

RELATÓRIO PRELIMINAR DE CONSULTA PÚBLICA N.º 5, DE 01 DE MARÇO DE 2021

1. IDENTIFICAÇÃO

Tema: Análise das contribuições recebidas no âmbito da Consulta Pública que teve como objeto a Análise de Impacto Regulatório para avaliação de 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 (AIR nº 1-E/2020/SAM).

Período da Consulta Pública: 26 de outubro e 10 de dezembro de 2020.

2. INTRODUÇÃO

A Análise de Impacto Regulatório para avaliação de regulamentação relativa aos canais de programação de distribuição obrigatória pelas prestadoras de Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) - AIR nº 001-E/2020/SAM ([1668497](#)) - foi colocada em Consulta Pública durante o período de 26 de outubro a 10 de dezembro de 2020.

Conforme expresso no RELATÓRIO DE CONSOLIDAÇÃO DE CONSULTA PÚBLICA N.º.13-E/2020/OUV ([1845937](#)), foram recebidas durante o primeiro prazo 8 (oito) contribuições tempestivas:

DOCUMENTO SEI [1845945](#) - Parecer Ministério da Economia nº 19195/2020/ME

DOCUMENTO SEI [1845949](#) e [1845953](#) - Associação Paulista de Cineastas - APACI

DOCUMENTO SEI [1845954](#), [1845957](#) e [1845958](#) - OI Móvel

DOCUMENTO SEI [1845959](#) - Brasil Audiovisual Independente - BRAVI

DOCUMENTO SEI [1845960](#) - Soluções inteligentes em telecomunicações Ltda. - SOLINTEL

DOCUMENTO SEI [1845965](#) - Associação Brasileira de TV por assinatura - ABTA

DOCUMENTO SEI [1845970](#) - Associação Brasileira de Cineastas - ABRACI

DOCUMENTO SEI [1846089](#) - Telefônica Brasil S.A.

O citado RELATÓRIO DE CONSOLIDAÇÃO DE CONSULTA PÚBLICA aponta ainda que, fora do prazo estipulado pela Diretoria Colegiada, a Ouvidoria-Geral recebeu somente 1 (uma) contribuição, do Sindicato da Indústria do Audiovisual - SICAV, por meio dos documentos [1848587](#) e [1848592](#).

Por fim, menciona-se a existência no processo de contribuição da empresa CLARO S.A, conforme documentos [1846684](#), [1846685](#) e [1846686](#), não mencionados no RELATÓRIO DE CONSOLIDAÇÃO DE CONSULTA PÚBLICA N.º.13-E/2020/OUV ([1845937](#)).

3. ANÁLISE DAS CONTRIBUIÇÕES

Para fins de análise, as contribuições recebidas foram agrupadas em três subgrupos, a partir das características em comum dos agentes responsáveis pela manifestação.

O primeiro subgrupo limita-se à contribuição da Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (SEAE/ME), apresentada pelo Parecer SEI nº 19195/2020/ME ([1845945](#)).

Um segundo grupo reúne as contribuições de agentes ligados à prestação do serviço de SeAC, a saber: Oi Móvel, Telefónica Brasil S.A., Associação Brasileira de TV por assinatura - ABTA, Soluções Inteligentes em Telecomunicações Ltda. - SOLINTEL e CLARO S.A.

Já o terceiro grupo representa as manifestações de associações de agentes ligados ao elo da produção audiovisual, a saber: Associação Brasileira de Cineastas - ABRACI, Brasil Audiovisual Independente - BRAVI e Associação Paulista de Cineastas - APACI. Vale dizer que todas as contribuições enviadas por estes agentes possuem conteúdo idêntico, indicando posicionamento conjunto das mesmas sobre o tema. A contribuição do Sindicato da Indústria do Audiovisual - SICAV, recebida fora do prazo, se filia a esse grupo, uma vez que também reproduz os mesmos termos destas contribuições.

