

São Paulo (SP), 12 de agosto de 2020

A

ANCINE – Agência Nacional do Cinema
Av. Graça Aranha, 35
Centro - Rio de Janeiro – RJ
CEP.: 20.030-002

Assunto: Notícia Regulatória nº 4-E/2020 - Consulta Pública da proposta de Instrução Normativa que regulamenta a elaboração, apresentação, análise, aprovação e acompanhamento de projetos audiovisuais.

Exmo. Sr. Diretor Presidente,

Inicialmente gostaríamos de parabenizá-lo pela iniciativa de colocar em consulta pública a Minuta de Alteração da IN 125/2015, uma vez que se trata de instrumento crucial para toda a Indústria Audiovisual Brasileira.

Antes de apresentarmos o enfrentamento quanto as alterações normativas em comento, gostaríamos de informar que não encontramos no material disponibilizado pela ANCINE, a Análise de Impacto Regulatório e os estudos realizados, nem mesmo as justificativas para a sua não realização, demonstrando a motivação para toda a revisão regulatória apresentada na Minuta de Alteração da IN 125.

A AIR – Análise de Impacto Regulatório é um instrumento importância para avaliar como a regulação pode ser mais efetiva e eficiente na consecução de seus objetivos, podendo também considerar outros meios de regulação e identificar os trade-offs das diferentes abordagens analisadas para escolher a melhor alternativa, e dessa forma, melhorar o ambiente de negócios para que as empresas possam gerar mais investimentos e empregos e aproximar nosso país das boas práticas internacionais.

Entendemos que a realização do AIR, e sua disponibilização, se apresentam como fundamental para que a nova regulamentação contemple a realidade vivenciada pela Indústria Audiovisual Brasileira, bem como as considerações dos Órgãos de Controle, e dessa forma possa restabelecer a segurança jurídica necessária para a continuidade das atividades das empresas audiovisuais brasileiras, cuja forma de organização e atuação foram severamente questionadas por meio do Acórdão 721/2019 – TCU Plenário, que foi enfrentado pela ANCINE junto àquele Tribunal, no **PEDIDO DE REEXAME**

do Acórdão nº 721/2019-TCU-Plenário, de 02/05/2019, cuja análise de mérito, dos itens relativos à execução de despesas de projetos audiovisuais, ainda não foi concluída.

Não há o que se discutir quanto a competência da ANCINE prevista no Inciso V do Artigo 7º da MP 2228-1/01, para **“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;”**.

No entanto, com relação a “regulação” – sua motivação e objetivo, encontramos nas palavras do Sr. Marcelo Pacheco dos Guarany, que em junho de 2018 atuava como Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil, e atualmente ocupa a função de Secretário Executivo do Ministério da Economia (Apresentação do “Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR , de junho de 2018):

“A regulação é uma forma contemporânea de ação do Estado e se refere, em sentido geral, ao conjunto de instrumentos jurídico-normativos (leis, decretos, regulamentos e outras normas) de que dispõe o governo para estabelecer obrigações que devem ser cumpridas pelo setor privado, pelos cidadãos e pelo próprio governo. É, assim, um dos principais instrumentos por meio dos quais os governos promovem o bem-estar social e econômico dos seus cidadãos. Pode, contudo, a regulação se transformar em obstáculo a esses mesmos objetivos, pois quando excessiva e desproporcional, pode impedir a inovação ou criar barreiras desnecessárias ao comércio, à concorrência, ao investimento e à eficiência econômica.

Por que regular? Para que regular? Como definir qual a melhor regra a ser adotada para uma determinada situação? As respostas a tais perguntas devem estar presentes sempre que se vai elaborar qualquer regra que tenha por objetivo alterar comportamentos. Fazer regras é uma atividade aparentemente com baixo custo para quem a executa, mas que tem potencial de gerar alto custo para quem terá que cumprir a regra. Torna-se vital, portanto, aumentar a qualidade da análise das opções regulatórias e, conseqüentemente, o custo de realizá-las para que as regras sejam melhor pensadas e não onerem de forma injustificada aqueles que precisarão cumpri-las. (...).”

Podemos, portanto, entender que regular é promover o bem-estar econômico, de forma a proteger o mercado que se pretende normatizar. Nesse diapasão, o Órgão Regulador deve ter todo o cuidado para que as normas exaradas não acabem sendo excessivas, distorcendo o próprio mercado, sendo nocivas, e criando barreiras desnecessárias ao comércio, concorrência e eficiência econômica.

Se o Órgão Regulador não tiver cuidado, a regulação pode acabar se tornando um obstáculo aos objetivos de bem-estar social e econômico para os quais ela foi criada.

A regulação/normatização, bem como suas alterações, devem ser justificadas de forma clara, e precisam ser objetivas, de fácil compreensão, não

deixando dúvidas para os regulados. Além disso se faz necessário pensar no custo de seu cumprimento, que sempre deverá ser o menor possível para aqueles que vão cumpri-la, e dos benefícios delas advindos.

Nessa mesma linha de raciocínio, encontramos no Art. 4º da Lei 13.874/19, que “***Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado;(…)***” (grifo nosso):

“Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;

II - redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado;

III - exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;

IV - redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco;

V - aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios;

VI - criar demanda artificial ou compulsória de produto, serviço ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros;

VII - introduzir limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas;

VIII - restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei federal; e

IX - exigir, sob o pretexto de inscrição tributária, requerimentos de outra natureza de maneira a mitigar os efeitos do inciso I do caput do art. 3º desta Lei.”

Para que se possa ter uma regulação eficiente, e dessa forma procurar atender a todos os interessados, sejam eles entes privados (Mercado em geral) ou públicos (Administração Pública e Órgãos de Controle) se faz necessário envolver todos os agentes responsáveis para que o objetivo primígeno da regulação, que é o bem estar social e econômico, possa ser alcançado.

Infelizmente, ao analisarmos o material apresentado pela ANCINE, não encontramos menção quanto a realização do AIR, nem tão pouco as justificativas quanto a sua não realização, haja vista o enredamento, diversidade e multiplicidade das matérias tratadas por meio da Notícia Regulatória nº 4-E/2020, o que pode ser comprovado principalmente:

- Acórdão 721/2019 – TCU Plenário – que demonstrou a necessidade de apresentação e demonstração da forma de organização e atuação da Indústria Audiovisual Brasileira, e que apesar do tempo decorrido desde a sua promulgação, ainda possui matérias aguardando

juízo de mérito por parte do TCU, face o recurso apresentado pela ANCINE;

- Expressiva alteração de regras apresentada na Minuta de Alteração da Instrução Normativa 125/2015, cujo texto pode gerar insegurança jurídica devido à subtração de conceitos e exclusão de normas responsáveis pelo regramento de práticas de mercado corriqueiramente utilizadas;
- Inclusão de regras destoantes do modelo de negócios hoje utilizado pela Indústria Audiovisual Brasileira.

Após nossas considerações iniciais, seguem abaixo nossos posicionamentos quanto às questões inseridas na Notícia Regulatória nº 4-E/2020.

PROPOSTA 1 - A partir da análise dos documentos apresentados pela ANCINE, preliminarmente, gostaríamos de ter acesso à Análise de Impacto Regulatório e demais estudos que embasaram as alterações ora propostas, e caso não tenham sido realizados, gostaríamos de ter as justificativas para a sua não realização. Entendemos que essas informações são de fundamental importância para melhor entendermos a motivação das alterações apresentadas para análise.

Tópico	IN 125/2015	Minuta de Alteração
Prorrogação Extraordinária	Art. 2º - Inciso XXVIII, Arts. 90 a 99.	Art. 24.
Prorrogação Ordinária	Art. 2º - Inciso XXIX, Art. 32.	Art. 24.
Comunicação de Indeferimento	Art. 21 - §1º	-
Recursos	Art. 21 - §§2º e 3º, Art. 142	-
Alteração de Projeto Técnico	Art. 103 e 104	-
Troca de Titularidade	Art. 109 a 114	-

A Indústria Audiovisual Brasileira demonstra uma diversidade gigantesca em vários aspectos, inclusive na capacidade de organização empresarial dos vários partícipes espalhados por todas as regiões do Brasil. Atender as demandas por esclarecimentos por parte de muitas empresas, é tarefa hercúlea que vem sendo enfrentada pela ANCINE, principalmente na tentativa de pacificação de entendimentos diversos.

Essa busca constante de fazer chegar informação clara, precisa e objetiva, coibindo a subjetividade e reduzindo as omissões, deve permear todas as iniciativas da ANCINE.

Nesse diapasão, cabe enfatizar que sentimos falta na Minuta de Alteração proposta, de diversos dispositivos, como por exemplo, de algumas “definições”, que por mais que pareçam desnecessárias para alguns, para aqueles que estão iniciando sua jornada pelo Audiovisual, muito lhes serão úteis, porque poderão encontrar em um só documento, grande parte do material necessário para entender os procedimentos para apresentar, aprovar, liberar recursos, executar e prestar contas dos montantes que serão disponibilizados para a realização de seus projetos.

Nessa mesma linha de raciocínio, entendendo que a ANCINE possui todo interesse em simplificar suas normas, mas também nos deparamos com consolidações de textos, que muitas vezes, apesar de demonstrar objetividade na sua redação, tornam-se pouco claros, podendo gerar interpretações diversas ao serem associados à outros artigos, que precisam interagir entre si, mas que não estão vinculados formalmente no corpo da Minuta de Alteração.

Além disso, alguns “temas”, como por exemplo a “alteração de projeto técnico”, que em uma primeira análise, parecem ter sido excluídos, mas na verdade, devido a proposta de simplificação/consolidação do texto, conseguimos vislumbrá-los inseridos em determinados artigos sem que se chamasse atenção para eles, como encontrado na IN 125/2015 hoje vigente.

Por outro lado, não conseguimos encontrar a regulamentação de alguns atos, tais como possíveis “recursos face decisão da ANCINE”, que parecem ter sido excluídos, não sabemos se intencionalmente, ou por algum lapso.

Sugerimos que a ANCINE, após a Consulta Pública se permita rever o texto indagando a sua compreensão, o seu acolhimento por parte de todos, sejam eles empresários do Sudeste ou do interior do nosso Norte, tarimbados e experientes, ou novos entrantes, que como artistas e talentosos que são, querem registrar sua visão de mundo. A história já nos demonstrou que, independente de sua localização ou experiência em atuar junto a ANCINE, temos proponentes sérios, interessados e capazes de nos emocionar e tão bem divulgar a forma de pensar e agir do brasileiro, executando corretamente seus projetos.

Buscar falar com todos, de forma que os entendimentos sejam de fácil assimilação deve ser premissa perseguida pela ANCINE na construção dessa Instrução Normativa que é vital para a produção audiovisual brasileira.

PROPOSTA 2 - A partir das considerações acima, S.M.J., entendemos ser importante após a Consulta Pública, a ANCINE avaliar a pertinência de retornar

para o corpo da Minuta de Alteração os temas inseridos no quadro acima, bem como outros regramentos que constavam na IN 125/2015 e foram excluídos.

Tópico	IN 125/2015	Minuta de Alteração
Formulários	-	Art. 12, Art. 18 - II, Art. 27, Art. 28, Art. 42, Art. 45, Art. 50, Art. 54, Art. 57-I, Art. 60 -II.

A Minuta de Alteração da IN 125/2015, em diversos artigos, apresenta regulamentações vinculadas a “Formulários”, cujas minutas não foram apresentadas.

A Consulta Pública é um mecanismo de publicidade e transparência que, basicamente, serve para fazer a ponte entre a administração pública e a sociedade. Ou seja, é uma forma de o poder público obter informações, opiniões e críticas a respeito de um determinado assunto.

Analisar a Minuta de Alteração da IN 125/2015 sem ter conhecimento dos diversos “formulários” nela citados, gera grande insegurança no mercado em geral, prejudicando a compreensão da totalidade das normas divulgadas.

Como exemplo da insegurança causada pela não divulgação desses formulários, em alguns artigos encontramos a menção quanto a “limite para grande item orçamentário”, “estimativa de custo” e “orçamento”, mas em nenhum momento temos informações sobre sua estrutura e forma de apresentação. Como exemplo podemos citar os Artigos 28, 29 e 55 da Minuta de Alteração da IN 125/2015:

“Art.28 O valor do orçamento apresentado para a aprovação para execução do projeto deverá estar de acordo com formulário específico para cada modalidade de projeto, podendo ser diferente da estimativa de custo do projeto aprovado para captação, sem que isso caracterize redimensionamento.”

“Art.29 A ANCINE poderá estabelecer limites para cada grande item orçamentário, calculados sobre o valor total do projeto.”

“Art.55 Respeitados os limites para os grandes itens orçamentários, quando estes forem estabelecidos pela ANCINE, o remanejamento interno de valores não necessita de aprovação prévia por parte da ANCINE.”

Essas questões “limite para grande item orçamentário”, “estimativa de custo” e “orçamento”, são cruciais para a elaboração, apresentação e execução do projeto, que se não forem enfrentadas por meio

de um amplo diálogo, podem comprometer a realização das obras audiovisuais como um todo, causando severos prejuízos a todo o mercado audiovisual.

Para que possamos auxiliar a ANCINE no sentido de cada vez mais aproximar suas necessidades com as da Indústria Audiovisual, é imprescindível que tenhamos acesso a todos os “novos formulários”, de forma que a Consulta Pública atinja o seu objetivo de dar voz aos seus regulados.

PROPOSTA 3 - A partir das considerações acima, S.M.J., sugerimos que sejam programados encontros de trabalho para apresentação de todos os formulários citados na Minuta de Alteração da IN 125/2015, permitindo o amplo debate sobre suas estruturas e conteúdos, de forma a assegurar aderência entre as necessidades da ANCINE e da Indústria Audiovisual.

Tópico	IN 125/2015	Minuta de Alteração
Gerenciamento	Art. 2º - Inciso XVI, Art. 47 - Inciso III.	Art. 2º - Inciso IX, Art. 30 - Inciso I e § 1º.

Inicialmente a ANCINE estabeleceu por meio do item “1” do Art. 13 da IN 22/2003, o conceito de “Administração”, equivalente nos dias atuais ao “Gerenciamento”:

“Art. 13. Deverão constar nos orçamentos dos projetos os seguintes serviços e respectivos valores correspondentes:

1) Administração - no limite máximo de 10% (dez por cento) do total do projeto, devendo a despesa ser comprovada, na prestação de contas, por meio de nota fiscal quando a prestação de serviços de administração for terceirizada ou através de recibo da empresa proponente, acompanhado dos comprovantes de recolhimento dos tributos pertinentes.”

