

## 1. IDENTIFICAÇÃO

**TEMA:** Instrução Normativa que dispõe sobre as normas gerais e critérios básicos de acessibilidade visual e auditiva a serem observados nos segmentos de distribuição e exibição cinematográfica

**PERÍODO DA CONSULTA PÚBLICA:** De 30 de junho a 01 de agosto de 2016.

## 2. INTRODUÇÃO

Em cumprimento às disposições estabelecidas na Resolução da Diretoria Colegiada – RDC n.º 56/2013, procedeu-se à Consulta Pública da minuta Em cumprimento às disposições estabelecidas na Resolução da Diretoria Colegiada – RDC n.º 56/2013, procedeu-se à Consulta Pública da minuta de Instrução Normativa revisora da Instrução Normativa nº 54, que resultou na publicação da Instrução Normativa nº 119, em 19 de junho de 2015, e teve como objetivo atualizar e aprimorar os procedimentos de classificação de nível de empresa produtora brasileira independente, para fins de captação de recursos por meio de fomento indireto.

Foram recebidos 34 (trinta e quatro) comentários e sugestões de 08 (oito) diferentes agentes públicos e privados – pessoas físicas e jurídicas – através do sistema de consulta pública e do e-mail da ouvidoria. Todas as manifestações das 06 (seis) pessoas que enviaram por correio eletrônico foram incluídas no sistema para que pudessem ser visualizadas por quem que acessassem a consulta. Foi incluída ainda 1 (uma) contribuição enviada por email, fora do prazo da Consulta.

## CONTRIBUIÇÕES GERAIS

### 1 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A ANCINE colocou em consulta pública minuta de Instrução Normativa com o objetivo de estabelecer critérios de acessibilidade visual e auditiva a serem implementados por empresas



de distribuição e exibição cinematográfica. Esta iniciativa não é isolada e compõe o conjunto de ações empreendido pela Agência, voltado à promoção do acesso visual e auditivo ao conteúdo audiovisual. Tais iniciativas e políticas sociais são reconhecidas na legislação brasileira e internacional. A MPA e seus membros apoiam essas ações e a adoção de medidas que assegurem maior acesso às suas obras audiovisuais e beneficiam um público diversificado de pessoas com necessidades especiais com uma experiência de qualidade nos cinemas. Como será detalhado abaixo, apesar de não ser legalmente exigido neste momento, os membros da MPA estão dispostos a, voluntariamente, agilizar a aplicação da Lei Federal 13.146/2015 para certas tecnologias e, assim, garantir uma implementação mais rápida de determinadas ferramentas de acessibilidade no Brasil, demonstrando seu compromisso com pessoas que dependem de tais ferramentas para ter amplo acesso aos filmes. Neste sentido, a minuta de Instrução Normativa propõe que:

- (i) As salas de exibição comercial deverão dispor de tecnologia assistiva consistindo em legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais, na modalidade fechada individual;
- (ii) O quantitativo mínimo de equipamentos e suportes individuais voltados à promoção da acessibilidade audiovisual e auditiva deve variar em função do tamanho do complexo de exibição;
- (iii) A obrigação dos exibidores está condicionada à existência prévia dos recursos de acessibilidade nas obras a serem exibidas e à disponibilidade dos referidos recursos aos telespectadores;
- (iv) As empresas distribuidoras deverão disponibilizar ao exibidor cópia de todas as obras audiovisuais com recursos de acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais; e (v) Prazos para cumprimento das obrigações.

## 2 – CONTEXTO:

A disponibilização de recursos visuais e auditivos de acessibilidade por exibidores e distribuidores encontra amparo na legislação brasileira atualmente vigente, na forma que se segue:

a) A Constituição Federal Brasileira, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo (Decretos nº 186/2008 e 6.949/2011), a Lei Federal nº 7.853/89 e o Decreto nº 3.298/99 criam obrigações para o Legislativo e o Executivo de adoção de medidas de acessibilidade;

b) A Lei Federal nº 10.098/2000 e o Decreto nº 5.296/2004 criam obrigações para:

b.1) os concessionários e permissionários de serviços de radiodifusão, compreendendo os serviços de transmissão de sons (radiodifusão sonora) e de transmissão de sons e imagens (televisão);

b.2) os projetos que utilizem recursos públicos, total ou parcialmente, direta ou indiretamente (incentivo fiscal):

(i) para produção de obras audiovisuais (ficção e informação), inclusive cinematográficas, sem definir quem seria responsável pela adoção das medidas de acessibilidade; e



(ii) para as salas de cinema, para a construção ou adaptação de espaço, de forma a permitir a presença física de intérprete de LIBRAS e de guias intérpretes, com a projeção em tela da imagem do intérprete de LIBRAS sempre que a distância não permitir sua visualização direta, nos casos de salas de cinema, para o que nos interessa;

b.3) em todos os casos, isto é, com ou sem a utilização de recursos públicos para as salas de cinema para a construção ou adaptação de espaços físicos.

c) A Instrução Normativa da ANCINE nº 116/2014 define que quando houver utilização de recursos públicos, a obrigação de adotar as medidas de acessibilidade para as pessoas com deficiência na produção de obras audiovisuais é do produtor, que deve prever os custos no orçamento da obra;

d) A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência – Lei Federal nº 13.146/2015) cria obrigações, independente do uso de recursos públicos, para:

d.1) a produção de obras audiovisuais, inclusive cinematográficas, sem definir a responsabilidade pela adoção das medidas de acessibilidade; e

d.2) as salas de cinema, para a construção ou adaptação de espaço. É com base neste contexto legal que analisamos a minuta da Instrução Normativa proposta.

### 3 – CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS

Primeiramente, compete-nos tecer comentários sobre os tópicos de maior relevância para o assunto ora tratado para, posteriormente, indicar as sugestões pertinentes à referida minuta.

#### 3.1. Das obrigações dos distribuidores

O art. 5º da minuta da Instrução Normativa ora em Consulta Pública dispõe que “cabe ao distribuidor disponibilizar ao exibidor, com recursos de acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais da obra audiovisual, cópia de todas as obras audiovisuais por ele distribuídas”. De acordo com a redação utilizada, é possível argumentar que o distribuidor não deveria arcar com os custos para adequar as obras com recursos de acessibilidade requeridos pela Instrução Normativa, bastando, apenas, intermediar obras já adaptadas. Com isso, o ônus seria repassado aos produtores audiovisuais brasileiros e/ou exibidores. No entanto, considerando o contexto no qual a IN está inserida e a ausência de diferenciação entre a distribuição de obras cinematográficas brasileiras e estrangeiras, entendemos ser prudente a adoção do entendimento de que o objetivo da ANCINE, ao impor tal medida, é de imputar ao distribuidor o ônus de implantar a acessibilidade, principalmente no tocante às obras estrangeiras. Nossos comentários abaixo levarão em consideração o entendimento da ANCINE sobre esta questão. A Análise de Impacto Regulatório nº 01/2014/SEC realizada pela ANCINE, concluída em fevereiro de 2015, e que embasou a redação da minuta de instrução normativa em questão, analisou a obrigação de inclusão dos recursos de acessibilidade apenas em relação a obras nacionais, e em suas conclusões recomendou que se estude a criação de obrigação normativa específica para regular a existência de recursos de acessibilidade nas obras estrangeiras, principalmente nos grandes lançamentos comerciais. Em resumo, abaixo o cenário ante o entendimento da ANCINE:

1 - Obras brasileiras produzidas com recursos incentivados – IN 116 – custos incluídos nos projetos (ônus financeiro das produtoras);



2 – Obras brasileiras produzidas sem recursos incentivados – Não há direcionamento por parte da ANCINE (IN), mas há a obrigação do distribuidor de disponibilizar a obra com acessibilidade;

3 – Obras estrangeiras - Não há direcionamento por parte da ANCINE (IN), mas há a obrigação do distribuidor de disponibilizar a obra com acessibilidade. Nos casos 2 e 3, entendemos que os distribuidores ficarão responsáveis pela adaptação das obras, mesmo que o custo seja de alguma forma repassado aos produtores.

### 3.2. Do Prazo para Aplicação das Obrigações e Penalidades

O Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei Federal nº 13.146/2015) dispõe em seu art. 125, inciso II, que o prazo para adequação das salas de cinema aos recursos de acessibilidade (art. 44, §6º) será de 48 meses, contados a partir de sua entrada em vigor, que como acima exposto, se deu em 02 de janeiro de 2016. O prazo tem como objetivo permitir a adequação do mercado de forma razoável e comercialmente menos nociva.

A minuta da Instrução Normativa apresentada ignora a lei federal quando aplica prazos inferiores àqueles estabelecidos no Estatuto da Pessoa com Deficiência para as obrigações impostas aos exibidores, ou seja, o prazo de adequação ao invés dos 4 anos previstos na lei, é reduzido para até 2 anos, conforme art. 6º da minuta, de acordo com o tamanho do complexo exibidor. Não obstante sustentarmos que a proposta de instrução normativa contradiz o período legalmente estabelecido de 4 anos, e que, portanto, a ANCINE não estaria aplicando a lei, temos a intenção de trabalhar voluntariamente para, desde que seja viável do ponto de vista prático, implementar medidas de acessibilidade em prazos que em geral estejam adequados às propostas formuladas pela ANCINE na minuta de instrução normativa. Não apenas o prazo legal é maior, como um prazo adicional além do período final de 6 meses previsto na atual versão da instrução normativa contribuirá enormemente para a diminuição de problemas práticos de implementação e resultará numa experiência de qualidade para o público. Embora as empresas membros da MPA acreditem que o prazo genérico de 6 meses é problemático, essas empresas entendem que distribuidores e exibidores devem criar voluntariamente uma “força tarefa” para começarem a prover acesso às pessoas com deficiência visual e auditiva em um prazo menor do que os 48 meses previstos na Lei. A adoção desses prazos menores deveria variar de acordo com a complexidade de cada ferramenta de acessibilidade (incluindo a experiência de fornecer arquivos digitais com essas soluções em outros mercados) e não deveria ser aplicado para o recurso de LIBRAS – a linguagem brasileira de sinais, dadas as incertezas em torno da implementação efetiva desta linguagem em todo o mundo e a necessidade de estudos adicionais para avaliar e determinar, adequadamente, possíveis tecnologias padronizadas e interoperáveis para a implantação de ferramenta de acessibilidade com a linguagem LIBRAS.

Se o prazo fixado pela ANCINE for muito curto, os distribuidores e os exibidores poderão não estar em condições de (i) implementar as necessárias medidas tecnológicas para a proteção da sua propriedade intelectual;

(ii) implementar tecnologias padrão e com interoperabilidade para garantir que os exibidores terão equipamentos para acessar os arquivos digitais gerados pelos distribuidores; e

(iii) avaliar se será possível para os prestadores de serviço suprir o aumento artificial de demanda atribuível unicamente aos curtos prazos determinados pela agência. A falta dos recursos e estudos acima – que demandam um tempo razoável para serem efetivamente



implementados de acordo com a natureza de cada ferramenta de acessibilidade – resulta em um acesso não satisfatório para a audiência em questão.

Adicionalmente, um dos motivos para esta divergência nos prazos consiste no fato de a minuta da Instrução Normativa ter sido elaborada com base na Análise de Impacto Regulatória realizada pela ANCINE antes da publicação do Estatuto da Pessoa com Deficiência, sendo adotadas assim algumas premissas em desacordo com a norma federal vigente. Neste sentido, podemos destacar o prazo concedido para os exibidores e a desproporção entre o prazo para adequação dos distribuidores a todos os tipos de recursos, que é de apenas 6 meses, como dispõe o art. 10 do texto colocado em Consulta Pública. Neste sentido, dois pontos merecem destaque:

(i) O equívoco da ANCINE ao aplicar o raciocínio de que as obrigações impostas aos distribuidores e exibidores não poderiam ser concomitantes, devido ao fato de que não haveria obras audiovisuais adaptadas quando do esgotamento do prazo assinalado. Considerando que a própria minuta de Instrução Normativa prevê punições para o não atendimento de tais obrigações, não cabe à Agência antecipar a lógica do descumprimento pelos distribuidores.

(ii) A oneração do distribuidor sem a existência de salas comerciais devidamente adaptadas para a exibição de obras cinematográficas com tecnologia assistiva não é eficaz para os consumidores e não é viável para os distribuidores, que precisarão arcar com o ônus de incluir os recursos de acessibilidade em suas obras audiovisuais que ao final não serão acessíveis nas salas de cinema. A distinção dos prazos aplicados aos distribuidores e aos exibidores na minuta da Instrução Normativa proposta causaria um custo adicional injustificado para os distribuidores, que seriam obrigados a antecipar a produção de obras audiovisuais com a inclusão das ferramentas de acessibilidade, enquanto os exibidores terão um período maior para implementar os recursos de acessibilidade em suas salas de exibição. Neste cenário, os objetivos da legislação não serão atendidos. No mais, o Plano Nacional de Cultura estipula que, até 2020, 100% das salas de cinemas de todo o Brasil deverão atender aos requisitos de acessibilidade. Portanto, defendemos que a proposta de instrução normativa seja alterada de forma que haja um único prazo de implementação aplicável para distribuidores e exibidores. Com o objetivo de implementar alguns dos recursos de acessibilidade antes do termo final estabelecido na Lei nº13.146/2015, os membros da MPA propõem que o início do prazo de aplicação seja diferente para cada ferramenta de acessibilidade, dependendo, como descrito acima, do quão avançadas estarão a tecnologia e as características de implementação para cada ferramenta de acessibilidade.

3.3. Do impacto financeiro aos agentes econômicos O Estatuto da Pessoa com Deficiência prevê que o poder público desenvolverá plano específico, com a finalidade de introduzir medidas financeiras e tributárias que possam reduzir o impacto financeiro sobre os Agentes Econômicos. O art. 75 do referido Estatuto, em textual:

Art. 75. O poder público desenvolverá plano específico de medidas, a ser renovado em cada período de 4 (quatro) anos, com a finalidade de:

I - **facilitar o acesso a crédito especializado**, inclusive com oferta de linhas de crédito subsidiadas, específicas para aquisição de tecnologia assistiva;



II - agilizar, simplificar e priorizar procedimentos de importação de tecnologia assistiva, especialmente as questões atinentes a procedimentos alfandegários e sanitários;

III - criar mecanismos de fomento à pesquisa e à produção nacional de tecnologia assistiva, inclusive por meio de concessão de linhas de crédito subsidiado e de parcerias com institutos de pesquisa oficiais;

IV - eliminar ou reduzir a tributação da cadeia produtiva e de importação de tecnologia assistiva;

V - facilitar e agilizar o processo de inclusão de novos recursos de tecnologia assistiva no rol de produtos distribuídos no âmbito do SUS e por outros órgãos governamentais.

Parágrafo único. Para fazer cumprir o disposto neste artigo, os procedimentos constantes do plano específico de medidas deverão ser avaliados, pelo menos, a cada 2 (dois) anos. (grifos nossos)

O legislador ordinário, ao prever tais medidas, buscou atenuar o ônus econômico, considerando o alto investimento que os agentes do mercado teriam para aquisição dos recursos de acessibilidade, visando dar uma maior efetividade à norma. Contudo, até o momento, este Plano não foi completamente implementado, impondo aos exibidores e distribuidores o dever de suportarem exclusivamente os impactos econômicos necessários. Embora haja previsão de tal plano, a lei não estipula o prazo para sua edição, versando apenas sobre a sua renovação a cada 4 anos, deixando a cargo da discricionariedade do Poder Público a sua implantação.

Desta forma, é incerta a adoção de tais medidas fomentadoras da tecnologia assistiva. Entretanto, é evidente que a vontade do legislador ao aplicar uma vacatio legis de 48 meses foi justamente de permitir que o Poder Público tivesse tempo suficiente para adotar medidas administrativas, econômicas e tributárias que pudessem compartilhar o ônus econômico para a implementação dos recursos de acessibilidade com os agentes envolvidos. A própria Análise de Impacto Regulatório realizada pela ANCINE considerou algumas linhas de fomento aos exibidores para auxiliar na implantação da tecnologia assistiva. Contudo, a Análise de Impacto Regulatório excluiu o segmento de distribuição das possíveis ações de fomento a serem realizadas pela própria Agência, o que oneraria ainda mais esse elo da cadeia.

#### 3.4. O Escopo Limitado da Análise de Impacto Regulatório nº 01/2014/SEC

Conforme acima exposto, a Análise de Impacto Regulatório nº 01/2014/SEC realizada pela ANCINE sobre a adequação das obras audiovisuais às medidas de acessibilidade não considerou adequadamente o impacto econômico que seria causado ao mercado audiovisual, principalmente aos distribuidores.

De acordo com a Resolução da Diretoria Colegiada nº 56/2013 ("RDC nº 56"), a Análise de Impacto Regulatório é obrigatória, devendo ser realizada antes mesmo da elaboração do texto da IN. Mostra-se de fundamental importância que a análise retrate fielmente todos os agentes do mercado envolvidos no tema proposto, sob pena de elaboração de um texto normativo que não se coaduna com a realidade mercadológica. O mercado de serviços de adaptação de obras audiovisuais não foi corretamente apreciado. A Análise realizada consultou quatro prestadores de serviços quanto ao custo e prazo de entrega das obras devidamente adaptadas.



O resultado, no entanto, não considerou se tais empresas teriam condições de suportar o aumento da demanda advinda da exigência normativa, uma vez que a referida análise não contemplou as obras estrangeiras. Ademais, a Análise de Impacto Regulatório mapeou quatro diferentes tecnologias de promoção à acessibilidade para cinemas digital disponíveis no mercado americano baseado no padrão DCI (não suporta LIBRAS) e, dentre estes, a Agência concluiu que apenas uma está disponível no Brasil. No tocante ao padrão de sincronização via áudio, a ANCINE mapeou 5 soluções, dentre as quais, verificou que duas não são disponibilizadas no Brasil, quatro não possuem suporte em LIBRAS e quatro possuem potencial facilitador de pirataria. Deste cenário, pode-se concluir que, até a conclusão da Análise de Impacto Regulatória, não havia no mercado solução segura e que contemplasse todos os meios de acessibilidade exigidos pela minuta da Instrução Normativa, fazendo-se necessária a realização de uma nova Análise com base na nova legislação e na realidade atual do mercado.

### 3.5. Ausência de uma tecnologia com interoperabilidade para implementar as ferramentas de acessibilidade

A proposta de instrução normativa não estabelece ou requer a interoperabilidade entre os arquivos digitais providos pelos distribuidores e as soluções tecnológicas providas pelos exibidores. Sem o requisito de interoperabilidade, distribuidores poderiam, por exemplo, fornecer arquivos contendo recursos de acessibilidade, mas esses arquivos poderiam ser incompatíveis com as tecnologias de ferramentas de acessibilidade. Ambos distribuidores e exibidores estariam cumprindo com as suas obrigações conforme a instrução normativa, mas não haveria o resultado desejado de incluir pessoas com deficiências auditivas e visuais. Este é outro motivo para o alinhamento entre os prazos para todas as partes. Legendagem (comumente referida nos Estados Unidos como "subtitling" ou subtítulo) já está disponível no Brasil mediante um formato digital padrão. Distribuidores nos Estados Unidos, Canadá, Reino Unido e Austrália já fazem arquivos digitais de audiodescrição e legendagem descritiva (descriptive subtitles) disponíveis em um formato padrão com interoperabilidade. Esse formato permite performance confiável e interoperabilidade, com segurança. Portanto, a instrução normativa deveria esclarecer que os mesmos padrões já estabelecidos ao redor do mundo nos formatos digitais para legendagem, audiodescrição e legendagem descritiva, e que já se provaram efetivos para essas ferramentas de acessibilidade, serão utilizados no Brasil. Em relação à linguagem brasileira de sinais, LIBRAS, não há padrões no mundo. Desta forma, é essencial a formação de uma Câmara Técnica para avaliar quais possíveis tecnologias existentes que irão realmente fornecer adequações que atendam às necessidades da comunidade com deficiência auditiva e quais tecnologias padrão e interoperacionais irão garantir as precauções de segurança necessárias para proteger a propriedade intelectual contidas nas obras audiovisuais e nos arquivos digitais com os recursos de acessibilidade.

### 3.6. Da ausência de dispositivo referente ao combate à Pirataria

A minuta da Instrução Normativa não previu medidas preventivas à pirataria, e a prática de camcording pode ser agravada de acordo com a tecnologia escolhida pelos exibidores para a disponibilização dos recursos de acessibilidade. Por isso, os distribuidores e exibidores necessitarão de tempo para abordar esta omissão. Como destacado na Análise de Impacto Regulatório nº 01/2014/SEC, as ferramentas de acessibilidade auditiva e visual disponíveis atualmente não oferecem suporte para LIBRAS ou apresentam como desvantagem um potencial facilitador de contrafação (pirataria) dos arquivos de acessibilidade e da faixa de áudio. As ferramentas estudadas foram: WhatsCine, (desenvolvido na Universidade Carlos III de Madrid); CineLibras e CineAD (desenvolvidos pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB);



Dublavox (desenvolvida pelo NCE/Instituto Tércio Pacitti, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ); MoveReading (desenvolvido na Itália) e Mobi Load. No mais, considerando que não há no mercado grande variedade de plataformas e software estabelecidos e testados nacional e internacionalmente em salas de cinema, que comportem a tecnologia assistiva, mostra-se necessário amplo debate com toda a cadeia de agentes envolvidos para que se alcance, não só a finalidade pretendida pela minuta da IN, mas também para incluir mecanismos de combate à pirataria. São necessários, portanto, estudos mais aprofundados sobre as formas e impactos das tecnologias que serão utilizadas, tanto em relação ao seu funcionamento e disponibilidade no mercado, como em relação à prevenção da pirataria. Tais discussões devem se dar através da realização de Audiências Públicas, num primeiro momento, e da criação de uma Câmara Técnica num segundo momento.

### 3.7. Das Penalidades

A minuta colocada em Consulta Pública não contempla nenhum critério objetivo que vise a orientar o servidor fiscalizador quanto aos parâmetros para aplicação das sanções previstas, restando uma grande carga de discricionariedade. Por outro lado, a Instrução Normativa nº 109, que regulamenta o processo administrativo para aplicação de penalidades por infrações contidas na atividade cinematográfica, dispõe sobre parâmetros a serem observados na aplicação de sanções, especialmente nos arts. 18 e 19, que classificam as infrações em “leves”, “graves” e “gravíssimas”, além de prever as circunstâncias atenuantes e agravantes, respectivamente. É igualmente essencial que a IN também preveja a adoção de mecanismos que preservem a justa competição entre os agentes do mercado que oferecem e, por consequência, comercializem soluções tecnológicas para, por exemplo, evitar cláusulas de exclusividade, cartel, monopólio técnico, dentre outras.

**Autor:** RICARDO CASTANHEIRA

**Ocupação:** DIRETOR-GERAL

**Empresa:** MOTION PICTURE ASSOCIATION - AMÉRICA LATINA

---

Ante todo o exposto, a Seae considera que cabem recomendações para o aperfeiçoamento do processo de avaliação da norma pretendida, quais sejam: (i) reestimação dos custos e benefícios da norma de acessibilidade levando em conta os problemas mencionados neste parecer;

(ii) avaliação do impacto da política de acessibilidade no preço final dos ingressos, de modo a não comprometer o objetivo da agência de universalização do acesso;

(iii) reavaliação da obrigatoriedade da veiculação de conteúdo em LIBRAS tendo em vista as considerações deste parecer;

(iv) caso a avaliação custo/benefício ainda assim se revele positiva, que a agência estude a possibilidade de adotar medidas regulatórias assimétricas para mitigar os efeitos anticoncorrenciais sobre os pequenos exibidores, considerado o grupo econômico.

