uma conduta sob uma mesma infração, gerando uma penalidade menos gravosa. Estes e outros institutos serão detalhados a seguir.

3. Considerações acerca do texto da minuta de Instrução Normativa

De forma a demonstrar o modo pelo qual os impactos e os institutos acima mencionados foram incorporados ao texto, seguem considerações acerca da minuta a ser submetida à Consulta Pública.

CAPÍTULO I – Disposições gerais

Neste capítulo, foram inseridas diversas regras que trazem garantias aos regulados, como os princípios que devem ser observados na condução dos processos administrativos, a obrigação dos agentes públicos de atuar face à constatação de irregularidades, bem como as regras sobre impedimento e suspeição, garantindo imparcialidade no julgamento das infrações.

CAPÍTULO II – Das penalidades administrativas e das infrações referentes às obrigações contidas na Medida Provisória nº. 2.228-1/2001 e na Lei nº. 11.437/2006

As inovações legislativas citadas acima produziram uma série de modificações nesta matéria, as quais as mais relevantes seguem abaixo:

- Dois tipos infracionais previstos nos arts. 24 e 39 do Decreto nº 6.590/2008 não foram inseridos na nova minuta, uma vez que o art. 37 da Lei nº 12.485/2011 revogou expressamente o art. 31 da Medida Provisória nº 2.228-1/2001. Tal artigo era o fundamento de validade das citadas infrações, uma vez que previa, em linhas gerais, que a contratação de canais de programação internacional pelas empresas prestadoras de serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura deveria ser sempre realizada por meio de empresa brasileira (infração prevista no art. 39 do Decreto), bem como estabelecia em seu parágrafo único a obrigatoriedade do envio da respectiva programação à Ancine (infração prevista no art. 24 do Decreto). Não existindo mais as obrigações, não podem subsistir os respectivos tipos infracionais.
- A infração prevista no art. 38 do Decreto nº 6.590/2008, que tratava da adaptação de obra publicitária estrangeira, foi desmembrada em dois novos tipos infracionais, tendo em vista a nova redação do art. 25 da Medida Provisória nº 2.228-1/2001 dada pela Lei nº. 12.599/2012, que passou a tratar a obrigação sob dois enfoques: (i) é necessária a adaptação ao idioma português de toda obra estrangeira (transposta para o tipo infracional do art. 38 da minuta de IN) e (ii) a adaptação deverá ser realizada por empresa produtora brasileira registrada na Ancine (art. 39 da IN).
- No que concerne à penalidade de cota de tela, a Lei nº. 12.599/2012 trouxe robustas alterações no que tange a sua aplicação. São elas:
 - Alterou o caput do art. 59 da Medida Provisória nº 2.228-1/2001, modificando os critérios utilizados no cálculo da penalidade a ser imposta. Neste sentido, a multa pelo descumprimento da obrigação passa a ser calculada sobre “a receita bruta média diária de bilheteria do complexo, apurada no ano da infração” e não mais sobre “a renda média diária de bilheteria, apurada no semestre anterior à infração” (art. 40, caput);
 - Inseriu o §1º no art. 59 da Medida Provisória nº 2.228-1/2001, estabelecendo uma metodologia de cálculo para a multa a ser aplicada nas situações em que a receita bruta de bilheteria do complexo não

possa ser apurada. Neste caso, a multa corresponderá ao número de dias de descumprimento multiplicado por R\$100,00 (cem reais) e pelo número de salas do complexo (art. 40, §1º);