Em 29/10/2004 foi publicado o Acórdão 1630/2004, onde o TCU questionou a ANCINE a inclusão de “taxa de administração”, por não apresentar “amparo legal”, ou seja, por não possuir Lei anterior que suportasse essa despesa.

Por meio da IN 55, de 04/07/2006, em cumprimento ao Acórdão acima citado, a ANCINE decidiu:

“Art. 1º Revogar o item 8 do art. 12 e o item 1 do art. 13 da Instrução Normativa n.º 22, de 30 de dezembro de 2003.

Art. 2º Revogar o subitem 7.9 do Anexo I, o subitem 3.9 do Anexo II B e o item 9 do modelo de orçamento do Anexo II da Instrução Normativa n.º 22, de 30 de dezembro de 2003.

Art. 3º Aplicam-se aos projetos de obras audiovisuais já aprovados, cujos orçamentos analíticos contenham a previsão de recursos para a taxa de administração, as seguintes disposições:

I – Para projetos aprovados a partir de 20 de outubro de 2004, a taxa de administração deverá ser excluída do orçamento

aprovado, reduzindo-se o valor do montante consignado no orçamento analítico do projeto.

II – Para projetos aprovados anteriormente à 20 de outubro de 2004, na hipótese de ainda não ter havido liberação de recursos captados, a taxa de administração deverá ser excluída do orçamento aprovado, reduzindo-se o valor do montante consignado no orçamento analítico do projeto.

§ 1º Na hipótese dos incisos I e II, caso o valor autorizado para captação seja alterado, a Superintendência de Desenvolvimento Industrial deverá publicar os novos valores autorizados para captação, devendo comunicar a proponente.

§ 2º Os casos omissos e excepcionais serão decididos pela Diretoria Colegiada. (...).”

Gostaríamos de enfatizar que o TCU, por meio do Acórdão 1630/2004, não questionou o “Gerenciamento” propriamente dito, que na época era chamado de “Administração”, o TCU questionou o fato de haver uma despesa, representada por remuneração para a proponente, uma sociedade comercial com fins lucrativos, sem que houvesse Lei previamente aprovada que permitisse tal pagamento.

No intuito de suprir a falta de suporte legal citada pelo Acórdão 1630/2004, em 29/12/2006 foi publicada a Lei 11.437/06, que dentre seus enunciados, cria o “Gerenciamento” por meio de seu Artigo 12 (grifo nosso):

“Art. 12. Poderá constar dos orçamentos das obras cinematográficas e audiovisuais nacionais que utilizam os incentivos fiscais previstos nas Lies nº 8.313, de 23/12/1991, e 8.685, de 20/07/93, na Medida Provisória 2228-1/01, de 06/09/2001, e nesta Lei, no montante de até 10% (dez por cento) do total aprovado, a remuneração dos serviços de gerenciamento e execução do respectivo projeto por empresas produtoras cinematográficas brasileiras.

Parágrafo único. No caso de os serviços a que se refere o caput deste artigo serem terceirizados, seus pagamentos deverão ser comprovados nas prestações de contas com notas fiscais ou recibos das empresas contratadas, acompanhados dos comprovantes de recolhimento dos tributos e contribuições correspondentes.”

Note-se que a Lei 11.437/2006 explicita o montante sobre o qual deverá ser calculado o gerenciamento, ou seja “(...) **do total aprovado** (...)”, o que foi adotado desde então por todos os normativos publicados pela ANCINE, seguindo o preceito legal.

A partir da publicação da Lei 11437/06, configurando amparo legal para a existência de remuneração dos serviços de gerenciamento e execução do projeto, e desta forma respondendo a demanda do TCU, a ANCINE publicou a IN 59/2007, que altera a IN 22/ 2003, e dentre outras questões, cria a “Taxa de remuneração dos serviços de gerenciamento e execução do respectivo projeto”:

“(…)

Art. 3º O art. 13, da Instrução Normativa n.º 22, de 30 de dezembro de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 13. Poderão constar nos orçamentos dos projetos os seguintes itens orçamentários, nos limites de valores correspondentes:

(...)

IV – Taxa de remuneração dos serviços de gerenciamento e execução do respectivo projeto, por empresas produtoras cinematográficas brasileiras, no montante máximo de 10% (dez por cento) do total aprovado, na forma do art. 12, da Lei nº 11.437/2006.

§ 1º No caso de os serviços a que se refere o inciso IV serem terceirizados, seus pagamentos deverão ser comprovados nas prestações de contas com notas fiscais ou recibos das empresas contratadas, acompanhados dos comprovantes de recolhimento dos tributos e contribuições correspondentes.

(...)”

Desde então, o conceito de gerenciamento não sofreu grandes alterações, conforme pode ser visto:

- inciso XVI do Art. 2º, da IN 125/2015:

“XVI – gerenciamento e execução de projeto: remuneração recebida pela empresa produtora pelos serviços de gestão da obra realizada;”

- inciso III do Art. 47, da IN 125/2015

“III – remuneração dos serviços de gerenciamento e execução do respectivo projeto da modalidade de produção, por empresas produtoras cinematográficas brasileiras, no montante máximo de 10% (dez por cento) do total de produção aprovado, conforme disposto no § 2º do Art. 13, na forma do art. 12 da Lei nº 11.437/06.”

Na Minuta de Alteração da IN 125/2015, o conceito de gerenciamento existente na Lei 11437/2006, foi alterado:

- foram incluídas no conceito de gerenciamento o pagamento das despesas de infraestrutura e serviços contábeis (art. 2º- Inciso IX);
- o montante a ser pago a título de gerenciamento, inicialmente determinado quando da aprovação do projeto, deverá ser recalculado quando da aferição final de sua execução, devendo passar a incidir sobre o valor efetivamente executado (Art. 30 – Inciso I e § 1º).

As mudanças propostas na Minuta de Alteração da IN 125/2015, S.M.J., parecem não se coadunar com a intenção do legislador quando da promulgação da Lei 11.437/2006, uma vez que, caso entendesse pertinente a extensão do gerenciamento para suportar outras despesas que não a remuneração pelo o serviço de gerenciamento e execução do projeto, o teria feito no próprio corpo da Lei.

Ao analisarmos os diplomas acima, tendo em vista a sua diversidade, verificamos que cada um tem a sua finalidade, e são organizados

por meio de uma hierarquia formal definindo qual diploma possui ascendência sobre o outro. No Brasil, essa hierarquia é demonstrada pela Pirâmide de Kelsen.

A Pirâmide de Kelsen demonstra a hierarquia que os diplomas legais devem se submeter, sob pena de que os mesmos possam provocar verdadeiros conflitos no momento de sua aplicação ao caso concreto. No topo da pirâmide proposta por Hans Kelsen, está a Constituição, que representa a Lei maior, tendo abaixo desta os Tratados Internacionais, as Leis Complementares e as Leis Ordinárias, em seguida os Decretos, os Decretos Legislativos, sendo todos caracterizados como normativos superiores.

As Resoluções, Portarias, Instruções Normativas, Avisos, Regimentos, são normativos classificados como inferiores, que, necessariamente, têm que observar e respeitar o disposto nas normas jurídicas superiores. Esta classificação pode ser também encontrada no Decreto 10.139, de 28/11/2019.

Desta forma, a Instrução Normativa jamais poderá inovar o ordenamento jurídico, nem tão pouco alterar, ou criar uma obrigação em uma Lei.

Devemos lembrar que o pagamento de despesas de infraestrutura e serviços contábeis, se encontram enquadradas nas ditas “despesas acessórias” que é uma das questões que foram enfrentadas pela ANCINE junto ao TCU, no **PEDIDO DE REEXAME** do Acórdão nº 721/2019-TCU-Plenário, apresentado em 02/05/2019, ainda pendente de análise de mérito.

PROPOSTA 4- A partir das considerações acima, S.M.J., entendemos que uma norma inferior não pode alterar uma norma superior, portanto, a Minuta de Alteração da IN 125/2015 não pode inovar alterando o conceito de gerenciamento existente na Lei 11.437/2006. Nesse diapasão, sugerimos que sejam realizados ajustes na redação do Inciso IX do Art. 2º, e no inciso I e § 1º, ambos do Art. 30, todos da Minuta de Alteração da IN 125/2015 (em vermelho):

“Art. 2º

IX - gerenciamento: remuneração recebida pela empresa produtora pelos serviços de gestão da obra realizada, incluindo despesas de infraestrutura da empresa e serviços contábeis;”

“Art.30

I. gerenciamento do projeto, no limite máximo de 10% (dez por cento) do orçamento de produção aprovado , limitada ao montante efetivamente executado com recursos administrados pela ANCINE, a ser comprovado no momento de sua prestação de contas. “

Tópico	IN 125/2015	Minuta de Alteração
Contrapartida por meio de bens e serviços.	Art. 52, Inciso II - letras "j" e "k", §§ 4º e 5º	-

Nos causou estranheza a exclusão da possibilidade de se apresentar contrapartida, não reembolsável, para comprovar o aporte mínimo necessário para a liberação de recursos, comprovada por meio de documentos inseridos na Relação de Pagamentos, contendo:

- descrição dos documentos fiscais comprobatórios da execução das despesas realizadas conforme orçamento aprovado pela ANCINE;
- descrição dos documentos comprobatórios do aporte de recursos não-financeiros previstos em contratos de prestação de serviços ou locação de equipamentos, desde que previstos no orçamento aprovado e já executados em conformidade com a fase de realização do projeto.

Devemos lembrar que, com relação aos documentos comprobatórios de aporte de recursos não financeiros, a IN 150/2019 manteve a regulamentação existente na IN 124/2015, agregando outros elementos comprobatórios que, já haviam sido deliberados pela Diretoria Colegiada por meio de Súmulas, que ora foram absorvidas na referida Instrução Normativa.

Cabe ainda informar que, conforme documento inserido no processo TC 040.341/2019-4 (do Tribunal de Contas da União, que trata do Monitoramento atuado em cumprimento ao subitem 9.6.2 do Acórdão 12.502/2019-TCU-2C), cujo resumo é a “**Aprovação do plano de ação e do terceiro relatório bimestral. (...)**”, na letra “b” de seu item 19 informa:

“b) afastamento da comprovação de contrapartida sem nota fiscal certificadora ou outros documentos equivalentes, em especial a partir do fiel cumprimento dos artigos 18 e 19 da nova IN (subitem 9.2.1.1.2 do Acórdão 721/2019). Referido efeito positivo se materializou nos arts. 17 a 19 da nova IN 150/2015-Ancine, os quais detalham o conteúdo documental necessário à comprovação da contrapartida;”

Executar despesas por meio de recursos próprios, não reembolsáveis, a título de contrapartida espontânea, podendo ser esse aporte superior ao mínimo legal exigido, demonstra o comprometimento da proponente na realização do seu projeto, representando boas práticas na execução dos projetos audiovisuais. Não encontramos motivação plausível para sua exclusão como comprovação da captação mínima necessária para liberação dos recursos captados.

PROPOSTA 5 - A partir das considerações acima, S.M.J., entendemos que a execução de despesas por meio de recursos próprios, não reembolsáveis, a título de contrapartida espontânea, demonstra o comprometimento da proponente na realização do seu projeto, representando boas práticas na execução dos projetos audiovisuais. Não encontramos motivação plausível para sua exclusão como comprovação da captação mínima necessária para liberação dos recursos captados, motivo pelo qual precisam estar normatizadas pela ANCINE. Nesse diapasão sugerimos a inclusão das letras “g” e “h” no inciso I, e §§ 5º e 6º, todos no Artigo 38 da Minuta der Alteração da IN 125/2015, com a seguinte redação (**em vermelho**):

“Art. 38

I -

a)

g) relação de pagamentos comprobatória de recursos próprios ou de terceiros despendidos no projeto a título de contrapartida, desde que não sejam recursos públicos, formalizados por meio do formulário de relação de pagamentos, de acordo com Instrução Normativa específica de prestação de contas, acompanhados de cópia de documentos comprobatórios de despesas;

h) aporte de recursos não-financeiros previstos em contratos de prestação de serviços ou locação de equipamentos, a título de contrapartida, desde que previstos no orçamento aprovado e já executados em conformidade com a fase de realização do projeto, acompanhados de cópia de documentos comprobatórios de despesas conforme determinado na Instrução Normativa de Prestação de Contas;

II -

§1º

“§ 5º A aceitação da comprovação dos recursos relacionados nas alíneas “g” e “h” do Inciso I está condicionada a:

I – ser acompanhada de declaração da empresa proponente de que os valores apresentados correspondem à contrapartida do projeto;

II – ser acompanhada de anuência da empresa proponente de que os valores apresentados não poderão ser reembolsados;

III – o valor integral comprovado deve ser igual ou inferior aos valores dos respectivos itens elencados no orçamento aprovado para o projeto, respeitadas as disposições.

IV – nos casos de prestação de serviços de locação de equipamentos ou de fornecimento de materiais, pela proponente, pelo coexecutor ou por coprodutores do projeto, comprovados por contrato ou por relação de pagamentos, deverão ser encaminhados 3 (três) orçamentos de tomadas de preços de produtos ou serviços equivalentes do mercado para cada despesa;

V – O valor comprovado de que trata o inciso IV deverá ser igual ou inferior ao menor dos 3 (três) orçamentos apresentados.

§ 6º Na hipótese do somatório dos valores comprovados a título de contrapartida ser superior ao mínimo obrigatório, deve ser realizada a indicação da fonte de financiamento de fomento

indireto da qual deverá ser abatida a diferença, para a realização do remanejamento de fontes.”

Tópico	IN 125/2015	Minuta de Alteração
Execução de despesas	Art. 58 §§ 1º e 2º	Art. 43 e Art. 63
Depósitos em conta - "vacina"	Art. 60	Art. 38 §1º
Depósitos em conta - empréstimos bancários	Art. 60	Art. 38 §§ 3º e 4º.

Execução de despesas - A minuta de alteração da IN 125/2015, em seus artigos 43 e 63, inovou ao estabelecer o prazo de execução de despesas:

- Prazo **inicial** de execução de despesas – a partir da data da primeira liberação;
- Prazo **final** para a execução de despesas – 120 dias a contar da data de conclusão do objeto, que conforme Parágrafo único do Artigo 3º da IN 150 (grifo nosso): ***“Parágrafo único. Para projetos de produção de obras audiovisuais, será considerado como comprovante de conclusão do objeto o número do Certificado de Produto Brasileiro – CPB emitido para a obra.”***

“Art.43 Serão aceitas despesas executadas entre a data da primeira liberação de recursos e a data prevista para conclusão da execução financeira do projeto.

§ 1º Para aquisição de direitos autorais ou contratação de roteiro dos projetos da modalidade de produção, serão aceitas despesas executadas a partir da aprovação para captação, desde que integrem a contrapartida obrigatória e estejam no limite de 5% (cinco por cento) do orçamento total.

