

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE ARTES E COMUNICAÇÃO SOCIAL  
CURSO DE PRODUÇÃO CULTURAL

MARINNA CARDOSO LEAL

**ANCINE:  
DESVENDANDO A APRESENTAÇÃO E APROVAÇÃO DE PROJETOS  
AUDIOVISUAIS PARA CAPTAÇÃO DE RECURSOS INCENTIVADOS**

NITERÓI  
2016

MARINNA CARDOSO LEAL

**ANCINE:  
DESVENDANDO A APRESENTAÇÃO E APROVAÇÃO DE PROJETOS  
AUDIOVISUAIS PARA CAPTAÇÃO DE RECURSOS INCENTIVADOS**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Produção Cultural da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Bacharel.

Aprovada em 28 de julho de 2016.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dra. Aída Maria Bastos Nepomuceno Marques – Orientadora  
Universidade Federal Fluminense

---

Prof. Me. Lúcia Maria Pereira Bravo  
Universidade Federal Fluminense

---

Prof. Dr. Antonio Carlos Amancio da Silva  
Universidade Federal Fluminense

MARINNA CARDOSO LEAL

**ANCINE:  
DESVENDANDO A APRESENTAÇÃO E APROVAÇÃO DE PROJETOS  
AUDIOVISUAIS PARA CAPTAÇÃO DE RECURSOS INCENTIVADOS**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Produção Cultural da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Bacharel.

Orientadora: Prof. Dra. AÍDA MARIA BASTOS NEPOMUCENO MARQUES

**Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá**

- L435 Leal, Marinna Cardoso.  
ANCINE: desvendando a apresentação de aprovação de projetos audiovisuais para captação de recursos incentivados / Marinna Cardoso Leal. – 2016.  
65 f. ; il.  
Orientadora: Aída Maria Bastos Nepomuceno Marques.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Produção Cultural) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Arte e Comunicação Social, 2016.  
Bibliografia: f. 59-62.
1. Agência Nacional de Cinema (Brasil). 2. Apresentação de projetos. 3. Fomento indireto. 4. Leis de incentivo. I. Marques, Aída Maria Bastos Nepomuceno. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Arte e Comunicação Social. III. Título.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE ARTE E COMUNICAÇÃO SOCIAL  
COORDENAÇÃO DA GRADUAÇÃO EM PRODUÇÃO CULTURAL - GGR

**ATA DE APRESENTAÇÃO DE TRABALHO FINAL DO CURSO DE PRODUÇÃO CULTURAL**

IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO	
Nome do Candidato: <b>MARINNA CARDOSO LEAL</b>	Matrícula: 111.33.018
Título do Trabalho: <b>"ANCINE: DESVENDANDO A APRESENTAÇÃO E A APROVAÇÃO DE PROJETOS AUDIOVISUAIS PARA CAPTAÇÃO DE RECURSOS INCENTIVADOS"</b>	
Orientador: <b>Drª. Aída Maria Bastos N. Marques</b>	
Categoria: <b>Monográfica</b>	Data da Apresentação: <b>28/07/2016</b>

BANCA EXAMINADORA
1º Membro (Presidente): <b>Drª. Aída Maria Bastos N. Marques</b>
2º Membro: <b>Me. Lúcia Maria Pereira Bravo</b>
3º Membro: <b>Dr. Antonio Carlos Amâncio da Silva</b>

AVALIAÇÃO:		
Análise / Comentário <i>O trabalho traz uma brilhante contribuição para pensar os processos de captação de recursos junto à Ancine. Faltou o detalhamento das etapas envolvidas e a análise da atividade audiovisual. Com uma abordagem de grande utilidade, a banca recomenda a publicação.</i>		
Nota Final (média dos três integrantes da Banca Examinadora): <i>10,00 (dez)</i>		
ASSINATURAS <i>Aída Maria Bastos N. Marques</i> 1º Membro (Presidente)	<i>Lúcia Maria Pereira Bravo</i> 2º Membro	<i>Antonio Carlos Amâncio da Silva</i> 3º Membro

## AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos à querida equipe da CDI por todo o apoio e atenção, além dos ensinamentos e debates enriquecedores.

Ao meu querido chefe e amigo, Leandro Mendes, pelo carinho, amizade, incentivo e apoio de sempre, e também pela confiança e oportunidade de aprendizado e crescimento.

À querida Myriam Assis, por te me concedido a primeira oportunidade de estágio na ANCINE e, dois anos depois, ter me acolhido novamente na CDI, contribuindo para que eu aprendesse cada vez mais.

Meu agradecimento mais que especial ao Guilherme Bomfim, por toda a paciência e dedicação na transmissão de conhecimentos, por me instigar a refletir, questionar e debater. Pela parceria e amizade diária e por aguentar minhas crises e reclamações durante todo esse período. E, principalmente, pela atenção, carinho e apoio importantíssimos na revisão desse trabalho e pelas contribuições enriquecedoras.

À minha orientadora, Aída Marques, pela apoio, disponibilidade, incentivo e confiança. E também pela importante contribuição na escolha e amadurecimento do tema.

A todos os professores e professoras que contribuíram para o meu aprendizado, reflexão, formação pessoal e acadêmica. Especialmente à professora Ana Lúcia Enne, responsável pelas melhores e mais enriquecedoras aulas da minha vida. Por todo o conhecimento e arcabouço teórico-reflexivo compartilhado, as críticas e reflexões instigadas, os choques de realidade, mas também de ânimo, esperança e afeto. Por contribuir para o meu amadurecimento e incentivar minha busca por me tornar um ser humano melhor a cada dia.

Aos meus pais, Elias Leal e Maria José, e minha irmã, Katarina Leal, por serem as minhas raízes, as minhas asas, meu acalanto e meu porto seguro durante todos esses anos. Por acreditarem em mim, me apoiarem incondicionalmente e não me deixarem desistir. Por aceitarem minhas escolhas e perdoarem a minha falta, apesar das saudades.

Aos meus familiares e, especialmente, meu tio Elizeu Leal, minha tia-avó Rosa Maria e minha madrinha Liz Vidal, por terem me apoiado e aberto seus lares assim que decidi começar minha jornada em Niterói e na UFF.

Aos meus queridos amigos por terem sido pacientes com minhas ausências e por, ainda assim, me impulsionarem e me animarem nos momentos mais difíceis. Por trazerem leveza para os meus dias e motivos para as minhas risadas. Por serem as melhores companhias e por estarem do meu lado incondicionalmente.

## RESUMO

O presente trabalho investigou o processo de apresentação, análise e aprovação de projetos audiovisuais para captação de recursos incentivados através da ANCINE. Foram expostos os principais aspectos do funcionamento da Superintendência de Fomento e das atribuições de cada área, além do fluxo processual das análises. Apresentou-se um panorama sobre o fomento indireto, a legislação e os mecanismos de leis de incentivo utilizados no âmbito da ANCINE. Por fim, foram evidenciadas as principais críticas e obstáculos enfrentados por produtores e também por analistas da Agência no que tange à apresentação, análise e aprovação dos projetos. A pesquisa partiu de um olhar interno da Coordenação de Análise de Direitos, que integra a Superintendência de Fomento da ANCINE. Utilizou-se a metodologia da observação participante, aliando pesquisas relacionadas ao cinema e as políticas públicas para o setor, análise da legislação atual que versa sobre o fomento ao audiovisual, coleta de dados internos da Agência, e contato com os proponentes e com os responsáveis pela análise dos projetos. Constatou-se a necessidade de rever e implementar melhorias nos processos apresentados, observando as críticas e dificuldades encontradas e conjugando demandas internas e externas à Agência.

**Palavras-chaves:** ANCINE. Apresentação de projetos. Fomento Indireto. Leis de Incentivo.

## **ABSTRACT**

This study investigated the process of submission, review and approval of audiovisual projects for them to receive tax relief resources through ANCINE. The main aspects of the functioning of the Promotion Superintendency, as well as duties of each area were exposed, in addition to the procedural flow analysis. A panorama of the indirect promotion, legislation and mechanisms of incentive laws in ANCINE. Finally, were highlighted the main criticisms and obstacles faced by producers and also by the Agency analysts regarding the submission, review and approval of projects. The research was made under an internal look of the Rights Analysis Coordination, which is set in the Promotion Superintendency of ANCINE. The methodology of participant observation were used, as well as researches related to cinema and public policies for the sector, analysis of the current legislation regarding the promotion of audiovisual works, Agency's data collection, and contact with the producers and the designated analysis of the projects. It was perceived the need to review and implement improvements in the Agency's processes, stating criticism and difficulties found and combining internal and external demands related to the Agency.

**Keywords:** ANCINE. Submission of Projects. Indirect Promotion. Incentive Laws.



## Lista de Figuras

<b>Figura 1:</b> Organograma da ANCINE. ....	17
<b>Figura 2:</b> Passo a passo Arts. 18 e 25 – Lei Rouanet .....	24
<b>Figura 3:</b> Passo a passo Art. 1º - Lei Audiovisual Nº 8.685/93. ....	26
<b>Figura 4:</b> Passo a passo Art. 1º A - Lei Audiovisual Nº 8.685/93.....	28
<b>Figura 5:</b> Passo a passo Art. 3º - Lei Audiovisual Nº 8.685/93 .....	30
<b>Figura 6:</b> Passo a passo Art. 3º A - Lei Audiovisual Nº 8.685/93.....	32
<b>Figura 7:</b> Passo a passo Art. 39 Medida Provisória Nº 2.228-1/2001 .....	34
<b>Figura 8:</b> Fluxograma de aprovação de projetos de fomento indireto.....	43
<b>Figura 9:</b> Aba Apresentação de Projetos - Sistema Ancine Digital .....	45
<b>Figura 10:</b> Fluxograma de Análise Complementar de projetos de fomento indireto .....	47
<b>Figura 11:</b> Aba Apresentação de Projetos para Análise Complementar - SAD.....	48

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>1. CONTEXTUALIZAÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2. ANCINE .....</b>	<b>13</b>
<b>2.1. Estrutura Organizacional .....</b>	<b>16</b>
<b>3. FOMENTO INDIRETO .....</b>	<b>18</b>
<b>3.1. Leis de Incentivo .....</b>	<b>20</b>
<b>3.1.1. Lei Rouanet – Nº 8.313/91 .....</b>	<b>20</b>
<b>3.1.1.1. Artigo 18 .....</b>	<b>21</b>
<b>3.1.1.2. Artigos 25 e 26 .....</b>	<b>22</b>
<b>3.1.2. Lei do Audiovisual – Nº 8.685/93.....</b>	<b>24</b>
<b>3.1.2.1. Artigo 1º .....</b>	<b>25</b>
<b>3.1.2.2. Artigo 1ºA.....</b>	<b>26</b>
<b>3.1.2.3. Artigo 3º .....</b>	<b>29</b>
<b>3.1.2.4. Artigo 3º A.....</b>	<b>30</b>
<b>3.1.3. Medida Provisória Nº 2.228-1/2001.....</b>	<b>32</b>
<b>3.1.3.1. Art. 39-X.....</b>	<b>32</b>
<b>3.2. Deliberação Nº 95 DE 08 DE JUNHO DE 2010.....</b>	<b>35</b>
<b>3.3. Superintendência de Fomento .....</b>	<b>37</b>
<b>3.3.1. Coordenação de Gestão de Processos de Fomento – CGP.....</b>	<b>38</b>
<b>3.3.2. Coordenação de Análise de Direitos – CDI.....</b>	<b>39</b>
<b>3.3.3. Coordenação de Acompanhamento de Projetos – CAC .....</b>	<b>40</b>
<b>3.3.4. Coordenação de Gestão Financeira – CGF.....</b>	<b>40</b>
<b>3.3.5. Coordenação de Prestação de Contas – CPC .....</b>	<b>41</b>
<b>4. APRESENTAÇÃO E APROVAÇÃO DE PROJETOS.....</b>	<b>42</b>
<b>4.1. Instrução Normativa nº 125 .....</b>	<b>42</b>

4.2. Fluxograma - Aprovação de Projetos .....	43
4.3. Fluxograma – Análise Complementar .....	47
<b>5. PRINCIPAIS DIFICULDADES E DÚVIDAS .....</b>	<b>51</b>
5.1. Proponentes .....	51
5.1.1. Legislação do fomento indireto .....	52
5.1.2. Apresentação de projetos para captação.....	52
5.1.3. Acompanhamento de projetos e comunicação com a ANCINE.....	53
5.2. Analistas .....	53
5.2.1. Processo de Complexificação das análises .....	53
5.2.2. Normativas da ANCINE .....	55
5.2.3. Controles internos .....	55
5.2.4. Decisões da Diretoria Colegiada .....	56
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>61</b>
<b>LEGISLAÇÃO CONSULTADA .....</b>	<b>63</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como intuito analisar o atual modelo de incentivo público federal ao audiovisual no Brasil, tendo a Agência Nacional do Cinema – ANCINE como o principal órgão responsável pelo setor. Para tal, será necessário traçar, ainda que de forma breve, uma linha histórica do desenvolvimento das políticas públicas para o audiovisual ao longo das últimas décadas, a fim de compreender o que colaborou para o surgimento da ANCINE e dos atuais mecanismos de fomento indireto.

A ANCINE servirá como objeto de estudo e fonte de pesquisa e observação *in loco*, através da compreensão e problematização dos mecanismos de incentivo, legislações, e práticas observadas na atuação da Agência, bem como a relação com o ambiente externo, especialmente com produtores e profissionais do setor.

A ideia desse trabalho surgiu a partir da observação participante, primeiramente como estagiária e depois como funcionária terceirizada, do dia-dia da Coordenação de Análise de Direitos, inserida na Superintendência de Fomento da ANCINE. O trabalho nesse setor me possibilitou bastante contato com proponentes e seus principais erros e dúvidas no processo de inscrição e aprovação de projetos, bem como com a legislação que rege essas etapas e com os técnicos da Agência responsáveis por essas análises. Dessa forma, pude perceber que os questionamentos e dúvidas dos proponentes se repetiam, assim como os erros, o que contribui para tornar o processo mais lento e confuso e, em alguns casos, favorece as empresas produtoras maiores e mais experientes no mercado e dificulta a utilização dos incentivos públicos por parte de produtores iniciantes.

A presente pesquisa tem como força motriz as dificuldades encontradas por produtores na apresentação e aprovação de projetos audiovisuais junto à ANCINE e a escassez de manuais que sejam capazes de dar conta, de forma clara, dos caminhos e etapas pelos quais um projeto percorre na Agência, bem como os principais obstáculos enfrentados pelos proponentes durante esse percurso.

