

Análise de Impacto Regulatório - AIR n.º 01-E/2019/SEC

DATA: 04/11/2019

Processo n.º: 01416.029526/2017-17

Unidade responsável: SAM/SEC

Assunto: Análise de Impacto Regulatório (AIR) para avaliação da necessidade de revisão das Instruções Normativas e demais regulamentos internos que compõe o estoque regulatório do mercado TV Paga.

1. Sumário executivo

A Ancine possui um estoque de Instruções Normativas (INs) que reúne um total de 150 regulamentos publicados. Dentre estas, é possível contabilizar um subconjunto de 20 INs aplicáveis ao mercado de TV Paga, o qual pode ser subdividido nos seguintes macro temas: “registro de agentes econômicos”, “emissão de certificados de obras audiovisuais”; “regulamento geral da Lei nº 12.485”; “fiscalização – processo sancionador”; “fiscalização – TAC” (Tabela 01).

TABELA 01 - Instruções Normativas ANCINE aplicáveis ao mercado de TV Paga

Número	Ano	Objeto	Norma que introduz determinada regulamentação nova na ANCINE
136	2017	emissão de certificados de obras audiovisuais	Não, norma de revisão
135	2017	emissão de certificados de obras audiovisuais	Não, norma de revisão
134	2017	emissão de certificados de obras audiovisuais	Não, norma de revisão
129	2016	registro de agentes econômicos	Não, norma de revisão
121	2015	regulamento Geral da 12.485/2011	Não, norma de revisão
118	2015	fiscalização - TAC	Sim
115	2014	registro de agentes econômicos	Sim
112	2013	emissão de certificados de obras audiovisuais	Não, norma de revisão
109	2012	fiscalização - processo sancionador	Sim
107	2012	emissão de certificados de obras audiovisuais	Não, norma de revisão

105	2012	emissão de certificados de obras audiovisuais	Sim
104	2012	emissão de certificados de obras audiovisuais	Sim
102	2012	regulamento Geral da 12.485/2011	Não, norma de revisão
101	2012	registro de agentes econômicos	Não, norma de revisão
100	2012	Regulamento Geral da 12.485/2011	Sim
98	2012	emissão de certificados de obras audiovisuais	Não, norma de revisão
95	2011	emissão de certificados de obras audiovisuais	Sim
94	2011	registro de agentes econômicos	Não, norma de revisão
92	2011	registro de agentes econômicos	Não, norma de revisão
91	2010	registro de agentes econômicos	Sim

Em relação a esse subconjunto, cumpre destacar que existem INs que são de regulamentação reservada ao mercado de TV Paga (como é o caso da IN nº 100/2012) e outras Instruções que se aplicam a esse e a outros segmentos de mercado audiovisual de competência da Ancine (como é o caso da IN nº 91/2010).

Outro aspecto importante desse subconjunto de normas são os regulamentos chamados originários, isto é, aqueles que inauguraram a regulamentação de determinado tema pela Agência – como é o caso da IN nº 100/2012, marco inaugural de regulamentação da TV Paga pela Ancine –, e aqueles que são revisores – regulamentos que revisam normativo já existente – como é o caso da IN nº 121/2015, que revisou a IN nº 100/2012.

Sobre esse subconjunto de regulamentos que estão vigentes e que são aplicáveis ao mercado de TV Paga brasileiro, a Ancine avaliou as alternativas para manutenção ou para alteração, atualização ou revogação das Instruções Normativas que regulamentaram os dispositivos da Lei nº 12.485/2011 no âmbito dessa Agência. Esta ação que contou tanto com a colaboração “oitivas internas” junto às Superintendências de Registro, de Fiscalização, de Fomento e de Desenvolvimento Econômico, como com a participação “oitivas externas” de agentes econômicos que responderam aos questionários.

2. Identificação do problema

2.1. Contexto da proposta

Esta Análise de Impacto Regulatório (AIR), aprovada pela Deliberação de Diretoria Colegiada nº 125-E/2018, tem por finalidade a realização de avaliação de resultados regulatórios e proposição de eventuais melhorias, incluindo revisão e desburocratização de atos normativos, sobre o estoque regulatório aplicável ao mercado de Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), disciplinado pela Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011 (Lei da TV Paga), e regulamentado pela Ancine, por meio de normas infralegais, tais como a Instrução Normativa nº 100, de 29 de maio de 2012, que tem sido o principal instrumento de regulamentação das atividades econômicas de empacotamento e de programação desse mercado.

A partir desse marco infralegal, outras regulamentações se somaram ao estoque de normas regulatórias de TV Paga no âmbito dessa Agência, como por exemplo, a Instrução Normativa nº 101, de 29 de maio de 2012, que introduz o SeAC nos processos de registro de agente econômicos porque "*altera dispositivos da Instrução Normativa nº 91, de 01 de dezembro de 2010*"; e a Instrução Normativa nº 104, de 10 de julho de 2012, que "*dispõe sobre o registro de obra audiovisual não publicitária brasileira, a emissão de Certificado de Produto Brasileiro*". Diante desse estoque regulatório – cujo textual frequentemente se apresenta repetitivo, redundante ou sobreposto – no atual contexto de desburocratização, simplificação e aperfeiçoamento de processos da Ancine, a Superintendência de Análise de Mercado (SAM) verificou a existência de conveniência e oportunidade administrativas para a avaliação do desempenho dos atos normativos pertinentes ao mercado de TV Paga brasileiro, considerando o alcance dos objetivos e resultados pretendidos, incluindo aqueles fixados no Plano Nacional de Cultura, no Plano de Diretrizes e Metas (PDM 2011-2020), e no Plano Plurianual (2010-2020). Cumpre destacar também que o juízo de conveniência e oportunidade para a realização dessa AIR se coaduna com as recomendações da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 1997) sendo o instrumento que aumenta a qualidade da regulação, melhora o desempenho e efetividade dos normativos, além de diminuir os custos de transação do mercado, de operacionalização interna e de eficiência dos processos regulatórios.

Além disso, cumpre também destacar que esse juízo está em harmonia com comando infralegal fixado nos §§ 1º e 2º do art. 6º da IN nº 100/2012:

§ 1º Com vistas à consecução dos objetivos previstos nesta IN, a ANCINE promoverá periodicamente a avaliação dos resultados e a revisão desta regulamentação, mediante consulta pública.

§ 2º No caso de alterações nesta IN, decorrentes das avaliações previstas no §1º deste artigo, será observado prazo adequado para adaptação às mesmas pelos agentes regulados.

Considerando as boas práticas regulatórias, esse tipo de cláusula de revisão pode ser empregado mediante a realização de Análise de Impacto Regulatório porque essa ferramenta se aplica tanto a novas regulamentações quanto àquelas em vigência^[1], propiciando uma avaliação do estoque atual disponível na Agência.

Dentre as ferramentas úteis para revisão de estoque regulamentar, as chamadas "*review and sunset clauses*"^[2] são requisitos intrínsecos à gestão para manutenção de um estoque atualizado e aderente à realidade que se pretende regulamentar. Esses requisitos de revisão *ex post* são comuns em países da OCDE e podem atuar como um complemento poderoso para a AIR ao verificar o desempenho de regulamentos, inclusive, em relação a suas premissas iniciais de aprovação e de promulgação.

Em igual medida, essa AIR pode ser uma oportunidade para uma atualização jurídica dos regulamentos incidentes sobre o mercado de TV Paga à luz de normativos que possam incrementar o escopo dessa análise, abordando, de um lado, a premente desburocratização da Administração Pública, tal como dispõe o Decreto nº 9.094, de 2017, ou, de outro lado, a liberdade de iniciativa e da Lei nº 13.874, de 2019, a Lei da Liberdade Econômica. Além disso, o

Manual de Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR) do Governo Federal, publicado em junho de 2018, foi amplamente utilizado ao longo da presente análise.

Diante desse ambiente favorável para avaliação de estoque regulatório, a Ancine apresenta o presente relatório contendo orientações e proposições administrativas para implementação de melhorias no estoque regulatório do conjunto de normas infralegais de regulamentação da Lei nº 12.485/2011, além de circunscrever tecnicamente a pertinência de manutenção ou a necessidade de alteração, atualização ou revogação de dispositivos das normas regulamentares sobre os mercados de programação e de empacotamento na TV Paga brasileira.

2.2. Dispositivos infralegais analisados

Esse tópico reúne o conjunto de dispositivos infralegais que regulamentam o mercado de TV Paga – segmentos de programação e de empacotamento – mapeados pela SAM para avaliação da presente AIR, conforme o escopo aprovado pela DDC nº 125-E/2019, com vistas ao alcance de melhorias efetivas para o estoque regulatório vigente, incluindo eventual supressão de textos normativos ineficientes redundantes, sobrepostos ou obsoletos.

2.2.1 Artigo 11 da Instrução Normativa nº 100/2012

O artigo 11 da Instrução Normativa nº 100, de 29 de maio de 2012 tem o seguinte conteúdo:

Art. 11. Para os fins do disposto nos arts. 9º e 10 desta IN, a obra audiovisual não publicitária brasileira será classificada no ato de emissão do Certificado de Produto Brasileiro (CPB) e nos termos da IN que trata da sua emissão.

Parágrafo único. Os Certificados de Registro de Título (CRTs) das obras audiovisuais não publicitárias brasileiras para o segmento de mercado audiovisual de comunicação eletrônica de massa por assinatura incluirão as informações de classificação da obra constantes em seu CPB.

O dispositivo se conecta aos artigos 9º e 10 da mesma IN, que estabelecem os requisitos para que uma obra brasileira seja classificada quanto à constituição de espaço qualificado e quanto à independência. Portanto, o artigo 11 trata da classificação das obras, afirmando que esta classificação ocorrerá no ato de emissão de Certificado de Produto Brasileiro (CPB). Tal identificação é essencial para a verificação do cumprimento das obrigações legais fixadas pelo Capítulo V da Lei nº 12.485/2011, sobretudo, aquelas que tratam da veiculação de uma quantidade mínima de conteúdos brasileiros em canais de espaço qualificado.

A atividade de monitoramento realizada pela Ancine sobre o mercado de TV Paga tem como chave de monitoramento o Certificado de Produto Brasileiro (CPB), o qual reflete as informações mais atualizadas relacionadas à classificação da obra. As rotinas desenvolvidas para análise dos relatórios de programação, seja com o intuito de monitoramento das obrigações legais ou com o objetivo de produzir estudos e informes sobre o segmento de TV paga, foram construídas de forma a utilizar as informações sobre

a classificação das obras armazenadas a partir do Sistema Ancine Digital (SAD). Assim, observa-se a importância da classificação das obras brasileiras – quanto à constituição de espaço qualificado e quanto à independência – no momento de registro via SAD, bem como da manutenção de seu cadastro atualizado sempre que houver alguma retificação.

No que diz respeito a esse dispositivo, as sugestões propostas na Minuta de IN (em anexo) se destinam ao aperfeiçoamento textual da redação do dispositivo, pois se observa que o texto vigente pode ser aperfeiçoado para não deixar dúvidas acerca do objetivo da classificação ali prevista, qual seja, permitir a identificação dos conteúdos brasileiros de espaço qualificado e dos conteúdos brasileiros de espaço qualificado produzidos por produtora independente. Sugere-se também que o Parágrafo único seja revogado pois contém diretiva relacionada às atividades da Superintendência de Registro (SRE) e fala sobre a equivalência entre as informações constantes nos CPBs das obras e aquelas dos seus Certificados de Registro de Título (CRTs). Essa equivalência, embora constitua uma demanda da SRE, não se encontra implementada no sistema. Atualmente, eventuais alterações da classificação da obra são registradas em seu CPB, e tais alterações não são imediatamente refletidas nos CRTs, que continuam vigentes e válidos mesmo com a classificação antiga e desatualizada. Por fim, as alterações aqui sugeridas pretendem alcançar maior clareza e concisão para esse dispositivo infralegal, conforme prevê a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

2.2.2 Artigos 15, 16, 17 e 18 da Instrução Normativa nº 100/2012

Os artigos 15, 16, 17 e 18 da IN nº 100/2012 estabelecem o seguinte:

Art. 15. A programadora do canal brasileiro de espaço qualificado deverá ser pessoa jurídica que exerça atividade econômica de forma organizada no setor audiovisual, auferindo as receitas necessárias ao seu funcionamento a partir da

contratação de seu(s) canal(is) de programação ou da contratação de seu(s) canal(is) de programação e da venda de espaço publicitário nos mesmos, sujeitando-se aos riscos inerentes à atuação no mercado.

Art. 16. A programadora do canal brasileiro de espaço qualificado que veicule no mínimo 12 (doze) horas diárias, 3 (três) das quais em horário nobre, de conteúdo brasileiro que constitui espaço qualificado e que seja produzido por produtora

brasileira independente, poderá requerer a classificação do canal, como previsto na Seção V deste Capítulo, nos termos do disposto no § 4º do art. 17 da Lei nº. 12.485/11. (Alterado pelo art. 2º da Instrução Normativa nº 121)

Parágrafo único. O requerimento a que se refere o caput será respondido num prazo de até 30 (trinta) dias pela ANCINE. (Acrescentado pelo art. 3º da Instrução Normativa nº121)

Art. 17. Compreende-se por canal brasileiro de espaço qualificado programado por programadora brasileira independente, aquele que atenda aos seguintes requisitos, cumulativamente:

I - atenda ao disposto no art. 14 desta IN;

II - seja programado por programadora brasileira que não seja controladora, controlada ou coligada a empacotadora ou distribuidora;

III - seja programado por programadora brasileira que não mantenha vínculo de exclusividade que a impeça de comercializar, para qualquer empacotadora, os direitos de exibição ou veiculação associados aos seus canais de programação.

Art. 18. A programadora do canal brasileiro de espaço qualificado de que trata o art. 17 desta IN, que não seja controlada, controladora ou coligada a concessionária de serviço de radiodifusão de sons e imagens e cujo canal de programação veicule no mínimo 12 (doze) horas diárias, 3 (três) das quais em horário nobre, de conteúdo brasileiro que constitui espaço qualificado e que seja produzido por produtora brasileira independente, poderá requerer a classificação deste canal nos termos do disposto no § 5º do art. 17 da Lei nº. 12.485/11. (Alterado pelo art. 2º da Instrução Normativa nº 121)

Parágrafo único. O requerimento a que se refere o caput será respondido num prazo de até 30 (trinta) dias pela ANCINE. (Acrescentado pelo art. 3º da Instrução Normativa nº 121)

Os canais brasileiros de espaço qualificado^[3], aqui referenciados como CABEQ, foram criados com a Lei nº 12.485/2011 com o objetivo de fornecer uma janela em potencial para a distribuição de conteúdos nacionais na TV Paga. Ao instituir obrigatoriedades relacionadas à atividade de empacotamento, a legislação buscou induzir o fortalecimento de um espaço dedicado majoritariamente à programação brasileira, prevendo a oferta de tais canais em uma parcela mínima, em todos os pacotes distribuídos aos assinantes.

A definição legal de CABEQ está inserida no art. 2º da Lei nº 12.485/2011:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

[...]

II - Canal de Espaço Qualificado: canal de programação que, no horário nobre, veicule majoritariamente conteúdos audiovisuais que constituam espaço qualificado;

III - Canal Brasileiro de Espaço Qualificado: canal de espaço qualificado que cumpra os seguintes requisitos, cumulativamente:

a) ser programado por programadora brasileira;

b) veicular majoritariamente, no horário nobre, conteúdos audiovisuais brasileiros que constituam espaço qualificado, sendo metade desses conteúdos produzidos por produtora brasileira independente;

c) não ser objeto de acordo de exclusividade que impeça sua programadora de comercializar, para qualquer empacotadora interessada, os direitos de sua exibição ou veiculação.

Tal definição foi reproduzida no inciso IV do art. 7º da IN nº 100/2012:

Art. 7º Para os fins desta IN, compreende-se como:

IV - Canal Brasileiro de Espaço Qualificado: canal de espaço qualificado que cumpra os seguintes requisitos, cumulativamente:

a) ser programado por programadora brasileira;

b) veicular majoritariamente, no horário nobre, conteúdos audiovisuais brasileiros que constituam espaço qualificado, sendo metade desses conteúdos produzidos por produtora brasileira independente;

c) não ser objeto de acordo de exclusividade que impeça sua programadora de comercializar, para qualquer empacotadora interessada, os direitos de sua exibição ou veiculação; [...]

Para que um canal seja considerado canal brasileiro de espaço qualificado, além de atender às exigências do inciso IV do art. 7º da IN nº 100/2012, é preciso que ele seja programado por programadora classificada nos seguintes termos:

Art. 15. A programadora do canal brasileiro de espaço qualificado deverá ser pessoa jurídica que exerça atividade econômica de forma organizada no setor audiovisual, auferindo as receitas necessárias ao seu funcionamento a partir da contratação de seu(s) canal(is) de programação ou da contratação de seu(s) canal(is) de programação e da venda de espaço publicitário nos mesmos, sujeitando-se aos riscos inerentes à atuação no mercado.

Conforme estabelece o marco legal, CABEQ é um canal de espaço qualificado que cumpre os seguintes requisitos, cumulativamente: ser programado por programadora brasileira; veicular majoritariamente, no horário nobre, conteúdos audiovisuais brasileiros que constituam espaço qualificado, sendo metade desses conteúdos produzidos por produtora brasileira independente; e não ser objeto de acordo de exclusividade que impeça sua programadora de comercializar os direitos de sua exibição ou veiculação para qualquer empacotadora interessada. O estímulo a existência desse tipo de canal de programação é convergente com os princípios da comunicação audiovisual de acesso condicionado voltados para a promoção da cultura brasileira, a diversidade das fontes de programação e ao apoio à produção regional e independente. Por conseguinte, os CABEQs contribuem para ampliação do acesso às obras brasileiras e estímulo à sustentabilidade da produção audiovisual nacional, que passou a contar com uma janela maior de circulação no segmento de TV paga. No aspecto infralegal, a IN nº 100/2012 procurou sistematizar as definições contidas na lei ao dispor sobre a classificação de canal brasileiro de espaço qualificado e canal brasileiro de espaço qualificado programado por programadora

brasileira independente, pormenorizando critérios mais específicos para definir como seria entendido o conceito de veiculação majoritária de conteúdo brasileiro no horário nobre.

De modo semelhante, a definição legal de CABEQ programado por programadora brasileira independente não possui um texto de norma exaustivo acerca da veiculação majoritária de obras brasileiras no horário nobre, limitando-se a classificá-lo enquanto canal de espaço qualificado e quanto ao tipo de programadora:

Art. 17. Compreende-se por canal brasileiro de espaço qualificado programado por programadora brasileira independente, aquele que atenda aos seguintes requisitos, cumulativamente:

I - atenda ao disposto no art. 14 desta IN;

II - seja programado por programadora brasileira que não seja controladora, controlada ou coligada a empacotadora ou distribuidora;

III - seja programado por programadora brasileira que não mantenha vínculo de exclusividade que a impeça de comercializar, para qualquer empacotadora, os direitos de exibição ou veiculação associados aos seus canais de programação.

Observa-se que a norma legal não traz uma especificação quanto ao total de horas de conteúdo brasileiro a ser transmitido no horário nobre para que um canal seja enquadrado como brasileiro de espaço qualificado ou como brasileiro de espaço qualificado programado por programadora brasileira independente. Em contrapartida, os artigos 16 e 18 da referida IN, ao tratarem especificamente dos canais classificados nos termos do §§ 4º e 5º do art. 17, da Lei nº 12.485/2011 (CABEQ SB e CABEQ SBsR), retomam a obrigatoriedade – prevista na legislação – de veiculação diária de doze horas de programação brasileira independente, três das quais no horário nobre.

Art. 16. A programadora do canal brasileiro de espaço qualificado que veicule no mínimo 12 (doze) horas diárias, 3 (três) das quais em horário nobre, de conteúdo brasileiro que constitui espaço qualificado e que seja produzido por produtora

brasileira independente, poderá requerer a classificação do canal, como previsto na Seção V deste Capítulo, nos termos do disposto no § 4º do art. 17 da Lei nº. 12.485/11. (Alterado pelo art. 2º da Instrução Normativa nº 121)

Parágrafo único. O requerimento a que se refere o caput será respondido num prazo de até 30 (trinta) dias pela ANCINE. (Acrescentado pelo art. 3º da Instrução Normativa nº121)

[...]

Art. 18. A programadora do canal brasileiro de espaço qualificado de que trata o art. 17 desta IN, que não seja controlada, controladora ou coligada a concessionária de serviço de radiodifusão de sons e imagens e cujo canal de programação veicule no mínimo 12 (doze) horas diárias, 3 (três) das quais em horário nobre, de conteúdo brasileiro que constitui espaço qualificado e que seja produzido por produtora brasileira independente,

poderá requerer a classificação deste canal nos termos do disposto no § 5º do art. 17 da Lei nº. 12.485/11. (Alterado pelo art. 2º da Instrução Normativa nº 121)

Parágrafo único. O requerimento a que se refere o caput será respondido num prazo de até 30 (trinta) dias pela ANCINE. (Acrescentado pelo art. 3º da Instrução Normativa nº 121)

Ainda que os artigos complementem as determinações da legislação e tragam critérios para melhor distinguir as programadoras dos CABEQ, nota-se a ausência de uma definição que estabeleça parâmetros mais categóricos quanto à transmissão predominante de produções nacionais no horário nobre. A IN nº 100/2012, bem como a IN nº 121/2015 – que alterou alguns de seus dispositivos – não deixaram expresso um critério temporal (diário, semanal, mensal ou anual, por exemplo) que permitisse mensurar a veiculação majoritária de obras brasileiras.

Para monitoramento da veiculação de conteúdo nacional em CABEQs, adota-se o critério semanal – em correspondência às cotas de conteúdo brasileiro para os canais de espaço qualificado, cujas obrigatoriedades também são verificadas por semana. Dessa forma, nos canais brasileiros de conteúdo em geral, entende-se como majoritária a transmissão de, no mínimo, 21 horas semanais de obras brasileiras – valor que equivale à metade do total de horas do horário nobre na semana (42 horas). Para os canais com perfil dedicado a crianças e adolescentes, considera-se como majoritária a veiculação semanal de, pelo menos, 24 horas e 30 minutos de produções nacionais – o que equivale à metade do total de horas do horário nobre infantil na semana (49 horas). Para os CABEQ SB e CABEQ SBsR, as exigências são diárias e estão expressas tanto na legislação, quanto na IN nº 100/2012: para requerer a classificação, entre outros quesitos, o canal deve veicular, no mínimo, 12 horas por dia, três das quais em horário nobre, de conteúdo brasileiro que constitui espaço qualificado e que seja produzido por produtora brasileira independente.

A relevância da criação dos canais brasileiros de espaço qualificado pela Lei nº 12.485/2011, bem como sua normatização pelas Instruções Normativas nº 100/2012 e nº 121/2015, pode ser melhor contemplada a partir da análise de diferentes mecanismos de indução das políticas públicas culturais, como o Plano Nacional de Cultura (PNC)^[4], aprovado pelo Congresso Nacional, e o Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual (PDM)^[5], com aprovação do Conselho Superior de Cinema. Previsto no art. 215 da Constituição Federal, o PNC tem como objetivo estabelecer princípios e diretrizes que orientem o poder público no desenvolvimento de ações voltadas para a valorização da diversidade cultural. Em seu ciclo 2014-2020, o Plano prevê como meta que a participação da produção audiovisual independente brasileira na programação televisiva alcance a proporção de 20% nos canais da TV por assinatura (meta 44).

O PDM, por sua vez, define indicadores dirigidos ao macroplanejamento do mercado de conteúdos audiovisuais no período de 2011 a 2020, com parâmetros para o meio (2015) e o fim do ciclo avaliativo (2020). Entre as metas voltadas para o segmento de TV Paga, merece destaque a meta 2.6, inserida na seguinte diretriz: desenvolver e qualificar os serviços de TV por assinatura e de vídeo por demanda, oferecidos em todos os ambientes, e ampliar a participação das programadoras nacionais e do conteúdo brasileiro nestes segmentos de mercado. A meta delimita quantidade e tempo de exibição de obras brasileiras independentes a serem alcançados até 2020 de forma a ampliar o espaço da produção independente nos canais brasileiros de espaço qualificado. Tanto o PNC quanto o PDM apontam para a importância dos canais

brasileiros de espaço qualificado para o crescimento e consolidação do espaço destinado à programação brasileira na TV Paga.

Em relação à meta 44 do PNC 2014-2020, o percentual de horas de produção independente brasileira exibidas na TV por assinatura alcançou uma taxa de 13,8% em 2017, de modo que os canais brasileiros de espaço qualificado apresentaram participação significativa nesse percentual: respondem por 10,7% da programação independente na TV Paga. Para o PDM 2011-2020, o ciclo avaliativo realizado em 2015 revelou que o espaço para conteúdo brasileiro independente na programação dos canais pagos, antes irrisório, cresceu expressivamente. Nos CABEQs, por exemplo, foram veiculadas 7.461 obras audiovisuais brasileiras independentes que constituem espaço qualificado, totalizando 44.369 horas de veiculação no ano. Ambos os indicadores reafirmam, dessa forma, a relevância dos canais brasileiros de espaço qualificado para o estímulo a circulação de produções nacionais independentes e a valorização de expressões culturais plurais no segmento de TV Paga. Tais canais se apresentam como mecanismos indutores em potencial para o fortalecimento de programadoras nacionais, produtoras independentes e demais agentes do mercado.

Os dados apurados elencados abaixo apontam para a adequação dos canais brasileiros de espaço qualificado, no período avaliado do ano de 2016 a agosto de 2019. Ao longo do tempo, os índices de ajuste à política pública evoluíram, demonstrando uma veiculação de obras brasileiras de espaço qualificado acima do mínimo estipulado em lei, tanto em relação a CABEQs infantis quanto não infantis.