§ 2º A execução dos recursos do fomento direto deve observar seus regramentos específicos.”

“Art.63 Em até 120 (cento e vinte) dias contados a partir da conclusão do objeto, a proponente deverá concluir a execução financeira do projeto, encaminhando a prestação de contas de acordo com Instrução Normativa específica da ANCINE.

Parágrafo único. O Relatório Final de Execução faz parte da documentação da prestação de contas do projeto, nos termos da Instrução Normativa específica.”

A minuta também inovou ao tratar de aportes de outros recursos, determinando:

- o remanejamento interno de fontes, **de ofício, sem pronunciamento da proponente**, quando verificado depósitos nas contas do projeto, de outros recursos, em volume superior ao da contrapartida aprovada;
- proibição de reembolso de empréstimos em geral.

“Art. 38

II. As demais captações poderão ser comprovadas por valores recebíveis, da seguinte maneira:

a)

j) contrato de empréstimo com instituição financeira credenciada pelo Banco Central, com propósito específico de investimento no referente projeto audiovisual.

k)

§1º Na hipótese de o valor depositado a título de contrapartida ser superior ao mínimo obrigatório, deverá ser indicada a fonte de financiamento do projeto da qual deverá ser abatida a diferença, para a realização do remanejamento de fontes.

§2º

§ 3º A comprovação do recurso relacionado na alínea “j” do inciso II somente será aceita mediante a apresentação de declaração da proponente comprometendo-se a não pagar o empréstimo com os recursos do fomento indireto ou direto.

§ 4º Na hipótese do recurso relacionado na alínea “j” do inciso II, deverá ser indicada a fonte de financiamento do projeto da qual deverá ser abatida a diferença, para a realização do remanejamento de fontes.”

Execução de Despesas antes da Primeira Liberação - Não há dúvidas que a existência de recursos financeiros é fator preponderante para a realização de um projeto audiovisual. No entanto, o cronograma de execução do projeto também pode sofrer a ação de diversos outros fatores, e dentre eles, podendo ser considerado como um dos principais, a disponibilidade das agendas artísticas envolvidas (eventos, festas populares, locações, roteiristas, diretores, atores, dentre outros).

A produtora ao planejar seu projeto, possui dentre as suas principais preocupações ajustar o seu cronograma de produção, conciliando as épocas de liberação de recursos e a disponibilidade das agendas artísticas envolvidas no projeto. No entanto, essa tarefa nem sempre é possível de ser realizada, e descasamentos de **disponibilidade de funding X disponibilidade das agendas artísticas** infelizmente são encontrados rotineiramente nos projetos audiovisuais.

Com o objetivo de resolver a equação **disponibilidade de funding X disponibilidade das agendas artísticas**, a produtora, que acredita em seu projeto, acaba por buscar “outros recursos” para garantir a sua execução.

Podemos afirmar que a utilização desses “outros recursos”, necessariamente não determina seu aporte como sendo definitivo para suportar as despesas de execução do projeto. Muitas vezes esses aportes financeiros são representados por “empréstimos”, sejam eles de recursos próprios ou de terceiros, aqui incluídos aqueles oriundos de instituições financeiras, e sua utilização se dá quando a proponente se depara com “janelas de oportunidade” que podem envolver, por exemplo, locações, agenda de eventos culturais e dos talentos envolvidos, que caso não sejam aproveitadas, pode decretar, em uma primeira análise, o aumento de custos do projeto, ou até mesmo a sua inviabilidade.

Para grande parte das produtoras, os empréstimos tomados, para garantir a execução do projeto, podem extrapolar sua capacidade econômica e financeira, uma vez a que a Indústria Audiovisual Brasileira é formada principalmente por pequenas empresas, que acabam por gerir elevadas quantias de recursos de terceiros (na maior parte das vezes públicos), e que não representam fluxos de caixa próprios e robustos.

Proibir que essa prática de mercado - comum em empresas produtoras do mundo todo, seja realizada nos projetos geridos pela ANCINE, nos parece não coadunar com os objetivos dessa Agência inseridos no Artigo 6º da MP nº 2228-1/01, dentre eles a promoção da articulação dos diversos elos da cadeia produtiva da Indústria do Audiovisual, bem como a sua sustentabilidade, uma vez que poderia prejudicar o planejamento e execução do cronograma de produção da obra, e ser capaz de determinar a possível inviabilidade de sua realização, haja vista que a postergação do cronograma de produção, invariavelmente resultará em alteração dos custos do projeto.

A ANCINE, com certeza, precisa determinar prazos iniciais e finais de execução de despesa de um projeto, e, o modelo hoje vigente, parece ser o que mais se aproxima do ideal, uma vez que permite que a produtora possa iniciar a execução de seu projeto a partir da publicação, por parte da ANCINE, de uma aprovação simplificada do projeto, que nada mais é do que uma autorização para captação, sendo que o orçamento efetivo do projeto, onde serão vinculadas as despesas para sua execução, será analisado posteriormente, permitindo que o projeto amadureça e demonstre ser uma obra com atributos melhor definidos artística e financeiramente.

Permitir que o proponente, que acredita no seu projeto, na sua capacidade de angariar funding e na carreira comercial da obra produzida, possa se valer da estratégia de aportar “outros recursos”, representados principalmente por empréstimos que precisam ser reembolsados, por meio dos recursos públicos, quando da sua liberação, nos parece coadunar com os objetivos dessa Agência, inseridos no Artigo 6º da MP 2228-1/01.

Determinar que a execução da obra se inicie apenas após a primeira liberação de recursos não nos parece ser razoável, uma vez que está sujeitando a proponente a todo o trâmite e análise do projeto, para somente executá-lo após a aprovação de seu orçamento. Devemos lembrar que essa forma de condução administrativa por parte da ANCINE, já foi posta em prática

em outros momentos, e nos parece que não logrou êxito, muito pelo contrário, tendo gerado principalmente:

- acúmulo de processos em análise;
- atraso na realização das obras;
- majoração de custos;
- maior pressão por parte dos proponentes para ter seu projeto aprovado, na tentativa de cumprir as “janelas de oportunidade” determinadas pelas agendas artísticas (de eventos, festas populares e disponibilidade dos próprios talentos envolvidos).

Na tentativa de solucionar vários problemas, dentre eles, os acima mencionados, a ANCINE publicou a IN 99, de 29/05/2012, que alterou a IN 22/2003, cujas determinações foram incorporadas na IN 125/2015, e dentre as suas diversas inovações, temos:

- criou a aprovação do projeto, que muito se assemelha, a aprovação para captação, prevista na minuta sob análise, sendo que a proposta atual apresenta melhorias sensíveis em relação àquela Instrução Normativa;
- criou a análise complementar, que muito se assemelha a autorização para execução do projeto, também aperfeiçoada na minuta ora proposta;
- possibilidade de execução de despesas a partir da data de aprovação do projeto, antes de ter o orçamento analisado pela ANCINE, com risco exclusivo da proponente, com possibilidade de reembolso posterior. **Situação proibida na minuta de alteração da IN 125/2015.**

A possibilidade do início da execução do projeto ocorrer antes da primeira liberação de recursos, parece trazer muitos benefícios para a Indústria Audiovisual e para a ANCINE:

- projetos mais maduros, pois a produtora poderá melhor desenvolver seu projeto de forma a planejar de forma mais assertiva seu desenho de produção, e começar a testá-lo, e entregar para análise da ANCINE um projeto mais robusto;
- projetos mais bem estruturados, pois a proponente apresentará orçamentos já revisados, uma vez que já começou a testar seu planejamento/desenho de produção, e já entregará para análise da ANCINE um orçamento já corrigido, bem mais próximo da realidade;
- redução na pressão para início da produção, uma vez que ela poderia ocorrer a partir da aprovação para captação.

Seguindo nesta linha de raciocínio, uma vez permitida a execução de despesas antes da primeira liberação, algumas despesas poderiam ter sua execução, a título exclusivo de contrapartida não reembolsável, autorizadas antes da aprovação para captação.

Dentre essas despesas, podemos citar a aquisição de direitos autorais e as de contratação de roteiro dos projetos da modalidade de produção. Por se tratarem de despesas necessárias para desenvolvimento do projeto, deveriam seguir a mesma regra atualmente prevista no Parágrafo Único do Art. 14 da IN 150/2019, que permite que sejam executadas antes da aprovação do projeto, o que na Minuta de Alteração da IN 125/2015, equivale a serem executadas antes da aprovação para captação. Segue abaixo a redação do Parágrafo Único do Art. 14 das IN 150/2015:

“Parágrafo único. Serão aceitas despesas executadas até um ano antes da data de abertura da conta corrente de movimentação para aquisição de direitos autorais ou contratação de roteiro dos projetos da modalidade de produção, desde que integrem a contrapartida obrigatória ou outras fontes não administradas pela ANCINE e estejam no limite de 5% (cinco por cento) do orçamento global aprovado.”

Prazo final para execução da obra - Emissão do CPB não define o último corte da obra - Determinar que o prazo de conclusão da obra audiovisual seja a data de emissão do CPB, mesmo com a autorização para execução de despesas até 120 dias a contar dessa data, poderá gerar diversos problemas na prestação de contas, uma vez que o CPB, no intuito de cumprir obrigações contratuais, na grande maioria das vezes é emitido antecipadamente, sendo apresentado um corte preliminar da obra.

O material encaminhado para emissão do CPB, necessariamente não representa o corte final da obra que será comercializada, e, por conseguinte, não deveria:

- ser considerado como prazo de conclusão da obra; e
- ser considerado como material para aferição do cumprimento do objeto.

A grande maioria das proponentes se veem obrigadas a emitir o CPB antes do corte final da obra que será comercializado. São muitas as motivações para essa prática, dentre elas:

- muitos contratos de aportes de recursos, dentre eles os de coprodução por meio dos Artigos 3º, 3º-A da Lei 8685/93 e por meio do inciso X, do Art. 39 da MP 2228-1/01, exigem para a liberação da parcela final dos recursos contratados a comprovação da emissão do CPB;
- submissão a análise e emissão da classificação indicativa somente após a comprovação da emissão do CPB;

- a emissão do CPB é condição necessária para ingressar em linhas de financiamento para a distribuição.

Após a emissão precoce do CPB, a obra poderá sofrer diversos ajustes, motivados pela liberação posterior de recursos, necessários para alguns tratamentos de pós-produção, realização de novos cortes motivados pela revisão de sua estratégia comercial, dentre outros. Estas alterações somente poderão ser percebidas pelo analista responsável pela análise do cumprimento do objeto a partir da entrega desse novo material, contendo o corte final, representando a totalidade da execução dos recursos apresentados na Prestação de Contas financeira do projeto.

Outros Depósitos em Conta Corrente do Projeto - Ainda com relação ao aporte de “outros recursos”, a elaboração e execução de qualquer projeto perpassa pelas fases de criação, planejamento, execução, avaliação, atualização do planejamento, continuidade da execução e conclusão do projeto. O projeto audiovisual não é diferente. Ter o projeto e orçamento aprovados, independente do montante de recursos disponível naquele momento para a sua realização, necessariamente não quer dizer que ele não sofrerá alterações durante sua execução, pois somente durante a sua execução é que todo o desenho de produção planejado será posto a prova.

Durante a execução do projeto, os itens/despesas inicialmente aprovados em seu orçamento serão submetidos a diversos fatores que poderão determinar sua variação de valor, dentre eles podemos encontrar:

- escassez de oferta de determinado produto/serviço;
- fato superveniente que pode gerar despesas não previstas, tais como:
 - mudanças climáticas (chuvas inesperadas, frentes frias ou de calor, por exemplo);
 - acidentes durante a produção, inclusive situações externas à produção;
 - alterações demandas pela revisão da estratégia relacionada a futura carreira comercial da obra, que pode determinar alterações/inserções de material gravado;
 - alterações do desenho de produção que serão percebidas como necessárias somente no momento da execução do projeto.

Essas alterações de custo do projeto podem ser tão significativas que podem obrigar a produtora a solicitar o redimensionamento de seu projeto. No entanto, na maioria das vezes, esses incrementos são suportados por recursos próprios da produtora que não serão reembolsados, sendo responsáveis, quando da conclusão do projeto, pela apresentação de uma contrapartida real em volumes superiores ao mínimo legal exigido. Entretanto, esta é uma decisão que precisa ser tomada pela produtora, pois somente ela

conhece a realidade de seu fluxo de caixa, e, portanto, suas disponibilidades econômicas e financeiras.

Determinar que qualquer aporte extra na conta corrente, acima do montante determinado para a contrapartida, seja abatido dos volumes possíveis de captação, parece ser uma ingerência por demais perversa, que pode determinar:

- maior necessidade de redimensionamentos, com alteração do valor do projeto para suportar quaisquer incrementos de despesas custeadas por meio de recursos próprios, e desta forma preservar a captação programada e necessária para a realização do projeto;
- problemas de caixa para a proponente, que antecipou recursos necessários para a execução do projeto em determinado momento e que precisam ser reembolsados por meio de futuras captações, que podem ou não ser realizadas;
- majoração dos valores orçados, com vistas a permitir a inserção de possíveis necessidades de utilização de recursos próprios além dos montantes aportados a título de contrapartida, e dessa forma preservar a captação programada e necessária para a realização do projeto.

O aporte de recursos próprios além do mínimo exigido para contrapartida também possui o aspecto benéfico de atuar como uma espécie de “vacina”, de resguardar a proponente quanto a execução de despesas que, por diversos fatores, podem determinar sua glosa, tais como:

- execução de despesas inerentes ao projeto, possuindo documento fiscal hábil, mas que não se enquadram como item elegível para a execução daquele aporte financeiro, e por equívoco da proponente seu pagamento foi realizado por meio da fonte de recursos indevida;
- execução de despesas inerentes ao projeto, possuindo documento fiscal hábil, mas que foi impresso em papel fotossensível, e por equívoco da proponente, não foi efetuada sua cópia xerográfica, e com o passar do tempo ele se apagou, impedindo sua leitura;
- execução de despesas inerentes e vinculadas ao projeto, possuindo documento fiscal hábil, mas que o mesmo se extraviou;
- execução de despesas inerentes e vinculadas ao projeto, mas, por erro, não se atentou para coletar o documento fiscal hábil definitivo, sendo apresentados outros

documentos intermediários na compra de mercadorias, mas que não possuem valor fiscal;

- documentos fiscais inválidos propriamente ditos.

Todas essas considerações envolvem, além do desenho de produção da obra, o desenho do negócio, onde a proponente estabelece as estratégias econômicas e financeiras para seu projeto e a obra audiovisual dele resultante. Incentivar que as empresas audiovisuais cada vez mais apórtem recursos de outras naturezas, e se preocupem em elaborar estratégias mais robustas, com certeza contribuirão para a construção de uma Indústria Audiovisual cada vez mais forte rumo a sua auto sustentabilidade.