O objetivo central do presente trabalho é analisar o processo de apresentação e aprovação de projetos audiovisuais para captação de recursos incentivados via fomento indireto junto à ANCINE, buscando mapear o trajeto pelo qual o projeto

passa até ser aprovado, além de identificar as principais dúvidas dos proponentes durante esse caminho.

Para tal, será necessário entender o funcionamento da ANCINE no âmbito da Superintendência de Fomento, responsável pelo fomento indireto, bem como as etapas pelas quais um projeto submetido à aprovação e análise complementar passa, evidenciando cada tipo de análise e suas exigências, a legislação em que se baseia, e o fluxograma que rege os caminhos que o projeto percorre dentro da Agência.

A construção desse trabalho foi realizada a partir de leituras e pesquisas relacionadas ao cinema e as políticas públicas para o setor, análise da legislação atual que versa sobre o fomento ao audiovisual, coleta de dados internos da Agência, e contato com empresas proponentes e com os responsáveis pela análise dos projetos. A metodologia utilizada foi a de observação participante<sup>1</sup>, que pode ser entendida como “uma investigação caracterizada por interações sociais intensas, entre investigador e sujeitos, no meio destes, sendo um procedimento durante o qual os dados são recolhidos de forma sistematizada”<sup>2</sup>.

É fundamental evidenciar que o ponto de partida e de observação do presente trabalho tem origem na Coordenação de Análise de Direitos, que integra a Superintendência de Fomento da ANCINE. Dessa forma, o que proponho com essa pesquisa é apresentar um olhar interno sobre os procedimentos relacionados ao fomento indireto da Agência, tendo como *locus* de investigação a Coordenação na qual atuo. Através da experiência vivenciada nesse setor, almeja-se, portanto, desvendar o processo de apresentação e aprovação de projetos e multiplicar esse conhecimento de forma objetiva, eficaz e acessível, aperfeiçoando as relações entre todos os atores envolvidos no processo.

---

<sup>1</sup> “A Observação Participante é realizada em contacto directo, frequente e prolongado do investigador, com os actores sociais, nos seus contextos culturais, sendo o próprio investigador instrumento de pesquisa”. CORREIA, Maria da Conceição Batista. A observação participante enquanto técnica de investigação. Pensar Enfermagem Vol. 13 N.º 2 2º Semestre de 2009. p.31. Disponível em: [http://pensarenfermagem.esel.pt/files/2009\\_13\\_2\\_30-36.pdf](http://pensarenfermagem.esel.pt/files/2009_13_2_30-36.pdf). Acesso em 10/07/2016.

<sup>2</sup> BOGDAN,R; TAYLOR, S. Introduction to qualitative research methods: a phenomenological approach to the social sciences. New York. J. Wiley, 1975 *apud* CORREIA, Maria da Conceição Batista. A observação participante enquanto técnica de investigação. Pensar Enfermagem Vol. 13 N.º 2 2º Semestre de 2009. p.31. Disponível em: [http://pensarenfermagem.esel.pt/files/2009\\_13\\_2\\_30-36.pdf](http://pensarenfermagem.esel.pt/files/2009_13_2_30-36.pdf). Acesso em 10/07/2016.

## 1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Embora o presente trabalho tenha como foco principal o atual processo de fomento realizado através da ANCINE, faz-se necessário apresentar alguns pontos importantes da trajetória das políticas cinematográficas no Brasil e da antiga relação do cinema e Estado em nosso país. Para tal, foram utilizadas principalmente as obras dos autores Tunico Amancio e Melina Marson, e a tese de mestrado do Marcelo Ikeda, onde eles abordam especificamente a EMBRAFILME, a ANCINE e as políticas de Estado desenvolvidas no campo audiovisual brasileiro ao longo das últimas décadas.

A trajetória do cinema no Brasil é marcada por ciclos<sup>3</sup>, com momentos de significativo crescimento e também por fases de rupturas e descontinuidade. No entanto, a luta pela sobrevivência, autossustentabilidade e desenvolvimento da atividade se mantiveram presente ao longo da história do cinema. Analisar esses ciclos pelos quais o cinema nacional passou é também observar a relação do cinema e dos cineastas com o Estado brasileiro<sup>4</sup>.

Desde 1932, quando a primeira lei federal<sup>5</sup> para o cinema foi criada no governo de Getúlio Vargas, até os dias atuais com as políticas públicas de fomento, proteção e regulação para o setor, o Estado já foi responsável pela elaboração de diversas propostas e projetos para o campo cinematográfico juntamente com cineastas e profissionais da área.

A iniciativa mais marcante por parte do Estado, que antecedeu a criação da ANCINE, foi a Embrafilme – Empresa Brasileira de Filmes, criada em 1969 e que durante muito tempo foi a principal responsável pela produção e distribuição cinematográfica do país<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Cf. BERNARDET, Jean-Claude. Filmografia do cinema brasileiro, 1900-1935. Jornal O Estado de S. Paulo. São Paulo, Secretaria de Estado da Cultura, 1979; RAMOS, José Mário Ortiz. Cinema, Estado e Lutas culturais: anos 50, 60, 70. São Paulo: Paz e Terra, 1983.

<sup>4</sup> MARSON, Melina Izar. Cinema e Política de Estado – Da Embrafilme à ANCINE – Cinema e Audiovisual Brasileiro – VOL I - Escrituras – Iniciativa cultural – SP – 2009. p.13

<sup>5</sup> DECRETO Nº 21.240 – DE 4 DE ABRIL DE 1932 - Nacionalizar o serviço de censura dos filmes cinematográficos, cria a "Taxa Cinematográfica para a educação popular" e dá outras providências. Disponível em: <http://www.ancine.gov.br/legislacao/decretos/decreto-n-21240-de-4-de-abril-de-1932>

<sup>6</sup> MARSON, Melina Izar. *Op. Cit.* p.18

A criação da Embrafilme foi autorizada pelo Decreto-Lei nº 862/69 e tinha o intuito de escoar a produção cinematográfica, atuando originalmente como distribuidora para o mercado externo, conforme exposto no artigo 2º:

A Embrafilme tem por objetivo a distribuição de filmes no exterior, sua promoção, realização de mostras e apresentações em festivais visando à difusão do filme brasileiro em seus aspectos culturais, artísticos e científicos, como órgão de cooperação com o INC, podendo exercer atividades comerciais ou industriais relacionadas com o objeto principal de sua atividade.<sup>7</sup>

A Embrafilme, de economia mista e tendo o governo como acionista majoritário, esteve sujeita ao mercado e às oscilações econômicas e, ao mesmo tempo, aos interesses políticos da época. Dessa forma, a partir dos anos 80, o modelo Embrafilme inicia um processo de desgaste que culmina em seu declínio e consequente extinção, durante o Governo Fernando Collor de Mello, com o Decreto nº 99.226/90.

Durante mais de dez anos, a Embrafilme foi fundamental para o desenvolvimento e a manutenção do cinema nacional, tendo dado fôlego a importantes movimentos como o Cinema Novo e o Cinema Marginal, que sem ela talvez não tivessem existido com o mesmo vigor.<sup>8</sup>

Apesar de diversas críticas e do desgaste do modelo de produção da Embrafilme em seus últimos anos de existência, sua extinção em 1990 e a lacuna deixada em seu lugar, durante o Governo do presidente Collor de Mello, intensificou a crise no setor e fez com que o número de produções nacionais caísse drasticamente, chegando a praticamente zero<sup>9</sup>.

É interessante destacar que, diante das dificuldades encontradas durante o período, buscaram-se alternativas na criação de mecanismos de incentivo às produções locais, por parte dos municípios e estados do país. Dentre elas, podemos citar a criação da distribuidora de filmes brasileiros RioFilme, em 1993, pela prefeitura do Rio de Janeiro, e o Programa de Integração Cinema e Televisão (PIC-TV), em 1996, pelo governo paulista.

---

<sup>7</sup> BRASIL. DECRETO-LEI Nº 862, DE 12 DE SETEMBRO DE 1969. *Autoriza a criação da Empresa Brasileira de Filmes Sociedade Anônima (EMBRAFILME), e dá outras providências.* Disponível em: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/126029/decreto-lei-862-69>. Acesso em 14/06/2016.

<sup>8</sup> MARQUES, Aída. *Idéias em Movimento: produzindo e realizando filmes no Brasil*, 2007. p.140.

<sup>9</sup> ALMEIDA, Paulo Sérgio e BUTCHER, Pedro – *Cinema Desenvolvimento e Mercado – BNDES – FILME B – Aeroplano – RJ – 2003*. p.24

Após o processo de impeachment que afastou Fernando Collor da Presidência da República, uma nova política cultural começou a ser desenvolvida na gestão de Itamar Franco e consolidada com Fernando Henrique Cardoso, tendo como base a renúncia fiscal.

Em 1991, foi criada a Lei 8.313/91, conhecida como Lei Rouanet, destinada aos projetos culturais e, em 1993, a Lei nº 8.685/93, conhecida como Lei do Audiovisual, ambas vigoram até os dias atuais e constituem as principais formas de fomento indireto à produção cultural nacional.

Com a criação dessas Leis, houve uma reformulação nos princípios que orientavam a política de incentivo por parte do Governo Federal, que passaria a agir de forma indireta no investimento às obras audiovisuais, estimulando a ação de agentes privados e empresas públicas e não mais produzindo ou distribuindo filmes diretamente.

Em contraposição ao modelo anterior, em que uma empresa estatal (a Embrafilme) produzia e distribuía filmes, intervindo diretamente na exploração da atividade econômica, o apoio estatal à produção cinematográfica após os atos do Governo Collor passou a ser através do fomento indireto. O investimento no setor passou a ser realizado por empresas privadas e estatais que aportavam recursos em projetos audiovisuais, beneficiando-se do abatimento desses valores no imposto de renda a pagar. A partir da criação e da consolidação das leis de incentivo fiscal, a participação do Estado tornou-se indireta, já que a decisão de investir e a escolha dos projetos partem de um mercado investidor.<sup>10</sup>

A nova política cultural implementada com a criação das Leis de Incentivo demorou alguns anos para surtir efeitos visíveis, mas conseguiu bons resultados na produção cinematográfica, impulsionando o mercado, aumentando o número de lançamentos e de público. Esse processo de recuperação do cinema nacional iniciado efetivamente a partir de 1995 ficou conhecido como a “Retomada”.

Em junho de 2000, o campo cinematográfico se organizou para pensar e debater os rumos e propostas para o cinema brasileiro através do III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), realizado em Porto Alegre (RS). O CBC contou com a participação de produtores, pesquisadores, críticos, trabalhadores do cinema, exibidores, distribuidores, representantes de emissoras de TV públicas e privadas, e foi presidido pelo cineasta Gustavo Dahl, que sempre esteve envolvido com as

---

<sup>10</sup> IKEDA, Marcelo. O Modelo Das Leis De Incentivo Fiscal E As Políticas Públicas Cinematográficas A Partir Da Década De Noventa, 2011. p10.



políticas para o campo cinematográfico e, não por acaso, depois veio a tornar-se o primeiro diretor presidente da Agência Nacional do Cinema.<sup>11</sup>

O intuito principal do III CBC era a união e articulação do campo cinematográfico a fim de se proteger de ameaças e criar propostas em torno das bases institucionais e mercadológicas do cinema brasileiro. A partir de então, o Cinema da Retomada passa a ter um novo viés, ligado diretamente ao discurso político.<sup>12</sup>

O título do discurso de abertura do congresso ‘A repolitização do cinema’ já acenava nessa direção, confirmada durante os debates e na elaboração do relatório final do III CBC. O congresso enfatizou a necessidade de politização do cinema brasileiro, através do discurso dos cineastas e da afirmação da importância da atividade para a formação e difusão da identidade nacional.<sup>13</sup>

Durante o Congresso, os diversos setores da atividade cinematográfica verificaram a necessidade de uma política audiovisual mais abrangente, que fosse além de investimentos somente na produção e unisse esforços para a inserção do cinema na indústria audiovisual já consolidada no Brasil, além de um maior apoio por parte do Estado, de forma a incentivar e contribuir para a busca por autossustentabilidade da atividade.

[O] III CBC, sem perder de vista a importância política do audiovisual para a identidade nacional e para a hegemonia do país, ressaltou que o objetivo primeiro do campo cinematográfico seria a conquista da autossustentabilidade da atividade, garantindo a continuidade da produção cinematográfica por meio da elaboração de uma política audiovisual mais abrangente.

A priorização da conquista de autossustentabilidade ficou clara no Relatório Final do III CBC, que teve o Estado como o principal interlocutor. Mas, além das reivindicações e críticas diretas ao Estado, os congressistas também se dirigiram à televisão, exigindo a inserção do filme nacional e questionando as concessões públicas.<sup>14</sup>

A partir das discussões, demandas e propostas apresentadas durante o III Congresso Brasileiro de Cinema, em setembro de 2000, o então presidente da república Fernando Henrique Cardoso instituiu o Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica - GEDIC. O órgão reuniu diversos setores relacionados ao cinema no Brasil, com representantes de vários ministérios do governo federal, dos setores de produção, distribuição, exibição e pesquisa, e das

---

<sup>11</sup> MARSON, Melina Izar. Cinema e Políticas de Estado: da Embrafilme à Ancine, 2009. p.148

<sup>12</sup> *Ibidem*, p.149.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p.150-151.

emissoras de televisão. Buscou-se priorizar o caráter industrial e comercial do cinema que “de produto cultural que necessitava de apoio estatal, passou a ser, também, um produto brasileiro para exportação e uma indústria nascente”.<sup>15</sup>

O GEDIC foi responsável pela elaboração de uma ampla política cinematográfica brasileira e definiu o campo de atuação da atual Agência Nacional do Cinema, criada em 06 de setembro de 2001, através da Medida Provisória 2.219. A Agência passou a ser o principal órgão federal responsável pelo setor audiovisual e, ao longo dos últimos anos, diversas formas de fomento direto e indireto foram criadas e colocadas em prática.

## 2. ANCINE

O presente trabalho terá como *locus* de estudo a instituição pública federal ANCINE – Agência Nacional do Cinema, uma agência reguladora, criada em 2001 pela Medida Provisória 2228-1. Vinculada ao Ministério da Cultura desde 2003, tem sede e foro no Distrito Federal e Escritório Central no Rio de Janeiro, além de escritórios regionais em São Paulo e Brasília.

A ANCINE foi criada como uma tentativa de preencher as lacunas deixadas no cinema brasileiro após a extinção, em 1990, da Embrafilme (Empresa Brasileira de Filmes) e do Concine (Conselho Nacional de Cinema), durante o governo do Fernando Collor de Mello.