3.1) Da contribuição da Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (SEAE/ME):

A contribuição da Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (SEAE/ME) é balizada nas competências desta unidade, como a promoção da concorrência em órgãos de governo e perante a sociedade, bem como a advocacia da concorrência, nos termos de suas atribuições legais.

Em termos gerais, a posição da Secretaria se coaduna com a da Análise de Impacto Regulatório (AIR), no sentido de entender necessária a regulamentação sobre o tema, sendo a opção pela inação uma alternativa inviável diante das circunstâncias apresentadas. A contribuição se posiciona como favorável à premissa adotada pela AIR de que "*a regulamentação dos canais deve ser inversamente proporcional ao grau de institucionalização e organização de suas entidades programadoras*", vendo tal entendimento como favorável a um ambiente concorrencial saudável.

Diante dos elementos trazidos pela AIR no âmbito dos diferentes agentes envolvidos nas obrigações do art.32 da Lei nº 12.485/11, a manifestação da Secretaria vê como cerne do problema a regulamentação da retransmissão no caso dos canais comunitários. Assim, para o caso dos canais comunitários, e buscando uma abordagem da questão pelo ponto de vista concorrencial, a Secretaria demonstra seu entendimento de que a adoção de critérios de representatividade para escolha da programadora tende a favorecer um cenário de maior competição entre os interessados em relação a sua base de atuação e à produção e veiculação de conteúdo que tenha maior vínculo com a região de sua atuação. Em contraste, a Secretaria aponta que a opção de ação alternativa apresentada pela AIR, ligada à formação de entidade representativa para coordenação e utilização do canal, apresenta caráter anticoncorrencial ao, possivelmente, estabelecer um regime forçado de corregulamentação do espaço pelas eventuais programadoras comunitárias, o que diminuiria o incentivo para estas competirem entre si e obterem maior apoio entre as comunidades cujo conteúdo audiovisual produzido visam disseminar.

A preocupação com o ambiente concorrencial trazida pela manifestação da Secretaria são relevantes e devem estar presentes na continuidade do processo de regulamentação. No entanto, dois pontos devem ser levantados adicionalmente. O primeiro deles é que, no que tange aos canais obrigatórios, e particularmente aos canais comunitários, essa preocupação de fomento à concorrência deve ser devidamente balizada pelo fato que, conforme previsto no parágrafo quinto do art. 32 da Lei nº 12.485/11, estes canais não possuem caráter privado, sendo vedadas a veiculação remunerada de anúncios e outras práticas que configurem comercialização de seus intervalos, assim como a transmissão de publicidade comercial, ressalvados os casos de patrocínio de programas, eventos e projetos veiculados sob a forma de apoio cultural. Essa vedação à comercialização de intervalos já demonstra que a dinâmica de funcionamento destes canais, bem com os objetivos legais que envolvem a obrigatoriedade de sua veiculação, não necessariamente devem ser equiparados aos dos canais privados sob o ponto de vista econômico. Ou seja, o uso de critérios concorrenciais, conforme assinalado pela Secretaria, para regulamentar a questão dos canais comunitários, deve necessariamente dialogar com o fato de que tais canais não possuem apenas finalidade econômica, buscando-se canais com maior representatividade comunitária.

Um segundo ponto a ser levantando para dialogar com a contribuição da Secretaria diz respeito às ponderações de que a criação de entidades representativas tendem à criação de um regime forçado de corregramentação do espaço pelas eventuais programadoras comunitárias, podendo diminuir os incentivos à concorrência, que, em nosso entendimento, devem também ser balizadas pelas diferenças tecnológicas envolvidas nas diversas formas distribuição do Serviço de Acesso Condicionado, como apontado pela AIR. Particularmente, as características do modelo de distribuição DTH (Direct-to-Home), amplamente abordado na AIR, traz questões que não podem ser desprezadas. Nesses casos, como apontado pela AIR, critérios de representatividade podem vir não só a corromper os princípios básicos de um canal comunitário como também a criar dificuldades operacionais para distribuidores e empacotadores que operam com essa tecnologia. Não à toa, o modelo de criação de entidade representativa foi adotado pela Anatel para a regulamentação dos canais universitários, que possui algumas questões em comum.