MINISTÉRIO DA FAZENDA Secretaria de Acompanhamento Econômico Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº /COGPC/SEAE/MF Brasília, 1º de agosto de 2016.





Assunto: Contribuição à Consulta Pública sem número, de 30 de junho de 2016, da Agência Nacional de Cinema (Ancine), dispõe sobre acessibilidade visual e auditiva.

Ementa: Proposta de Minuta de Instrução Normativa que dispõe sobre as normas gerais e critérios básicos de acessibilidade visual e auditiva a serem observados nos segmentos de distribuição e exibição cinematográfica. Impacto concorrencial potencialmente negativo. Recomendações de análise custo-benefício e opções à regulação proposta. Acesso: Público 1. Introdução

1. A Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae/MF), em consonância com o objetivo traçado pela Ancine, apresenta, por meio deste Parecer, as suas contribuições à Consulta Pública s/n, cujo período de contribuição é de 30 de junho de 2016 a 1 de agosto de 2016, com a intenção de contribuir para o aprimoramento do arcabouço regulatório do setor, nos termos de suas atribuições legais, definidas na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no Anexo I ao Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011.

2. A Consulta Pública s/n /2016 da ANCINE, ora em análise, dispõe sobre uma minuta de Instrução Normativa que dispõe sobre as normas gerais e critérios básicos de acessibilidade visual e auditiva a serem observados nos segmentos de distribuição e exibição cinematográfica. Essencialmente, a proposta dispõe que: "Art. 3º. As salas de exibição comercial deverão dispor de tecnologia assistiva voltada à fruição dos recursos de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS - Língua Brasileira de Sinais. § 1º. Os recursos de acessibilidade deverão ser providos na modalidade fechada individual. § 2º. O complexo de exibição comercial deve possuir número mínimo de equipamentos e suportes voltados à fruição individual do conteúdo acessível, fixado em tabela constante do Anexo. § 3º. É livre a escolha pelo exibidor da tecnologia assistiva para a fruição dos serviços de acessibilidade, desde que observado o disposto no caput."

3. A minuta de IN traz também outras providências, como condições em que os exibidores poderão oferecer a tecnologia assistiva, quantidades de equipamentos a serem ofertados, prazos para adequação à norma, e sanções e penalizações pelo seu não cumprimento.

## 2. Análise do Impacto Concorrencial

4. Os impactos à concorrência foram avaliados a partir da metodologia desenvolvida pela OCDE, que consiste em um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência. O impacto competitivo poderia ocorrer por meio da:

i) limitação no número ou variedade de fornecedores;

ii) limitação na concorrência entre empresas;

iii) diminuição do incentivo à competição; e

iv) limitação nas opções dos clientes e da informação disponível.

5. Em relação aos impactos concorrenciais: A norma proposta tem o potencial de limitar o número ou variedade de fornecedores.

6. A proposta em tela visa facilitar a fruição de obras audiovisuais em salas de exibição por parte da população que necessita de recursos de acessibilidade. Nesse intuito a norma estabelece que os complexos de salas de exibição deverão oferecer uma certa quantidade de equipamentos de acessibilidade que variará de acordo com o número de salas de exibição.



Observamos, porém, que a proporção do número de equipamentos prevista na tabela constante na minuta penaliza mais fortemente as pequenas salas exibidoras, como podemos ver na tabela 1: TABELA 1 A Quantidade de salas do complexo (minuta) B Número de complexos por categoria C % de Complexos Por categoria D Número mínimo de equipamentos e suportes individuais voltados à promoção da acessibilidade visual e auditiva (minuta) E Número de equipamentos por sala (D/A) F Número de equipamentos por categoria (B x E)

1	182	24,5%	3	3,00	546	2	115	15,5%	5	2,50	575	3	63	8,5%	7	2,33	441	4	77	10,4%	9	2,25	693	5	92	12,4%	12	2,40	1104	6	80	10,8%	13	2,17	1040	7	43	5,8%	14	2,00	602	8	40	5,4%	15	1,88	600	9	14	1,9%	16	1,78	224	10	17	2,3%	17	1,70	289	11	8	1,1%	18	1,64	144	12	6	0,8%	19	1,58	114	13	1	0,1%	20	1,54	20	14	1	0,1%	20	1,43	20	15	2	0,3%	20	1,33	40	16	1	0,1%	20	1,25	20	17	20	1,18	18	20	1,11	19	20	1,05	20	20	1,00	20	ou mais	20	1,00	Elaboração própria a partir de dados da Ancine.									
---	-----	-------	---	------	-----	---	-----	-------	---	------	-----	---	----	------	---	------	-----	---	----	-------	---	------	-----	---	----	-------	----	------	------	---	----	-------	----	------	------	---	----	------	----	------	-----	---	----	------	----	------	-----	---	----	------	----	------	-----	----	----	------	----	------	-----	----	---	------	----	------	-----	----	---	------	----	------	-----	----	---	------	----	------	----	----	---	------	----	------	----	----	---	------	----	------	----	----	---	------	----	------	----	----	----	------	----	----	------	----	----	------	----	----	------	----	---------	----	------	---	--	--	--	--	--	--	--	--	--

7. Como vemos, enquanto o número de equipamentos por sala será de 3 para os cinemas isolados, pode chegar a 1 por sala para grandes complexos. Isto tem reflexo financeiro claro para os exibidores, pois os pequenos exibidores deverão desembolsar uma parcela proporcionalmente maior de seu faturamento (que está diretamente ligado ao número de assentos e salas) para a aquisição e manutenção dos equipamentos do que um grande complexo situado em um shopping, por exemplo. Ou seja, a adoção da norma proposta impactará desfavoravelmente os complexos menores e sobretudo as salas isoladas, que consistem em sua maioria nos chamados "cinemas de rua".

### 3. Análise do Impacto Regulatório (AIR)

#### 3.1. Identificação do Problema

8. A identificação clara e precisa do problema a ser enfrentado pela regulação contribui para o surgimento de soluções. Ela, por si só, delimita as respostas mais adequadas para o problema, tornando-se o primeiro elemento da análise de adequação e oportunidade da regulação.

9. A identificação do problema deve ser acompanhada, sempre que possível, de documentos que detalhem a procedência da preocupação que deu origem à proposta normativa e que explicitem a origem e a plausibilidade dos dados que ancoram os remédios regulatórios propostos.

10. No presente caso, esta Seae entende que:  $\checkmark$  O problema foi identificado com clareza e precisão.  $\checkmark$  Os documentos que subsidiam a consulta pública são suficientes para cumprir esse objetivo.

11. A Ancine vem sinalizando ao mercado sua preocupação com a questão da acessibilidade já há algum tempo. Em 2014 a Agência colocou em consulta pública uma minuta de IN dispondo sobre as normas gerais e critérios básicos de acessibilidade a serem observados por projetos audiovisuais financiados com recursos públicos federais geridos pela ANCINE, que deu origem à Instrução Normativa nº 116/2014. Em 2015, a Agência colocou em consulta pública uma Notícia Regulatória e respectivo Relatório de Análise de Impacto sobre acessibilidade em salas de cinema. Esse histórico, e outras informações, estão disponibilizados na Nota Explicativa que faz parte da Consulta Pública em tela.

12. Já na Análise de Impacto realizada em 2015, a Agência afirmou que: "Por conseguinte, o problema a ser tratado nesta Análise de Impacto Regulatório - AIR é o baixo nível de acesso, por parte das pessoas com deficiência, ao conteúdo audiovisual no Brasil, e as possíveis



posições do Estado brasileiro perante o desafio de promoção da cidadania e da dignidade (pg. 1)

13. Como frisamos em nossa contribuição à Consulta Pública da Notícia Regulatória e da Análise de Impacto feitas pela Ancine em 2015, há mérito na iniciativa da Agência: 7. A Análise de Impacto que acompanha a Notícia Regulatória afirma que, de acordo com dados demográficos do Censo 2010 / IBGE, cerca de 3,39% da população brasileira possui deficiência auditiva ou visual severas, o que engloba indivíduos que possuem grande dificuldade ou não conseguem enxergar ou ouvir de modo algum. Essa porcentagem representa 6,5 milhões de pessoas, aproximadamente, que, contudo, encontram-se impossibilitadas de usufruir plenamente dos produtos audiovisuais oferecidos pelo parque exibidor nacional por conta da ausência das opções de conteúdo acessível, quais sejam (i) audiodescrição (para o caso dos deficientes visuais) e (ii) legendagem descritiva e/ou Linguagem Brasileira de Sinais - LIBRAS (para o caso dos deficientes auditivos).

### 3.2. Justificativa para a Regulação Proposta

14. A intervenção regulamentar deve basear-se na clara evidência de que o problema existe e de que a ação proposta a ele responde, adequadamente, em termos da sua natureza, dos custos e dos benefícios envolvidos e da inexistência de alternativas viáveis aplicadas à solução do problema. É também recomendável que a regulação decorra de um planejamento prévio e público por parte da agência, o que confere maior transparência e previsibilidade dos procedimentos para os administrados e denota maior racionalidade nas operações do regulador.

15. No presente caso, esta Seae entende que: 1 As informações levadas ao público pelo regulador justificam a intervenção do regulador. 2 Os dados disponibilizados em consulta pública permitem identificar coerência entre a proposta apresentada e o problema identificado. 3 A normatização decorre de planejamento previamente formalizado em documento público.

16. A já referida Análise de Impacto apresenta como justificativa para ação da agência no desenvolvimento de políticas de acessibilidade que dentre os princípios gerais da política nacional do cinema prevista na Medida Provisória nº 2.228-1/01, está caracterizado como objetivo da ANCINE, no Art. 6º § VII, "estimular a universalização do acesso às obras cinematográficas e videofonográficas, em especial as nacionais".

### 3.3. Base Legal

17. O processo regulatório deve ser estruturado de forma que todas as decisões estejam legalmente amparadas. Além disso, é importante informar à sociedade sobre eventuais alterações ou revogações de outras normas, bem como sobre a necessidade de futura regulação em decorrência da adoção da norma posta em consulta.

18. No caso em análise, a Seae entende que: 1 A base legal da regulação foi adequadamente identificada. 2 Não se detectou a necessidade de revogação ou alteração de norma preexistente. 19. No tocante às garantias legais das pessoas com deficiência, a agência cita na Análise de Impacto a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, da qual o Brasil é signatário, e a Lei nº 10.098/00, que atribui ao Poder Público o dever de remover barreiras à acessibilidade para fruição de bens culturais, inclusive. Como já





mencionado, a Agência também encontra respaldo para intervenção na Medida Provisória 2.228-1/01, que a cria e atribui princípios gerais e objetivos para sua atuação.

20. A agência também menciona o Plano Nacional da Cultura -PNC, instituído pela Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, que coloca como meta ter, até 2020, 100% das bibliotecas públicas, museus, cinemas, teatros arquivos públicos e centros culturais atendendo aos requisitos de acessibilidade com vistas ao público com deficiência.

21. Cumpre também citar a Instrução Normativa nº 116, de 18 de dezembro de 2014, da ANCINE que, no seu Art. 1º, obriga "todos os projetos de produção audiovisual financiados com recursos públicos federais geridos pela ANCINE deverão contemplar nos seus orçamentos serviços de legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS - Língua Brasileira de Sinais". Quanto às produções estrangeiras, a agência informa previsão de obrigação normativa própria para a garantia de recursos de acessibilidade nessas obras.

### 3.4. Efeitos da Regulação sobre a Sociedade

22. A distribuição dos custos e dos benefícios entre os diversos agrupamentos sociais deve ser transparente, até mesmo em função de os custos da regulação, de um modo geral, não recaírem sobre o segmento social beneficiário da medida. Nesse contexto, a regulação poderá carrear efeitos desproporcionais sobre regiões ou grupos específicos.

23. Considerados esses aspectos, a Seae entende que: ¿ A Agência discriminou quais os atores onerados com a proposta. ¿ Há mecanismos adequados para o monitoramento do impacto e para a revisão da regulação. 24. Repetimos aqui o que afirmamos na nossa contribuição à Nota Regulatória de 2015: ¿23. Em vista do fato de que a adaptação do parque exibidor por meio da aquisição de tecnologias assistivas objetiva o usufruto pleno do produto audiovisual pelos consumidores com algum tipo de deficiência em salas de cinema, está claro que são as empresas exibidoras os atores onerados com a regulamentação pretendida pela agência. (...). 24. Ainda na Análise de Impacto, a agência estipula que, para o monitoramento da norma pretendida, terá de aprimorar o Sistema de Controle de Bilheteria - SCB, por meio do qual as salas de exibição enviam relatórios de receita de bilheteria atualmente bem como outros instrumentos de fiscalização não especificados. A agência estima ainda que um custo adicional de 103 horas/mês, ou 19 novos funcionários, será necessário para execução das atividades relacionadas a editais de fomento aos pequenos exibidores.¿

### 3.5. Custos e Benefícios

25. A estimação dos custos e dos benefícios da ação governamental e das alternativas viáveis é condição necessária para a aferição da eficiência da regulação proposta, calcada nos menores custos associados aos maiores benefícios. Nas hipóteses em que o custo da coleta de dados quantitativos for elevado ou quando não houver consenso em como valorar os benefícios, a sugestão é que o regulador proceda a uma avaliação qualitativa que demonstre a possibilidade de os benefícios da proposta superarem os custos envolvidos.

26. No presente caso, a Seae entende que: ¿ Não foram apresentados adequadamente os custos associados à adoção da norma. ¿ Não foram apresentados adequadamente os benefícios associados à adoção da norma.

27. Aqui, reproduzimos in totum a análise feita neste item quando da contribuição anterior referente à Nota Regulatória e ao Relatório de Impacto Regulatório. A razão para isso é que, quando da publicação do Relatório da Ancine respondendo às considerações feitas no âmbito



daquela consulta pública, a Agência foi bastante lacônica na análise dos argumentos apresentados e colocados, respondendo apenas o seguinte: “Informa-se que foram realizados estudos da estimativa de custos para a execução dos serviços de audiodescrição e legendagem descritiva, em que se verificou que os custos envolvidos nos referidos serviços são, em geral, baixos em comparação com o montante total de produção.”

28. Portanto, como realçado na contribuição anterior, a Análise de Impacto feita pela ANCINE apresenta uma simulação dos custos de adaptação dos grupos exibidores a duas das tecnologias assistivas levantadas pela agência. Todavia, há duas razões pelas quais esta Secretaria considera que os custos demonstrados pela agência estão subestimados, como esclarece-se a seguir.

29. Primeiramente, os valores contemplam apenas a aquisição dos equipamentos necessários e seus serviços de instalação e ignoram, portanto, a depreciação desses equipamentos ao longo do tempo e a eventual necessidade de reposição de alguns deles por conta de defeitos e acidentes relacionados à própria utilização da tecnologia pelos consumidores, bem como os recursos humanos necessários para gestão do estoque e relação com o consumidor deficiente visual ou auditivo.

30. Em segundo lugar, a análise ignora o fato de que o preço dos equipamentos da tecnologia assistiva representa o equilíbrio entre os custos marginais de oferta por parte dos desenvolvedores e a demanda que, no caso de vigor da norma, partirá das empresas exibidoras. Tendo em vista que o parque exibidor brasileiro, com suas 2678 salas, ainda não utiliza tal tecnologia, e que, como apresentada na Tabela 1, acima neste parecer, apenas uma das tecnologias disponíveis é compatível com a intenção normativa da agência, há grande probabilidade de que o choque positivo de demanda gerado pela imposição da norma aumentará demasiadamente o nível do preço de equilíbrio da tecnologia, tomando a adaptação inviável para pequenos exibidores e provocando repasse indesejável aos preços dos ingressos.

31. Ao analisar o quadro de tecnologias disponíveis no mercado e seus atributos (Tabela 1, acima) percebe-se que a exigência de veiculação do conteúdo em Linguagem Brasileira de Sinais - LIBRAS apresenta uma grande restrição tecnológica e, mais do que isso, com potencial restritivo severo econômico-financeiro às empresas exibidoras, sobretudo as independentes e aquelas com menos de 20 salas. Há pelo menos dois motivos pelos quais o requerimento de LIBRAS, supondo que já seja veiculada a legendagem descritiva, tenha seu benefício marginal reduzido, como expõe-se a seguir. 32. O primeiro motivo refere-se à efetiva demanda dos deficientes auditivos por soluções que veiculem conteúdo em LIBRAS. Conforme consta do Anexo V da Análise de Impacto (pg. 89), em reunião pré-consulta com grupo de representantes de pessoas com deficiência auditiva, no dia 17/09/2014, foi registrado pela agência que os deficientes auditivos relataram que em alguns filmes como os de ação, em que é necessário prestar atenção na expressão dos artistas, não seria necessário o uso de ferramentas de acessibilidade, bem como no caso de algum filme de drama ou romance.

33. O segundo motivo refere-se à queda do analfabetismo de pessoas com deficiência, segundo dados do Censo 2010 / IBGE. Como apresentado na Cartilha do censo 2010 - Pessoas com Deficiência, a taxa de analfabetismo entre os deficientes caiu de 13,6%, em 2000, para 9,6% em 2010, sobretudo entre as mulheres. Sendo assim, é possível que a legendagem descritiva esteja ao alcance de parcela significativa dos deficientes auditivos e, dada a restrição



tecnológica imposta pelo conteúdo em LIBRAS, os custos de sua adoção se sobreponham ao seu benefício marginal associado.

34. Ainda na Análise de Impacto, a agência estima um benefício financeiro total de R\$ 10.423.607,91 associado à disponibilidade da tecnologia assistiva no parque exibidor brasileiro. Tal estimativa decorre dos dados censitários de pessoas com deficiência visual ou auditiva severas e da bilheteria de filmes nacionais para o ano de 2013. Esse benefício, não apenas encontra-se aquém dos custos de adaptação das salas - estimado em cerca de R\$ 63,6 milhões, como também encontra-se superestimado, como a própria agência relata no documento de consulta pública. Tal constatação decorre do fato de o valor desconsiderar que pessoas com deficiência pagam meia- entrada (Lei nº 12.933/13), e outros fatores relacionados à menor predisposição à frequência dos consumidores ao cinema, como renda, idade e escolarização.

#### 3.6. Opções à Regulação

35. A opção regulatória deve ser cotejada face às alternativas capazes de promover a solução do problema e devendo-se considerar como alternativa à regulação a própria possibilidade de não regular.

36. Com base nos documentos disponibilizados pela agência, na consulta pública em tela, a Seae entende que: e Não foram apresentadas as alternativas eventualmente estudadas.

37. É importante que sejam consideradas alternativas à regulação proposta, a fim de avaliar se essa é a política que refletirá o melhor resultado para o mercado em análise.

#### 4. Análise Suplementar

38. A diversidade das informações colhidas no processo de audiências e consultas públicas constitui elemento de inestimável valor, pois permite a descoberta de eventuais falhas regulatórias não previstas pelas agências reguladoras.

39. Nesse contexto, as audiências e consultas públicas, ao contribuírem para aperfeiçoar ou complementar a percepção dos agentes, induzem ao acerto das decisões e à transparência das regras regulatórias. Portanto, a participação da sociedade como baliza para a tomada de decisão do órgão regulador tem o potencial de permitir o aperfeiçoamento dos processos decisórios, por meio da reunião de informações e de opiniões que ofereçam visão mais completa dos fatos, agregando maior eficiência, transparência e legitimidade ao arcabouço regulatório.

40. Nessa linha, esta Secretaria verificou que, no curso do processo de normatização em tela: e A norma apresenta redação clara. e Não houve audiência pública ou evento presencial para debater a norma. e O prazo para a consulta pública foi adequado. e Não houve barreiras de qualquer natureza à manifestação em sede de consulta pública.

**Autor:** MARCELO DE MATOS RAMOS

**Ocupação:** COORDENADOR GERAL DE COMUNICAÇÃO E MÍDIA

**Empresa:** SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO/MF

---

#### CONSIDERAÇÕES

a Considerando as contribuições recebidas pelos associados





b Considerando que o conjunto de contribuições recebidas suscitam um número muito grande de questionamentos.

c Considerando que estes questionamentos versam principalmente sobre tecnologias e padrões tecnológicos, nem todas ainda disponíveis no Brasil

d Considerando que não existem ainda mecanismos que mitiguem o impacto financeiro gerado pela inclusão de novos custos.

e Considerando que ainda existem regulamentações pendentes na lei 13.146 de 6/7/15.

f Considerando que estas regulamentações pendentes impactam diretamente a atividade de distribuição cinematográfica.

g Considerando que o recém-regulamentado Comitê do Cadastro de Inclusão da Pessoa com Deficiência e da Avaliação Unificada de Deficiência ainda não tem membros nomeados.

h Considerando que este Comitê poderá emitir regulamentos que poderão se sobrepor, colidir ou modificar qualquer norma que venha a ser expedida poderá em pouco tempo sofrer alteração e considerando o desejo expresso de todos os associados em contribuírem de modo propositivo e positivo para uma eficaz implantação para o cumprimento da já referida lei, que enviamos a sugestão abaixo.

#### RECOMENDAÇÕES

1. A criação de uma Câmara Técnica, composta por representantes interessados deste e neste segmento.
2. Com um prazo de conclusão de seus trabalhos em um máximo de 6 meses.
3. Que tenha se reunido um mínimo de 5 vezes neste período, sempre com quórum mínimo estabelecido.
4. Que a Câmara possa convidar e receber sugestões de pessoas com notável conhecimento ou experiência em cada um dos temas a serem abordados.
5. O relatório a ser elaborado pela Câmara deverá contemplar o atendimento comum dos participantes sobre cada um dos temas estudados, especificamente, mas não só a definição de um padrão tecnológico, o tratamento a ser dado para LIBRAS, os prazos de implantação e os meios de financiamento a serem disponibilizados.

FENEEC Paulo Celso Lui

ABRAPLEX Marcelo Bertini de Rezende

ABRACINE Luiz Severiano Ribeiro

**Autor:** ANTONIO CARLOS DA SILVA

**Ocupação:** DIRETOR EXECUTIVO

**Empresa:** ABRAPLEX

---

As sugestões apresentadas levam em conta as necessidades dos públicos com deficiência visual e auditiva, o conhecimento técnico sobre acessibilidade, a Instrução Normativa 116, de



18 de dezembro de 2014 e demais marcos legais brasileiros para a normatização da proposta de texto da instrução normativa, que consta do site da ANCINE e a Nota explicativa.

Assim sendo, sugerimos que na Nota Explicativa, deve-se:

- Inserir o Decreto 5.626, de 22 de dezembro de 2005, que regulamenta a Lei 10.436, de 24 de abril de 2002, que dispõe sobre a Libras (Língua Brasileira de Sinais) como segunda língua oficial do país e dá outras providências, na Nota Explicativa.

Ressaltamos ainda que, o público com deficiência auditiva, que é usuário de Libras, mesmo esta sendo reconhecida como a segunda língua oficial do Brasil, quase não tem acesso aos filmes nacionais e estrangeiros em sua língua. Ressaltamos a importância da Janela de Libras, pois um número significativo não tem fluência em língua portuguesa na modalidade escrita, sendo a Libras a única forma de acesso ao cinema.

- Inserir o Decreto 5.296 de 2 de dezembro de 2004, que regulamenta as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências, na Nota Explicativa.