Tabela 02: Total de títulos brasileiros veiculados no horário nobre – 2016 a 2019 (agosto) – CABEQs não infantis

Classificação da obra	2016	2017	2018	2019	Total
Obra brasileira independente	874	1019	1117	1077	2163
Obra brasileira não independente	330	328	392	355	819
Total	1204	1347	1509	1432	2982

Gráfico 01: Percentual de horas de programação no horário nobre por tipo de obra – 2016 a 2019 (agosto) – CABEQ não infantis

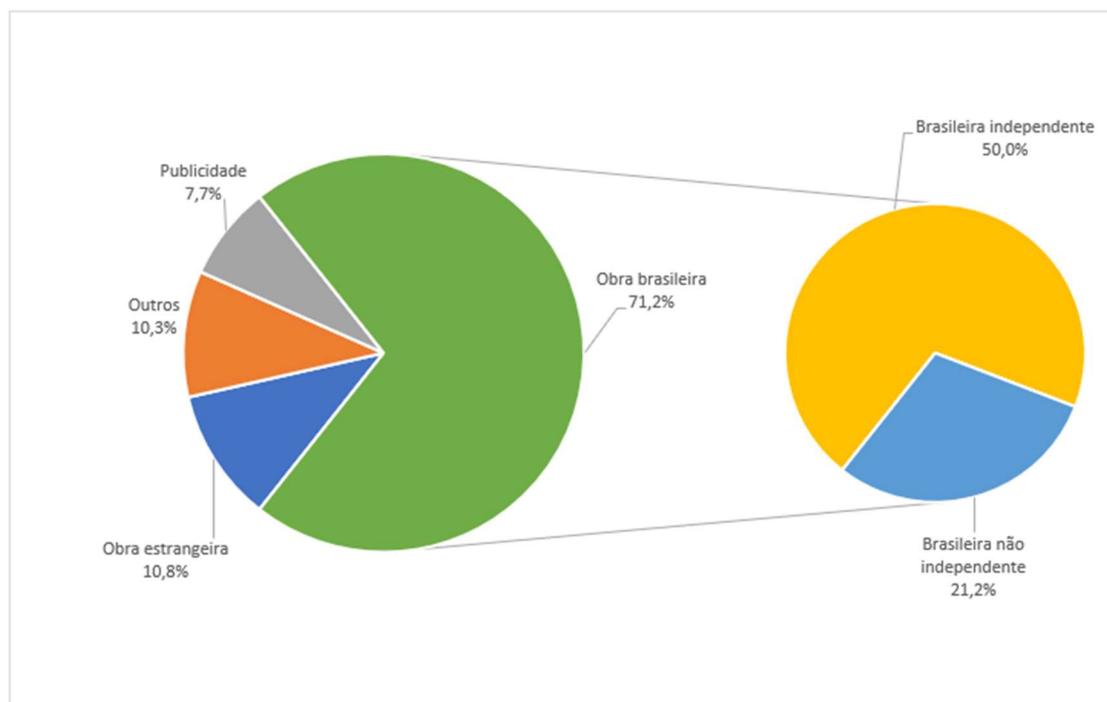


Tabela 03: Total de títulos brasileiros veiculados no horário nobre – 2016 a 2019 (agosto) – CABEQ infantis

Classificação da obra	2016	2017	2018	2019	Total
Obra brasileira independente	35	46	44	43	56
Obra brasileira não independente	66	63	47	45	81
Total	101	109	91	88	137

Gráfico 02: Percentual de horas de programação no horário nobre por tipo de obra – 2016 a 2019 (agosto) – CABEQs infantis

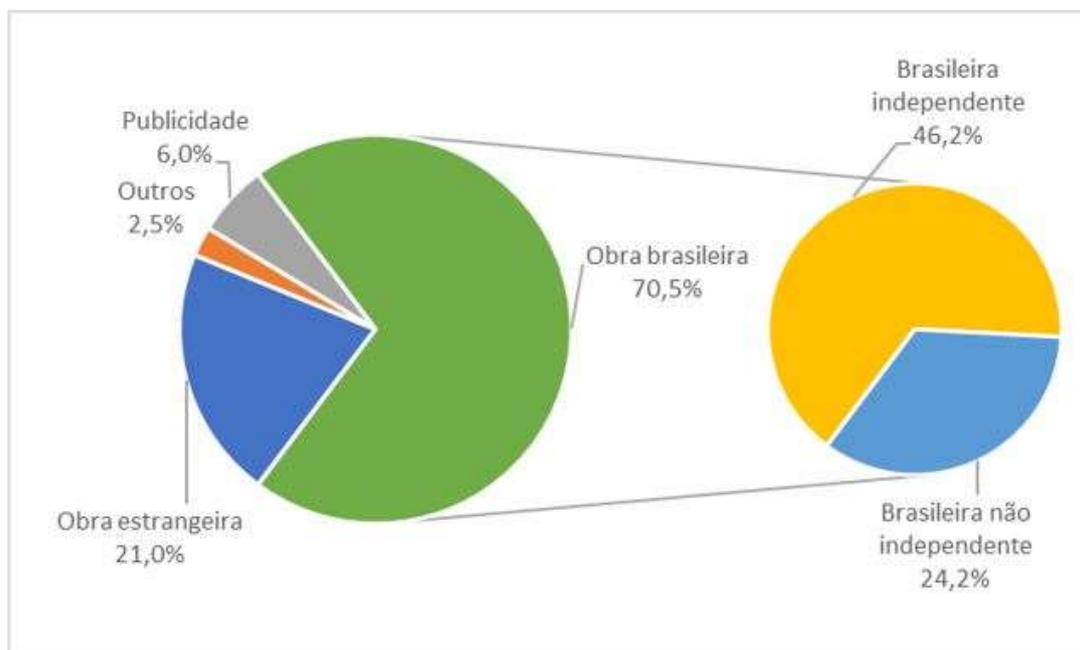


Tabela 04: Total de títulos brasileiros veiculados – 2016 a 2019 (agosto) – CABEQ SB e CABEQ SBsR

Classificação da obra	2016	2017	2018	2019	Total
Obra brasileira independente	2286	2512	2622	2043	3774
Obra brasileira não independente	286	189	151	111	382
Total	2572	2701	2773	2154	4156

Gráfico 03: Percentual de horas de programação por tipo de obra – 2016 a 2019 (agosto) – CABEQ SB e CABEQ SBsR

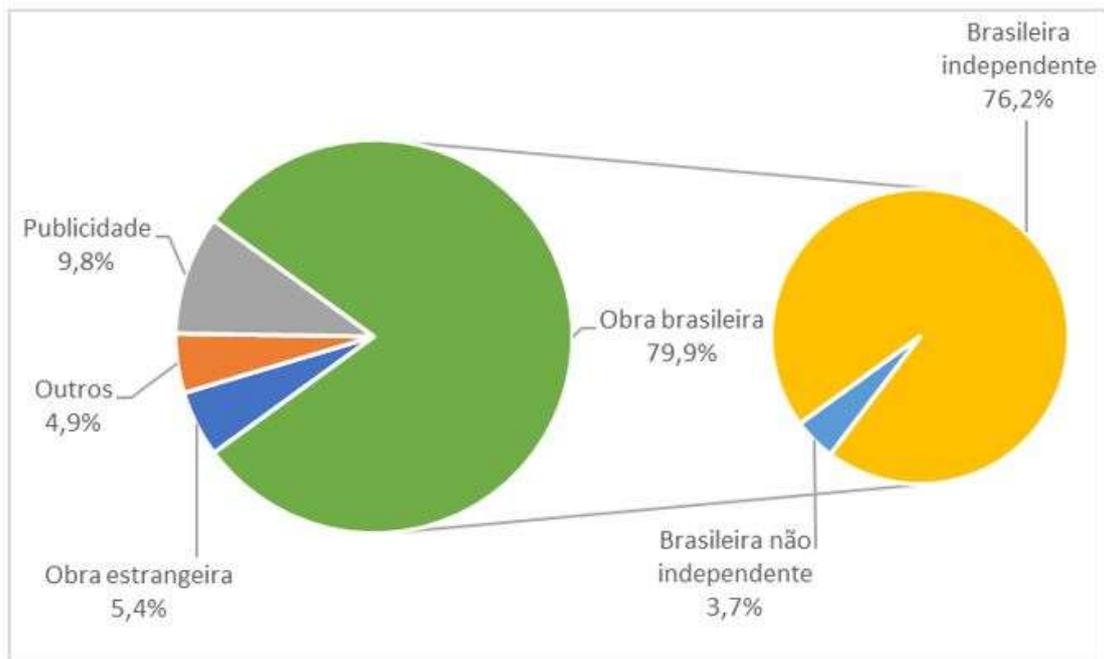


Tabela 05: Total de títulos brasileiros veiculados no horário nobre – 2016 a 2019 (agosto) – CABEQ SB e CABEQ SBsR

Classificação da obra	2016	2017	2018	2019	Total
Obra brasileira independente	1595	1737	1736	1226	3006
Obra brasileira não independente	129	88	74	46	215
Total	1724	1825	1810	1272	3221

Gráfico 04: Percentual de horas de programação no horário nobre por tipo de obra – 2016 a 2019 (agosto) – CABEQ SB e CABEQ SBsR

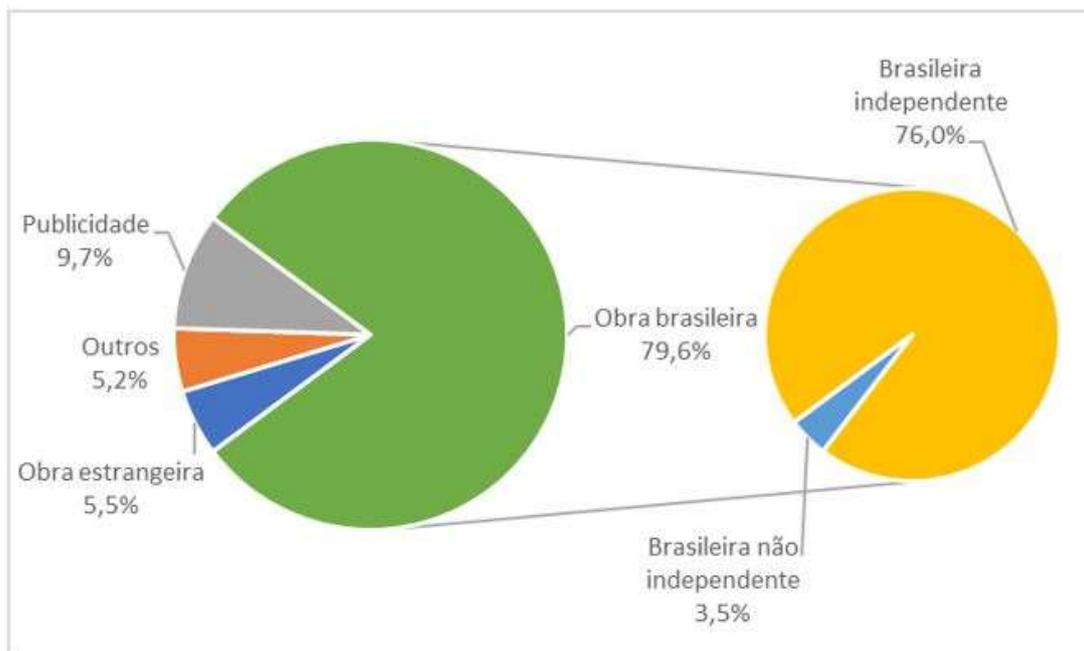


Gráfico 05: Horas de programação brasileira no horário nobre – Média por semana e por canal – 2016 a 2018 – CABEQ não infantis

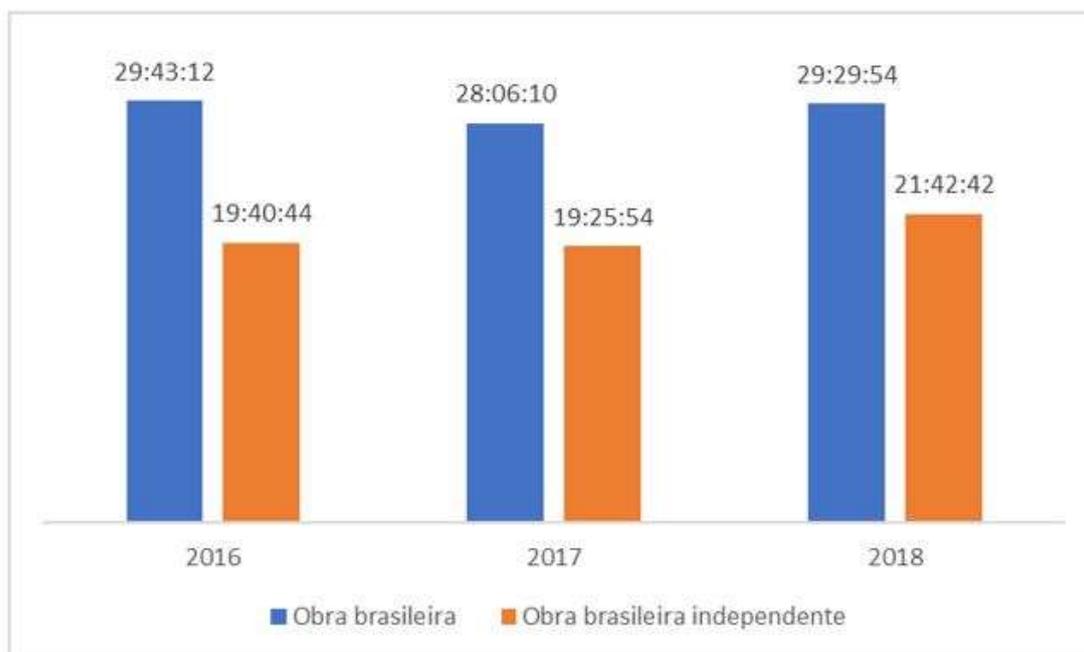


Gráfico 06: Horas de programação brasileira no horário nobre – Média por semana e por canal – 2016 – CABEQ infantis



Gráfico 07: Horas de programação brasileira no horário nobre – Média por semana e por canal – 2017 – CABEQ infantis



Gráfico 08: Horas de programação brasileira no horário nobre – Média por semana e por canal – 2018 – CABEQ infantis



Gráfico 09: Horas de programação brasileira – Média por semana e por canal – 2016 a 2018 – CABEQ SB e CABEQ SBsR



Gráfico 10: Horas de programação brasileira – Média por semana e por canal – 2016 – CABEQ SB e CABEQ SBsR

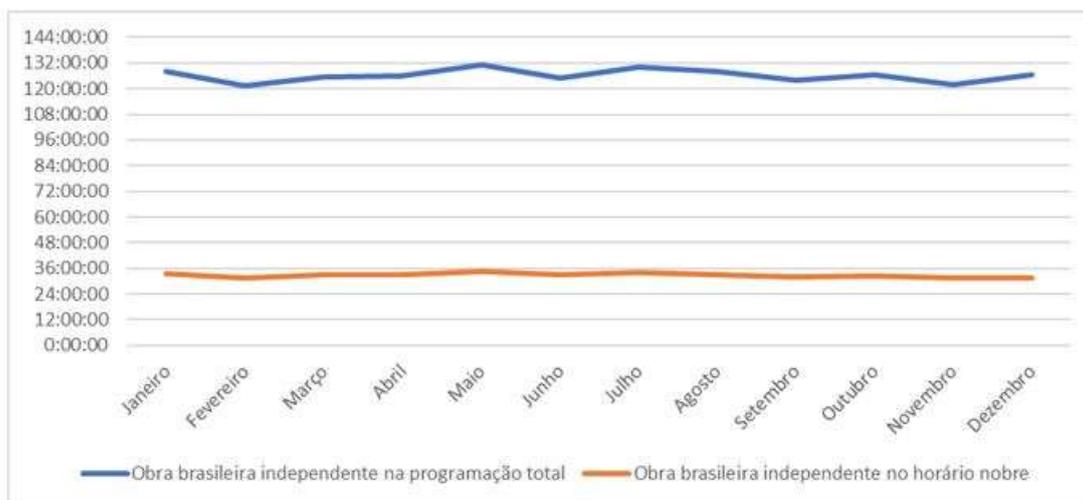


Gráfico 11: Horas de programação brasileira – Média por semana e por canal – 2017 – CABEQ SB e CABEQ SBsR



Gráfico 12: Horas de programação brasileira – Média por semana e por canal – 2018 – CABEQ SB e CABEQ SBsR



Ante esses dados apurados para o período de 2016 a agosto de 2019, nota-se a relevância dos canais brasileiros de espaço qualificado para o estímulo a circulação de produções nacionais independentes e a valorização de expressões culturais plurais no segmento de TV Paga. Tais canais se apresentam como mecanismos indutores em potencial para o fortalecimento de programadoras nacionais, produtoras independentes e demais agentes do mercado. Os resultados apresentados revelam um cenário positivo no que se refere à adequação geral dos canais brasileiros de espaço qualificado aos critérios mínimos de veiculação de obras brasileiras. Ao longo do período avaliado, observa-se uma melhoria progressiva na qualidade dos arquivos de programação (arquivos “.csv”) recebidos pela Ancine, demonstrando a crescente adaptação do mercado regulado aos mecanismos e processos envolvidos no monitoramento do segmento de TV Paga. Ao mesmo tempo, a veiculação de conteúdos brasileiros acima dos patamares estabelecidos atende plenamente às políticas públicas previstas.

Ponderados o conjunto de dados avaliados, recomenda-se, assim, nova redação e organização para os art. 15 e 16 com o objetivo de torná-los mais concisos e claros, conforme a Lei

Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Ademais, indica-se uma correção textual no inciso I do art. 17, que trata da definição de canal brasileiro de espaço qualificado programado por programadora brasileira independente. Neste caso, entre os quesitos para enquadramento consta erroneamente a necessidade de classificação como canal de espaço qualificado, quando deveria constar a necessidade de classificação como canal brasileiro de espaço qualificado. Por fim, sugere-se a revogação do art. 18 e inserção de suas determinações junto ao art. 16, na forma de parágrafo, unificando, desse modo, os dispositivos que tratam da definição de canais superbrasileiros.

2.2.3 Artigos 35, 36 e 37 da Instrução Normativa nº 100/12

Os artigos 35, 36 e 37 da Instrução normativa nº 100 de 29 de maio de 2012 têm o seguinte conteúdo:

Art. 35. Enquanto não editado regulamento específico sobre a matéria, em caso de comprovada impossibilidade de cumprimento integral do disposto no art. 23 ou no art. 26, o interessado deverá submeter solicitação de dispensa do cumprimento das obrigações relativas ao exercício da atividade de programação à ANCINE, que, caso reconheça a impossibilidade alegada, pronunciar-se-á sobre as condições e limites do cumprimento destas, levando em consideração, entre outros, os seguintes fatores:

I - porte econômico da programadora, consideradas suas relações de vínculo, associação, coligação ou controle;

II - tempo de atuação no mercado audiovisual brasileiro;

III - número de assinantes do(s) canal(is) de programação.

§ 1º A ANCINE poderá conceder dispensa mediante transferência das obrigações de que trata o caput, entre canais de uma mesma programadora, analisados o número de assinantes, a audiência e o preço por assinante dos canais de origem e destino da transferência, dentre entre outros critérios.

§ 2º O total de horas transferidas na forma prevista no §1º deve ser objeto de incremento de no mínimo 50% (cinquenta por cento).

Art. 36. Enquanto não editado regulamento específico sobre a matéria, em caso de comprovada impossibilidade de cumprimento integral do disposto no art. 28, o interessado deverá submeter solicitação de dispensa do cumprimento das obrigações relativas ao exercício da atividade de empacotamento à ANCINE, que, caso reconheça a impossibilidade alegada, pronunciar-se-á sobre as condições e limites do cumprimento destas, levando em consideração, entre outros, os seguintes fatores:

I - número de assinantes que recebem os pacotes da empacotadora;

II - porte econômico da empacotadora, consideradas suas relações de vínculo, associação, coligação ou controle;

III - tempo de atuação no mercado audiovisual brasileiro.

Art. 37. Em quaisquer casos previstos nos arts. 35 ou 36, a empresa deverá fundamentar o seu pedido, que poderá ser negado ou acatado integral ou parcialmente pela ANCINE em decisão motivada, por tempo determinado.

Parágrafo único. A ANCINE dará publicidade em seu sítio na rede mundial de computadores ao pedido de dispensa, e após prazo para manifestação dos interessados e análise, publicará a respectiva decisão.

Estes dispositivos têm por objetivo regulamentar as possibilidades de dispensa de cumprimento das obrigações dirigidas às programadoras e às empacotadoras, essencialmente previstas nos artigos 23, 26 e 28 da mesma IN. A possibilidade de dispensa das obrigações regulatórias de programação e empacotamento está prevista no art. 21 da Lei nº 12.485/2011:

Art. 21. Em caso de comprovada impossibilidade de cumprimento integral do disposto nos arts. 16 a 18, o interessado deverá submeter solicitação de dispensa à Ancine, que, caso reconheça a impossibilidade alegada, pronunciar-se-á sobre as condições e limites de cumprimento desses artigos.

Desde o ano de subsequente à publicação da IN nº 100/2012, a Ancine vem deferindo os requerimentos de dispensa desde que fundamentados pelos agentes regulados, sejam programadoras, sejam empacotadoras. Inicialmente, as tratativas para esse tipo de requerimento eram processadas pela SAM e, desde a Resolução de Diretoria nº 85, de 12 de março de 2019, isso foi realocado para Superintendência de Fiscalização (SFI). Trata-se de mecanismo de dispensa que vem sendo utilizado pelos agentes econômicos.

Em relação às obrigações de oferta de canal jornalístico em pacotes (incisos V e VI do art. 28 da IN nº 100/2012), houve deferimento de cerca de 47 (quarenta e sete) pedidos de dispensa pleiteados por empacotadoras de pequeno porte e, frequentemente, de atuação local/regional. No que concerne às obrigações de oferta de Canais Brasileiros de Espaço Qualificado (incisos I a IV, *idem*), foram deferidos cerca de 51 (cinquenta e um) pedidos de dispensa encaminhados por empacotadoras de semelhante perfil. No que diz respeito às obrigações de oferta de conteúdo brasileiro em canais de espaço qualificado (*caput do art. 23, idem*) ocorreram 3 (três) deferimentos de dispensa solicitados por programadoras durante os primeiros meses de vigência dessa obrigação, período de adaptação do mercado às inovações trazidas pela Lei nº 12.485/2011.

Esse procedimento tem alcançado a finalidade do art. 21 da Lei nº 12.485/2011, qual seja, a de reconhecer distintas realidades do mercado, procurando tratar diferentemente agentes de perfis econômicos diversos, conforme se depreende da Exposição de Motivos da "Consulta Pública da minuta de Instrução Normativa que dispõe sobre a regulação da Comunicação Audiovisual no Serviço de Acesso Condicionado"^[6], realizada em 2012.

Para o aperfeiçoamento dos artigos 35 e 36, sugere-se supressão do trecho inicial do *caput* ao artigo 35 que se referem a regulamento específico a ser editado. Isto porque este dispositivo em conjunto com o art. 36 e os §§ 5º a 8º do art. 39 já oferecem as balizas necessária às solicitações de dispensa das obrigações previstas na Lei nº 12.485/2011 e regulamentadas pela

IN nº 100/2012. Também entende-se necessário incluir nos artigos 35 e 36 a necessidade de que as programadoras e empacotadoras comprovem as informações prestadas para fins de cumprimento dos requisitos previstos para deferimento das dispensas.

2.2.4 Artigos 23, 24 e 27 da IN nº 100/2012

2.2.4.1 Artigo 23 da IN nº 100/2012

Trata-se de obrigação que regulamenta o dispositivo legal contido no art. 16 da Lei nº 12.485/2011, cerne da política de estímulo e ampliação de "janela" para oferta de conteúdos audiovisuais brasileiros em canais de espaço qualificado do mercado de TV Paga brasileiro. O artigo 23 prevê que:

Art. 23. Nos canais de espaço qualificado, no mínimo 3h30 (três horas e trinta minutos) semanais dos conteúdos veiculados no horário nobre deverão ser brasileiros e constituir espaço qualificado, e no mínimo metade desses conteúdos deverá ser produzido por produtora brasileira independente.

§ 1º No cumprimento do disposto no caput, será considerada a programação veiculada entre um domingo e o sábado imediatamente subsequente.

§ 2º A ANCINE poderá dispor, em regulamento específico, sobre o número máximo de veiculações de uma mesma obra audiovisual brasileira que constitua espaço qualificado para o cumprimento do disposto no caput.

A obrigação regulamentada por meio do art. 23 da IN nº 100/2012 está refletida na meta 44 do Plano Nacional de Cultura (PNC), ciclo 2014-2020: "Participação da produção audiovisual independente brasileira na programação dos canais de televisão". Para essa meta, o objetivo definido para o ciclo é o de alcançar "20% de conteúdo brasileiro independente nos canais da TV por assinatura". O referido dispositivo infralegal e o art. 16 da Lei nº 12.485/11 também foram incorporados ao Plano Plurianual (PPA) para o ciclo 2012-2015, como é possível verificar o seguinte objetivo:

OBJETIVO: 0785 - Regular, fiscalizar e fomentar a indústria audiovisual, visando ao seu desenvolvimento, ao fortalecimento das empresas nacionais, à ampliação da produção, inovação e difusão das obras e dos serviços audiovisuais brasileiros, assim como à garantia de acesso à população.

Dentre as metas desse objetivo, estipulou-se "ampliar em 20% a exibição das obras brasileiras no segmento de TV por assinatura". No ciclo 2016-2019, no PPA se fixou objetivo similar:

O4LH - Obter 15% de participação do conteúdo audiovisual brasileiro que constitui espaço qualificado produzido por produtora brasileira independente na programação dos canais de espaço qualificado da TV por assinatura no horário nobre anualmente.

Vale destacar que a meta definida no PPA 2016-2019 se refere especificamente a obras brasileiras independentes e ao conteúdo veiculado no horário nobre. Em 2011 também foi estabelecido o Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual (PDM), iniciativa do Conselho Superior de Cinema (CSC) dirigida ao macroplanejamento do mercado de conteúdos audiovisuais em seus diversos segmentos e atividades, abrangendo aspectos regulatórios, de desenvolvimento e organização dos agentes públicos e privados. Dentre as diversas metas estabelecidas por este plano para a década 2011-2020, destacam-se as metas diretamente relacionadas ao artigo 23 da IN 100, ambas sob a diretriz “Desenvolver e qualificar os serviços de TV por assinatura e de vídeo por demanda, oferecidos em todos os ambientes, e ampliar a participação das programadoras nacionais e do conteúdo brasileiro nestes segmentos de mercado”:

2.6 - Ampliar o espaço da produção brasileira independente nos canais brasileiros de espaço qualificado de televisão por assinatura

2.7 - Ampliar o espaço da produção independente nos canais de televisão por assinatura não classificados como canais brasileiros de espaço qualificado

O Planejamento Estratégico da Agência Nacional do Cinema para o quadriênio 2017-2020, divulgado em maio de 2017, também apresenta objetivos convergentes com o artigo 23 da IN nº 100/2012, destacando-se a visão institucional de atuar como “centro de conhecimento e principal indutor do desenvolvimento equilibrado do setor audiovisual, com ampliação do acesso, diversidade e valorização do conteúdo brasileiro” e os focos de atuação “Garantir a produção audiovisual brasileira independente”, “garantir a presença de obras audiovisuais brasileiras em cinema, televisão e vídeo sob demanda” e “Promover o cumprimento das obrigações normativas”.

A propósito da meta 44 do Plano Nacional de Cultura (PNC) 2014-2020, que busca atingir um patamar de 20% de conteúdo brasileiro independente nos canais da TV por assinatura, verifica-se que, em 2018, a veiculação de obras brasileiras independentes chegou a cerca de 11,68% de toda a programação desses canais – incluindo nesta contabilização os canais brasileiros de espaço qualificado (CABEQ).

Para o ciclo do Plano Plurianual 2012-2015 foi definida a meta de “ampliar em 20% a exibição das obras brasileiras no segmento de TV por assinatura”. Estima-se que essa meta foi superada: a participação de conteúdo brasileiro saltou de aproximadamente 1,8% em 2012 para cerca de 5,4% em 2015.