A contribuição da Secretaria enfatiza ainda a necessidade de critérios objetivos para verificação de representatividade, com revisões periódicas.

3.2) Da contribuições da OI Móvel, Telefónica Brasil S.A., Associação Brasileira de TV por assinatura – ABTA, Soluções inteligentes em telecomunicações Ltda. – SOLINTEL e CLARO S.A.

Um segundo grupo de contribuições foi apresentado por entidades ligadas à distribuição e empacotamento, representando assim o olhar desse elo da cadeia que, conforme demonstrado na AIR, está diretamente envolvido na regulamentação.

O conjunto de contribuições destes agentes é bastante similar, demonstrado sua concordância com o credenciamento dos agentes/canais obrigatórios e a necessidade de regulamentação do tema, em virtude da insegurança jurídica gerada.

Em suas manifestações, CLARO S.A, ABTA e Oi Móvel usaram os mesmos termos para expressar sua preocupação de que:

“independentemente dos credenciamentos a serem realizados por essa Agência para os diferentes tipos de canais obrigatórios, é imperativo seguir respeitando o limite legal de obrigação de carregamento de apenas UM canal na área de prestação do serviço das operações SeAC (satelitais ou via redes fixas) nos casos dos canais listados no inciso II a XI.”

A Telefonica fez consideração semelhante, em outras palavras:

"A Telefônica entende que a proposta de regulamentação do processo de registro e credenciamento das entidades programadoras dos canais obrigatórios definidos nos incisos II a XI do art. 32 da Lei nº 12.485/2011, bem como dos critérios de compartilhamento eventualmente aplicáveis, deverá incrementar sensivelmente a segurança jurídica para todos os envolvidos na prestação do SeAC, e, em especial, para as empresas que exercem a atividade de distribuição mediante utilização da tecnologia DTH. Neste ponto, cabe lembrar que a exigência legal se refere ao carregamento, em cada Área de Abrangência do Atendimento (AAA), de um (único) canal para cada Inciso, e que, na tecnologia DTH, as AAAs tendem a ter grande abrangência territorial, podendo abarcar todo o território nacional."

A manifestação da Oi Móvel se aprofunda mais nessa questão, ao mencionar:

10. Especificamente para os prestadores de serviço que se utilizam da tecnologia DTH, que possuem capacidade satelital limitada, a inviabilidade técnica de regionalização dos canais comunitários é conhecida da Agência, de modo que permitir a existência de mais de um canal de cada tipo, ainda que haja algum tipo de coordenação pela Agência, não parece ser uma opção para resolução da questão.

11. Assim, a segunda solução apresentada na AIR, prevendo que a atuação sobre determinadas áreas esteja veiculada ao estabelecimento de entidade representativa que agregue os agentes das regiões de cobertura envolvidas, em um modelo similar ao adotado pela Anatel da regulamentação dos canais universitários ou do estabelecido de forma provisória pela DDC nº 791/17 (0436488) nos casos dos canais comunitários de abrangência nacional, nos parece mais adequada

12. Caso a multiplicidade de canais continue existindo, não se adotando solução de canal único nacional a ser coordenado pela Agência, importante que a Ancine reconheça a inviabilidade técnica para cumprimento da obrigação pelas prestadoras que se utilizam da tecnologia DTH, dispensando as mesmas do cumprimento da obrigação.

13. Portanto, a Oi entende que o melhor encaminhamento para o tema é a definição de um único canal/sinal para cada tipo, que será transmitido a nível nacional.