- Alinhar o processo de implementação e regulamentação dos distribuidores e exibidores com a Instrução Normativa 116, de 18 de dezembro de 2014, que trata da produção.

- Incentivar a realização de estudos, pesquisas, sistematização e disseminação sobre acessibilidade no audiovisual, envolvendo o poder público, as universidades, as pessoas com deficiência, as organizações da sociedade civil ligadas aos direitos das pessoas com deficiência à cultura, e a cadeia produtiva do cinema.

- Criar mecanismos de avaliação e aprovação da qualidade técnica dos recursos de acessibilidade (audiodescrição, legenda descritiva e janela de Libras) dos filmes nacionais e estrangeiros.

- Regular e criar padrões compatíveis de produção, distribuição e exibição dos recursos de acessibilidade (audiodescrição, legenda descritiva e janela de Libras), tanto para a produção nacional como para a internacional.



- Definir padrões de inserção dos recursos de acessibilidade (audiodescrição, legenda descritiva e janela de Libras) no processo de produção, para que sejam compatíveis com as tecnologias assistivas de modalidade fechada individual para cada um dos três recursos de acessibilidade (audiodescrição, legenda descritiva e janela de Libras), que dão conta das diferentes necessidades do público com deficiência visual e auditiva.
- Regularizar como serão implementados os recursos de acessibilidade (audiodescrição, legenda descritiva e janela de Libras), em Mostras e Festivais.
- Definir os padrões audiodescrição de filmes estrangeiros que não contem com dublagem.

Este documento foi produzido por um grupo de profissionais com e sem deficiência que trabalham com a garantia de direito à cultura, para as pessoas com deficiência, em especial o audiovisual. Subscvem as contribuições:

Carla Mauch e Guacyara Labonia - coordenadoras da OSCIP Mais Diferenças - Educação e Cultura Inclusivas

Ana Rosa Bordin Rabello - responsável pela BRDN (produtora de acessibilidade)

Saulo Tomé - videasta

Artur Brandt - videasta

Tiago Marchesano - especialista em acessibilidade cultural

Wagner Santana - cientista social

Maria da Luz Milan - pedagoga

Maria Silvana Gomes - jornalista

Alex Almeida - designer

Felix Oliveira Santos - intérprete de LIBRAS

Danilo Santos - instrutor de LIBRAS (surdo)

Henri Sawano - instrutor de LIBRAS (surdo)

Lais Yazbeck - administradora



José Fernandes - contador

Ariele Alves Antonucci - instrutora de LIBRAS (surda)

Michel de Freitas - instrutor de LIBRAS (surdo)

Danielle Bello - gestora de políticas públicas

Thais Pereira Martins - gestora de políticas públicas

Gustavo Freitas Bevilacqua - gestor de políticas públicas

Sergio Oliveira Silva- intérprete de LIBRAS

Mario Paulo Greggio - estudante e estagiário com deficiência

**Autor:** GUACYARA LABONIA GUERREIRO

**Ocupação:** COORDENAÇÃO GERAL

**Empresa:** MAIS DIFERENÇAS

---

#### **1 – Descrição da Medida**

Trata-se de minuta de Instrução Normativa colocada em Consulta Pública pela ANCINE para estabelecer critérios de acessibilidade visual e auditiva a serem observados nos segmentos de distribuição e exibição cinematográfica. Esta iniciativa não é isolada e compõe o conjunto de ações empreendido pela Agência, voltado à promoção do acesso visual e auditivo ao conteúdo audiovisual. A promoção do acesso, na qualidade de direito humano fundamental, encontra amplo respaldo na legislação brasileira e internacional.

#### **2 – Manifestação do Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual – SICAV**

Embora seja em princípio favorável à ampliação das condições de acessibilidade das obras audiovisuais, o SICAV, e apesar de não ser legalmente exigido neste momento, estamos dispostos a agilizar a aplicação da Lei Federal 13.146/2015 para certas tecnologias e, assim, garantir uma implementação mais rápida a determinadas ferramentas de acessibilidade no Brasil, demonstrando seu compromisso com pessoas que dependem de tais ferramentas para ter amplo acesso aos filmes.

Neste sentido, a minuta propõe que:



- As salas de exibição comercial deverão dispor de tecnologia assistiva voltada a fruição dos recursos de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais, no modalidade fechada individual;
- Quantitativo mínimo de equipamentos e suportes individuais voltados à promoção da acessibilidade audiovisual e auditiva deve variar em função do tamanho do complexo;
- A obrigação sobre exibidores está condicionada a existência prévia dos recursos de acessibilidade referente à obra que será exibida e à disponibilidade dos referidos recursos ao exibidor;
- As empresas distribuidoras deverão disponibilizar ao exibidor cópia de todas as obras audiovisuais com recursos de acessibilidade (já descritos);
- Prazos para cumprimento da obrigação.

Como acima exposto, a promoção da acessibilidade encontra amplo amparo legal.

O art. 5º, inciso II da Constituição Federal reza que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". O art. 12 da Lei 10.098, de 19/12/2000, base legal de onde a minuta de IN retira sua legitimidade normativa, dispõe apenas que:

"Os locais de espetáculos, conferências, aulas e outros de natureza similar deverão dispor de espaços reservados para pessoas que utilizam cadeira de rodas, e de lugares específicos para pessoas com deficiência auditiva e visual, inclusive acompanhante, de acordo com a ABNT, de modo a facilitar-lhes as condições de acesso, circulação e comunicação".

Mais adiante no artigo 19, completa:

"Os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens adotarão plano de medidas técnicas com o objetivo de permitir o uso da linguagem de sinais ou outra substituição, para garantir o direito de acesso à informação às pessoas portadoras de deficiência auditiva, na forma e no prazo previstos em regulamento.

Note-se que, em momento algum, a lei autoriza o poder executivo ou suas autarquias a estabelecer, para produtores audiovisuais, a obrigatoriedade de inserção de legendas em suas obras. Os titulares das obrigações legais acima descritas são, no caso do artigo 12, os "locais de espetáculo" (que no caso do cinema se traduz como "exibidores") e, no caso do artigo 19, os "radiodifusores", que são as emissoras de TV aberta.

No tocante ao texto da minuta posta em Consulta Pública, compete-nos tecer comentários sobre os tópicos de maior relevância para o assunto ora tratado para, posteriormente, indicar as sugestões pertinentes à referida minuta.



#### Artigo 5º:

Dispõe que “cabe ao distribuidor disponibilizar ao exibidor, com recursos de acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais da obra audiovisual, cópia de todas as obras audiovisuais por ele distribuídas”. Desta forma, entende-se pelo verbo utilizado que não haveria obrigação expressa do distribuidor adequar as obras com recursos de acessibilidade, bastando, apenas, intermediar obras já adaptadas. Com isso, o ônus seria repassado aos produtores audiovisuais brasileiros.

No entanto, considerando o contexto no qual a IN está inserida e a ausência de diferenciação entre a distribuição de obras cinematográficas brasileiras e estrangeiras, entendemos ser prudente a adoção do entendimento de que o objetivo da Agência, ao impor tal medida, é de imputar ao distribuidor o ônus de implantar a acessibilidade, principalmente no tocante as obras estrangeiras no que diz respeito às que forem objeto do licenciamento firmado com o exibidor. Nossos comentários abaixo levarão em consideração o entendimento da ANCINE sobre esta questão.

Destaca-se que a Análise de Impacto Regulatório nº 01/2014/SEC realizada pela ANCINE, concluída em fevereiro de 2015, e que embasou a redação da minuta de instrução normativa em questão, analisou a obrigação de inclusão dos recursos de acessibilidade apenas em relação a obras nacionais, e em suas conclusões recomendou que se estude a criação de obrigação normativa específica para regular a existência de recursos de acessibilidade nas obras estrangeiras, principalmente nos grandes lançamentos comerciais.

Em resumo, abaixo o cenário ante o entendimento da ANCINE:

- 1 - Obras brasileiras produzidas com recursos incentivados – IN 116 – custos incluídos nos projetos (ônus financeiro das produtoras);
- 2 – Obras brasileiras produzidas sem recursos incentivados – Não há direcionamento por parte da ANCINE (IN), mas fica a obrigação do distribuidor de disponibilizar a obra com acessibilidade;
- 3 – Obras estrangeiras - Não há direcionamento por parte da ANCINE (IN), mas fica a obrigação do distribuidor de disponibilizar a obra com acessibilidade.

Nos casos 2 e 3 entendemos que os distribuidores ficarão responsáveis pela adaptação das obras, mesmo que o custo seja de alguma forma repassado aos produtores.

#### Artigo 6º





A minuta da IN viola a lei federal quando aplica prazos inferiores àqueles estabelecidos no Estatuto da Pessoa com Deficiência para as obrigações impostas aos exibidores, ou seja, o prazo de adequação ao invés dos 4 anos previstos na lei, é reduzido para até 2 anos, conforme art. 6º da minuta, de acordo com o tamanho do complexo exibidor.

Não obstante entendermos que a proposta de instrução normativa contradiz o período legalmente estabelecido de 4 anos, e que, portanto, a ANCINE está atuando além dos poderes que lhe foram concedidos pela lei, entendemos que todos os agentes do mercado devem trabalhar, desde que seja viável do ponto de vista prático, para implementar medidas de acessibilidade em prazos que em geral estejam adequados às propostas formuladas pela ANCINE na minuta de instrução normativa. Não apenas o prazo legal é maior, como um prazo adicional além do período final de 6 meses previsto na atual versão da instrução normativa contribuirá enormemente para a diminuição de problemas práticos de implementação e resultará numa experiência de qualidade para o público.

Se o prazo fixado pela ANCINE for muito curto, os distribuidores e os exibidores poderão não estar em condições de implementar as medidas tecnológicas para a proteção da sua propriedade intelectual, nem tecnologias padrão e com interoperabilidade para garantir que os exibidores terão equipamentos para acessar os arquivos gerados pelos distribuidores e muito menos avaliar se será possível para os prestadores de serviço suprir o aumento artificial de demanda atribuível unicamente aos curtos prazos determinados pela agência.

A falta dos recursos e estudos acima – que demandam um tempo razoável para serem efetivamente implementados de acordo com a natureza de cada ferramenta de acessibilidade – resultaria em um acesso não satisfatório para a audiência em questão.

Podemos acreditar que um dos motivos para esta divergência, consiste no fato da minuta da Instrução Normativa ter sido elaborada com base na Análise de Impacto Regulatória realizada pela ANCINE antes da publicação do Estatuto da Pessoa com Deficiência, sendo adotadas assim premissas em desacordo com a norma federal vigente.

A minuta da Instrução Normativa não previu medidas preventivas à pirataria, e a prática de *camcording* pode ser agravada de acordo com a tecnologia escolhida pelos exibidores para a disponibilização dos recursos de acessibilidade.

Considerando que não há no mercado grande variedade de plataformas e softwares estabelecidos e testados no mercado nacional e internacional para salas de cinema, que comportem a tecnologia assistiva, mostra-se necessário amplo debate com toda a cadeia de



agentes envolvidos para que se alcance, não só a finalidade pretendida pela minuta da IN, também para incluir mecanismos de combate à pirataria.

É necessário, portanto, estudos mais aprofundados sobre as formas e impactos das tecnologias que serão utilizadas, tanto em relação ao seu funcionamento e disponibilidade no mercado, como em relação à prevenção da pirataria. Tais discussões devem se dar através da realização de Audiências Públicas, num primeiro momento, e da criação de uma Câmara Técnica num segundo momento.

A minuta colocada em Consulta Pública não contempla nenhum critério objetivo que vise orientar o servidor fiscalizador quanto aos parâmetros para aplicação das sanções previstas, restando uma grande carga de discricionariedade.

Por outro lado, a Instrução Normativa nº 109, que regulamenta o processo administrativo para aplicação de penalidades por infrações contidas na atividade cinematográfica, dispõe parâmetros a serem observados na aplicação de sanções, especialmente nos arts. 18 e 19, que classificam as infrações em "leves", "graves" e "gravíssimas", além de prever as circunstâncias atenuantes e agravantes, respectivamente.

A IN também não prevê a adoção de mecanismos que preservem a justa competição entre os agentes do mercado que oferecem e, por consequência, comercializarão soluções tecnológicas para, por exemplo, evitar cláusulas de exclusividade, monopólio técnico, reserva de mercado e outras.

**Autor:** SILVIA MARIA SACHS RABELLO

**Ocupação:** EMPRESÁRIA

**Empresa:** SICAV-RJ

## **ARTIGO 1º**

### **a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública**

"Art. 1º. Esta Instrução Normativa regulamenta o provimento de recursos de acessibilidade visual e auditiva nos segmentos de distribuição e exibição cinematográfica."

### **b) Contribuições**

#### **b.1) Sugestão:**



É como havia dito acho importante os sons e os efeitos sonoros

**Justificativa:** Nenhuma

**Autor:** CLÁUDIO HENRIQUE DOS SANTOS

**Ocupação:** DESIGNER

**Empresa:** TOPO

#### ARTIGO 2º, inciso I

##### a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública

*"CAPÍTULO I*

*DEFINIÇÕES*

*Art. 2º. Para fins desta Instrução Normativa entende-se como:*

*I – Acessibilidade: possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida."*

##### b) Contribuições

###### b.1) Sugestão:

É como havia dito acho importante os sons e os efeitos sonoros

**Justificativa:** Nenhuma

**Autor:** CLÁUDIO HENRIQUE DOS SANTOS

**Ocupação:** DESIGNER

**Empresa:** TOPO

#### ARTIGO 2º, inciso II

##### a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública

*"CAPÍTULO I*

*DEFINIÇÕES*

*Art. 2º. Para fins desta Instrução Normativa entende-se como:*

*(...)*

*II – Audiodescrição: narração, em língua portuguesa, integrada ao som original da obra audiovisual, contendo descrições de sons e elementos visuais e quaisquer informações adicionais que sejam relevantes para possibilitar a melhor compreensão da obra."*



**b) Contribuições**

**b.1) Sugestão:** É certo às línguas

**Justificativa:** É bom serviço

**Autor:** CLÁUDIO HENRIQUE DOS SANTOS

**Ocupação:** DESIGNER

**Empresa:** TOPO

**ARTIGO 2º, inciso III**

**a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública**

*"CAPÍTULO I*

*DEFINIÇÕES*

*Art. 2º. Para fins desta Instrução Normativa entende-se como:*

*(...)*

*III – Barreiras: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que limite ou impeça a participação social da pessoa, bem como o gozo, a fruição e o exercício de seus direitos à acessibilidade, à liberdade de movimento e de expressão, à comunicação, ao acesso à informação, à compreensão, à circulação com segurança, entre outros, classificadas em:*

- a) barreiras urbanísticas: as existentes nas vias e nos espaços públicos e privados abertos ao público ou de uso coletivo;*
- b) barreiras arquitetônicas: as existentes nos edifícios públicos e privados;*
- c) barreiras nos transportes: as existentes nos sistemas e meios de transportes; e*
- d) barreiras nas comunicações e na informação: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que dificulte ou impossibilite a expressão ou o recebimento de mensagens e de informações por intermédio de sistemas de comunicação e de tecnologia da informação."*

**b) Contribuições**

**b.1) Sugestão:** Acho que estas barreiras devem ser quebradas

**Justificativa:** Meu modo de pensar é que todos deviam ter chances iguais

**Autor:** CLÁUDIO HENRIQUE DOS SANTOS

**Ocupação:** DESIGNER

**Empresa:** TOPO

**ARTIGO 2º, inciso IV**

**a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública**

*"CAPÍTULO I*

*DEFINIÇÕES*



Art. 2º. Para fins desta Instrução Normativa entende-se como:

(...)

IV – *Complexo de Exibição: unidade arquitetônica ou operacional organizadora de um conjunto articulado de serviços voltados à atividade de exibição cinematográfica, estruturados a partir de uma ou mais salas de exibição, contíguas ou não, agrupadas sob um mesmo nome e cuja programação seja divulgada de forma única.*

#### **b) Contribuições**

##### **b.1) Sugestão: também concordo**

**Justificativa:** Mas nem todos tem as mesmas chances

**Autor:** CLÁUDIO HENRIQUE DOS SANTOS

**Ocupação:** DESIGNER

**Empresa:** TOPO

#### **ARTIGO 2º, inciso VI**

##### **a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública**

*"CAPÍTULO I*

*DEFINIÇÕES*

Art. 2º. Para fins desta Instrução Normativa entende-se como:

(...)

VI – *Grupo Econômico: associação de empresas unidas por relações societárias de controle ou coligação, nos termos do art. 243, da Lei 6.404/1976, ou ligadas por sócio comum com posição preponderante nas deliberações sociais de ambas as empresas, ou, ainda, vinculadas por relações contratuais que impliquem acordo de estratégia comercial com finalidade e prazos indeterminados.*

#### **b) Contribuições**

##### **b.1) Sugestão: Conforme a lei poderia ser seguida**

**Justificativa:** Nenhuma

**Autor:** CLÁUDIO HENRIQUE DOS SANTOS

**Ocupação:** DESIGNER

**Empresa:** TOPO

#### **ARTIGO 2º, inciso VII**

##### **a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública**

*"CAPÍTULO I*

*DEFINIÇÕES*



Art. 2º. Para fins desta Instrução Normativa entende-se como:

(...)

VII - Grupo Exibidor: grupo econômico formado por exibidores."

**b) Contribuições**

**b.1) Sugestão:** Totalmente certo

**Justificativa:** Essa sugestão é um bom começo

**Autor:** CLÁUDIO HENRIQUE DOS SANTOS

**Ocupação:** DESIGNER

**Empresa:** TOPO

**ARTIGO 3º caput**

**a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública**

*"Capítulo II*

*DISPOSIÇÕES GERAIS*

Art. 3º. As salas de exibição comercial deverão dispor de tecnologia assistiva voltada à fruição dos recursos de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais.

§ 1º. Os recursos de acessibilidade deverão ser providos na modalidade fechada individual."

**b) Contribuições**

**b.1) Sugestão:** Art. 3º. As salas de exibição comercial deverão dispor de tecnologia assistiva voltada à fruição dos recursos de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS e Língua Brasileira de Sinais.

**Justificativa:** É fundamental que seja oferecida, de forma democrática e irrestrita, a todo cidadão, a oportunidade de receber qualquer conteúdo oferecido dentro das salas de exibição de forma a ser compreendido plenamente por todos. Ressalto a importância desta Normativa seguir a LEI 10.436 de 24 de abril de 2002, de reconhecer a LIBRAS e incluir a distribuição de conteúdo também nesta Língua.

**Autor:** SOLANGE BARBOSA PINHEIRO DE ALMEIDA

**Ocupação:** EMPRESÁRIA

**Empresa:** Ktalise Assessoria e Tecnologias Ltda.

**ARTIGO 3º, §1º**

**a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública**

*"Capítulo II*

*DISPOSIÇÕES GERAIS*

Art. 3º. As salas de exibição comercial deverão dispor de tecnologia assistiva voltada à fruição dos recursos de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais.

§ 1º. Os recursos de acessibilidade deverão ser providos na modalidade fechada individual."



## **b) Contribuições**

**b.1) Sugestão:** § 1º. Os recursos de acessibilidade deverão ser providos na modalidade fechada individual.

**Justificativa:** Esta é a melhor solução possível para que não haja impacto e interferência na experiência dos demais usuários das salas de exibição. E cumpre seu papel de dar autonomia e escolha à pessoa que dela necessite.

**Autor:** SOLANGE BARBOSA PINHEIRO DE ALMEIDA

**Ocupação:** EMPRESÁRIA

**Empresa:** Ktalise Assessoria e Tecnologias Ltda.

**b.2) Sugestão:** Art. 3º. As salas de exibição comercial deverão dispor de tecnologia assistiva voltada à fruição dos recursos de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS e Língua Brasileira de Sinais e Sistema FM para transmissão de sons dos vídeos diretamente aos aparelhos auditivos. § 1º. Os recursos de acessibilidade deverão ser providos na modalidade fechada individual.

**Justificativa:**

O sistema FM possibilita a inclusão do deficiente auditivo que não é totalmente surdo, que não utiliza libras mas que utiliza leitura labial por exemplo. A legenda não dá a mesma imersão ao vídeo que um sistema que permite o deficiente ouvir e não apenas ler e ver.

**Autor:** JEFFERSON SIQUEIRA CAMPANHA

**Ocupação:** TECNICO ADMINISTRATIVO

**ARTIGO 3º, §2º**

## **a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública**

*"Capítulo II*

*DISPOSIÇÕES GERAIS*

*Art. 3º. As salas de exibição comercial deverão dispor de tecnologia assistiva voltada à fruição dos recursos de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais.*

*(...)*

*§ 2º. O complexo de exibição comercial deve possuir número mínimo de equipamentos e suportes voltados à fruição individual do conteúdo acessível, fixado em tabela constante do Anexo.."*

## **b) Contribuições**

**b.1) Sugestão § 2º.** O complexo de exibição comercial deve possuir número mínimo de equipamentos e suportes voltados à fruição individual do conteúdo acessível, fixado em tabela constante do Anexo.

**Justificativa:** É importante que os Exibidores tenham a responsabilidade de disponibilizar aos espectadores uma quantidade de equipamentos para que sejam transmitidos os recursos acessíveis. Entretanto delimitar um mínimo impõe uma restrição ao número de pessoas que irão assistir a um filme num determinado complexo. Hoje é possível que cada espectador possa receber de forma fechada e individual o conteúdo que está sendo exibido na tela em seu Smartphone ou Tablete. Isso corrobora para a autonomia e aumento de oferta de filmes com recursos acessíveis para esta população.



Soluções baseadas em software possibilitam a escalabilidade de oferta de conteúdos acessíveis em smartphones e tablets dos próprios espectadores. A fixação de um número específico de equipamentos faz com que haja um desbalanceamento entre pequenos e grandes exibidores em regiões com mais ou menos densidade demográfica e nível sócio econômico, o que estatisticamente pode não oferecer a melhor solução para aumentar a frequência da pessoa com deficiência em um complexo.

**Autor:** SOLANGE BARBOSA PINHEIRO DE ALMEIDA

**Ocupação:** EMPRESÁRIA

**Empresa:** Ktalise Assessoria e Tecnologias Ltda.

**ARTIGO 3º, §3º**

**a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública**

*"Capítulo II*

*DISPOSIÇÕES GERAIS*

*Art. 3º. As salas de exibição comercial deverão dispor de tecnologia assistiva voltada à fruição dos recursos de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais.*

*(...)*

*§ 3º. É livre a escolha pelo exibidor da tecnologia assistiva para a fruição dos serviços de acessibilidade, desde que observado o disposto no caput.."*

**b) Contribuições**

**b.1) Sugestão §3.** É livre a escolha pelo exibidor da tecnologia assistiva desde que a tecnologia esteja em conformidade com os padrões técnicos e de segurança estabelecidos pela ANCINE, os quais irão promover uma experiência positiva para todos os consumidores, ao mesmo tempo em que assegurarão a proteção à propriedade intelectual contida nas obras audiovisuais.

