

Proposta de EM nº /2004 – MinC (Projeto de Lei da Ancinav)

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência o anexo Projeto de Lei, que versa sobre a organização das atividades cinematográficas e audiovisuais, sobre o Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual, a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual e outras providências relativas ao desenvolvimento do setor.
2. Esse Projeto é resultado de intenso esforço desenvolvido pelo Ministério da Cultura, com a colaboração da Casa Civil, além de dispor das contribuições de representantes da sociedade civil e entidades do setor. O Projeto recebeu também contribuições valiosas de outros órgãos do Governo, que o aperfeiçoaram e o adequaram às características peculiares da organização administrativa do País.
3. Esta Exposição de Motivos está estruturada em três partes. Na primeira delas é feita uma introdução ao assunto, a partir do contexto em que está inserida a atividade cinematográfica e audiovisual no Brasil. Na segunda parte se expõem os fundamentos do Projeto de Lei. Na terceira são apresentados os principais Livros e Títulos da Lei, seguidos de um breve comentário explanatório contemplando a finalidade a que se propõem.

**I – O Cenário das atividades cinematográficas e audiovisuais**

4. A presente Exposição de Motivos tem por objetivo demonstrar a fundamental importância em se estabelecer, por um lado, os meios de controle e fiscalização das atividades cinematográficas e audiovisuais, e por outro, os mecanismos que impulsionem o seu desenvolvimento nesse momento histórico no Brasil, pelas razões que serão aduzidas a seguir.
5. As atividades cinematográficas e audiovisuais, além de movimentar riquezas imensas, permeando praticamente todos os terrenos da vida econômica nacional, incidindo através da publicidade na formação de hábitos de consumo, são determinantes para a vida cultural do País, influenciando de forma decisiva em sua trajetória de longo curso, definindo padrões de comportamento social, incidindo sobre todas as manifestações artísticas e determinando os projetos e as condições em que a nacionalidade os realizará. O cinema e o conteúdo audiovisual são críticos

para o desenvolvimento de um projeto nacional, tendo em vista a idéia mesma de que a nação está atrelada à manutenção de valores éticos, históricos, políticos e sociais cultivados pelo seu povo. O cinema e o audiovisual representam, nesse sentido, a forma mais rápida e eficiente de circulação destes valores.

manutenção  
x  
a fim de (as)  
distinção

6. Não obstante a produção de conteúdo cinematográfico e audiovisual ter uma forte dimensão econômica e sua importância para o Brasil provir também das riquezas que produz e dos empregos que gera, é na dimensão cultural que reside o seu caráter estratégico.
7. A função dos conteúdos audiovisuais ultrapassa a simples informação relativa a acontecimentos ou temas da nossa sociedade, ou a possibilidade concedida aos cidadãos e aos grupos de interesses de apresentarem os seus argumentos e pontos de vista: desempenham também uma função educativa em termos sociais. Isto quer dizer que são amplamente responsáveis pela formação de conceitos (não apenas pela informação), convicções e mesmo da linguagem – quer visual e simbólica, quer verbal - que os cidadãos utilizam para dar sentido ao mundo em que vivem, assim como para interpretá-lo. Por conseguinte, os conteúdos audiovisuais conseguem influenciar o que as pessoas pensam sobre si e onde julgam se enquadrar (ou não) no mundo em que vivem. Por outras palavras, tais conteúdos têm igualmente uma importância fundamental na formação da identidade cultural de cada povo.
8. Neste contexto, a televisão (o meio audiovisual dominante) assume uma importância crucial. O brasileiro dedica 3 a 4 horas diárias à televisão, sendo este número ainda mais elevado tratando-se de crianças. Para a grande maioria, trata-se da fonte principal de informação, de lazer e de cultura. A televisão não se limita a apresentar fatos e imagens do mundo, fornecendo também conceitos e categorias – políticas, sociais, étnicas, geográficas, psicológicas, etc. - utilizados para tornar inteligíveis esses fatos e imagens. Assim sendo, a televisão contribui para determinar não só aquilo que se vê do mundo, mas também como se vê.
9. O setor audiovisual não é igual aos outros, não se limitando a produzir bens destinados a serem vendidos no mercado como quaisquer outros bens. Trata-se, na realidade, de um setor cultural por excelência, cujo "produto" possui uma natureza única e específica e cuja influência é fundamental para aquilo que os cidadãos conhecem, acreditam e sentem.
10. Por este motivo, outros países elegeram o tema questão estratégica. Os EUA, desde o início do século passado, a França, o Canadá e o Japão, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, mantêm forte Política Nacional de Cinema e Audiovisual, combinando ações de estado e ações de mercado no interesse dos agentes econômicos locais e do desenvolvimento do conteúdo audiovisual nacional. Esta ação originariamente concentrada no cinema, estendeu-se ao longo do tempo para outras formas possíveis de circulação do conteúdo audiovisual, atendendo, conforme o caso, a televisão aberta, os serviços de televisão por assinatura, a Internet e mais recentemente a distribuição de conteúdo audiovisual por telefonia. São antes de tudo, políticas de Estado, que transcendem os governos e geram iniciativas no campo econômico, cultural, político e diplomático.
11. Mas tal tratamento estratégico não é privativo dos chamados países desenvolvidos. Países em desenvolvimento como Índia, China e Coreia cuidam de preservar os

COMO?

interesses nacionais neste setor, estimulando a produção de obras audiovisuais e fortalecendo os agentes econômicos locais.

