

NOTÍCIA REGULATÓRIA

CANAIS DE PROGRAMAÇÃO DE DISTRIBUIÇÃO OBRIGATÓRIA

1. ASSUNTO

Regulamentação relativa aos canais de programação de distribuição obrigatória pelas prestadoras do Serviço de Acesso Condicionado – SeAC, conforme previsto no art. 32 da Lei nº. 12.485, de 12 de setembro de 2011.

2. REFERÊNCIAS

- Lei nº. 8.977, de 6 de janeiro de 1995;
- Lei nº. 9.612, de 19 de fevereiro de 1998;
- Lei nº. 12.485, de 12 de setembro de 2011;
- Medida Provisória nº. 2.228-1, de 6 de setembro de 2001;
- Decreto nº. 2.615, de 3 de junho de 1998;
- Resolução nº. 581, de 26 de março de 2012, da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO

3.1 A Agência Nacional do Cinema – ANCINE informa aos agentes do mercado audiovisual e a todos os interessados sua intenção de regulamentar o credenciamento de parte dos canais de programação de distribuição obrigatória previstos no art. 32 da Lei nº. 12.485/11, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. Essa disposição ancora-se nos objetivos da ANCINE e nos princípios previstos no art. 3º da referida Lei.

3.2 A proposta de regulamentação foca os canais comunitários e, em menor medida, os canais universitários e visa, conforme estabelecido na Agenda Regulatória da Agência para o biênio 2017-2018, regulamentar o credenciamento de entidades programadoras de canais de distribuição obrigatória e da veiculação de publicidade nestes canais.

3.3 A presente Notícia Regulatória é apresentada de forma a facilitar o entendimento e a participação, e viabilizar a maximização da contribuição por parte dos agentes envolvidos. Os assuntos abordados serão relatados a seguir, bem como serão apresentadas algumas possibilidades de ação regulatória.

Da previsão legal dos canais de programação de distribuição obrigatória

3.4 O art. 32 da Lei nº. 12.485/11, mantendo as regras de *must-carry* previstas na Lei nº. 8.977/95 (Lei do Serviço de TV a Cabo)^[1], prevê a obrigação da veiculação de determinados canais de programação, conforme segue:

“Art. 32. A prestadora do serviço de acesso condicionado, em sua área de prestação, independentemente de tecnologia de distribuição empregada, deverá tornar disponíveis, sem quaisquer ônus ou custos adicionais para seus assinantes, em todos os pacotes ofertados, canais de programação de distribuição obrigatória para as seguintes destinações:

I – canais destinados à distribuição integral e simultânea, sem inserção de qualquer informação, do sinal aberto e não codificado, transmitido em tecnologia analógica pelas geradoras locais de radiodifusão de sons e imagens, em qualquer faixa de frequências, nos limites territoriais da área de cobertura da concessão;

II – um canal reservado para a Câmara dos Deputados, para a documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões;

III – um canal reservado para o Senado Federal, para a documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões;

IV – um canal reservado ao Supremo Tribunal Federal, para a divulgação dos atos do Poder Judiciário e dos serviços essenciais à Justiça;

V – um canal reservado para a prestação de serviços de radiodifusão pública pelo Poder Executivo, a ser utilizado como instrumento de universalização dos direitos à informação, à comunicação, à educação e à cultura, bem como dos outros direitos humanos e sociais;

VI – um canal reservado para a emissora oficial do Poder Executivo;

VII – um canal educativo e cultural, organizado pelo Governo Federal e destinado para o desenvolvimento e aprimoramento, entre outros, do ensino a distância de alunos e capacitação de professores, assim como para a transmissão de produções culturais e programas regionais;

VIII – um canal comunitário para utilização livre e compartilhada por entidades não governamentais e sem fins lucrativos;

IX – um canal de cidadania, organizado pelo Governo Federal e destinado para a transmissão de programações das comunidades locais, para divulgação de atos, trabalhos, projetos, sessões e eventos dos poderes públicos federal, estadual e municipal;

X – um canal legislativo municipal/estadual, reservado para o uso compartilhado entre as Câmaras de Vereadores localizadas nos

Municípios da área de prestação do serviço e a Assembleia Legislativa do respectivo Estado ou para uso da Câmara Legislativa do Distrito Federal, destinado para a divulgação dos trabalhos parlamentares, especialmente a transmissão ao vivo das sessões;

XI – um canal universitário, reservado para o uso compartilhado entre as instituições de ensino superior localizadas no Município ou Municípios da área de prestação do serviço, devendo a reserva atender a seguinte ordem de precedência:

a) universidades;

b) centros universitários;

c) demais instituições de ensino superior. (...)”