PROPOSTA 6 - A partir das considerações acima, S.M.J., entendemos que algumas previsões legais que não foram trazidas para a Minuta de Alteração da IN 125/2015 representam boas práticas de mercado que precisam ser reguladas pela ANCINE, motivo pelo qual sugerimos os seguintes ajustes na redação do Art. 43 e §1º, com inclusão do §3º, também neste artigo, e na redação do § 3º do Art. 38, com a exclusão de seus §§ 1º e 4º, com a necessidade de sua renumeração, todos da Minuta de Alteração da IN 125/2015 (**em vermelho**):

“Art.43 Serão aceitas despesas executadas entre a data da formalização da aprovação do projeto para captação prevista no Art. 15 primeira liberação de recursos e a data prevista para conclusão da execução financeira do projeto.

§ 1º Para aquisição de direitos autorais ou contratação de roteiro dos projetos da modalidade de produção, serão aceitas despesas executadas até um ano antes da data de a partir da aprovação para captação, desde que integrem a contrapartida obrigatória e estejam no limite de 5% (cinco por cento) do orçamento total.

§2º

§3º Nos casos em que houver despesas executadas para o projeto após a publicação da aprovação do projeto para captação prevista no Art. 15, mas antes da primeira liberação de recursos, a proponente poderá se ressarcir, com recursos públicos, dos gastos que guardem conformidade com o orçamento aprovado.”

“Art. 38

II. As demais captações poderão ser comprovadas por valores recebíveis, da seguinte maneira:

a)

j) contrato de empréstimo com instituição financeira credenciada pelo Banco Central, com propósito específico de investimento no referente projeto audiovisual.

k)

§1º Na hipótese de o valor depositado a título de contrapartida ser superior ao mínimo obrigatório, deverá ser indicada a fonte de financiamento do projeto da qual deverá ser abatida a diferença, para a realização do remanejamento de fontes.

§2º

§ 3o A comprovação do recurso relacionado na alínea “j” do inciso II somente será aceita mediante a apresentação de declaração da proponente comprometendo-se a não pagar o empréstimo com os recursos do fomento indireto ou direto. O empréstimo poderá ser reembolsado apenas com os valores que ultrapassem o mínimo exigido para a liberação dos recursos.

§ 4o Na hipótese do recurso relacionado na alínea “j” do inciso II, deverá ser indicada a fonte de financiamento do projeto da qual deverá ser abatida a diferença, para a realização do remanejamento de fontes.”

Tópico	IN 125/2015	Minuta de Alteração
Rendimentos provenientes das Captações por meio dos Arts. 3º e 3º-A da Lei 8685/93 e Inciso X, do Art. 39 da MP2228-1/01	Arts. 2º - Inciso VIII, Art. 128 - §§2º e 3º.	Art. 2º - Inciso III, Art. 10 - Parágrafo Único, Art. 21 - §1º, Art 38 - inciso I - letra "e".

A Minuta de Alteração da IN 125/2015 mais uma vez inova ao incluir rendimentos, não mais como aporte complementar, mas como aporte ao projeto a ser contabilizado:

- nos montantes autorizados e constantes dos contratos dos mecanismos de incentivo fiscal que usam contas de recolhimento:
 - Art. 3º da Lei 8685/93;
 - Art. 3º-A da Lei 8685/93;
 - Inciso X, do Art. 39 da MP 2228-1/01.
- no teto de captação de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de Reais) relativo aos mecanismos:
 - Art. 3º da Lei 8685/93;
 - Art. 3º-A da Lei 8685/93.

“Art.2 Para os fins desta Instrução Normativa, considerar-se-á, sem prejuízo das definições constantes na Medida Provisória no 2.228-1/01:

I -

III - conta de recolhimento: conta corrente bancária de aplicação financeira especial de titularidade do investidor dos recursos incentivados, a ser mantida no Banco do Brasil, após autorização de abertura emitida pela ANCINE, para a finalidade de depósito de recursos provenientes de incentivos fiscais dos art. 3o e 3o-A, ambos da Lei no 8.685/93, ou do art. 39, inciso X da Medida Provisória no 2.228-1/01, observadas as disposições de instrução normativa específica;

IV -

“Art.10 Deverão ser observados para cada modalidade de projeto audiovisual os seguintes limites máximos de aporte de recursos

por mecanismo fiscal, de acordo com a legislação, podendo ser utilizados concomitantemente:

- I. R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) para os incentivos previstos nos art. 1º e 1º-A da Lei no. 8.685/93, somados; e**
- II. R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) para os incentivos previstos nos artigos 3º e 3º-A da Lei no. 8.685/93, somados.**

Parágrafo único. Serão contabilizados para os limites dispostos no caput os rendimentos provenientes dos recursos transferidos da conta de recolhimento e gerados na conta de captação do projeto.”

“Art.21 Os rendimentos financeiros provenientes das contas de recolhimento, captação e movimentação estão sujeitos às mesmas condições dos valores aos quais foram originados, inclusive quanto à prestação de contas.

§1º Quando provenientes das contas de recolhimento e captação, os rendimentos financeiros serão considerados como aporte ao projeto, para efeito dos montantes autorizados e constantes no contrato de coprodução referido no inciso I do artigo 18.

§2º Apenas é permitido a aplicação financeira dos recursos em fundo de investimento lastreado em títulos públicos federais.”

“Art.38 A comprovação da captação de recursos deverá ser efetivada nos seguintes termos:

I.

a)

e)rendimentos de aplicação financeira de recursos públicos;”

Ao procurarmos a legislação que trata desses mecanismos de incentivo fiscal, encontramos apenas a menção quanto a transferência, dos valores recolhidos, para o projeto audiovisual específico. Nenhum dos diplomas legais consultados faz menção aos rendimentos como parcela para compor os limites citados na referida Minuta de Alteração da IN 125/2015:

- MP 2228-1/01 - Inciso X do Artigo 39 (grifo nosso):

“X - a CONDECINE de que trata o parágrafo único do art. 32, referente à programação internacional, de que trata o inciso XIV do art. 1º, desde que a programadora beneficiária desta isenção opte por aplicar o valor correspondente a 3% (três por cento) do valor do pagamento, do crédito, do emprego, da remessa ou da entrega aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, das importâncias relativas a rendimentos ou remuneração decorrentes da exploração de obras cinematográficas ou videofonográficas ou por sua aquisição ou importação a preço fixo, bem como qualquer montante referente a aquisição ou licenciamento de qualquer forma de direitos, em projetos de produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de longa, média e curta metragens de produção independente, de co-produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente, de telefilmes, minisséries, documentais, ficcionais, animações e de programas de televisão de caráter educativo e cultural, brasileiros de produção independente, aprovados pela ANCINE.”

- Lei 8685/93 – Artigos 3º, 3º-A, inciso II do § 2º do Artigo 4º e Artigo 5º (grifo nosso):

“Art. 3º Os contribuintes do Imposto de Renda incidente nos termos do art. 13 do Decreto-Lei nº 1089, de 1970, alterado pelo art. 2º desta Lei, poderão beneficiar-se de abatimento de 70% (setenta por cento) do imposto devido, desde que invistam no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem de produção independente, e na co-produção de telefilmes e minisséries brasileiros de produção independente e de obras cinematográficas brasileiras de produção independente.”

“Art. 3º-A. Os contribuintes do Imposto de Renda incidente nos termos do art. 72 das Lei nº 9.430, de 27/12/1996, beneficiários do crédito, emprego, remessa, entrega ou pagamento pela aquisição ou remuneração, a qualquer título, de direitos, relativos à transmissão, por meio de radiodifusão de sons e imagens e serviço de comunicação eletrônica de massa por assinatura, de quaisquer obras audiovisuais ou eventos, mesmo os de competições desportivas das quais faça parte representação brasileira, poderão beneficiar-se de abatimento de 70% (setenta por cento) do imposto devido, desde que invistam no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileira de longa-metragem de produção independente e na co-produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente de curta, média e longas-metragens, documentários, telefilmes e minisséries.”

“Art. 4º

§1º.....

II - em nome do contribuinte, do seu representante legal ou do responsável pela remessa, no caso do art. 3º e do art. 3º-A, ambos desta Lei.

III -

§2º

II - limite do aporte de recursos objeto dos incentivos previstos no art. 1º e no art. 1º-A, ambos desta Lei, somados, é de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) e, para o incentivo previsto no art. 3º e no art. 3º-A, ambos desta Lei, somados, é de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), podendo esses limites serem utilizados concomitantemente;”

“Art. 5º Os valores depositados nas contas de que trata o inciso I do § 1º do art. 4º e não aplicados no prazo de 48 (quarenta e oito) meses da data do primeiro depósito e os valores depositados nas contas de que trata o inciso II do § 1º do art. 4º e não aplicados no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, prorrogável por igual período, serão destinados ao Fundo Nacional da Cultura, alocados no Fundo Setorial do Audiovisual.”

Obs.: Gostaríamos de enfatizar que no Artigo 5º da Lei 8685/93, o legislador apresentou a mesma forma de destinação para todos os incentivos fiscais previstos nesse diploma (Arts. 1º, 1º-A, 3º e 3º-A), não parecendo querer diferenciar a composição dos tetos de cada incentivo.

- Decreto 6304/2007, que regulamenta a Lei 8685/93 (grifo nosso):

“Art. 10. Os contribuintes do imposto sobre a renda incidente nos termos do art. 13 do Decreto-Lei n o 1.089, de 2 de março de 1970, poderão deduzir o valor correspondente a setenta por cento do imposto sobre a renda devido para ser investido no desenvolvimento de projetos, aprovados pela ANCINE, para a produção de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem de produção independente, e na co-produção de telefilmes e minisséries brasileiros de produção independente e de obras cinematográficas brasileiras de produção independente.”

“Art. 11. Os contribuintes do imposto sobre a renda incidente nos termos do art. 72 da Lei n o 9.430, de 27 de dezembro de 1996 , beneficiários do crédito, emprego, remessa, entrega ou pagamento pela aquisição ou remuneração, a qualquer título, de direitos, relativos à transmissão, por meio de radiodifusão de sons e imagens e serviço de comunicação eletrônica de massa por assinatura, de quaisquer obras audiovisuais ou eventos, mesmo os de competições desportivas das quais faça parte representação brasileira, poderão deduzir o valor correspondente a setenta por cento do imposto sobre a renda devido para ser investido no desenvolvimento de projetos, aprovados pela ANCINE, para a produção de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem de produção independente e na co-produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente de curta, média e longas-metragens, documentários, telefilmes e minisséries.”

“Art. 13. O contribuinte que optar pelo uso da dedução prevista nos arts. 10 e 11 depositará, dentro do prazo legal fixado para o recolhimento do imposto, o valor correspondente à dedução do imposto em conta de aplicação financeira especial, em instituição financeira pública, cuja movimentação sujeitar-se-á a prévia comprovação pela ANCINE de que se destina a investimentos em projetos de produção de obras audiovisuais cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente.”

“Art. 14. Os projetos a que se referem os arts. 10 a 12 deverão atender cumulativamente aos seguintes requisitos:

I -

II - o somatório dos aportes de recursos objeto das deduções previstas nos arts. 10 e 11 é limitado a R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais).”

Obs.: Gostaríamos de enfatizar que no inciso II do Artigo 14 do Decreto 6304/2007, o legislador afirmou que o teto de dedução será composto pelo “(...) **somatório dos aportes de recursos objeto das deduções (...)**”, não incluindo os rendimentos nessa composição.

“Art. 15. Os projetos produzidos com os recursos decorrentes da opção por aplicar três por cento das importâncias relativas a rendimentos ou remuneração, pagos, creditados, empregados, remetidos ou entregues aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, pela exploração no País de obras cinematográficas e videofonográficas ou por sua aquisição ou importação a preço fixo, bem como qualquer montante referente à aquisição ou licenciamento de qualquer forma de direitos, em contrapartida da isenção da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE de que trata o inciso X do art. 39 da Medida Provisória n o 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, poderão utilizar-se da dedução relativa ao investimento, na forma dos arts. 3 o e 4 o , ao patrocínio, na forma do art. 5 o , e aos programas especiais de fomento, na forma do art. 6 o , limitado a noventa e cinco por

cento do total do orçamento aprovado pela ANCINE para o projeto.

§ 1º Poderão beneficiar-se da dedução que trata caput os projetos relativos à produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de longa, média e curta metragens de produção independente, de co-produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente, de telefilmes, minisséries, documentais, ficcionais, animações e de programas de televisão de caráter educativo e cultural, brasileiros de produção independente, aprovados pela ANCINE.

§ 2º Os valores decorrentes da opção de aplicar três por cento das importâncias relativas a rendimentos ou remuneração a que se refere o caput na produção de obras mencionadas no § 1º deverão ser depositados na data do pagamento, do crédito, do emprego, da remessa ou da entrega aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, em conta de aplicação financeira especial em instituição financeira pública, em nome do contribuinte.

§ 3º Os valores previstos no caput não poderão ser aplicados em obras audiovisuais de natureza publicitária.

§ 4º A liberação dos valores depositados na conta de aplicação financeira especial de que trata o § 2º fica condicionada à integralização de pelo menos cinquenta por cento dos recursos aprovados para a realização do projeto.”

- Instrução normativa nº 133, de 07 de março de 2017, da ANCINE (grifo nosso):

“Art. 3º Os contribuintes do Imposto de Renda e da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE, que optarem pelos benefícios fiscais previstos nos art. 3º ou 3º-A da Lei nº. 8.685/93 e art. 39, X, da MP nº. 2.228-1/01, deverão autorizar o responsável pela remessa a depositar, em conta de recolhimento, os montantes preceituados naqueles dispositivos legais para futuro investimento em projetos audiovisuais aprovados pela ANCINE, nos termos desta Instrução Normativa.”

“Art. 9º A empresa titular da conta de recolhimento aplicará os recursos provenientes dos benefícios fiscais recolhidos por meio dos boletos bancários em projetos aprovados pela ANCINE.”

“Art. 15. Os rendimentos financeiros pertinentes ao valor do investimento principal deverão ser transferidos para o projeto beneficiado, não sendo considerados para efeito do montante autorizado e constante no contrato de coprodução.”

Ao analisarmos os diplomas acima, tendo em vista a sua diversidade, verificamos que cada um tem a sua finalidade, e são organizados por meio de uma hierarquia formal definindo qual diploma possui ascendência sobre o outro. No Brasil, essa hierarquia é demonstrada pela Pirâmide de Kelsen.