Para o ciclo 2016-2019, o Plano Plurianual instituiu a meta de “obter 15% de participação do conteúdo audiovisual brasileiro que constitui espaço qualificado produzido por produtora brasileira independente na programação dos canais de espaço qualificado da TV por assinatura no horário nobre anualmente”. Ao final de 2018, considerando-se todos os canais de espaço qualificado, incluindo os canais brasileiros de espaço qualificado, o valor ficou próximo da meta, com 18,43% de participação de conteúdo brasileiro independente no tempo total do horário nobre.

Relativamente ao PDM (ciclo 2010-2020) fixou a meta de alcançar a taxa de 5,2% de “participação das obras brasileiras independentes nas grades de programação dos canais de

espaço qualificado que não são canais brasileiros de espaço qualificado” até 2020. Para esse indicador, o percentual verificado em 2018 foi o de 4,67%.

A partir do conjunto de Canais CEQ monitorados, os dados apurados apresentados abaixo também apontam para a adequação dos canais de espaço qualificado (CEQ) em relação às obrigações criadas pelo art. 16 da Lei nº 12.485/2011 regulamentadas conforme art. 23 da IN nº 100/2012, no período avaliado do ano de 2016 a agosto de 2019. Ao longo do tempo, os índices de ajuste à política pública evoluíram, demonstrando uma veiculação de obras brasileiras de espaço qualificado acima do mínimo estipulado em lei, tanto em relação a CEQs infantis quanto não infantis.

Gráfico 13: Percentual de conteúdo brasileiro de espaço qualificado na TV paga canal – 2016 a 2019 (agosto)



Gráfico 14: Percentual de conteúdo brasileiro de EQ total no horário nobre canal – 2016 a 2018



Gráfico 15: Percentual de conteúdo brasileiro independente de EQ no horário nobre – canais de espaço qualificado (“não infantis” e “infantis”)

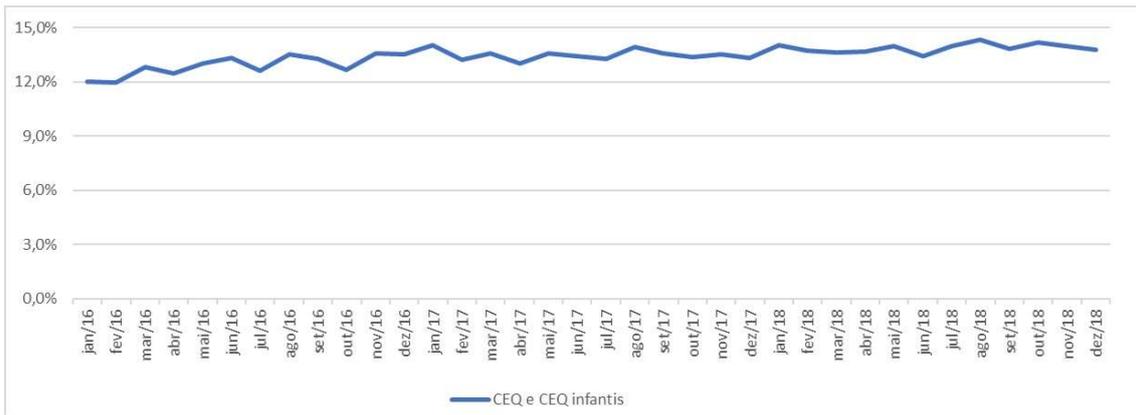


Gráfico 16: Horas de programação por tipo de obra em canais CABEQ, CABEQ SB, CABEQ Infantil, CEQ3h30, CEQ3h30 Infantil em 2018

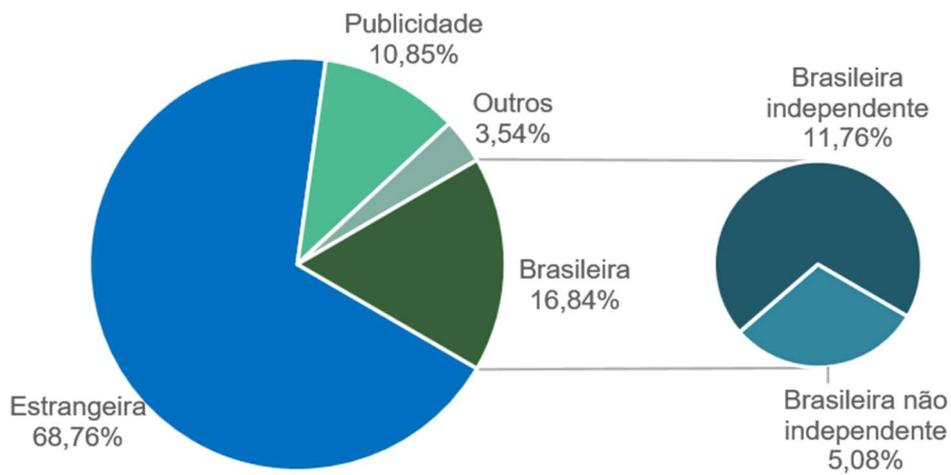


Gráfico 17: Comparativo entre veiculação de conteúdo brasileiro na programação total dos canais CEQ e obrigação legal (art. 16 da Lei nº 12.485/2011) em 2018

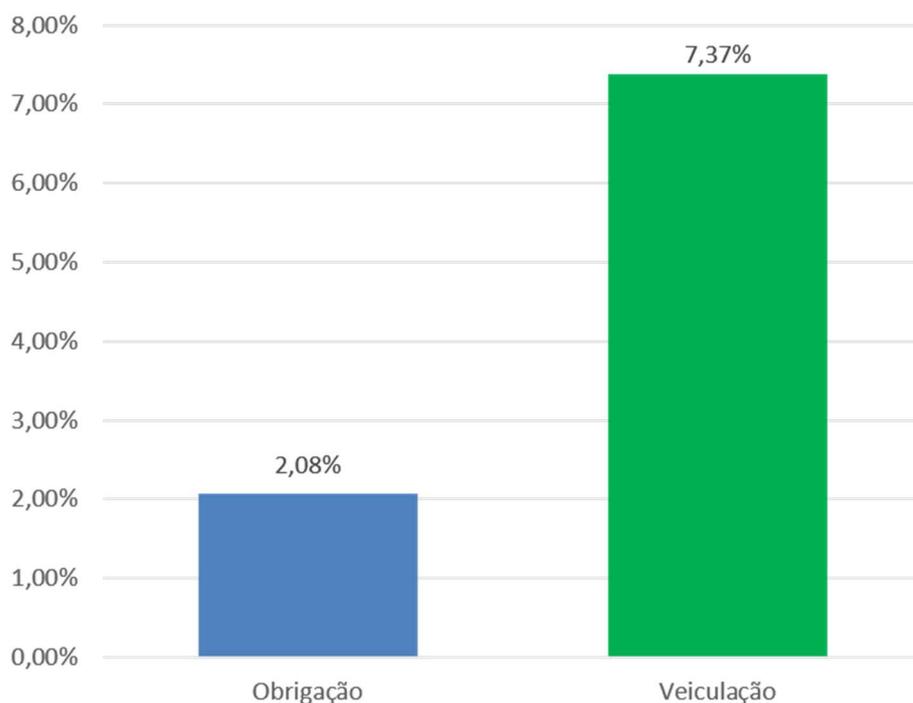


Gráfico 18: Comparativo entre veiculação de conteúdo brasileiro na programação "horário nobre" dos canais CEQ e obrigação legal (art. 16 da Lei nº 12.485/2011) em 2018

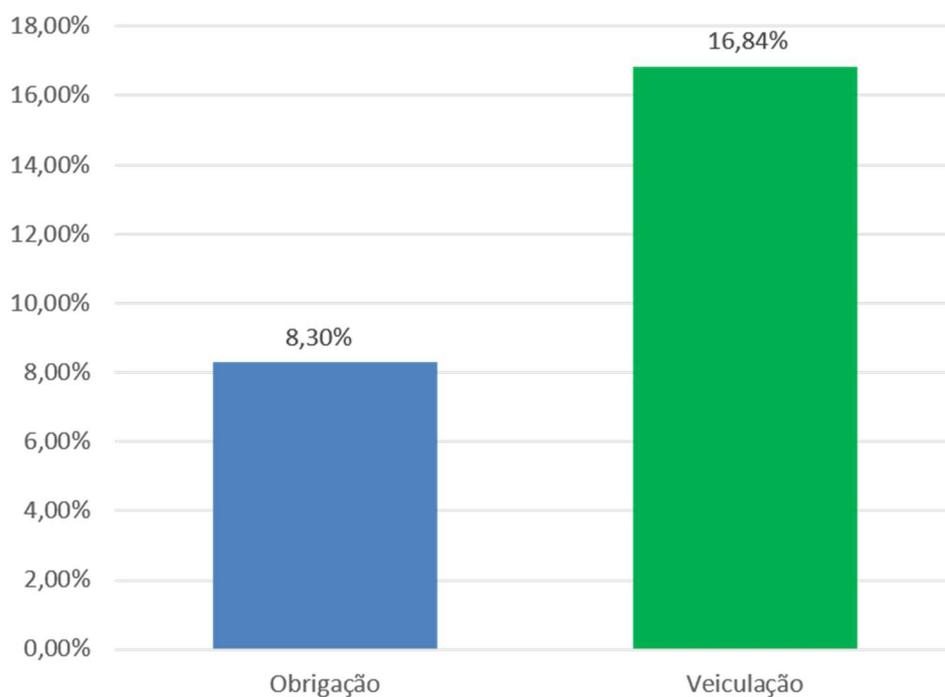


Gráfico 19: Número de títulos emitidos por ano (CPB) – obras brasileiras de espaço qualificado



Gráfico 20: Número de títulos emitidos por ano (CPB) – obras brasileiras de espaço qualificado independentes

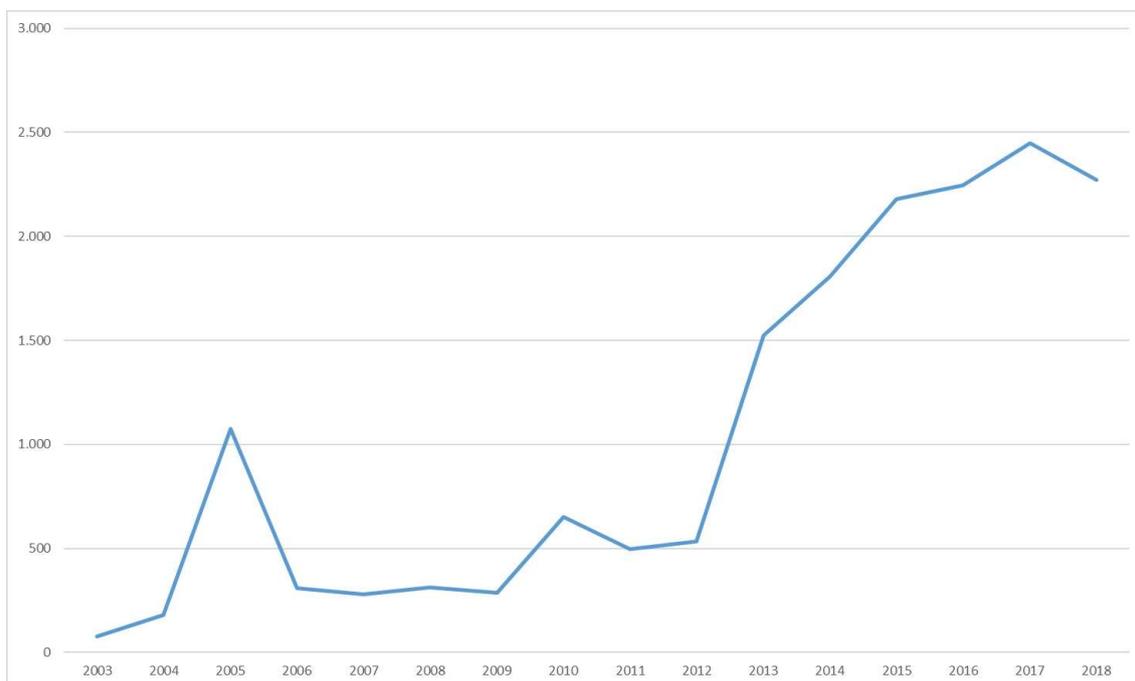


Tabela 06: Total de títulos brasileiros veiculados no horário nobre em canais de espaço qualificado nos anos de 2016 a 2019 (agosto)

Classificação do canal	Brasileira	Brasileira independente
CABEQ	2982	2163
CABEQ infantil	137	56
CABEQ SB e SBsR	3221	3006
CEQ ^{3h30}	1810	1128
CEQ ^{3h30} infantil	225	183
Total no horário nobre	8713	6440

Tabela 07: Número de títulos brasileiros veiculados em 2016 a 2019 (ago) – CABEQ SB e CABEQ SBsR

Classificação do canal	Brasileira	Brasileira independente
CABEQ SB e SBsR	4156	3774
Total na programação	9921	7321

Gráfico 21: Distribuição dos títulos brasileiros no horário nobre x Distribuição das horas de programação brasileira no horário nobre por gênero audiovisual em 2016 a 2019 (ago) – CEQ^{3h30} e CABEQ (infantis e não infantis)

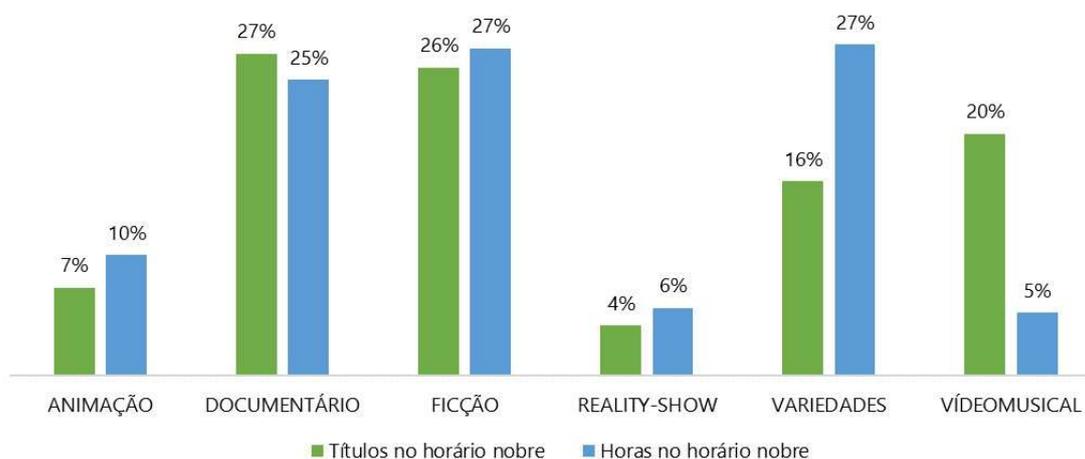


Gráfico 22: Distribuição dos títulos brasileiros independentes no horário nobre x Distribuição das horas de programação brasileira no horário nobre por gênero audiovisual – 2016 a 2019 (agosto) – CEQ3h30 e CABEQ (infantis e não infantis)

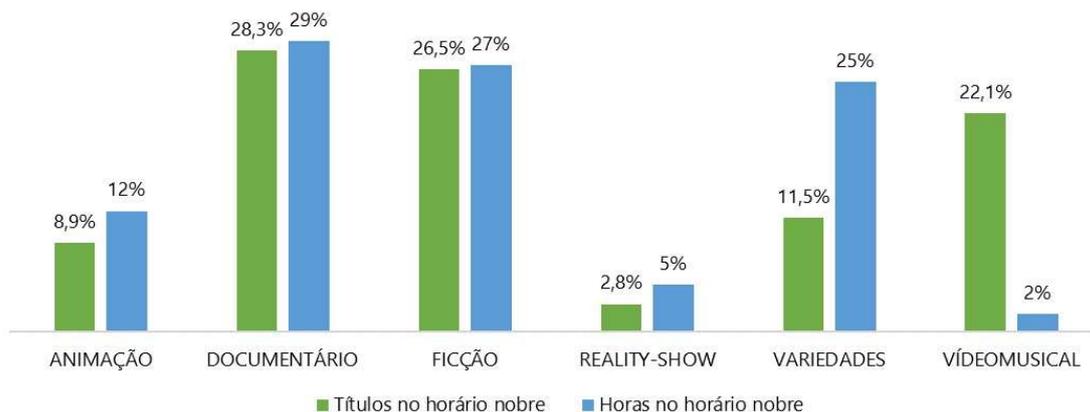


Gráfico 23: Distribuição dos títulos brasileiros no horário nobre x Distribuição das horas de programação brasileira no horário nobre – por gênero audiovisual – 2016 e 2019 (agosto) – CABEQ não infantis

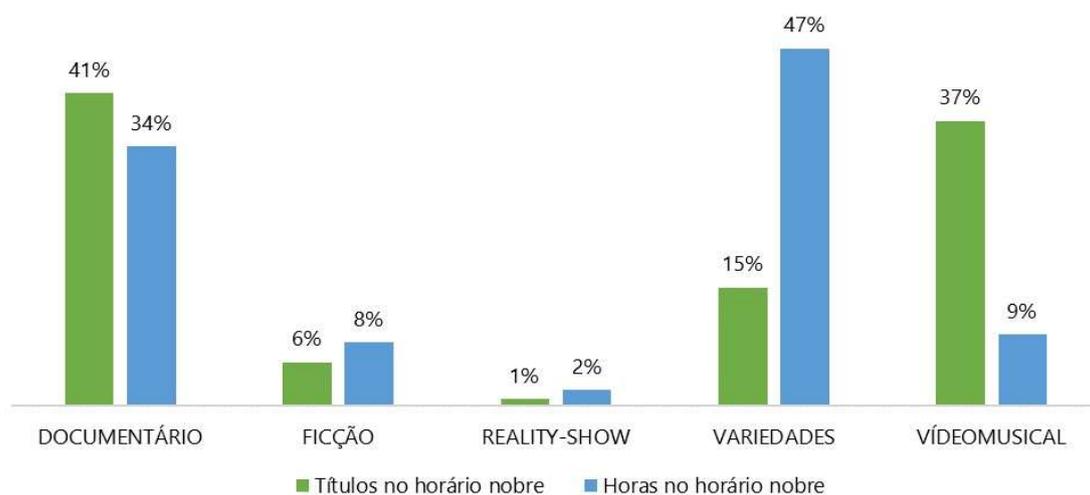


Gráfico 24: Distribuição dos títulos brasileiros no horário nobre x Distribuição das horas de programação brasileira independente no horário nobre – por gênero audiovisual – 2016 e 2019 (agosto) – CABEQ não infantis

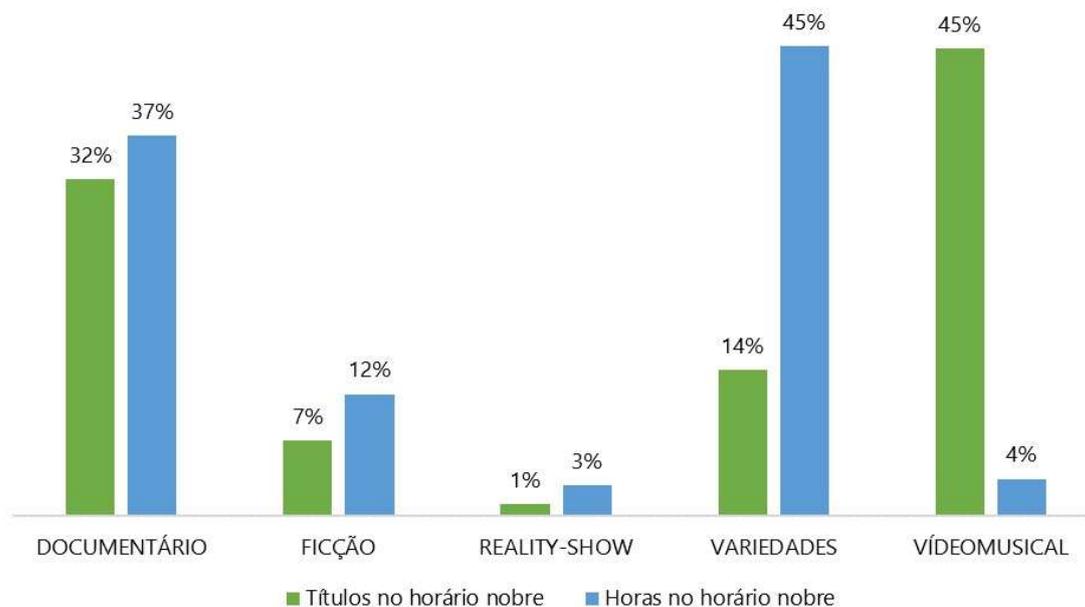


Gráfico 25: Distribuição dos títulos brasileiros no horário nobre x Distribuição das horas de programação brasileira no horário nobre – por gênero audiovisual – 2016 e 2019 (agosto) – CEQ3h30 não infantis

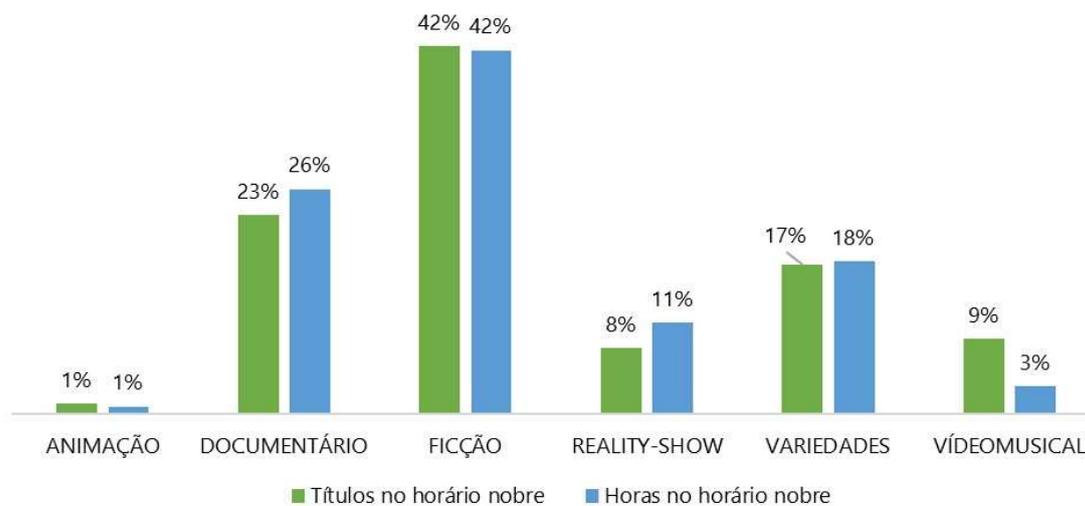


Gráfico 26: Distribuição dos títulos brasileiros independentes no horário nobre x Distribuição das horas de programação brasileira no horário nobre – por gênero audiovisual – 2016 e 2019 (agosto) – CEQ3h30 não infantis

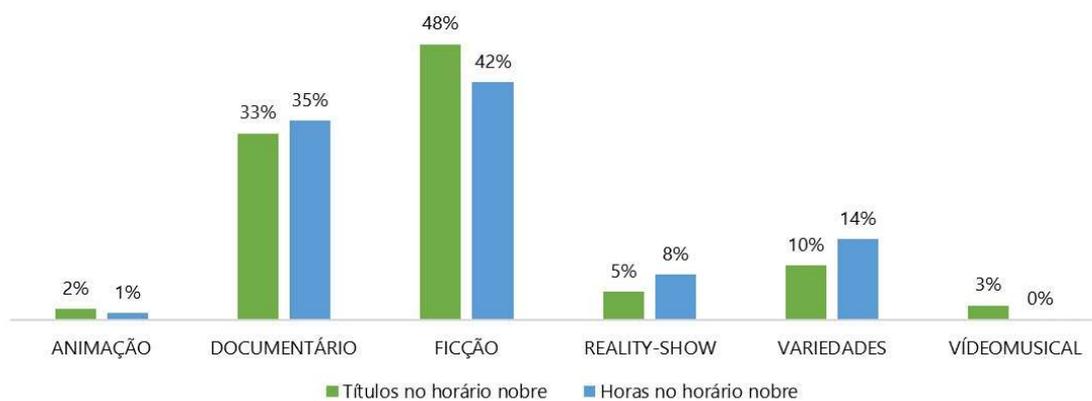


Gráfico 27: Distribuição dos títulos brasileiros no horário nobre x Distribuição das horas de programação brasileira no horário nobre – por gênero audiovisual – 2016 e 2019 (agosto) – CABEQ infantis

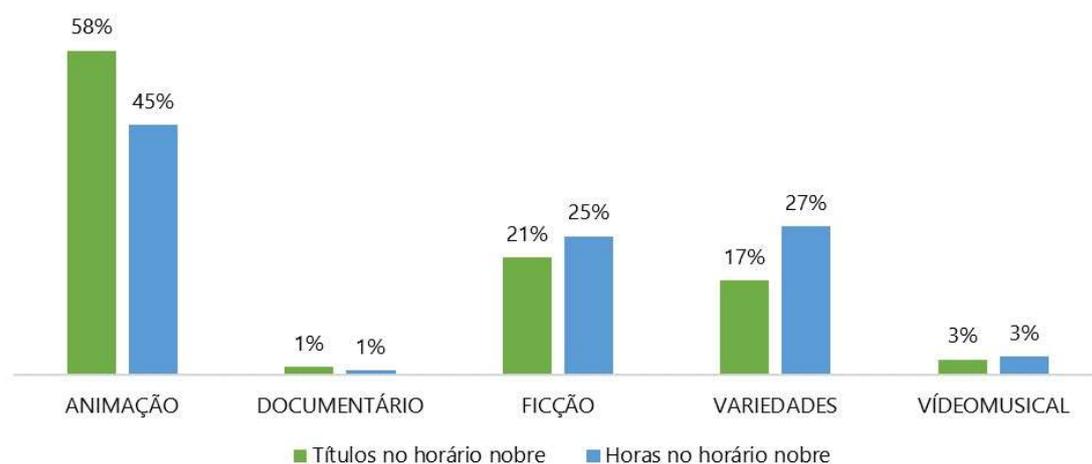


Gráfico 28: Distribuição dos títulos brasileiros independentes no horário nobre x Distribuição das horas de programação brasileira no horário nobre – por gênero audiovisual – 2016 e 2019 (ago) – CABEQ infantis

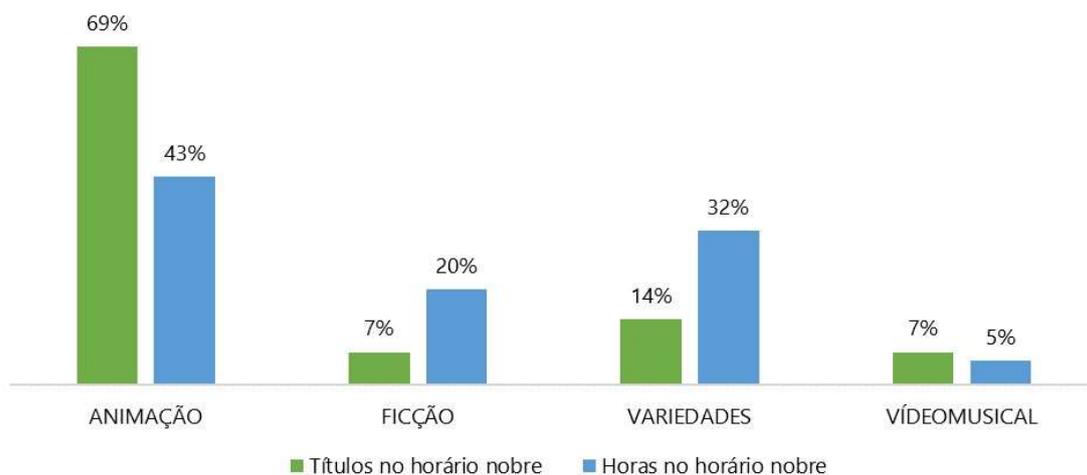


Gráfico 29: Distribuição dos títulos brasileiros no horário nobre x Distribuição das horas de programação brasileira no horário nobre – por gênero audiovisual – 2016 e 2019 (agosto) – CEQ3h30 infantis