A Agência tem como atribuições a regulação, a fiscalização e o fomento do mercado do cinema e do audiovisual no Brasil, e sua missão é desenvolver e regular o setor audiovisual em benefício da sociedade brasileira<sup>16</sup>. Sua administração é exercida por uma Diretoria Colegiada composta por um diretor-presidente e outros três diretores, com mandatos fixos e aprovados pelo Senado.

Subordinadas à Diretoria Colegiada, encontram-se as Secretarias Executiva, de Gestão Interna e de Políticas de Financiamento, além de cinco Superintendências: Análise de Mercado, Desenvolvimento Econômico, Fiscalização, Fomento e Registro.

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, p154.

<sup>16</sup> Apresentação. Site Oficial da ANCINE. Texto disponível em: <http://www.ancine.gov.br/ancine/apresentacao>. Acessado em 09/11/2015, às 11h.

A regulação exercida pela Agência baseia-se na busca por cumprir com o interesse público através de metas econômicas ou sociais estabelecidas previamente. O objetivo é promover de forma equilibrada a competitividade do mercado audiovisual brasileiro, democratizando o acesso à cultura e à informação<sup>17</sup>.

A regulação se aperfeiçoa através de três eixos básicos, quais sejam, a delimitação de parâmetros à atuação privada, a alteração programada de comportamentos no mercado e, por fim, a coleta e o tratamento de informações a respeito dos agentes regulados, de forma a gerar conhecimento específico. A ANCINE, em sua função regulatória, atua nesses três eixos. Estabelece parâmetros e induz o comportamento do mercado, estimula a atuação dos agentes econômicos, além de tratar analiticamente informações sobre os setores regulados, inclusive a partir de dados primários.<sup>18</sup>

No campo da fiscalização, são realizados os procedimentos relacionados a cobrança, restituição, compensação e parcelamento da CONDECINE, além da cobrança de multas aplicadas nos processos administrativos, apuração de infração legal, ações voltadas ao combate à pirataria<sup>19</sup>. Dessa forma, a Superintendência de Fiscalização da ANCINE busca garantir o cumprimento da legislação audiovisual pelos agentes econômicos, a fim de promover o desenvolvimento do mercado cinematográfico em consonância com a norma vigente.

A Superintendência de Fiscalização (SFI) é o setor da ANCINE encarregado de fiscalizar empresas produtoras, programadoras, distribuidoras e exibidoras, bem como aquelas que comercializam produtos e conteúdos audiovisuais. As obrigações de cada agente econômico variam de acordo com sua atividade e segmento de atuação. Elas estão definidas na MP 2228-1/2001 e na lei 11.437/2006 e incluem, além do Registro de Obras e Empresas, a Cota de Tela, o pagamento da Condecine e o envio de informações. A atividade de fiscalização pode ocorrer *in loco*, através de visitas às empresas, ou de forma indireta, por intermédio do monitoramento diário das equipes técnicas nos diversos segmentos de mercado. A SFI se divide em três áreas: Fiscalização Tributária, Fiscalização Regulatória e Projetos Especiais.<sup>20</sup>

O fomento, por sua vez, impulsiona o crescimento e a materialização da atividade cinematográfica no Brasil, especialmente a produção, através de mecanismos de incentivo diversos.

Em suas ações de Fomento, a ANCINE luta pelo crescimento do mercado interno, por meio da expansão da oferta e da demanda por conteúdos plurais e diversificados;

<sup>17</sup> Regulação - O Que É. Site Oficial da ANCINE. Texto disponível em: <https://www.ancine.gov.br/regulacao/o-que-e>. Acessado em 10/11/2015, às 09h.

<sup>18</sup> *idem*.

<sup>19</sup> Resolução De Diretoria Colegiada Regimento Interno. Pg. 36. Disponível em: <http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/anexos/RDC%2059%20-%20ANEXO%20-%20REGIMENTO%20INTERNO.pdf>. Acessado em 09/05/2016, às 14h.

<sup>20</sup> Fiscalização - O Que É. Site oficial da ANCINE. Texto disponível em: <http://www.ancine.gov.br/fiscalizacao/o-que-e>. Acessado em 09/05/2016, às 15:30h.

pelo fortalecimento das empresas de capital nacional comprometidas com o conteúdo brasileiro; e pela maior inserção no mercado externo, por meio do apoio a coproduções e à participação em festivais internacionais. Isso se dá através de diferentes mecanismos, diretos e indiretos.<sup>21</sup>

O incentivo via Fomento Direto aplicado pela Agência é realizado através de editais e seleções públicas que selecionam alguns projetos para receberem financiamentos do governo para sua execução. As escolhas levam em consideração o desempenho que as obras apresentam no mercado ou em festivais e na qualidade de seus projetos.

Os principais mecanismos de Fomento Direto são: o PAR<sup>22</sup> (Prêmio Adicional de Renda), o PAQ<sup>23</sup> (Programa ANCINE de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro), o Cinema Perto de Você<sup>24</sup>, e o FSA<sup>25</sup> (Fundo Setorial do Audiovisual). Eles premiam diversos setores da indústria e tornam a execução dos projetos selecionados viáveis financeiramente, a partir da concessão direta dos recursos após a aprovação.

---

<sup>21</sup> Fomento - O Que É. Site oficial da ANCINE. Texto disponível em:

<http://www.ancine.gov.br/fomento/o-que-e>. Acessado em 09/05/2016, às 15:50h.

<sup>22</sup> “O PAR foi lançado em 2005 com o objetivo de estimular o diálogo da cinematografia nacional com o seu público e premia as empresas de acordo com o desempenho comercial dos filmes brasileiros no mercado de salas de exibição do País.” PRÊMIO ADICIONAL DE RENDA. Site oficial da ANCINE. Texto disponível em <http://www.ancine.gov.br/fomento/par>. Acessado em 09/11/2015, às 17h.

<sup>23</sup> “O Programa de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro é um mecanismo de fomento à indústria cinematográfica brasileira, que concede apoio financeiro às empresas produtoras em razão da premiação ou indicação de longas-metragens brasileiros, de produção independente, em festivais nacionais e internacionais. Podem concorrer à premiação os produtores que receberam prêmios concedidos por júri oficial nas categorias de melhor filme e melhor direção, ou participaram com obras cinematográficas na principal mostra competitiva dos festivais.” PROGRAMA ANCINE DE INCENTIVO À QUALIDADE. Site oficial da ANCINE. Texto disponível em <http://www.ancine.gov.br/fomento/paq>. Acessado em 09/11/2015, às 17:20

<sup>24</sup> “O CINEMA PERTO DE VOCÊ foi criado para ampliar o mercado interno de cinema e acelerar a implantação de salas em nosso país. Trata-se de uma ação coordenada pelo Ministério da Cultura - MinC e pela Agência Nacional do Cinema - ANCINE, em parceria com o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e o Ministério da Fazenda. [...] De um lado, há linhas financeiras para estimular os empreendimentos privados, além de recursos para a abertura de salas por Prefeituras e Governos Estaduais. De outro, o programa institui instrumentos de desoneração fiscal, para reduzir custos de investimento e operação dos cinemas.” MECANISMO DE FOMENTO. Site oficial da ANCINE. Texto disponível em <http://cartadeservicos.ancine.gov.br/?pg=fomento>. Acessado em 09/11/2015, às 17:40.

<sup>25</sup> “O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) é um fundo destinado ao desenvolvimento articulado de toda a cadeia produtiva da atividade audiovisual no Brasil. [...] Entre seus principais objetivos destacam-se o incremento da cooperação entre os diversos agentes econômicos, a ampliação e diversificação da infraestrutura de serviços e de salas de exibição, o fortalecimento da pesquisa e da inovação, o crescimento sustentado da participação de mercado do conteúdo nacional, e o desenvolvimento de novos meios de difusão da produção audiovisual brasileira.” INTRODUÇÃO. Site oficial da ANCINE. Texto disponível em <http://fsa.ancine.gov.br/o-que-e-fsa/introducao>. Acessado em 09/11/2015, às 18h.

Outra modalidade de incentivo coordenada pela Agência é o Fomento Indireto, que permite que pessoas físicas e jurídicas tenham abatimento ou isenção de impostos caso apliquem recursos em projetos audiovisuais aprovados pela ANCINE. Esse apoio indireto é realizado com base na Lei 8.313/91 (Lei Rouanet), na Lei 8.685/93 (Lei do Audiovisual) e na Medida Provisória 2.228-1/01.

Dessa forma, as empresas produtoras audiovisuais apresentam projetos à ANCINE para que essa realize a análise a fim de aferir se estão aptos ou não a captar recursos incentivados através dos mecanismos citados anteriormente. Essa forma de incentivo é chamada de fomento indireto justamente por não ser a Agência que proporciona os recursos para a execução dos projetos, apenas autoriza a captação dos impostos/recursos disponibilizados pelos contribuintes.

Diante do exposto, compreende-se que a ANCINE tem como meta o desenvolvimento do setor audiovisual, buscando atuar no incentivo e na proteção do conteúdo brasileiro. Além disso, empenha-se em estimular a ocupação do mercado audiovisual (cinema e TV) com obras brasileiras com relevância social, cultural e econômica.

## 2.1. Estrutura Organizacional

Conforme explicitado anteriormente, a ANCINE é dividida em Superintendências e Secretarias, que se subdividem em diversas coordenações. Dessa forma, sua estrutura organizacional conta com unidades executivas que abarcam a Secretaria Executiva, Secretaria de Políticas de Financiamento, Secretaria de Gestão Interna, Gerências, Superintendências e Coordenações; além de unidades de consultoria e assessoramento que englobam a Procuradoria Federal, Auditoria Interna, Ouvidoria-Geral, Gabinete do Diretor-Presidente, Assessorias, Secretaria da Diretoria Colegiada e Comitês<sup>26</sup>. O organograma apresentado na Figura 1 explicita essa organização.

---

<sup>26</sup> “Unidade executiva de apoio técnico-operacional à Diretoria Colegiada”. Resolução De Diretoria Colegiada Da Norma Complementar Ao Regimento Interno Nº 60. Disponível em: <http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/anexos/RDC%2060%20-%20NORMA%20COMPLEMENTAR.pdf>. Acessado em: 05/05/2016, às 9h.

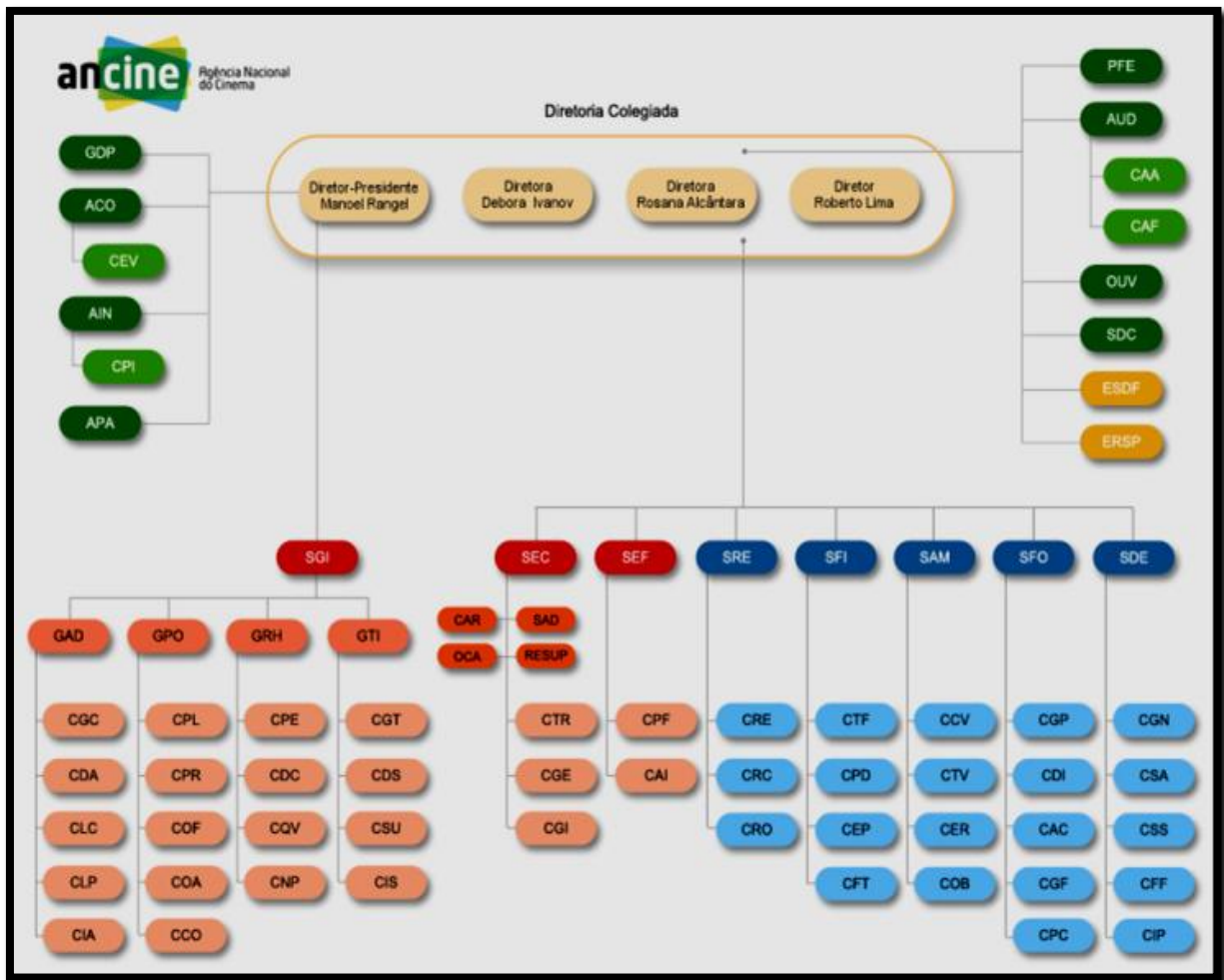


Figura 1: Organograma da ANCINE<sup>27</sup>.

## SUPERINTENDÊNCIAS:

### a) Superintendência de Registro – SRE

Coordenação de Registro e Classificação de Agentes Econômicos – CRE

Coordenação de Registro de Título para Comercialização e Comunicação Pública - CRC

Coordenação de Registro e Classificação de Obra Audiovisual – CRO

### b) Superintendência de Análise de Mercado – SAM

Coordenação de Monitoramento de Cinema, Vídeo Doméstico e Vídeo por Demanda

– CCV Coordenação de Monitoramento de Televisão Aberta e Paga – CTV

Coordenação de Estudos Regulatórios e Concorrenciais – CER

<sup>27</sup> Disponível em: <http://www.ancine.gov.br/sites/all/organograma/index.html>. Acessado em: 05/05/2016, às 11h.