A Pirâmide de Kelsen demonstra a hierarquia que os diplomas legais devem se submeter, sob pena de que os mesmos possam provocar verdadeiros conflitos no momento de sua aplicação ao caso concreto. No topo da pirâmide proposta por Hans Kelsen, está a Constituição, que representa a

Lei maior, tendo abaixo desta os Tratados Internacionais, as Leis Complementares e as Leis Ordinárias, em seguida os Decretos, os Decretos Legislativos, são normativos caracterizados como superiores.

As Resoluções, Portarias, Instruções Normativas, Avisos, Regimentos, são normativos classificados como inferiores, que, necessariamente, têm que observar e respeitar o disposto nas normas jurídicas superiores. Esta classificação pode ser encontrada no Decreto 10.139, de 28/11/2019.

Por esses motivos, S.M.J. a partir da constatação que uma norma inferior não pode alterar uma norma superior, fato demonstrado nas legislações supracitadas, que conta inclusive com a participação de uma Instrução Normativa da ANCINE, sugerimos que os preceitos do Art. 15 da IN 133/2017 sejam mantidos e a Minuta de Alteração da IN 125 seja ajustada.

Além das questões acima, em toda a jurisprudência relacionada a execução de recursos públicos por meio de projetos, nas mais diversas áreas, sejam eles oriundos de incentivo fiscal ou orçamentários, os rendimentos financeiros auferidos quando das aplicações de tais recursos em fundos de investimento lastreados por títulos públicos federais, e em alguns casos, aplicados em cadernetas de poupança, são caracterizados como:

- aportes complementares ao projeto, com vistas a potencializar a execução do objeto;
- obrigatória sua utilização no objeto do projeto;
- devolução aos cofres públicos, no caso de não utilização no objeto do projeto;
- recursos complementares, quando a proponente não logra êxito na captação da integralidade do teto disponibilizado para a execução do seu projeto, no caso dos incentivos fiscais.

Normalmente na execução de projetos em outros órgãos públicos, a exemplo do que ocorre com aqueles executados por meio de recursos do FSA, são verificadas a existência apenas da(s) conta(s) de movimentação, onde são depositados os recursos orçamentários e aqueles relacionados a contrapartida obrigatória, quando prevista.

Os mecanismos de incentivo fiscal geridos pela ANCINE, além da(s) conta(s) de movimentação, também exigem a abertura de outras contas:

- contas de recolhimento – provenientes dos mecanismos previstos nos Arts. 3º e 3º-A da Lei 8685/93, e no Inciso X, do Art. 39 da MP 2228-1;

- contas de captação – onde os recursos captados pela proponente são depositados, e aguardam o projeto atingir o volume mínimo necessário para sua liberação nas contas de movimentação.

Na maioria dos mecanismos de incentivo fiscal, o responsável pelo projeto vai ao mercado a procura de investidores/patrocinadores, e estes quando decidem participar daquela empreitada, fazem os depósitos, dos valores referentes aos incentivos fiscais pretendidos, diretamente nas contas de captação do projeto. O proponente, para comprovar tal aporte, lhes entrega um documento, uma espécie de recibo de captação, que deverá ser utilizado no momento do ajuste anual do Imposto de Renda, onde o patrocinador/investidor poderá pleitear o abatimento do imposto recolhido.

No caso dos mecanismos que possuem contas de recolhimento, os beneficiários desse incentivo fiscal, diferentemente dos demais mecanismos, ao invés de depositarem diretamente nas contas de captação do projeto os valores referentes aos incentivos fiscais pretendidos, realizam esses depósitos nas contas de recolhimento, uma vez que a legislação lhes outorga um prazo, que varia conforme o mecanismo, para poder destinar tais recursos ao projeto audiovisual.

Para todas as contas destinatárias de recursos públicos existe a obrigatoriedade de aplicação financeira dos montantes nelas depositados, e os rendimentos auferidos, necessariamente precisam ser utilizados nessa ordem:

- prioritariamente no mesmo projeto destinatário do recurso público que o originou o rendimento; e
- caso esse mesmo projeto não apresente condições de absorver tais recursos, os rendimentos deverão ser recolhidos ao Erário.

No caso dos projetos executados por meio de incentivos fiscais, é verificada a existência de expressivo lapso temporal entre o aporte do recurso por meio do patrocinador/investidor/coprodutor e sua liberação na conta de movimentação do projeto. Essa situação, na grande maioria das vezes ocorre a revelia da proponente, que tem todo o interesse em ter esses recursos disponíveis o mais rápido possível, e executar o projeto o quanto antes.

PROPOSTA 7 - A partir das considerações acima, S.M.J., entendemos que a Minuta de Alteração da IN 125/2015 não pode inovar acrescentando obrigações ao texto legal, como também deve tratar com isonomia as matérias que versam sobre o mesmo tema, portando, não se deve criar entendimentos diferenciados para a utilização dos rendimentos financeiros provenientes de depósitos suportados por mecanismos de incentivo fiscal diferentes, afinal de contas, todos os mecanismos tem o objetivo de disponibilizar recursos para a execução do projeto, e quanto mais rápido eles puderem ser liberados para os proponentes executarem seus projetos, mais obras audiovisuais e com menor

custo serão produzidas. Nesse diapasão sugerimos a exclusão do Parágrafo Único do Art. 10, alteração do § 1º, inclusão do § 3º no Art. 21, ajuste na letra “e” do Inciso I do Art. 38 e exclusão do Art. 85, todos da redação da Minuta de Alteração da IN 125/2015 (**em vermelho**):

“Art.10 Deverão ser observados para cada modalidade de projeto audiovisual os seguintes limites máximos de aporte de recursos por mecanismo fiscal, de acordo com a legislação, podendo ser utilizados concomitantemente:

I. R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) para os incentivos previstos nos art. 1o e 1o-A da Lei no. 8.685/93, somados; e

II. R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) para os incentivos previstos nos artigos 3o e 3o-A da Lei no. 8.685/93, somados.

Parágrafo único. Serão contabilizados para os limites dispostos no caput os rendimentos provenientes dos recursos transferidos da conta de recolhimento e gerados na conta de captação do projeto.”

“Art.21 Os rendimentos financeiros provenientes das contas de recolhimento, captação e movimentação estão sujeitos às mesmas condições dos valores aos quais foram originados, inclusive quanto à prestação de contas.

§1o Quando provenientes das contas de recolhimento e captação, os Os rendimentos financeiros provenientes das contas de recolhimento, captação e movimentação serão considerados como aporte complementar ao projeto, devendo ser utilizado no objeto do projeto ou recolhidos ao Erário. para efeito dos montantes autorizados e constantes no contrato de coprodução referido no inciso I do artigo 18.

§2o Apenas é permitido a aplicação financeira dos recursos em fundo de investimento lastreado em títulos públicos federais.

§ 3º Os rendimentos financeiros não serão considerados como investimento, para efeito dos montantes autorizados e constantes no contrato de coprodução.”

“Art.38 A comprovação da captação de recursos deverá ser efetivada nos seguintes termos:

I.

a)

e)rendimentos de aplicação financeira de recursos públicos que serão considerados aporte complementar ao projeto.;”

Art.85 O artigo 15 da Instrução Normativa n.o 133, de 7 de março de 2017 passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 15. Os rendimentos financeiros pertinentes ao valor do investimento principal deverão ser transferidos para o projeto beneficiado e serão considerados para efeito do montante autorizado e constante no contrato de coprodução.

Tópico	IN 125/2015	Minuta de Alteração
--------	-------------	---------------------

Redimensionamento	Art. 2º - Inciso XXXII, Art. 45, Art. 107 e 108.	Art. 57 - §1º, Art. 58 108.
-------------------	--------------------------------------------------	-----------------------------

A Minuta de Alteração da IN 125/2015 restringiu a possibilidade de redimensionamento apenas quando ocorrerem casos fortuitos ou de força maior, conforme § 1º do Artigo 57 (grifo nosso):

“Art.57 Após a aprovação para execução, o projeto poderá ser redimensionado uma única vez, por meio de solicitação encaminhada de forma fundamentada, acompanhada da seguinte documentação:

I. Formulário de Acompanhamento de Execução do projeto - FAE, de acordo com o modelo disponível no sítio eletrônico da ANCINE; e

II. recibos de captação pela Lei no 8.313/91, recibos de captação pelo art. 1o-A da Lei no 8.685/93 e recibo de subscrição de Certificados de Investimento Audiovisual para captações pelo art. 1o da Lei no 8.685/93, ainda não apresentados, quando houver.

§1o. Somente serão concedidos redimensionamentos com aumento de valores nas hipóteses de caso fortuito ou força maior, devidamente comprovados.

§2o. A ANCINE poderá, para a análise da solicitação de redimensionamento de que trata o caput, determinar avaliação da prestação de contas parcial, mediante apresentação da documentação prevista em Instrução Normativa específica. “

A elaboração e execução de qualquer projeto perpassa pelas fases de criação, planejamento, execução, avaliação, atualização do planejamento, execução e conclusão do projeto. O projeto audiovisual não é diferente. Ter o projeto e orçamento aprovados, independente do montante de recursos disponível naquele momento para a sua realização, necessariamente não quer dizer que ele não sofrerá alterações durante sua execução, pois somente durante essa etapa é que todo o desenho de produção planejado inicialmente será posto a prova.

Durante a execução do projeto, os itens/despesas inicialmente aprovados em seu orçamento serão submetidos a diversos fatores que poderão determinar sua variação de valor, dentre eles podemos encontrar:

- escassez de oferta de determinado produto/serviço;
- fato superveniente que pode gerar despesas não previstas, tais como:
 - revisão da estratégia relacionada a futura carreira comercial da obra, que pode determinar alterações/inserções de material gravado;
 - alterações do desenho de produção que serão percebidas como necessárias somente no momento da execução do projeto.

- Casos fortuitos ou de força maior:
 - mudanças climáticas (chuvas inesperadas, frentes frias ou de calor, por exemplo);
 - acidentes durante a produção, inclusive situações externas à produção.

Essas alterações de custos do projeto, que, conforme demonstrado acima, podem ocorrer por outros motivos que não “caso fortuito ou força maior”, podem, em alguns casos, obrigar a produtora a ter que solicitar o redimensionamento de seu projeto.

Nenhum proponente gosta de redimensionar seu projeto, pois essa decisão com certeza atrasará o cronograma de execução da obra, que ficará aguardando pronunciamento da ANCINE, para que então possa ser realizado todo o trâmite de aporte e liberação de recursos para sua conclusão.

Todas essas considerações, envolvem, além do desenho de produção da obra, o desenho do negócio, onde a proponente estabelece as estratégias econômicas e financeiras para seu projeto e a obra audiovisual dele resultante.

Impedir a proponente de alterar o projeto, no qual foram vislumbradas condições / perspectivas diferentes daquelas inicialmente pensadas, significa cercear sua liberdade artística e econômica e impedir que sua obra possa alcançar outros patamares que, inclusive, poderão influenciar positivamente a estrutura da empresa produtora, conforme o grau de exposição de sua obra em sua carreira comercial no Brasil, e quiçá no mercado internacional.

Permitir que as empresas audiovisuais possam melhor se estruturar, e concluírem projetos que consigam cada vez maior projeção, seja no mercado brasileiro ou no exterior, com certeza contribuirá para a construção de uma Indústria Audiovisual mais forte rumo a sua auto sustentabilidade.

PROPOSTA 8 - A partir das considerações acima, S.M.J., entendemos que a Minuta de Alteração da IN 125/2015 não pode restringir o redimensionamento apenas para os casos fortuitos ou de força maior. Nesse diapasão sugerimos a exclusão do §1 e renumeração do § 2º, do Art. 57 da redação da Minuta de Alteração da IN 125/2015 (**em vermelho**):

“Art.57 Após a aprovação para execução, o projeto poderá ser redimensionado uma única vez, por meio de solicitação encaminhada de forma fundamentada, acompanhada da seguinte documentação:

I. Formulário de Acompanhamento de Execução do projeto - FAE, de acordo com o modelo disponível no sítio eletrônico da ANCINE; e

II. recibos de captação pela Lei no 8.313/91, recibos de captação pelo art. 1o-A da Lei no 8.685/93 e recibo de subscrição de Certificados de Investimento Audiovisual para captações pelo art. 1o da Lei no 8.685/93, ainda não apresentados, quando houver.

§1o. Somente serão concedidos redimensionamentos com aumento de valores nas hipóteses de caso fortuito ou força maior, devidamente comprovados.

§2o. A ANCINE poderá, para a análise da solicitação de redimensionamento de que trata o caput, determinar avaliação da prestação de contas parcial, mediante apresentação da documentação prevista em Instrução Normativa específica. “

Tópico	IN 125/2015	Minuta de Alteração
Coexecução	Art. 2º Inciso V, Arts. 73 a 82	-

Causa-nos estranheza a exclusão da coexecução da Minuta de Alteração da IN 125/2015.

A coexecução na ANCINE foi instituída a partir da publicação da IN 110/2012, e teve por objetivo regular uma prática de mercado, que muito se aproxima dos institutos do “executor” e “interveniente”, existentes na legislação de convênios, amplamente difundida e utilizada por diversos entes que executam projetos por meio de recursos públicos.

A associação entre empresas para execução de um projeto é uma prática bastante salutar que permite:

- redução de custos de execução;
- troca de experiências;
- possibilidade de empresas, que possuem sócios coincidentes, de se especializar em determinadas áreas e compartilhar a execução de determinadas fases do projeto, quando oportuno.

Permitir que as empresas audiovisuais possam melhor estruturar seu desenho de negócios, de forma a cada vez mais se aprimorarem empresarialmente e concluírem seus projetos de forma mais célere e com custos menores, com certeza contribuirá para a construção de uma Indústria Audiovisual mais forte rumo a sua auto sustentabilidade.

PROPOSTA 9- A partir das considerações acima, S.M.J., entendemos que o instituto da “coexecução” deve ser retornado para a Minuta de Alteração da IN 125/2015. Nesse diapasão sugerimos a inclusão do Inciso XI no Artigo 2º e o retorno dos artigos abaixo, para a Minuta de Alteração da IN 125/2015 (em vermelho):

“2º

XI– coexecutor: pessoa jurídica associada à proponente, devidamente registrada na ANCINE, quando brasileira, indicada pela proponente para executar parte do projeto, devendo ser constituído por meio de contrato específico entre as partes, previamente apresentado para análise e aprovação por parte da ANCINE;”

“Art. X1. Os projetos audiovisuais também poderão ser executados por coexecutores, condicionada à apresentação de cópias dos contratos discriminando a coexecução e à aprovação prévia por parte da ANCINE.