12. Este enfoque não é inteiramente desconhecido do Brasil, tendo recebido tratamento intermitente, sujeito às convicções e à agenda dos governantes de cada período. Tal intermitência não impediu que o Brasil desenvolvesse um embrião de visão estratégica, notadamente no período que vai de 1950 a 1961, quando implantados os primeiros instrumentos de estímulo e coordenação voltados ao cinema e instaladas as primeiras transmissões de televisão no país; e depois, de 1967 a 1975, quando o Estado constrói a política de telecomunicações, oferecendo condições à expansão da televisão brasileira e organizando seu desenvolvimento, ao mesmo tempo em que implanta um consistente arcabouço institucional para a época voltado à disputa do mercado interno pelo cinema brasileiro. ) ?
13. Nesse panorama, o Brasil permanecia até bem pouco tempo como um dos poucos países do mundo que, de posse de uma cinematografia importante e de uma economia do audiovisual consolidada, tratava-os como assuntos estanques e de importância secundária. Os instrumentos de Política Audiovisual ou foram desmontados, caso do cinema em 1990, ou não foram desenvolvidos na medida necessária quando pensamos na televisão aberta, no serviço de comunicação eletrônica de massa e outros que se implantaram no país ao longo da última década. } 7  
Mesmo nos momentos em que recebeu o melhor tratamento governamental, não se conferiu ao setor o tratamento integrado necessário à otimização dos recursos e a multiplicação das possibilidades. Faz-se necessário dar tratamento estratégico ao cinema e ao audiovisual, ter visão de longo prazo, mobilizar a sociedade e posicionar o tema no Estado e no governo brasileiros.
14. Não faltou a percepção do problema aos últimos governos, como demonstram a tentativa do Ministro Sérgio Motta de desenvolver a chamada Lei de Comunicação Eletrônica de Massa; as declarações do Ministro Mendonça de Barros de que "a Anatel é a agência reguladora do hardware", defendendo que a regulação do software, questão central, deveria estar a cargo de outra agência; e o apoio do Ministro Pedro Parente ao Gedic, grupo que trabalhou na criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual - Ancinav, e que acabou resultando na criação da Ancine. Em comum, as diversas iniciativas tinham a percepção da urgência em o Estado brasileiro dar relevância ao tratamento das questões referentes ao conteúdo audiovisual, constituindo elementos de coordenação setorial e promovendo mudanças nos marcos legais e regulatórios.
15. Vale ressaltar que a questão audiovisual, estratégica desde o surgimento do cinema e da televisão, ganha novos contornos na atualidade ao cercar a vida moderna por todo os meios e todas as plataformas. Estamos diante de um cenário de convergência tecnológica e derrubada de fronteiras nas formas de circulação do conteúdo. A cena internacional é tomada por um ritmo frenético de fusões e incorporações entre empresas de telecomunicações e empresas de comunicação social e pela rápida obsolescência dos marcos legais do setor.
16. Trata-se, portanto, de um ambiente de desafios para os Estados Nacionais e em particular para o Brasil. Um desafio é manter a capacidade produtiva audiovisual, fortalecendo a economia local para que seja capaz de produzir e retrabalhar permanentemente a imagem nacional, gerar empregos e divisas. Outro é proceder à *objeções*

revisão da legislação do setor, libertando-a das amarras e tomando-a suficientemente flexível para acompanhar o surgimento de novos serviços e a evolução tecnológica.

17. O que se nota numa visão moderna, em escala mundial, é que se torna cada vez mais imperiosa a revisão e atualização do conceito e do tratamento do conteúdo audiovisual, tornando-o distinto daquele dispensado à rede física.
18. Vários países têm mostrado crescente interesse em relação a essa questão. No caso dos europeus, verifica-se uma tendência, maiormente nos países integrantes da União Européia, de se dispensar tratamento legal distinto para empresas de telecomunicações que provejam conteúdo. Alguns governos europeus procuram criar ou reforçar agências de regulação de conteúdo e difusão. Neste ponto, merece destaque o fato de que a própria União Européia não pretendeu reinventar o arcabouço legal para a regulação das atividades cinematográficas e audiovisuais, mas valeu-se largamente de instrumentos legais já existentes para o enfrentamento da questão.
19. No Brasil, por falta de ação coordenada e interrupção dos processos de reflexão sobre o tema, proliferaram normas legais e regulamentares a conferir tratamento distinto a serviços de naturezas razoavelmente semelhantes. O caso mais notório é o do Serviço de Comunicação Eletrônica de Massa por Assinatura, que conforme a plataforma tecnológica utilizada para distribuição, recebe tratamento distinto quanto às normas de propriedade e obrigações de conteúdo e serviço. O menos discutido, mas de maior relevância, diz respeito aos princípios constitucionais do capítulo sobre a Comunicação Social, em geral não aplicados para as atividades cinematográficas e audiovisuais que extrapolam o serviço de radiodifusão, e mesmo neste, parcialmente.

