

Anteprojeto ultrapassa limites da Constituição

O Anteprojeto de Lei elaborado e divulgado pelo Ministério da Cultura provocou muita polêmica nos diversos setores do mercado. As críticas rebatem não apenas o suposto dirigismo proporcionado pelo diploma legal, mas também os mecanismos pretendidos pelo órgão regulador do setor audiovisual, tais como a eventual invasão na competência de outros entes públicos.

O texto, que se aprovado revogará a Medida Provisória nº 2.228-1, de 06 de setembro de 2001, em vigor com redação dada pela Lei nº 10.545, de 13 de maio de 2002, cuida dos princípios fundamentais; das políticas setoriais e do órgão regulador; da organização das atividades cinematográficas e audiovisuais; e demais disposições transitórias relativas à matéria.

Diferentemente da legislação em vigor, o Anteprojeto de Lei não se atém à definição de termos e conceitos que permeiam o setor cinematográfico e audiovisual. Estabelece, no entanto, a competência da União para, por meio do Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual, “organizar a exploração de atividades cinematográficas audiovisuais”, compreendendo “o planejamento, a regulamentação, a administração e a fiscalização das atividades cinematográficas e audiovisuais” (artigo 1º, caput e parágrafo primeiro do Anteprojeto de Lei).

É certo, porém, que a regulamentação do setor já existe hoje sob a tutela da Agência Nacional do Cinema – Ancine, autarquia especial criada pela Medida Provisória acima mencionada. O espanto, entretanto, causado pelo Anteprojeto de Lei deve-se à diferença na condução da dita regulamentação do setor pela nova legislação

A Medida Provisória 2.228-1, de 2001, tem como escopo o fomento e a promoção da cultura nacional pelo estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e videofonográfica brasileira. Atua, para tanto, por meio do monitoramento da indústria mencionada, da cobrança da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Nacional – Condecine — em valores considerados aceitáveis pelo mercado, de Fundos de Financiamento, bem como por meio de incentivos diversos. Temos, assim, que o estímulo ao setor cinematográfico fundamenta-se em medidas afirmativas do Governo, criando condições de crescimento da indústria audiovisual brasileira, sem prejuízo quer das empresas privadas já em funcionamento, quer da liberdade de atuação no setor.

A “Nova Lei Geral do Audiovisual”, conforme foi intitulada, não pretende, a princípio, alterar o escopo principal da Medida Provisória 2.228-1, e a estrutura pretendida pelo Anteprojeto de Lei à regulamentação do setor não muito se distancia da já existente. O atual Conselho Superior do Cinema, órgão integrante da Casa Civil da Presidência, passa a denominar-se Conselho Superior do Cinema e do Audiovisual (CSAV) e mantém a prerrogativa de propor a política nacional do cinema e do audiovisual, porém a Secretaria Executiva do CSAV será exercida por representante indicado pelo Ministério da Cultura, o qual, ao lado de representantes da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional, deixa de ser apenas um dos propositores de políticas e diretrizes, e passa a ter influência na condução das atividades da CSAV.

A substituição da Agência Nacional do Cinema – Ancine pela Agência Nacional do Cinema e do

Audiovisual – Ancinav é outra proposta do Anteprojeto de Lei. Sua estrutura organizacional não difere da atualmente em vigor, mas suas competências merecem atenção.

O Anteprojeto de Lei revela interferências da Ancinav na competência de outros órgãos públicos e na liberdade da iniciativa privada. Determina o artigo 20 do dispositivo legal quais as atribuições da Ancinav e, dentre elas, sua atuação “relativamente às atividades cinematográficas e audiovisuais no controle e prevenção de infrações à ordem econômica, propondo a instauração de processo administrativo pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica” (artigo 20, inciso XV). Ora, é louvável que a Ancinav pretenda coibir infrações à ordem econômica, uma vez que dentre seus princípios fundamentais resguarda-se a “vedação ao monopólio e ao oligopólio dos meios de comunicação social” (artigo 6º do Anteprojeto de Lei). Não obstante, tanto as averiguações preliminares, quanto a instauração de processos administrativos no Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE são competências da Secretaria de Direito Econômico – SDE, não cabendo à Ancinav conduta além da apresentação de indícios de infração.