3.5 Todos os canais elencados gozam de um aspecto em comum, decorrente do fato de serem dotados de significativo interesse público, mais especificamente no que tange à diversificação do conteúdo e à pluralidade das fontes de informação. Entretanto, diferenciam-se pela organização estabelecida, pela programação consolidada e de acordo com o grau de institucionalização.

3.6 Dentre os canais obrigatórios previstos na Lei nº. 12.485/11 é possível separar aqueles cuja programação está sob a órbita regulatória do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (os canais de TV aberta), aqueles de responsabilidade direta de um dos Poderes constituídos da República, seja em âmbito federal ou em âmbito estadual, distrital ou municipal, e os canais comunitários e universitários.

3.7 Nesse sentido, acredita-se que a atenção da regulamentação prevista na Lei nº. 12.485/11, assim como o estabelecimento de maiores garantias e proteções em relação às finalidades previstas na Lei, deva estar mais voltada para os canais comunitários e universitários, baseado no entendimento de que quanto menor o grau de institucionalização, maior a necessidade de regulamentação e vice-versa.

3.8 Ressalte-se que a referida Lei previu expressamente a obrigação do carregamento de “um canal” de cada tipo, à exceção dos canais de TV Aberta. Tal peculiaridade desemboca em potencial conflito de interesses quando, eventualmente, mais de um agente procura reunir condições para pleitear, junto às distribuidoras (operadoras de televisão por assinatura), o cumprimento da obrigação legal.

3.9 Tal fato é passível de ocorrer no caso dos canais comunitários, universitários e também no canal compartilhado entre o poder legislativo municipal e estadual.

3.10 Esta Notícia Regulatória visa expor as nuances dos eventuais conflitos relacionados ao credenciamento e carregamento de certos canais obrigatórios, e aventar posturas, estratégias e possibilidades sobre como lidar com a questão.

Da competência legal da ANCINE

3.11 A Lei nº. 12.485/11 atribuiu à ANCINE, no seu art. 9º, a responsabilidade de regular e fiscalizar as atividades de programação no âmbito da Comunicação Audiovisual de Acesso Condicionado.

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](#).

3.12 A atribuição à ANCINE ficou expressa no inciso XVIII do art. 7º da Medida Provisória nº. 2.228-1/01, com a redação dada pelo art. 15 da Lei nº. 12.485/11, *in verbis*:

“Art. 7º A ANCINE terá as seguintes competências:

(...)

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;”

3.13 A importância de regulamentar os dispositivos legais que regem os canais comunitários – e, em menor medida, os canais universitários – no âmbito do serviço de acesso condicionado está associada a 3 (três) fatores principais:

- a organização dos critérios e procedimentos relativos ao registro e credenciamento desses canais junto à ANCINE;

- o estabelecimento de critérios ou orientações que auxiliem na definição da ocupação do espaço garantido por lei em situações nas quais há a possibilidade de mais de um agente procurar se enquadrar como entidade programadora do canal comunitário; e,
- a clara previsão, para os agentes de mercado, especialmente os distribuidores do serviço de acesso condicionado (as operadoras de TV Paga), sobre quais entidades programadoras atendem aos requisitos de credenciamento, estando aptas a cumprir a obrigação legal.

3.14 Outra questão a ser enfrentada diz respeito à compatibilização entre as características da programação de cada canal e a área de cobertura em que serão distribuídos. Isso porque a área de abrangência de atendimento associada à prestação do Serviço de Acesso Condicionado pode alcançar tanto todo o território nacional quanto frações territoriais, como um distrito municipal ou um bairro urbano^[2].