## II – Os fundamentos do Projeto de Lei.

20. O Projeto de Lei anexo procura organizar o tratamento do conjunto destas questões, e está assentado nos quatro pressupostos seguintes para melhor responder aos desafios que o cenário impõe:

### 1. Diferenciação conceitual e legal entre a regulação das plataformas tecnológicas e a regulação dos serviços de produção e distribuição de Conteúdos Audiovisuais.

21. Historicamente a legislação sobre os serviços de produção e distribuição de conteúdos audiovisuais foi estruturada sobre a rede física que lhes dá suporte. Esta forma universal de abordar a questão, anterior ao advento dos meios digitais, correspondia a uma realidade em que não havia trânsito dos diversos formatos pelas diversas redes, ou que, em havendo, se dava em uma escala reduzida, sem maior impacto sobre as restrições e condicionamentos dos serviços.

- qual?
22. A grande distinção foi feita em relação à radiodifusão, que embora seja tecnicamente um serviço de telecomunicações, recebeu tratamento diverso ao dos outros serviços. Em seguida, por analogia, a televisão por assinatura veio a ser regulada em seus primórdios como um serviço misto entre a radiodifusão aberta e os serviços convencionais por assinatura; e depois no cabo, no satélite, e na emissão por microondas. Em comum entre essas diversas redes e suas possibilidades em prestação de serviços, o conteúdo audiovisual transmitido; a sua forma de interação, que ao invés de ocorrer de um para um, ocorre de um para vários; e a relevância econômica adquirida no cenário internacional. *confirma*
23. Nesse sentido o Projeto de Lei em anexo propõe que o Brasil adote marcos legais e agentes regulatórios distintos, exercendo competências complementares, para os serviços de telecomunicações em sentido estrito, ou seja, aqueles que dispõem sobre a rede física e as plataformas tecnológicas, e para os chamados serviços de comunicação social eletrônica, ou as atividades cinematográficas e audiovisuais, voltadas à produção e distribuição de conteúdos audiovisuais.
24. Essa segmentação do tratamento permitirá que o país adote regras distintas para uns e outros, ao mesmo tempo em que permite conferir ao segundo, objeto desta ação legislativa proposta, a importância e a coordenação devida. //

## **2. A configuração institucional proposta: conselho setorial ligado à Presidência da República, Ministério supervisor, e agência reguladora.**

25. A dimensão estratégica considerada para as atividades cinematográficas e audiovisuais, leva o Projeto de Lei em anexo a propor uma configuração institucional abrangente para o setor. Nele se propõe a transformação do atual Conselho Superior do Cinema, em Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual, mantendo sua vinculação à Presidência da República. Propõe-se o referido Conselho como o órgão de reflexão e maturação da Política Nacional de Cinema e Audiovisual do país, lugar das decisões estratégicas e das diretrizes periódicas para o desenvolvimento e organização da atividade. Sua composição deve levar em conta o tratamento interministerial que a complexidade do tema requer, e a necessária consulta e comprometimento dos especialistas e de representantes da sociedade civil com os rumos da atividade no país.
26. Situa-se no Ministério da Cultura a incumbência de exercer a principalidade das ações do Poder Executivo para o desenvolvimento do setor e o subsídio às formulações do governo e do Conselho Superior quanto à Política Nacional de Cinema e do Audiovisual e às diretrizes periódicas. Caberá ainda ao Ministério da Cultura, por meio de contrato de gestão, a supervisão dos trabalhos da Ancinav.
27. A inovação do Projeto de Lei consiste na proposta de criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual – Ancinav. Propõe-se que a Ancinav, substitua a Agência Nacional do Cinema – Ancine em suas atribuições, e avance para a regulação do conjunto das atividades cinematográficas e audiovisuais, retomando em parte e aperfeiçoando o projeto original de criação da Ancinav.

28. A atividade audiovisual possui características que requerem e comportam regulação econômica e regulação social. Comporta regulação econômica na medida em que a atividade cinematográfica e audiovisual no mundo contém regiões com poder de mercado significativo, com tendência ao oligopólio e à formação de cartel, impedindo a livre concorrência em certos casos, a diversidade de fontes de informação e a circulação do produto nacional em outros. Comporta ainda regulação social, já que o processo de auto-reconhecimento é fator essencial de coesão social das nações e depende da existência e da qualidade do conteúdo audiovisual nacional a ser produzido e distribuído.

pois dizem ter  
cultural

29. A criação de uma Agência Nacional do Cinema e Audiovisual que lide com a ocorrência de falhas de mercado é condição para remediar um ambiente de fortes restrições à presença de agentes econômicos locais e do conteúdo nacional no mercado interno brasileiro, sem esquecer de mencionar a criação de condições para sua inserção internacional e o diálogo com a produção nacional de outros países em sua diversidade.