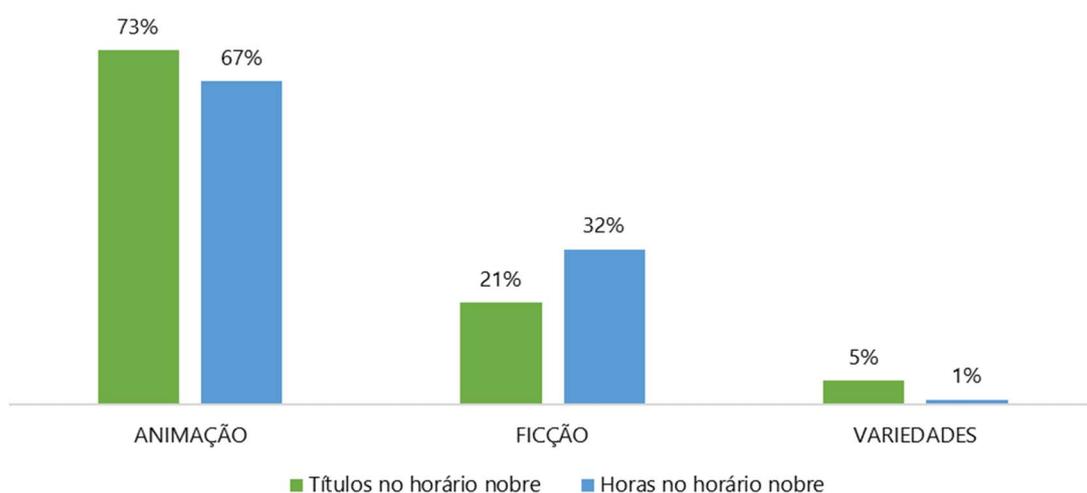


Gráfico 30: Distribuição dos títulos brasileiros independentes no horário nobre x Distribuição das horas de programação brasileira no horário nobre – por gênero audiovisual – 2016 e 2019 (agosto) – CEQ3h30 infantis

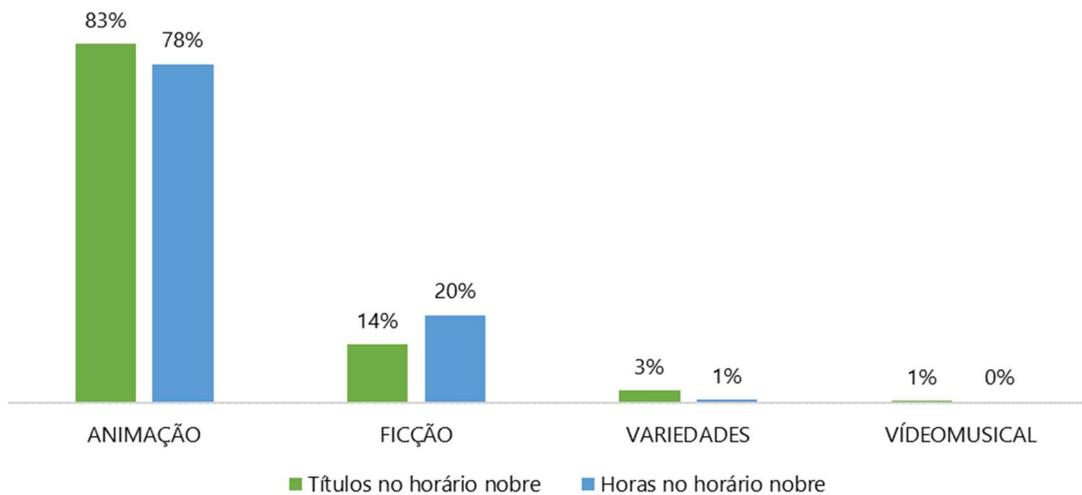


Gráfico 31: Horas de programação brasileira no horário nobre, conforme recorrência dos títulos nos grupos econômicos – 2016 a 2019 (maio) – CEQ3h30 (infantis e não infantis)

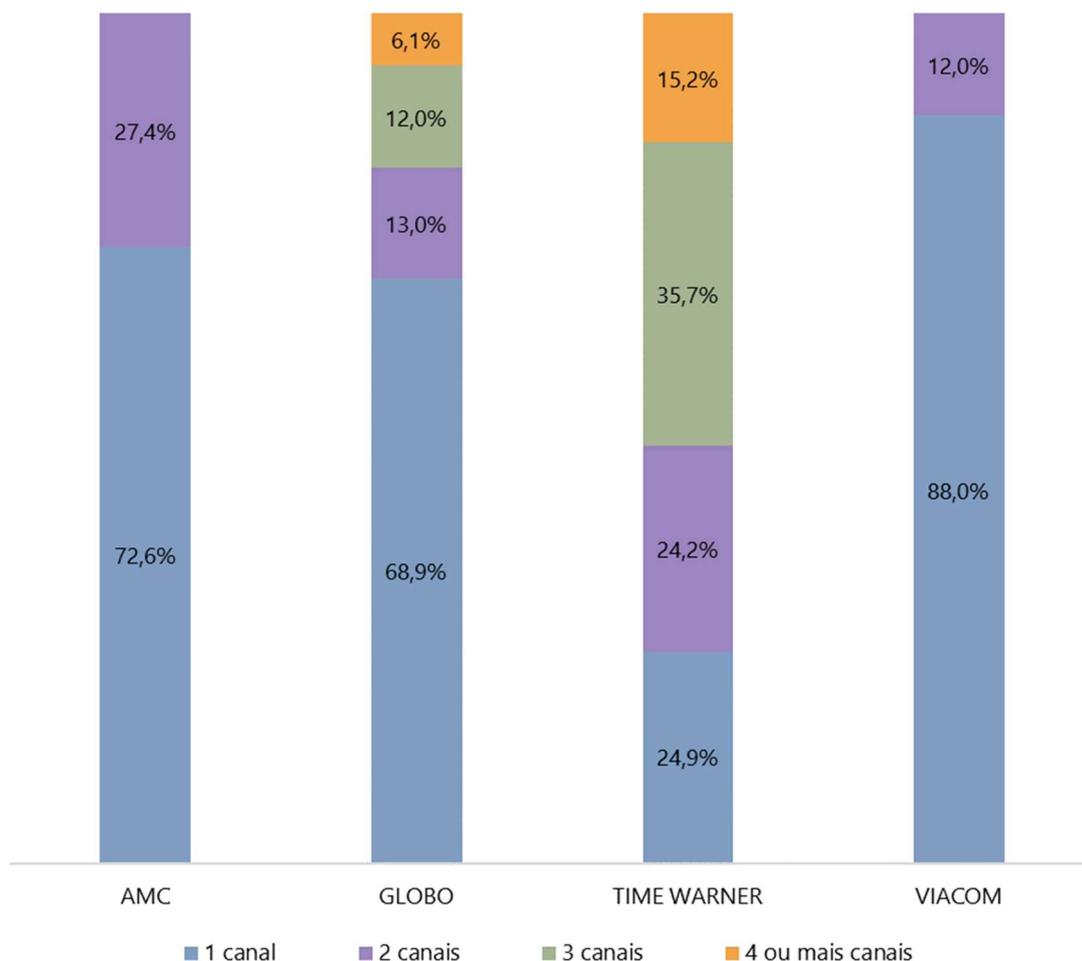


Gráfico 32: Horas de programação brasileira independente no horário nobre, conforme recorrência dos títulos nos grupos econômicos – 2016 a 2019 (maio) – CEQ3h30 (infantis e não infantis)

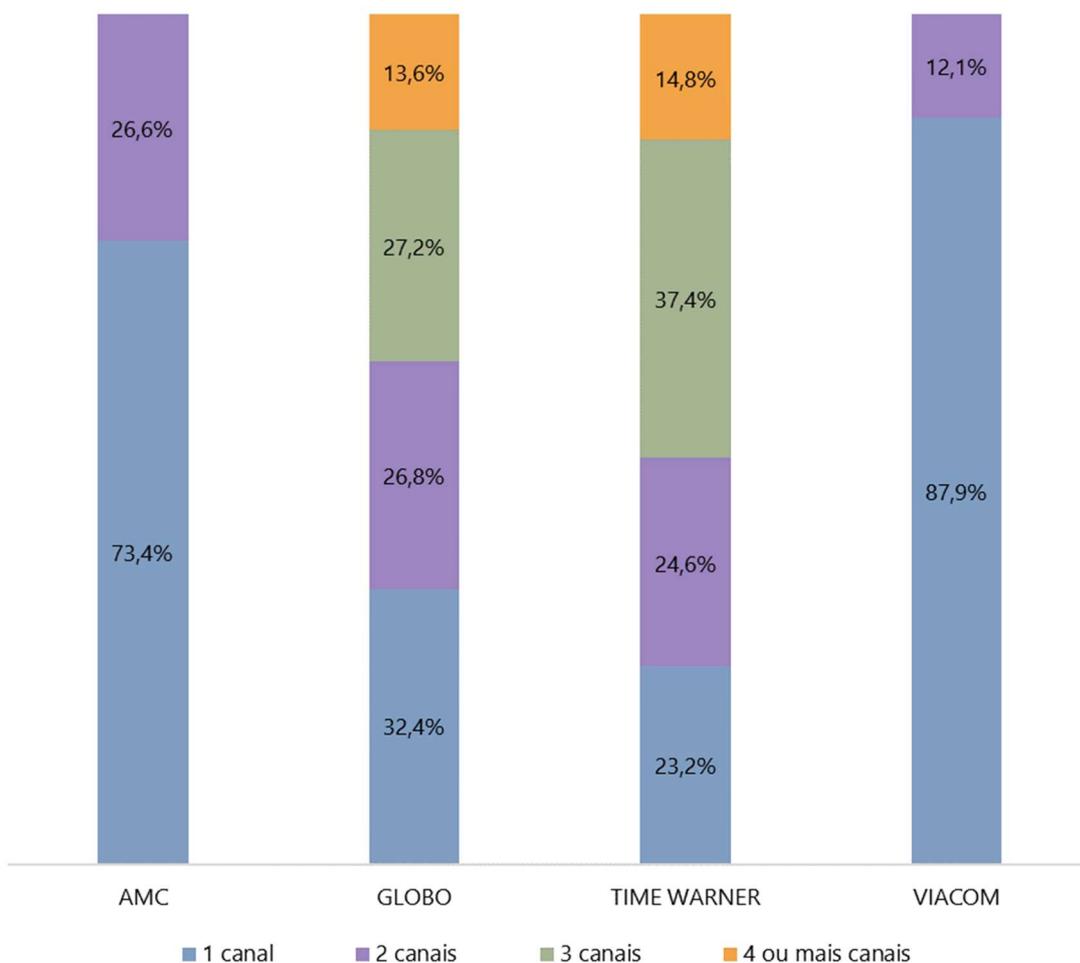


Gráfico 33: Percentual de horas de programação brasileira no horário nobre por gênero audiovisual e grupo econômico – 2016 a 2019 (maio) – CEQ3h30 (infantis e não infantis)

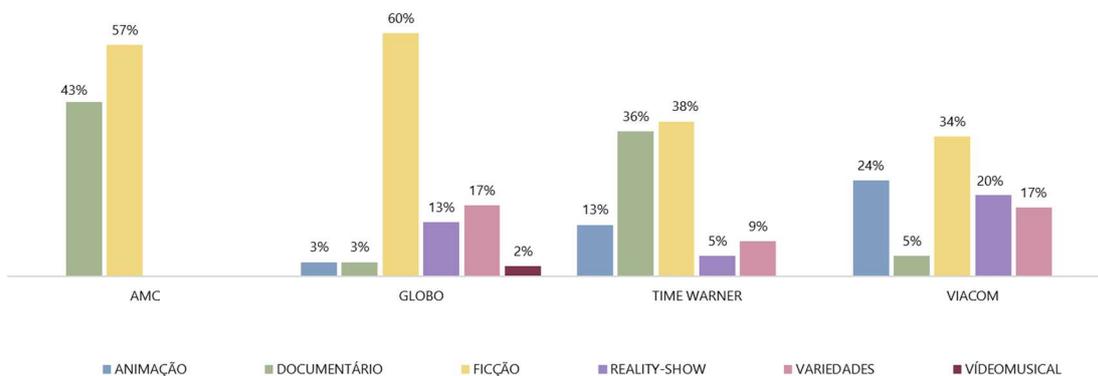
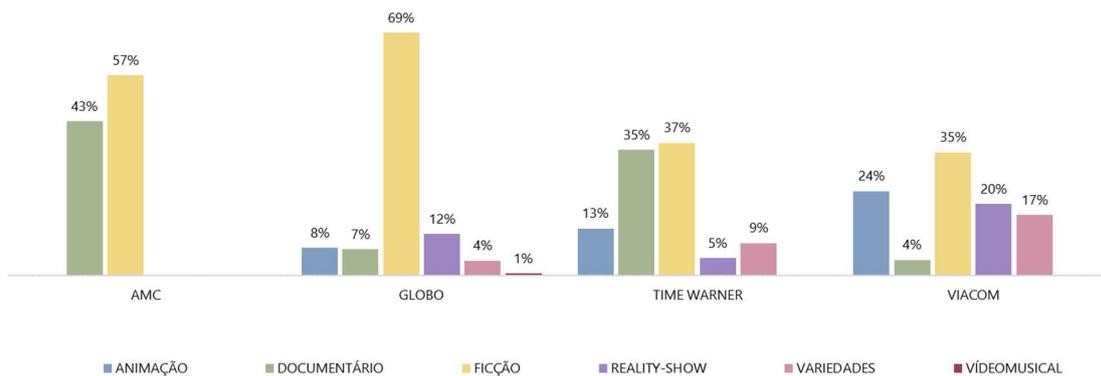


Gráfico 34: Percentual de horas de programação brasileira independente no horário nobre por gênero audiovisual e grupo econômico – 2016 a 2019 (maio) – CEQ3h30 (infantis e não infantis)



Os supracitados gráficos e tabelas demonstram a eficácia do art. 16 da Lei nº 12.485/2011, regulamentado pelo art. 23 da IN nº 100/2012, para difundir e ampliar a presença do conteúdo brasileiro nesse segmento de mercado. Seus efeitos incluíram o aumento expressivo no registro de novos títulos brasileiros, desde o início de sua vigência. Além disso, é possível notar que o conjunto de canais de espaço qualificado em operação no mercado de TV Paga brasileiro, atualmente, atendem ao piso mínimo de veiculação de obras brasileiras, inclusive independentes, e, em grande medida, superando às 3:30 semanais de conteúdo brasileiro no horário nobre. Logo, observa-se que o modelo regulatório adotado por esse marco legal está consolidado e plenamente efetivo. Isso porque, a obrigação legal de veiculação de obras brasileiras no horário nobre (3h30m de programação brasileira de espaço qualificado, sendo metade independente) equivale a aproximadamente 8% do tempo do horário nobre para os canais de conteúdo em geral e 7% do tempo do horário nobre para os canais de conteúdo infantil, percentuais cumpridos "a maior".

Ponderados os dados aqui apurados que apontam que o conjunto do mercado regulado veicula uma quantidade de horas de conteúdo brasileiro muito superior ao mínimo legal (Gráficos 17 e 18), sugerem-se modulações a serem incorporadas ao artigo 23, tendo em vista o princípio da razoabilidade, da proporcionalidade e da economicidade, para que a Agência possa tratar adequadamente casos pontuais de veiculações "a menor", desde que essas não excedam a 60 (sessenta) segundos na semana. Isso porque, ao longo do monitoramento do mercado, a ocorrência de imprecisões numéricas decorrentes de arredondamentos que são feitos quando da conversão dos dados dos sistemas das programadoras - que, via de regra, incluem contabilizações de frames - para o sistema de medição previsto no regramento da Ancine (horas, minutos e segundos). Diante disso, considerando que o minuto é a menor unidade de tempo tratada no cômputo das cotas (três horas e trinta minutos semanais, sendo pelo menos metade de conteúdos independentes), sugerimos a inclusão de parágrafo estabelecendo o que pode ser considerado um limite de tolerância, que poderá ser concedido à programadora a depender do seu histórico de cumprimento das obrigações legais de programação.

Outra margem de tolerância com relação a casos pontuais de veiculações "a menor" na semana pode ser aplicada em relação à programadora de boa-fé que efetuar uma veiculação superior a 50 % (cinquenta por cento) da obrigação mínima de 3:30 (três horas e trinta minutos), na semana antecedente ou subsequente a semana na qual ela tenha realizado veiculação "a menor". Tal medida pode beneficiar os agentes de boa-fé cujo comportamento, em regra, converge para obrigação legal, podendo também ser evitado gastos da máquina pública com

abertura de processos sancionatórios, ou de Termo de Ajuste de Conduta (TAC), para dar tratamento a casos pontuais de veiculações "a menor".

Por fim, a alteração sugerida para a redação do *caput* busca trazer clareza ao dispositivo. Afinal, todo canal brasileiro de espaço qualificado é, por natureza, um canal de espaço qualificado. Porém, as obrigações definidas pelo artigo 23 da IN nº 100/2012 não se aplicam aos canais brasileiros de espaço qualificado, que estão sujeitos a cotas de programação diferenciadas (de 21h ou 23h semanais, no caso dos CABEQ, ou de 12h diárias, no caso dos canais superbrasileiros), o que gera eventuais dúvidas interpretativas na leitura do dispositivo. Por esse motivo, sugere-se que o texto do *caput* do artigo 23 explicitamente que os canais de espaço qualificado citados são e devem se confundir com os canais brasileiros de espaço qualificados. Com as modificações propostas espera-se alcançar maior clareza em relação ao disposto no mecanismo avaliado e maior eficiência nos processos de monitoramento e fiscalização das obrigações, sem que se perca, de maneira alguma, os benefícios inequívocos propiciados pela regulação implementada com sucesso até aqui. A alteração proposta no *caput* visa apenas a trazer maior clareza para o mercado regulado e para a própria Ancine, esclarecendo a quais canais de espaço qualificado se aplica o comando.

2.2.4.2 Artigo 24 da IN nº 100/2012

O artigo 24, da IN nº 100/2012, dispõe que:

Art. 24. Com vistas à consecução dos objetivos previstos no art. 6º desta IN, serão consideradas as obras audiovisuais listadas no art. 8º desde que:

I - tenham sido veiculadas por período inferior a: (Alterado pelo art. 2º da Instrução Normativa nº 121)

a) 30 (trinta) meses a contar da data da primeira veiculação em canal brasileiro de espaço qualificado classificado nos termos do disposto nos §§ 4º e 5º do art. 17 da Lei nº. 12.485/11, bem como nos demais canais da programadora, de suas controladas, controladoras ou coligadas, ou de empresa com a qual possua controlador ou administrador em comum;

b) 24 (vinte e quatro) meses a contar da data da primeira veiculação nos canais brasileiros de espaço qualificado não especificados na alínea "a", bem como nos demais canais da programadora, de suas controladas, controladoras ou coligadas, ou de empresa com a qual possua controlador ou administrador em comum;

c) 18 (dezoito) meses a contar da data da primeira veiculação, em qualquer canal da programadora exceto os especificados nas alíneas anteriores, bem como em canais de programação de suas controladas, controladoras ou coligadas, ou de empresas com que possua controlador ou administrador em comum.

II - no caso de obra audiovisual do tipo reality show ou do tipo variedades, classificada como conteúdo audiovisual brasileiro, o formato a partir do qual foi originada seja de titularidade de agente econômico brasileiro, nos termos do §1º do art. 1º da MP 2228-1/2001;

III - no caso de obra audiovisual do tipo reality show ou do tipo variedades, classificada como conteúdo audiovisual brasileiro de produção independente, o formato a partir da qual foi originada seja de titularidade de agente econômico brasileiro nos termos das alíneas de "a" a "d" do inciso LI e da alínea "a" do inciso LII, ambos do art. 7º desta IN;

IV - no caso de obra audiovisual do tipo videomusical constituída principalmente por registros audiovisuais de shows ou performances musicais, mesmo que editados, o cumprimento das obrigações de veiculação seja referente apenas a canais de conteúdo videomusical ou a canais nos termos do disposto nos §§ 4º ou 5º do art. 17 da Lei nº. 12.485/11; (Alterado pelo art. 2º da Instrução Normativa nº 121)

V - sejam veiculadas em: (Acrescentado pelo art. 3º da Instrução Normativa nº 121)

a) no máximo 4 (quatro) canais de uma mesma programadora, ou de programadoras pertencentes a um mesmo grupo econômico, contada da primeira veiculação da obra em um desses canais a partir de 12 de setembro de 2015;

b) no máximo 3 (três) canais de uma mesma programadora, ou de programadoras pertencentes a um mesmo grupo econômico, contada da primeira veiculação da obra em um desses canais a partir de 12 de setembro de 2016

§ 1º Estão dispensados do cumprimento do disposto neste artigo os seguintes canais de programação:

I - os canais de programação de distribuição obrigatória;

II - os canais de programação que retransmitirem canais de geradoras detentoras de outorga de radiodifusão de sons e imagens em qualquer localidade;

III - os canais de programação operados sob a responsabilidade do poder público;

IV - os canais de programação não adaptados ao mercado brasileiro;

V - os canais de conteúdo erótico;

VI - os canais avulsos de conteúdo programado (canais pay-per-view).

§ 2º. Para efeito do cumprimento do disposto no inciso V do caput, serão considerados como um só os canais de programação em sinal de alta definição e em definição padrão quando estes veicularem as mesmas obras não publicitárias exatamente nos mesmos horários. (Acrescentado pelo art. 3º da Instrução Normativa nº 121)

Para análise desse dispositivo, é fundamental retomar o histórico de textos infralegais regulamentadores da obrigação contida no art. 16 da Lei nº 12.485/2011. No conjunto documental existente, processos 01580.043494/2014-18 e 01580.043511/2011-66, identifica-se o objetivo da criação do art. 24 da IN nº 100/2012, qual seja, a fixação de prazo máximo, em meses, para veiculação de conteúdo brasileiro de espaço qualificado válida para cumprimento de cota de conteúdo brasileiro de espaço qualificado nos canais de espaço qualificado do Serviço de Acesso Condicionado:

“A redação original do inciso I do art. 24 visou dinamizar a veiculação de conteúdos brasileiros de espaço qualificado no segmento de mercado de TV Paga, de modo a desencadear um fluxo constante de produções brasileiras inéditas para abastecer a

demanda potencial trazida pela Lei nº 12.485/2011 e incentivar a circulação de obras brasileiras em canais de diferentes programadoras.”^[7]

Observando todos os princípios do Marco Legal da TV Paga, é possível constatar que esse objetivo privilegiou o princípio do “estímulo à produção independente e regional” (inciso IV do art. 3º da Lei nº 12.485/2011), de modo a potencializar os efeitos da obrigação de veiculação de conteúdo brasileiro estipulada no art. 16, ainda que ao custo de criação de um conjunto de regras infralegais complexas que inovaram textualmente frente ao que está discriminado nesse comando legal. Com isso, nota-se que a redação do art. 24 até o momento não foi alvo de uma ponderação equilibrada que conjugasse os demais princípios do art. 3º da Lei nº 12.485/2011, incluindo o da liberdade de iniciativa e o da mínima intervenção da administração pública.

Por isso, cumpre avaliar o processo de hipertrofia ocorrida, ao longo do tempo, nesse dispositivo regulamentar (Tabela 08), que além de destoar da norma legal principal e originária inscrita no art. 16, também resultou em uma complexidade operacional de verificação e de monitoramento que vem sobrecarregando a atividade regulatória com regras truncadas, sobrepostas e excessivamente condicionais: como, por exemplo, prazo de validade das obras brasileiras para cumprimento de cota; diferenciação de prazo a depender do perfil de classificação do canal; e restrição de veiculações a depender do número de canais de um mesmo Grupo Econômico.