Coordenação do Observatório do Cinema e do Audiovisual – COB

**c) Superintendência de Fiscalização – SFI;**

Coordenação de Análise Técnica de Fiscalização – CTF

Coordenação de Fiscalização das Atividades de Produção, Distribuição e Comunicação Pública – CPD

Coordenação de Fiscalização das Atividades de Empacotamento e Programação – CEP

Coordenação de Fiscalização Tributária – CFT

**d) Superintendência de Fomento – SFO;**

Coordenação de Gestão de Processos de Fomento – CGP

Coordenação de Análise de Direitos – CDI

Coordenação de Acompanhamento de Projetos – CAC

Coordenação de Gestão Financeira – CGF

Coordenação de Prestação de Contas – CPC

**e) Superintendência de Desenvolvimento Econômico – SDE**

Coordenação de Gestão Integrada e Análise de Negócios – CGN

Coordenação de Suporte Automático – CSA

Coordenação de Suporte Seletivo – CSS

Coordenação de Gestão Física e Financeira – CFF

Coordenação de Infraestrutura e Projetos Especiais – CIP

### **3. FOMENTO INDIRETO**

A fim de discorrer sobre o fomento indireto e sua utilização no contexto da produção audiovisual, cabe apresentar a ideia de fomento. Segundo o dicionário, fomentar é “cercar de cuidados para criar ou fazer crescer, estimular”. E, ainda, “proporcionar os meios para o desenvolvimento de algo”<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> HOUAISS, Antônio. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 1367.

A origem etimológica é o latim *fomentum*, contração de *fovimentum*, que significa acalentar, abrigar<sup>29</sup>. A ideia geral do fomento [é a] de auxiliar o desenvolvimento e o exercício de uma atividade privada, que se supõe de interesse público, com meios públicos.”<sup>30</sup>

Passando então para a compreensão do fomento no âmbito de projetos audiovisuais, pode-se defini-lo como um incentivo financeiro dado para o desenvolvimento e realização de projetos, através de investimentos, patrocínios ou financiamentos.

No caso do fomento indireto, esses recursos financeiros advêm de empresas privadas e estatais que investem nos projetos e se beneficiam com o abatimento de uma porcentagem desses valores nos tributos devidos ao governo. Dessa forma, as empresas direcionam parte de um determinado tributo para a atividade audiovisual, de acordo com as condições previstas na legislação. O Estado, então, abre mão de recursos em prol dessa empresa e o contribuinte opta por um determinado mecanismo de incentivo/renúncia fiscal<sup>31</sup>. Para que isso seja possível, o Estado, através da ANCINE, autoriza essa captação de recursos no mercado após realizar a análise e aprovação do projeto. Dessa forma, a partir da promulgação das leis de incentivo fiscal, a escolha e decisão de quais projetos serão beneficiados financeiramente cabe ao mercado investidor e não mais ao Estado, que ao autorizar a captação configura seu apoio indireto aos projetos.

Atualmente, o fomento indireto ao audiovisual, em âmbito federal, conta com os mecanismos de incentivo de duas leis principais e uma medida provisória: A Lei 8.313/91, conhecida como Lei Rouanet, que financia diversos tipos de projetos culturais, a Lei 8.685/93, conhecida como Lei do Audiovisual, voltada especificamente para o setor, e a Medida Provisória 2.228-1/2001, que, além de instituir a criação da ANCINE, possibilitou o investimento na produção audiovisual através do Artigo 39, Inciso X.

---

<sup>29</sup> Dicionário online do Projeto Arquimedes, da Universidade de Harvard, disponível em: <http://larchimedes.fasharvard.edu/cgi-bin/dict?name=ls&lang=la&work.i:fomentum&filter=CUTF>. Acesso em 5 de janeiro de 2009. *Apud.* MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Uma teoria de fomento público: critérios em prol de um fomento público democrático, eficiente e não paternalista*. Rio de Janeiro: Revista dos tribunais, 2010, p.118.

<sup>30</sup> MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Uma teoria de fomento público: critérios em prol de um fomento público democrático, eficiente e não paternalista*. Rio de Janeiro: Revista dos tribunais, 2010, p.118.

<sup>31</sup> MARTINS, Vinicius. *Fundamentos da atividade cinematográfica e audiovisual*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p.33



### **3.1. Leis de Incentivo**

Apresentado o conceito do fomento indireto, cumpre estudar essas normas com maior detalhe a fim de compreender os mecanismos de incentivo a projetos audiovisuais previstos nelas.

#### **3.1.1. Lei Rouanet – Nº 8.313/91**

Criada em 1991, mas passando a ser efetivamente utilizada após 1993, a Lei 8.313/91, conhecida como Lei Rouanet, é considerada uma das medidas que serviu para reestabelecer o apoio do Estado à produção cultural no Brasil e foi uma proposta apresentada pelo então Secretário da Cultura, Sergio Paulo Rouanet. Sendo um dos mais antigos mecanismos de financiamento cultural ainda vigente no país, serviu de inspiração para os demais mecanismos de incentivo, inclusive estaduais e municipais. Surgiu após a lacuna deixada na área da cultura no governo de Fernando Collor de Mello, sendo uma substituição para a antiga Lei Sarney (Lei Nº 7.505/86) e criando uma série de avanços com relação a essa.

O incentivo previsto na Lei Rouanet contempla diversas áreas artísticas além da atividade audiovisual, como música, teatro, dança, etc. Esse incentivo pode se caracterizar como patrocínio (finalidade promocional) ou doação (sem exposição da marca ou contrapartidas promocionais), e em ambos os casos não é permitido que os contribuintes financiadores obtenham participação no resultado da exploração comercial da obra incentivada.

O benefício através de patrocínio permitirá ao patrocinador pessoa jurídica o abatimento do IR devido de 30% do valor patrocinado, enquanto no benefício do tipo doação permitirá o abatimento do IR devido em até 40% dos valores doados ao projeto. No caso de pessoas físicas, admite-se a dedução de 60% do valor do patrocínio e 80% do valor da doação. Respeitando, em ambos os casos, o limite de 4% do IR devido por pessoas jurídicas e 6% por pessoas físicas.

A análise dos projetos audiovisuais que buscam incentivos fiscais através da Lei Rouanet será feita pela ANCINE quando houver também a utilização dos mecanismos da Lei do Audiovisual de forma combinada, ou através da Secretaria do

Audiovisual do Ministério da Cultura (SAv/MinC), quando só houver a previsão de mecanismos dispostos na Lei Rouanet.

### 3.1.1.1. Artigo 18

*Art. 18. Com o objetivo de incentivar as atividades culturais, a União facultará às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda, a título de doações ou patrocínios, tanto no apoio direto a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas de natureza cultural, como através de contribuições ao FNC, nos termos do art. 5o, inciso II, desta Lei, desde que os projetos atendam aos critérios estabelecidos no art. 1o desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 9.874, de 1999)*

*§ 1o Os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias efetivamente despendidas nos projetos elencados no § 3o, previamente aprovados pelo Ministério da Cultura, nos limites e nas condições estabelecidos na legislação do imposto de renda vigente, na forma de: (Incluído pela Lei nº 9.874, de 1999)*

*a) doações; e (Incluída pela Lei nº 9.874, de 1999)*

*b) patrocínios. (Incluída pela Lei nº 9.874, de 1999)*

*§ 2o As pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real não poderão deduzir o valor da doação ou do patrocínio referido no parágrafo anterior como despesa operacional. (Incluído pela Lei nº 9.874, de 1999)*

*§ 3o As doações e os patrocínios na produção cultural, a que se refere o § 1o, atenderão exclusivamente aos seguintes segmentos: (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001)[...]*

*f) produção de obras cinematográficas e videofonográficas de curta e média metragem e preservação e difusão do acervo audiovisual; e (Incluída pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001) <sup>32</sup>*

No que se refere aos projetos audiovisuais, o Art. 18 da Lei Rouanet pode ser utilizado para produção de obras brasileiras de curtas e médias-metragens, além de projetos de realização de festivais nacionais ou internacionais de cinema. A Instrução Normativa nº 125<sup>33</sup> da ANCINE, traz em seu Art. 3º as possibilidades de utilização dos mecanismos de fomento indireto para cada tipo de projeto.

*Art. 3º. A utilização dos mecanismos de fomento indireto observará o seguinte:*

*III– Projetos de produção de obra audiovisual não seriada de média e curta metragem poderão utilizar os incentivos de que tratam os arts. 1º, 1ºA, 3º e 3ºA da Lei nº. 8.685/93, o inciso X do art. 39 e o art. 41 da Medida Provisória nº. 2.228-1/01 (FUNCINES), bem como o incentivo de que trata o art. 18, previsto na Lei nº. 8.313/91, quando a obra for contemplada com outro mecanismo de fomento indireto constante desta Instrução Normativa; [...]*

<sup>32</sup> BRASIL. LEI Nº 8.313, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8313cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313cons.htm). Acesso em 09/06/2016.

<sup>33</sup> A IN 125 será tratada de forma pormenorizada no Capítulo 4 do presente trabalho.

*VII– Projetos de realização de festivais internacionais poderão utilizar os incentivos de que tratam o art. 1ºA, previsto na Lei nº 8.685/93 e art. 18, previsto na Lei nº. 8.313/91.<sup>34</sup>*

Os projetos podem ter como proponentes pessoas físicas ou jurídicas. Patrocinadores ou doadores, pessoas físicas ou jurídicas, podem abater 100% do valor aportado nos projetos. No entanto, deve-se obedecer ao limite de 6% do IR devido para pessoas físicas e 4% do IR devido para pessoas jurídicas.

O benefício através do Art. 18 não se caracteriza como investimento, portanto não permite ao contribuinte patrocinador ou doador participar do resultado comercial da obra.

### **3.1.1.2. Artigos 25 e 26**

Diferentemente dos demais mecanismos previstos na Lei Rouanet e na Lei do Audiovisual, onde um único artigo institui a utilização do mecanismo (Art. 1º, Art. 3º, Art. 18, por exemplo), o incentivo fiscal de que tratam os Artigos 25 e 26 é normatizado de forma conjunta. O Art. 25 é complementado pelo Art. 26, que delimita os percentuais relativos à dedução do imposto de renda do patrocinador ou doador em projetos beneficiados pela Lei Rouanet. O Art. 27 acrescenta ainda a previsão de veto de financiamento em função de determinados vínculos entre patrocinadores e proponentes. Dessa forma, o conjunto desses artigos regula um mesmo mecanismo de benefício fiscal.

*Art. 25. Os projetos a serem apresentados por pessoas físicas ou pessoas jurídicas, de natureza cultural para fins de incentivo, objetivarão desenvolver as formas de expressão, os modos de criar e fazer, os processos de preservação e proteção do patrimônio cultural brasileiro, e os estudos e métodos de interpretação da realidade cultural, bem como contribuir para propiciar meios, à população em geral, que permitam o conhecimento dos bens de valores artísticos e culturais, compreendendo, entre outros, os seguintes segmentos:*

*II - produção cinematográfica, videográfica, fotográfica, discográfica e congêneres; Parágrafo único. Os projetos culturais relacionados com os segmentos do inciso II deste artigo deverão beneficiar exclusivamente as produções independentes, bem como as produções culturais-educativas de caráter não comercial, realizadas por empresas de rádio e televisão. (Redação dada pela Lei nº 9.874, de 1999)*

*Art. 26. O doador ou patrocinador poderá deduzir do imposto devido na declaração do Imposto sobre a Renda os valores efetivamente contribuídos em favor*

<sup>34</sup> BRASIL. INSTRUÇÃO NORMATIVA nº. 125, de 22 de dezembro de 2015. *Regulamenta a elaboração, apresentação, análise, aprovação e acompanhamento da execução de projetos audiovisuais de competência da ANCINE realizados por meio de ações de fomento indireto e de fomento direto, revoga a Instrução Normativa nº. 22/03 e dá outras providências.* Disponível em: <http://ancine.gov.br/?q=node/18029>. Acesso em 07/06/2016.

*de projetos culturais aprovados de acordo com os dispositivos desta Lei, tendo como base os seguintes percentuais: (Vide arts. 5º e 6º, Inciso II da Lei nº 9.532 de, 1997)*

*I - no caso das pessoas físicas, oitenta por cento das doações e sessenta por cento dos patrocínios;*

*II - no caso das pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, quarenta por cento das doações e trinta por cento dos patrocínios.*

*§ 1º A pessoa jurídica tributada com base no lucro real poderá abater as doações e patrocínios como despesa operacional.*

**Art. 27.** *A doação ou o patrocínio não poderá ser efetuada a pessoa ou instituição vinculada ao agente.*

*§ 1º Consideram-se vinculados ao doador ou patrocinador:*

*a) a pessoa jurídica da qual o doador ou patrocinador seja titular, administrador, gerente, acionista ou sócio, na data da operação, ou nos doze meses anteriores;*

*b) o cônjuge, os parentes até o terceiro grau, inclusive os afins, e os dependentes do doador ou patrocinador ou dos titulares, administradores, acionistas ou sócios de pessoa jurídica vinculada ao doador ou patrocinador, nos termos da alínea anterior;*

*c) outra pessoa jurídica da qual o doador ou patrocinador seja sócio.*

*§ 2º Não se consideram vinculadas as instituições culturais sem fins lucrativos, criadas pelo doador ou patrocinador, desde que devidamente constituídas e em funcionamento, na forma da legislação em vigor. (Redação dada pela Lei nº 9.874, de 1999).<sup>35</sup>*

Os Artigos 25 e 26 da Lei Rouanet podem ser utilizados, por proponente pessoa física ou jurídica, para projetos audiovisuais que prevejam a produção de longas-metragens (somente do tipo documentário), telefilmes, obras seriadas (incluindo minisséries), dos tipos ficção, animação, documentários, reality show e variedades, além de programas de televisão de caráter educativo e cultural, conforme Art. 3º, da Instrução Normativa nº 125, citado anteriormente.

O contribuinte (pessoa jurídica), caso opte pelo patrocínio, poderá abater 30% do valor por ele patrocinado do IR devido. Ao financiar através de doação, o contribuinte poderá abater até 40% do valor doado ao projeto do IR devido. Para pessoas físicas, a dedução é de 60% do valor do patrocínio e 80% do valor da doação. No entanto, é necessário obedecer aos limites de 4% do IR devido por pessoas jurídicas e 6% por pessoas físicas, tanto no patrocínio quanto na doação.

Tratando-se de contribuinte pessoa jurídica, a doação ou o patrocínio através do Art. 25 permite o abatimento dos valores aportados a título de despesa operacional. Dessa forma, há uma redução indireta nos tributos federais que incidem sobre o lucro, propiciando benefício fiscal ainda maior.