30. A configuração institucional proposta reflete a necessidade imediata de o Estado brasileiro forjar suas condições para lidar com a integralidade da questão do conteúdo audiovisual, promovendo a cultura nacional de acordo com o interesse público e enfrentando as distorções de mercado. Tal política não implica perda de posição dos diversos agentes econômicos locais que já atuam no setor, constituindo, ao contrário, condição indispensável para sua existência, defesa e promoção.

### **3. Os parâmetros da ação reguladora proposta e a necessidade de trabalhar na formulação da chamada Lei "Geral" do Cinema e Audiovisual.**

31. É premente, ainda, neste primeiro momento, delinear, de uma forma bem geral, o que será o objeto de controle e fiscalização por parte da Ancinav, e de estímulo pelo Ministério da Cultura, ou seja, o que vem a ser atividade cinematográfica e audiovisual. Aqui se entende atividade cinematográfica e audiovisual como o conjunto de ações e atividades que compõem a oferta de obras cinematográficas e de outros conteúdos audiovisuais a usuário ou grupo de usuários, determinável ou não.

32. Nesse sentido, compõem o conjunto de ações e atividades a que se refere o *caput*, *inter alia*, (i) a exploração, direta e indireta, comercial e não comercial, de qualquer natureza e finalidade, por quaisquer meios, de obras cinematográficas e outros conteúdos audiovisuais; e (ii) o provimento de bens e serviços específicos para a produção de obras cinematográficas e outros conteúdos audiovisuais.

33. Estará no campo de atuação da Ancinav qualquer pessoa ou grupo de pessoas, natural ou jurídica, que exerça, direta ou indiretamente, atividade classificada como cinematográfica e audiovisual, se sujeitando ao disposto nesta Lei, sendo, nos seus termos, denominado como explorador de atividade cinematográfica e audiovisual.

34. A Agência reunirá informações sobre o setor e acompanhará os mercados brasileiro e internacional atuando sempre que necessário no sentido de corrigir a assimetria de informações, coibir as externalidades negativas, diminuir as barreiras de entrada e promover a universalização do acesso dos brasileiros às atividades cinematográficas

informações

e audiovisuais, em particular ao cinema e ao conteúdo audiovisual brasileiro. Trabalhará em articulação com o CADE, a SEAE e a SDE para promover a concorrência e agregará a estas informações e elementos novos no terreno da diversidade de fontes de informação, nem sempre cobertos adequadamente na Lei de Defesa da Concorrência.

35. Os parâmetros legais que condicionarão a atuação reguladora da Ancinav em relação às atividades cinematográficas e audiovisuais, em suas diversas modalidades, estão dados pela Constituição Brasileira, em particular nos capítulos da Cultura e da Comunicação Social, pela Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, pela Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e por esta Lei. Além disso, prevê-se uma intensa articulação entre Ministério da Cultura e Ministério das Comunicações, Ancinav e Anatel, afim de melhor coordenar os aspectos afeitos à interação entre conteúdo e rede física.
36. Nos estudos que o Ministério da Cultura levou a cabo para a formulação do anexo Projeto de Lei considerou-se que a amplitude e a complexidade do tema, torna necessário um intenso debate no governo, no Congresso Nacional, e na sociedade brasileira, a fim de promover ampla revisão da legislação brasileira sobre as atividades cinematográficas e audiovisuais com o objetivo de atualizá-la, unificá-la e adequá-la aos objetivos estratégicos do país previstos na Constituição Brasileira.
37. O esforço legislativo proposto deve partir das premissas aqui expostas, do arcabouço conceitual e institucional que se propõe instaurar com o PL anexo e levar em conta a especificidade da implantação no país dos vários serviços de produção e distribuição de conteúdos audiovisuais. Propõe-se que o Poder Executivo conduza um amplo debate que vise estruturar uma espécie de Lei “geral” do Cinema e do Audiovisual para o Brasil, não descartando a eventual necessidade de uma emenda constitucional que reveja o conceito de Comunicação Social e o estenda para toda atividade cinematográfica e audiovisual, refletindo a importância que a revolução digital imprimirá à produção e distribuição de conteúdos na determinação da identidade de países e povos.

#### **4. Ação de desenvolvimento com vistas a auto-sustentabilidade sistêmica da produção e distribuição de conteúdo audiovisual.**

38. A ação de desenvolvimento das atividades cinematográficas e audiovisuais a ser desencadeada pelo governo brasileiro a partir das medidas propostas no Projeto de Lei em anexo, objetiva enfrentar, ao mesmo tempo, os problemas de ordem cultural e os de ordem econômica.
39. As tarefas de ordem cultural têm amplo impacto sobre a economia do cinema e da produção de conteúdo audiovisual, na medida em que permitem formar público para o filme e o conteúdo audiovisual brasileiro, fornecer matéria prima para a renovação estética e de formatos, e sinalizar as necessidades sociais, educacionais e culturais do país, indicando caminhos para um melhor aproveitamento do mercado interno e uma melhor colocação no mercado internacional.