Tabela 08: Fixação de prazo máximo, em meses, para veiculação de conteúdo brasileiro de espaço qualificado válida para cumprimento de cota de conteúdo brasileiro de espaço qualificado nos canais de espaço qualificado do SeAC

2011	2012			2014-2015		
Texto legal	Proposta original Da IN nº100	Justificativa	Texto aprovado e publicado pela Instrução Normativa nº 100/2012	Proposta contida na Minuta de IN que altera dispositivos das INs nº 91 e nº 100	Justificativa	Texto aprovado e publicado pela Instrução Normativa nº 121/2015
“Art. 16. Nos canais de espaço qualificado, no mínimo 3h30 (três horas e trinta minutos) semanais dos conteúdos veiculados no horário nobre deverão ser brasileiros	“ Art. 22. Nos canais de espaço qualificado, no mínimo 3h30 (três horas e trinta minutos) semanais dos conteúdos veiculados no horário nobre deverão ser brasileiros e constituir espaço	Regramentado para reprise, de modo que uma mesma obra audiovisual fosse veiculada por uma programadora sem limitações por um período de tempo específico, inclusive	Art. 24. Com vistas à consecução dos objetivos previstos no art. 6º desta IN, serão consideradas as obras audiovisuais listadas no art. 8º desde que: I - tenham sido veiculadas por período	Art. 4º O inciso I do caput do art. 24 da Instrução Normativa nº 100, de 29 de maio de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 24..... I - tenham sido veiculadas por período inferior a: a) 24 (vinte e quatro) meses a contar da data da primeira veiculação em canal brasileiro de espaço qualificado classificado nos termos do disposto no §§ 4º e 5º do art. 17 da Lei nº 12.485, de 2011, bem como nos demais canais da programadora, de suas controladas, controladoras ou	A redação original do art. 24 visou dinamizar a veiculação de conteúdos brasileiros de espaço qualificado. O comando legal não criou qualquer diferenciação entre os diferentes tipos de	Art. 24. Com vistas à consecução dos objetivos previstos no art. 6º desta IN, serão consideradas as obras audiovisuais listadas no art. 8º desde que: I - tenham sido veiculadas por período inferior a: (Alterado pelo art. 2º da Instrução

<p>e integrar espaço qualificado, e metade deverá ser produzida por produtora brasileira independente.”</p>	<p>qualificado, e no mínimo metade deverá ser produzido por produtora brasileira independente.</p> <p>§1º No cumprimento do disposto no caput, será considerada a programação veiculada entre um domingo e o sábado imediatamente subsequente.</p> <p>§2º No cumprimento</p>	<p>no âmbito de cumprimento das obrigações de veiculação de conteúdos brasileiros. (Vide: itens 67 a 70 da Exposição de Motivos “Consulta Pública da Minuta de Instrução Normativa que dispõe sobre a regulação da Comunicação Audiovisual no Serviço de Acesso Condicionado”, de 18</p>	<p>inferior a 12 (doze) meses, a contar da data da primeira veiculação em qualquer canal da programação, bem como em canais de programação de suas controladas, controladoras ou coligadas, ou de empresas com que possua controlador ou administrador em comum;</p>	<p>coligadas, ou de empresa com a qual possua controlador ou administrador em comum;</p> <p>b) 18 (dezoito) meses a contar da data da primeira veiculação nos canais brasileiros de espaço qualificado não especificados na alínea “a”, bem como nos demais canais da programadora, de suas controladas, controladoras ou coligadas, ou de empresa com a qual possua controlador ou administrador em comum;</p> <p>c) 12 (doze) meses a contar da data da primeira veiculação, em qualquer canal da programadora exceto os especificados nas alíneas anteriores, bem como em canais de programação de suas controladas, controladoras ou coligadas, ou de empresas com que possua controlador ou administrador em comum.” (NR)</p> <p>Art. 5º O inciso IV do caput do art. 24 da Instrução Normativa nº 100, de 29 de maio de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 24..... ”</p>	<p>canais de programação o criados pela Lei 12.485/2011.</p> <p>Por outro lado, o comando legal criou canais de acordo com quantidade de horas de conteúdo brasileiro a ser veiculado.</p> <p>Suposição de que as programadoras de Canais Brasileiros de Espaço Qualificado, por terem obrigações de</p>	<p>Normativa nº 121)</p> <p>a) 30 (trinta) meses a contar da data da primeira veiculação em canal brasileiro de espaço qualificado classificado nos termos do disposto nos §§ 4º e 5º do art. 17 da Lei nº. 12.485/11, bem como nos demais canais da programadora, de suas controladas, controladoras ou coligadas, ou de empresa com a qual possua controlador ou administrador em comum;</p>
---	--	--	--	--	--	--

<p>to do disposto no caput, é facultado à programadora um número máximo de veiculações de uma mesma obra audiovisual que constitua espaço qualificado, em quaisquer de seus canais de programação, a ser disciplinado.</p> <p>§ 3º Para fins de cumprimento do disposto no</p>	<p>de janeiro de 2012).</p> <p>O regramento da reprise também procurou induzir uma prática de mercado de licenciamento secundário de conteúdos audiovisuais já exibidos em primeira mão (syndication) por uma programadora. A</p>	<p>II - no caso de obra audiovisual do tipo reality show ou do tipo variedades, classificada como conteúdo audiovisual brasileiro, o formato a partir do qual foi originada seja de titularidade de agente econômico brasileiro, nos termos do §1º do art. 1º da MP 2228-1/2001;</p> <p>III - no caso de obra audiovisual do tipo</p>	<p>IV - no caso de obra audiovisual do tipo videomusical constituída, principalmente, por registros audiovisuais de shows ou performances musicais, mesmo que editados, o cumprimento das obrigações de veiculação seja referente apenas a canais de conteúdo videomusical ou a canais nos termos do disposto nos §§ 4º ou 5º do art. 17 da Lei nº 12.485, de 2011;" (NR)</p> <p>Art. 6º O caput do art. 24 da Instrução Normativa nº 100, de 29 de maio de 2012, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:</p> <p>"Art. 24.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>V - sejam veiculadas em no máximo 2 (dois) canais de uma mesma programadora." (NR)</p> <p>Art. 7º O art. 24 da Instrução Normativa nº 100, de 29 de maio de 2012, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:</p> <p>"Art. 24.....</p> <p>.....</p>	<p>veiculação superiores àquelas dos Canais de Espaço Qualificado, têm maior dificuldade em lidar com a limitação de 12 (doze) meses.</p> <p>Princípio da isonomia para uma melhor redação do dispositivo que equacione o princípio da demanda contínua por obras inéditas e as características dos CABEQs.</p>	<p>b) 24 (vinte e quatro) meses a contar da data da primeira veiculação nos canais brasileiros de espaço qualificado não especificados na alínea "a", bem como nos demais canais da programadora, de suas controladoras ou coligadas, ou de empresa com a qual possua controlador ou administrador em comum;</p> <p>c) 18 (dezoito) meses a contar da data da primeira veiculação, em qualquer canal da</p>
--	---	---	---	---	---

	<p>caput, as veiculações referidas no § 2º poderão ocorrer dentro de um período máximo de 12 (doze) meses, a contar da data de primeira veiculação. (Grifo Nosso).</p> <p>§ 4º Para os fins do previsto no § 2º, serão consideradas o controle e a coligação entre empresas programadoras.” (MINUTA</p>	<p>prática do syndication objetivou que as produtoras brasileiras pudessem maximizar a rentabilidade de suas obras ao licenciá-las para distintas programadoras. (Itens 70 e 71 da Exposição de Motivos “Consulta Pública da Minuta de Instrução Normativa que dispõe sobre a regulação da Comunicação</p>	<p>reality show ou do tipo variedades, classificada como conteúdo audiovisual brasileiro de produção independente, o formato a partir da qual foi originada seja de titularidade de agente econômico brasileiro nos termos das alíneas de “a” a “d” do inciso LI e da alínea “a” do inciso LII, ambos do art. 7º desta IN;</p>	<p>.....</p> <p>§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no inciso V do caput, serão considerados os 2 (dois) primeiros canais em que a obra for veiculada.</p> <p>§ 3º A limitação disposta no inciso V do caput passa a vigorar a partir de 1º de março de 2015.” (NR)</p>	<p>Fixação de períodos diferenciados de “aproveitamento” da obra para cumprimento da cota, cogitando-se 12 (doze) meses para CEQs (3h30 semanais), 24 ou 30 para Canais Brasileiros de Espaço Qualificado, inclusive os Super Brasileiros.</p> <p>(Exposição de Assuntos nº 001/2014/S AM)</p>	<p>programadora exceto os especificados nas alíneas anteriores, bem como em canais de programação de suas controladoras ou coligadas, ou de empresas com que possua controlador ou administrador em comum.</p> <p>II - no caso de obra audiovisual do tipo reality show ou do tipo variedades, classificada como conteúdo audiovisual brasileiro, o formato a partir do qual foi originada seja de titularidade de agente</p>
--	---	--	--	---	--	---

	<p>DE IN QUE REGULAMEN- TA AS OBRIGAÇÕES DE VEICULAÇÃO DE CONTEÚDOS AUDIOVISUAIS NO SERVIÇO DE ACESSO CONDICIONADO E DAS OUTRAS PROVIDÊNCIAS, colocada em Consulta Pública de janeiro de 2012)</p>	<p>Audiovisual no Serviço de Acesso Condicionado”, de 18 de janeiro de 2012).</p>	<p>IV - no caso de obra audiovisual do tipo videomusical constituídas principalmente por registros audiovisuais de shows ou performances musicais, mesmo que editados, o cumprimento das obrigações de veiculação seja referente apenas a canais de conteúdo videomusical.</p>		<p>econômico brasileiro, nos termos do §1º do art. 1º da MP 2228-1/2001;</p> <p>III - no caso de obra audiovisual do tipo reality show ou do tipo variedades, classificada como conteúdo audiovisual brasileiro de produção independente, o formato a partir da qual foi originada seja de titularidade de agente econômico brasileiro nos termos das alíneas de “a” a “d” do inciso LI e da alínea “a” do inciso LII, ambos do art. 7º desta IN;</p>
--	--	---	--	--	---

			<p>§ 1º Estão dispensados do cumprimento do disposto neste artigo os seguintes canais de programação:</p> <p>I - os canais de programação de distribuição obrigatória;</p> <p>II - os canais de programação que retransmitir em canais de geradoras detentoras de outorga de radiodifusão</p>			<p>IV - no caso de obra audiovisual do tipo videomusical constituída principalmente por registros audiovisuais de shows ou performances musicais, mesmo que editados, o cumprimento das obrigações de veiculação seja referente apenas a canais de conteúdo videomusical ou a canais nos termos do disposto nos §§ 4º ou 5º do art. 17 da Lei nº. 12.485/11; (Alterado pelo art. 2º da Instrução</p>
--	--	--	---	--	--	--

			<p>o de sons e imagens em qualquer localidade;</p> <p>III - os canais de programação operados sob a responsabilidade do poder público;</p> <p>IV - os canais de programação não adaptados ao mercado brasileiro;</p> <p>V - os canais de conteúdo erótico;</p> <p>VI - os canais avulsos de</p>		<p>Normativa nº 121)</p> <p>V - sejam veiculadas em: (Acrescentado pelo art. 3º da Instrução Normativa nº 121)</p> <p>a) no máximo 4 (quatro) canais de uma mesma programadora, ou de programadoras pertencentes a um mesmo grupo econômico, contada da primeira veiculação da obra em um desses canais a partir de 12 de setembro de 2015;</p>
--	--	--	---	--	---

			conteúdo programado (canais pay-per-view).			<p>b) no máximo 3 (três) canais de uma mesma programadora, ou de programadoras pertencentes a um mesmo grupo econômico, contada da primeira veiculação da obra em um desses canais a partir de 12 de setembro de 2016</p> <p>§ 1º Estão dispensados do cumprimento do disposto neste artigo os seguintes canais de programação:</p> <p>I - os canais de programação de</p>
--	--	--	--	--	--	--

						<p>distribuição obrigatória;</p> <p>II - os canais de programação que retransmitirem canais de geradoras detentoras de outorga de radiodifusão de sons e imagens em qualquer localidade;</p> <p>III - os canais de programação operados sob a responsabilidade e do poder público;</p> <p>IV - os canais de programação não adaptados ao mercado brasileiro;</p>
--	--	--	--	--	--	--

						<p>V - os canais de conteúdo erótico;</p> <p>VI - os canais avulsos de conteúdo programado (canais pay-per-view).</p> <p>§ 2º. Para efeito do cumprimento do disposto no inciso V do caput, serão considerados como um só os canais de programação em sinal de alta definição e em definição padrão quando estes veicularem as mesmas obras não publicitárias exatamente nos mesmos horários.(Acresc</p>
--	--	--	--	--	--	--

						entado pelo art. 3° da Instrução Normativa nº 121)
--	--	--	--	--	--	---

Esse conjunto de regras justapostas têm acarretado elevados custos de desenvolvimento e de suporte de tecnologia da informação, como o projeto de ferramenta de *Business Intelligence* (Microstrategy) para o processamento dos arquivos “.csv” e cálculos da cota de veiculação de conteúdo brasileiro regulamentada pelos artigos 23, 24, e 27 da IN nº 100/2012, além de custos de seu monitoramento pelas áreas finalísticas de regulação, como é possível identificar por meio da manifestação técnica, por meio do Despacho nº 179-E/2018/SAM/CTV ^[8]:

“No que concerne ao monitoramento do art. 24, ainda não foi possível avaliar integralmente como o segmento se comporta em relação à regulação dada pelo dispositivo, devido à ausência de ferramentas computacionais que permitam acompanhar de forma informatizada o cumprimento das obrigações previstas. Nesse sentido, como o artigo apresenta significativa complexidade operacional, a análise desenvolvida é extensa e deve ser examinada em conjunto com todas suas notas metodológicas. De forma geral, percebe-se preliminarmente um panorama positivo de adequação aos dispositivos normativos por parte do mercado regulado, reforçando a relevância do art. 24 para a diversificação dos conteúdos brasileiros na TV Paga.”

Por isso, tendo em vista que a presente análise também pretende ser útil para atualização jurídica dos regulamentos incidentes sobre o mercado de TV Paga, a partir de normativos que contemplem a premente desburocratização da Administração Pública brasileira (Decreto nº 9.094, de 2017) e a promoção da liberdade de iniciativa (Lei nº 13.874, de 2019, a Lei da Liberdade Econômica), são sugeridas a revogação dos incisos I e V e o § 2º do art. 24.

2.2.4.3 Art. 27 da IN nº 100/2012

O artigo 27 da Instrução Normativa nº 100/2012 fixa que:

Art. 27. No cumprimento das obrigações previstas nesta Seção, a programadora deverá observar o que segue:

I - a partir de 13 de setembro de 2015, pelo menos a metade dos conteúdos audiovisuais brasileiros, inclusive a metade dos conteúdos brasileiros independentes, deve ter sido produzida nos 7 (sete) anos anteriores à sua veiculação;

II - quando o cálculo dos percentuais e razões não resultar em número inteiro exato, considerar-se-á a parte inteira do resultado.

Parágrafo único. Em cumprimento ao disposto no inciso I deste artigo, considerar-se-á como data de produção da obra aquela indicada em seu respectivo Certificado de Produto Brasileiro (CPB).

As obrigações previstas nesse dispositivo decorrem do art. 20 da Lei 12.485/2011, incisos I e IV:

Art. 20. A programadora ou empacotadora, no cumprimento das obrigações previstas nos arts. 16 a 18, observará as seguintes condições: (Vigência)

I - pelo menos a metade dos conteúdos audiovisuais deve ter sido produzida nos 7 (sete) anos anteriores à sua veiculação; (Vigência)

[...]

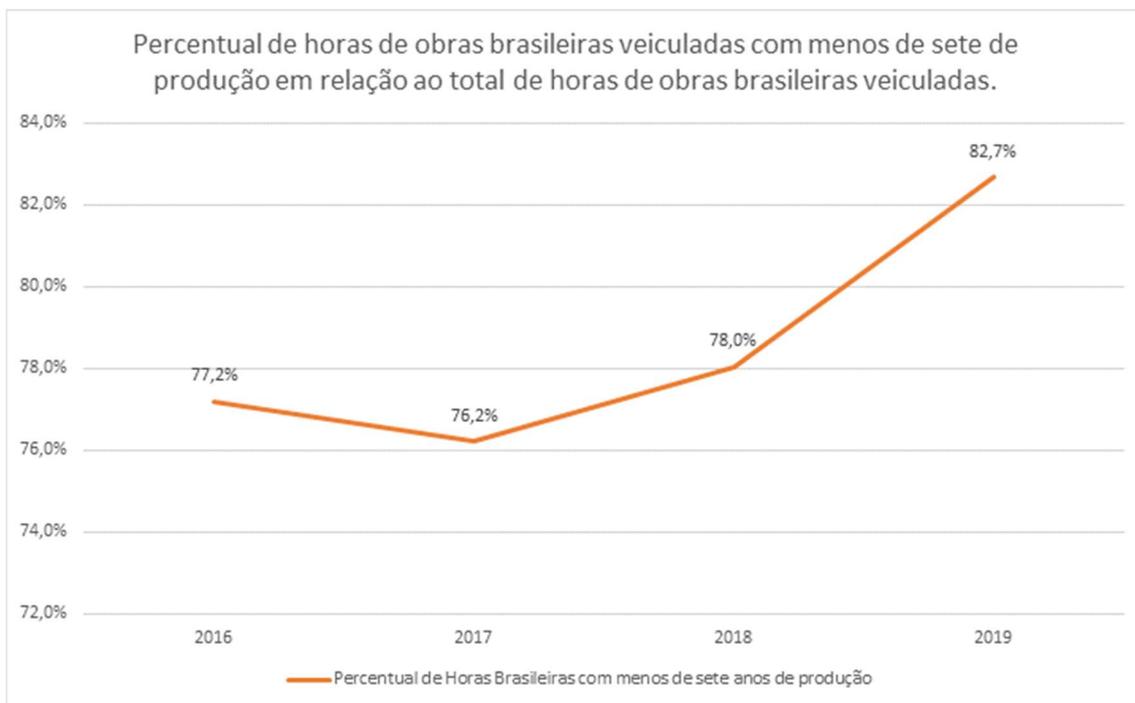
IV - quando o cálculo dos percentuais e razões não resultar em número inteiro exato, considerar-se-á a parte inteira do resultado.

O Planejamento Estratégico da Ancine (Quadriênio de 2017-2020) apresenta, no foco de atuação em desenvolvimento, o objetivo de garantir a produção audiovisual brasileira independente, bem como sua presença nas diferentes mídias. Nos aspectos da circulação e do acesso a obras audiovisuais, um dos objetivos é promover a diversidade do conteúdo audiovisual exibido no Brasil. A política pública voltada ao setor audiovisual está fixada no Plano Nacional de Cultura para 2020, Plano Plurianual do Ministério da Cultura (ciclo 2016-2019) e Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual (ciclo 2011 - 2020).

Os três planejamentos ressaltam a importância estratégica do setor audiovisual para a política pública de cultura e trazem diversas metas relacionadas à atividade da Ancine. Especificamente, no que diz respeito à TV Paga, destacam-se objetivos relacionados à ampliação da participação da produção brasileira independente na programação. No Plano Nacional de Cultura para 2020, a meta 44 estabelece participação mínima de 25% nos canais de TV aberta e 20% nos canais de TV por assinatura da produção audiovisual independente brasileira. Para esta meta, os indicadores não consideram a "idade" das obras veiculadas. Conforme já apontado nessa AIR, o Plano Plurianual, ciclo 2016 – 2019, tem como um de seus objetivos (0785) “fortalecer a indústria, os serviços e as atividades audiovisuais, incentivando a inovação, ampliação da produção e difusão e acesso às obras audiovisuais”, traduzido em diversas metas, entre as quais a meta 04LH, que busca “15% de participação conteúdo audiovisual brasileiro que constitui espaço qualificado produzido por produtora brasileira independente na programação dos canais de espaço qualificado da TV por assinatura no horário nobre anualmente”.

O Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual, ao debater estratégias para ampliar a participação do conteúdo brasileiro na TV por assinatura, identifica que a melhora da qualidade depende de maior diversidade de oferta, tanto na variedade de programadoras, quanto na disponibilidade de obras audiovisuais. Ressalta-se a necessidade de dinamizar e diversificar a produção independente, pois “o desenvolvimento das empresas produtoras e a ampliação do espaço, da qualidade e da diversidade dessas obras são eixos que permitem constituir uma economia dinâmica e forte também no segmento de TV por assinatura, com impacto adicional sobre a TV aberta”.

Gráfico 35 - Horas de obras brasileiras veiculadas com menos de sete anos de produção em relação ao total de horas de obras brasileiras veiculadas



Tendo em vista os referidos dados que apontam para a ampliação da oferta de novos conteúdos brasileiros ao longo do tempo, bem como a harmonização do texto infralegal com o texto legal, sugere-se uma atualização do art. 27 para que o mesmo reflita o que está disposto na Lei nº 12.485/2011.

2.2.5 Artigo 28 da IN nº 100/2012

O art. 28, da Instrução Normativa nº 100/2012, prevê que:

Art. 28. São obrigações da empacotadora:

I - garantir, nos pacotes em que for ofertado apenas 1 (um) canal brasileiro de espaço qualificado, que este canal de programação seja aquele que veicule no mínimo 12 (doze) horas diárias de conteúdo audiovisual brasileiro que constitui espaço qualificado produzido por produtora brasileira independente, 3 (três) das quais em horário nobre, nos termos do §4º do art. 17 da Lei nº 12.485/2011;

II - garantir, nos pacotes em que forem ofertados ao menos 2 (dois) canais brasileiros de espaço qualificado, que ao menos 2 (dois) canais de programação sejam aqueles que veiculem no mínimo 12 (doze) horas diárias de conteúdo audiovisual brasileiro que constitui espaço qualificado produzido por produtora brasileira independente, 3 (três) das quais em horário nobre, e que a programadora de no mínimo 1 (um) destes canais não seja controlada, controladora ou coligada a concessionária de serviço de radiodifusão de sons e imagens, nos termos do §5º do art. 17 da Lei nº 12.485/2011;

III - ofertar no mínimo 1/3 (um terço) de canais brasileiros de espaço qualificado dentre todos os canais de espaço qualificado ofertados em cada pacote;

IV - ofertar no mínimo 1/3 (um terço) de canais brasileiros de espaço qualificado programados por programadora brasileira independente dentre todos os canais brasileiros de espaço qualificado ofertados em cada pacote;

V - garantir, nos pacotes em que houver canal jornalístico brasileiro, que seja ofertado pelo menos mais um canal de programação com as mesmas características no mesmo pacote;

VI - garantir que, quando um canal jornalístico brasileiro for ofertado para ser adquirido como canal avulso de programação, seja ofertado ao menos mais um canal avulso de programação com as mesmas características.

§ 1º No cumprimento da obrigação disposta nos incisos III e IV deste artigo serão desconsiderados os canais de programação que sejam ofertados pela empacotadora exclusivamente como canais avulsos de conteúdo programado (canais pay-per-view) ou exclusivamente como canais avulsos de programação (canais à la carte).

§ 2º A obrigação disposta no inciso III deste artigo limita-se ao máximo de 12 (doze) canais brasileiros de espaço qualificado, independentemente da quantidade de canais de espaço qualificado existente no pacote.

§ 3º As programadoras dos canais de programação de que trata os incisos V e VI do caput, não poderão deter relação de controle ou coligação entre si.

§ 4º. Para os fins da obrigação disposta no inciso III deste artigo, serão considerados como um só os canais de programação em sinal de alta definição e em definição padrão quando estes veicularem as mesmas obras não publicitárias exatamente nos mesmos horários. (Alterado pelo art. 2º da Instrução Normativa nº 121)

§ 5º Para efeito do cumprimento do disposto nos incisos de I a IV do caput, serão desconsiderados os seguintes canais de programação:

I - os canais de programação de distribuição obrigatória;

II - os canais de programação que retransmitirem canais de geradoras detentoras de outorga de radiodifusão de sons e imagens em qualquer localidade;

III - os canais de programação operados sob a responsabilidade do poder público;

IV - os canais de programação não adaptados ao mercado brasileiro;

V - os canais de conteúdo erótico;

VI - os canais avulsos de programação (canais à la carte), observado o que dispõe o §2º do art. 29;

VII - os canais avulsos de conteúdo programado (canais pay-per-view).

§ 6º Para efeito do cumprimento do disposto nos incisos V e VI do caput, serão desconsiderados os canais de programação dispostos nos incisos III, IV, V e VII do §5º deste artigo.

Este dispositivo regulamenta as regras para "oferta de pacotes" previstas nos artigos 17, 18 e 19 da Lei nº 12.485/2011:

Art. 17. Em todos os pacotes ofertados ao assinante, a cada 3 (três) canais de espaço qualificado existentes no pacote, ao menos 1 (um) deverá ser canal brasileiro de espaço qualificado.

§ 1º Da parcela mínima de canais brasileiros de espaço qualificado de que trata o caput, pelo menos 1/3 (um terço) deverá ser programado por programadora brasileira independente.

§ 2º A empacotadora estará obrigada a cumprir o disposto no caput até o limite de 12 (doze) canais brasileiros de espaço qualificado.

§ 3º As empacotadoras que ofertarem pacotes distribuídos por tecnologias que possibilitem distribuir, no máximo, pacotes com até 31 (trinta e um) canais de programação estarão obrigadas a cumprir o disposto no caput deste artigo até o limite de 3 (três) canais, bem como serão dispensadas do cumprimento do disposto no art. 18.

§ 4º Dos canais brasileiros de espaço qualificado a serem veiculados nos pacotes, ao menos 2 (dois) canais deverão veicular, no mínimo, 12 (doze) horas diárias de conteúdo audiovisual brasileiro produzido por produtora brasileira independente, 3 (três) das quais em horário nobre.

§ 5º A programadora de pelo menos um dos canais de que trata o § 4º não poderá ser controlada, controladora ou coligada a concessionária de serviço de radiodifusão de sons e imagens.

Art. 18. Nos pacotes em que houver canal de programação gerado por programadora brasileira que possua majoritariamente conteúdos jornalísticos no horário nobre, deverá ser ofertado pelo menos um canal adicional de programação com as mesmas características no mesmo pacote ou na modalidade avulsa de programação, observado o disposto no § 4º do art. 19.

Parágrafo único. As programadoras dos canais de que trata o caput deste artigo não poderão deter relação de controle ou coligação entre si.

Art. 19. Para efeito do cumprimento do disposto nos arts. 16 e 17, serão desconsiderados:

I - os canais de programação de distribuição obrigatória de que trata o art. 32, ainda que veiculados em localidade distinta daquela em que é distribuído o pacote;

II - os canais de programação que retransmitirem canais de geradoras detentoras de outorga de radiodifusão de sons e imagens em qualquer localidade;

III - os canais de programação operados sob a responsabilidade do poder público;

IV - os canais de programação cuja grade de programação não tenha passado por qualquer modificação para se adaptar ao público brasileiro, incluindo legendagem, dublagem para língua portuguesa ou publicidade específica para o mercado brasileiro;

V - os canais de programação dedicados precipuamente à veiculação de conteúdos de cunho erótico;

VI - os canais ofertados na modalidade avulsa de programação;

VII - os canais de programação ofertados em modalidade avulsa de conteúdo programado.

§ 1º Para os canais de que trata o inciso VI, aplica-se o disposto no art. 16.

§ 2º Na oferta dos canais de que trata o inciso VII, no mínimo 10% (dez por cento) dos conteúdos ofertados que integrem espaço qualificado deverão ser brasileiros.

§ 3º O cumprimento da obrigação de que trata o § 2º será aferido em conformidade com período de apuração estabelecido pela Ancine.

§ 4º Para efeito do cumprimento do disposto no art. 18, serão desconsiderados os canais de que tratam os incisos III, IV, V e VII do caput deste artigo.

Primeiramente, cumpre ressaltar o objetivo do Marco Legal de TV Paga para que as empacotadoras ofertem um segundo canal de programação nacional com conteúdo jornalístico aos assinantes, seja em pacote, seja avulso. Por conseguinte, a legislação não teve por escopo criar uma compulsória aquisição desse segundo canal pelo consumidor, mas sim lhe conferir a possibilidade "oferta" desse tipo de canal na modalidade.

No entanto, a partir da análise do texto infralegal contido no art. 28, nota-se que seus incisos V e VI extrapolaram a moldura legal ao impor às empacotadoras obrigação diversa e mais complexa do que aquela fixada no art. 18 da Lei nº 12.485/2011, resultando em dois impactos relevantes (i) retira das empacotadoras a opção de, quanto a obrigação decorrente do canal jornalístico em pacote de canais, ofertar o canal adicional na modalidade "avulsa" de programação e (ii) cria obrigação de ofertar um canal jornalístico brasileiro adicional avulso quando houver oferta de outro com as mesmas características (modalidade avulsa).

Essa extrapolação do Poder Regulamentar vem sendo abordada pelo Poder Judiciário, o qual tem decidido no sentido de enfatizar que os atos de regulamentação não podem criar, extinguir ou restringir direito, conforme o Princípio da Legalidade (artigo 5º, II, da CRFB/88). Desse modo, os julgados têm alertado sobre o problema da impositiva aquisição de um canal por via infralegal, através de sua inserção compulsória em pacote de canais, sem permitir sua oferta na forma avulsa ao assinante, imposição que ofenderia direitos do consumidor ao obrigá-lo, ao final, a custear tal canal extra, colidindo também com a liberdade contratual entre as partes. Na Cautelar Inominada Nº 0020426-57.2013.4.03.0000/SP, do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, decidiu-se pelo afastamento da aplicação dos incisos V e VI do artigo 28, sem prejuízo do pleno e regular cumprimento das disposições do artigo 18 da Lei 12.485/2011.