Ademais, deve-se amplamente questionar a competência conferida à Ancinav de “regular a relação de programadoras e distribuidoras de conteúdo audiovisual para promover a competição e a diversidade de fontes de informação, em especial nos casos em que haja controle dos meios de distribuição e da programação pela mesma pessoa e suas coligadas, controladas ou controladoras” (artigo 20, inciso XVII).

A liberdade de iniciativa privada é garantida constitucionalmente, cabendo somente à Carta Magna, como assim o fez ao tratar da comunicação social, estabelecer requisitos, limites e diretrizes para a iniciativa privada no setor. Não cabe à lei infraconstitucional ampliar as restrições à liberdade de iniciativa privada, nem à Ancinav o julgamento de haver – ou não – a pretendida competição e diversidade de fontes de informação, dever este, se configurado o oligopólio e monopólio nocivos à livre concorrência, do CADE.

Merece atenção a redação do artigo 39, do Anteprojeto de Lei, que estabelece o conceito de empresa brasileira apta a fazer jus a determinados incentivos previstos no diploma legal. A Emenda Constitucional nº 6, de 1995, veio, exatamente, para revogar o artigo da Constituição Federal que diferenciava a empresa de capital estrangeiro da “empresa brasileira”, não cabendo, com exceção às distinções feitas pelo texto constitucional, qualquer tratamento diferenciado em vista da composição societária da empresa.

Ainda no tocante aos limites impostos pela Constituição Federal, estabelece a Carta Magna em seu artigo 222, parágrafo segundo, que a responsabilidade editorial e as atividades de seleção da programação veiculada são privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, em qualquer meio de comunicação social. Pois bem, o artigo 43 do Anteprojeto de Lei pretende ir além desta limitação constitucional, conferindo à Ancinav a competência para dispor sobre tal responsabilidade editorial em articulação com o Ministério das Comunicações. Preenchidos os requisitos impostos pela Constituição Federal, é livre a iniciativa privada, não cabendo a qualquer outro órgão do Poder Público pretender regulamentar o que neste caso atinge, inclusive, a liberdade de expressão.

Por fim, merecem análise as mudanças pretendidas na cobrança da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica e Audiovisual Brasileira – Condecine. Anteriormente

taxada apenas sobre a produção, distribuição, licenciamento e veiculação de obras cinematográficas e videofonográficas, passa a incidir sobre sua programação, exibição e a operação. Ademais, a venda de ingressos para exibição de obras audiovisuais com fins comerciais (cinemas), bem como a venda ou cessão para locação de obras no mercado de vídeo doméstico realizada pelo distribuidor, e a aquisição de espaço publicitário para anúncio de obras nos serviços de radiodifusão de sons e imagens também ensejará a cobrança da Condecine.

O ingresso cobrado pelos prestadores de serviços de exibição de obras cinematográficas e videofonográficas – cinemas e salas de exibição em geral – sofrerá a incidência da Condecine à alíquota de 10% (dez por cento) sobre o valor do ingresso, deduzido o Imposto sobre Serviços (ISS), Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

Seu impacto no setor dispensa quaisquer comentários, vez que já é latente nas grandes capitais que o cinema tende a se tornar uma opção de lazer inviável a determinada parcela da população, em vista da cobrança de ingressos que chegam a custar até R\$ 15,00 (quinze reais). Se considerarmos que o propósito da Ancinav é a promoção da universalização do acesso às obras cinematográficas e audiovisuais “brasileiras”, também estas serão atingidas por tais preços impraticáveis. Por outro lado, caso entendamos que as prestadoras do serviço de exibição devem assumir este custo, não há como exigirmos das mesmas a ampliação dos serviços às cidades além das capitais, outra proposta das mudanças no setor.