40. O sucesso no cumprimento das tarefas de ordem econômica tem amplo impacto sobre a cultura uma vez que por meio delas trava-se o combate avançado contra a homogeneização do mercado e, portanto, da cultura; detém-se o processo de alienação da nacionalidade; revaloriza-se a cultura brasileira e outras culturas nacionais, como as dos países sul-americanos, africanos, europeus e asiáticos; e promove-se a cidadania dos brasileiros.
41. O foco principal da ação de desenvolvimento setorial proposta é atingir a auto-sustentabilidade sistêmica da economia audiovisual brasileira. Persegue-se a saúde econômica dos agentes locais de produção, distribuição e exibição de conteúdos audiovisuais; a intensificação da produção de obras cinematográficas, obras videofonográficas e outros conteúdos audiovisuais brasileiros; o predomínio do conteúdo brasileiro no mercado interno; a criação de melhores condições de circulação da produção brasileira no mercado internacional; a presença diversificada de outros conteúdos audiovisuais nacionais no país; e a integração sistêmica da economia audiovisual brasileira, com a exploração de todas as suas possibilidades.
42. Em outras palavras, trata-se de perseguir um círculo econômico virtuoso para as atividades cinematográficas e audiovisuais brasileiras. O que buscamos atingir é a manutenção do Brasil como centro produtor de cinema e audiovisual importante, preservando empregos qualificados, ampliado o mercado de trabalho neste setor sensível da economia e da cultura, gerando maior número de riquezas e qualificando-se ainda mais para atrair divisas. O sucesso da diretriz de desenvolvimento setorial proposta terá claros reflexos sobre o conjunto do desenvolvimento nacional, contribuindo para o crescimento do país e a qualificação da sua economia.
43. Praticamente todas as áreas da atividade cinematográfica e audiovisual brasileira, estão a requerer investimentos para o seu desenvolvimento e regras de comercialização que potencializem os mesmos. Do cinema à área emergente de jogos eletrônicos, passando pela televisão aberta e pelos serviços de comunicação eletrônica de massas, toda a produção de conteúdo brasileira enfrenta competição desigual com o produto importado, que ingressa no país com seu custo de produção amortizado para praticar uma exploração predatória do mercado brasileiro.
44. Ao mesmo tempo não há projeto de expansão dirigida das áreas de cobertura dos diversos serviços, como o parque exibidor cinematográfico e a base de assinantes dos serviços de comunicação eletrônica de massas, tornando ainda mais difícil a perspectiva de sustentação interna da produção brasileira, dificultando o esforço de inclusão cultural e o retorno econômico.
45. O Projeto de Lei anexo procura dotar o governo brasileiro de instrumentos eficientes para o estímulo ao desenvolvimento das atividades cinematográficas e audiovisuais. As medidas propostas incluem a ampliação do tempo e da base de cobertura dos incentivos fiscais à atividade, a expansão de benefícios já previstos na Lei às emissoras brasileiras de televisão, e a criação do Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Cinema e do Audiovisual Brasileiros – Funcinav, a ser gerido por um Conselho Gestor e destinado a alimentar um conjunto de ações e programas de estímulo às diversas áreas da atividade.

46. O Funiclav, e também o Fundo de Fiscalização do Cinema e do Audiovisual – Fiscinav, deverão ser alimentados pelas receitas oriundas da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica e Audiovisual Brasileira – Condecine, recursos recolhidos na própria atividade, baseados na exploração do mercado interno por todo e qualquer meio, e destinado ao reinvestimento na expansão do mercado nacional através dos agentes econômicos locais e do produto cinematográfico e audiovisual brasileiro.
47. Com tais instrumentos pretende-se que a Política Nacional de Cinema e Audiovisual, a ser desenvolvida, seja capaz de induzir a auto-sustentabilidade sistêmica da atividade, dando condições isonômicas ao conteúdo nacional e aos empresários locais, ao mesmo tempo em que permita a exploração integrada de todo o parque instalado de produção e distribuição de conteúdos audiovisuais no Brasil.
48. Cumpre lembrar que o referido Projeto de Lei vem em substituição a Medida Provisória 2228-1, de 6 de setembro de 2001, enviada ao congresso antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro do mesmo ano. Razão pela qual o Projeto de Lei incorpora e modifica um conjunto de questões previstas pela mesma, e contribuirá para colocar em debate no Congresso Nacional os pressupostos da política do Estado e do governo brasileiros para o cinema e o audiovisual.
49. Após essa explanação geral que empresta fundamento à criação da nova Agência, passemos a analisar pontualmente o Projeto de Lei.