**Justificativa:** O objetivo da sugestão deste parágrafo terceiro é promover padrões que fornecerão à audiência uma experiência de qualidade ao mesmo tempo em que previne a pirataria, seja através de camcording ou de outras formas não autorizadas de cópia e distribuição da obra audiovisual. De acordo com a Análise de Impacto Regulatório nº 01/2014/SEC, as ferramentas de acessibilidade auditiva e visual disponíveis atualmente ou não oferecem suporte para LIBRAS ou apresentam como desvantagem um potencial facilitador de contrafação (pirataria) dos arquivos de acessibilidade e da faixa de áudio. A tecnologia adotada deve proteger a propriedade intelectual relativa às obras audiovisuais e aos arquivos digitais contendo recursos de acessibilidade. As obras audiovisuais são estritamente protegidas durante as fases de produção, pós-produção e distribuição. Essa proteção inclui tecnologias codificadas e, também, uma rigorosa avaliação dos fornecedores. Antes da obtenção do conteúdo codificado pelo distribuidor para pré-exibição da obra, o fornecedor é submetido a uma auditoria de segurança, realizada pela MPA e/ou por um de seus membros individualmente, que inclui a visita de uma equipe especializada para assegurar o quão segura a obra está com o fornecedor. Isso ocorre não apenas com a obra em si, mas seu roteiro. Por exemplo, um prestador de serviço de legendagem também deve se submeter à mesma auditoria de segurança antes de realizar o serviço. A MPA recomenda que as tecnologias fornecidas por exibidores e os arquivos digitais 14 de acessibilidade fornecidos por distribuidores devam ser previamente determinados pela ANCINE, de modo que haja um padrão de interoperabilidade no qual o acesso ao arquivo fornecido por qualquer distribuidor irá funcionar adequadamente com a tecnologia assistiva que o exibidor escolher





(independentemente de qual companhia fornecer a tecnologia) de maneira a promover uma experiência positiva para todos os consumidores ao mesmo tempo em que protege a propriedade intelectual contida e relacionada às obras audiovisuais. Adicionalmente, considerando que não há no mercado grande variedade de plataformas e software estabelecidos e testados nacional e internacionalmente em salas de cinema, que comportem a tecnologia assistiva, mostra-se necessário amplo debate com toda a cadeia de agentes envolvidos para que se alcance, não só a finalidade pretendida pela minuta da IN, mas também para incluir mecanismos de combate à pirataria em todos os casos, levando em consideração as tecnologias assistivas que foram adotadas, e que se tornaram padrão em outros mercados do mundo. Portanto, faz-se necessária a realização de estudos mais aprofundados sobre as formas e impactos das tecnologias que serão utilizadas, tanto em relação ao seu funcionamento e disponibilidade no mercado, como também em relação à prevenção da pirataria. Essas discussões poderão ser realizadas através de Audiências Públicas, em um primeiro lugar, e da criação de uma Câmara Técnica em segundo lugar.

**Autor:** RICARDO CASTANHEIRA

**Ocupação:** DIRETOR-GERAL

**Empresa:** MOTION PICTURE ASSOCIATION - AMÉRICA LATINA

**b.2) Sugestão §3.** É livre a escolha pelo exibidor da tecnologia assistiva desde que a tecnologia esteja em conformidade com os padrões técnicos e de segurança estabelecidos pela ANCINE, os quais irão promover uma experiência positiva para todos os consumidores, ao mesmo tempo em que assegurarão a proteção à propriedade intelectual contida nas obras audiovisuais.

**Justificativa:** O objetivo da sugestão deste parágrafo terceiro é promover padrões que fornecerão à audiência uma experiência de qualidade ao mesmo tempo em que previne a pirataria, seja através de *camcording* ou de outras formas não autorizadas de cópia e distribuição da obra audiovisual.

Como destacado na Análise de Impacto Regulatório nº 01/2014/SEC, as ferramentas de acessibilidade auditiva e visual disponíveis atualmente ou não oferecem suporte para LIBRAS ou apresentam como desvantagem um potencial facilitador de contrafação (pirataria) dos arquivos de acessibilidade e da faixa de áudio. A tecnologia adotada deve proteger a propriedade intelectual relativa às obras audiovisuais e aos arquivos de acessibilidade.

As obras audiovisuais são estritamente protegidas durante as fases de produção, pós-produção e distribuição. Essa proteção inclui tecnologias codificadas e, também, uma rigorosa avaliação das partes envolvidas em sua produção. Antes da obtenção do conteúdo codificado pelo distribuidor para pré-exibição da obra, este distribuidor é submetido à uma auditoria em segurança, realizada pela MPA e/ou por um de seus membros individualmente, que inclui a visita de uma equipe especializada para assegurar o quão seguro a obra está com este. Isso ocorre não apenas com a obra em si, mas seu roteiro. Por exemplo: um prestador de serviço de legendagem também deve submeter-se à mesma auditoria de segurança antes de realizar o serviço.

O SICAV sugere que as tecnologias fornecidas por exibidores e os arquivos digitais de acessibilidade fornecidos por distribuidores devam ser previamente determinados pela ANCINE, de modo que haja um padrão de interoperabilidade no qual o acesso ao arquivo fornecido por qualquer distribuidor irá funcionar adequadamente com a tecnologia assistiva



que o exibidor escolher (independentemente de qual companhia fornecer a tecnologia) maneira a promover uma experiência positiva para todos os consumidores ao mesmo tempo em que protege a propriedade intelectual contida e relacionada às obras audiovisuais.

Adicionalmente, considerando que não há no mercado grande variedade de plataformas e softwares estabelecidos e testados no mercado nacional e internacional para salas de cinema, que comportem a tecnologia assistiva, mostra-se necessário amplo debate com toda a cadeia de agentes envolvidos para que se alcance, não só a finalidade pretendida pela minuta da IN, mas também para incluir mecanismos de combate à pirataria em todos os casos, levando em consideração as tecnologias assistivas que foram adotadas, e que se tornaram padrão em outros mercados do mundo.

Portanto, faz-se necessária a realização de estudos mais aprofundados sobre as formas e impactos das tecnologias que serão utilizadas, tanto em relação ao seu funcionamento e disponibilidade no mercado, como também em relação à prevenção da pirataria. Essas discussões poderão ser realizadas através de Audiências Públicas, em um primeiro lugar, e da criação de uma Câmara Técnica em segundo lugar.

**Autor:** SILVIA MARIA SACHS RABELLO

**Ocupação:** EMPRESÁRIA

**Empresa:** SICAV-RJ

#### **ARTIGO 5º**

##### **a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública**

*"Art. 5º. Cabe ao distribuidor disponibilizar ao exibidor, com recursos de acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais da obra audiovisual, cópia de todas as obras audiovisuais por ele distribuídas.."*

##### **b) Contribuições**

**b.1) Sugestão** Art. 5º. Cabe ao distribuidor disponibilizar ao exibidor, com recursos de acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais da obra audiovisual, cópia de todas as obras audiovisuais por ele distribuídas.

**Justificativa:** Não está claro de que forma o distribuidor irá entregar ao exibidor os recursos de acessibilidade de uma obra Audiovisual e nem se todas as cópias distribuídas em território nacional deverão conter os recursos acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais. Isto deverá ser melhor detalhado para que não haja dúvida, duplicidade ou incompatibilidade de formatos no momento da exibição, fazendo com que se estabeleça um impasse, e a pessoa com a necessidade de receber os recursos acessíveis acabe sendo prejudicada. Sugerimos a constituição de um grupo de trabalho com todos os representantes da cadeia: distribuidores, exibidores e fornecedores de soluções para entrega de acessibilidade em obra audiovisuais. Estas questões são complexas e de impacto para uma grande parcela da sociedade, que atualmente está excluída da experiência do cinema, e por conseguinte devem ser melhor discutidas e definidas antes do início da implementação.





**Autor:** SOLANGE BARBOSA PINHEIRO DE ALMEIDA

**Ocupação:** EMPRESÁRIA

**Empresa:** Ktalise Assessoria e Tecnologias Ltda.

**b.2) Sugestão:** Art. 5º. Cabe ao distribuidor disponibilizar aos exibidores obras audiovisuais com recursos de acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais, por meio de arquivos digitais, utilizando tecnologias padrão e com interoperabilidade, que deverão ser compatíveis com as tecnologias assistivas dos exibidores mencionadas no artigo 3, de modo a permitir a acessibilidade. 15 [Novo Artigo para o Capítulo II] Em relação às tecnologias assistivas para a linguagem brasileira de sinais - LIBRAS, a ANCINE deverá criar uma Câmara Técnica, dentro do prazo de dois meses contado a partir da entrada em vigor desta Instrução Normativa, com o objetivo de avaliar e determinar as possíveis tecnologias padrão e com interoperabilidade para a ferramenta de acessibilidade com a linguagem LIBRAS. A Câmara Técnica deverá ser composta por um representante dos distribuidores nacionais, um representante dos distribuidores internacionais, um representante dos exibidores nacionais, um representante dos exibidores internacionais e um representante da ANCINE. Em prazo não superior a 01 ano contado a partir da criação da Câmara Técnica, esta Câmara determinará os padrões e prazos para a implementação das tecnologias assistivas pelos exibidores, e para os arquivos digitais de acessibilidade a serem fornecidos pelos distribuidores. As conclusões da Câmara Técnica serão subsidiadas por uma Análise de Impacto Regulatório por ela produzida. [Novo Artigo para o Capítulo II]. Nada nesta instrução normativa deverá impedir o titular de direito autoral de incluir medidas tecnológicas de proteção nas cópias disponibilizadas para os distribuidores e exibidores, conquanto que tais medidas tecnológicas de proteção não interfiram no regular funcionamento das tecnologias padrão aprovadas pela Ancine.

**Justificativa:** Como mencionado acima, a minuta proposta de instrução normativa não possui uma determinação clara sobre a tecnologia padrão para ser utilizada por exibidores e distribuidores de modo a assegurar que as ferramentas de acessibilidade serão 16 fornecidas e que não haverá problemas práticos de implementação quando os agentes do segmento audiovisual começarem a compartilhar o conteúdo acessível. Adicionalmente, o uso de ferramentas de acessibilidade como a legendagem, a legendagem descritiva, a audiodescrição e LIBRAS – a linguagem brasileira de sinais, requererão esforços para encontrar novos parceiros capazes de atender a essa demanda, o que sugere uma preocupação enorme no que se refere a pirataria. Desta forma, quando for estabelecer os padrões tecnológicos, a ANCINE, com os subsídios dos titulares de direitos autorais, deverá incluir tecnologias de proteção ao conteúdo. Sugerimos, também, a implementação pela ANCINE de uma nova Avaliação de Impacto Regulatório focada especialmente no segmento de distribuição e abordando as possíveis tecnologias disponíveis para a implementação de ferramentas de acessibilidade com LIBRAS, bem como a criação de uma Câmara Técnica com representatividade do setor privado. A Câmara técnica deverá avaliar quais as possíveis tecnologias que de fato irão atender as necessidades dos deficientes auditivos e quais tecnologias padrão e interoperacionais irão garantir as medidas de segurança necessárias para proteger a propriedade intelectual das obras audiovisuais e dos arquivos de acessibilidade. Na referida Análise, devem ser avaliados o custo da mão de obra especializada para atender a um esperado aumento na demanda, como as medidas de acessibilidade serão inseridas na obra, se há alguma tecnologia possível que o exibidor poderá utilizar para disponibilizar a obra com LIBRAS, isto é, se as ferramentas de acessibilidade seriam disponibilizadas por meio de computadores portáteis ou outros equipamentos, e quais funcionalidades estariam disponíveis nesses equipamentos.

**Autor:** RICARDO CASTANHEIRA

**Ocupação:** DIRETOR-GERAL

**Empresa:** MOTION PICTURE ASSOCIATION - AMÉRICA LATINA



**b.3) Sugestão: Art. 5º.** Cabe ao distribuidor disponibilizar aos exibidores obras audiovisuais com recursos de acessibilidade, tais como legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais, por meio de arquivos digitais, utilizando tecnologias padrão e com interoperabilidade, que deverão ser compatíveis com as tecnologias assistivas dos exibidores mencionadas no artigo 3, de modo a permitir a acessibilidade.

Art [n] Em relação às tecnologias assistivas que utilizem a linguagem brasileira de sinais - LIBRA, a ANCINE deverá criar uma Câmara Técnica, dentro do prazo de dois meses a partir da entrada em vigor desta Instrução Normativa com o objetivo de avaliar e determinar as possíveis tecnologias padrão e com interoperabilidade para a ferramenta de acessibilidade com a linguagem LIBRAS. A Câmara Técnica deverá ser composta por um representante dos distribuidores nacionais, um representante dos distribuidores internacionais, um representante dos exibidores nacionais, um representante dos exibidores internacionais e um representante da ANCINE. No prazo de até 01 ano a partir de sua criação a Câmara Técnica determinará os padrões e prazos para as tecnologias assistivas a serem fornecidas pelos exibidores e os arquivos de acessibilidade a serem fornecidos pelos distribuidores. As decisões da Câmara Técnica serão subsidiadas pela Análise de Impacto Regulatório produzida.

Art. [n]. Nada nesta instrução normativa deverá impedir o titular de direito autoral de incluir medidas tecnológicas de proteção nas cópias produzidas para os distribuidores e exibidores, conquanto que tais medidas de proteção tecnológica não interfiram no regular funcionamento das tecnologias padrão aprovadas pela Ancine.

**Justificativa:** Como mencionado acima, a minuta proposta de instrução normativa não possui uma determinação clara sobre a tecnologia padrão para ser utilizada por exibidores e distribuidores de modo a assegurar que as ferramentas de acessibilidade serão fornecidas e que não haverá problemas práticos de implementação quando os agentes do segmento audiovisual começarem a compartilhar o conteúdo acessível.

Adicionalmente, o uso de ferramentas de acessibilidade como a legendagem, a legendagem descritiva, a audiodescrição e LIBRAS – a linguagem brasileira de sinais – requererão esforços para encontrar novos parceiros capazes de atender a essa demanda, o que sugere uma preocupação enorme no que se refere a pirataria. Desta forma, quando for estabelecer os padrões tecnológicos, a ANCINE, com os subsídios dos titulares de direitos autorais, deverá incluir tecnologias de proteção ao conteúdo.

Sugerimos, também, a implementação pela ANCINE de uma nova Avaliação de Impacto Regulatório focada especialmente no segmento de distribuição e nas tecnologias possíveis para a implementação de ferramentas de acessibilidade com LIBRAS, bem como a criação de uma Câmara Técnica com representatividade do setor privado. A Câmara técnica deverá avaliar quais as possíveis tecnologias que de fato irão atender as necessidades dos deficientes auditivos e quais os padrões e tecnologias interoperacionais irão garantir as medidas de



segurança necessárias para proteger a propriedade intelectual das obras audiovisuais e arquivos de acessibilidade.

Na referida Análise, deve ser analisado o custo da mão de obra especializada para atender a um esperado aumento na demanda, como as medidas de acessibilidade serão inseridas na obra, se há alguma tecnologia possível que o exibidor poderia utilizar para disponibilizar a obra com LIBRAS, isto é, se as ferramentas de acessibilidade seriam disponibilizadas por meio de computadores portáteis ou outros equipamentos, e quais funcionalidades estariam disponíveis nesses equipamentos

**Autor:** SILVIA MARIA SACHS RABELLO

**Ocupação:** EMPRESÁRIA

**Empresa:** SICAV-RJ

## **ARTIGO 6º**

### **a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública**

*"Art. 6º. O cumprimento do disposto nos art. 3º e 4º desta norma obedecerá aos seguintes prazos*

*de carência:*

*I – Para grupos exibidores a partir de 21 (vinte e uma) salas de exibição:*

*a) No prazo de 1 (um) ano, contado a partir da publicação desta Norma, 50% (cinquenta por cento) do total de salas; e,*

*b) No prazo de 2 (dois) anos, contado a partir da publicação desta Norma, 100% (cem por cento) do total de salas.*

*II – Para grupos exibidores com até 20 (vinte) salas de exibição:*

*a) No prazo de 1 (um) ano, contado a partir da publicação desta Norma, 30% (trinta por cento) do total de salas;*

*b) No prazo de 2 (dois) anos, contado a partir da publicação desta Norma, 100% (cem por cento) do total de salas."*

### **b) Contribuições**

#### **b.1) Sugestão: Capítulo III**

##### **PRAZOS**

Art. 6º. O cumprimento do disposto nos art. 3º e 4º desta norma obedecerá aos seguintes prazos

de carência:

I – Para grupos **exibidores** a partir de 21 (vinte e uma) salas de exibição:

a) No prazo de 1 (um) ano, contado a partir da publicação desta Norma, 50% (cinquenta por cento) do total de salas; e,

b) No prazo de 2 (dois) anos, contado a partir da publicação desta Norma, 100% (cem por cento) do total de salas.

II – Para grupos **exibidores** com até 20 (vinte) salas de exibição:

a) No prazo de 1 (um) ano, contado a partir da publicação desta Norma, 30% (trinta por cento) do total de salas;

b) No prazo de 2 (dois) anos, contado a partir da publicação desta Norma, 100% (cem por cento) do total de salas.



**Justificativa:** Com relação aos prazos para implementação da solução, existe um descompasso entre os prazos oferecidos para adequação do distribuidor e exibidor. Enquanto este em até dois anos para se adequar 100%, aquele tem 6 meses para cumprir seu prazo. A Normativa diz que o distribuidor tem que entregar as cópias com acessibilidade, mas não esclarece de que forma os recursos de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais serão entregues dentro das salas de cinema, deixando aí uma lacuna a ser discutida.

Este descompasso dos prazos e a falta de uma definição do formato, abre a possibilidade de os distribuidores resolverem a distribuição de acordo com sua conveniência.

É neste caso muito importante, novamente, se abrir uma discussão conjunta quanto aos modelos existentes e a serem adotados, e como isso irá impactar positivamente a nova população que estará consumindo cinema no Brasil.

**Autor:** SOLANGE BARBOSA PINHEIRO DE ALMEIDA

**Ocupação:** EMPRESÁRIA

**Empresa:** Ktalise Assessoria e Tecnologias Ltda.

**b.2) Sugestão:** Art. 6º. O cumprimento do disposto nos art. 3º, 4º e 5º desta norma obedecerá aos seguintes prazos:

I – Para legendagem

(a) cumprimento imediato a partir da publicação desta instrução normativa para 100% das salas de exibição;

II – Para legendagem descritiva e audiodescrição:

a) Dentro de seis (6) meses a contar da publicação desta lei para 100% das salas de exibição.

III – Para LIBRAS: a ser determinado pela Câmara Técnica mencionada no artigo 5, Parágrafo 3º, acima, com objetivo de implementação até 01 de Janeiro de 2019 para 100% das salas de exibição

**Justificativa:** Como mencionado acima, o prazo final para a implementação das tecnologias de acessibilidade deverá variar de acordo com a complexidade de cada ferramenta e com as dificuldades em relação à sua implementação. A ANCINE propôs quatro tipos de medidas de acessibilidade e o mesmo prazo de 06 meses para a implementação de todos esses quatro tipos. Os membros da MPA estão dispostos a providenciar o recurso de legendagem antes do prazo inicialmente sugerido, e legendagem descritiva e audiodescrição dentro do prazo de 6 meses sugerido pela ANCINE, e entendem apenas que o quarto tipo de acessibilidade, consistente na linguagem LIBRAS, requer um prazo maior. Os prazos menores do que o sugerido pela Lei nº 13.146/2015 refletem o contínuo suporte de produtores e distribuidores às pessoas com deficiências. A bem da verdade, as empresas membro da MPA já fornecem legendagem (comumente referida nos Estados Unidos como subtitulação), o que corrobora a sua intenção em promover o acesso. Também com o objetivo de promover a inclusão de pessoas com deficiências, as 18 empresas membro da MPA desejam promover a legendagem descritiva (comumente referida nos Estados Unidos como "captioning") e a audiodescrição em até 6 meses. Em todos os casos, os prazos para as distribuidoras devem corresponder ao prazo estipulado para os exibidores. Contudo, a utilização ampla da ferramenta de linguagem de sinais é ainda muito incipiente nos cinemas de quase todos os países do mundo e a sua implementação no Brasil deveria ser precedida de mais estudos e análises de impacto. Os atuais membros da MPA têm pouca ou nenhuma experiência na utilização da linguagem de sinais com qualquer tecnologia e em qualquer país. Dado que as empresas membro da MPA não têm experiência com esta tecnologia no Brasil e acreditam que há apenas um uso muito limitado dessa tecnologia em outros países, um prazo curto para a implementação da





ferramenta de LIBRAS pode criar uma demanda para a interpretação que não foi esperada ou planejada, podendo resultar em arquivos de acesso com pouca qualidade. A indústria audiovisual brasileira deveria tomar esta oportunidade para realmente avançar e tornar-se líder em direitos de deficientes neste campo. Para tanto, a ANCINE deveria reunir uma estratégia bem fundamentada e sustentável para gradualmente implementar a linguagem de sinais em salas de cinemas, permitindo que deficientes auditivos possam explorar completamente as possibilidades abertas pela cultura sem ter que enfrentar problemas práticos que podem ocorrer se as ferramentas forem implementadas sem um estudo de impacto apropriado. A MPA suporta amplamente a avaliação da tecnologia da linguagem de sinais como um possível meio de melhorar a experiência de ir ao cinema dos deficientes auditivos. Contudo, devido ao estado atual de desenvolvimento desta tecnologia, é imperativo haver estudos profissionais para assegurar que essas tecnologias de fato melhorarão a experiência daqueles deficientes auditivos que irão aos cinemas (isto é, que a tecnologia seja considerada de forma positiva pelos deficientes auditivos e que haja uma experiência com qualidade). O controle de qualidade será também um imperativo na criação dos arquivos digitais de acessibilidade. Os distribuidores precisarão desenvolver, testar e implementar possíveis procedimentos para assegurar que os sinais sejam facilmente legíveis e adequados. Para a implementação desses estudos, sugerimos a criação de uma Câmara Técnica com representantes e especialistas técnicos dos distribuidores e exibidores, assim como da ANCINE. Além disso, a Câmara Técnica seria responsável por entregar uma nova análise de impacto regulatório baseada nas tecnologias estudadas. Sugerimos que a Câmara Técnica seja formada dentro de dois meses após a entrada em vigor da Instrução Normativa e que publique, no prazo de um ano de sua criação, as normas que deverão ser observadas; e estabeleça um prazo para o cumprimento pelos distribuidores e exibidores que não ultrapasse 01 de janeiro de 2019 para 100% das salas de exibição, que consiste em prazo ainda menor que o previsto no Estatuto da Pessoa com Deficiência (o qual nós ainda firmemente consideramos ser o prazo legal, embora estejamos empenhados em trabalhar na direção de um prazo menor, como se pode depreender de nossa proposta de um prazo final em 2019). Finalmente, utilizar o mesmo prazo para ambos distribuidores e exibidores é necessário para evitar onerar os distribuidores antes que as salas de cinema estejam equipadas para exibir obras audiovisuais com tecnologias assistivas. Não há nenhum benefício para os deficientes visuais ou auditivos acessarem os arquivos digitais sem que os exibidores possuam tecnologia compatível com esses arquivos.

**Autor:** RICARDO CASTANHEIRA

**Ocupação:** DIRETOR-GERAL

**Empresa:** MOTION PICTURE ASSOCIATION - AMÉRICA LATINA

**b.3) Sugestão:** Art. 6º. O cumprimento do disposto nos art. 3º, 4º e 5º desta norma obedecerá aos seguintes prazos;

I – Para legendagem:

(a) cumprimento imediato a partir da publicação desta instrução normativa para 100% das salas de exibição;

II – Para legendagem descritiva e audiodescrição:

a) Dentro de seis (6) meses a contar da publicação desta lei para todas as salas de exibição.