3.15 Nesse contexto, ganha relevo a reflexão acerca da distribuição dos canais que possuem caráter local, regional ou nacional, como os canais comunitários, os universitários e os canais legislativos municipais e estaduais.

3.16 A estruturação da regulamentação a ser engendrada deve se estabelecer com a premissa de que não devem ser criados ônus ou custos significativos nem desnecessários para os agentes distribuidores do segmento de TV Paga. Em um sentido ordinário, verifica-se que a administração pública deve ser sempre calcada no princípio da eficiência^[3], o qual estabelece o maior benefício com o menor custo de implementação possível.

3.17 Ademais, na situação em análise, esta questão se torna ainda mais sensível, uma vez que caso a sugerida regulamentação amplie excessivamente os custos de operação dos distribuidores, incorreria no risco de produzir aumento de preços para os assinantes dos serviços por assinatura, e, conseqüentemente, um desestímulo ao crescimento da atividade.

Análise segmentada por tipos de canais

3.18 O inciso I do art. 32 da Lei nº. 12.485/11, prevê que, nos canais destinados à distribuição da programação das geradoras locais de radiodifusão de sons e imagens – cuja competência regulatória está no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações -, não serão inseridas quaisquer informações além daquelas originalmente veiculadas pelas emissoras. Portanto, no que tange ao conteúdo, programação e empacotamento destes, fica a ANCINE, neste caso, dispensada de qualquer ação de âmbito regulatório.

3.19 Os canais de programação associados aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em âmbito federal, estão expostos na tabela abaixo:

Canal	Vínculo	Dispositivo da Lei nº. 12.485/11
TV Câmara	Câmara dos Deputados	art. 32, inciso II
TV Senado	Senado Federal	art. 32, inciso III
TV Justiça	Supremo Tribunal Federal	art. 32, inciso IV
TV Brasil	Poder Executivo	art. 32, inciso V
NBR	Poder Executivo	art. 32, inciso VI
Canal Educativo e Cultural	Poder Executivo	art. 32, inciso VII
Canal de Cidadania	Poder Executivo	art. 32, inciso IX

3.20 Devido ao elevado grau de institucionalização desses canais de programação e também devido à ausência de disputa por espaço na grade de canais, a regulamentação referente a estes canais poderia ater-se exclusivamente aos aspectos de credenciamento junto à ANCINE.

3.21 Merece atenção o caso dos canais compartilhados entre o poder legislativo municipal e estadual, haja vista a necessidade de coordenação na veiculação da programação disponibilizada. Além do compartilhamento da grade de programação, há também a questão da solução sobre a priorização das transmissões concomitantes das sessões de duas ou mais casas legislativas. A Lei nº. 12.485/11, prevê, no inciso X de seu art. 32, tão somente a especialidade das transmissões ao vivo, sem, contudo, esclarecer como eventuais conflitos de horários entre casas legislativas distintas deve ser equacionado.

3.22 Note-se que o referido instrumento legal também não é expresso quando se refere aos conceitos “sessão legislativa” e “sessões”, que podem contemplar tanto as reuniões deliberativas do plenário quanto as reuniões deliberativas das comissões. Seria preciso, portanto, definir os termos e pacificar entendimentos, de modo a mitigar conflitos e harmonizar a relação das esferas de poder no que toca ao compartilhamento do canal.

3.23 Importa esclarecer, contudo, que o disciplinamento de tais questões, relativas ao compartilhamento da programação entre as casas legislativas municipal e estadual, não será, por ora, objeto de proposição de regulamentação por parte da ANCINE. Vale considerar as tratativas entre os poderes legislativos nas três instâncias da federação que têm ocorrido no âmbito do Sistema Brasileiro de Televisão Digital, de modo a promover, em cada localidade, a transmissão individualizada da programação gerada pelas quatro casas legislativas: Senado, Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa e Câmara Municipal^[4].