## II - O Projeto de Lei

### (i) Livro I – Dos Princípios Fundamentais (Arts. 1º a 8º)

50. Neste Livro estabelece-se os princípios fundamentais sobre os quais se erige toda a orientação jurídica com relação às atividades cinematográficas e audiovisuais, bem como os deveres do Poder Público no sentido de resguardar estes princípios na implementação dos objetivos a que se propõe este Projeto de Lei. Vários princípios constitucionais foram reiterados de forma a transmitir segurança jurídica na regulação das atividades cinematográficas e audiovisuais, em especial com relação à livre iniciativa e à liberdade de expressão.
51. Cabe destacar que a atividade reguladora proposta, a ser exercida pelo Poder Público, tem por princípios fundamentais, sintetizados no artigo 3º, mas perpassando os artigos 4º, 5º, 6º e 7º, a promoção do desenvolvimento nacional, a preservação do patrimônio cultural brasileiro, o resguardo do Brasil como centro produtor audiovisual e o fortalecimento da diversidade cultural, caminho para o diálogo com outras culturas nacionais.
52. Acrescenta-se à disciplina das relações econômicas e à organização das atividades cinematográficas e audiovisuais, conforme definição dos artigos 6º e 7º, diversos princípios constitucionais relativos à soberania nacional, à cultura brasileira, à

diversidade de fontes de informação, à função social da propriedade, ao mesmo tempo em que se preserva a liberdade de iniciativa e a livre concorrência.

53. O artigo 8º estabelece os condicionamentos a serem observados pelo Poder Público ao regulamentar o exercício das atividades cinematográficas e audiovisuais, ressaltando a liberdade de empreendimento, a necessária adequação às finalidades públicas, o proveito coletivo gerado pelo condicionamento, o equilíbrio entre deveres e direitos reconhecidos aos exploradores. O parágrafo único estabelece ainda que o Presidente da República, levando em conta os interesses do país e por certo observando os condicionamentos constitucionais, poderá estabelecer limites à participação estrangeira no capital de exploradora de atividade cinematográfica e audiovisual, em dispositivo semelhante ao do parágrafo único do artigo 18 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (LGT).

**(ii) Livro II – das políticas setoriais e do órgão regulador**

**(a) Título I - Do Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual e do Ministério da Cultura (Arts. 9º a 12)**

54. Neste Título, altera-se a denominação do Conselho Superior do Cinema para Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual (CSAV), bem como são estabelecidas suas competências, onde se destaca as de propor a Política Nacional de Cinema e Audiovisual do país e a distribuição percentual dos recursos da Condecine entre o Fiscinav e o Funcinav. A composição do Conselho, necessariamente preservada a representação da sociedade civil e de especialistas da atividade, será estabelecida em Decreto Presidencial.
55. Delimita-se as competências do Ministério da Cultura, estabelecendo o mesmo como o órgão executivo responsável pelo desenvolvimento e aplicação da Política Nacional do Cinema e do Audiovisual, centrando sua atuação no planejamento e elaboração de políticas e diretrizes, e nas ações de fomento à atividade. Cabe ao MinC a representação do Brasil em organismos e eventos internacionais relativos ao setor.
56. Estas propostas de configuração institucional estão em sintonia com as desenvolvidas no documento “Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro”, elaborado pelo Grupo de Trabalho Interministerial, e consignadas na proposta de Projeto de Lei nº3.337/2004 em exame pelo Congresso Nacional.

**(b) Título II – Do Órgão regulador (Arts. 13 a 37)**

57. Neste Título cria-se a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual, define-se sua natureza jurídica como autarquia especial, caracterizada pela autonomia administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de

seus dirigentes, e autonomia financeira. Define-se ainda o quadro de pessoal da Agência, e as condições para sua instalação e funcionamento.

58. Em seguida estabelece-se as competências da Ancinav, destacando as de implementar, quanto aos aspectos regulatórios, a Política Nacional do Cinema e do Audiovisual, e a de regular as atividades cinematográficas e audiovisuais, expedindo normas sobre a sua exploração, fiscalização e aplicando sanções. Compete ainda à Ancinav, entre outros, promover a articulação dos vários elos da cadeia produtiva da indústria cinematográfica e audiovisual, e propor ao Poder Executivo as medidas que repare necessárias à observância dos princípios constitucionais e legais relativos à Comunicação Social e à persecução das suas atribuições.
59. No capítulo II define-se as competências da Diretoria Colegiada da Ancinav, as bases do seu funcionamento, bem como as condições para o exercício do mandato. Já o capítulo III estabelece os condicionamentos da atuação da Ancinav junto a atividade e em particular no seu controle, definindo as obrigações da agência quanto a publicidade dos seus atos e a confidencialidade das informações requeridas aos exploradores de atividades cinematográficas e audiovisuais.
60. Os termos deste Título procuram incorporar o melhor da experiência das agências reguladoras no Brasil, ao mesmo tempo em que se põe em sintonia com a proposta de Projeto de Lei nº3.337/2004.