---

<sup>35</sup> BRASIL. LEI Nº 8.313, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8313cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313cons.htm). Acesso em 09/06/2016.

### Passo a Passo Art. 18 e 25:

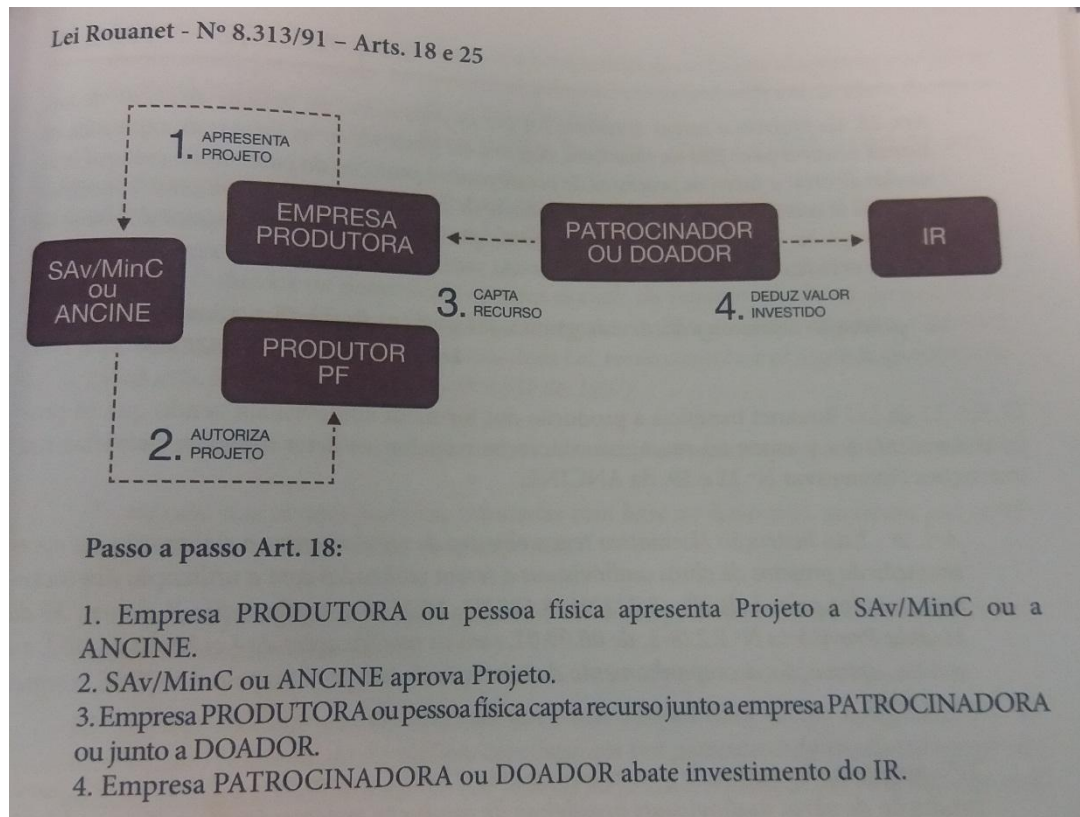


Figura 2: Passo a passo Arts. 18 e 25 – Lei Rouanet<sup>36</sup>

### 3.1.2. Lei do Audiovisual – Nº 8.685/93

A Lei do Audiovisual foi criada em 1993 como uma legislação exclusiva para o setor e passou a dividir espaço com a Lei Rouanet (Nº 8.313/91). Foi criada para fomentar a indústria do cinema e do audiovisual e, através dos seus mecanismos de incentivo fiscal, busca estimular a produção de filmes e projetos na área de exibição, distribuição e infraestrutura. Os mecanismos estabelecidos por essa Lei, cada qual com suas especificidades, estão previstos nos Artigos 1º, 1ºA, 3º e 3ºA.

<sup>36</sup> ZENHA, Guilherme Fiuza. NOGUEIRA, Julia. *Guia de Elaboração de projetos audiovisuais: Leis de Incentivo e Fundos de Financiamento*, 2016. Pg. 125.

### 3.1.2.1. Artigo 1º

*Art. 1º Até o exercício fiscal de 2017, inclusive, os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias referentes a investimentos feitos na produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente, mediante a aquisição de quotas representativas de direitos de comercialização sobre as referidas obras, desde que esses investimentos sejam realizados no mercado de capitais, em ativos previstos em lei e autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), e os projetos de produção tenham sido previamente aprovados pela Agência Nacional do Cinema (Ancine).<sup>37</sup>*

Através desse mecanismo, pessoas físicas ou jurídicas podem incentivar a produção de obras cinematográficas brasileiras e independentes, de curta, média ou longa-metragem de qualquer gênero, desde que o proponente seja necessariamente pessoa jurídica registrada na ANCINE. É um mecanismo que permite ao contribuinte investidor participar do resultado comercial de filmes destinados prioritariamente ao mercado de salas de exibição. Podem fazer uso deste mecanismo como investidores as pessoas jurídicas tributadas pelo regime de lucro real e as pessoas físicas que optarem por efetuar a declaração do Imposto de Renda pelo formulário completo.

O limite de captação de recursos pelo Art. 1º é de R\$ 4 milhões em um mesmo projeto, sendo também o teto para a utilização do Art. 1 e 1ºA concomitantemente<sup>38</sup>. É obrigatória a contrapartida da empresa proponente referente a 5% do orçamento global aprovado<sup>39</sup>, sendo custeados somente 95% do orçamento com recursos públicos.

O investimento no projeto pelo contribuinte (pessoa física ou jurídica) é feito através da aquisição de cotas do filme, oferecidas publicamente na Comissão de Valores Mobiliários (CVM), o que permite o retorno financeiro do investimento realizado no projeto. O contribuinte investidor pode abater até 100% dos recursos utilizados na compra de direitos de comercialização de filmes, até o limite e 3% do IR devido por pessoa jurídica e 6% do IR devido por pessoa física. O valor investido pode ainda ser lançado na contabilidade da empresa como despesa operacional, o que implica na isenção indireta dos tributos federais que incidem sobre o lucro.

---

<sup>37</sup> BRASIL. LEI Nº 8.685, DE 20 DE JULHO DE 1993. *Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8685compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8685compilado.htm). Acesso em 12/06/2016, às 14h.

<sup>38</sup> *Idem*.

<sup>39</sup> *Idem*.

### Passo a passo Art. 1º:

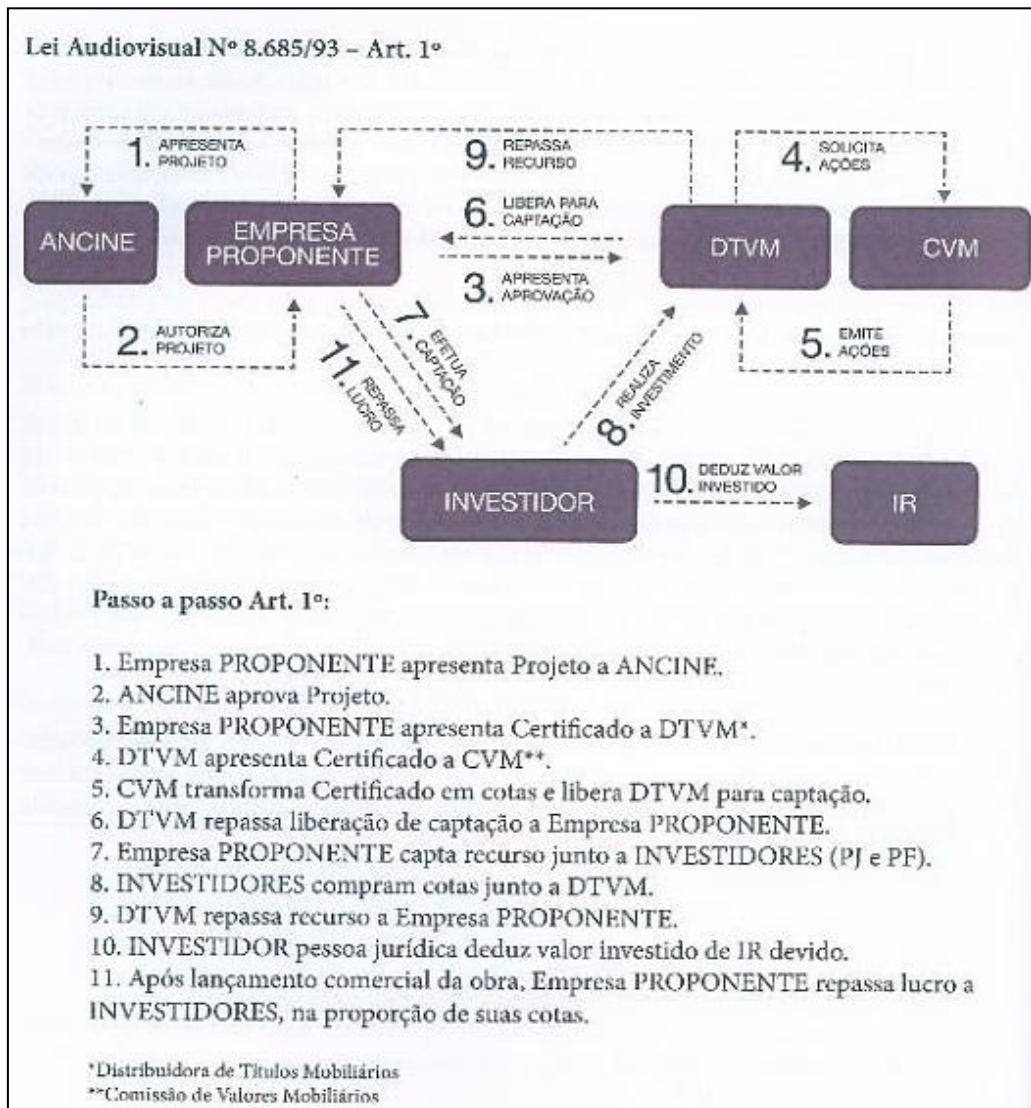


Figura 3: Passo a passo Art. 1º - Lei Audiovisual N° 8.685/93.<sup>40</sup>

### 3.1.2.2. Artigo 1ºA

*Art. 1º-A. Até o ano-calendário de 2017, inclusive, as quantias referentes ao patrocínio à produção de obras cinematográficas brasileiras de produção independente cujos projetos tenham sido previamente aprovados pela Ancine poderão ser deduzidas do imposto de renda devido apurado:*

*I - na declaração de ajuste anual pelas pessoas físicas; e*

*II - em cada período de apuração, trimestral ou anual, pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real.<sup>41</sup>*

<sup>40</sup> ZENHA, Guilherme Fiuza. NOGUEIRA, Julia. *Guia de Elaboração de projetos audiovisuais: Leis de Incentivo e Fundos de Financiamento*, 2016. Pg. 110.

Este mecanismo foi introduzido pela Lei Nº 11.437/2006, que ampliou as possibilidades de utilização da Lei do Audiovisual. Permite que pessoas físicas (PF) ou jurídicas (PJ) patrocinem projetos audiovisuais de curtas, médias e longas-metragens, telefilmes, minisséries, obras seriadas e programas de televisão de caráter educativo e cultural, além de projetos de distribuição, difusão, exibição, infraestrutura e preservação.

Para a utilização do Art. 1ºA, o proponente necessariamente tem que ser pessoa jurídica registrada na ANCINE. Podem fazer uso deste mecanismo, como patrocinadores, pessoas jurídicas tributadas pelo regime de lucro real e pessoas físicas que efetuem a declaração do imposto de renda pelo formulário completo.<sup>42</sup>

O limite de captação do Art. 1ºA, somado ao Art. 1º da Lei do Audiovisual é de R\$ 4 milhões por projeto. É obrigatória a contrapartida da empresa proponente no valor de 5% do orçamento global aprovado pela ANCINE<sup>43</sup>.

Os patrocinadores, pessoas físicas ou jurídicas, pode abater do imposto de renda devido até 100% do patrocínio. No entanto, diferentemente do Art. 1º, o limite para pessoa jurídica é de 4% do IR devido, e o limite de renúncia para pessoa física se mantém em 6%.

---

<sup>41</sup> BRASIL. LEI Nº 8.685, DE 20 DE JULHO DE 1993. *Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8685.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8685.htm). Acesso em 10/06/2016.

<sup>42</sup> ZENHA, Guilherme Fiuza. NOGUEIRA, Julia. *Guia de Elaboração de projetos audiovisuais: Leis de Incentivo e Fundos de Financiamento*, 2016. Pg. 112.

<sup>43</sup> BRASIL. LEI nº 8.685, DE 20 DE JULHO DE 1993. *Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8685compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8685compilado.htm). Acesso em 12/06/2016, às 14h.



### Passo a passo Art. 1ºA – Lei do Audiovisual

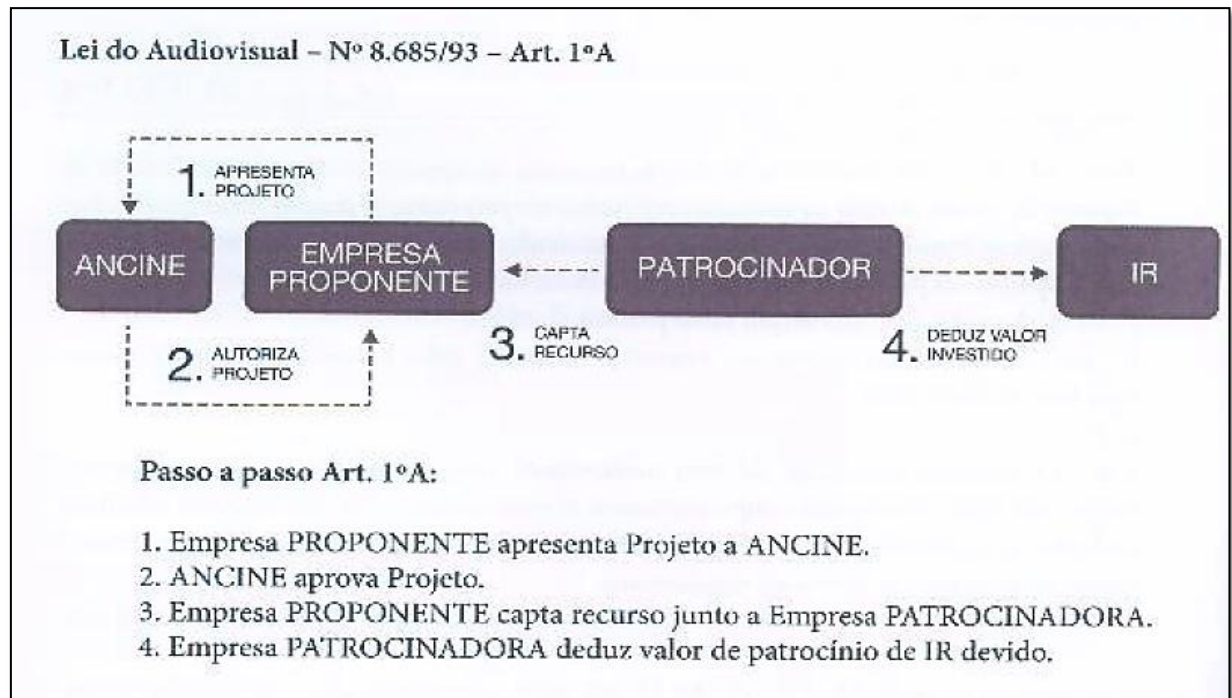


Figura 4:Passo a passo Art. 1º A - Lei Audiovisual Nº 8.685/93.<sup>44</sup>

Alguns proponentes confundem os mecanismos do Art. 1º e 1ºA, no entanto, eles apresentam características bem distintas.