III – Para LIBRAS: a ser determinado pela Câmara Técnica mencionada no artigo 5, Parágrafo 3º, acima, até 01 de Janeiro de 2019.

**Justificativa:** Como mencionado acima, o prazo final para a implementação das tecnologias de acessibilidade deverá variar de acordo com a complexidade de cada ferramenta e com as dificuldades em relação à sua implementação. A ANCINE propôs quatro tipos de medidas de acessibilidade e o mesmo prazo de 06 meses para a implementação de todos esses quatro tipos.

A utilização ampla da ferramenta de linguagem de LIBRAS é ainda muito incipiente nos cinemas de quase todos os países do mundo e a sua implementação no Brasil deveria ser precedida de mais estudos e análises de impacto.

O Governo Brasileiro deveria, como um dos países mais criativos no mundo, tomar esta oportunidade para realmente avançar e tornar-se líder em direitos de deficientes neste campo. Para tanto, a ANCINE deveria reunir uma estratégia bem fundamentada e sustentável para gradualmente implementar a linguagem de sinais em cinemas, assim permitindo que deficientes auditivos possam explorar completamente as possibilidades abertas pela cultura sem ter que enfrentar problemas práticos que podem decorrer se as ferramentas forem implementadas sem um estudo de impacto apropriado.

Para a implementação desses estudos, sugerimos a criação de uma Câmara Técnica com representantes e especialistas técnicos dos distribuidores e exibidores, assim como da ANCINE. Além disso, a Câmara Técnica seria responsável por entregar uma nova análise de impacto regulatório baseada nas tecnologias estudadas.

**Autor:** SILVIA MARIA SACHS RABELLO

**Ocupação:** EMPRESÁRIA

**Empresa:** SICAV-RJ

#### **ARTIGO 8º**

##### **a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública**

*"Art. 8º. A Instrução Normativa nº. 109/2012 passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*"Art. 22 -A. Deixar a distribuidora de obras audiovisuais de disponibilizar ao exibidor cópia da obra audiovisual com os recursos de acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS– Língua Brasileira de Sinais:*

*Penalidade:*

*I – advertência;*



II - multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais)" (NR).

"Art. 24 -A. Deixar o exibidor de dispor de tecnologia assistiva para garantir a oferta e fruição da obra audiovisual com os recursos de acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais, em todas as sessões, sempre que solicitado

pelo espectador.

Penalidade:

I – advertência;

II – multa de R\$500,00 (quinhentos reais) a R\$100.000,00 (cem mil reais)" (NR)."

#### **b) Contribuições**

**b.1) Sugestão:** Art. 8º. A Instrução Normativa nº. 109/2012 passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 22-A. Deixar a distribuidora de disponibilizar aos exibidores cópia da obra audiovisual com os recursos de acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS– Língua Brasileira de Sinais:

Penalidade: I – advertência, na hipótese de infração considerada leve;

II - multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), se grave/ gravíssima a natureza da infração" (NR) .....

"Art. 24 -A. Deixar o exibidor de dispor de tecnologia assistiva para garantir a oferta e fruição da obra audiovisual com os recursos de acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais, em todas as sessões, sempre que solicitado pelo espectador.

Penalidade: I – advertência, na hipótese de infração considerada leve;

II - multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), se grave/ gravíssima a natureza da infração" (NR)

**Justificativa:** Ao prever a alteração da Instrução Normativa nº 109, que regulamenta o processo administrativo para aplicação de penalidades por infrações contidas na atividade cinematográfica, dentre outras, a minuta colocada em Consulta Pública, não contempla nenhuma indicação objetiva que vise orientar o servidor fiscalizador quanto aos parâmetros para aplicação das sanções previstas, restando uma grande carga de subjetividade prejudicial ao Setor. Aqui, destaca-se que nos demais artigos da Instrução Normativa nº 109, ao tratar das sanções aplicáveis, dispõe de mínimo regramento quanto aos parâmetros a serem observados, fazendo referência aos arts. 18 e 19, desta mesma IN. Os referidos artigos classificam as infrações em "leves", "graves" e "gravíssimas", além de prever as circunstâncias atenuantes e agravantes, respectivamente.

**Autor:** RICARDO CASTANHEIRA

**Ocupação:** DIRETOR-GERAL

**Empresa:** MOTION PICTURE ASSOCIATION - AMÉRICA LATINA

**b.2) Sugestão:** Art. 8º. A Instrução Normativa nº. 109/2012 passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 22-A. Deixar a distribuidora de disponibilizar aos exibidores cópia da obra audiovisual com os recursos de acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS– Língua Brasileira de Sinais:

Penalidade:

I – advertência, na hipótese de infração considerada leve;





II - multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), **se grave a natureza da infração**" (NR)

.....  
"Art. 24 –A. Deixar o exibidor de dispor de tecnologia assistiva para garantir a oferta e fruição da obra audiovisual com os recursos de acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais, em todas as sessões, sempre que solicitado pelo espectador.

Penalidade:

I – advertência, **na hipótese de infração considerada leve;**

II - multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), **se grave a natureza da infração**" (NR)

**Justificativa:** Ao prever a alteração da Instrução Normativa nº 109, que regulamenta o processo administrativo para aplicação de penalidades por infrações contidas na atividade cinematográfica, dentre outras, a minuta colocada em Consulta Pública, não contempla nenhuma indicação objetiva que vise orientar o servidor fiscalizador quanto aos parâmetros para aplicação das sanções previstas, restando uma grande carga de subjetividade prejudicial ao Setor.

Aqui, destaca-se que nos demais artigos da Instrução Normativa nº 109, ao tratar das sanções aplicáveis, dispõe de mínimo regramento quanto aos parâmetros a serem observados, fazendo referência aos arts. 18 e 19, desta mesma IN. Os referidos artigos classificam as infrações em "leves", "graves" e "gravíssimas", além de prever as circunstâncias atenuantes e agravantes, respectivamente.

**Autor:** SILVIA MARIA SACHS RABELLO

**Ocupação:** EMPRESÁRIA

**Empresa:** SICAV-RJ

#### **ARTIGO 9º**

##### **a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública**

*"rt. 9. O processo administrativo para aplicação de penalidades por infrações cometidas observará Instrução Normativa específica sobre a matéria."*

##### **b) Contribuições**

**b.1) Sugestão:** Incluir o Capítulo IV - Qualidade dos recursos de acessibilidade Art i - O exibidor deverá prover suporte aos usuários dos recursos de acessibilidade em todas as sessões. Párrafo 1 O suporte deve ser capaz de resolver problemas técnicos de modo que não haja prejuízo na experiência cinematográfica. Art ii Os serviços de acessibilidade deverão ser de alta





qualidade e disponibilidade, de modo que não seja prejudicada a experiência cinematográfica dos usuários.

**Justificativa:** É preciso prever que os serviços serão disponibilizados com qualidade, para que os exibidores não busquem simplesmente a solução mais barata no mercado, privando as pessoas com deficiência da melhor experiência cinematográfica.

**Autor:** SISSI ALVES DA SILVA

**Ocupação:** SERVIDORA PÚBLICA

**Empresa:** SECRETARIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA

#### ARTIGO 10º

##### a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública

*Art. 10. As disposições de que trata o art. 5º desta norma entram em vigor 6 (seis) meses a partir da data de sua publicação."*

##### b) Contribuições

**b.1) Sugestão:** ~~Art. 10. As disposições de que trata o art. 5º desta norma entram em vigor 6 (seis) meses a partir da data de sua publicação.~~

**Justificativa:** Recomendamos excluir esse artigo porque os prazos para os exibidores e distribuidores estão estabelecidos no artigo 6.

**Autor:** RICARDO CASTANHEIRA

**Ocupação:** DIRETOR-GERAL

**Empresa:** MOTION PICTURE ASSOCIATION - AMÉRICA LATINA

---

**b.1.1) Sugestão:** Art 10. A ANCINE, em observância ao Art 75 da Lei nº 13.146/2015, tratará em Instrução Normativa específica de mecanismos federais de fomento à aquisição de recursos de acessibilidade.

**Justificativa:** O Congresso, ao aprovar o Estatuto da Pessoa com Deficiência objetivou a introdução de medidas financeiras e tributárias que possam reduzir o impacto financeiro sobre os Agentes Econômicos. Contudo, até o momento, tal plano não foi implantado, impondo aos destinatários das obrigações (exibidores e distribuidores) o dever de suportarem exclusivamente os impactos econômicos necessários. Embora haja previsão de tal plano, a lei não estipula o prazo para sua edição, versando apenas sobre a sua renovação a cada 4 anos, deixando a cargo da discricionariedade do Poder Público a sua implantação. Desta forma, é incerta a adoção de tais medidas fomentadoras da tecnologia assistiva. Entretanto, é evidente que a vontade do legislador ao aplicar uma vacatio legis de 48 meses foi justamente de permitir que o Poder Público tivesse tempo suficiente para adotar medidas administrativas, econômicas e tributárias que pudessem compartilhar o ônus econômico para a implementação dos recursos de acessibilidade com os agentes envolvidos. Embora a obrigação da implantação dos recursos de acessibilidade previstos na Lei seja dissociada da previsão do Poder Público adotar e implementar o plano de medidas, resta claro que qualquer medida regulatória que imponha aos agentes do mercado obrigações, ônus e penalidades antes do previsto na Lei,



tornam-se prejudiciais. 22 O Estatuto da Pessoa com Deficiência prevê que a Administração Pública irá desenvolver um planejamento específico com vista a introduzir medidas financeiras e fiscais para reduzir os encargos sobre os agentes econômicos. O legislador ordinário, ao prever tais medidas, buscou atenuar o ônus econômico, considerando o alto investimento que os agentes do mercado teriam para aquisição dos recursos de acessibilidade, visando a dar uma maior efetividade à norma. Contudo, até o momento, tal plano não foi implementado, impondo aos destinatários das obrigações (exibidores e distribuidores) o dever de suportarem exclusivamente os impactos econômicos necessários. Nessa linha, a ANCINE, como agente regulador e de fomento da atividade, deve propor ações que visem à destinação de recursos oriundos de mecanismos de fomento, seja direto ou indireto, com o objetivo de mitigar o ônus dos agentes econômicos na implementação de recursos de acessibilidade.

**Autor:** RICARDO CASTANHEIRA

**Ocupação:** DIRETOR-GERAL

**Empresa:** MOTION PICTURE ASSOCIATION - AMÉRICA LATINA

---

**b.2) Sugestão:** ~~Art. 10. As disposições de que trata o art. 5º desta norma entram em vigor 6 (seis) meses a partir da data de sua publicação.~~

**Justificativa:** Recomendamos excluir esse artigo porque os prazos para os exibidores e distribuidores estão estabelecidos no artigo 6.

---

**b.2.1) Sugestão:** Art 10. A ANCINE, em observância ao Art 75 da Lei nº 13.146/2015, tratará em Instrução Normativa específica de mecanismos federais de fomento à aquisição de recursos de acessibilidade.

**Justificativa:** O Congresso, ao aprovar o Estatuto da Pessoa com Deficiência objetivou a introdução de medidas financeiras e tributárias que possam reduzir o impacto financeiro sobre os Agentes Econômicos. Contudo, até o momento, tal plano não foi implantado, impondo aos destinatários das obrigações (exibidores e distribuidores) o dever de suportarem exclusivamente os impactos econômicos necessários.

Embora haja previsão de tal plano, a lei não estipula o prazo para sua edição, versando apenas sobre a sua renovação a cada 4 anos, deixando a cargo da discricionariedade do Poder Público a sua implantação. Desta forma, é incerta a adoção de tais medidas fomentadoras da tecnologia assistiva.

Entretanto, torna-se evidente que a vontade do legislador ao aplicar uma *vacatio* de 48 meses foi justamente de permitir que o Poder Público tivesse tempo suficiente para adotar medidas administrativas, econômicas e tributárias que pudessem compartilhar o ônus econômico para a implementação dos recursos de acessibilidade com os agentes envolvidos.



Embora a obrigação da implantação dos recursos de acessibilidade previstos na Lei dissociada da previsão do Poder Público adotar e implementar o plano de medidas, resta claro que qualquer medida regulatória que imponha aos agentes do mercado obrigações, ônus e penalidades antes do previsto na Lei, tornam-se prejudiciais.

A Pessoa com Deficiência Lei prevê que a Administração irá desenvolver um planejamento específico com vista a introduzir medidas financeiras e fiscais para reduzir os encargos sobre os agentes econômicos.

O legislador ordinário ao prever tais medidas buscou atenuar o ônus econômico, considerando o alto investimento que os agentes do mercado teriam para aquisição dos recursos de acessibilidade, visando dar uma maior efetividade à norma. Contudo, até o momento, tal plano não foi implementado, impondo aos destinatários das obrigações (exibidores e distribuidores) o dever de suportarem exclusivamente os impactos econômicos necessários.

Nessa linha, a ANCINE como agente regulador e de fomento da atividade, deve propor Ações que visem a destinação de recursos oriundos de mecanismos de fomento, seja direto ou indireto, com o objetivo de mitigar o ônus dos agentes econômicos na implementação de recursos de acessibilidade.

**Autor:** SILVIA MARIA SACHS RABELLO

**Ocupação:** EMPRESÁRIA

**Empresa:** SICAV-RJ

## **ARTIGOS NOVOS**

### **a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública**

*Sugestão de novos artigos.*

### **b) Contribuições**

**b.1) Sugestão:** Art [n]. A obrigação prevista no art. 5º desta Instrução Normativa deve ser aplicada a todas as obras audiovisuais em cartaz nas salas de exibição comercial ou para aquelas que estão na iminência de serem exibidas, a partir da publicação desta norma, desde que um período de carência adicional de 2 meses para a transição seja observado. Art [n]. A obrigação prevista nos artigos 3, 4 e 5 desta Instrução não serão aplicáveis para relançamentos limitados de títulos que foram lançados originariamente antes da publicação desta Instrução Normativa.

**Justificativa:** De forma a evitar contradições na interpretação das obras audiovisuais que estariam sujeitas a tais obrigações, sugere-se o esclarecimento de que se trata de toda e qualquer obra em cartaz, seja lançamento ou não. Contudo, um período adicional deverá ser observado para garantir a transição regular. Além disso, relançamentos nos cinemas de 23 forma limitada de títulos deveriam ser excepcionados, já que isso colocaria um pesado ônus financeiro nos relançamentos que não têm o alcance dos lançamentos regulares, com números muito limitados de sessões e de salas.





**Autor:** RICARDO CASTANHEIRA

**Ocupação:** DIRETOR-GERAL

**Empresa:** MOTION PICTURE ASSOCIATION - AMÉRICA LATINA

b.2) Sugestão: Art [n]. A obrigação prevista no art. 5º desta Instrução Normativa deve ser aplicada a todas as obras audiovisuais em cartaz nas salas de exibição comercial ou para aquelas que estão na iminência de serem exibidas, a partir da publicação desta norma, observado um período de graça adicional de 2 meses para a transição.

Art [n]. A obrigação prevista nos artigos 3, 4 e 5 desta Instrução não serão aplicáveis para relançamentos limitados de títulos que foram lançados originariamente antes da publicação desta Instrução Normativa.

**Justificativa:** De forma a evitar contradições na interpretação das obras audiovisuais que estariam sujeitas a tais obrigações, sugere-se o esclarecimento de que se trata de toda e qualquer obra em cartaz, seja lançamento ou não. Contudo, um período adicional deverá ser observado para garantir a transição regular. Além disso, relançamentos nos cinemas de forma limitada de títulos deveriam ser excepcionados já que isso colocaria um pesado ônus financeiro nos relançamentos que não tem o alcance dos lançamentos regulares, com números muito limitados de sessões e de salas.

**Autor:** SILVIA MARIA SACHS RABELLO

**Ocupação:** EMPRESÁRIA

**Empresa:** SICAV-RJ

**a) Texto originalmente submetido à Consulta Pública**

Anexo.

**b) Contribuições**

ANEXO: PROPOSTA FENEEC/ABRACINE/ABRAPLEX

Quantidade de salas do complexo	Número mínimo de equipamentos e suportes individuais voltados à promoção da acessibilidade visual e auditiva
1	2
2	3
3	5
4	6
5	6
6	7
7	7
8	8
9	8



10	9
11	9
12	10
13	10
14	10
15	11
16	11
17	11
18	11
19	11
20	11
Mais de 20 salas	11

**Justificativa:** A proposta levou em conta que, sendo um recurso incipiente, há falta de histórico e parâmetros que possam balizar com precisão a demanda, aliado ao alto investimento, neste primeiro momento, para compra de equipamentos, softwares, licenças e adaptações nas salas.

Também como comentado, caso a demanda seja crescente, o próprio empresário irá se adaptando conforme suas necessidades, aí já sem o peso maior do investimento inicial.

**Autor:**

**Ocupação:** ASSOCIAÇÃO

**Empresa:** FENEEC/ABRAPLEX/ABRACINE





## CONTRIBUIÇÕES RECEBIDAS POR EMAIL



**Contribuições para a Consulta Pública sobre a Minuta de Instrução Normativa que dispõe sobre as normas gerais e critérios básicos de acessibilidade visual e auditiva a serem observados no segmento de distribuição e exibição cinematográfica:**

As sugestões apresentadas levam em conta as necessidades dos públicos com deficiência visual e auditiva, o conhecimento técnico sobre acessibilidade, a Instrução Normativa 116, de 18 de dezembro de 2014 e demais marcos legais brasileiros para a normatização da proposta de texto da instrução normativa, que consta do site da ANCINE e a Nota explicativa.

Assim sendo, sugerimos que na Nota Explicativa, deve-se:

- Inserir o Decreto 5.626, de 22 de dezembro de 2005, que regulamenta a Lei 10.436, de 24 de abril de 2002, que dispõe sobre a Libras (Língua Brasileira de Sinais) como segunda língua oficial do país e dá outras providências, na Nota Explicativa.

Ressaltamos ainda que, o público com deficiência auditiva, que é usuário de Libras, mesmo esta sendo reconhecida como a segunda língua oficial do Brasil, quase não tem acesso aos filmes nacionais e estrangeiros em sua língua. Ressaltamos a Importância da Janela de Libras, pois um número significativo não tem fluência em língua portuguesa na modalidade escrita, sendo a Libras a única forma de acesso ao cinema.



- Inserir o Decreto 5.296 de 2 de dezembro de 2004, que regulamenta as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências, na Nota Explicativa.
- Alinhar o processo de implementação e regulamentação dos distribuidores e exibidores com a Instrução Normativa 116, de 18 de dezembro de 2014, que trata da produção.
- Incentivar a realização de estudos, pesquisas, sistematização e disseminação sobre acessibilidade no audiovisual, envolvendo o poder público, as universidades, as pessoas com deficiência, as organizações da sociedade civil ligadas aos direitos das pessoas com deficiência à cultura, e a cadeia produtiva do cinema.
- Criar mecanismos de avaliação e aprovação da qualidade técnica dos recursos de acessibilidade (audiodescrição, legenda descritiva e janela de Libras) dos filmes nacionais e estrangeiros.
- Regular e criar padrões compatíveis de produção, distribuição e exibição dos recursos de acessibilidade (audiodescrição, legenda descritiva e janela de Libras), tanto para a produção nacional como para a internacional.
- Definir padrões de inserção dos recursos de acessibilidade (audiodescrição, legenda descritiva e janela de Libras) no processo de produção, para que sejam compatíveis com as tecnologias assistivas de modalidade fechada individual para cada um dos três recursos de



acessibilidade (audiodescrição, legenda descritiva e janela de Libras), que dão conta das diferentes necessidades do público com deficiência visual e auditiva.

- Regularizar como serão implementados os recursos de acessibilidade (audiodescrição, legenda descritiva e janela de Libras), em Mostras e Festivais.
- Definir os padrões audiodescrição de filmes estrangeiros que não contem com dublagem.

Este documento foi produzido por um grupo de profissionais com e sem deficiência que trabalham com a garantia de direito à cultura, para as pessoas com deficiência, em especial o audiovisual. Subscrevem as contribuições:

Carla Mauch e Guacyara Labonia - coordenadoras da OSCIP Mais Diferenças - Educação e Cultura Inclusivas

Ana Rosa Bordin Rabello - responsável pela BRDN (produtora de acessibilidade)

Saulo Tomé - videasta

Artur Brandt - videasta

Tiago Marchesano - especialista em acessibilidade cultural

Wagner Santana - cientista social

Maria da Luz Milan - pedagoga



Maria Silvana Gomes - jornalista

Alex Almeida - designer

Felix Oliveira Santos - intérprete de LIBRAS

Danilo Santos - instrutor de LIBRAS (surdo)

Henri Sawano - instrutor de LIBRAS (surdo)

Lais Yazbeck - administradora

José Fernandes - contador

Ariele Alves Antoniucci - instrutora de LIBRAS (surda)

Michel de Freitas - instrutor de LIBRAS (surdo)

Danielle Bello - gestora de políticas públicas

Thais Pereira Martins - gestora de políticas públicas

Gustavo Freitas Bevilacqua - gestor de políticas públicas

Sergio Oliveira Silva- intérprete de LIBRAS

Mario Paulo Greggio - estudante e estagiário com deficiência





## **MANIFESTAÇÃO DO SICAV**

**CONSULTA PÚBLICA – MINUTA DE IN - ACESSIBILIDADE**

### **1 – Descrição da Medida**

Trata-se de minuta de Instrução Normativa colocada em Consulta Pública pela ANCINE para estabelecer critérios de acessibilidade visual e auditiva a serem observados nos segmentos de distribuição e exibição cinematográfica. Esta iniciativa não é isolada e compõe o conjunto de ações empreendido pela Agência, voltado à promoção do acesso visual e auditivo ao conteúdo audiovisual. A promoção do acesso, na qualidade de direito humano fundamental, encontra amplo respaldo na legislação brasileira e internacional.

### **2 – Manifestação do Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual – SICAV**

Embora seja em princípio favorável à ampliação das condições de acessibilidade das obras audiovisuais, o SICAV, e apesar de não ser legalmente exigido neste momento, estamos dispostos a agilizar a aplicação da Lei Federal 13.146/2015 para certas tecnologias e, assim, garantir uma implementação mais rápida a determinadas ferramentas de acessibilidade no Brasil, demonstrando seu compromisso com pessoas que dependem de tais ferramentas para ter amplo acesso aos filmes.

Neste sentido, a minuta propõe que:

- As salas de exibição comercial deverão dispor de tecnologia assistiva voltada a fruição dos recursos de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais, no modalidade fechada individual;



- Quantitativo mínimo de equipamentos e suportes individuais voltados à promoção da acessibilidade audiovisual e auditiva deve variar em função do tamanho do complexo;
- A obrigação sobre exibidores está condicionada a existência prévia dos recursos de acessibilidade referene à obra que será exibida e à disponibilidade dos referidos recursos ao exibidor;
- As empresas distribuidoras deverão disponibilizar ao exibidor cópia de todas as obras audiovisuais com recursos de acessibilidade (já descritos);
- Prazos para cumprimento da obrigação.

Como acima exposto, a promoção da acessibilidade encontra amplo amparo legal.

O art. 5º, inciso II da Constituição Federal reza que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". O art. 12 da Lei 10.098, de 19/12/2000, base legal de onde a minuta de IN retira sua legitimidade normativa, dispõe apenas que:

"Os locais de espetáculos, conferências, aulas e outros de natureza similar deverão dispor de espaços reservados para pessoas que utilizam cadeira de rodas, e de lugares específicos para pessoas com deficiência auditiva e visual, inclusive acompanhante, de acordo com a ABNT, de modo a facilitar-lhes as condições de acesso, circulação e comunicação".