### **(iii) Livro III – Da Organização Das Atividades Cinematográficas e Audiovisuais**

#### ***(a) Título I - Das Definições (Arts. 38 a 41)***

61. No Título I do Livro III do Projeto de Lei define-se atividade cinematográfica e audiovisual como o conjunto de ações e atividades que compõem a oferta de obras cinematográficas e de outros conteúdos audiovisuais a usuário ou grupo de usuários, determinável ou não. Nesse sentido, compõem o conjunto de atividades cinematográficas e audiovisuais as ações já enumeradas na segunda parte desta exposição de motivos.
62. Tal delimitação é suficientemente delicada e precisa para incorporar o conjunto das atividades de produção e distribuição de obras cinematográficas e outros conteúdos audiovisuais, sem incorporar ao mesmo tempo as redes de telecomunicações que eventualmente dão suporte a transmissão dos conteúdos.
63. É meritório destacarmos que empresa brasileira, para fins do presente Projeto de Lei, é aquela que possuir maioria do capital total e votante de titularidade direta ou indireta de brasileiros, considerando que estes deverão exercer em território nacional, de fato e de direito, as funções editoriais, de seleção e direção da programação, bem como o poder de direção sobre as atividades sociais e o funcionamento da empresa.
64. A presença desta definição de empresa brasileira na Lei é fundamental para manter o Projeto de Lei em sintonia com o disposto no capítulo da Comunicação Social da

Constituição, e resguardar a possibilidade do Poder Executivo, desenvolver ações específicas de incentivo e de desenvolvimento voltadas ao fortalecimento de agentes econômicos locais. Tal condição resguarda a produção nacional bem como protege e estimula a presença e a visibilidade das obras cinematográficas e de outros conteúdos audiovisuais brasileiros.

*(b) Título II – Da Exploração das Atividades Cinematográficas e Audiovisuais nos Serviços de Telecomunicações (Arts. 42 a 47)*

65. A função deste Título foi estabelecer os termos em que a Ancinav poderá regular a exploração de atividades cinematográficas e audiovisuais nos serviços de telecomunicações e de que forma isso será feito.
66. Os serviços de telecomunicações passíveis de regulação pela Ancinav são, quando explorarem atividades cinematográficas e audiovisuais, os serviços de telecomunicações que tenham o conteúdo audiovisual como parte inerente ao serviço, incluindo o serviço de radiodifusão de sons e imagens e os serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura, bem como os demais serviços de telecomunicações que não tenham o conteúdo audiovisual como parte inerente ao serviço, mas que o transmitam ou o ofereçam ao usuário.
67. Com isso, estarão sujeitos ao controle da Ancinav, dentre outros serviços de telecomunicações, quanto à exploração de atividades cinematográficas e audiovisuais, a radiodifusão de sons e imagens, os serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura, que compreendem o Serviço de TV a Cabo, o Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura via Satélite (DTH), o Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS), o Serviço Especial de Televisão por Assinatura (TVA), bem como qualquer outro serviço dessa natureza, o Serviço Móvel Pessoal (SMP), o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), etc..
68. Os parágrafos 3º e 4º do artigo 42 estabelecem mecanismos de cooperação do Ministério das Comunicações e da Anatel para com a Ancinav e o Ministério da Cultura quanto à observância das normas referentes à exploração de atividades cinematográficas pelos serviços de telecomunicações; e os artigos 43 a 47 estabelecem as bases específicas da atuação da Ancinav na regulamentação dos mesmos, ressaltando sempre os termos constitucionais e legais estabelecidos para tanto.

*(c) Título III - Do Sistema de Informações e Monitoramento Das Atividades Cinematográficas e Audiovisuais (Arts. 48 a 62)*

69. O objetivo precípua deste Título é criar uma série de mecanismos de controle que possibilitem a implementação das atividades a que a Ancinav se propõe, e permitam ao Poder Público ter acesso as informações necessárias ao bom planejamento de suas políticas e diretrizes. Nesse sentido, institui-se entre outros a obrigatoriedade de controle de receitas de bilheteria, relatórios periódicos sobre a oferta de obras

cinematográficas e de outros conteúdos audiovisuais, o registro obrigatório na Ancinav dos exploradores da atividade, e o registro das obras cinematográficas e videofonográficas.

70. Instituem-se ainda alguns condicionantes à atividade com fins de estimular o desenvolvimento da economia audiovisual nacional e preservar empregos na área. São eles o Certificado de Produto Brasileiro; a obrigatoriedade de que toda contratação de programação ou de canais de programação internacional seja feita por intermédio de empresa brasileira; e a obrigatoriedade de que os serviços técnicos de cópia, dublagem, legendagem e reprodução de matrizes destinadas à exploração do mercado brasileiro devam ser executadas em laboratórios instalados no país.