§ 1º O contrato de coexecução entre empresas brasileiras deverá estabelecer o volume das despesas que serão realizadas pelos coexecutores, não podendo ser superior a 50% (cinquenta por cento) do valor total do orçamento aprovado para o projeto.

§ 2º Os contratos de coexecução entre empresas brasileiras, devidamente registradas na ANCINE, somente serão aceitos para fins de execução de parte do projeto se os signatários comprovarem, simultaneamente, os seguintes requisitos:

I– regularidade fiscal, tributária, previdenciária, com o FGTS, Justiça do Trabalho, CEIS, Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, e no CADIN, de acordo com as certidões negativas de débito emitidas pela Receita Federal do Brasil e pela Caixa Econômica Federal; e

II– regularidade junto à prestação de contas e ao registro de empresas, ambos da ANCINE.

§ 3º Os contratos entre proponentes e os coexecutores deverão estabelecer:

I– volume das despesas que serão realizadas pelos coexecutores, não podendo ser superior a 50% (cinquenta por cento) do valor total do orçamento aprovado para o projeto;

II – para projetos com primeira liberação de recursos até a data anterior à vigência desta Instrução Normativa, obrigatoriedade de indicação de conta de movimentação, de titularidade do coexecutor, aberta em instituição financeira de sua preferência exclusivamente para a movimentação de recursos inerentes ao projeto, a qual deverá ser autorizada pela ANCINE;

III – para projetos com primeira liberação de recursos a partir da data de vigência desta Instrução Normativa, obrigatoriedade de indicação de conta de movimentação, de titularidade do coexecutor, aberta pela ANCINE junto ao Banco do Brasil exclusivamente para a movimentação de recursos inerentes ao projeto, a qual deverá ser autorizada pela ANCINE; e

IV – a possibilidade de os coexecutores firmarem contratos necessários à execução dos itens orçamentários sob sua responsabilidade.

Art. X2. Somente serão aceitas despesas realizadas por coexecutores cujos contratos firmados entre as partes tenham sido aprovados previamente pela ANCINE, e cujos comprovantes tenham sido, obrigatoriamente, emitidos em seu nome, devidamente identificados conforme estabelecido na Instrução Normativa de Prestação de Contas.

Art. X3. A ANCINE emitirá seu parecer acerca do contrato para coexecução do projeto em prazo máximo de 30 (trinta) dias a contar da data de protocolo dos documentos na ANCINE.

Parágrafo único. A conta de movimentação do coexecutor somente será aberta pela ANCINE após a emissão de parecer de aprovação dos termos do contrato de coexecução.

Art. X4. Os contratos celebrados entre as proponentes e os coexecutores apenas para execução de despesas não serão aceitos como contratos de coprodução da obra, não gerando, portanto, transferência de direitos patrimoniais previamente existentes, o que deverá ser regulamentado por contrato específico.

Art. X5. A proponente será a responsável junto à ANCINE sobre a execução da integralidade dos recursos disponibilizados para o projeto, sendo o coexecutor corresponsável sobre a parcela das despesas por ele executadas que venham a ser glosadas.

Art. X6. Os coprodutores poderão figurar como coexecutores do projeto e, desta forma, apresentar comprovantes de despesas em seu nome, desde que seus contratos de coprodução apresentem os requisitos do § 3º do art. X1 e não se enquadrem na vedação prescrita no art. X8.

Art. X7. Somente será aceita empresa estrangeira como coexecutora nos casos em que:

I – o projeto tenha sido enquadrado como coprodução internacional, já tendo sido emitido o seu reconhecimento provisório, ficando dispensadas as verificações de regularidade constantes do § 2º do art. 73;

II – o coexecutor estrangeiro, caso não configure como coprodutor internacional, comprove ser uma empresa produtora audiovisual, por meio de registro junto à entidade estrangeira que exerça atividades correlatas às da ANCINE no país da nacionalidade do coexecutor;

III – o contrato de coexecução entre a empresa brasileira e a empresa estrangeira estabeleça o volume das despesas que serão realizadas pelos coexecutores, não podendo ser superior a 50% do valor total;

IV – os comprovantes das despesas realizadas pelos coexecutores sejam emitidos em seu nome, devidamente identificados conforme estabelecido na Instrução Normativa específica de prestação de contas; e

V – os coexecutores estrangeiros não se enquadrem na vedação prescrita no art. 80, conforme declaração da entidade estrangeira que exerça no país da nacionalidade do coexecutor atividades correlatas à ANCINE.

Parágrafo único. Nos casos em que o coexecutor for empresa estrangeira, os contratos especificados no art. 73 deverão indicar o volume de despesas de responsabilidade do produtor brasileiro, que serão realizadas pelo coexecutor, não podendo implicar alteração na partição de direitos sobre a obra tal qual definida no contrato de coprodução internacional.

Art. X8. Não poderão figurar como coexecutores pessoas jurídicas que apresentem associação ou vínculo, direto ou indireto, com agentes econômicos que operem serviços de comunicação pública de obras audiovisuais, tais como empresas de serviços de radiodifusão de sons e imagens, empresas prestadoras de serviços de acesso condicionado, distribuidoras cinematográficas, de vídeo ou de programas de televisão, empresas de telefonia fixa, empresas de telefonia móvel celular. Parágrafo único. A vedação prevista no caput não se aplica às empresas distribuidoras brasileiras nos termos do § 1º do art. 1º da Medida Provisória nº 2.228-1/01, que poderão figurar como coexecutores exclusivamente para as despesas de comercialização aprovadas pela ANCINE, e não poderão ser remunerados a título de gerenciamento e execução.

Art. X9. Somente os coexecutores brasileiros poderão ser remunerados a título de gerenciamento conforme previsto no parágrafo único do art. 12 da Lei nº. 11.437/06. Parágrafo único. O somatório dos pagamentos efetuados a título de gerenciamento não poderá ser superior ao aprovado na ANCINE para este item orçamentário.

Art. X10. Para os recursos contratados pelo Fundo Setorial do Audiovisual apenas será admitida sua execução por coexecutores, na forma descrita neste artigo, quando o regramento do Fundo permitir esta configuração.”

Tópico	IN 125/2015	Minuta de Alteração
Remanejamento Interno	Art. 2º - Inciso XXXV, Art. 44, Art. 105 e 106.	Art. 55 e 56

A elaboração e execução de qualquer projeto perpassa pelas fases de criação, planejamento, execução, avaliação, atualização do planejamento, execução e conclusão do projeto. O projeto audiovisual não é diferente. Ter o projeto e orçamento aprovados, independente do montante de recursos disponível naquele momento para a sua realização, necessariamente não quer dizer que ele não sofrerá alterações durante sua execução, pois somente durante essa fase é que todo o desenho de produção será posto a prova.

Durante a execução do projeto, os itens/despesas inicialmente aprovados em seu orçamento serão submetidos a diversos fatores que poderão determinar sua variação de valor, dentre eles podemos encontrar:

- escassez de oferta de determinado produto/serviço;
- fato superveniente que pode gerar despesas não previstas, tais como:

- revisão da estratégia relacionada a futura carreira comercial da obra, que pode determinar alterações/inserções de material gravado;
 - alterações do desenho de produção que serão percebidas como necessárias somente no momento da execução do projeto.
- casos fortuitos ou de força maior:
- mudanças climáticas (chuvas inesperadas, frentes frias ou de calor, por exemplo);
 - acidentes durante a produção, inclusive situações externas à produção.

Essas alterações de custo do projeto podem ser significativas e obrigar a produtora a solicitar o redimensionamento de seu projeto. No entanto, na maioria das vezes, esses ajustes são suportados por meio de remanejamento interno de valores, entre itens orçamentários, que não necessariamente implicam em alteração do valor final do projeto.

Não há dúvidas que a ANCINE precisa acompanhar a execução do projeto, coibindo alterações indesejadas, mas, também não pode engessar sua execução de forma que tenha que ser interrompida sempre que for verificada a existência de alguma modificação em seu desenho de produção.

O desafio da ANCINE é estabelecer a dosimetria de parâmetros de acompanhamento, que permita identificar possíveis alterações que carecem de verificação prévia, pois podem comprometer a boa execução da obra, e até mesmo o cumprimento das obrigações assumidas quando da aprovação/liberação de recursos, e aquelas que não comprometem a execução do projeto, representando apenas pequenos ajustes do orçamento, sem maiores consequências.

Avaliar os ditames do Artigo 55 da Minuta de Alteração da IN 125/2015 sem ter acesso “(...) **os limites para os grandes itens orçamentários, quando estes forem estabelecidos pela ANCINE (...)**”, se torna totalmente prejudicado, restando então analisar o Art. 56, onde todos os projetos deverão se enquadrar.

“Art.55 Respeitados os limites para os grandes itens orçamentários, quando estes forem estabelecidos pela ANCINE, o remanejamento interno de valores não necessita de aprovação prévia por parte da ANCINE. “

“Art.56 No caso de projetos que não tenham limites estabelecidos, eventual remanejamento interno deverá ser submetido à análise prévia por parte da ANCINE quando houver extrapolação de 10% (dez por cento) em qualquer dos grandes itens orçamentários.

§ 1o. A solicitação de análise prévia prevista no caput deverá ser encaminhada à ANCINE de forma fundamentada, acompanhada do FAE do projeto, e estará condicionada à aprovação para execução parcial do projeto.

§ 2º No caso dos projetos de produção, o remanejamento entre valores de produção –etapas de desenvolvimento, pré-produção, produção e pós-produção – e de comercialização, no caso de projetos previamente aprovados com esta previsão de despesas, configurará redimensionamento.”

Com relação ao Artigo 56 da Minuta de Alteração da IN 125/2015, onde todos os projetos inicialmente deverão se enquadrar, exigir a justificativa prévia para alterações de itens orçamentários cujo somatório seja superior a 10% do valor do grande item a que se vinculam, nos parece que poderá ocasionar severos problemas para a ANCINE e para as produtoras em geral.

A redação hoje vigente acerca do remanejamento de itens orçamentários, teve origem na tentativa da ANCINE em estabelecer a dosimetria entre:

- qual a alteração da execução do projeto precisa ser analisada previamente a sua realização, pois comprometem significativamente o projeto já aprovado; e
- qual alteração do projeto pode ser justificada ao final da execução, sem comprometer as características do projeto aprovado, bem como as obrigações assumidas pela proponente.

Entendemos que não se trata aqui de aprovação prévia de execução, mas tão somente do momento em que será apresentada a justificativa para a execução de determinado montante, se previamente, ou posteriormente a sua execução, podendo:

- não ser aceita, e negada a possibilidade de execução de determinada despesa; ou
- glosada, caso já tenha sido executada e as justificativas não sejam aceitas.

Até outubro de 2008, toda e qualquer alteração orçamentária deveria ser solicitada previamente a ANCINE, o que gerava uma grande demanda de solicitações, muitas vezes mais de uma análise por projeto, ocasionando uma grande quantidade de pedidos, que sobrecarregavam a ANCINE, resultando em acúmulos de solicitações pendentes de conclusão.

Na tentativa de se estabelecer uma dosimetria de parâmetros de acompanhamento, foi publicada a IN 78/2008, incluindo o Artigo 45-A na IN22/2003, com a seguinte redação:

“Art. 45-A. A execução física e financeira do projeto deverá obedecer aos valores constantes em cada rubrica orçamentária incluída no orçamento global aprovado pela ANCINE.

§ 1º O remanejamento interno de valores entre rubricas orçamentárias, que não implique redimensionamento, deverá ser submetido à análise prévia por parte da ANCINE sempre que:
a) implique alteração superior a 20% do valor de pelo menos um item orçamentário; e/ou

b) a soma total dos valores das rubricas alteradas supere 10% do orçamento global aprovado pela ANCINE.

§ 2º A solicitação de remanejamento interno prevista no § 1º deste art. deverá ser encaminhada à ANCINE por meio de:

a) carta, datada e assinada pelo representante legal da proponente, justificando as alterações;

b) orçamento analítico, impresso e em mídia ótica (CD ou similar), conforme modelo disponível no portal da ANCINE, assinalando as rubricas que se pretende alterar.

§ 3º O remanejamento interno de valores entre as rubricas orçamentárias que não se enquadre nas condições dispostas nos itens “a” e/ou “b” do § 1º deste art. deverá constar de novo orçamento analítico, conforme modelo disponível no portal da ANCINE, conforme modelo desta Instrução Normativa, assinalando as rubricas que sofreram alteração de valor, acompanhado das respectivas justificativas, a ser encaminhado juntamente com a Prestação de Contas Final.”

As regras acima foram aplicadas pela ANCINE, mas durante sua execução, foi verificado que ainda careciam de alguns ajustes, que foram realizados mais tarde, por meio da IN 110/2012, que criou o Art. 45-A na IN 22/2003, publicada no início de janeiro de 2013, cujas regras muito se assemelham aquelas hoje vigentes na IN 125/2015:

“Art. 45-A. A execução física e financeira do projeto deverá obedecer aos valores constantes do orçamento Analítico aprovado pela ANCINE.

§ 1º O remanejamento interno do orçamento que não implique redimensionamento, deverá ser submetido à análise prévia por parte da ANCINE sempre que o somatório das alterações dos valores constantes do orçamento analítico aprovado pela ANCINE extrapole 20% (vinte pontos percentuais) do orçamento global aprovado para o projeto.

§2º As alterações sofridas no orçamento de que trata o parágrafo 1º deste artigo englobam os montantes executados acima dos valores constantes do orçamento analítico aprovado pela ANCINE, bem como a inclusão de novos itens orçamentários condizentes com o projeto.

§ 3º A solicitação de remanejamento interno prevista no parágrafo 1º deste artigo se fará necessária somente quando o somatório das alterações dos valores constantes do orçamento analítico aprovado pela ANCINE extrapolar 20% (vinte pontos percentuais) do orçamento global aprovado para o projeto, e deverá ser encaminhada à ANCINE por meio de:
a) carta, datada e assinada pelo representante legal da proponente, justificando as alterações;
b) orçamento analítico, impresso e em mídia ótica (CD ou similar), conforme modelo disponível no portal da ANCINE, assinalando os menores itens orçamentários que se pretende alterar.

§ 4º Os valores executados diferentemente do orçamento aprovado que não impliquem o remanejamento interno previsto nos parágrafos 1º e 2º deste artigo deverão constar de orçamento analítico, conforme modelo disponível no portal da ANCINE, assinalando os itens que sofreram alteração, acompanhados das respectivas justificativas, a serem encaminhados juntamente com a prestação de contas final.”

A metodologia acima demonstrou ser um caminho possível de ser utilizado pela ANCINE, permitindo certa agilidade para o Mercado, não abrindo mão da segurança no acompanhamento da execução do projeto, que também possuía outros pontos de controle.