Além disso, importante destacar que o Voto do Diretor Alex Braga na Deliberação de Diretoria Colegiada nº 21-E, de 2019, que destaca "*a manifestação da Superintendência de Fiscalização (SFI), no sentido da sua contrariedade e oposição histórica com o texto atualmente em vigor. Destaca-se, ainda, a partir da manifestação preliminar da SAM, as possíveis externalidades negativas resultantes dos excessos da norma em vigor, expressas, inclusive, no grande quantitativo de pedidos de dispensa da obrigação.*". Tais excessos ocorridos na etapa de regulamentação podem ser equacionados por meio de melhorias nos textos infralegais que alcancem uma racionalização normativa ancorada na desburocratização da Administração Pública brasileira (Decreto nº 9.094, de 2017) e na promoção da liberdade de iniciativa (Lei nº 13.874, de 2019, a Lei da Liberdade Econômica).

Por fim, salienta-se que as ações de fiscalização da Agência em relação aos demais dispositivos do art. 28 da IN nº 100/2012 - excluídos os incisos V e VI afastados por ordem judicial - demonstram que o conjunto do mercado regulado, em regra, atende a esse normativo. No Plano Anual de Fiscalização das Obrigações Regulatórias e Tributárias da Ancine - 2018, em relação a Meta "Verificar o cumprimento da obrigação de empacotamento dos canais brasileiros de espaço qualificado e jornalísticos", 80 % (oitenta por cento) dos pacotes ofertados avaliados pela área técnica da Ancine estavam aderentes aos comandos legais fixados nos artigos 17, 18 e 19 da Lei nº 12.485/2011.

2.2.6 Artigo 39 da IN nº 100/2012

O artigo 39 da IN nº 100/2012 estabelece que:

Art. 39. A programadora deverá enviar mensalmente, até o 5º (quinto) dia útil de cada mês, arquivos que contenham a listagem completa dos conteúdos audiovisuais efetivamente veiculados no mês anterior em cada um de seus canais de programação, separadamente. (Alterado pelo art. 2º da Instrução Normativa nº 121)

§ 1º. Os arquivos de que trata o caput deverão ser mantidos sob guarda da programadora durante o período mínimo de 5 (cinco) anos a contar da data de seu envio, para o atendimento de eventuais solicitações da ANCINE. (Alterado pelo art. 2º da Instrução Normativa nº 121)

§ 2º. Os arquivos a que se refere o caput deste artigo serão especificadas por Manual de Envio de Informações de Programação e deverão conter as seguintes informações: (Alterado pelo art. 2º da Instrução Normativa nº 121)

I - número de registro do canal na ANCINE;

II - data de veiculação;

III - horário efetivo de início da veiculação de cada parte da obra audiovisual;

IV - horário efetivo de término da veiculação de cada parte da obra audiovisual;

V - título original;

VI - número de Registro de Título (CRT) expedido pela ANCINE para o segmento de mercado audiovisual de comunicação eletrônica de massa por assinatura.

§ 3º. No caso das obras audiovisuais não publicitárias, os arquivos de que trata o caput deste artigo conterão também as seguintes informações: (Alterado pelo art. 2º da Instrução Normativa nº 121)

I - diretor;

II - título em português;

III - título do episódio ou do capítulo, quando for o caso;

IV - ano de produção;

V - classificação quanto ao(s) país(es) de origem, independência e constituição de espaço qualificado, conforme disposto nesta Instrução Normativa.

§ 4º As informações referentes aos conteúdos audiovisuais veiculados deverão ser idênticas às registradas em seus respectivos Certificados de Registro de Título (CRTs).

§ 5º. A programadora de canais de alcance limitado poderá submeter solicitação de dispensa da obrigação prevista no caput deste artigo à ANCINE que, no mérito, avaliará, entre outros, os seguintes fatores: (Acrescentado pelo art. 3º da Instrução Normativa nº 121)

I - número de assinantes do conjunto de canal(is) de programação da programadora;

II - porte econômico da programadora, consideradas suas relações de vínculo, associação, coligação ou controle;

III - classificação do canal de programação;

IV - retransmissão, pelo canal, principalmente em horário nobre, de programação gerada por radiodifusora de sons e imagens situada em qualquer localidade e da qual a programadora seja afiliada;

V - veiculação de sinal não codificado do canal de programação por meio satelital;

VI - veiculação de conteúdo classificado segundo o Capítulo V dessa IN.

§ 6º. A requerente deverá apresentar documentos que atestem a procedência da solicitação de dispensa de que trata o § 5º deste artigo (Acrescentado pelo art. 3º da Instrução Normativa nº 121)

§ 7º. A dispensa de que trata o § 5º poderá ser negada, concedida parcialmente ou concedida integralmente pela ANCINE. (Acrescentado pelo art. 3º da Instrução Normativa nº 121)

§ 8º. A decisão que conceda integral ou parcialmente a dispensa a que se refere o § 5º deste artigo estabelecerá o alcance temporal de seus efeitos. (Acrescentado pelo art. 3º da Instrução Normativa nº 121)

Esses dispositivos regulamentam a prerrogativa regulatória de requerer informações dos agentes econômicos submetidos ao Marco Regulatório do mercado de TV Paga, que está prevista na combinação dos seguintes dispositivos legais da Lei nº 12.485/2011:

Art. 9º As atividades de produção, programação e empacotamento são livres para empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no País.

Parágrafo único. As atividades de programação e de empacotamento serão objeto de regulação e fiscalização pela Agência Nacional do Cinema - Ancine no âmbito das competências atribuídas a ela pela [Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001](#).

Art. 10. A gestão, a responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção inerentes à programação e ao empacotamento são privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 (dez) anos.

§ 1º As programadoras e empacotadoras deverão depositar e manter atualizada, na Ancine, relação com a identificação dos profissionais de que trata o caput deste artigo, os documentos e atos societários, inclusive os referentes à escolha dos dirigentes e gestores em exercício, das pessoas físicas e jurídicas envolvidas na sua cadeia de controle, cujas informações deverão ficar disponíveis ao conhecimento público, inclusive pela rede mundial de computadores, excetuadas as consideradas confidenciais pela legislação e regulamentação, cabendo à Agência zelar pelo sigilo destas.

§ 2º Para a finalidade de aferição do cumprimento das obrigações previstas nos arts. 16 a 18 desta Lei, as programadoras e empacotadoras deverão publicar, nos seus sítios na rede mundial de computadores, a listagem atualizada dos conteúdos audiovisuais e canais de programação disponibilizados, respectivamente, incluindo sua classificação em conformidade com os tipos definidos nesta Lei.

§ 3º Para efeito do cumprimento do disposto no Capítulo V, a Ancine poderá solicitar à programadora documentos comprobatórios de que o conteúdo exibido é brasileiro, incluindo o Certificado de Produto Brasileiro, para os casos de que trata a [Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001](#).

(...)

Art. 13. As programadoras e empacotadoras credenciadas pela Ancine deverão prestar as informações solicitadas pela Agência para efeito de fiscalização do cumprimento das obrigações de programação, empacotamento e publicidade.

Parágrafo único. Para efeito de aferição das restrições de capital de que trata esta Lei, além das informações previstas no caput, as programadoras deverão apresentar a documentação relativa à composição do seu capital total e votante, cabendo à Ancine zelar pelo sigilo das informações consideradas confidenciais pela legislação e regulamentação.

Do ponto de vista regulatório, trata-se de importante ferramenta para tratamento de uma das principais falhas de mercado: a assimetria de informações. Sob o aspecto da política pública pretendida pela Lei nº 12.485/2011, corresponde a uma das mais importantes obrigações acessórias que esteia o monitoramento de todo o conjunto de obrigações prevista no "Capítulo V do Conteúdo Brasileiro" desse marco legal. Logo, é um dispositivo regulamentar fundamental à consecução de princípios norteadores da referida política pública, sobretudo, a promoção da diversidade cultural e das fontes de informação, produção e programação, e o estímulo à produção independente e regional; assim como o alcance das metas fixadas no Plano Nacional de Cultura, no Plano Plurianual, e no Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual (2011-2020).

Por força do art. 39 da IN nº 100/2012, mensalmente, um grande volume de dados é enviado pelas programadoras, sendo recepcionado por meio do Sistema de Recepção de Arquivos de Programação de TV (SRPTV) localizado dentro do Sistema Ancine Digital (SAD). Para que o SRPTV funcione de forma adequada e possa processar as informações recebidas, foi necessário estabelecer uma padronização do arquivo de programação que deveria ser enviado pelas programadoras, que devem conter a listagem completa dos conteúdos audiovisuais efetivamente veiculados no mês e uma série de informações necessárias à identificação da obra.

A padronização definida encontra-se descrita no Manual de Envio de Informações de Programação, Anexo da Instrução Normativa nº 121/2015.

Cumpra-se esse dispositivo prevê, em seus §§ 5º a 8º, um procedimento de dispensa da obrigação de envio dos arquivos de programação de canais de alcance limitado. Nesse caso, havendo solicitação do agente econômico, a Agência realiza uma avaliação dos seguintes requisitos: número de assinantes do conjunto de canais de programação da programadora; porte econômico da programadora, consideradas suas relações de vínculo, associação, coligação ou controle; classificação do canal solicitante; retransmissão, pelo canal, principalmente em horário nobre, de programação gerada por radiodifusora de sons e imagens situada em qualquer localidade e da qual a programadora seja afiliada; veiculação de sinal não codificado do canal de programação por meio satelital e veiculação de conteúdo brasileiro de espaço qualificado, produzido ou não por produtora brasileira independente.

Observa-se que a obrigação acessória prevista no art. 39 da IN nº 100/2012, ao longo do tempo, tem alcançado um expressivo e positivo índice de adimplemento pelas programadoras. Conforme resultados do Plano Anual de Fiscalização das Obrigações Regulatórias e Tributárias da Ancine, para o ano de 2018, o conjunto das programadoras está adaptado à obrigação de envio mensal e regular dos arquivos de programação (.csv): em média, 96 % (noventa e seis por cento) dos canais estão adaptados ao cumprimento desse envio.

Assim, tendo em vista o escopo da presente AIR, observa-se que alguns aspectos textuais da norma infralegal podem ser melhorados e/ou simplificados, com redução de encargos burocráticos e simplificação de procedimentos, em prol de uma racionalização normativa ancorada na desburocratização da Administração Pública brasileira (Decreto nº 9.094, de 2017) e na promoção da liberdade de iniciativa (Lei nº 13.874, de 2019, a Lei da Liberdade Econômica), contribuindo dessa forma para a manutenção dos bons índices de adaptação do mercado regulado às obrigações estabelecidas no art. 39, assim como para o êxito das políticas de promoção e de difusão de conteúdo brasileiro criadas pela Lei nº 12.485/2011.

Por fim, sem prejuízo a efetividade dessa obrigação acessória, sugere-se a alteração do prazo para envio mensal dos relatórios de programação. Atualmente o prazo concedido é até o 5º (quinto) dia útil do mês subsequente à veiculação. O novo prazo proposto é até o 10º (décimo) dia do mês seguinte ao da veiculação. Embora o mercado, de uma forma geral, tenha se adaptado bem à normativa, percebemos a dificuldade de algumas programadoras, notadamente as de menor poder econômico, de cumprir a obrigação dentro de tão curto prazo. Também é comum que as programadoras apresentem dúvidas sobre a contagem de dias úteis, pois os feriados municipais ou estaduais influenciam na contagem. Por esse motivo, propõe-se a ampliação do prazo para o envio dos relatórios de programação: de 5 (cinco) dias úteis para 10 (dez) dias corridos após o término do mês de referência. Diante da ausência de prejuízos regulatórios, vislumbra-se apenas benefícios para o mercado regulado, sem qualquer impacto para as operações da Agência.

2.2.7 Artigo 40 da IN nº 100/2012

O art. 40 da IN nº 100/2012 prevê que:

Art. 40. A programadora deverá publicar no sítio na rede mundial de computadores de cada um de seus canais de programação, com visualização facilitada e livre acesso ao público: **(Alterado pelo art. 2º da Instrução Normativa nº 121)**

I - a grade completa dos conteúdos e obras audiovisuais não publicitárias, programados para veiculação no respectivo canal de programação, com antecedência mínima de 7 (sete) dias, em formato que permita ao consumidor o acesso à informação adequada e clara, contendo, no mínimo, as seguintes informações: **(Alterado pelo art. 2º da Instrução Normativa nº 121)**

a) data programada para veiculação;

b) horário programado para o início da veiculação;

c) título em português;

d) título do episódio ou do capítulo, quando se tratar de obra seriada;

e) país(es) de origem;

f) ano de produção;

g) sinopse;

h) informação sobre o sistema de classificação indicativa, conforme Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

II - atalho eletrônico ostensivo e claro para arquivo contendo a listagem completa dos conteúdos e obras audiovisuais efetivamente veiculados mensalmente em cada um dos seus respectivos canais de programação, nos termos dos §§ 2º e 3º do art. 39 **(Alterado pelo art. 2º da Instrução Normativa nº 121)**

§ 1º. As informações referidas no inciso I do caput deste artigo devem ser disponibilizadas a partir de atalho eletrônico localizado na página inicial do sítio do canal de programação na rede mundial de computadores de maneira clara, fácil e de acesso direto. **(Alterado pelo art. 2º da Instrução Normativa nº 121)**

§ 2º. Os arquivos referidos no inciso II do caput deste artigo devem ser disponibilizados, separadamente e identificados pelo nome do canal de programação, conforme especificado no Manual de Envio de Informações de Programação, em atalho eletrônico de acesso direto e de visualização clara localizado na página especificada no §1º deste artigo, por período mínimo de 2 (dois) anos a contar da data de sua disponibilização. **(Alterado pelo art. 2º da Instrução Normativa nº 121)**

§ 3º. A antecedência referida no inciso I do caput deste artigo deverá ser suficiente para abranger os conteúdos a serem veiculados na data do acesso ao sítio e, no mínimo, nos 7 (sete) dias subsequentes ao acesso. **(Acrescentado pelo art. 3º da Instrução Normativa nº 121)**

§ 4º. É facultado à programadora suprimir as informações relativas às obras audiovisuais publicitárias nos arquivos referidos no inciso II do caput. **(Acrescentado pelo art. 3º da Instrução Normativa nº 121)**

Esse dispositivo infralegal corresponde à obrigação acessória adicional imposta também às programadoras que atuam no mercado de TV Paga, cuja previsão legal estaria igualmente contida no Parágrafo único do art. 9º e no § 2º do art. 10 da Lei nº 12.485/2011:

Art. 9º As atividades de produção, programação e empacotamento são livres para empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no País.

Parágrafo único. As atividades de programação e de empacotamento serão objeto de regulação e fiscalização pela Agência Nacional do Cinema - Ancine no âmbito das competências atribuídas a ela pela [Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001](#).

Art. 10. A gestão, a responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção inerentes à programação e ao empacotamento são privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 (dez) anos.

(...)

§ 2º Para a finalidade de aferição do cumprimento das obrigações previstas nos arts. 16 a 18 desta Lei, as programadoras e empacotadoras deverão publicar, nos seus sítios na rede mundial de computadores, a listagem atualizada dos conteúdos audiovisuais e canais de programação disponibilizados, respectivamente, incluindo sua classificação em conformidade com os tipos definidos nesta Lei.

A partir de uma leitura sistêmica dos supracitados dispositivos, incluindo o art. 39 da IN nº 100/2012 avaliado no item antecedente dessa AIR, observa-se que a finalidade da publicação da grade de programação pela programadora em sua página eletrônica, obrigação acessória regulamentada pelo art. 40 da IN nº 100/2012, seria idêntica a do art. 39 da In nº 100/2012, cujos pressupostos legais também estão ancorados no § 2º do art. 10 da Lei nº 12.485/2011. Logo, cumpre avaliar e ponderar a necessidade e a razoabilidade da imposição sobre o mesmo agente regulado "programadora" de duas obrigações acessórias que persigam semelhantes finalidades. Ademais, nota-se que esse par de obrigações acessórias exige, igualmente, a criação e manutenção de um duplo procedimento de controle regulatório por parte da Agência, via SRPTV e via controle manual e visual de diversos sítios de internet, acerca do cumprimento das obrigações de programação previstas no Capítulo V da Lei nº 12.485/2011, sobretudo nos artigos 16 a 18.

Sublinha-se que a publicação na rede mundial de computadores é uma forma de fiscalização pela Agência do cumprimento das obrigações legais de programação e, vale dizer, não existe por si só, nem mesmo objetiva finalidade autônoma. Assim, outras formas de fiscalização mais efetivas e eficientes podem complementar ou mesmo suprir a obrigatoriedade formal de que trata o art. 40 da Instrução Normativa, como a já existente mediante os arquivos de programação (.csv) recepcionados via SRPTV. Por isso, não se pode olvidar que as informações necessárias e suficientes à aferição das obrigações constam dos arquivos enviados mensalmente à Agência pelas programadoras, na forma do art. 39 da Instrução Normativa n.º 100, de 2012, que encontra fundamento de validade também no art. 13 da Lei n.º 12.485, de 2011. O art. 40 da Instrução Normativa extrapola a simples regulamentação legal, criando um expediente meramente formal e impondo obrigação desarrazoada e desproporcional. Além disso, os ônus e custos da atividade de fiscalização superam os riscos envolvidos, porquanto que as obrigações

legais são passíveis de aferição a partir dos arquivos enviados mensalmente pelas programadoras à Ancine.

Isso posto, considerados os expressivos e positivos resultados de adaptação ao art. 39 da IN nº 100/2012 por parte das programadoras e tendo em conta o escopo da presente AIR, observa-se que a norma infralegal contida no art. 40 da IN 100/2012 é desnecessária para o alcance dos objetivos do Capítulo V, especialmente os artigos 16 a 18, da Lei nº 12.485/2011. Além disso, uma eventual revogação do dispositivo pode resultar em redução de encargos burocráticos e simplificação de procedimentos, em prol de uma racionalização normativa ancorada na desburocratização da Administração Pública brasileira (Decreto nº 9.094, de 2017) e na promoção da liberdade de iniciativa (Lei nº 13.874, de 2019, a Lei da Liberdade Econômica), contribuindo dessa forma para a manutenção dos bons índices de adaptação do mercado regulado às obrigações estabelecidas no art. 39, assim como para o êxito das políticas de promoção e de difusão de conteúdo brasileiro criadas pela Lei nº 12.485/2011.

2.2.8 Artigo 43 da IN nº 100/2012

O art. 43 da IN nº 100/2012 dispõe que:

Art. 43. A empresa que exercer a atividade de empacotamento deverá manter atualizadas as informações de todos os seus pacotes ofertados e não mais ofertados que possuam assinantes, bem como dos canais avulsos de programação (canais à la carte) e canais avulsos de conteúdo programado (canais pay-per-view). (Alterado pelo art. 2º da Instrução Normativa nº 121)

§ 1º. As informações referidas no caput deste artigo deverão ser enviadas conforme Manual de Envio de Informações de Empacotamento e terá por base os seguintes dados: (Acrescentado pelo art. 3º da Instrução Normativa nº 121)

I - nome de cada pacote;

II - data de início da oferta comercial de cada um dos pacotes;

III - data de término da oferta comercial de cada um dos pacotes, quando couber;

IV - listagem dos canais de programação que compõem cada pacote contendo o respectivo número de registro na ANCINE;

V - número de assinantes de cada pacote;

VI - o preço de cada pacote disponível para comercialização, desconsiderados os canais avulsos de programação (canais à la carte) e os canais avulsos de conteúdo programado (canais pay-per-view);

VII - listagem dos canais avulsos de programação (canais à la carte) e canais avulsos de conteúdo programado (canais pay-per-view) ofertados, com respectivos preços e número de assinantes.

§ 2º. As informações de que trata o § 1º deste artigo deverão ser atualizadas da seguinte forma: (Acrescentado pelo art. 3º da Instrução Normativa nº 121)

I - mensalmente, para as empresas cujos pacotes sejam distribuídos para mais de 500.000 (quinhentos mil) assinantes, inclusive, considerada eventual participação em grupo econômico;

II - trimestralmente, para as empresas cujos pacotes sejam distribuídos para entre 20.000 (vinte mil) assinantes, inclusive, e 500.000 (quinhentos mil) assinantes, exclusive, considerada eventual participação em grupo econômico;

III - semestralmente, para as empresas cujos pacotes sejam distribuídos para menos de 20.000 (vinte mil) assinantes, exclusive.

*§ 3º. A ANCINE poderá excepcionalmente solicitar à empacotadora a atualização das informações de que trata o § 1º deste artigo em período de tempo inferior ao especificado no § 2º deste artigo. **(Acrescentado pelo art. 3º da Instrução Normativa nº 121)***

*§ 4º. As informações de que trata o § 1º deste artigo deverão refletir a situação do último dia do mês, trimestre ou semestre do ano, respectivamente, conforme especificado nos incisos de I a III do § 2º deste artigo. **(Acrescentado pelo art. 3º da Instrução Normativa nº 121)***

*§ 5º. As obrigações dispostas neste artigo entrarão em vigor apenas a partir da data de publicação do Manual de Envio de Informações de Empacotamento. **(Acrescentado pelo art. 3º da Instrução Normativa nº 121)***

Esse dispositivo infralegal corresponde à obrigação acessória imposta às empacotadoras que atuam no mercado de TV Paga, cuja previsão legal estaria respaldada nos artigos 17 e 18 da Lei nº 12.485/2011:

Art. 17. Em todos os pacotes ofertados ao assinante, a cada 3 (três) canais de espaço qualificado existentes no pacote, ao menos 1 (um) deverá ser canal brasileiro de espaço qualificado.

§ 1º Da parcela mínima de canais brasileiros de espaço qualificado de que trata o caput, pelo menos 1/3 (um terço) deverá ser programado por programadora brasileira independente.

§ 2º A empacotadora estará obrigada a cumprir o disposto no caput até o limite de 12 (doze) canais brasileiros de espaço qualificado.

§ 3º As empacotadoras que ofertarem pacotes distribuídos por tecnologias que possibilitem distribuir, no máximo, pacotes com até 31 (trinta e um) canais de programação estarão obrigadas a cumprir o disposto no caput deste artigo até o limite de 3 (três) canais, bem como serão dispensadas do cumprimento do disposto no art. 18.

§ 4º Dos canais brasileiros de espaço qualificado a serem veiculados nos pacotes, ao menos 2 (dois) canais deverão veicular, no mínimo, 12 (doze) horas diárias de conteúdo audiovisual brasileiro produzido por produtora brasileira independente, 3 (três) das quais em horário nobre.

§ 5º A programadora de pelo menos um dos canais de que trata o § 4º não poderá ser controlada, controladora ou coligada a concessionária de serviço de radiodifusão de sons e imagens.

Art. 18. Nos pacotes em que houver canal de programação gerado por programadora brasileira que possua majoritariamente conteúdos jornalísticos no horário nobre, deverá ser ofertado pelo menos um canal adicional de programação com as mesmas características no mesmo pacote ou na modalidade avulsa de programação, observado o disposto no § 4º do art. 19.

Parágrafo único. As programadoras dos canais de que trata o caput deste artigo não poderão deter relação de controle ou coligação entre si.

Tendo por base uma avaliação sistêmica dos referidos dispositivos, incluindo o art. 28 da IN nº 100/2012, contemplado em item antecedente, nota-se que o objetivo do Manual de Empacotamento, proposto no art. 43 da IN nº 100/2012, seria justificável para o monitoramento das obrigações dos artigos 17 e 18 da Lei nº 12.485/2011. No entanto, a despeito da publicação do referido Manual, as obrigações do art. 28 da IN 100/2012 têm sido fiscalizadas pela Agência.

Tal como demonstrado na análise do art. 28 da IN nº 100/2012, as ações de fiscalização demonstram que o conjunto do mercado regulado, em regra, atende às obrigações de oferta de canais brasileiros de espaço qualificado (CABEQs). No Plano Anual de Fiscalização das Obrigações Regulatórias e Tributárias da Ancine, para o ano de 2018, em relação a Meta "Verificar o cumprimento da obrigação de empacotamento dos canais brasileiros de espaço qualificado e jornalísticos", 80 % (oitenta por cento) dos pacotes ofertados avaliados pela área técnica estavam aderentes aos comandos legais fixados nos artigos 17, 18 e 19 da Lei nº 12.485/2011.

Dessa forma, considerados os positivos resultados de cumprimento do art. 28 da IN nº 100/2012 por parte das empacotadoras, verificados nos Planos Anuais de Fiscalização das Obrigações Regulatórias e Tributárias, e tendo em vista o escopo da presente AIR, observa-se que a norma infralegal contida no art. 43 da IN 100/2012 é desnecessária para o alcance dos objetivos dos artigos 17, 18 e 19 da Lei nº 12.485/2011. Ademais, uma eventual revogação do dispositivo pode resultar em redução de encargos burocráticos e simplificação de procedimentos, em benefício de uma racionalização normativa ancorada na desburocratização da Administração Pública brasileira (Decreto nº 9.094, de 2017) e na promoção da liberdade de iniciativa (Lei nº 13.874, de 2019, a Lei da Liberdade Econômica), contribuindo dessa forma para a manutenção dos bons índices de adaptação do mercado regulado às obrigações estabelecidas no art. 28, assim como para o êxito das políticas de promoção e de difusão de conteúdo e de canais brasileiros de espaço qualificado criadas pela Lei nº 12.485/2011.

2.2.9 Artigo 51 da IN nº 100/2012 e Artigo 52 da IN nº 109/2012

O artigo 51 da IN nº 100/2012, prevê que:

Art. 51. As programadoras não poderão ofertar canais que contenham publicidade de serviços e produtos em língua portuguesa, legendada em português ou de qualquer

forma direcionada ao público brasileiro, com veiculação contratada no exterior, senão por meio de agência brasileira de publicidade.

Parágrafo único. A ANCINE fiscalizará o disposto no caput e oficiará à ANATEL e à Secretaria da Receita Federal do Brasil em caso de seu descumprimento.

O artigo 52 da IN nº 109/2012, prevê que:

Art. 52. Ofertar a programadora canais que contenham publicidade de serviços e produtos em língua portuguesa, legendada em português ou de qualquer forma direcionada ao público brasileiro, com veiculação contratada no exterior, senão por meio de agência de publicidade nacional:

Penalidade:

I – advertência;

II – multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), inclusive diária;

III – suspensão temporária do credenciamento;

IV – cancelamento do credenciamento.

Ambos são dispositivos infralegais que regulamentam obrigação e correlata sanção decorrentes do art. 25 da Lei nº 12.485/2011. Ocorre que essa norma legal foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4679. Na decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), por maioria e nos termos do voto do Relator Ministro Luiz Fux, julgou-se procedente, em parte, o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 25 da Lei nº 12.485/2011. Por isso, o art. 51 da IN nº 100/2012 e o art. 52 da IN nº 109/2012 perderam objeto e fundamento de validade e correspondente vigência.