*(d) Título IV – Das Receitas ( Arts. 63 a 89)*

71. Neste título se atualiza a legislação referente a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica e Audiovisual Brasileira – Condecine, e se institui o Fiscinav e o Funcinav. Trata-se de disposições fundamentais para viabilizar o conjunto de ações necessárias ao desenvolvimento das atividades cinematográficas e audiovisuais brasileiras, tratando o capítulo I de prever os recursos originários da própria atividade, e os capítulos II e III prevendo o seu retorno à atividade na forma de melhoramento do ambiente em que se pratica a atividade, e de investimentos diretos no seu desenvolvimento.
72. Quanto a Condecine, o artigo 63 institui novos fatos geradores além dos previstos na Medida Provisória 2228-1, ampliando a sua cobrança para setores da atividade que até então estavam isentos. A medida recupera recursos existentes em outros momentos de expansão da atividade no Brasil, como é o caso da Condecine sobre a venda de ingressos, e permite o recolhimento de outros, semelhantes a dispositivos praticados por países como França e Argentina, no caso da Condecine sobre a venda de obras para o mercado de vídeo doméstico e da Condecine sobre a aquisição de espaço publicitário. Os artigos 64 a 73 complementam o artigo 63 detalhando os diversos aspectos relativos à Condecine, conforme orienta o Código Tributário Nacional.
73. O artigo 74 prevê em que condições se realiza as isenções da Condecine, inclusive aludindo aos exploradores que optarem pelo uso do mecanismo de incentivo criado pelo artigo 75; o artigo 76 estabelece reduções dos valores da Condecine, entre outras, para as obras cinematográficas e videofonográficas não publicitárias brasileiras, e para obras destinadas ao mercado de salas de exibição com menos de 6 cópias, garantindo assim melhores condições para o produto nacional, ao mesmo tempo em que se assegura o fluxo em melhores condições de obras de origens nacionais diversas; e o artigo 77 destina exclusivamente o produto da arrecadação da Condecine ao Fiscinav e ao Funcinav.
74. O Capítulo II institui o Fiscinav e o prevê como fundo de gestão exclusiva da agência para atividades relacionadas à inteligência do setor, sua fiscalização, o desenvolvimento de meios, a elaboração e execução de planos, sistemas e projetos para o melhoramento do exercício da atividade. Estabelece ainda um percentual de destinação de recursos da Condecine da ordem de 20% para o Fiscinav, preservando

**(f) Título VI – Dos Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica e Audiovisual Brasileira (Arts. 104 a 109)**

80. O mecanismo dos Funcines, voltado ao investimento de mercado na atividade cinematográfica e audiovisual só começou a ser utilizado em junho de 2004. Sua estrutura de funcionamento é capaz de alterar o perfil do investimento público na atividade, introduzindo a solidariedade do agente de mercado no risco do empreendimento. Esta possibilidade permitirá uma apuração do mercado e em consequência o investimento na sua expansão tanto em termos de agentes econômicos envolvidos, quanto de infra-estrutura, e de alcance de público das obras brasileiras.
81. Propõe-se um conjunto de mecanismos de aperfeiçoamento dos Funcines, entre eles a permissão para que também as pessoas físicas usufruam do benefício, a prorrogação do período para abatimento dos investimentos realizados como despesa operacional, e a possibilidade de instituição de Funcines pelos Bancos de Desenvolvimento. Esta última possibilidade abrirá perspectivas para a construção de carteiras regionais vinculadas ao desenvolvimento local.

**(g) Título VII – Das sanções Administrativas ( Arts 110 a 126)**

82. Sob este título o Projeto sistematiza as espécies de sanções a que estão sujeitos os que infringirem suas disposições e as demais normas aplicáveis. Constituem espécies de sanções: advertência, multa simples, multa diária, restrição de direitos, suspensão temporária das atividades, e declaração de inidoneidade.
83. O projeto disciplina também a imposição das sanções, delineando o perfil de cada uma delas. Com relação à multa, que pode ser imposta isoladamente ou em conjunto com outra sanção, o Projeto delimita-a entre quinhentos e vinte e cinco milhões de reais para cada infração cometida.

**(iv) Livro IV – Das Disposições Finais e Transitórias ( Arts. 127 a 141)**

84. Nos artigos 127 a 130 das disposições finais o Projeto prevê a introdução de mudanças na Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, a fim de caracterizar a obra audiovisual como obra em si, e como tal apenas passível de cobranças de direitos autorais sobre a execução pública relativa a sua integralidade e não às suas partes constitutivas. Prevê ainda uma cobrança máxima de um por cento da renda bruta, menos os impostos, a ser arrecadada, na forma do regulamento da Ancinav, por uma associação dos detentores de direitos autorais relativos a obras audiovisuais, e distribuída entre os detentores de direitos autorais e conexos da obra.
85. O Projeto dispõe ainda sobre questões relativas ao quadro de pessoal necessário à constituição da Ancinav nos primeiros vinte e quatro meses (artigos 132 a 134), e relaciona as medidas a serem adotadas a partir da sua instalação. Os artigos 137 e 138 determinam a transição ser feita na entrada em vigor dos dispositivos relativos a Condecine, de forma a respeitar os prazos constitucionais e ao mesmo tempo não interromper a sua cobrança no intervalo condicionado.

86. É este, em síntese, o Projeto que tenho a honra de submeter à apreciação de Vossa Excelência, e que, em merecendo acolhida, significará um salto na preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro e no desenvolvimento das atividades cinematográficas e audiovisuais no Brasil, marco indelével no processo de aprimoramento de nossas instituições.

Respeitosamente,

**Excluído:** Gilberto Gil Moreira  
Ministro de Estado da Cultura