A contribuição da Solintel, empresa prestadora de serviços de consultoria técnica-regulatória para provedores regionais de telecomunicações, também tangencia essa questão, ao dizer que:

"Por fim, acredita-se haver certa dificuldade quanto a obrigação de que o canal obrigatório seja local, ponderando-se que seria mais pertinente a permissão para canais regionais."

A preocupação com as especificidades da distribuição via tecnologia DTH foi amplamente abordada na AIR e deve estar presente durante as próximas etapas do processo de regulamentação.

A contribuição fala ainda da possibilidade de que um eventual reconhecimento de inviabilidade técnica leve à dispensa do cumprimento desta obrigação pelas prestadoras que se utilizam de tecnologia DTH. Em um primeiro momento, no entanto, recomenda-se que tal hipótese não seja considerada. Como visto na AIR, as provedoras de serviço de DTH respondem por uma parcela significativa de usuários. Uma eventual dispensa de carregamento para distribuidores desta tecnologia atingiria uma quantidade expressiva de usuários, sob risco de deturpar os objetivos sociais que a Lei buscava alcançar ao prever a obrigatoriedade de transmissão desses canais.

Por fim, cabe mencionar que CLARO S.A, ABTA, Oi Móvel também mencionam que, em relação aos critérios para solução de disputas que surjam entre diferentes agentes para credenciamento dos canais,

concordam com que a regulamentação seja voltada apenas para os casos mais complexos e em que não haja algum nível de coordenação Estatal (via Ministério ou via Anatel).

Nesse sentido, deve-se concordar que critérios de mediação em casos de conflito devem buscar uma interferência equilibrada, que dê espaço para a dinâmica do mercado, na medida do razoável.

3.3) Da contribuições da Associação Brasileira de Cineastas - ABRACI, Brasil Audiovisual Independente - BRAVI, Associação Paulista de Cineastas – APACI e do Sindicato da Indústria do Audiovisual – SICAV.

Essas entidades apresentaram contribuições praticamente idênticas em conteúdo e forma, voltados a destacar que:

“a) Sendo uma Lei, qualquer alteração ou flexibilização no artigo 32 deverá ser promovida também por legislação específica;

b) Os canais obrigatórios previstos para carregamento na Lei 12.485 possuem a finalidade precípua prevista no art 223 da Constituição Brasileira, quanto à complementaridade necessária aos modelos de televisão sobretudo do ponto de vista do interesse público e social;

c) A fim de não ferir o interesse público dos canais de carregamento obrigatório, uma flexibilização que venha a ser proposta às Casas Legislativas poderá considerar se algum desses canais já tem sua transmissão assegurada na tecnologia de TV Digital e, assim, prescindir de sua inclusão nos LineUps das operadoras locais.”

Em relação a estes pontos, cabe esclarecer que, em um primeiro momento a AIR não menciona opções de ação voltadas à flexibilização, e que qualquer ação neste sentido deve estar restrita ao poder de regulação da Agência como tal, na forma prescrita em Lei.

Ainda, entendemos pertinente o apontamento de que a discussão sobre a regulamentação do tema deve levar em conta tanto os objetivos inerentes dos canais obrigatórios quanto as atualizações tecnológicas do ambiente em que atuam.

4. CONCLUSÃO

As manifestações dos agentes são unânimes em relação à necessidade de regulamentação sobre o tema, conforme apontado pela Análise de Impacto Regulatório.

Houve divergências entre os agentes sobre qual seria o melhor modelo de regulamentação para o credenciamento de canais comunitários. Os elementos de tais divergências devem ser levados em conta no desenvolvimento do processo de regulamentação.

Por fim, destaca-se a ausência de contribuições de entidades que representassem diretamente as programadoras dos canais obrigatórios.



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Campos Barcelos, Técnico em Regulação da Atividade Cinematográfica e Audiovisual**, em 28/09/2021, às 16:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 11 da RDC/ANCINE nº 66 de 1º de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ancine.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1914645** e o código CRC **A7E18AAA**.