Mais adiante no artigo 19, completa:

"Os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens adotarão plano de medidas técnicas com o objetivo de permitir o uso da linguagem de sinais ou outra subtítuloção, para garantir o direito de acesso à informação às pessoas portadoras de deficiência auditiva, na forma e no prazo previstos em regulamento.

Note-se que, em momento algum, a lei autoriza o poder executivo ou suas autarquias a estabelecer, para produtores audiovisuais, a obrigatoriedade de inserção de legendas em suas obras. Os titulares das obrigações legais acima descritas são, no caso do artigo 12, os "locais de espetáculo" (que no caso do cinema se traduz como "exibidores") e, no caso do artigo 19, os "radiodifusores", que são as emissoras de TV aberta.

No tocante ao texto da minuta posta em Consulta Pública, compete-nos tecer comentários sobre os tópicos de maior relevância para o assunto ora tratado para, posteriormente, indicar as sugestões pertinentes à referida minuta.



**Artigo 5º:**

Dispõe que “*cabe ao distribuidor disponibilizar ao exibidor, com recursos de acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais da obra audiovisual, cópia de todas as obras audiovisuais por ele distribuídas*”. Desta forma, entende-se pelo verbo utilizado que não haveria obrigação expressa do distribuidor adequar as obras com recursos de acessibilidade, bastando, apenas, intermediar obras já adaptadas. Com isso, o ônus seria repassado aos produtores audiovisuais brasileiros.

No entanto, considerando o contexto no qual a IN está inserida e a ausência de diferenciação entre a distribuição de obras cinematográficas brasileiras e estrangeiras, entendemos ser prudente a adoção do entendimento de que o objetivo da Agência, ao impor tal medida, é de imputar ao distribuidor o ônus de implantar a acessibilidade, principalmente no tocante as obras estrangeiras no que diz respeito às que forem objeto do licenciamento firmado com o exibidor. Nossos comentários abaixo levarão em consideração o entendimento da ANCINE sobre esta questão.

Destaca-se que a Análise de Impacto Regulatório nº 01/2014/SEC realizada pela ANCINE, concluída em fevereiro de 2015, e que embasou a redação da minuta de instrução normativa em questão, analisou a obrigação de inclusão dos recursos de acessibilidade apenas em relação a obras nacionais, e em suas conclusões recomendou que se estude a criação de obrigação normativa específica para regular a existência de recursos de acessibilidade nas obras estrangeiras, principalmente nos grandes lançamentos comerciais.

Em resumo, abaixo o cenário ante o entendimento da ANCINE:

- 1 - Obras brasileiras produzidas com recursos incentivados – IN 116 – custos incluídos nos projetos (ônus financeiro das produtoras);
- 2 – Obras brasileiras produzidas sem recursos incentivados – Não há direcionamento por parte da ANCINE (IN), mas fica a obrigação do distribuidor de disponibilizar a obra com acessibilidade;
- 3 – Obras estrangeiras - Não há direcionamento por parte da ANCINE (IN), mas fica a obrigação do distribuidor de disponibilizar a obra com acessibilidade.





Nos casos 2 e 3 entendemos que os distribuidores ficarão responsáveis pela adaptação das obras, mesmo que o custo seja de alguma forma repassado aos produtores.

#### Artigo 6º

A minuta da IN viola a lei federal quando aplica prazos inferiores àqueles estabelecidos no Estatuto da Pessoa com Deficiência para as obrigações impostas aos exibidores, ou seja, o prazo de adequação ao invés dos 4 anos previstos na lei, é reduzido para até 2 anos, conforme art. 6º da minuta, de acordo com o tamanho do complexo exibidor.

Não obstante entendermos que a proposta de instrução normativa contradiz o período legalmente estabelecido de 4 anos, e que, portanto, a ANCINE está atuando além dos poderes que lhe foram concedidos pela lei, entendemos que todos os agentes do mercado devem trabalhar, desde que seja viável do ponto de vista prático, para implementar medidas de acessibilidade em prazos que em geral estejam adequados às propostas formuladas pela ANCINE na minuta de instrução normativa. Não apenas o prazo legal é maior, como um prazo adicional além do período final de 6 meses previsto na atual versão da instrução normativa contribuirá enormemente para a diminuição de problemas práticos de implementação e resultará numa experiência de qualidade para o público.

Se o prazo fixado pela ANCINE for muito curto, os distribuidores e os exibidores poderão não estar em condições de implementar as medidas tecnológicas para a proteção da sua propriedade intelectual, nem tecnologias padrão e com interoperabilidade para garantir que os exibidores terão equipamentos para acessar os arquivos gerados pelos distribuidores e muito menos avaliar se será possível para os prestadores de serviço suprir o aumento artificial de demanda atribuível unicamente aos curtos prazos determinados pela agência.

A falta dos recursos e estudos acima – que demandam um tempo razoável para serem efetivamente implementados de acordo com a natureza de cada ferramenta de acessibilidade – resultaria em um acesso não satisfatório para a audiência em questão.

Podemos acreditar que um dos motivos para esta divergência, consiste no fato da minuta da Instrução Normativa ter sido elaborada com base na Análise de Impacto Regulatória realizada pela ANCINE antes da publicação do Estatuto da Pessoa com Deficiência, sendo adotadas assim premissas em desacordo com a norma federal vigente.





A minuta da Instrução Normativa não previu medidas preventivas à pirataria, e a prática de *camcording* pode ser agravada de acordo com a tecnologia escolhida pelos exibidores para a disponibilização dos recursos de acessibilidade.

Considerando que não há no mercado grande variedade de plataformas e softwares estabelecidos e testados no mercado nacional e internacional para salas de cinema, que comportem a tecnologia assistiva, mostra-se necessário amplo debate com toda a cadeia de agentes envolvidos para que se alcance, não só a finalidade pretendida pela minuta da IN, mas também para incluir mecanismos de combate à pirataria.

É necessário, portanto, estudos mais aprofundados sobre as formas e impactos das tecnologias que serão utilizadas, tanto em relação ao seu funcionamento e disponibilidade no mercado, como em relação à prevenção da pirataria. Tais discussões devem se dar através da realização de Audiências Públicas, num primeiro momento, e da criação de uma Câmara Técnica num segundo momento.

A minuta colocada em Consulta Pública não contempla nenhum critério objetivo que vise orientar o servidor fiscalizador quanto aos parâmetros para aplicação das sanções previstas, restando uma grande carga de discricionariedade.

Por outro lado, a Instrução Normativa nº 109, que regulamenta o processo administrativo para aplicação de penalidades por infrações contidas na atividade cinematográfica, dispõe parâmetros a serem observados na aplicação de sanções, especialmente nos arts. 18 e 19, que classificam as infrações em "leves", "graves" e "gravíssimas", além de prever as circunstâncias atenuantes e agravantes, respectivamente.

A IN também não prevê a adoção de mecanismos que preservem a justa competição entre os agentes do mercado que oferecem e, por consequência, comercializarão soluções tecnológicas para, por exemplo, evitar cláusulas de exclusividade, monopólio técnico, reserva de mercado e outras.



PEDIMOS QUE SEJAM CONSIDERADAS AS SEGUINTE SUGESTÕES DE ALTERAÇÕES (NÃO CONSEGUIMOS INCLUIR NO CORPO DA CONSULTA PÚBLICA):

Redação da minuta da IN	Redação Sugerida
<p><b>Art. 3º..</b>  <b>§ 3º.</b> É livre a escolha pelo exibidor da tecnologia assistiva para a fruição dos serviços de acessibilidade, desde que observado o disposto no caput.</p>	<p>(...)</p> <p><b>§3.</b> É livre a escolha pelo exibidor da tecnologia assistiva desde que a tecnologia esteja em conformidade com os padrões técnicos e de segurança estabelecidos pela ANCINE, os quais irão promover uma experiência positiva para todos os consumidores e ao mesmo tempo assegurar a proteção à propriedade intelectual contida nas obras audiovisuais.</p>
<p><b>Comentários</b></p> <p>O objetivo da sugestão deste parágrafo terceiro é promover padrões que fornecerão à audiência uma experiência de qualidade ao mesmo tempo em que previne a pirataria, seja através de <i>camcording</i> ou de outras formas não autorizadas de cópia e distribuição da obra audiovisual.</p> <p>Como destacado na Análise de Impacto Regulatório nº 01/2014/SEC, as ferramentas de acessibilidade auditiva e visual disponíveis atualmente ou não oferecem suporte para LIBRAS ou apresentam como desvantagem um potencial facilitador de contrafação (pirataria) dos arquivos de acessibilidade e da faixa de áudio. A tecnologia adotada deve proteger a propriedade intelectual relativa às obras audiovisuais e aos arquivos de acessibilidade.</p> <p>As obras audiovisuais são estritamente protegidas durante as fases de produção, pós-produção e distribuição. Essa proteção inclui tecnologias codificadas e, também, uma rigorosa avaliação das partes envolvidas em sua produção. Antes da obtenção do conteúdo codificado pelo distribuidor para pré-exibição da obra, este distribuidor é submetido à uma auditoria em segurança, realizada pela MPA e/ou por um de seus membros individualmente, que inclui a visita de uma equipe especializada para assegurar o quão seguro a obra está com este. Isso ocorre não apenas com a obra em</p>	



si, mas seu roteiro. Por exemplo: um prestador de serviço de legendagem também deve submeter-se à mesma auditoria de segurança antes de realizar o serviço.

O SICAV sugere que as tecnologias fornecidas por exibidores e os arquivos digitais de acessibilidade fornecidos por distribuidores devam ser previamente determinados pela ANCINE, de modo que haja um padrão de interoperabilidade no qual o acesso ao arquivo fornecido por qualquer distribuidor irá funcionar adequadamente com a tecnologia assistiva que o exibidor escolher (independentemente de qual companhia fornecer a tecnologia) de maneira a promover uma experiência positiva para todos os consumidores ao mesmo tempo em que protege a propriedade intelectual contida e relacionada às obras audiovisuais.

Adicionalmente, considerando que não há no mercado grande variedade de plataformas e softwares estabelecidos e testados no mercado nacional e internacional para salas de cinema, que comportem a tecnologia assistiva, mostra-se necessário amplo debate com toda a cadeia de agentes envolvidos para que se alcance, não só a finalidade pretendida pela minuta da IN, mas também para incluir mecanismos de combate à pirataria em todos os casos, levando em consideração as tecnologias assistivas que foram adotadas, e que se tornaram padrão em outros mercados do mundo.

Portanto, faz-se necessária a realização de estudos mais aprofundados sobre as formas e impactos das tecnologias que serão utilizadas, tanto em relação ao seu funcionamento e disponibilidade no mercado, como também em relação à prevenção da pirataria. Essas discussões poderão ser realizadas através de Audiências Públicas, em um primeiro lugar, e da criação de uma Câmara Técnica em segundo lugar.

Redação da minuta da IN	Redação Sugerida
<p><b>Capítulo II</b></p> <p><b>Art. 5º.</b> Cabe ao distribuidor disponibilizar ao exibidor, com recursos de acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais da obra audiovisual, cópia de todas as obras audiovisuais por ele distribuídas.</p>	<p><b>Capítulo II</b></p> <p><b>Art. 5º.</b> Cabe ao distribuidor disponibilizar aos exibidores obras audiovisuais com recursos de acessibilidade, tais como legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais, por meio de arquivos digitais, utilizando tecnologias padrão e</p>



com interoperabilidade, que deverão ser compatíveis com as tecnologias assistivas dos exibidores mencionadas no artigo 3, de modo a permitir a acessibilidade.

Art [n] Em relação às tecnologias assistivas que utilizem a linguagem brasileira de sinais - LIBRA, a ANCINE deverá criar uma Câmara Técnica, dentro do prazo de dois meses a partir da entrada em vigor desta Instrução Normativa com o objetivo de avaliar e determinar as possíveis tecnologias padrão e com interoperabilidade para a ferramenta de acessibilidade com a linguagem LIBRAS. A Câmara Técnica deverá ser composta por um representante dos distribuidores nacionais, um representante dos distribuidores internacionais, um representante dos exibidores nacionais, um representante dos exibidores internacionais e um representante da ANCINE. No prazo de até 01 ano a partir de sua criação a Câmara Técnica determinará os padrões e prazos para as tecnologias assistivas a serem fornecidas pelos exibidores e os arquivos de acessibilidade a serem fornecidos pelos distribuidores. As decisões da Câmara Técnica serão subsidiadas pela Análise de Impacto Regulatório produzida.

Art. [n]. Nada nesta instrução normativa deverá impedir o titular de direito autoral de incluir medidas tecnológicas de proteção nas cópias produzidas para os distribuidores e exibidores, conquanto que tais medidas de proteção tecnológica não interfiram no regular funcionamento das tecnologias padrão aprovadas pela Ancine.



## Comentários

Como mencionado acima, a minuta proposta de instrução normativa não possui uma determinação clara sobre a tecnologia padrão para ser utilizada por exibidores e distribuidores de modo a assegurar que as ferramentas de acessibilidade serão fornecidas e que não haverá problemas práticos de implementação quando os agentes do segmento audiovisual começarem a compartilhar o conteúdo acessível.

Adicionalmente, o uso de ferramentas de acessibilidade como a legendagem, a legendagem descritiva, a audiodescrição e LIBRAS – a linguagem brasileira de sinais – requererão esforços para encontrar novos parceiros capazes de atender a essa demanda, o que sugere uma preocupação enorme no que se refere a pirataria. Desta forma, quando for estabelecer os padrões tecnológicos, a ANCINE, com os subsídios dos titulares de direitos autorais, deverá incluir tecnologias de proteção ao conteúdo.

Sugerimos, também, a implementação pela ANCINE de uma nova Avaliação de Impacto Regulatório focada especialmente no segmento de distribuição e nas tecnologias possíveis para a implementação de ferramentas de acessibilidade com LIBRAS, bem como a criação de uma Câmara Técnica com representatividade do setor privado. A Câmara técnica deverá avaliar quais as possíveis tecnologias que de fato irão atender as necessidades dos deficientes auditivos e quais os padrões e tecnologias interoperacionais irão garantir as medidas de segurança necessárias para proteger a propriedade intelectual das obras audiovisuais e dos arquivos de acessibilidade.

Na referida Análise, deve ser analisado o custo da mão de obra especializada para atender a um esperado aumento na demanda, como as medidas de acessibilidade serão inseridas na obra, se há alguma tecnologia possível que o exibidor poderia utilizar para disponibilizar a obra com LIBRAS, isto é, se as ferramentas de acessibilidade seriam disponibilizadas por meio de computadores portáteis ou outros equipamentos, e quais funcionalidades estariam disponíveis nesses equipamentos.

Redação da minuta da IN	Redação Sugerida
<p><b>Art. 6º.</b> O cumprimento do disposto nos art. 3º e 4º desta norma obedecerá aos seguintes prazos de carência:</p> <p>I – Para grupos exibidores a partir de 21</p>	<p><b>Art. 6º.</b> O cumprimento do disposto nos art. 3º, 4º e 5º desta norma obedecerá aos seguintes prazos;</p>



<p>(vinte e uma) salas de exibição:</p> <p>a) No prazo de 1 (um) ano, contado a partir da publicação desta Norma, 50% (cinquenta por cento) do total de salas; e,</p> <p>b) No prazo de 2 (dois) anos, contado a partir da publicação desta Norma, 100% (cem por cento) do total de salas.</p> <p>II – Para grupos exibidores com até 20 (vinte) salas de exibição:</p> <p>a) No prazo de 1 (um) ano, contado a partir da publicação desta Norma, 30% (trinta por cento) do total de salas;</p> <p>b) No prazo de 2 (dois) anos, contado a partir da publicação desta Norma, 100% (cem por cento) do total de salas.</p>	<p>I – Para legendagem:</p> <p>(a) cumprimento imediato a partir da publicação desta instrução normativa para 100% das salas de exibição;</p> <p>II – Para legendagem descritiva e audiodescrição:</p> <p>a) Dentro de seis (6) meses a contar da publicação desta lei para todas as salas de exibição.</p> <p>III – Para LIBRAS: a ser determinado pela Câmara Técnica mencionada no artigo 5, Parágrafo 3º, acima, até 01 de Janeiro de 2019.</p>
--	---

#### Comentários

Como mencionado acima, o prazo final para a implementação das tecnologias de acessibilidade deverá variar de acordo com a complexidade de cada ferramenta e com as dificuldades em relação à sua implementação. A ANCINE propôs quatro tipos de medidas de acessibilidade e o mesmo prazo de 06 meses para a implementação de todos esses quatro tipos.

A utilização ampla da ferramenta de linguagem de LIBRAS é ainda muito incipiente nos cinemas de quase todos os países do mundo e a sua implementação no Brasil deveria ser precedida de mais estudos e análises de impacto.

O Governo Brasileiro deveria, como um dos países mais criativos no mundo, tomar esta oportunidade para realmente avançar e tornar-se líder em direitos de deficientes neste campo. Para tanto, a ANCINE deveria reunir uma estratégia bem fundamentada e



sustentável para gradualmente implementar a linguagem de sinais em cinemas, permitindo que deficientes auditivos possam explorar completamente as possibilidades abertas pela cultura sem ter que enfrentar problemas práticos que podem decorrer se as ferramentas forem implementadas sem um estudo de impacto apropriado.

Para a implementação desses estudos, sugerimos a criação de uma Câmara Técnica com representantes e especialistas técnicos dos distribuidores e exibidores, assim como da ANCINE. Além disso, a Câmara Técnica seria responsável por entregar uma nova análise de impacto regulatório baseada nas tecnologias estudadas.

Redação da minuta da IN	Redação Sugerida
<p><b>Art. 8º.</b> A Instrução Normativa nº. 109/2012 passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>“Art. 22-A. Deixar a distribuidora de obras audiovisuais de disponibilizar ao exibidor cópia da obra audiovisual com os recursos de acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS— Língua Brasileira de Sinais:</p> <p>Penalidade:</p> <p>I – advertência;</p> <p>II - multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais)” (NR)</p> <p>.....</p> <p>“Art. 24 –A. Deixar o exibidor de dispor de tecnologia assistiva para garantir a oferta e fruição da obra audiovisual com os recursos de acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais, em todas as sessões, sempre que solicitado pelo espectador.</p> <p>Penalidade:</p>	<p><b>Art. 8º.</b> A Instrução Normativa nº. 109/2012 passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>“Art. 22-A. Deixar a distribuidora de disponibilizar aos exibidores cópia da obra audiovisual com os recursos de acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS— Língua Brasileira de Sinais:</p> <p>Penalidade:</p> <p>I – advertência, <b>na hipótese de infração considerada leve;</b></p> <p>II - multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), <b>se grave a natureza da infração”</b> (NR)</p> <p>.....</p> <p>“Art. 24 –A. Deixar o exibidor de dispor de tecnologia assistiva para garantir a oferta e fruição da obra audiovisual com os recursos de acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais, em todas as</p>



I – advertência; II – multa de R\$500,00 (quinhentos reais) a R\$100.000,00 (cem mil reais)” (NR).	sessões, sempre que solicitado pelo espectador. Penalidade: I – advertência, na hipótese de infração considerada leve; II - multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), se grave a natureza da infração” (NR)
---	---

#### Comentários

Ao prever a alteração da Instrução Normativa nº 109, que regulamenta o processo administrativo para aplicação de penalidades por infrações contidas na atividade cinematográfica, dentre outras, a minuta colocada em Consulta Pública, não contempla nenhuma indicação objetiva que vise orientar o servidor fiscalizador quanto aos parâmetros para aplicação das sanções previstas, restando uma grande carga de subjetividade prejudicial ao Setor.

Aqui, destaca-se que nos demais artigos da Instrução Normativa nº 109, ao tratar das sanções aplicáveis, dispõe de mínimo regramento quanto aos parâmetros a serem observados, fazendo referência aos arts. 18 e 19, desta mesma IN. Os referidos artigos classificam as infrações em “leves”, “graves” e “gravíssimas”, além de prever as circunstâncias atenuantes e agravantes, respectivamente.

Redação da minuta da IN	Redação Sugerida
<b>Art. 10.</b> As disposições de que trata o art. 5º desta norma entram em vigor 6 (seis) meses a partir da data de sua publicação.	<del><b>Art. 10.</b> As disposições de que trata o art. 5º desta norma entram em vigor 6 (seis) meses a partir da data de sua publicação.</del>
<b>Comentários</b>	
Recomendamos excluir esse artigo porque os prazos para os exibidores e distribuidores estão estabelecidos no artigo 6.	

Redação da minuta da IN	Redação Sugerida
<b>Art. 10.</b> As disposições de que trata o art. 5º desta norma entram em vigor 6 (seis) meses a partir da data de sua publicação.	<b>Art 10.</b> A ANCINE, em observância ao Art 75 da Lei nº 13.146/2015, tratará em Instrução Normativa específica de mecanismos federais de fomento à aquisição de recursos de acessibilidade.



## Comentários

O Congresso, ao aprovar o Estatuto da Pessoa com Deficiência objetivou a introdução de medidas financeiras e tributárias que possam reduzir o impacto financeiro sobre os Agentes Econômicos. Contudo, até o momento, tal plano não foi implantado, impondo aos destinatários das obrigações (exibidores e distribuidores) o dever de suportarem exclusivamente os impactos econômicos necessários.

Embora haja previsão de tal plano, a lei não estipula o prazo para sua edição, versando apenas sobre a sua renovação a cada 4 anos, deixando a cargo da discricionariedade do Poder Público a sua implantação. Desta forma, é incerta a adoção de tais medidas fomentadoras da tecnologia assistiva.

Entretanto, torna-se evidente que a vontade do legislador ao aplicar uma *vacatio* de 48 meses foi justamente de permitir que o Poder Público tivesse tempo suficiente para adotar medidas administrativas, econômicas e tributárias que pudessem compartilhar o ônus econômico para a implementação dos recursos de acessibilidade com os agentes envolvidos.

Embora a obrigação da implantação dos recursos de acessibilidade previstos na Lei seja dissociada da previsão do Poder Público adotar e implementar o plano de medidas, resta claro que qualquer medida regulatória que imponha aos agentes do mercado obrigações, ônus e penalidades antes do previsto na Lei, tornam-se prejudiciais.

A Pessoa com Deficiência Lei prevê que a Administração irá desenvolver um planejamento específico com vista a introduzir medidas financeiras e fiscais para reduzir os encargos sobre os agentes econômicos.

O legislador ordinário ao prever tais medidas buscou atenuar o ônus econômico, considerando o alto investimento que os agentes do mercado teriam para aquisição dos recursos de acessibilidade, visando dar uma maior efetividade à norma. Contudo, até o momento, tal plano não foi implementado, impondo aos destinatários das obrigações (exibidores e distribuidores) o dever de suportarem exclusivamente os impactos econômicos necessários.

Nessa linha, a ANCINE como agente regulador e de fomento da atividade, deve propor



Ações que visem a destinação de recursos oriundos de mecanismos de fomento, seja direto ou indireto, com o objetivo de mitigar o ônus dos agentes econômicos na implementação de recursos de acessibilidade.