2.2.10 Outros dispositivos infralegais atinentes às atividades de fiscalização e de registro sobre mercado de TV Paga

Considerados os positivos resultados detalhados nos itens antecedentes, bem como a finalidade dessa AIR, estão reunidos nesse item melhorias e atualizações pontuais em dispositivos regulamentares do estoque regulatório de TV Paga atinentes às atividades de registro e de fiscalização da Ancine, com vistas à redução de encargos burocráticos e simplificação de procedimentos em benefício de uma racionalização normativa ancorada na desburocratização da Administração Pública brasileira (Decreto nº 9.094, de 2017) e na promoção da liberdade de iniciativa (Lei nº 13.874, de 2019, a Lei da Liberdade Econômica). Em consonância com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com vistas a clareza e concisão em dispositivos desse estoque, sugestões adicionais foram detalhadas abaixo.

Concomitantemente à realização dessa Análise de Impacto, foi realizado um detalhado levantamento de proposições de melhorias a partir do processo de "revisão de Instruções

Normativas da Agência Nacional do Cinema (Ancine), no tocante à modificação de determinadas obrigações regulatórias, atualmente reconhecidas como desarrazoadas e desproporcionais, além de desnecessárias ao atendimento da legislação vigente e do interesse público." (SEI nº 01416.008382/2018-38.). Com base em contribuições de áreas técnicas finalísticas da Agência (SAM, SRE e SFI), foi elaborado o RELATÓRIO Nº.1-E/2018/DIR-AM, o qual compilou as seguintes modificações para o estoque vigente:

I) Instrução Normativa nº 100, de 29 de maio de 2012

a) Alteração do art. 38

Sobre as simplificações propostas em alguns artigos do Capítulo VIII da Instrução Normativa n.º 100, de 2012, em especial, aqueles vinculados à regulamentação da publicação de informações nos sítios eletrônicos dos agentes econômicos, faz-se necessária a adequação da redação do art. 38 da Instrução Normativa n.º 100, de 2012. Da forma proposta pelo Relatório n.º 1-E/2018/DIR-AM, a aferição das obrigações previstas nos arts. 16 a 18 da Lei n.º 12.485, de 2011, não se dará mais prioritariamente por meio das informações publicadas nos sítios eletrônicos e, sim, por meio dos relatórios enviados. Logo, considerando essa possibilidade de aferição, basta o simples atendimento da literalidade da Lei para que as informações sejam publicadas aos interessados. Uma vez divulgada a listagem atualizada dos conteúdos e obras audiovisuais nos sítios das programadoras, assim como a listagem dos pacotes ofertados pelas empacotadoras, fica garantido o amplo acesso às informações pelos possíveis afetados. Nesse sentido, para assegurar o integral alcance a tais informações, evitando procedimentos sobrepostos, inchados e excessivos, de forma que se garanta a efetividade e, sobretudo, a legalidade com qualidade regulatória, propõe uma atualização do dispositivo.

b) Revogação dos §§ 3º e 4º do art. 39

Propõe-se a revogação dos §§ 3º e 4º do art. 39, uma vez que as programadoras informam o número de registro de título das obras veiculadas, chave de identificação a partir da qual podem ser extraídas as informações exigidas por tais parágrafos.

c) Alteração do art. 41

Na mesma linha da modificação de obrigações regulatórias desarrazoadas e desproporcionais, propõe-se a alteração do art. 41 da Instrução Normativa n.º 100, de 2012. Trata-se da mesma lógica de raciocínio acima exposta. Contudo, no caso do art. 41 da Instrução Normativa registra-se um agravante, uma vez que a ANCINE fiscaliza tão somente as atividades de empacotamento (art. 9º da Lei n.º 12.485, de 2011), e que a fiscalização da atividade de distribuição é de competência da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), de modo que a atual redação do art. 41 revela-se desviada de finalidade, além de ampliativa das atribuições da Agência Nacional do Cinema. Enfatiza-se, por oportuno, que no art. 43 da Instrução Normativa consta a previsão de envio pelas empacotadoras de arquivo contendo informações necessárias à aferição do cumprimento de suas obrigações legais. Desse modo, em analogia ao proposto para a atividade de programação, o art. 41 da Instrução Normativa deveria ter a sua redação alterada,

emprestando-lhe eficácia e efetividade imediatas. Tal qual o proposto para a atividade de programação, a alteração do art. 41 não desonera as empacotadoras do fornecimento de informações relativas ao exercício da atividade de organização de canais de programação, tampouco prejudica a aferição do cumprimento das obrigações legais. Ademais, ao contrário do alegado pelos agentes externos consultados, a informação sobre o início e término da oferta de pacotes é relevante para efeito da fiscalização das obrigações legais. Além disso, não se trata da normatização de relações de consumo, mas da aferição dos pacotes existentes em dado momento de tempo.

d) Alteração do art. 49

No que concerne à alteração do art. 49 da Instrução Normativa n.º 100, de 2012, à luz da legalidade, liberdade de iniciativa e mínima intervenção, propõem-se a adequação do art. 49 da Instrução Normativa Ancine n.º 100, de 2012, ao preceituado no art. 24 da Lei n.º 12.485, de 2011. Ressalta-se que o art. 24 da Lei n.º 12.485, de 2011, estipula o limite de publicidade aplicável ao Serviço de Acesso Condicionado, sendo igual àquele fixado para o serviço de radiodifusão de sons e imagens, não alcançado os canais obrigatórios e os canais exclusivos de publicidade comercial, de vendas e de infomerciais. O Decreto n.º 52.795, de 1963, estabelece que o limite de veiculação de publicidade deve ser igual ao máximo de 25% (vinte e cinco por cento) da duração total da programação diária.

Ocorre que, o art. 49 da Instrução Normativa n.º 100, de 2012, em seu § 4º, impõe esse limite de 25% para as faixas de horário nobre definidas no art. 13 dessa mesma Instrução Normativa, de modo que, para canais de conteúdo infantil e adolescente, a veiculação de obras publicitárias ficaria limitada a 105 (cento e cinco) minutos e, para os demais canais de programação, excetuando-se canais de distribuição obrigatória e televenda e infomerciais, a 90 (noventa) minutos.

Diante disso, tendo em vista que esse comando infralegal extravasa os parâmetros fixados na Lei n.º 12.485, de 2011, impondo uma obrigação adicional aplicável ao horário nobre dos supracitados canais, sugere-se alteração da redação do art. 49 da Instrução Normativa n.º 100, de 2012, de modo a ajustá-lo à obrigação legal correspondente, isto é, ao art. 24 da Lei n.º 12.485, de 2011, suprimindo-se regras desnecessárias, desproporcionais e desarrazoadas.

II) Instrução Normativa nº 109, de 19 de dezembro de 2012

a) Revogação do §1º do art. 48

Conforme Relatório n.º 1-E/2018/DIR-AM, propõe-se a revogação do §1º do art. 48 da Instrução Normativa Ancine n.º 109, de 2012, sem registro de óbices técnicos ou de mercado, mantendo-se, portanto, a justificativa de que seria potencialmente atentatório à adequada individualização da sanção aplicável, além dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

b) Revogação do art. 52 e do art. 54

De acordo com Relatório n.º 1-E/2018/DIR-AM, propõe-se também a revogação dos arts. 52 e 54 da Instrução Normativa em comento, como consequência lógica pela revogação dos art. 51 e 40 da Instrução Normativa Ancine n.º 100, de 2012, respectivamente.

c) Alteração do caput e revogação do inciso III do §1º do art. 62

Segundo Relatório n.º 1-E/2018/DIR-AM e por consequência natural da revogação e alteração pretendidas na Instrução Normativa Ancine n.º 100, de 2012, o art. 62 da Instrução Normativa Ancine n.º 109, de 2012 deve ser alterado nos termos da Minuta de IN (em anexo).

d) Alteração do caput e parágrafo único do art. 67

No mesmo sentido, como consequência lógica das revogações e alterações pretendidas, assim como da adequada valoração da obrigação em tela, propõe-se que o art. 67 seja alterado, no termos da Minuta de IN (em anexo).

e) Alteração do inciso I e revogação do inciso II do art. 105

Em consonância com o Relatório n.º 1-E/2018/DIR-AM, nesta mesma linha de razoabilidade e proporcionalidade, propõe-se a alteração do inciso I e a revogação do inciso II do art. 105 da Instrução Normativa Ancine n.º 109, de 2012, também sem o registro de objeções nas consultas internas e externas.

III) Instrução Normativa nº 91, de 01 de dezembro de 2010

a) Alteração do art. 10-C e revogação do Anexo VI

No tocante à pretensão de revogação do inciso II do art. 10-C da Instrução Normativa n.º 91, de 2010, e ao acréscimo de um parágrafo único no mesmo artigo, não houve objeção técnica pelas áreas da Agência nas oitivas internas realizadas no processo 01416.008382/2018-38, registrando-se a proposta de alteração de texto apresentada pela SFI, no sentido da melhoria e do aperfeiçoamento da redação.

Registra-se que as empacotadoras devem prestar à Ancine as informações relativas às atividades desempenhadas. E, a partir dessas informações, ou mesmo de suas falhas ou ausência, a Agência pode e deve aprofundar os procedimentos de acompanhamento e fiscalização, inclusive por meio da exigência de contratos e documentos privados, ainda que de caráter sigiloso. Ressalvada a atribuição do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), análises setoriais de mercado e de ordem econômica são de competência da Ancine enquanto ente regulador.

Por hora, concorda-se que não se revela adequada a previsão da possibilidade de exigência destes contratos e documentos na Instrução Normativa que versa sobre o registro de agentes econômicos na Ancine e, portanto, acerca do credenciamento de empacotadoras na Agência.

Com efeito, para uma normatização lógica e sistêmica, propõe-se apenas a revogação do inciso II do art. 10-C da Instrução Normativa n.º 91, de 2010, evitando-se dúvidas e controvérsias acerca do procedimento de credenciamento dos agentes econômicos na Ancine.

Contudo, tendo em conta a compreensão pela legitimidade da exigência dos mencionados contratos e documentos pela Ancine, nota-se que a exigência em questão deve ser incluída em oportuna e futura normatização dos procedimentos de análise de mercado e ordem econômica pela Ancine, de forma análoga ao que fora antes proposto como redação para o parágrafo único do art. 10-C da Instrução Normativa n.º 91, de 2010.

Assim sendo, argumenta-se pela razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, propondo-se a revogação do inciso II do art. 10-C da Instrução Normativa n.º 91, de 2010, postergando-se a proposta de normatização da forma da exigência de contratos e documentos privados, ainda que de caráter sigiloso, para o momento e norma oportunos. Por outro lado, nos termos propostos pela SRE, propõe-se a revogação do ANEXO VI da Instrução Normativa n.º 91, de 2012, simplificando-se o credenciamento de empacotadoras na Ancine, inclusive na linha da revogação proposta para o inciso II do art. 10-C da Instrução Normativa n.º 91, de 2010.

4. Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório

A cadeia de valor da TV por assinatura pode ser segmentada em quatro principais elos, quais sejam: produção; programação; empacotamento; e distribuição. A figura abaixo apresenta uma breve descrição de cada um destes elos.

Figura 1 - Cadeia de Valor na TV Paga



A atividade de produção envolve a criação de conteúdos audiovisuais em qualquer meio de suporte a serem veiculados na TV por assinatura. Os agentes envolvidos nesta etapa da cadeia produtiva são basicamente produtores independentes ou não, brasileiros ou estrangeiros, de filmes, seriados, shows, e demais formatos, incluindo certos departamentos de emissoras de TV aberta. Já a atividade de programação se caracteriza por cuidar da seleção e formatação dos conteúdos audiovisuais adquiridos das produtoras, em uma grade horária própria, de acordo com uma estratégia de editoração. Trata-se de uma atividade fundamental para o mercado de TV por assinatura, cujo produto é o canal de programação, os quais costumam ser segmentados em categorias temáticas – tais como variedades, filmes & séries, esportes, entre outros. A atividade de empacotamento, por sua vez, envolve a negociação com as programadoras e seus representantes, no Brasil e no exterior, do licenciamento dos direitos de transmissão dos canais de programação. Também se caracteriza como uma atividade editorial, já que se ocupa da organização dos canais de programação em diferentes tipos de pacotes que serão comercializados aos assinantes.

Por fim, a atividade de distribuição é responsável pelo provimento de pacotes ou conteúdos audiovisuais a assinantes por intermédio de meios eletrônicos. Isto é, comercializam os pacotes de TV por assinatura ao consumidor final, sendo responsáveis não apenas pela venda dos pacotes, instalação física do serviço e fornecimento do sinal e da infraestrutura, como também pelas atividades complementares de comercialização, marketing, atendimento ao assinante, faturamento, cobrança e manutenção de dispositivos. Os recursos obtidos pelas prestadoras junto aos assinantes percorrem um fluxo financeiro a montante (*upstream*) da cadeia produtiva, até chegar ao elo inicial: os produtores de obras e conteúdos audiovisuais. É comum observar nesse segmento empresas atuarem de maneira verticalmente integrada, exercendo atividades em mais de um elo do mercado. Algumas empresas produzem conteúdo que depois serão veiculados nos canais por elas programados. Além disso, no Brasil, de modo geral, o empacotamento e a distribuição são exercidos pela mesma empresa, como podem ser observados nos casos das empresas NET, Sky, GVT, entre outras. Dessa forma, na presente análise, a expressão “operadoras de TV por assinatura” é utilizada para designar empresas que atuam simultaneamente nas atividades de empacotamento e distribuição.

Contudo, é importante ressaltar que, por se tratarem de atividades com naturezas distintas, possuem determinações legais específicas e não são reguladas pela mesma Agência. A Lei nº 12.485/11, que alterou o marco legal para o setor, ampliou as atribuições da ANCINE – a qual passou a ter como competência a regulação e fiscalização das atividades de programação e empacotamento da TV por assinatura – e manteve a competência da Anatel no que se refere ao mercado de distribuição.

5. Identificação da base legal

A Ancine foi criada pela Medida Provisória n. 2.228-1/01 como órgão de fomento, regulação e fiscalização do setor audiovisual no Brasil. Suas competências foram estabelecidas no artigo 7º da referida MP, que dispõe:

Art. 7º A ANCINE terá as seguintes competências: [...]

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

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

[...] XIV - gerir o sistema de informações para o monitoramento das atividades da indústria cinematográfica e videofonográfica nos seus diversos meios de produção, distribuição, exibição e difusão; [...]

Tais atribuições vieram a ser ampliadas pela Lei n. 12.485/11 para incluir a regulação e fiscalização do cumprimento dos princípios da comunicação audiovisual de acesso condicionado e das atividades de programação, empacotamento e publicidade, de acordo com o determinado por seu artigo 9º, parágrafo único. O art. 15 dessa mesma lei também expandiu as competências da ANCINE ao incluir o inciso XVIII ao art. 7º da MP 2.228- 1/2001:

Art. 7º da MP 2228-1/01 [...] XVIII - regular e fiscalizar o cumprimento dos princípios da comunicação audiovisual de acesso condicionado, das obrigações de programação, empacotamento e publicidade e das restrições ao capital total e votante das produtoras e programadoras fixados pela lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; [...]

Art. 9º da Lei n. 12.485/11 [...] Parágrafo único. As atividades de programação e de empacotamento serão objeto de regulação e fiscalização pela Agência Nacional do Cinema - Ancine no âmbito das competências atribuídas a ela pela Medida Provisória no 2.228- 1, de 6 de setembro de 2001.

Cabe ainda acrescentar que a Lei n. 12.485/11 conferiu à Ancine, em seu art. 13 e parágrafo único, ampla competência para solicitação de informações relacionadas às atividades de empacotamento e programação:

Art. 13. As programadoras e empacotadoras credenciadas pela Ancine deverão prestar as informações solicitadas pela Agência para efeito de fiscalização do cumprimento das obrigações de programação, empacotamento e publicidade. Parágrafo único. Para efeito de aferição das restrições de capital de que trata esta Lei, além das informações previstas no caput, as programadoras deverão apresentar a documentação relativa à composição do seu capital total e votante, cabendo à Ancine zelar pelo sigilo das informações consideradas confidenciais pela legislação e regulamentação.

No exercício das novas competências que lhe foram atribuídas, a Ancine editou diversos atos normativos e promoveu diversas alterações em atos já existentes, o que resultou no conjunto

de normas que passamos a listar e que consistem na regulamentação pertinente ao exercício da atividade de TV Paga atualmente em vigor:

- Instrução Normativa n. 100/12, que dispõe sobre a regulamentação de dispositivos da Lei n. 12.485/11;
- Instrução Normativa n. 91/10 (alterada pela Instrução Normativa n. 101/12 para inclusão de previsões relativas ao credenciamento de agentes econômicos que exercem atividade de programação e empacotamento no âmbito da comunicação audiovisual de acesso condicionado);
- Instrução Normativa n. 104/12, que dispõe sobre o registro de obra audiovisual não publicitária brasileira e emissão de Certificado de Produto Brasileiro, incluindo sua classificação quanto a constituir espaço qualificado, à composição societária de seus produtores e ao vínculo dos mesmos com empresas radiodifusoras, programadoras e empacotadoras (nas seguintes categorias: comum, brasileira constituinte de espaço qualificado ou brasileira independente constituinte de espaço qualificado);
- Instrução Normativa n. 105/12, que dispõe sobre o registro de título de obra audiovisual não publicitária e emissão de Certificado de Registro de Título, incluindo a classificação da obra nos mesmos moldes descritos no item acima;
- Instrução Normativa n. 109/12, que regulamenta o processo administrativo para aplicação de penalidades por infrações cometidas na atividade de comunicação audiovisual de acesso condicionado, entre outras.

Ressalta-se que diversos dispositivos da Lei n. 12.485/2011 e as prerrogativas a Agência Nacional do Cinema no âmbito da TV Paga foram amplamente debatidos e confirmados no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 4679, 4747, 4756 e 4923, julgadas em 08/11/2017. Ao final dos processos, apenas o art. 25, que se referia à obrigatoriedade de veiculação de publicidade contratada no exterior por meio de agência de publicidade nacional, foi considerado inconstitucional e perdeu sua eficácia.

Outra premissa relevante é a de que o estoque regulatório da Ancine aplicável ao mercado de TV Paga, em grande medida, foi elaborado e publicado antes de 2013, período^[9] de início de elaboração de AIRs nessa Agência. Por conseguinte, a IN nº 100/2012, por exemplo,^[9] não foi objeto desse tipo de processo sistemático de análise. Cumpre notar que a IN nº 121/2015^[11], regulamento revisor do supradito normativo, também não contou com AIR, porque seu objetivo foi o de realizar ajustes pontuais em determinados dispositivos, conforme indicado pela Exposição de Motivos nº 001/2014/SAM. Por outro lado, essa EA adicionalmente pontuou que seria importante que a Agência realizasse uma discussão mais ampla a respeito dos efeitos da IN nº 100/2012 e que, oportunamente, empreendesse Análises de Impacto nesse sentido.

Considerado esse breve retrospecto e diante do atual e favorável ambiente interno, a SAM pretendeu por meio do presente relatório suprir essa lacuna de AIR ex ante, bem como ampliar seu diálogo junto aos agentes econômicos do segmento de mercado de TV Paga com vistas ao aperfeiçoamento dos mecanismos de regulação existentes e eventuais ajustes nos normativos que impactam o desempenho de suas atribuições regimentais de acompanhamento e monitoramento desse mercado (inciso II do art. 29 da Resolução de Diretoria Colegiada nº 59/2014).

Outras premissas basilares desse AIR *ex post*, são as recomendações consolidadas pela Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República, por meio do Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR, publicado em junho de 2018. Destaca-se também que tal iniciativa está alinhada com o Mapa e Planejamentos Estratégicos (quadriênio 2017-2020), especialmente com o Foco de Atuação para Regulação/Fiscalização “Aperfeiçoamento do Ambiente Regulatório” e com a Organização Interna para Gestão “Implantação de Mecanismos de Inovação e Simplificação em Processos e Serviços”.

No que concerne à fundamentação legal para efetuar o presente relatório, entre os regulamentos infralegais da Agência dirigidos ao campo da TV Paga, existe previsão normativa para acompanhamento *ex-post* de ato normativo e, portanto, para avaliação de resultado regulatório e revisão da IN Ancine nº 100/2012, tal como previsto nos §§ 1º e 2º do art. 6º:

§ 1º Com vistas à consecução dos objetivos previstos nesta IN, a ANCINE promoverá periodicamente a avaliação dos resultados e a revisão desta regulamentação, mediante consulta pública. § 2º No caso de alterações nesta IN, decorrentes das avaliações previstas no §1º deste artigo, será observado prazo adequado para adaptação às mesmas pelos agentes regulados. (Grifo nosso).

Importa salientar que a propósito desse dispositivo, considerando que os princípios e objetivos gerais da IN nº 100/2012 também refletem aqueles consagrados na Lei de TV Paga, existe, portanto, pertinência de que esse comando de "avaliação e revisão" *ex post* englobe necessariamente às demais regulamentações infralegais da Agência imediatamente relacionadas a esse marco legal.

Procedimentalmente, o rito de encaminhamento desse relatório se fundamentou na RDC nº 81/2018 que trata processo de elaboração de atos normativos de competência da Diretoria Colegiada da Ancine, pois segundo o art. 4º:

Art. 4º. A área interessada na edição ou revisão de Instrução Normativa deverá encaminhar previamente processo administrativo, instruído com Proposta de Ação, à Secretaria Executiva da ANCINE – SEC, para fins de emissão de manifestação sobre a proposta.

Parágrafo único. No exercício da atribuição de zelar pela qualidade normativa e regulatória da ANCINE, a Secretaria Executiva poderá realizar reunião prévia à formalização da Proposta de Ação, com a área interessada, a fim de esclarecer dúvidas e auxiliar na elaboração da Proposta de Ação.

Outrossim, sustentam a presente AIR as premissas do Poder Normativo Técnico da Agência para edição e revisão de normas infralegais concernentes à competência regulatória sobre o mercado audiovisual, fixada no inciso II do art. 9º da MP 2.228- 1/2011, e também sobre os segmentos de programação e de empacotamento na TV Paga, conforme determinado pelo Parágrafo único do art. 9º da Lei nº 12.485/2011. Do ponto de vista doutrinário^[12], esses comandos legais são exemplos de delegação normativa, que transfere a competência para normatização técnica de

mercados do campo da lei para a seara dos atos administrativos infralegais próprios da setorização normativa especializada ocorrida nas Agências Reguladoras. Além disso, destacam-se as premissas de concreção do princípio da eficiência administrativa que demanda ajustes constantes no estoque regulatório a fim de que o mesmo alcance efetividade junto ao mercado regulado e à sociedade; e da construção de regulamentos harmônicos com os princípios fixados na MP 2.228-1/2001 e na Lei nº 12.485/2011 de estímulo à produção brasileira independente, de desenvolvimento do setor audiovisual brasileiro e de liberdade de iniciativa dos agentes econômicos regulados.

Em igual medida, essa AIR também se trata de uma oportunidade para uma atualização normativa dos regulamentos aplicáveis ao mercado de TV Paga à luz de normativos que possam incrementar o escopo dessa análise, abordando, tanto a premente desburocratização da Administração Pública (Decreto nº 9.094, de 2017), quanto a liberdade de iniciativa (Lei nº 13.874, de 2019, a Lei da Liberdade Econômica).

6. Definição dos objetivos que se pretende alcançar

Essa Análise de Impacto Regulatório pretende atualizar o estoque regulatório de TV Paga, sob competência da Ancine, para o alcance de uma boa regulação para esse segmento de mercado regulado. Influenciada pelo Manual de Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR) do Governo Federal ^[13], publicado em junho de 2018, essa AIR concebe a boa regulação como atividade finalística por excelência de uma Agência Reguladora comprometida em: a) buscar resolver problemas e alcançar metas claramente definidas e ser eficaz na consecução desses objetivos; b) ser fundamentada em evidências e proporcional ao problema identificado; c) estar fundamentada em uma base legal sólida; d) produzir benefícios que justifiquem os custos; e) considerar a distribuição dos seus efeitos entre os diferentes atores e grupos; f) minimizar os custos administrativos e eventuais distorções de mercado resultantes de sua implementação; g) ser clara e compreensível aos regulados e usuários; h) ser consistente com outros regulamentos e políticas; i) ser elaborada de modo transparente, com procedimentos adequados para a manifestação efetiva e tempestiva de atores e grupos interessados; e j) considerar os incentivos e mecanismos para alcançar os efeitos desejados, incluindo estratégias de implementação que potencializem seus resultados.

7. Experiências internacionais

No Brasil, os princípios de estímulo à produção e à programação de conteúdo nacional, sobretudo independente, e de promoção ao pluralismo e à diversidade cultural são pilares do Marco Regulatório da TV Paga, a Lei nº 12.485/2011. Importante notar que esses princípios, além de estarem respaldados constitucionalmente no inciso II do art. 221 e no § 3º art. 222 da CRFB/88, também estão em harmonia com a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, celebrada em Paris, em 20 de outubro de 2005, e promulgada por meio do Decreto nº 6.177, de 01 de agosto de 2007.

No que concerne aos fundamentos jurídico-positivos internacionais que servem de embasamento à sistemática de cotas para TV Paga brasileira, prevista no “Capítulo V DA PRODUÇÃO, PROGRAMAÇÃO E EMPACOTAMENTO DE CONTEÚDO” do referido diploma legal, a supradita Convenção Internacional no art. 6º “Direito das Partes no âmbito nacional” determina que “cada parte poderá adotar medidas destinadas a proteger e promover a diversidade das expressões culturais em seu território”, com isso, autorizando medidas à proteção e à promoção da diversidade cultural, tais como:

- a) medidas regulatórias que visem à proteção e promoção da diversidade das expressões culturais;
- b) medidas que, de maneira apropriada, criem oportunidades às atividades, bens e serviços culturais nacionais – entre o conjunto das atividades, bens e serviços culturais disponíveis no seu território –, para a sua criação, produção, difusão, distribuição e fruição, incluindo disposições relacionadas à língua utilizada nessas atividades, bens e serviços;
- c) medidas destinadas a fornecer às indústrias culturais nacionais independentes e às atividades no setor informal acesso efetivo aos meios de produção, difusão e distribuição das atividades, bens e serviços culturais; (...).

No campo internacional, tais medidas regulatórias têm sido implementadas por países signatários, conforme aponta o Relatório *ReShaping Cultural Policies*^[14] – documento produzido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) por ocasião dos dez anos da celebração da supracitada Convenção –, o qual indica que conteúdos locais e quotas de produção doméstica independente para rádio e televisão têm sido cada vez mais aplicadas em Estados-membros como Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, China, Costa Rica, União Europeia, Coreia do Sul, Malásia, Reino Unido, África do Sul.

Na América Latina, são observáveis medidas regulatórias direcionadas à promoção e à proteção do conteúdo nacional (ou local) por meio da exigência de cotas de veiculação nos segmentos de mercado de televisão. A abrangência dos segmentos implicados pode variar, incidindo sobre o de TV Paga, como no caso do Brasil, recaindo sobre o de TV Aberta, como no caso da Argentina, ou sobre ambos, como é caso da Colômbia.