A utilização do Art. 1º configura-se como um investimento, conferindo ao investidor o direito a aquisição de cotas da obra audiovisual, adquiridas através da Comissão de Valores Imobiliários (CVM). Além disso, através do Art. 1º, o investidor pode ser remunerado pela exploração comercial da obra. Entretanto, esse mecanismo é pouco utilizado pelos produtores, justamente por ser mais complexo e exigir conhecimentos adicionais para lidar com os procedimentos estabelecidos pela CVM.

Por outro lado, o Art. 1ºA é o mecanismo mais solicitado pelos proponentes da Agência, especialmente por produtoras iniciantes, já que o patrocínio pode ser realizado por qualquer empresa do mercado, não se restringindo a programadoras ou distribuidoras como acontece nos mecanismos dos Arts. 3º, 3ºA e 39. Além disso, o Art. 1ºA é o que mais se aparenta com os utilizados na Lei Rouanet, o que o torna mais fácil para os que já estão familiarizados com essa legislação.

<sup>44</sup> Fonte: ZENHA, Guilherme Fiuza. NOGUEIRA, Julia. *Guia de Elaboração de projetos audiovisuais: Leis de Incentivo e Fundos de Financiamento*, 2016. Pg. 112.

### 3.1.2.3. Artigo 3º

*Art. 3o Os contribuintes do Imposto de Renda incidente nos termos do art. 13 do Decreto-Lei no 1.089, 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.<sup>45</sup>*

Diferentemente dos Artigos 1º e 1ºA da Lei do Audiovisual, o Art.3º é um mecanismo de coprodução<sup>46</sup>, e se baseia numa parceria entre empresas produtoras nacionais e distribuidoras estrangeiras. Através desse mecanismo, empresas distribuidoras brasileiras ou cessionárias de direitos de distribuição de obras audiovisuais estrangeiras podem aportar uma quantia equivalente ao percentual de imposto de renda devido – pela remessa para o exterior de rendimentos da exploração daquelas obras no Brasil – na coprodução de obras brasileiras. Por serem empresas diretamente ligadas ao setor audiovisual e possuírem, assim, melhores informações do mercado, a tendência é que escolham projetos mais competitivos, com maior probabilidade de retorno.

O coprodutor/investidor beneficiar-se-á com o abatimento de 70% do imposto de renda, devido por conta da remessa de recursos para o exterior (alíquota de 25% sobre a remessa), desde que invista na produção de filmes, telefilmes e minisséries ou no desenvolvimento de obras cinematográficas. Vale dizer que a proponente do projeto perante a ANCINE deverá ser uma produtora brasileira independente e o investidor será seu coprodutor minoritário - de modo que a obra se mantenha independente. Outro atrativo para o coprodutor, é a previsão de isenção de CONDECINE - Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica

<sup>45</sup> BRASIL. LEI nº 8.685, DE 20 DE JULHO DE 1993. *Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências*. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8685compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8685compilado.htm)>. Acesso em 12/06/2016, às 14h.

<sup>46</sup> Quando há a divisão de direitos patrimoniais sobre a obra. “*Co-produção: Operações de investimento na produção da obra audiovisual, cujos recursos são advindos de agente econômico de direito privado (pessoa física ou jurídica) que envolva partilhamento das responsabilidades pela organização econômica da obra e dos direitos patrimoniais dirigentes, na medida em que os coprodutores distintos aportarão parte dos recursos necessários à realização*”. PORTARIA Nº 342, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2009. Disponível em:

<[http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/portarias-da-ancine/Portaria342\\_SAD.pdf](http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/portarias-da-ancine/Portaria342_SAD.pdf)>. Acesso em: 20/07/2016.

Nacional, prevista no Art. 49, da Medida Provisória Nº 2.228-1/01, para aqueles que realizarem esta espécie de investimento.

O limite de captação através do Art. 3º é de R\$ 3 milhões por projeto, sendo esse limite aplicado em conjunto com o Art. 3ºA. A contrapartida da empresa proponente no valor de 5% do orçamento global aprovado na ANCINE é obrigatória.<sup>47</sup>

### Passo a passo Art. 3º – Lei do Audiovisual

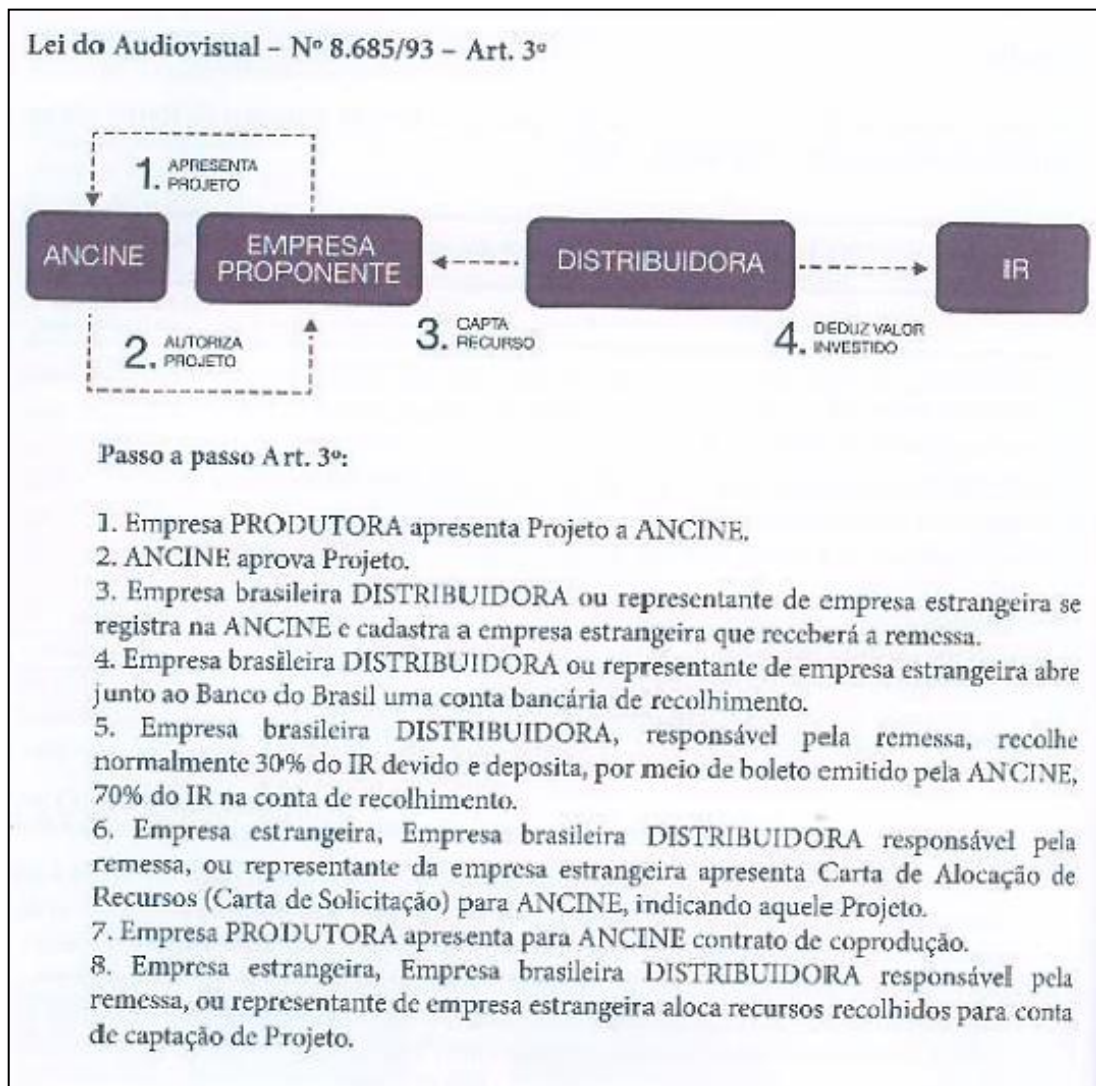


Figura 5: Passo a passo Art. 3º - Lei Audiovisual Nº 8.685/93<sup>48</sup>

#### 3.1.2.4. Artigo 3º A

<sup>47</sup> *Ibidem.*

<sup>48</sup> Fonte: ZENHA, Guilherme Fiuza. NOGUEIRA, Julia. *Guia de Elaboração de projetos audiovisuais: Leis de Incentivo e Fundos de Financiamento*, 2016. Pg. 114.

*Art. 3o-A. Os contribuintes do Imposto de Renda incidente nos termos do art. 72 da Lei nº 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 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.<sup>49</sup>*

O Artigo 3ºA<sup>50</sup> também é um mecanismo de coprodução e permite que empresas de radiodifusão e programadoras nacionais de televisão (aberta ou fechada) invistam até 70% do imposto de renda sobre suas remessas para o exterior relativas aos direitos de transmissão de obras audiovisuais ou eventos culturais e esportivos, respeitando a alíquota de 15%.

O Art. 3ºA pode ser utilizado no financiamento de projetos de desenvolvimento de longa-metragem e na coprodução de obras audiovisuais brasileiras independentes do tipo curtas, médias e longas-metragens, documentários, telefilmes e minisséries. Dessa forma, o investidor se torna coprodutor da empresa proponente junto à ANCINE na realização daquele projeto.

Ao fazer uso desse mecanismo, o coprodutor não se torna isento do pagamento da CONDECINE, como acontece com a utilização do Art. 3º. Para se beneficiar da isenção dessa contribuição, o investidor poderá optar conjuntamente pela utilização do mecanismo disposto no Art. 39-X, da Medida Provisória Nº 2.228-1/01.

O limite de captação pelo Art. 3ºA é de R\$ 3 milhões por projeto, sendo esse valor também aplicado como limite para a utilização em conjunto com o Art. 3º.

---

<sup>49</sup> BRASIL. LEI nº 8.685, DE 20 DE JULHO DE 1993. *Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências*. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8685compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8685compilado.htm). Acesso em 12/06/2016, às 14h.

<sup>50</sup> Ver tópico sobre DELIBERAÇÃO Nº 95 DE 08 DE JUNHO DE 2010.

## Passo a passo Art. 3ºA – Lei do Audiovisual

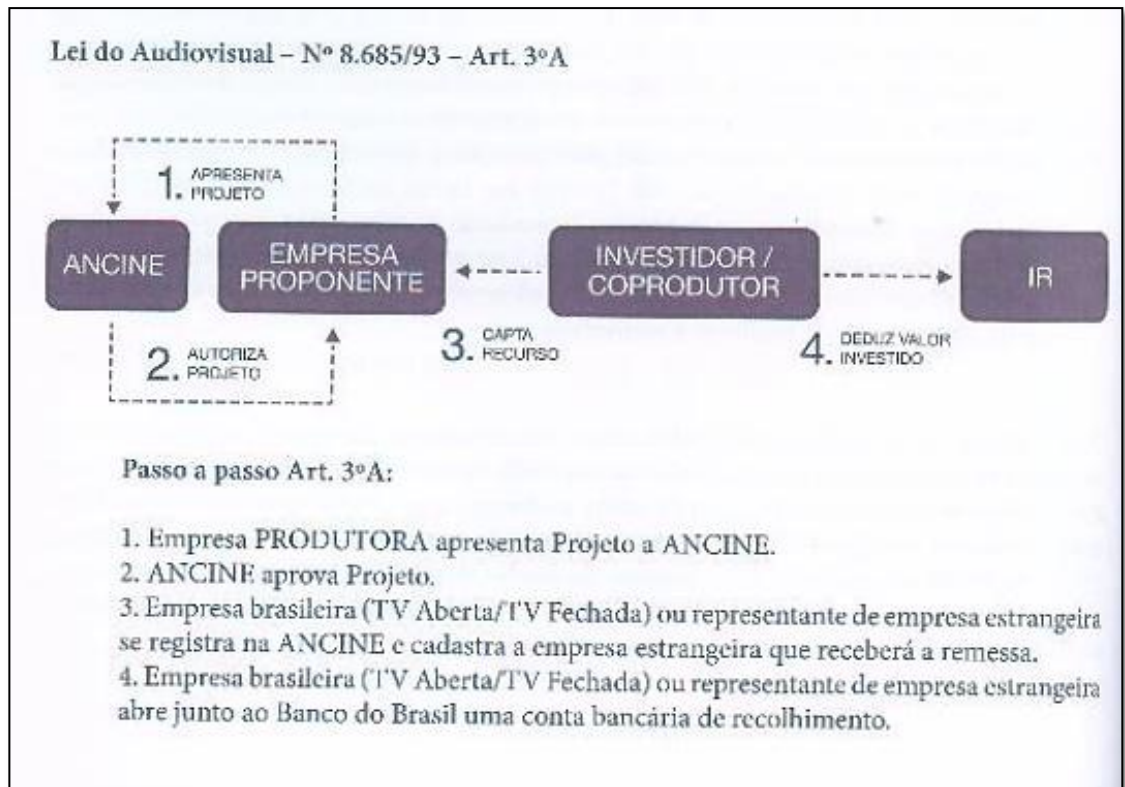


Figura 6: Passo a passo Art. 3º A - Lei Audiovisual Nº 8.685/93.<sup>51</sup>

### 3.1.3. Medida Provisória Nº 2.228-1/2001

*Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências.*<sup>52</sup>

#### 3.1.3.1. Art. 39-X

**Art. 39.** São isentos da CONDECINE:

<sup>51</sup> Fonte: ZENHA, Guilherme Fiuza. NOGUEIRA, Julia. *Guia de Elaboração de projetos audiovisuais: Leis de Incentivo e Fundos de Financiamento*, 2016. Pg. 116.