- Inseriu o §2º no art. 59 da Medida Provisória nº 2.228-1/2001, incorporando um limite máximo às multas aplicáveis pelo descumprimento de cota de tela, qual seja, R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais). Como consequência, os artigos da Lei nº 11.437/2006 (art. 17) e do Decreto nº 6.590/08 (arts. 15, 45 e 46) relativos aos dispositivos sem previsão de limite específico deixam de ser aplicados à infração de cota de tela.
- Incluiu-se um novo tipo infracional, prevendo a imposição de embargo à atividade fiscalizadora (art. 43), em razão da inovação legislativa trazida pela Lei nº. 12.599/2012, que alterou a Medida Provisória nº 2.228-1/2001, inserindo no art. 58 um parágrafo único que prevê a tipificação de tal conduta. A inserção deste tipo infracional afasta a previsão da mesma figura como condição agravante nos processos administrativos, existente no Decreto nº 6.590/2008 (art. 14, §4º, II). A manutenção do embargo na condição de agravante levaria a uma situação de *bis in idem*, onde o agente regulado seria punido duas vezes por uma mesma conduta.
- O art. 29 da Medida Provisória nº. 2.228-1/2001 determina que a contratação de direitos relativos a obras audiovisuais deve ser informada à Ancine previamente à comercialização, exibição ou veiculação da obra. Entretanto, o Decreto nº 6.590/2008 não previu tipo infracional para o descumprimento de tal conduta sob o enfoque da prestação de informações, razão pela qual foi criado o tipo previsto no art. 44 da minuta de IN apresentada.

CAPÍTULO III – Das penalidades administrativas e das infrações referentes às obrigações contidas na Lei nº. 12.485/2011

Com a publicação de Lei nº. 12.485/2011, coube à Ancine regulamentar e fiscalizar o cumprimento das obrigações relativas às atividades de programação e empacotamento. Para uma melhor compreensão por parte dos regulados, optou-se por tratar desta matéria separadamente em relação às previsões contidas na Medida Provisória nº 2.228-1/2001 e na Lei nº. 11.437/2006. Sendo assim, foi criado o Capítulo III, sintetizado a seguir:

- Na Seção I, foram inseridos e especificados os critérios para determinação da sanção aplicável e as espécies de penalidades, trazidos pela Lei nº. 12.485/2011. Pontos

sensíveis, tais como a reincidência específica e a má-fé dos administradores de pessoa jurídica, previstos pela Lei, foram detalhados pela IN.

- Na Seção II, as obrigações trazidas pela Lei nº. 12.485/2011 foram transpostas para tipos infracionais, tendo havido uma gradação das penalidades que podem ser impostas a cada um deles, de acordo com o tipo de conduta praticado.

CAPÍTULO IV – Dos atos processuais

Este capítulo englobou dispositivos que antes estavam esparsos pelo texto, agrupando temas afins (como no caso das diligências e perícias, que passaram a constar da seção que trata das provas).

CAPÍTULO V – Do procedimento de averiguação

O procedimento de averiguação, por ser fase anterior à instauração do processo administrativo, foi deslocado para um capítulo à parte.

CAPÍTULO VI – Do processo administrativo

O capítulo de processo administrativo procurou refletir as fases pelas quais este se desenvolve, tornando mais claro seu entendimento. Além disso, dois institutos benéficos foram inseridos: a reparação voluntária e eficaz da infração e a infração continuada. No primeiro caso, poderá haver o arquivamento do processo administrativo sem a imposição de sanção desde que o agente realize ação com vistas a sanar a irregularidade antes da lavratura do auto de infração. Já o segundo instituto permite que, sob certas condições, mais de uma ação ou omissão que configurem a mesma infração administrativa sejam apenas conjuntamente, situação menos onerosa do que se cada uma das condutas recebesse isoladamente uma penalidade.

CAPÍTULO VII – Da atualização dos débitos

Este capítulo esclarece a forma de atualização dos débitos decorrentes de aplicação de sanção administrativa pecuniária não pagos nos prazos estabelecidos na IN.

CAPÍTULO VIII – Do parcelamento das multas administrativas

Outro benefício que deve ser destacado é a possibilidade de parcelamento das multas administrativas, cujo procedimento está detalhado neste Capítulo. Por meio do parcelamento, o infrator poderá se regularizar em até sessenta meses, sem que este sofra grande impacto financeiro de uma só vez. Essa facilidade também fará com que a Ancine tenha maior efetividade na arrecadação das multas, recebendo valores que eventualmente não seriam pagos caso o agente não tivesse a faculdade de utilizar tal instituto.

CAPÍTULO IX – Disposições finais

Esse capítulo traz disposições como a prescrição e a remissão a normas complementares. Deve ser destacado o comando que obriga a Ancine a adotar normas e critérios objetivos necessários à individualização das penalidades administrativas, o que é uma garantia importante para os agentes.

São estas, em síntese, as razões que justificam a minuta apresentada sob a forma de Consulta Pública à sociedade, da qual aguardamos manifestação.