Redação da minuta da IN	Redação Sugerida
	<p>Art [n]. A obrigação prevista no art. 5º desta Instrução Normativa deve ser aplicada a todas as obras audiovisuais em cartaz nas salas de exibição comercial ou para aquelas que estão na iminência de serem exibidas, a partir da publicação desta norma, observado um período de graça adicional de 2 meses para a transição.</p> <p>Art [n]. A obrigação prevista nos artigos 3, 4 e 5 desta Instrução não serão aplicáveis para relançamentos limitados de títulos que foram lançados originariamente antes da publicação desta Instrução Normativa.</p>
<b>Comentários</b>	
<p>De forma a evitar contradições na interpretação das obras audiovisuais que estariam sujeitas a tais obrigações, sugere-se o esclarecimento de que se trata de toda e qualquer obra em cartaz, seja lançamento ou não. Contudo, um período adicional deverá ser observado para garantir a transição regular. Além disso, relançamentos nos cinemas de forma limitada de títulos deveriam ser excepcionados já que isso colocaria um pesado ônus financeiro nos relançamentos que não tem o alcance dos lançamentos regulares, com números muito limitados de sessões e de salas.</p>	



Brasília, 01 de agosto de 2016

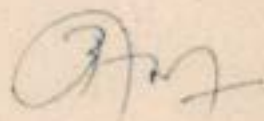
Ao  
**SR. MANOEL RANGEL**  
**Diretor Presidente da ANCINE**

Agência Nacional do Cinema - ANCINE  
Avenida Graça Aranha, 35, Centro  
CEP: 20030-002 / Rio de Janeiro - RJ  
Brasil

**Ref.: Análise da Consulta Pública da proposta da Instrução Normativa que dispõe sobre as normas gerais e critérios básicos de acessibilidade visual e auditiva a serem observados nos segmentos de distribuição e exibição cinematográfica.**

A MOTION PICTURE ASSOCIATION AMÉRICA LATINA, associação devidamente incorporada e validamente existente nos termos das leis do Brasil, com sede na Cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, à Rua Jerônimo da Veiga, 45, conjunto 121, CEP 04.536-000, inscrito junto ao Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda (CNPJ/MF) sob o nº 01.769.253/0001 ("MPA-AL"), por este instrumento apresenta comentários relativos a minuta de Instrução Normativa acerca de recursos de acessibilidade em obras audiovisuais que deverão ser implementados por distribuidores e exibidores cinematográficos, em consulta pública, realizada pela Agência Nacional do Cinema ("ANCINE").

Respeitosamente,



**RICARDO CASTANHEIRA**  
**DIRETOR-GERAL**  
Motion Picture Association-América Latina



## 1 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

---

A ANCINE colocou em consulta pública minuta de Instrução Normativa com o objetivo de estabelecer critérios de acessibilidade visual e auditiva a serem implementados por empresas de distribuição e exibição cinematográfica. Esta iniciativa não é isolada e compõe o conjunto de ações empreendido pela Agência, voltado à promoção do acesso visual e auditivo ao conteúdo audiovisual. Tais iniciativas e políticas sociais são reconhecidas na legislação brasileira e internacional.

A MPA e seus membros apoiam essas ações e a adoção de medidas que assegurem maior acesso às suas obras audiovisuais e beneficiam um público diversificado de pessoas com necessidades especiais com uma experiência de qualidade nos cinemas. Como será detalhado abaixo, apesar de não ser legalmente exigido neste momento, os membros da MPA estão dispostos a, voluntariamente, agilizar a aplicação da Lei Federal 13.146/2015 para certas tecnologias e, assim, garantir uma implementação mais rápida de determinadas ferramentas de acessibilidade no Brasil, demonstrando seu compromisso com pessoas que dependem de tais ferramentas para ter amplo acesso aos filmes.

Neste sentido, a minuta de Instrução Normativa propõe que:

- (i) As salas de exibição comercial deverão dispor de tecnologia assistiva consistindo em legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais, na modalidade fechada individual;
- (ii) O quantitativo mínimo de equipamentos e suportes individuais voltados à promoção da acessibilidade audiovisual e auditiva deve variar em função do tamanho do complexo de exibição;
- (iii) A obrigação dos exibidores está condicionada à existência prévia dos recursos de acessibilidade nas obras a serem exibidas e à disponibilidade dos referidos recursos aos telespectadores;
- (iv) As empresas distribuidoras deverão disponibilizar ao exibidor cópia de todas as obras audiovisuais com recursos de acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais; e



- (v) Prazos para cumprimento das obrigações.

## 2 – CONTEXTO:

---

A disponibilização de recursos visuais e auditivos de acessibilidade por exibidores e distribuidores encontra amparo na legislação brasileira atualmente vigente, na forma que se segue:

- a) A Constituição Federal Brasileira, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo (Decretos nº 186/2008 e 6.949/2011), a Lei Federal nº 7.853/89 e o Decreto nº 3.298/99 criam obrigações para o Legislativo e o Executivo de adoção de medidas de acessibilidade;
- b) A Lei Federal nº 10.098/2000 e o Decreto nº 5.296/2004 criam obrigações para:
  - b.1) os concessionários e permissionários de serviços de radiodifusão, compreendendo os serviços de transmissão de sons (radiodifusão sonora) e de transmissão de sons e imagens (televisão);
  - b.2) os projetos que utilizem recursos públicos, total ou parcialmente, direta ou indiretamente (incentivo fiscal):
    - (i) para produção de obras audiovisuais (ficção e informação), inclusive cinematográficas, sem definir quem seria responsável pela adoção das medidas de acessibilidade; e
    - (ii) para as salas de cinema, para a construção ou adaptação de espaço, de forma a permitir a presença física de intérprete de LIBRAS e de guias-intérpretes, com a projeção em tela da imagem do intérprete de LIBRAS sempre que a distância não permitir sua visualização direta, nos casos de salas de cinema, para o que nos interessa;



b.3) em todos os casos, isto é, com ou sem a utilização de recursos públicos para as salas de cinema para a construção ou adaptação de espaços físicos.

c) A Instrução Normativa da ANCINE nº 116/2014 define que quando houver utilização de recursos públicos, a obrigação de adotar as medidas de acessibilidade para as pessoas com deficiência na produção de obras audiovisuais é do produtor, que deve prever os custos no orçamento da obra;

d) A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência – Lei Federal nº 13.146/2015) cria obrigações, independente do uso de recursos públicos, para:

d.1) a produção de obras audiovisuais, inclusive cinematográficas, sem definir a responsabilidade pela adoção das medidas de acessibilidade; e

d.2) as salas de cinema, para a construção ou adaptação de espaço.

É com base neste contexto legal que analisamos a minuta da Instrução Normativa proposta.

### **3 – CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS**

---

Primeiramente, compete-nos tecer comentários sobre os tópicos de maior relevância para o assunto ora tratado para, posteriormente, indicar as sugestões pertinentes à referida minuta.

#### **3.1. Das obrigações dos distribuidores**

O art. 5º da minuta da Instrução Normativa ora em Consulta Pública dispõe que “*cabe ao distribuidor disponibilizar ao exibidor, com recursos de acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais da obra audiovisual, cópia de todas as obras audiovisuais por ele distribuídas*”. De acordo com a redação utilizada, é possível argumentar que o distribuidor não deveria arcar com os custos para adequar as obras com recursos de acessibilidade requeridos pela Instrução Normativa,



bastando, apenas, intermediar obras já adaptadas. Com isso, o ônus seria repassado aos produtores audiovisuais brasileiros e/ou exibidores.

No entanto, considerando o contexto no qual a IN está inserida e a ausência de diferenciação entre a distribuição de obras cinematográficas brasileiras e estrangeiras, entendemos ser prudente a adoção do entendimento de que o objetivo da ANCINE, ao impor tal medida, é de imputar ao distribuidor o ônus de implantar a acessibilidade, principalmente no tocante às obras estrangeiras. Nossos comentários abaixo levarão em consideração o entendimento da ANCINE sobre esta questão.

A Análise de Impacto Regulatório nº 01/2014/SEC realizada pela ANCINE, concluída em fevereiro de 2015, e que embasou a redação da minuta de instrução normativa em questão, *analisou a obrigação de inclusão dos recursos de acessibilidade apenas em relação a obras nacionais, e em suas conclusões recomendou que se estude a criação de obrigação normativa específica para regular a existência de recursos de acessibilidade nas obras estrangeiras*, principalmente nos grandes lançamentos comerciais.

Em resumo, abaixo o cenário ante o entendimento da ANCINE:

- 1 - Obras brasileiras produzidas com recursos incentivados – IN 116 – custos incluídos nos projetos (ônus financeiro das produtoras);
- 2 – Obras brasileiras produzidas sem recursos incentivados – Não há direcionamento por parte da ANCINE (IN), mas há a obrigação do distribuidor de disponibilizar a obra com acessibilidade;
- 3 – Obras estrangeiras - Não há direcionamento por parte da ANCINE (IN), mas há a obrigação do distribuidor de disponibilizar a obra com acessibilidade.

Nos casos 2 e 3, entendemos que os distribuidores ficarão responsáveis pela adaptação das obras, mesmo que o custo seja de alguma forma repassado aos produtores.

### **3.2. Do Prazo para Aplicação das Obrigações e Penalidades**



O Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei Federal nº 13.146/2015) dispõe em seu art. inciso II, que o prazo para adequação das salas de cinema aos recursos de acessibilidade (art. 44, §6º) será de 48 meses, contados a partir de sua entrada em vigor, que como acima exposto, se deu em 02 de janeiro de 2016. O prazo tem como objetivo permitir a adequação do mercado de forma razoável e comercialmente menos nociva.

A minuta da Instrução Normativa apresentada ignora a lei federal quando aplica prazos inferiores àqueles estabelecidos no Estatuto da Pessoa com Deficiência para as obrigações impostas aos exibidores, ou seja, o prazo de adequação ao invés dos 4 anos previstos na lei, é reduzido para até 2 anos, conforme art. 6º da minuta, de acordo com o tamanho do complexo exibidor.

Não obstante sustentarmos que a proposta de instrução normativa contradiz o período legalmente estabelecido de 4 anos, e que, portanto, a ANCINE não estaria aplicando a lei, temos a intenção de trabalhar voluntariamente para, desde que seja viável do ponto de vista prático, implementar medidas de acessibilidade em prazos que em geral estejam adequados às propostas formuladas pela ANCINE na minuta de instrução normativa. Não apenas o prazo legal é maior, como um prazo adicional além do período final de 6 meses previsto na atual versão da instrução normativa contribuirá enormemente para a diminuição de problemas práticos de implementação e resultará numa experiência de qualidade para o público.

Embora as empresas membros da MPA acreditem que o prazo genérico de 6 meses é problemático, essas empresas entendem que distribuidores e exibidores devem criar voluntariamente uma “força tarefa” para começarem a prover acesso às pessoas com deficiência visual e auditiva em um prazo menor do que os 48 meses previstos na Lei. A adoção desses prazos menores deveria variar de acordo com a complexidade de cada ferramenta de acessibilidade (incluindo a experiência de fornecer arquivos digitais com essas soluções em outros mercados) e não deveria ser aplicado para o recurso de LIBRAS – a linguagem brasileira de sinais, dadas as incertezas em torno da implementação efetiva desta linguagem em todo o mundo e a necessidade de estudos adicionais para avaliar e determinar, adequadamente, possíveis tecnologias padronizadas e interoperáveis para a implantação de ferramenta de acessibilidade com a linguagem LIBRAS.



Se o prazo fixado pela ANCINE for muito curto, os distribuidores e os exibidores poderão não estar em condições de (i) implementar as necessárias medidas tecnológicas para a proteção da sua propriedade intelectual; (ii) implementar tecnologias padrão e com interoperabilidade para garantir que os exibidores terão equipamentos para acessar os arquivos digitais gerados pelos distribuidores; e (iii) avaliar se será possível para os prestadores de serviço suprir o aumento artificial de demanda atribuível unicamente aos curtos prazos determinados pela agência.

A falta dos recursos e estudos acima – que demandam um tempo razoável para serem efetivamente implementados de acordo com a natureza de cada ferramenta de acessibilidade – resultaria em um acesso não satisfatório para a audiência em questão.

Adicionalmente, um dos motivos para esta divergência nos prazos consiste no fato de a minuta da Instrução Normativa ter sido elaborada com base na Análise de Impacto Regulatória realizada pela ANCINE antes da publicação do Estatuto da Pessoa com Deficiência, sendo adotadas assim algumas premissas em desacordo com a norma federal vigente.

Neste sentido, podemos destacar o prazo concedido para os exibidores e a desproporção entre o prazo para adequação dos distribuidores a todos os tipos de recursos, que é de apenas 6 meses, como dispõe o art. 10 do texto colocado em Consulta Pública. Neste sentido, dois pontos merecem destaque:

- (i) O equívoco da ANCINE ao aplicar o raciocínio de que as obrigações impostas aos distribuidores e exibidores não poderiam ser concomitantes, devido ao fato de que não haveria obras audiovisuais adaptadas quando do esgotamento do prazo assinalado. Considerando que a própria minuta de Instrução Normativa prevê punições para o não atendimento de tais obrigações, não cabe à Agência antecipar a lógica do descumprimento pelos distribuidores.
- (ii) A oneração do distribuidor sem a existência de salas comerciais devidamente adaptadas para a exibição de obras cinematográficas com tecnologia assistiva não é eficaz para os consumidores e não é viável para os distribuidores, que precisarão arcar



com o ônus de incluir os recursos de acessibilidade em suas obras audiovisuais que ao final não serão acessíveis nas salas de cinema. A distinção dos prazos aplicados aos distribuidores e aos exibidores na minuta da Instrução Normativa proposta causaria um custo adicional injustificado para os distribuidores, que seriam obrigados a antecipar a produção de obras audiovisuais com a inclusão das ferramentas de acessibilidade, enquanto os exibidores terão um período maior para implementar os recursos de acessibilidade em suas salas de exibição. Neste cenário, os objetivos da legislação não serão atendidos.

No mais, o Plano Nacional de Cultura estipula que, até 2020, 100% das salas de cinemas de todo o Brasil deverão atender aos requisitos de acessibilidade.

Portanto, defendemos que a proposta de instrução normativa seja alterada de forma que haja um único prazo de implementação aplicável para distribuidores e exibidores. Com o objetivo de implementar alguns dos recursos de acessibilidade antes do termo final estabelecido na Lei nº13.146/2015, os membros da MPA propõem que o início do prazo de aplicação seja diferente para cada ferramenta de acessibilidade, dependendo, como descrito acima, do quão avançadas estarão a tecnologia e as características de implementação para cada ferramenta de acessibilidade.

### 3.3. Do impacto financeiro aos agentes econômicos

O Estatuto da Pessoa com Deficiência prevê que o poder público desenvolverá plano específico, com a finalidade de introduzir medidas financeiras e tributárias que possam reduzir o impacto financeiro sobre os Agentes Econômicos. O art. 75 do referido Estatuto, em textual:

Art. 75. O poder público desenvolverá plano específico de medidas, a ser renovado em cada período de 4 (quatro) anos, com a finalidade de:

- I - **facilitar o acesso a crédito especializado**, inclusive com oferta de linhas de crédito subsidiadas, específicas para aquisição de tecnologia assistiva;
- II - **agilizar, simplificar e priorizar procedimentos de importação de tecnologia assistiva**, especialmente as questões atinentes a procedimentos alfandegários e sanitários;
- III - **criar mecanismos de fomento à pesquisa e à produção nacional de tecnologia assistiva**, inclusive por meio de concessão de linhas de crédito subsidiado e de parcerias com institutos de pesquisa oficiais;
- IV - **eliminar ou reduzir a tributação da cadeia produtiva e de importação de tecnologia assistiva**;



V - facilitar e agilizar o processo de inclusão de novos recursos de tecnologia assistiva no rol de produtos distribuídos no âmbito do SUS e por outros órgãos governamentais.  
Parágrafo único. Para fazer cumprir o disposto neste artigo, os procedimentos constantes do plano específico de medidas deverão ser avaliados, pelo menos, a cada 2 (dois) anos. (grifos nossos)

O legislador ordinário, ao prever tais medidas, buscou atenuar o ônus econômico, considerando o alto investimento que os agentes do mercado teriam para aquisição dos recursos de acessibilidade, visando dar uma maior efetividade à norma. Contudo, até o momento, este Plano não foi completamente implementado, impondo aos exibidores e distribuidores o dever de suportarem exclusivamente os impactos econômicos necessários.

Embora haja previsão de tal plano, a lei não estipula o prazo para sua edição, versando apenas sobre a sua renovação a cada 4 anos, deixando a cargo da discricionariedade do Poder Público a sua implantação. Desta forma, é incerta a adoção de tais medidas fomentadoras da tecnologia assistiva.

Entretanto, é evidente que a vontade do legislador ao aplicar uma *vacatio legis* de 48 meses foi justamente de permitir que o Poder Público tivesse tempo suficiente para adotar medidas administrativas, econômicas e tributárias que pudessem compartilhar o ônus econômico para a implementação dos recursos de acessibilidade com os agentes envolvidos.

A própria Análise de Impacto Regulatório realizada pela ANCINE considerou algumas linhas de fomento aos exibidores para auxiliar na implantação da tecnologia assistiva. Contudo, a Análise de Impacto Regulatório excluiu o segmento de distribuição das possíveis ações de fomento a serem realizadas pela própria Agência, o que oneraria ainda mais esse elo da cadeia.

#### **3.4. O Escopo Limitado da Análise de Impacto Regulatório nº 01/2014/SEC**

Conforme acima exposto, a Análise de Impacto Regulatório nº 01/2014/SEC realizada pela ANCINE sobre a adequação das obras audiovisuais às medidas de acessibilidade não considerou adequadamente o impacto econômico que seria causado ao mercado audiovisual, principalmente aos distribuidores.



De acordo com a Resolução da Diretoria Colegiada nº 56/2013 ("RDC nº 56"), a Análise de Impacto Regulatório é obrigatória, devendo ser realizada antes mesmo da elaboração do texto da IN. Mostra-se de fundamental importância que a análise retrate fielmente todos os agentes do mercado envolvidos no tema proposto, sob pena de elaboração de um texto normativo que não se coaduna com a realidade mercadológica.

O mercado de serviços de adaptação de obras audiovisuais não foi corretamente apreciado. A Análise realizada consultou quatro prestadores de serviços quanto ao custo e prazo de entrega das obras devidamente adaptadas. O resultado, no entanto, não considerou se tais empresas teriam condições de suportar o aumento da demanda advinda da exigência normativa, uma vez que a referida análise não contemplou as obras estrangeiras.

Ademais, a Análise de Impacto Regulatório mapeou quatro diferentes tecnologias de promoção à acessibilidade para cinemas digital disponíveis no mercado americano baseado no padrão DCI (não suporta LIBRAS) e, dentre estes, a Agência concluiu que apenas uma está disponível no Brasil. No tocante ao padrão de sincronização via áudio, a ANCINE mapeou 5 soluções, dentre as quais, verificou que duas não são disponibilizadas no Brasil, quatro não possuem suporte em LIBRAS e quatro possuem potencial facilitador de pirataria.

Deste cenário, pode-se concluir que, até a conclusão da Análise de Impacto Regulatória, não havia no mercado solução segura e que contemplasse todos os meios de acessibilidade exigidos pela minuta da Instrução Normativa, fazendo-se necessária a realização de uma nova Análise com base na nova legislação e na realidade atual do mercado.

### **3.5. Ausência de uma tecnologia com interoperabilidade para implementar as ferramentas de acessibilidade**

A proposta de instrução normativa não estabelece ou requer a interoperabilidade entre os arquivos digitais providos pelos distribuidores e as soluções tecnológicas providas pelos exibidores. Sem o requisito de interoperabilidade, distribuidores poderiam, por exemplo, fornecer arquivos contendo recursos de acessibilidade, mas esses arquivos poderiam ser incompatíveis com as tecnologias de ferramentas de acessibilidade. Ambos distribuidores e



exibidores estariam cumprindo com as suas obrigações conforme a instrução normativa, mas não haveria o resultado desejado de incluir pessoas com deficiências auditivas e visuais. Este é outro motivo para o alinhamento entre os prazos para todas as partes.

Legendagem (comumente referida nos Estados Unidos como “*subtitling*” ou subtitulação) já está disponível no Brasil mediante um formato digital padrão. Distribuidores nos Estados Unidos, Canadá, Reino Unido e Austrália já fazem arquivos digitais de audiodescrição e legendagem descritiva (*descriptive subtitles*) disponíveis em um formato padrão com interoperabilidade. Esse formato permite performance confiável e interoperabilidade, com segurança. Portanto, a instrução normativa deveria esclarecer que os mesmos padrões já estabelecidos ao redor do mundo nos formatos digitais para legendagem, audiodescrição e legendagem descritiva, e que já se provaram efetivos para essas ferramentas de acessibilidade, serão utilizados no Brasil. Em relação à linguagem brasileira de sinais, LIBRAS, não há padrões no mundo. Desta forma, é essencial a formação de uma Câmara Técnica para avaliar quais possíveis tecnologias existentes que irão realmente fornecer adequações que atendam às necessidades da comunidade com deficiência auditiva e quais tecnologias padrão e interoperacionais irão garantir as precauções de segurança necessárias para proteger a propriedade intelectual contidas nas obras audiovisuais e nos arquivos digitais com os recursos de acessibilidade.

### **3.6. Da ausência de dispositivo referente ao combate à Pirataria**

A minuta da Instrução Normativa não previu medidas preventivas à pirataria, e a prática de *camcording* pode ser agravada de acordo com a tecnologia escolhida pelos exibidores para a disponibilização dos recursos de acessibilidade. Por isso, os distribuidores e exibidores necessitarão de tempo para abordar esta omissão.

Como destacado na Análise de Impacto Regulatório nº 01/2014/SEC, as ferramentas de acessibilidade auditiva e visual disponíveis atualmente não oferecem suporte para LIBRAS ou apresentam como desvantagem um potencial facilitador de contrafação (pirataria) dos arquivos de acessibilidade e da faixa de áudio. As ferramentas estudadas foram: WhatsCine, (desenvolvido na Universidade Carlos III de Madrid); CineLibras e CineAD (desenvolvidos pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB); Dublavox (desenvolvida pelo NCE/Instituto





Tércio Pacitti, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ); MoveReading (desenvolvido na Itália) e Mobi Load.

No mais, considerando que não há no mercado grande variedade de plataformas e software estabelecidos e testados nacional e internacionalmente em salas de cinema, que comportem a tecnologia assistiva, mostra-se necessário amplo debate com toda a cadeia de agentes envolvidos para que se alcance, não só a finalidade pretendida pela minuta da IN, mas também para incluir mecanismos de combate à pirataria.

São necessários, portanto, estudos mais aprofundados sobre as formas e impactos das tecnologias que serão utilizadas, tanto em relação ao seu funcionamento e disponibilidade no mercado, como em relação à prevenção da pirataria. Tais discussões devem se dar através da realização de Audiências Públicas, num primeiro momento, e da criação de uma Câmara Técnica num segundo momento.

### **3.7. Das Penalidades**

A minuta colocada em Consulta Pública não contempla nenhum critério objetivo que vise a orientar o servidor fiscalizador quanto aos parâmetros para aplicação das sanções previstas, restando uma grande carga de discricionariedade.

Por outro lado, a Instrução Normativa nº 109, que regulamenta o processo administrativo para aplicação de penalidades por infrações contidas na atividade cinematográfica, dispõe sobre parâmetros a serem observados na aplicação de sanções, especialmente nos arts. 18 e 19, que classificam as infrações em “leves”, “graves” e “gravíssimas”, além de prever as circunstâncias atenuantes e agravantes, respectivamente.