<sup>52</sup> BRASIL. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.228-1, DE 06 DE SETEMBRO DE 2001. *Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências.* Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/legislacao/medidas-provisorias/medida-provis-ria-n-2228-1-de-6-de-setembro-de-2001>. Acesso em 15/06/2016.

*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.[...]*

*XIII - programadora: empresa que oferece, desenvolve ou produz conteúdo, na forma de canais ou de programações isoladas, destinado às empresas de serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura ou de quaisquer outros serviços de comunicação, que transmitam sinais eletrônicos de som e imagem que sejam gerados e transmitidos por satélite ou por qualquer outro meio de transmissão ou veiculação;*

*XIV - programação internacional: aquela gerada, disponibilizada e transmitida diretamente do exterior para o Brasil, por satélite ou por qualquer outro meio de transmissão ou veiculação, pelos canais, programadoras ou empresas estrangeiras, destinada às empresas de serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura ou de quaisquer outros serviços de comunicação que transmitam sinais eletrônicos de som e imagem;*<sup>53</sup>

O Art. 39-X da MP N° 2.228-1<sup>54</sup>, de forma similar aos mecanismos do Art. 3° e 3°A da Lei do Audiovisual, configura-se como uma coprodução, já que o contribuinte financiador se associa ao proponente na exploração comercial da obra.

A utilização desse mecanismo é destinada às programadoras internacionais de TV Paga que licenciam programações para operadoras brasileiras e, em função disso, recebem remessas de rendimentos da exploração daquelas programações no Brasil. Sobre essa remessa de recursos para o exterior incide a CONDECINE, à alíquota de 11% da remessa.

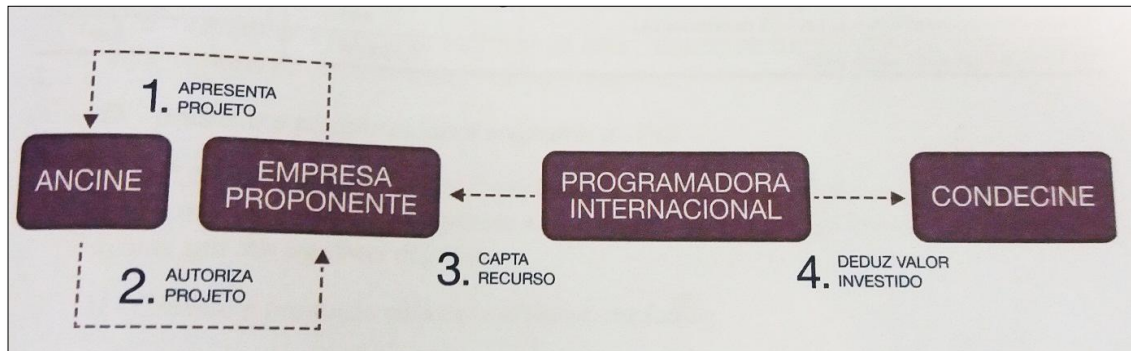
Com a utilização do Art. 39-X, essas programadoras internacionais ficam isentas da CONDECINE, caso aporem 3% do valor da remessa em projetos de produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente, telefilmes, minisséries e programas de televisão de caráter educativo e cultural, brasileiros e de produção independente.

<sup>53</sup>BRASIL. MEDIDA PROVISÓRIA N° 2.228-1, DE 06 DE SETEMBRO DE 2001. *Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências.* Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/legislacao/medidas-provisorias/medida-provis-ria-n-2228-1-de-6-de-setembro-de-2001>. Acesso em 16/06/2016.

<sup>54</sup> Ver tópico sobre DELIBERAÇÃO N° 95 DE 08 DE JUNHO DE 2010.

Assim como os artigos da Lei do Audiovisual, Art. 39-X exige uma contrapartida da empresa proponente no valor de 5% do orçamento total do projeto. Entretanto, ao contrário dos mecanismos já citados, o mecanismo disposto no Art. 39-X não apresenta limites de captação por projeto

### **Passo a passo - Medida Provisória Nº 2.228-1/2001 - Artigo 39, Inciso X**



**Figura 7: Passo a passo Art. 39 Medida Provisória Nº 2.228-1/2001<sup>55</sup>**

1. Empresa PRODUTORA apresenta Projeto a ANCINE
2. ANCINE aprova Projeto e emite certificado de captação
3. Empresa brasileira OPERADORA ou representante da empresa estrangeira se registra na ANCINE e cadastra a empresa estrangeira que receberá a remessa
4. Empresa brasileira OPERADORA ou representante de empresa estrangeira abre junto ao Banco do Brasil conta bancária de recolhimento.
5. Empresa brasileira OPERADORA, responsável pela remessa, repassa 97% da remessa para empresa estrangeira e deposita 3% em conta de recolhimento.
6. Empresa estrangeira, Empresa brasileira OPERADORA responsável pela remessa ou representante da empresa estrangeira apresenta Carta de Alocação de Recursos (Carta de Solicitação) para ANCINE, indicando aquele Projeto.
7. Empresa PRODUTORA apresenta contrato de coprodução para a ANCINE.
8. Empresa estrangeira, Empresa brasileira OPERADORA responsável pela remessa ou representante de empresa estrangeira aloca recursos recolhidos para conta de captação de Projeto.
9. Empresa PRODUTORA capta recurso junto a PROGRAMADORA INTERNACIONAL.

<sup>55</sup> Fonte: ZENHA, Guilherme Fiuza. NOGUEIRA, Julia. *Guia de Elaboração de projetos audiovisuais: Leis de Incentivo e Fundos de Financiamento*, 2016. Pg. 116.

**10. PROGRAMADORA INTERNACIONAL abate investimento em CONDECINE e se torna coprodutora.<sup>56</sup>**

A fim de evitar confusões na utilização dos Arts. 3º, 3ºA e 39, é interessante ressaltar as principais diferenças entre eles.

Nos três mecanismos o investidor se torna um coprodutor da obra – há divisão dos direitos patrimoniais sobre a obra – no entanto, no Art. 3º esse coprodutor deve ser uma distribuidora, enquanto nos demais o investimento é realizado por programadoras. Na utilização dos Arts. 3º e 39, os coprodutores ficam isentos do pagamento da CONDECINE, o que não acontece através do Art. 3ºA. Além disso, o Art. 39 é o único que não estabelece limites de captação para o investimento nas obras, ao contrário dos demais, que estabelecem o teto de R\$ 3 milhões. Na prática, observa-se com frequência que, devido à essa ausência de limite, os investidores através do Art. 39 acabam por financiar 95% do orçamento das obras coproduzidas.

### **3.2. Deliberação Nº 95 DE 08 DE JUNHO DE 2010**

A Deliberação Nº 95, de 08 de junho de 2010, expedida pela Diretoria Colegiada da ANCINE, traz limitações e critérios que devem ser observados ao utilizar os mecanismos de renúncia fiscal dispostos no **Art. 3ºA** e no inciso **X do art. 39** da Medida Provisória nº 2.228-1 para projetos de produção audiovisual que tenham como destinação inicial TV Aberta ou TV Paga. A presente Deliberação consiste, atualmente, na única regulamentação referente ao licenciamento dos direitos sobre obra audiovisual incentivada com destinação inicial para TV.

*Dispõe sobre o estabelecimento de limitações e critérios à transferência de direitos patrimoniais e de direitos de exploração comercial de obras audiovisuais produzidas com recursos de renúncia fiscal – recursos incentivados – no âmbito dos mecanismos de fomento instituídos pela Lei nº 8.685/1993, e pela Medida Provisória nº 2.228-1/2001 para projetos de produção de obra audiovisual brasileira de produção independente cuja destinação inicial sejam os segmentos de mercado radiodifusão de sons e imagens (TV Aberta) ou de comunicação eletrônica de massa por assinatura (TV Paga).<sup>57</sup>*

<sup>56</sup> Fonte: ZENHA, Guilherme Fiuza. NOGUEIRA, Julia. *Guia de Elaboração de projetos audiovisuais: Leis de Incentivo e Fundos de Financiamento*, 2016. Pg. 119.

<sup>57</sup> BRASIL. DELIBERAÇÃO Nº 95 DE 08 DE JUNHO DE 2010. Alterada pela Deliberação Nº 103, de 20 de junho de 2011.



As principais restrições a serem observadas com base nessa Deliberação referem-se *i*) aos rendimentos provenientes da exploração comercial da obra da qual a empresa proponente tem direito a, no mínimo, o percentual correspondente a seus direitos patrimoniais (majoritários) sobre a obra; *ii*) à limitação aos direitos de comunicação pública e exploração comercial da obra cedidos pela proponente à coprodutora (emissora/programadora) pelo prazo máximo de 5 anos; *iii*) à garantia da empresa proponente aos direitos patrimoniais provenientes dos elementos derivados da obra, no mínimo, no percentual correspondente aos seus direitos patrimoniais (majoritários) sobre a obra original; *iv*) aos direitos dirigentes sobre o patrimônio da obra e seus elementos derivados em poder da proponente, garantindo a ela, inclusive, a decisão sobre a produção de outras temporadas. Entretanto, a Deliberação reserva o direito de estabelecer livremente entre as partes a remuneração da emissora/programadora pelo direito de distribuição da obra e de comunicação pública em seu canal.

*Art 1º Os rendimentos decorrentes da exploração comercial de obra audiovisual produzida com recursos de renúncia fiscal decorrentes dos mecanismos de incentivo dispostos no inciso X do art. 39 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001, e no artigo 3º-A da Lei nº 8.685, de 1993 devem conferir à empresa produtora proponente, no mínimo, o percentual correspondente a partição de seus direitos patrimoniais sobre a obra, independente do segmento de mercado e do território a ser explorado. (Alterado pela Deliberação nº 103, de 20 de junho de 2011)*

**Parágrafo único.** *É assegurada a livre pactuação entre as partes acerca:*

*I. da remuneração da empresa emissora/programadora beneficiária da isenção tributária pelo ato de distribuir a obra, e do desconto de despesas decorrentes do ato de comercialização, em bases similares às práticas de mercado;*

*II. da remuneração pelo direito de comunicação pública da obra audiovisual, pela empresa emissora / programadora, em seus próprios canais de programação, exclusivamente para o segmento de mercado de destinação inicial da obra expresso em contrato – TV Aberta ou TV Paga, em todos os territórios de acordo com os limites temporais estipulados nesta Deliberação. (Alterado pela Deliberação nº 103, de 20 de junho de 2011)*

**Art. 2º** *Ficam limitados a 5 (cinco) anos, a contar da data de emissão do Certificado de Produto Brasileiro da obra audiovisual realizada: (Alterado pela Deliberação nº 103, de 20 de junho de 2011)*

*I. os direitos de comunicação pública da obra, cedidos pela empresa produtora à empresa emissora/programadora beneficiária da isenção tributária, para exibição em seus próprios canais de programação em todos os territórios;*

*II. os direitos de exploração comercial da obra, cedidos pela empresa produtora à empresa emissora/programadora beneficiária da isenção tributária.*

**§ 1º.** *Os direitos de comunicação pública ou de exploração comercial previstos nos incisos I e II do caput poderão ser estendidos em períodos de até 1 (um) ano quando houver investimento, por parte da empresa emissora/programadora, em nova temporada da obra audiovisual seriada ou de uma obra audiovisual derivada.*

**Art. 3º.** *Os direitos patrimoniais relativos a elementos derivados da obra audiovisual, incluindo marcas, personagens, enredo, trilha sonora, entre outros, e as receitas decorrentes da exploração comercial dos mesmos, devem conferir à empresa produtora proponente, no mínimo, o percentual correspondente a partição de direitos patrimoniais sobre a obra.*

*Art. 4º. Os direitos dirigentes sobre o patrimônio da obra audiovisual e seus elementos derivados, incluindo aí o direito de decisão sobre realização de novas temporadas da obra seriada ou nova produção da obra, devem ser preservados em poder da empresa produtora proponente.*

*Parágrafo único. É resguardado o direito à empresa emissora/programadora de, enquanto perdurar o direito contratual de exploração comercial e de comunicação pública, exercer o direito de primeira escolha e última recusa<sup>58</sup>.*

### **3.3. Superintendência de Fomento**

Após a introdução às leis de incentivo e ao fomento indireto realizado pela ANCINE, faz-se necessário apresentar de forma detalhada o setor responsável pelas análises dos projetos que buscam se beneficiar dos mecanismos já citados. Serão apresentadas as coordenações que integram a Superintendência de Fomento e suas atribuições, a fim de facilitar a compreensão do funcionamento da Superintendência.

A Superintendência de Fomento da ANCINE é subordinada a Diretoria Colegiada e é responsável por todo o fomento indireto realizado pela Agência, além de algumas análises e contribuições no âmbito do fomento direto, como ao Fundo Setorial do Audiovisual.

As principais atribuições da Superintendência de Fomento referem-se à análise dos projetos audiovisuais que são submetidos à aprovação da ANCINE para a utilização de recursos públicos federais; análise de projetos e propostas de política de investimento dos Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica – FUNCINES; emissão de reconhecimento provisório de coprodução internacional; análise de coexecução; acompanhamento físico e financeiro da execução dos projetos aprovados que utilizem recursos públicos federais, bem como o recolhimento, movimentação, liberação e aplicação desses recursos nos projetos; análise de prestação de contas e cumprimento dos objetos referente à utilização dos recursos públicos em projetos audiovisuais aprovados pela Agência; contribuição no planejamento, avaliação e gestão das ações do PRODECINE e PRODAV, bem como apoio técnico e administrativo aos Comitês de Investimento do FSA, no que couber.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> BRASIL. DELIBERAÇÃO Nº 95 DE 08 DE JUNHO DE 2010. Disponível no site da ANCINE, no link: <http://ancine.gov.br/legislacao/deliberacoes-decisoes-ancine/delibera-o-n-95-de-08-de-junho-de-2010>. Acesso em 25 de maio de 2016, 15h.

<sup>59</sup> BRASIL. Resolução De Diretoria Colegiada. Regimento Interno Nº 59. Art. IV, Fls. 37/38 <http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/anexos/RDC%2059%20-%20ANEXO%20-%20REGIMENTO%20INTERNO.pdf>

### 3.3.1. Coordenação de Gestão de Processos de Fomento – CGP

A Coordenação de Gestão de Processos de Fomento é a área da Superintendência de Fomento responsável pela gestão dos documentos e dos processos relativos a essa Superintendência, tendo como algumas de suas atribuições a triagem e a distribuição documental de tudo que é destinado à SFO, bem como cartas, ofícios, respostas de diligências em suporte físico e demais documentos enviados pelos proponentes.