A alteração ora pretendida parece engessar por demais a execução da obra, podendo ocasionar:

- para a proponente:
 - interrupção na execução de seu projeto;
 - desmobilização da equipe;
 - aumento de custos;
 - perda das janelas de oportunidades determinadas pela agenda de eventos, festas populares e talentos envolvidos na produção da obra.

- Para a ANCINE:
 - aumento de solicitações de análise;
 - impacto na força de trabalho para outras análises;
 - não cumprimentos dos prazos de respostas previstos na IN.

Entendemos que a metodologia hoje vigente permitiu um melhor planejamento de força de trabalho por parte da ANCINE, e se aproxima das necessidades do mercado para a execução de seu projeto, motivo pelo qual sugerimos a manutenção da redação atual, que permite a apresentação das justificativas relacionadas ao remanejamento de itens orçamentários, cujo somatório das extrapolações verificadas, não ultrapasse o montante de 20% do valor global aprovado para o projeto, juntamente com sua prestação de contas final.

PROPOSTA 10 - A partir das considerações acima, S.M.J., entendemos que a Minuta de Alteração da IN 125/2015 precisa recuperar a dosimetria utilizada na IN 125/2015 para remanejamento de itens orçamentários, restando prejudicada a análise do Artigo 55, haja vista a não disponibilização da parametrização de limites dos “grandes Itens orçamentários”, motivo pelo qual, quando da disponibilidade dessa parametrização, solicitamos que seja aberto novo prazo de 30 dias de consulta pública para esse item. Nesse diapasão sugerimos a alteração do Art. 56 e inclusão do § 3º da redação da Minuta de Alteração da IN 125/2015 (**em vermelho**):

“Art.56 O remanejamento interno do orçamento que não implique redimensionamento deverá ser submetido à análise prévia por parte da ANCINE sempre que o somatório das alterações dos valores constantes do orçamento aprovado pela ANCINE extrapole 20% (vinte pontos percentuais) do orçamento global aprovado para o projeto. No caso de projetos que não tenham limites estabelecidos, eventual remanejamento interno deverá ser submetido à análise prévia por parte da ANCINE

quando houver extrapolação de 10% (dez por cento) em qualquer dos grandes itens orçamentários.

§ 1o. A solicitação de análise prévia prevista no caput deverá ser encaminhada à ANCINE de forma fundamentada, acompanhada do FAE do projeto, e estará condicionada à aprovação para execução parcial do projeto.

§ 2o No caso dos projetos de produção, o remanejamento entre valores de produção –etapas de desenvolvimento, pré-produção, produção e pós-produção – e de comercialização, no caso de projetos previamente aprovados com esta previsão de despesas, configurará redimensionamento.”

§3º As alterações sofridas no orçamento de que trata o caput englobam os montantes executados acima dos valores constantes do orçamento aprovado pela ANCINE, bem como a inclusão de novos itens orçamentários condizentes com o projeto.”

Tópico	IN 125/2015	Minuta de Alteração
Agenciamento	Art. 47, Inciso II	Art. 30 - §3º Inciso I

Inicialmente gostaríamos de lembrar que o pagamento de despesas de “Agenciamento” é uma das matérias que foram enfrentadas pela ANCINE junto ao TCU, no **PEDIDO DE REEXAME** do Acórdão nº 721/2019-TCU-Plenário, apresentado em 02/05/2019, ainda pendente de análise de mérito.

A ANCINE, mais uma vez inova na Minuta de Alteração da IN 125/2015, e determina a proibição de pagamento de despesas de agenciamento para a proponente ou coprodutores, conforme Inciso I do §3º do Artigo 30:

**“§ 3 É vedado o pagamento da taxa de agenciamento para:
I - a própria proponente ou coprodutores;”**

O agenciamento é o ato de intermediar a aquisição, efetuada por parte de um consumidor, de um produto e/ou serviço, mediante o recebimento de uma comissão paga pelo proprietário ou operador. Agenciamento seria, portanto, o processo que caracterizaria o resultado advindo dessa intermediação.

No mercado audiovisual, a atividade de agenciamento está vinculada a captação de recursos para realização da obra audiovisual, onde o prestador desse serviço, além de dominar os mecanismos de incentivo fiscal existentes, precisa conhecer profundamente a obra audiovisual destinatária de tais recursos.

Esse prestador de serviço precisa se inteirar da obra audiovisual como um todo, suas características, possíveis públicos de interesse, ficha técnica, locações, roteiro, talentos envolvidos, ou seja, o ideal é que ele esteja inserido em sua produção, pra que desta forma possua melhores condições de “vender” esse investimento/patrocínio.

Como exemplo da necessidade desse conhecimento, encontramos a dificuldade que muitas Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários – DTVM, se depararam quando aceitavam comercializar o CAV - Certificado de Investimento Audiovisual, previsto no Art. 1º da Lei 8685/93, e devido a falta de expertise no mercado audiovisual, acabavam não logrando o êxito pretendido.

Muitas DTVM's desistiram dessa empreitada, algumas resolveram se associar a outros agentes de mercado, que passaram a auxiliá-las na divulgação dos CAV's, e assim passaram a obter certo êxito na colocação desses certificados.

A ANCINE e a DTVM, ao perceber a atuação desse “novo interlocutor”, atuaram conjuntamente na regulamentação do “Agente Divulgador”, o que acabou sendo regulado pela ANCINE por meio da IN 110/2012.

Quando falamos de agenciamento, no mercado audiovisual, estamos falando do pagamento dos serviços de:

- determinação do público alvo, que mais se identifica com a obra audiovisual que se pretende produzir;
- divulgação do produto audiovisual junto a possíveis patrocinadores / investidores (público alvo);
- convencimento quanto as benesses fiscais previstas nos mecanismos de incentivo fiscal:
 - Art.s. 1º e 1º-A da Lei 8685/93;
 - Arts. 18 e 25 da Lei 8313/91.

Proibir que a proponente ou o coprodutor, que são os maiores conhecedores da obra audiovisual que pretendem produzir, que melhor conseguem identificar os potenciais patrocinadores / investidores - público alvo - de sua obra, além de conhecerem muito bem os mecanismos de incentivo que pretendem utilizar, pode prejudicar todo o trabalho de obtenção dos recursos necessários para a execução da obra, além de ocasionar possíveis atrasos em seu cronograma de produção, haja vista a necessidade de capacitação de outros agentes nas características de suas obras, para que somente após essa etapa, esse “agente” possa iniciar suas atividades em busca dos aportes financeiros para a realização do produto audiovisual.

PROPOSTA 11 - A partir das considerações acima, S.M.J., entendemos que a proibição para que a produtora ou a coprodutora, que possuem atividade econômica condizente, registrada no seu instrumento de constituição, capaz de suportar a atividade de “Agenciamento / Captação de recursos”, possa atuar nessa atividade, pode comprometer o desenho do negócio de muitas obras, e prejudicar todo o esforço de construção de uma Indústria Audiovisual mais forte rumo a sua auto sustentabilidade. Nesse diapasão sugerimos o ajuste na redação do §3º do Artigo 30 e exclusão de seus incisos I e II, da redação da Minuta de Alteração da IN 125/2015 (**em vermelho**):

“Art. 30

§ 3 É vedado o pagamento da taxa de agenciamento para: captações de recursos provenientes de editais ou qualquer outro mecanismo de seleção pública, incluindo ações do Fundo Setorial do Audiovisual, programas internacionais com participação da Secretaria Especial da Cultura ou da ANCINE e seleções realizadas por órgãos ou empresas estatais de qualquer entidade federativa.

I- a própria proponente ou coprodutores;

II- captações de recursos provenientes de editais ou qualquer outro mecanismo de seleção pública, incluindo ações do Fundo Setorial do Audiovisual, programas internacionais com participação da Secretaria Especial da Cultura ou da ANCINE e seleções realizadas por órgãos ou empresas estatais de qualquer entidade federativa.’

Tópico	IN 125/2015	Minuta de Alteração
Liberação de Recursos	Art. 52	Art 26 – Inciso IV Art. 38 - Inciso I

Não há dúvidas que a ANCINE tem se esforçado para aprimorar os critérios para apresentação, aprovação, acompanhamento/execução e prestação de contas dos projetos audiovisuais por ela geridos, na busca de melhoria das condições necessárias para o desenvolvimento da Indústria Audiovisual Brasileira.

Ao longo dos últimos anos vem testando diversas diretrizes, sempre visando o estímulo ao ingresso de novos partícipes e o incremento do número de obras produzidas anualmente. Nesse interim, tivemos a promulgação da Lei 11437/2006, e posteriormente a Lei 12485/2011, que fizeram do FSA – Fundo Setorial do Audiovisual, uma fonte fundamental de financiamento para o nosso mercado.

Entretanto, a ANCINE, ao propor novas regras, precisa levar em consideração a experiência adquirida desde a sua criação, analisar os caminhos que já foram trilhados para o estabelecimento de regras, que com certeza podem ser aperfeiçoadas, mas a partir da avaliação do que já foi feito, aplicado, testado e revisto.

Quanto ao montante necessário para liberação de recursos, a ANCINE, nos parece que já aplicou regra semelhante a que se encontra inserida na Minuta de Alteração da IN 125/2015, que trazia a necessidade de atingir o montante mínimo de recursos necessários para liberação, equivalente ao percentual de 80% (oitenta por cento) do valor global do projeto.

Essa regra foi aplicada por vários anos, para os projetos que tinham como fonte de financiamento o FSA. Mais tarde, tendo em vista as dificuldades enfrentadas pelo mercado, depois de muito resistir, a ANCINE decidiu alterar essa obrigação, aproximando todos os projetos, independente de fonte de financiamento.

A Minuta de Alteração da IN 125/2015 pretende continuar mantendo a isonomia de tratamento para todos os projetos, independente de sua fonte de financiamento, mas estabeleceu o montante de captação mínima necessária para liberação dos recursos, bastante elevado, em percentual, que no passado não muito distante, demonstrou ser fator dificultador para a liberação de recursos e execução do projeto.

É preciso melhor avaliar essa questão no sentido de encontrar a melhor equação, que não abra mão de atributos que permitam a execução e conclusão da obra, mas também que não impeçam o proponente de executar sua obra.

Como todos sabem, a Indústria Audiovisual é uma indústria de protótipos, e como tal possui grande expertise na adaptação das ideias às necessidades / realidades enfrentadas durante a execução do projeto.

O projeto apresentado, é normalmente definido como sendo a descrição escrita e detalhada de um empreendimento a ser realizado, um plano, um delineamento, um planejamento do que se quer fazer. Nessa linha de raciocínio, os produtores, ao apresentarem seu projeto, descrevem o seu ideal, o que eles gostariam de fazer, cuja realidade lhes é imposta no momento da execução, onde o projeto ideal, passa a ser o possível, podendo resultar em sensível alteração de valores.

A maioria dos projetos que buscam a captação de recursos por meio de incentivo fiscal, não logra êxito na obtenção da totalidade dos recursos pretendidos, e seus produtores e diretores são obrigados a usar a criatividade para concluir seu projeto, e nos brindar com produções que nos encantam os sentidos.

Com relação a essa matéria, o Artigo 4º da Lei 8685/93 determina:

“§ 4º A liberação de recursos fica condicionada à integralização de pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos recursos aprovados para realização do projeto.”

O §1º do Artigo 8º do Decreto 6304/2007, que regulamenta a Lei 8685/93, determina:

“§ 1º A liberação de recursos fica condicionada à integralização de pelo menos cinquenta por cento dos recursos aprovados para realização do projeto.”

Tendo em vista as informações acima, levando-se em consideração todo o conjunto de normas que já foi estudado, alterado e estabelecido pela ANCINE, sugerimos que seja utilizado, conforme a determinação legal, como condicionante para liberação de recursos, exclusivamente a obtenção de aportes financeiros depositados em conta equivalentes a 50% (cinquenta por cento) do valor global aprovado para o projeto.

PROPOSTA 12 - A partir das considerações acima, S.M.J., entendemos que a legislação maior – Lei 8685/1993 e o Decreto 6304/2007, deva delimitar o montante de recursos mínimos necessários para a realização da primeira liberação de recursos para execução do projeto. Nesse diapasão sugerimos o ajuste na redação do inciso IV do Artigo 26, ajuste na redação do Artigo 38 e exclusão de seus incisos I e II (excluindo suas letras “a” a “k”) e §§ 2º e 3º, além das alterações propostas por conta da aceitação de despesas executadas a título de contrapartida, não reembolsável, conforme “**PROPOSTA 5**” deste documento. Alterações propostas na redação da Minuta de Alteração da IN 125/2015 (em vermelho):

Art.26

I.

IV. comprovação da garantia de financiamento de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) 80% (oitenta por cento) do valor do orçamento total do projeto, conforme seção V deste capítulo;”

“Art.38 A comprovação da captação de recursos no montante mínimo de 50% (cinquenta por cento) do orçamento deverá ser comprovado por valores efetivamente integralizados, da seguinte maneira: ser efetivada nos seguintes termos:

I. O mínimo de 50% (cinquenta por cento) do orçamento deverá ser comprovado por valores efetivamente integralizados, da seguinte maneira:

a) valores depositados em contas de captação do projeto, comprovados por meio dos respectivos recibos de captação ou boletins de subscrição de Certificados de Investimento Audiovisual;

b) valores depositados em conta de recolhimento aplicados no projeto, mediante apresentação do contrato firmado com a proponente e de carta do investidor solicitando a transferência de recursos, indicando as guias de recolhimento;

c) valores contratados pelo Fundo Setorial do Audiovisual;

d) valores oriundos de outros mecanismos públicos de fomento, direto ou indireto, tais como recursos orçamentários da ANCINE e editais federais, estaduais ou municipais, comprovado o vínculo com o projeto por documento oficial com a indicação da conta corrente na qual os valores se encontrem depositados, e o extrato da referida conta;

e)rendimentos de aplicação financeira de recursos públicos;

f) depósito na conta de movimentação do projeto de valores a título de contrapartida obrigatória, outros recursos próprios ou de terceiros.