No Canadá, também é possível identificar medidas assemelhadas, tanto na TV Aberta, em que 50% da programação no período da noite deve ser canadense, quanto na TV Paga, em que 35% de toda programação deve ser canadense também. Nos países da União Europeia, a Diretiva “Serviços de Comunicação Social Audiovisual” (arts. 16 e 17)^[15] também impõe medidas protetivas ao conteúdo europeu, tais como o dever de reservar pelo menos a metade do tempo de veiculação na TV Aberta comercial para obras europeias (excluindo noticiários, eventos esportivos, jogos, publicidade, tele vendas) e pelo menos 10 % do tempo de veiculação na TV Aberta comercial para obras europeias produzidas por produtoras independentes.

8. Descrição das possíveis alternativas de ação

Considerado o escopo dessa Análise de Impacto para avaliação da necessidade de revisão das Instruções Normativas e demais regulamentos internos que compõe o estoque regulatório do mercado TV Paga, tal como aprovado pela DELIBERAÇÃO DE DIRETORIA COLEGIADA Nº. 125-E, DE 2018, é possível sugerir três cenários para tomada da decisão:

Cenário 1) Não revogar ou atualizar nenhum dos dispositivos do estoque regulatório de TV Paga avaliados nessa AIR.

Nesse cenário de "não ação", opta-se pela manutenção do estoque regulatório, tomada de decisão conhecida como *baseline scenario*, de acordo com o Manual de Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório. Optando-se por esse cenário de "nada fazer", mantem-se o estoque regulatório atual sem alterações infralegais.

Cenário 2) Atualizar todos os dispositivos do estoque regulatório avaliados nessa AIR, revogando-os quando for o caso, a partir dos resultados regulatórios identificados;

Nesse cenário, opta-se por aprovar a Minuta de IN (em anexo) caso se identifique que o conjunto da proposta é proporcional e razoável frente ao problema regulatório identificado no item 2 dessa AIR, não resultando em uma intervenção que ultrapasse o necessário para atingir os objetivos desejados: alcance de melhorias para simplificação e desburocratização do estoque regulatório de TV Paga, sob responsabilidade da Ancine.

No texto da Minuta de IN (em anexo) são propostas:

- a) Nova redação para o artigo 11 da IN nº 100/2012;
- b) Nova redação para o artigo 15 da IN nº 100/2012;
- c) Nova redação para o artigo 17 da IN nº 100/2012;
- d) Nova redação para o artigo 23 da IN nº 100/2012;
- e) Nova redação para o artigo 27 da IN nº 100/2012;
- f) Nova redação para o artigo 28 da IN nº 100/2012;
- g) Nova redação para o artigo 35 da IN nº 100/2012;
- h) Nova redação para o artigo 36 da IN nº 100/2012;
- i) Nova redação para o artigo 39 da IN nº 100/2012;
- j) Nova redação para as Seções II e III ao Capítulo VIII da IN nº 100/2012;
- l) Nova redação para o artigo 41 da IN nº 100/2012;
- m) Nova redação para o artigo 49 da IN nº 100/2012;
- n) Nova redação para o artigo 62 da IN nº 109/2012;
- o) Nova redação para o artigo 67 da IN nº 109/2012;
- p) Nova redação para o artigo 105 da IN nº 109/2012;
- q) Revogação dos seguintes dispositivos: inciso II do art. 10-C e o Anexo VI da IN n.º 91/2010, Parágrafo único do art. 11, art. 18, os incisos I e V do caput e o §2º do art. 24, o inciso VI do art.

28, os §§3º e 4º do art. 39, o art. 40, o art. 43, o art. 51 da IN nº 100/2012, o §1º do art. 48, o art. 52, o art. 54, o inciso III do §1º do art. 62, o inciso II do art. 105 da IN n.º 109/2012.

Cenário 2 - Redação dos dispositivos infralegais alterados

A **DIRETORIA COLEGIADA DA AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA – ANCINE**, no uso das atribuições que lhe conferem o inciso IV, do art. 6º, do Anexo I do Decreto nº. 8.283, de 3 de julho de 2014, e tendo em vista o disposto na Medida Provisória nº. 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, bem como na Lei nº. 12.485, de 12 de setembro de 2011, em sua XXª Reunião de Diretoria Colegiada, realizada em XX de XX de 2020,

RESOLVE:

Art. 1º A Instrução Normativa nº. 100, de 29 de maio de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 11. Para os fins do disposto nos arts. 9º e 10 desta IN, a obra audiovisual não publicitária brasileira será classificada quanto à constituição de espaço qualificado e quanto à independência no ato de emissão do Certificado de Produto Brasileiro (CPB)." (NR)

"Art. 15. Compreende-se por canal brasileiro de espaço qualificado aquele que atenda aos seguintes requisitos, cumulativamente:

I - ser programado por programadora brasileira;

II – veicular, no horário nobre:

a) se canal de conteúdo em geral, no mínimo, 21 (vinte e uma) horas semanais de conteúdos audiovisuais brasileiros que constituam espaço qualificado, sendo metade desses conteúdos produzidos por produtora brasileira independente;

b) se canal de conteúdo infantil e adolescente, no mínimo, 24 (vinte e quatro) horas e 30 (trinta) minutos semanais de conteúdos audiovisuais brasileiros que constituam espaço qualificado, sendo metade desses conteúdos produzidos por produtora brasileira independente;

III - não ser objeto de acordo de exclusividade que impeça sua programadora de comercializar, para qualquer empacotadora interessada, os direitos de sua exibição ou veiculação.

Parágrafo único. A programadora do canal brasileiro de espaço qualificado deverá ser pessoa jurídica que exerça atividade econômica de forma organizada no setor audiovisual, auferindo as receitas necessárias ao seu funcionamento a partir da contratação de seu(s) canal(is) de programação ou da contratação de seu(s) canal(is) de programação e da venda de espaço publicitário nos mesmos, sujeitando-se aos riscos inerentes à atuação no mercado." (NR)

"Art. 16. O canal brasileiro de espaço qualificado que veicule, no mínimo, 12 (doze) horas diárias, 3 (três) das quais em horário nobre, de conteúdo brasileiro que constitui espaço qualificado e que seja produzido por produtora brasileira independente, será classificado nos termos do disposto no § 4º do art. 17 da Lei nº. 12.485/11.

Parágrafo único. O canal brasileiro de espaço qualificado de que trata o caput programado

por programadora que não seja controlada, controladora ou coligada a concessionária de serviço de radiodifusão de sons e imagens será classificado nos termos do disposto no § 5º do art. 17 da Lei nº. 12.485/11." (NR)

"Art. 17....."

I - atenda ao disposto no art. 15 desta IN; (NR)

"Art. 23. Nos canais de espaço qualificado que não sejam classificados como canais brasileiros de espaço qualificado, no mínimo 3h30 (três horas e trinta minutos) semanais dos conteúdos veiculados no horário nobre deverão ser brasileiros e constituir espaço qualificado, e no mínimo metade desses conteúdos deverá ser produzido por produtora brasileira independente.

I - Na aferição de cumprimento das obrigações de programação, a ANCINE poderá considerar irrelevante uma pontual veiculação "a menor" do total semanal previsto no caput, desde que este não exceda a 60 (sessenta) segundos.

II - Na aferição de cumprimento das obrigações de programação, a ANCINE poderá considerar irrelevante uma pontual veiculação "a menor" do total semanal previsto no caput, desde que na semana subsequente ou antecedente se verifique um incremento de, pelo menos, 50 % sobre a cota mínima fixada neste artigo." (NR)

"Art. 27....."

I – a partir de 13 de setembro de 2015, pelo menos a metade dos conteúdos audiovisuais deve ter sido produzida nos 7 (sete) anos anteriores à sua veiculação;" (NR)

"Art. 28....."

V - garantir, nos pacotes em que houver canal jornalístico brasileiro, que seja ofertado pelo menos mais um canal de programação com as mesmas características no mesmo pacote ou na modalidade avulsa de programação" (NR)

"Art. 35. Em caso de comprovada impossibilidade de cumprimento integral do disposto no art. 23 ou no art. 26, o interessado deverá submeter solicitação de dispensa do cumprimento das obrigações relativas ao exercício da atividade de programação à ANCINE, que, caso reconheça a impossibilidade alegada, pronunciar-se-á sobre as condições e limites do cumprimento destas, levando em consideração, entre outros, os seguintes fatores, a serem devidamente comprovados pelo agente econômico:

I - porte econômico da programadora, consideradas suas relações de vínculo, associação, coligação ou controle;

II - tempo de atuação no mercado audiovisual brasileiro;

III - número de assinantes do(s) canal(is) de programação.

§ 1º A ANCINE poderá conceder dispensa mediante transferência das obrigações de que trata o caput, entre canais de uma mesma programadora, analisados o número de assinantes, a audiência e o preço por assinante dos canais de origem e destino da transferência, dentre entre outros critérios.

§ 2º O total de horas transferidas na forma prevista no §1º deve ser objeto de incremento de no mínimo 50% (cinquenta por cento).

.....
.....
§ 5º A programadora de canal de programação que não seja de espaço qualificado poderá submeter solicitação de dispensa da obrigação prevista no caput deste artigo, que será avaliada pela ANCINE com base nos seguintes fatores, a serem devidamente comprovados pelo agente econômico:

- I - número de assinantes do canal;
- II - alcance do canal (local, regional ou nacional);
- III - número de assinantes do conjunto de canais de programação de responsabilidade da programadora;
- IV - porte econômico da programadora, consideradas relações de vínculo, associação, coligação ou controle." (NR)

"Art. 36. Em caso de comprovada impossibilidade de cumprimento integral do disposto no art. 28, o interessado deverá submeter solicitação de dispensa do cumprimento das obrigações relativas ao exercício da atividade de empacotamento à ANCINE, que, caso reconheça a impossibilidade alegada, pronunciar-se-á sobre as condições e limites do cumprimento destas, levando em consideração, entre outros, os seguintes fatores, a serem devidamente comprovados pelo agente econômico:

- I - número de assinantes que recebem os pacotes da empacotadora;
- II - porte econômico da empacotadora, consideradas suas relações de vínculo, associação, coligação ou controle;
- III - tempo de atuação no mercado audiovisual brasileiro." (NR)

.....
.....
"Art. 38. Com vistas à aferição do cumprimento das obrigações previstas nos arts. 16 a 18 da Lei nº 12.485/2011, as empresas que exercerem as atividades de programação e empacotamento deverão divulgar, em seus sítios na rede mundial de computadores, com visualização facilitada e livre acesso ao público, listagem atualizada dos conteúdos e obras audiovisuais, e dos canais de programação e pacotes disponibilizados, respectivamente." (NR)

"Art. 39. A programadora deverá enviar mensalmente, até o 10º (décimo) dia de cada mês, arquivos que contenham a listagem completa dos conteúdos audiovisuais efetivamente veiculados no mês anterior em cada um de seus canais de programação, separadamente."

"Seção II

Das Informações a Serem Disponibilizadas pelas Empresas que Exercem a Atividade de Programação" (NR)

"Seção III

Das Informações a Serem Disponibilizadas pelas Empresas que Exercem a Atividade de Empacotamento" (NR)

"Art. 41. A empacotadora deverá enviar semestralmente, até o 5º (quinto) dia útil do período subsequente, arquivos que contenham a listagem completa e atualizada de todos os pacotes ofertados, dos pacotes não mais ofertados e que ainda possuam assinantes, bem como dos canais avulsos de programação (canais à la carte), dos canais avulsos de conteúdo programado (canais pay-per-view) e dos canais de distribuição obrigatória.

§1º Os arquivos de que trata o caput deverão ser mantidos sob guarda da empacotadora durante o período mínimo de 5 (cinco) anos a contar da data de seu envio, para o atendimento de eventuais solicitações da ANCINE.

§2º Os arquivos a que se refere o caput deste artigo deverão conter as seguintes informações:

I - nome de cada pacote;

II - data de início da oferta comercial de cada um dos pacotes;

III - data de término da oferta comercial de cada um dos pacotes, quando couber;

IV - listagem dos canais de programação que compõem cada pacote contendo o respectivo número de registro na ANCINE e sua classificação de acordo com os tipos definidos na Lei n.º 12.485, de 2011; e

V - listagem dos canais avulsos de programação (canais à la carte) e canais avulsos de conteúdo programado (canais pay-per-view) ofertados, assim como dos canais de distribuição obrigatória.

§3º A ANCINE poderá excepcionalmente solicitar à empacotadora o envio das informações de que trata o §2º deste artigo em período de tempo inferior ao especificado no caput deste artigo.” (NR)

.....
“Art. 49. O tempo máximo destinado à publicidade comercial em cada canal de programação deverá ser igual ao limite estabelecido para o serviço de radiodifusão de sons e imagens.

Parágrafo único: O disposto no caput não se aplica aos canais de distribuição obrigatória e aos canais de tevê ou infomercial.” (NR)

Art. 2º A Instrução Normativa n.º 109, de 19 de dezembro de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 62. Deixar a empacotadora de ofertar, nos pacotes em que houver canal de programação gerado por programadora brasileira que possua majoritariamente conteúdos jornalísticos no horário nobre, pelo menos um canal adicional de programação com as mesmas características no mesmo pacote ou na modalidade avulsa de programação, observado o disposto no §4º do artigo 19 da Lei n.º 12.485/11:”(NR)

.....
“Art. 67. Deixar a empacotadora de enviar semestralmente até o quinto dia útil do período subsequente, na forma do regulamento expedido pela Ancine, arquivos que contenham a listagem completa de todos os pacotes ofertados, dos pacotes não mais ofertados e que ainda possuam assinantes, bem como dos canais avulsos de programação (canais à la carte), dos canais avulsos de conteúdo programado (canais pay-per-view) e dos canais de distribuição obrigatória, incluindo sua classificação em conformidade com os tipos definidos na Lei n.º 12.485/11:

.....
Parágrafo único. Incorre nas mesmas penalidades previstas neste artigo a programadora que deixar de enviar até o quinto dia útil do mês subsequente, na forma do regulamento específico, arquivos que contenham a listagem completa dos conteúdos audiovisuais efetivamente veiculados no mês de referência em cada um de seus canais de programação, separadamente.”(NR)

.....
“Art. 105.

I- o agente tenha sido condenado definitivamente pela prática de igual infração, no prazo de dois anos entre a decisão condenatória definitiva anterior e a prática da nova infração”(NR)

Art. 3º Revogam-se o inciso II do art. 10-C e o Anexo VI da Instrução Normativa n.º 91, de 01 de dezembro de 2010, o Parágrafo único do art. 11, art. 18, os incisos I e V do caput e o §2º do art. 24, o inciso VI do art. 28, os §§3º e 4º do art. 39, o art. 40, o art. 43, o art. 51 da Instrução Normativa n.º 100, de 29 de maio de 2012, o §1º do art. 48, o art. 52, o art. 54, o inciso III do §1º do art. 62, o inciso II do art. 105 da Instrução Normativa n.º 109, de 19 de dezembro de 2012.

Art. 4º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União.

Cenário 3) Atualizar parte dos dispositivos do estoque regulatório avaliados nessa AIR, revogando-os quando for o caso, a partir dos resultados regulatórios identificados.

Nesse cenário, opta-se por aprovar alguns dispositivos da Minuta de IN (em anexo), identificando a proporcionalidade e razoabilidade de cada um dos dispositivos em face do problema regulatório identificado no item 2 dessa AIR, isso sem implicar uma intervenção que ultrapasse o necessário para atingir os objetivos desejados: alcance de melhorias para simplificação e desburocratização do estoque regulatório de TV Paga, sob responsabilidade da Ancine.

9. Análise dos possíveis impactos e comparação das alternativas de ação consideradas

Os quadros de análise abaixo pretendem ser um levantamento inicial, prévio à Consulta Pública, que aponte os impactos positivos e negativos de cada cenário descrito no item antecedente, a fim de oferecer insumos para tomada de decisão acerca de cada alternativa.

Análise: custo x benefício		
Cenário 1) Não revogar ou atualizar nenhum dos dispositivos do estoque regulatório de TV Paga avaliados nessa AIR		
Grupos afetados	Custos	Benefícios
Programadoras	Impactos negativos porque a manutenção de dispositivos infralegais desatualizados, obsoletos ou desarrazoados podem gerar ineficiências no mercado regulado.	Não são observados.
Empacotadoras	Impactos negativos porque a manutenção de dispositivos infralegais desatualizados, obsoletos ou desarrazoados podem gerar ineficiências no mercado regulado.	Não são observados.
Produtoras		

	Neutro, pois as obrigações de programação e de veiculação de conteúdo brasileiro de espaço qualificado estão fixadas em lei e permanecem vigentes.	Neutro, pois as obrigações de programação e de veiculação de conteúdo brasileiro de espaço qualificado estão fixadas em lei e permanecem vigentes.
Ancine	Custos administrativos de monitoramento e de fiscalização de dispositivos infralegais desatualizados, obsoletos ou desarrazoados.	Não são observados.

Análise: custo x benefício		
Cenário 2) Atualizar todos os dispositivos do estoque regulatório avaliados nessa AIR, revogando-os quando for o caso, a partir dos resultados regulatórios identificados		
<i>Grupos afetados</i>	<i>Custos</i>	<i>Benefícios</i>
Programadoras	Não são observados.	Impactos positivos porque a atualização ou a revogação de dispositivos infralegais desatualizados, obsoletos ou desarrazoados podem gerar eficiências no mercado regulado.
Empacotadoras	Não são observados.	Impactos positivos porque a atualização ou a revogação de dispositivos infralegais desatualizados, obsoletos e desarrazoados podem gerar eficiências no mercado regulado.
Produtoras	Neutro, pois as obrigações de programação e de veiculação de conteúdo brasileiro de espaço qualificado estão fixadas em lei e permanecem vigentes.	Neutro, pois as obrigações de programação e de veiculação de conteúdo brasileiro de espaço qualificado estão fixadas em lei e permanecem vigentes.
Ancine	Não são observados.	Redução de custos administrativos de monitoramento e de fiscalização de dispositivos infralegais desatualizados, obsoletos ou desarrazoados.

Análise: custo x benefício		
Cenário 3) Atualizar parte dos dispositivos do estoque regulatório avaliados nessa AIR, revogando-os quando for o caso, a partir dos resultados regulatórios identificados.		
<i>Grupos afetados</i>	<i>Custos</i>	<i>Benefícios</i>
Programadoras	Alguns impactos negativos residuais, pois, a manutenção de dispositivos infralegais desatualizados, obsoletos ou desarrazoados podem gerar ineficiências no mercado regulado.	Impactos positivos, pois, a atualização ou a revogação, ainda que parcialmente, de dispositivos infralegais desatualizados, obsoletos ou desarrazoados podem gerar eficiências para o mercado regulado.
Empacotadoras	Alguns impactos negativos residuais, pois, a manutenção de dispositivos infralegais desatualizados, obsoletos ou desarrazoados podem gerar ineficiências para o mercado regulado.	Impactos positivos, pois, a atualização ou a revogação, ainda que parcialmente, de dispositivos infralegais desatualizados, obsoletos ou desarrazoados podem gerar eficiências para o mercado regulado.
Produtoras	Neutro, pois as obrigações de programação e de veiculação de conteúdo brasileiro de espaço qualificado estão fixadas em lei e permanecem vigentes.	Neutro, pois as obrigações de programação e de veiculação de conteúdo brasileiro de espaço qualificado estão fixadas em lei e permanecem vigentes.
Ancine	Manutenção parcial de custos administrativos de monitoramento e de fiscalização de dispositivos infralegais desatualizados, obsoletos e desarrazoados.	Redução parcial de custos administrativos de monitoramento e de fiscalização de dispositivos infralegais desatualizados, obsoletos e desarrazoados.

Caso algum custo ou benefício seja apurado na Consulta Pública, é recomendável que o mesmo seja incorporado à análise previamente à tomada de decisão pelo Colegiado da Agência.

10. Impacto no estoque regulatório atual, considerando a correlação com atos normativos de outros órgãos

Por se tratar de Análise de Impacto voltada à melhoria e à simplificação das normas infralegais do estoque regulatório de TV Paga sob responsabilidade da Ancine, não foi observado impacto sobre normativos externos à Agência, ao contrário, observa-se potencial redução de encargos

burocráticos e simplificação de procedimentos junto a programadoras e a empacotadoras, em prol de uma racionalização normativa ancorada na desburocratização da Administração Pública brasileira (Decreto nº 9.094, de 2017) e na promoção da liberdade de iniciativa (Lei nº 13.874, de 2019, a Lei da Liberdade Econômica), contribuindo dessa forma para a manutenção dos bons índices de adaptação do mercado regulado às obrigações estabelecidas na Lei nº 12.485/2011.

11. Considerações sobre contribuições e manifestações recebidas ao longo da elaboração da AIR

Foram realizadas oitavas internas, envolvendo as unidades internas à Agência que operacionalizam o monitoramento, a regulação e a fiscalização do Mercado de TV Paga. Oitavas externas foram também realizadas por meio do processo, por outro lado, espera-se que um maior número de contribuições de agentes regulados e sociedade civil sejam apresentadas na Consulta Pública.

12. Recomendação de ação

Como evidenciado na análise de resultados apresentada no item 2, o estoque regulatório aplicável ao mercado de TV Paga, disciplinado pela Lei nº 12.485/2011 e regulamentado pela Ancine por meio de normas infralegais, mostra-se, em geral, adequado, tanto do ponto de vista legal quanto do ponto de vista das finalidades regulatórias. Não obstante, identificou-se que as normas regulatórias examinadas apresentam diversos pontos passíveis de aperfeiçoamentos ou simplificações com potencial de trazer maior clareza de suas determinações, simplificar procedimentos, assegurar o tratamento isonômico dos agentes do mercado regulado e, ultimamente, garantir o atingimento de seus propósitos. Neste contexto, as recomendações para melhorias no estoque regulatório de regulamentação da Lei de TV Paga, visando o alcance dos objetivos dessa AIR, foram incluídas na Minuta de IN (em anexo) para Consulta Pública e posterior deliberação do Colegiado da Agência.

12. Estabelecimento de metas e indicadores destinados à avaliação da ação regulatória

Os dispositivos infralegais do estoque regulatório aplicável à TV Paga, avaliados nessa Análise de Impacto, permanecerão sendo monitorados pelas áreas finalísticas responsáveis pelo acompanhamento dos planejamentos já existentes: Plano de Diretrizes e Metas (PDM 2011-2020), Planejamento Estratégico para o quadriênio 2017-2020 e Plano Anual de Fiscalização das Obrigações Regulatórias e Tributárias 2019 (PAF 2019). Além disso, o Plano de Gestão Anual, em elaboração por força da Lei 13.848, de 25 de junho de 2019, e proposta de Plano de regulação (PAREG) também conterão indicadores de acompanhamento da eficácia e da efetividade desses dispositivos regulamentares em benefício da política pública de estímulo e de ampliação da produção audiovisual brasileira.

12. Anexos

Minuta de Instrução Normativa ([1503700](#))

13. Notas

[1] **Bulding an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA) Guidance for Policy makers**. Disponível <<http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/40984990.pdf>>. Acesso em 30/10/2019.

[2] **Better regulation for growth : governance frameworks and tools for effective regulatory reform - tools and approaches to review existing regulations**. Disponível em <<http://documents.worldbank.org/curated/en/201401468162836701/Better-regulation-for-growth-governance-frameworks-and-tools-for-effective-regulatory-reform-tools-and-approaches-to-review-existing-regulations>>. Acesso em 30/10/2019.

[3] Para fins desta análise, a expressão canais brasileiros de espaço qualificado se refere tanto àqueles sujeitos à veiculação de 21 (vinte e uma) horas semanais de conteúdo brasileiro de espaço qualificado, aqui chamados de CABEQ, como àqueles classificados nos termos do §§ 4º e 5º do art. 17, da Lei nº 12.485/2011, chamados de CABEQ Superbrasileiro e Superbrasileiro sem radiodifusão (CABEQ SB e CABEQ SBsR).

[4] As diretrizes e os resultados das metas estabelecidas pelo PNC 2014-2020 estão disponíveis em:<<http://pnc.cultura.gov.br/>>. Acesso em 09 de maio de 2018.

[5] As diretrizes e os resultados das metas estabelecidas pelo PDM 2011-2020 estão disponíveis em:<<https://www.ancine.gov.br/pt-br/plano-de-diretrizes-e-metas>>. Acesso em 09 de maio de 2018.

[6] Exposição de Motivos da "Consulta Pública da minuta de Instrução Normativa que dispõe sobre a regulação da Comunicação Audiovisual no Serviço de Acesso Condicionado", realizada em janeiro de 2012. Disponível em <https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/EM_IN_Geral.pdf>. Acesso em 30/10/2019.

[7] Memorando nº 048/2014/Ancine/SAM, fls. 78-80 do processo 01580.043494/2014-18.

[8] A unidade organizacional "CTV" foi alterada na reestruturação entre as áreas finalísticas SAM e SFI, por meio da Resolução de Diretoria nº 85, de 12 de março de 2019.

[9] Segundo o documento "Consolidação Inventário AIR Agências Federais", Anexo II da Nota Técnica Nota Técnica nº 4/2017/AESP/SAG/CC-PR, elaborada pela Assessoria Especial da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, o ano de início de elaboração de AIRs no âmbito da Ancine ocorreu em 2013. Disponível em <<http://www.casacivil.gov.br/regulacao/consultapublica/consulta-publica-001-2017/abertura/documentacao-produzida-para-construcao-das-diretrizesgerais-e-do-guia-air>>. Consulta em 04 de abril de 2018.

[10] No processo originário de elaboração da Instrução Normativa nº 100/2012 (Processo SEI nº 01580.043511/2011-66) não houve elaboração de AIR *stricto sensu*, mas sim a compilação de cenários e a realização de levantamentos por meio do Grupo de Trabalho de Regulação, instituído pela Portaria nº 297, de 06 de setembro de 2011.

[11] Processo SEI nº 01580.043494/2014-18.

[12] Conforme Leonardo Vizeu Figueiredo acerca do "Poder normativo das agências reguladoras e seus limites", em **Lições de Direito Econômico**, 7ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 2014.

[13] **Manual de Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR) do Governo Federal** (2018). Disponível em http://www.casacivil.gov.br/governanca/regulacao/apresentacao-regulacao-pasta/acesse-aqui/comite-interministerial-de-governanca-aprova-as-diretrizes-gerais-e-roteiro-analitico-sugerido-para-analise-de-impacto-regulatorio-diretrizes-air-e-o-guia-orientativo-para-elaboracao-de-analise-de-impacto-regulatorio-guia-air/diretrizes_guia_air_cig_11junho2018.pdf>. Acesso em 30/08/2018.

[14] **ReShaping Cultural Policies**. Disponível em https://en.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/gmr_summary_en.pdf>. Acesso em 30/08/2018.

[15] **DIRECTIVA 2010/13/UE DO PARLAMENTO EUROPEU**. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0013&from=EN>>. **Promotion and Distribution of European Works**. Disponível em <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/promotion-and-distribution-european-works>>. Acesso em 30/08/2018