É igualmente essencial que a IN também preveja a adoção de mecanismos que preservem a justa competição entre os agentes do mercado que oferecem e, por consequência, comercializem soluções tecnológicas para, por exemplo, evitar cláusulas de exclusividade, cartel, monopólio técnico, dentre outras.

## **4 – COMENTÁRIO AO TEXTO PROPOSTO**

---



Redação da minuta da IN	Redação Sugerida
<p><b>Art. 3º.</b>  <b>§ 3º.</b> É livre a escolha pelo exibidor da tecnologia assistiva para a fruição dos serviços de acessibilidade, desde que observado o disposto no caput.</p>	<p>(...)  <b>§3.</b> É livre a escolha pelo exibidor da tecnologia assistiva desde que a tecnologia esteja em conformidade com os padrões técnicos e de segurança estabelecidos pela ANCINE, os quais irão promover uma experiência positiva para todos os consumidores, ao mesmo tempo em que assegurarão a proteção à propriedade intelectual contida nas obras audiovisuais.</p>
<b>Comentários</b>	
<p>O objetivo da sugestão deste parágrafo terceiro é promover padrões que fornecerão à audiência uma experiência de qualidade ao mesmo tempo em que previne a pirataria, seja através de <i>camcording</i> ou de outras formas não autorizadas de cópia e distribuição da obra audiovisual.</p> <p>De acordo com a Análise de Impacto Regulatório nº 01/2014/SEC, as ferramentas de acessibilidade auditiva e visual disponíveis atualmente ou não oferecem suporte para LIBRAS ou apresentam como desvantagem um potencial facilitador de contrafação (pirataria) dos arquivos de acessibilidade e da faixa de áudio. A tecnologia adotada deve proteger a propriedade intelectual relativa às obras audiovisuais e aos arquivos digitais contendo recursos de acessibilidade. As obras audiovisuais são estritamente protegidas durante as fases de produção, pós-produção e distribuição. Essa proteção inclui tecnologias codificadas e, também, uma rigorosa avaliação dos fornecedores. Antes da obtenção do conteúdo codificado pelo distribuidor para pré-exibição da obra, o fornecedor é submetido a uma auditoria de segurança, realizada pela MPA e/ou por um de seus membros individualmente, que inclui a visita de uma equipe especializada para assegurar o quão segura a obra está com o fornecedor. Isso ocorre não apenas com a obra em si, mas seu roteiro. Por exemplo, um prestador de serviço de legendagem também deve se submeter à mesma auditoria de segurança antes de realizar o serviço.</p> <p>A MPA recomenda que as tecnologias fornecidas por exibidores e os arquivos digitais</p>	



de acessibilidade fornecidos por distribuidores devam ser previamente determinados pela ANCINE, de modo que haja um padrão de interoperabilidade no qual o acesso ao arquivo fornecido por qualquer distribuidor irá funcionar adequadamente com a tecnologia assistiva que o exibidor escolher (independentemente de qual companhia fornecer a tecnologia) de maneira a promover uma experiência positiva para todos os consumidores ao mesmo tempo em que protege a propriedade intelectual contida e relacionada às obras audiovisuais.

Adicionalmente, considerando que não há no mercado grande variedade de plataformas e software estabelecidos e testados nacional e internacionalmente em salas de cinema, que comportem a tecnologia assistiva, mostra-se necessário amplo debate com toda a cadeia de agentes envolvidos para que se alcance, não só a finalidade pretendida pela minuta da IN, mas também para incluir mecanismos de combate à pirataria em todos os casos, levando em consideração as tecnologias assistivas que foram adotadas, e que se tornaram padrão em outros mercados do mundo.

Portanto, faz-se necessária a realização de estudos mais aprofundados sobre as formas e impactos das tecnologias que serão utilizadas, tanto em relação ao seu funcionamento e disponibilidade no mercado, como também em relação à prevenção da pirataria. Essas discussões poderão ser realizadas através de Audiências Públicas, em um primeiro lugar, e da criação de uma Câmara Técnica em segundo lugar.

Redação da minuta da IN	Redação Sugerida
<p><b>Capítulo II</b></p> <p><b>Art. 5º.</b> Cabe ao distribuidor disponibilizar ao exibidor, com recursos de acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais da obra audiovisual, cópia de todas as obras audiovisuais por ele distribuídas.</p>	<p><b>Capítulo II</b></p> <p><b>Art. 5º.</b> Cabe ao distribuidor disponibilizar aos exibidores obras audiovisuais com recursos de acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais, por meio de arquivos digitais, utilizando tecnologias padrão e com interoperabilidade, que deverão ser compatíveis com as tecnologias assistivas dos exibidores mencionadas no artigo 3, de modo a permitir a acessibilidade.</p>



[Novo Artigo para o Capítulo II] Em relação às tecnologias assistivas para a linguagem brasileira de sinais - LIBRAS, a ANCINE deverá criar uma Câmara Técnica, dentro do prazo de dois meses contado a partir da entrada em vigor desta Instrução Normativa, com o objetivo de avaliar e determinar as possíveis tecnologias padrão e com interoperabilidade para a ferramenta de acessibilidade com a linguagem LIBRAS. A Câmara Técnica deverá ser composta por um representante dos distribuidores nacionais, um representante dos distribuidores internacionais, um representante dos exibidores nacionais, um representante dos exibidores internacionais e um representante da ANCINE. Em prazo não superior a 01 ano contado a partir da criação da Câmara Técnica, esta Câmara determinará os padrões e prazos para a implementação das tecnologias assistivas pelos exibidores, e para os arquivos digitais de acessibilidade a serem fornecidos pelos distribuidores. As conclusões da Câmara Técnica serão subsidiadas por uma Análise de Impacto Regulatório por ela produzida.

[Novo Artigo para o Capítulo II]. Nada nesta instrução normativa deverá impedir o titular de direito autoral de incluir medidas tecnológicas de proteção nas cópias disponibilizadas para os distribuidores e exibidores, conquanto que tais medidas tecnológicas de proteção não interfiram no regular funcionamento das tecnologias padrão aprovadas pela Ancine.

#### **Comentários**

Como mencionado acima, a minuta proposta de instrução normativa não possui uma determinação clara sobre a tecnologia padrão para ser utilizada por exibidores e distribuidores de modo a assegurar que as ferramentas de acessibilidade serão



fornecidas e que não haverá problemas práticos de implementação quando os agentes do segmento audiovisual começarem a compartilhar o conteúdo acessível.

Adicionalmente, o uso de ferramentas de acessibilidade como a legendagem, a legendagem descritiva, a audiodescrição e LIBRAS – a linguagem brasileira de sinais, requererão esforços para encontrar novos parceiros capazes de atender a essa demanda, o que sugere uma preocupação enorme no que se refere a pirataria. Desta forma, quando for estabelecer os padrões tecnológicos, a ANCINE, com os subsídios dos titulares de direitos autorais, deverá incluir tecnologias de proteção ao conteúdo.

Sugerimos, também, a implementação pela ANCINE de uma nova Avaliação de Impacto Regulatório focada especialmente no segmento de distribuição e abordando as possíveis tecnologias disponíveis para a implementação de ferramentas de acessibilidade com LIBRAS, bem como a criação de uma Câmara Técnica com representatividade do setor privado. A Câmara técnica deverá avaliar quais as possíveis tecnologias que de fato irão atender as necessidades dos deficientes auditivos e quais tecnologias padrão e interoperacionais irão garantir as medidas de segurança necessárias para proteger a propriedade intelectual das obras audiovisuais e dos arquivos de acessibilidade.

Na referida Análise, devem ser avaliados o custo da mão de obra especializada para atender a um esperado aumento na demanda, como as medidas de acessibilidade serão inseridas na obra, se há alguma tecnologia possível que o exibidor poderá utilizar para disponibilizar a obra com LIBRAS, isto é, se as ferramentas de acessibilidade seriam disponibilizadas por meio de computadores portáteis ou outros equipamentos, e quais funcionalidades estariam disponíveis nesses equipamentos.

Redação da minuta da IN	Redação Sugerida
<p><b>Art. 6º.</b> O cumprimento do disposto nos art. 3º e 4º desta norma obedecerá aos seguintes prazos de carência:</p> <p><b>I</b> – Para grupos exibidores a partir de 21 (vinte e uma) salas de exibição:</p> <p>a) No prazo de 1 (um) ano, contado a partir da publicação desta Norma, 50%</p>	<p><b>Art. 6º.</b> O cumprimento do disposto nos art. 3º, 4º e 5º desta norma obedecerá aos seguintes prazos:</p> <p><b>I</b> – Para legendagem:</p>



(cinquenta por cento) do total de salas; e,  
b) No prazo de 2 (dois) anos, contado a partir da publicação desta Norma, 100% (cem por cento) do total de salas.

**II** – Para grupos exibidores com até 20 (vinte) salas de exibição:

a) No prazo de 1 (um) ano, contado a partir da publicação desta Norma, 30% (trinta por cento) do total de salas;

b) No prazo de 2 (dois) anos, contado a partir da publicação desta Norma, 100% (cem por cento) do total de salas.

(a) cumprimento imediato a partir da publicação desta instrução normativa para 100% das salas de exibição;

**II** – Para legendagem descritiva e audiodescrição:

a) Dentro de seis (6) meses a contar da publicação desta lei para 100% das salas de exibição.

**III** – Para LIBRAS: a ser determinado pela Câmara Técnica mencionada no artigo 5, Parágrafo 3º, acima, com objetivo de implementação até 01 de Janeiro de 2019 para 100% das salas de exibição.

#### **Comentários**

Como mencionado acima, o prazo final para a implementação das tecnologias de acessibilidade deverá variar de acordo com a complexidade de cada ferramenta e com as dificuldades em relação à sua implementação. A ANCINE propôs quatro tipos de medidas de acessibilidade e o mesmo prazo de 06 meses para a implementação de todos esses quatro tipos. Os membros da MPA estão dispostos a providenciar o recurso de legendagem antes do prazo inicialmente sugerido, e legendagem descritiva e audiodescrição dentro do prazo de 6 meses sugerido pela ANCINE, e entendem apenas que o quarto tipo de acessibilidade, consistente na linguagem LIBRAS, requer um prazo maior.

Os prazos menores do que o sugerido pela Lei nº 13.146/2015 refletem o contínuo suporte de produtores e distribuidores às pessoas com deficiências. A bem da verdade, as empresas membro da MPA já fornecem legendagem (comumente referida nos Estados Unidos como subtitulação), o que corrobora a sua intenção em promover o acesso. Também com o objetivo de promover a inclusão de pessoas com deficiências, as



empresas membro da MPA desejam promover a legendagem descritiva (comumente referida nos Estados Unidos como "*captioning*") e a audiodescrição em até 6 meses. Em todos os casos, os prazos para as distribuidoras devem corresponder ao prazo estipulado para os exibidores.

Contudo, a utilização ampla da ferramenta de linguagem de sinais é ainda muito incipiente nos cinemas de quase todos os países do mundo e a sua implementação no Brasil deveria ser precedida de mais estudos e análises de impacto. Os atuais membros da MPA têm pouca ou nenhuma experiência na utilização da linguagem de sinais com qualquer tecnologia e em qualquer país.

Dado que as empresas membro da MPA não têm experiência com esta tecnologia no Brasil e acreditam que há apenas um uso muito limitado dessa tecnologia em outros países, um prazo curto para a implementação da ferramenta de LIBRAS pode criar uma demanda para a interpretação que não foi esperada ou planejada, podendo resultar em arquivos de acesso com pouca qualidade.

A indústria audiovisual brasileira deveria tomar esta oportunidade para realmente avançar e tornar-se líder em direitos de deficientes neste campo. Para tanto, a ANCINE deveria reunir uma estratégia bem fundamentada e sustentável para gradualmente implementar a linguagem de sinais em salas de cinemas, permitindo que deficientes auditivos possam explorar completamente as possibilidades abertas pela cultura sem ter que enfrentar problemas práticos que podem ocorrer se as ferramentas forem implementadas sem um estudo de impacto apropriado.

A MPA suporta amplamente a avaliação da tecnologia da linguagem de sinais como um possível meio de melhorar a experiência de ir ao cinema dos deficientes auditivos. Contudo, devido ao estado atual de desenvolvimento desta tecnologia, é imperativo haver estudos profissionais para assegurar que essas tecnologias de fato melhorarão a experiência daqueles deficientes auditivos que irão aos cinemas (isto é, que a tecnologia seja considerada de forma positiva pelos deficientes auditivos e que haja uma experiência com qualidade). O controle de qualidade será também um imperativo na



criação dos arquivos digitais de acessibilidade. Os distribuidores precisarão desenvolver, testar e implementar possíveis procedimentos para assegurar que os sinais sejam facilmente legíveis e adequados.

Para a implementação desses estudos, sugerimos a criação de uma Câmara Técnica com representantes e especialistas técnicos dos distribuidores e exibidores, assim como da ANCINE. Além disso, a Câmara Técnica seria responsável por entregar uma nova análise de impacto regulatório baseada nas tecnologias estudadas. Sugerimos que a Câmara Técnica seja formada dentro de dois meses após a entrada em vigor da Instrução Normativa e que publique, no prazo de um ano de sua criação, as normas que deverão ser observadas; e estabeleça um prazo para o cumprimento pelos distribuidores e exibidores que não ultrapasse 01 de janeiro de 2019 para 100% das salas de exibição, que consiste em prazo ainda menor que o previsto no Estatuto da Pessoa com Deficiência (o qual nós ainda firmemente consideramos ser o prazo legal, embora estejamos empenhados em trabalhar na direção de um prazo menor, como se pode depreender de nossa proposta de um prazo final em 2019).

Finalmente, utilizar o mesmo prazo para ambos distribuidores e exibidores é necessário para evitar onerar os distribuidores antes que as salas de cinema estejam equipadas para exibir obras audiovisuais com tecnologias assistivas. Não há nenhum benefício para os deficientes visuais ou auditivos acessarem os arquivos digitais sem que os exibidores possuam tecnologia compatível com esses arquivos.

Redação da minuta da IN	Redação Sugerida
<p><b>Art. 8º.</b> A Instrução Normativa nº. 109/2012 passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>“Art. 22-A. Deixar a distribuidora de obras audiovisuais de disponibilizar ao exibidor cópia da obra audiovisual com os recursos de acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS– Língua Brasileira de Sinais:</p> <p>Penalidade:</p>	<p><b>Art. 8º.</b> A Instrução Normativa nº. 109/2012 passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>“Art. 22-A. Deixar a distribuidora de disponibilizar aos exibidores cópia da obra audiovisual com os recursos de acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS– Língua Brasileira de Sinais:</p> <p>Penalidade:</p> <p>I – advertência, na hipótese de</p>



<p>I – advertência; II - multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais)” (NR)</p> <p>.....</p> <p>“Art. 24 –A. Deixar o exibidor de dispor de tecnologia assistiva para garantir a oferta e fruição da obra audiovisual com os recursos de acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais, em todas as sessões, sempre que solicitado pelo espectador. Penalidade: I – advertência; II – multa de R\$500,00 (quinhentos reais) a R\$100.000,00 (cem mil reais)” (NR).</p>	<p><b>infração considerada leve;</b> II - multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), <b>se grave/ gravíssima a natureza da infração” (NR)</b></p> <p>.....</p> <p>“Art. 24 –A. Deixar o exibidor de dispor de tecnologia assistiva para garantir a oferta e fruição da obra audiovisual com os recursos de acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais, em todas as sessões, sempre que solicitado pelo espectador. Penalidade: I – advertência, <b>na hipótese de infração considerada leve;</b> II - multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), <b>se grave/ gravíssima a natureza da infração” (NR)</b></p>
--	---

#### Comentários

Ao prever a alteração da Instrução Normativa nº 109, que regulamenta o processo administrativo para aplicação de penalidades por infrações contidas na atividade cinematográfica, dentre outras, a minuta colocada em Consulta Pública, não contempla nenhuma indicação objetiva que vise orientar o servidor fiscalizador quanto aos parâmetros para aplicação das sanções previstas, restando uma grande carga de subjetividade prejudicial ao Setor.

Aqui, destaca-se que nos demais artigos da Instrução Normativa nº 109, ao tratar das sanções aplicáveis, dispõe de mínimo regramento quanto aos parâmetros a serem observados, fazendo referência aos arts. 18 e 19, desta mesma IN. Os referidos artigos classificam as infrações em “leves”, “graves” e “gravíssimas”, além de prever as circunstâncias atenuantes e agravantes, respectivamente.

Redação da minuta da IN	Redação Sugerida
<b>Art. 10.</b> As disposições de que trata o art.	<b>Art. 10.</b> As disposições de que trata o art.



5º desta norma entram em vigor 6 (seis) meses a partir da data de sua publicação.	<del>5º desta norma entram em vigor 6 (seis) meses a partir da data de sua publicação.</del>
---	--

#### Comentários

Recomendamos excluir esse artigo porque os prazos para os exibidores e distribuidores estão estabelecidos no artigo 6.

Redação da minuta da IN	Redação Sugerida
<b>Art. 10.</b> As disposições de que trata o art. 5º desta norma entram em vigor 6 (seis) meses a partir da data de sua publicação.	<b>Art 10.</b> A ANCINE, em observância ao Art 75 da Lei nº 13.146/2015, tratará em Instrução Normativa específica de mecanismos federais de fomento à aquisição de recursos de acessibilidade.
<b>Comentários</b>	
<p>O Congresso, ao aprovar o Estatuto da Pessoa com Deficiência objetivou a introdução de medidas financeiras e tributárias que possam reduzir o impacto financeiro sobre os Agentes Econômicos. Contudo, até o momento, tal plano não foi implantado, impondo aos destinatários das obrigações (exibidores e distribuidores) o dever de suportarem exclusivamente os impactos econômicos necessários.</p> <p>Embora haja previsão de tal plano, a lei não estipula o prazo para sua edição, versando apenas sobre a sua renovação a cada 4 anos, deixando a cargo da discricionariedade do Poder Público a sua implantação. Desta forma, é incerta a adoção de tais medidas fomentadoras da tecnologia assistiva.</p> <p>Entretanto, é evidente que a vontade do legislador ao aplicar uma <i>vacatio legis</i> de 48 meses foi justamente de permitir que o Poder Público tivesse tempo suficiente para adotar medidas administrativas, econômicas e tributárias que pudessem compartilhar o ônus econômico para a implementação dos recursos de acessibilidade com os agentes envolvidos.</p> <p>Embora a obrigação da implantação dos recursos de acessibilidade previstos na Lei seja dissociada da previsão do Poder Público adotar e implementar o plano de medidas, resta claro que qualquer medida regulatória que imponha aos agentes do mercado obrigações, ônus e penalidades antes do previsto na Lei, tornam-se prejudiciais.</p>	



O Estatuto da Pessoa com Deficiência prevê que a Administração Pública irá desenvolver um planejamento específico com vista a introduzir medidas financeiras e fiscais para reduzir os encargos sobre os agentes econômicos.

O legislador ordinário, ao prever tais medidas, buscou atenuar o ônus econômico, considerando o alto investimento que os agentes do mercado teriam para aquisição dos recursos de acessibilidade, visando a dar uma maior efetividade à norma. Contudo, até o momento, tal plano não foi implementado, impondo aos destinatários das obrigações (exibidores e distribuidores) o dever de suportarem exclusivamente os impactos econômicos necessários.

Nessa linha, a ANCINE, como agente regulador e de fomento da atividade, deve propor ações que visem à destinação de recursos oriundos de mecanismos de fomento, seja direto ou indireto, com o objetivo de mitigar o ônus dos agentes econômicos na implementação de recursos de acessibilidade.

Redação da minuta da IN	Redação Sugerida
	<p>Art [n]. A obrigação prevista no art. 5º desta Instrução Normativa deve ser aplicada a todas as obras audiovisuais em cartaz nas salas de exibição comercial ou para aquelas que estão na iminência de serem exibidas, a partir da publicação desta norma, desde que um período de carência adicional de 2 meses para a transição seja observado.</p> <p>Art [n]. A obrigação prevista nos artigos 3, 4 e 5 desta Instrução não serão aplicáveis para relançamentos limitados de títulos que foram lançados originariamente antes da publicação desta Instrução Normativa.</p>
<b>Comentários</b>	
<p>De forma a evitar contradições na interpretação das obras audiovisuais que estariam sujeitas a tais obrigações, sugere-se o esclarecimento de que se trata de toda e qualquer obra em cartaz, seja lançamento ou não. Contudo, um período adicional deverá ser observado para garantir a transição regular. Além disso, relançamentos nos cinemas de</p>	





forma limitada de títulos deveriam ser excepcionados, já que isso colocaria um pesado ônus financeiro nos relançamentos que não têm o alcance dos lançamentos regulares, com números muito limitados de sessões e de salas.



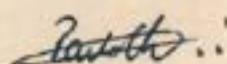
Contribuições das associações abaixo assinadas para a consulta pública sobre a IN da ANCINE que dispõe sobre normas gerais e critérios básicos de acessibilidade visual e auditiva a serem observados nos segmentos de distribuição e exibição cinematográfica

CONSIDERAÇÕES:

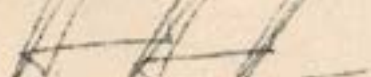
- Considerando as contribuições recebidas pelos associados
  - Considerando que o conjunto de contribuições recebidas suscitam um número muito grande de questionamentos.
  - Considerando que estes questionamentos versam principalmente sobre tecnologias e padrões tecnológicos, nem todas disponíveis ainda no Brasil.
  - Considerando que não existem ainda mecanismos que mitiguem o impacto financeiro gerado pela inclusão de novos custos.
  - Considerando que ainda existem regulamentações pendentes na lei 13.146 de 6/7/15.
  - Considerando que estas regulamentações pendentes impactam diretamente a atividade da distribuição e da exibição cinematográfica.
  - Considerando que o recém regulamentado Comitê do Cadastro Nacional de Inclusão da Pessoa com Deficiência e da Avaliação Unificada de Deficiência, ainda não tem todos seus membros nomeados.
  - Considerando que este Comitê poderá emitir regulamentos que poderão se sobrepor, colidir ou modificar qualquer norma atual e, portanto, uma norma que venha agora a ser expedida poderá em pouco tempo sofrer alteração.
- E considerando o desejo expresso de todos os associados em contribuírem de modo propositivo e positivo para uma eficaz implantação para o cumprimento da já referida lei, que enviamos a sugestão abaixo.

RECOMENDAÇÕES:

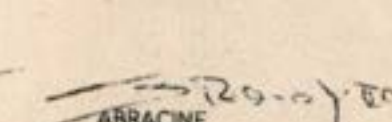
- A criação de uma Câmara Temática, ou Técnica, composta por representantes interessados deste e neste segmento.
- Com um prazo de conclusão de seus trabalhos em um máximo de 6 meses.
- Que tenha se reunido um mínimo de 5 vezes neste período, sempre com um quorum mínimo estabelecido.
- Que a Câmara possa convidar e receber sugestões de pessoas com notável conhecimento ou experiência em cada um dos temas a serem abordados.
- O relatório a ser elaborado pela Câmara deverá contemplar o entendimento comum dos participantes sobre cada um dos temas estudados, especificamente, mas não só, a definição de um padrão tecnológico, o tratamento a ser dado para LIBRAS, os prazos de implantação e os meios de financiamento a serem disponibilizados.



FENEEX  
Paulo Celso Lui



ABRAPLEX  
Marcelo Bertini de Rezende



ABRACINE  
Luiz Severiano Ribeiro Neto