3.24 Sobre os canais comunitários ressalte-se que o entendimento acerca dessa categoria de canal denota uma ligação direta com os interesses de determinada comunidade delimitada geograficamente, a partir da qual é realizada a atividade de programação. Como a área de prestação do serviço de acesso condicionado pode envolver vários municípios, a probabilidade de surgir mais de uma entidade interessada em programar o canal é ampliada, provocando duas questões, a saber: a) como coordenar a distribuição de mais de uma programação no único espaço garantido para o carregamento do canal comunitário; e b) como manter, para uma região que comporte vários municípios, a característica comunitária dessa programação.

3.25 Neste sentido, vale aqui observar as alternativas regulatórias adotadas por outras instâncias. Na regulação que rege o serviço de radiodifusão sonora comunitária – Lei nº. 9.612/98 e no Decreto nº. 2.615/98 (alterado pelo Decreto nº. 8.061, de 29 de julho de 2013) –, o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações definiu tanto a possibilidade de acordo pelas rádios quanto, na falta deste, critérios de seleção para a ocupação do canal.

3.26 Vale frisar que a regulamentação ministerial trouxe os objetivos, os princípios, os modelos decisórios e de representatividade das entidades programadoras das rádios comunitárias, bem como as regras de programação e de financiamento destas. Tais regras podem servir de referência para os canais comunitários da TV Paga, guardadas as particularidades das atividades de programação sonora e audiovisual.

3.27 Para os canais universitários, a Agência Nacional de Telecomunicações determinou que, para coordenar a utilização do canal universitário na respectiva área de abrangência de atendimento, deve haver uma entidade programadora representativa das instituições de ensino superior existentes na área. Ressalte-se que, de acordo com § 18 do art. 32 da Lei nº. 12.485/11, cabe à ANATEL a tarefa de regulamentar os critérios de compartilhamento do canal universitário entre instituições de ensino localizadas no município ou municípios da área de prestação do serviço.

3.28 De acordo com a Resolução ANATEL nº. 581/12, a entidade programadora do canal universitário deve ser composta por no mínimo um representante de cada instituição de ensino superior localizada na área de abrangência do atendimento, e deve ser responsável pela gestão do canal e pela organização da grade de programação. Ainda segundo a norma, eventuais conflitos relacionados ao compartilhamento do canal podem ser submetidos à ANATEL para mediação e arbitragem.

3.29 Assim, no que diz respeito à regulamentação dos canais universitários, a prerrogativa regulatória da ANCINE poderia se restringir aos aspectos

relativos à atividade de programação propriamente dita e ao credenciamento da entidade programadora.

3.29 Por fim, merece destaque a questão relativa à tecnologia utilizada para a distribuição dos canais de programação. No caso de uma distribuidora do serviço de acesso condicionado atender parte relevante do país mediante a transmissão de múltiplos canais de programação diretamente via satélite (DTH), multiplicam-se os potenciais interessados em programar o espaço reservado ao canal comunitário, universitário e do legislativo compartilhado entre estado e municípios. Complexificam-se, portanto, as questões relativas à coordenação entre os interessados na atividade de programação e às características dos canais, respeitada a finalidade de cada um.

[1] Antes da edição da Lei nº. 12.485/11, as prestadoras de TV por assinatura nas modalidades MMDS e DTH não estavam submetidas a obrigações de *must-carry*.

[2] O art. 21 da Resolução nº 581, de 2012, aprovada pela Anatel, estabelece que:

Art. 21. A Área de Prestação do Serviço (APS), objeto da autorização, para efeito deste Regulamento, será constituída por todo o território nacional.

Parágrafo único. A interessada na prestação do serviço deverá indicar em seu projeto técnico as localidades que deverá atender inicialmente, apontando as estações que devem atender cada uma dessas localidades e a respectiva Área de Abrangência de Atendimento da cada estação.

[3] SILVA, José Afonso, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. ed. 18. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 655-656

[4] A iniciativa recebeu o nome de “Rede Legislativa”. Mais informações em: <http://www2.camara.leg.br/comunicacao/rede-legislativa-radio-tv/noticias/sinal-aberto-e-digital-da-tv-camara-chega-a-mais-de-50-milhoes-de-pessoas-em-todo-o-pais>