Nem mesmo o vídeo doméstico seguirá com alternativa para o cinema. O artigo 69 do Anteprojeto de Lei prevê a cobrança da Condecine à alíquota de 9% (nove por cento) sobre o valor cobrado pela empresa distribuidora da obra, por unidade de DVD e fita VHS.

Não apenas os filmes Hollywoodianos serão atingidos por tais medidas, mas também aquelas produções independentes brasileiras — originalmente a serem fomentadas e protegidas pela Nova Lei Geral do Audiovisual — que muitas vezes são exibidas apenas no circuito alternativo de cinema, serão sobretaxadas no ingresso e no vídeo doméstico.

As mudanças, no entanto, atingem também a Condecine incidente sobre a exploração comercial em si, já prevista na Medida Provisória 2.228-1, de 2001. Aumenta-se indiscriminada e injustificadamente o valor das taxas devidas pelos detentores de direitos de exploração comercial ou licenciamento das obras no País, para valores que oscilam dos atuais R\$ 3.000,00 (três mil Reais), sem limites de cópias, para até R\$ 600.000,00 (seiscentos mil Reais), para obras com mais de 200 (duzentas) cópias.

Ademais, foram atingidas pelo aumento da Condecine as obras cinematográficas ou videofonográficas publicitárias estrangeiras e adaptadas para exibição no mercado brasileiro, cujas taxas foram dobradas, sem qualquer justificativa plausível, em desrespeito à “relação de equilíbrio entre os deveres impostos aos exploradores de atividades e os direitos a eles reconhecidos”, princípio a ser observado pelo Poder Público nos termos do artigo 8º, inciso IV, do Anteprojeto de Lei.

A proposta de desenvolvimento da indústria e da cultura nacionais esbarra ainda mais na discriminação e imposição de barreiras às obras estrangeiras. O artigo 76 do Anteprojeto de Lei estabelece a redução,

para 10% (dez por cento), das taxas devidas pela exploração comercial de obras cinematográficas e videofonográficas não publicitárias brasileiras. A redução já existe, sim, sob a luz da Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001, mas estipulada para 20% (vinte por cento) do valor da tabela e aplicada sobre uma base de cálculo menor, como a de R\$ 3.000,00 (três mil Reais), não configurando grande discrepância.

Temos, assim, a extinção de uma Agência já instalada, em funcionamento e dotada de quadro de funcionários, para a criação de outra, com poderes, competências e prerrogativas bastante semelhantes. Ampliamos imensamente a arrecadação da Condecine, cuja aplicação ficará a critério da Diretoria do CSAV e da Ancinav, a quem compete, também, a regulação do setor audiovisual e a propositura e implantação da política nacional do cinema. Pois bem. Arrecadada toda esta verba, o Anteprojeto de Lei não regulamenta concisamente sua aplicação, pois não melhora os critérios para a concessão de recursos aos produtores independentes, ou para a escolha dos setores a serem beneficiados com a verba arrecadada.

O texto legal ora analisado é, certamente, apenas um Anteprojeto de Lei a ser discutido pela sociedade civil, pelos Ministérios e, posteriormente, apreciado pelo Congresso Nacional. No entanto, antes de quaisquer alterações em sua redação, é preciso estabelecer, claramente, a forma como se dará o fomento ao desenvolvimento da produção independente e regional e, do outro lado, o fomento ao acesso à cultura.

As mudanças no setor audiovisual são necessárias, para fixar as diretrizes do incentivo com o intuito de colocar novos atores no palco e não de barrar aqueles que hoje promovem a cultura, ainda que desconforme os ideais pretendidos para a universalização da obra audiovisual brasileira. Educar a população também implica lhe permitir identificar e escolher a que pretende assistir. Portanto, o mercado de audiovisual não deve ser apenas daqueles que o Poder Público, zelando pela promoção das criações brasileiras, assim entender.

Date Created

21/09/2004