II. As demais captações poderão ser comprovadas por valores recebíveis, da seguinte maneira:

a) contratos de investimento, nos termos do artigo 1o da Lei no 8.685/93;

b) contratos de patrocínio nos termos do artigo 1o-A da Lei no 8.685/93;

c) contratos de coprodução nos termos dos art. 3o e 3o-A da Lei no 8.685/93 e pelo inciso X do art. 39 da Medida Provisória no 2.228-1/01;

d) memorandos de investimento firmados com FUNCINES;

e) contratos ou publicações oficiais de convênios, apoio, patrocínio ou investimento provenientes de entes públicos federais, municipais ou estaduais;

f) contratos de aporte de recursos oriundos de mecanismos de fomento estadual ou municipal, mediante comprovação de aprovação para captação e o vínculo com o projeto;

g) contratos de patrocínio para utilização de recursos privados celebrados entre a proponente e empresas estatais, multinacionais ou sociedades por ações;

h) documentos comprobatórios de créditos relativos a prêmios e acordos internacionais;

i) contratos de aquisição de licenças de exibição, de exploração comercial, incluindo aqueles relativos à exploração da marca ou elementos derivados, descontada a parcela de participação do Fundo Setorial do Audiovisual, quando aplicável, e desde que a utilização no financiamento do projeto esteja prevista expressamente no respectivo contrato;

j) contrato de empréstimo com instituição financeira credenciada pelo Banco Central, com propósito específico de investimento no referente projeto audiovisual.

k) contratos de investimento ou coprodução com contribuintes de mecanismos de benefício fiscal, relativos a recursos de investimento privado.

§1º

§ 2o A aceitação da comprovação dos recursos relacionados nas alíneas 'a' a 'd' do inciso II está condicionada à verificação da autorização para captação do valor no correspondente mecanismo e à validade do prazo de captação para o aporte nos termos do contrato.

§ 3o A comprovação do recurso relacionado na alínea "j" do inciso II somente será aceita mediante a apresentação de declaração da proponente comprometendo-se a não pagar o empréstimo com os recursos do fomento indireto ou direto.

§ 4o Na hipótese do recurso relacionado na alínea "j" do inciso II, deverá ser indicada a fonte de financiamento do projeto da qual deverá ser abatida a diferença, para a realização do remanejamento de fontes.

Tópico	IN 125/2015	Minuta de Alteração
Prazo de Captação – a conclusão de execução antecipa o fim do prazo de captação.	-	Art. 59 § Único Art. 74 § Único

A produtora ao planejar seu projeto, possui dentre as suas principais preocupações ajustar o seu cronograma de produção, conciliando as épocas de liberação de recursos e a disponibilidade das agendas artísticas envolvidas no projeto. No entanto, essa tarefa nem sempre é fácil de ser realizada, e descasamentos de ***disponibilidade de funding X disponibilidade das agendas artísticas*** infelizmente são encontrados rotineiramente nos projetos audiovisuais.

Com o objetivo de resolver a equação ***disponibilidade de funding X disponibilidade das agendas artísticas***, a produtora, que acredita em seu projeto, acaba por buscar “outros recursos” para garantir a sua execução.

Podemos afirmar que a utilização desses “outros recursos” necessariamente pode não representar aporte definitivo para suportar as despesas de execução do projeto. Muitas vezes esses aportes financeiros são representados por “empréstimos”, sejam eles de recursos próprios ou de terceiros, aqui incluídos aqueles oriundos de instituições financeiras, e sua utilização se dá quando a proponente se depara com “janelas de oportunidade” que podem envolver, por exemplo, locações, agenda de eventos culturais e dos talentos envolvidos, que caso não sejam aproveitadas, pode decretar, em uma primeira análise, o aumento de custos do projeto, ou até mesmo a sua inviabilidade.

Em grande parte das produtoras, os empréstimos tomados para garantir a execução do projeto podem extrapolar sua capacidade econômica e financeira, uma vez a que a Indústria Audiovisual Brasileira é formada principalmente por pequenas empresas, que acabam por gerir elevadas quantias de recursos de terceiros (na maior parte das vezes públicos), e que não representam fluxos de caixa próprios e robustos.

As empresas produtoras decidem se alavancar por meio desses “empréstimos”, acreditando na capacidade do projeto em lograr êxito na captação integral do teto aprovado pela ANCINE para realização do projeto, e desta forma poder quitá-los.

Determinar que a data de conclusão da obra seja limitadora do prazo de captação, resultando em sua antecipação, poderá comprometer seriamente a saúde financeira da empresa, que se alavancou por meio de empréstimos, no intuito de não perder sua “janela de gravação”, uma vez que seu planejamento financeiro foi realizado levando em consideração a totalidade das captações que se pretendia realizar, haja vista o prazo inicial aprovado pela ANCINE para captação de recursos.

Proibir que essa prática de mercado - comum em empresas produtoras do mundo todo, seja realizada nos projetos geridos pela ANCINE, nos parece não coadunar com os objetivos dessa Agência, inseridos no Artigo 6º da MP nº 2228-1/01, dentre eles a promoção da articulação dos diversos

elos da cadeia produtiva da Indústrias do Audiovisual, bem como a sua sustentabilidade, uma vez que poderia prejudicar o planejamento e execução do cronograma de produção da obra, e ser capaz de determinar a possível inviabilidade de sua realização, haja vista que uma possível postergação do cronograma de produção, invariavelmente resultaria em alteração dos custos do projeto.

A ANCINE, com certeza, precisa determinar prazos iniciais e finais de execução de despesa de um projeto, mas este último, necessariamente não precisa ser coincidente com o prazo final de captação.

Nesse mesmo diapasão, determinar que o prazo de conclusão da obra audiovisual seja a data de emissão do CPB, mesmo com a autorização para execução de despesas até 120 dias a contar dessa data, poderá gerar diversos problemas, uma vez que o CPB, no intuito de cumprir obrigações contratuais, na grande maioria das vezes é emitido precocemente, sendo apresentado um corte preliminar da obra.

O material encaminhado para emissão do CPB, necessariamente não representa o corte final da obra que será comercializada, e, por conseguinte, não deveria:

- ser considerado como prazo de conclusão da obra; e
- ser considerado como material para aferição do cumprimento do objeto.

A grande maioria das proponentes se veem obrigadas a emitir o CPB antes do corte final da obra que será comercializada. São muitas as motivações para essa prática, dentre elas:

- muitos contratos de aportes de recursos, dentre eles os de coprodução por meio dos Artigos 3º, 3º-A da Lei 8685/93 e por meio do inciso X, do Art. 39 da MP 2228-1/01, exigem para a liberação da parcela final dos recursos contratados a comprovação da emissão do CPB;
- submissão a análise e emissão da classificação indicativa somente após a comprovação da emissão do CPB;
- a emissão do CPB é condição necessária para ingressar em linhas de financiamento para a distribuição.

Após a emissão precoce do CPB, o projeto ainda poderá apresentar saldo de recursos contratados, pendentes de liberação, cujos contratos preveem a disponibilidade dessa parcela somente após a emissão do CPB.

Limitar o prazo de captação à data de emissão do CPB significa determinar que recursos já contratados, mas ainda não disponíveis para o

proponente, e necessários para a realização da obra não sejam aplicados na Indústria Audiovisual, comprometendo:

- o pagamento de compromissos já assumidos;
- a realização de ajustes/serviços/tratamentos, que normalmente são realizados na obra após a emissão do CPB, cujo pagamento depende da liberação dessa parcela de recursos;
- o pagamento das despesas de promoção, que são realizadas somente próximo ao lançamento da obra.

PROPOSTA 13 - A partir das considerações acima, S.M.J., entendemos que a emissão do CPB não pode ser considerada a data de conclusão do projeto, e por conseguinte não pode determinar a antecipação do encerramento do prazo de captação. Nesse diapasão, sugerimos a inclusão do § 1º, ajustes na redação do Parágrafo Único e sua renumeração para § 2º, todos do Artigo 59 e exclusão do Parágrafo Único do Artigo 74, da Minuta de Alteração da IN 125/2015 (em vermelho):

“Art.59

§ 1º Caso o prazo de captação do projeto seja maior do que o prazo de conclusão do objeto, este será automaticamente estendido até o fim do prazo de captação.

§ 2º Parágrafo único. A conclusão da execução total do objeto, incluindo a conclusão da execução financeira, em prazo inferior aos estabelecidos deverá ser informada à ANCINE em até 30 (dias) após sua ocorrência.”

“Art.74 Para os projetos com liberação de recursos anterior à vigência desta Instrução Normativa, o prazo de conclusão do objeto observará o regramento vigente na ocasião da autorização para movimentação dos recursos.

Parágrafo único. Caso o projeto tenha a conclusão do seu objeto antecipada, o prazo de captação ficará limitado ao prazo de execução financeira do projeto previsto nesta norma.”

Tópico	IN 125/2015	Minuta de Alteração
Prazos de conclusão do projeto	Art. 83 Incisos I e II	Art.59 Incisos I, II e III

Desde as primeiras Instruções Normativas publicadas pela ANCINE, o prazo de conclusão das obras sofreu poucos ajustes:

- Artigo 48 da Instrução Normativa n.º 12, de 12 de novembro de 2002:

“Art. 24. O prazo para captação de recursos incentivados será de até quatro exercícios a contar do ano de aprovação do projeto.”

“Art. 48. O prazo máximo para a conclusão dos projetos é de 24 (vinte e quatro) meses a contar da data do término da captação de recursos, de que trata o art. 24.

Parágrafo único. Em caráter excepcional e mediante justificativa que comprove caso fortuito, a ANCINE poderá autorizar a prorrogação do prazo de conclusão do projeto.”

- Artigo 46 da Instrução Normativa n.º 22, de 30 de dezembro de 2003:

“Art. 46. O prazo máximo para a conclusão do(s) objeto(s) dos projetos é de 24 (vinte e quatro) meses a contar da data da autorização da primeira movimentação das contas de captação, de que tratam os arts. 42 e 43 desta Instrução Normativa.

Parágrafo único. Em caráter excepcional e mediante justificativa que comprove caso fortuito ou força maior, a ANCINE poderá autorizar a prorrogação do prazo de conclusão do objeto do projeto.”

- Artigo 83 da Instrução Normativa n.º 125, de 22 de dezembro de 2015:

“Art. 83. O prazo para a conclusão do(s) objeto(s) dos projetos de fomento indireto é de:

I – 24 (vinte e quatro) meses a contar da data da autorização da primeira liberação de recursos;

II – 36 (trinta e seis) meses a contar da data da autorização da primeira liberação de recursos, nos casos de projetos da modalidade produção de obras do tipo animação com tempo acima de setenta minutos.

§ 1º Caso o prazo de captação do projeto seja maior do que o prazo de conclusão do objeto, este será automaticamente estendido até o fim do prazo de captação.

§ 2º Caso o objeto do projeto não esteja concluído nos prazos previsto neste artigo, a proponente poderá solicitar prorrogação do prazo para conclusão do objeto encaminhando:

I – carta datada e assinada por seu representante legal com justificativa para a não conclusão do objeto e novo prazo previsto para a conclusão do projeto; e

II – formulário de acompanhamento da execução do projeto conforme modelo disponibilizado em www.ancine.gov.br.

§ 3º As proponentes dos projetos cujos objetos não sejam concluídos no prazo estabelecido e que não tenham solicitado a sua prorrogação serão enquadradas como inadimplentes na ANCINE, até que apresentem as justificativas para não conclusão, acompanhadas do formulário de acompanhamento da execução do projeto.

§ 4º Em até 30 (trinta) dias após o fim do prazo de conclusão do objeto, a proponente deverá encaminhar formulário de acompanhamento da execução do projeto, na forma do art. 64.”

Desde sua criação, basicamente, até hoje, a ANCINE tem praticado os seguintes prazos para execução da obra:

- Produção em geral – 24 meses a partir da primeira liberação;
- Produção de animação – 36 meses a partir da primeira liberação.

O tempo gasto para produzir uma obra, seu cronograma de execução/produção, pode ser impactado por diversos fatores, dentre eles:

- existência de recursos disponíveis;
- janelas de oportunidade para a filmagem, determinadas pela “disponibilidade de agendas” - talentos, locações, festas populares, eventos, dentre outros;
- revisão da estratégia relacionada a futura carreira comercial da obra, que pode determinar alterações/inserções de material gravado;
- alterações do desenho de produção que serão percebidas como necessárias somente no momento da execução do projeto;
- Casos fortuitos ou de força maior:
 - mudanças climáticas (chuvas inesperadas, frentes frias ou de calor, por exemplo);
 - acidentes durante a produção, inclusive situações externas à produção.

Após as reflexões acima, verificamos que muitas obras não conseguem, se quer seguir os prazos hoje vigentes na IN 125/2015, e ao pensar na possibilidade de sua redução, nos vem a cabeça a quantidade de solicitações de prorrogação de execução que serão apresentadas para análise da ANCINE, podendo gerar uma série de “falsos inadimplementos”, uma vez que, caso não conclua a obra no prazo definido, e não consiga solicitar a prorrogação de sua execução, vale lembrar que o rito definido para esta solicitação não é simples, nem para o solicitante, muito menos para a ANCINE, a proponente do projeto sob análise e as demais empresas que possuam sócios administradores coincidentes, poderão ficar inadimplentes e interromperem todos os ritos necessários para andamento de seus projetos.

Não encontramos demonstração/estudos da ANCINE que justifiquem a redução de prazo de execução ora proposto.

PROPOSTA 14 - A partir das considerações acima, S.M.J., entendemos que a redução de prazos de execução proposta, parece não se coadunar com o que é percebido pelas produtoras para a execução de seus projetos. Nesse diapasão, sugerimos a realização de inclusão dos §§ 1º e 3º, ajustes na

redação dos Incisos I e II, e do parágrafo único, com sua renumeração, todos do Artigo 59, da Minuta de Alteração da IN 125/2015 (em vermelho):

“Art.59 O prazo para a conclusão do objeto dos projetos é de:

I. 36 (trinta e seis) 24 (vinte e quatro) meses, a contar da data da primeira liberação de recursos, no caso de projetos de produção de animação com duração superior a 70 (setenta) minutos;

II. 24 (vinte e quatro) 18 (dezoito) meses, a contar da data da primeira liberação de recursos, no caso dos demais projetos de produção;

III. 12 (doze) meses, a contar da data da primeira liberação de recursos, no caso de projetos de desenvolvimento, distribuição ou festival.”

§ 1º Caso o prazo de captação do projeto seja maior do que o prazo de conclusão do objeto, este será automaticamente estendido até o fim do prazo de captação.

§ 2º Parágrafo único. A conclusão da execução total do objeto, incluindo a conclusão da execução financeira, em prazo inferior aos estabelecidos deverá ser informada à ANCINE em até 30 (dias) após sua ocorrência.

§3º Os projetos de produção que também possuam atividades de desenvolvimento, poderão ter como prazo final de conclusão o somatório dos prazos constantes nos Inciso I e II do Caput.”

Certos de termos contribuído para o fortalecimento da Indústria Audiovisual Brasileira, nos colocamos a disposição para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários para que possamos ter cada vez mais instrumentos regulatórios objetivos, claros e assertivos para o enfrentamento das necessidades do nosso mercado.

Atenciosamente,

SIAESP
Sindicato da Indústria Audiovisual do Estado de São Paulo