A CGP é o setor que recebe e realiza a triagem dos projetos de fomento inscritos na ANCINE, iniciando os processos após confirmação de que a documentação enviada atende aos critérios estabelecidos. Também é a Coordenação responsável por alterações de título, atualização de dados e cancelamento dos projetos, além de procedimentos necessários após a aprovação dos projetos, como envio de pareceres e orçamentos aprovados, solicitação para abertura de contas bancárias, publicações no Diário Oficial da União, comunicação de indeferimentos, entre outros.

#### **7.2.21 São atribuições da Coordenação de Gestão de Processos de Fomento:**

- I. articular fluxos de processos e informações das coordenações da Superintendência de Fomento;*
- II. realizar a triagem, o registro, a distribuição e o arquivo dos documentos enviados pelos agentes econômicos à Superintendência de Fomento;*
- III. registrar e instruir processos administrativos;*
- IV. acompanhar a regularidade fiscal, tributária e previdenciária, com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal – CADIN, bem como a adimplência perante a ANCINE, de proponentes de projetos aptos a utilizar recursos públicos federais, sob competência da Superintendência de Fomento;*
- V. solicitar a abertura de contas para projetos aptos a utilizar recursos incentivados federais;*
- VI. elaborar deliberações para fins de publicidade dos atos administrativos relativos aos projetos aptos a utilizar recursos públicos federais sob competência da Superintendência de Fomento; e*
- VII. controlar o arquivo de projetos ativos para fins de utilização de recursos oriundos de incentivo fiscal federal.<sup>60</sup>*

---

<sup>60</sup> BRASIL. Resolução De Diretoria Colegiada Da Norma Complementar ao Regimento Interno N° 60, Pg. 22. Disponível em: <http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/anexos/RDC%2060%20-%20NORMA%20COMPLEMENTAR.pdf>. Acessado em: 05/06/2016, às 9h.

### 3.3.2. Coordenação de Análise de Direitos – CDI

A Coordenação de Análise de Direitos atua principalmente com base na Lei do Audiovisual<sup>61</sup>, Lei Rouanet<sup>62</sup>, e na Medida Provisória 2.228-1/01. Suas competências referem-se à análise de direitos, análise jurídica e de conformidade dos documentos com os regulamentos da ANCINE, além da análise dos requisitos de aprovação, estabelecidos na Instrução Normativa nº 125, que serão tratados de forma pormenorizada no Capítulo 3.

A CDI é o setor da Superintendência de Fomento especializado em analisar toda a documentação constituinte dos projetos (contratos, cessões, registros, certidões, etc) no que se refere aos direitos (autorais, patrimoniais, dirigentes). Sendo assim, também recebe demandas de outros setores quando estes necessitam de análises de documentos com essas especificações.

Além disso, a Coordenação de Análise de Direitos também é responsável por análise e emissão de reconhecimento de coproduções (nacionais e internacionais), troca de titularidade<sup>63</sup>, coexecução e análise de documentos e contratos necessários à liberação de recursos, entre outros.

#### **7.2.22 São atribuições da Coordenação de Análise de Direitos:**

*I. analisar e emitir parecer sobre a disciplina de direitos para fins de captação e utilização de recursos públicos federais, ressalvadas as atribuições de outras unidades;*

*II. analisar a estimativa de custos de projetos de obras audiovisuais submetidos à aprovação pela ANCINE para fins de captação e utilização de recursos oriundos de incentivo fiscal federal;*

*III. analisar e emitir parecer sobre os requerimentos de reconhecimento provisório de obras audiovisuais produzidas em regime de coprodução internacional;*

*IV. analisar e emitir parecer sobre troca de titularidade de projetos audiovisuais sob competência da Superintendência de Fomento;*

*V. analisar e emitir parecer sobre os contratos de coexecução; e*

<sup>61</sup>BRASIL. LEI Nº 8.685, DE 20 DE JULHO DE 1993. *Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências.* Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8685compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8685compilado.htm). Acesso em 09/06/2016, às 14h.

<sup>62</sup>BRASIL. LEI Nº 8.313, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8313cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313cons.htm). Acesso em 09/06/2016, às 15h.

<sup>63</sup> Quando há uma solicitação de troca de proponente para um projeto já existente, transferindo para outra produtora a gestão e responsabilidade sobre ele.

*VI. elaborar relatórios gerenciais e subsidiar estudos sobre os negócios envolvendo direitos sobre obras audiovisuais brasileiras de produção independente realizadas com recursos públicos federais.*<sup>64</sup>

### **3.3.3. Coordenação de Acompanhamento de Projetos – CAC**

A Coordenação de Acompanhamento de Projetos é o setor responsável pelas análises orçamentárias dos projetos de fomento direto e indireto inscritos na ANCINE.

Com relação aos projetos de fomento indireto, a CAC<sup>65</sup> realiza a análise orçamentária no momento da análise complementar, já que a aprovação inicial requer apenas uma estimativa de custos que é objeto de análise da CDI e poderá ser modificada futuramente.

Procedimentos relativos ao remanejamento de fontes, redimensionamento orçamentário, alterações no projeto técnico, além de prorrogações de prazo de captação e de conclusão dos projetos também são realizados no âmbito dessa Coordenação.

#### **7.2.23 São atribuições da Coordenação de Acompanhamento de Projetos:**

*I. analisar e emitir parecer sobre a adequação do orçamento analítico à proposta do projeto audiovisual submetido à ANCINE para fins de utilização de recursos públicos federais;*

*II. monitorar a execução física dos projetos audiovisuais aprovados na ANCINE, no âmbito da Superintendência de Fomento, para utilização de recursos públicos federais, com emissão de relatórios parciais de cumprimento do objeto;*

*III. monitorar os prazos de captação e de conclusão de projetos acompanhados pela Superintendência de Fomento;*

*IV. analisar e emitir parecer sobre os requerimentos de prorrogação do prazo de captação, prorrogação do prazo de conclusão, alteração do projeto técnico e remanejamento das fontes de recursos em projetos beneficiados com recursos públicos federais;*

*V. analisar e emitir parecer sobre as propostas de política de investimento dos Funcines; e*

*VI. coletar e sistematizar informações sobre desenho de produção e custos para a realização de projetos audiovisuais, elaborando relatórios para subsídio das políticas de financiamento.*<sup>66</sup>

### **3.3.4. Coordenação de Gestão Financeira – CGF**

<sup>64</sup> BRASIL. Resolução De Diretoria Colegia Da Norma Complementar ao Regimento Interno Nº 60, Pg. 22. Disponível em: <http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/anexos/RDC%2060%20-%20NORMA%20COMPLEMENTAR.pdf>. Acessado em: 05/06/2016, às 9h.

<sup>65</sup> A CAC também realiza análise orçamentária dos projetos do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA, que não se insere no escopo do presente trabalho.

<sup>66</sup> *Ibidem*, pg 23.

A Coordenação de Gestão Financeira é o setor responsável pelos trâmites financeiros realizados no decorrer dos projetos, lidando com questões relativas ao recolhimento, movimentação, transferência e liberação de recursos, cálculos referentes à comprovação da garantia de financiamento ao projeto no valor mínimo de 20% do orçamento de produção necessários para análise complementar, reinvestimentos, captações e depósitos dos recursos, recibos, entre outros assuntos de caráter financeiro.

**7.2.24 São atribuições da Coordenação de Gestão Financeira:**

*I. controlar o recolhimento e a utilização dos valores referentes aos mecanismos dispostos nos art. 3º e 3º A da Lei nº 8.685/1993 e inciso X do art. 39 da Medida Provisória nº 2.228-1/2001;*

*II. monitorar as remessas de recursos para o exterior, referentes aos mecanismos dispostos nos art. 3º e 3º A da Lei nº 8.685/1993 e inciso X do art. 39 da Medida Provisória nº 2.228-1/2001, com a finalidade de subsidiar o controle dos tributos relacionados às operações;*

*III. acompanhar os depósitos de recursos de incentivo fiscal nas contas de recolhimento e captação, bem como monitorar o enquadramento destas contas e a destinação dos recursos públicos nelas depositados;*

*IV. emitir parecer sobre as transferências de recursos entre as contas de recolhimento, captação e movimentação em projetos beneficiados com recursos oriundos de incentivo fiscal federal e orçamentários da ANCINE;*

*V. emitir parecer sobre a primeira liberação de recursos públicos federais e sobre as solicitações de reinvestimento entre projetos acompanhados no âmbito da Superintendência de Fomento; e*

*VI. subsidiar a elaboração de acordos de cooperação com órgãos e instituições para fins de desenvolvimento, implementação e aperfeiçoamento de mecanismos de controle das remessas de recursos ao exterior relativas aos benefícios fiscais afetos à ANCINE.<sup>67</sup>*

### **3.3.5. Coordenação de Prestação de Contas – CPC**

A Coordenação de Prestação de Contas é o setor responsável por analisar a fase final dos projetos, emitindo parecer sobre a prestação de contas financeira, contábil e orçamentária deles e realizando a análise de cumprimento do objeto. Além disso, a CPC tem como algumas de suas atribuições as prorrogações do prazo para prestação de contas, as análises referentes à aplicação de logomarca, controle de notas fiscais, depósito legal, devolução de recursos, cancelamento de projetos sem autorização para movimentação de recursos, entre outros.

**7.2.25 São atribuições da Coordenação de Prestação de Contas:**

---

<sup>67</sup> *Ibidem*, pg 23/24.

- I. analisar e emitir parecer conclusivo quanto à prestação de contas financeira, contábil e orçamentária dos projetos realizados com recursos oriundos de incentivo fiscal ou recursos orçamentários;
- II. analisar e emitir parecer conclusivo quanto à aferição do cumprimento do objeto dos projetos realizados com recursos oriundos de incentivo fiscal ou recursos orçamentários;
- III. acompanhar e controlar a efetivação do depósito legal das obras realizadas com incentivo fiscal ou com recursos orçamentários;
- IV. analisar e emitir parecer conclusivo quanto à aplicação da logomarca da ANCINE nos projetos audiovisuais que utilizem recursos públicos federais;
- V. analisar, processar e acompanhar os parcelamentos de débitos oriundos de devoluções de recursos provenientes de projetos audiovisuais realizados com recursos oriundos de incentivo fiscal ou recursos orçamentários;
- VI. processar os cancelamentos de projetos realizados com recursos oriundos de incentivo fiscal e recursos orçamentários que não obtiveram autorização para movimentar recursos;
- VII. propor a tomada de contas especial de projetos;
- VIII. propor a cobrança extrajudicial de débitos oriundos de projetos realizados por meio de recursos orçamentários; e
- IX. elaborar relatórios gerenciais internos.<sup>68</sup>

## 4. APRESENTAÇÃO E APROVAÇÃO DE PROJETOS

### 4.1. Instrução Normativa nº 125

A Instrução Normativa nº 125 foi criada em 22 de dezembro de 2015 e *regulamenta a elaboração, apresentação, análise, aprovação e acompanhamento da execução de projetos audiovisuais de competência da ANCINE realizados por meio de ações de fomento indireto e de fomento direto*<sup>69</sup>.

A IN 125 revogou<sup>70</sup> a IN nº 22<sup>71</sup> e faz parte do Plano ANCINE + Simples<sup>72</sup>, que tem como objetivo simplificar o financiamento gerido pela Agência e contou com contribuições de diferentes setores da área audiovisual, recebidas através de consultas e audiências públicas. Algumas das mudanças no processo de aprovação e acompanhamento de projetos trazidos por essa normativa são o orçamento em

<sup>68</sup> *Ibidem*, pg 24/25.

<sup>69</sup> Instrução Normativa nº. 125, de 22 de dezembro de 2015. Disponível em:

<http://ancine.gov.br/?q=node/18029>. Acesso em 24/06/2016, às 16h.

<sup>70</sup> “Art. 144. Ficam revogadas as Instruções Normativas nº. 22, de 30 de dezembro de 2003; 24, de 9 de fevereiro de 2004; 50, de 19 de janeiro de 2006; 72, de 6 de maio de 2008; 78, de 14 de outubro de 2008; e 99, de 29 de maio de 2012”. Instrução Normativa nº 125.

<sup>71</sup> A IN nº 22 foi criada em 30 de dezembro de 2003 e regulamentava a elaboração, a apresentação e o acompanhamento de projetos de obras audiovisuais.

<sup>72</sup> O Plano ANCINE + Simples está trazendo também a desmaterialização dos processos físicos, implantando o Sistema Eletrônico de Informações – SEI – em todos os processos administrativos da Agência. Cf.: “Ancine + Simples, Nova Dinâmica Para A Gestão Do Financiamento Do Audiovisual” Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/sala-imprensa/noticias/ancine-simples-nova-din-mica-para-gest-o-do-financiamento-do-audiovisual-0>. Acesso em 15/07/2016.

grandes itens para projetos de produção de ficção e documentário na etapa de análise complementar, reduzindo de 200 para 41 o número de itens do orçamento; acompanhamento à execução do projeto a partir do formulário específico; possibilidade do envio do argumento ou do roteiro na etapa de solicitação de aprovação inicial ao invés de somente argumento; retirada dos valores referentes à distribuição nos projetos de produção, sendo necessário apresentar um projeto específico para distribuição que pode ser inscrito concomitantemente ao de produção; possibilidade de inserir despesas de promoção como assessoria de imprensa, participação em festivais e eventos; entre outras<sup>73</sup>.

## 4.2. Fluxograma - Aprovação de Projetos



Figura 8: Fluxograma de aprovação de projetos de fomento indireto<sup>74</sup>

### 1) REGISTRO NA ANCINE

Para realizar a inscrição e aprovação de um projeto, é necessário que a empresa proponente ou produtor pessoa física estejam devidamente registrados junto à ANCINE. A unidade responsável pelo registro de agentes econômicos é a Superintendência de Registro, através da Coordenação de Registro de Empresas. O registro supracitado é realizado via Sistema Ancine Digital e/ou através do envio de documentação física ou digital, quando couber. O prazo para a análise do setor quanto ao deferimento ou indeferimento da solicitação é de 30 dias. O registro deferido possibilitará ao agente econômico o acesso, mediante *login* e senha, ao Sistema ANCINE Digital. A legislação que versa sobre o procedimento supracitado é a Instrução Normativa Nº 91, de 01 de dezembro de 2010<sup>75</sup>. A ANCINE

<sup>73</sup> Cf. “ANCINE publica Instruções Normativas que simplificam o acompanhamento e a prestação de contas de projetos audiovisuais”. ANCINE, 31 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://www.ancine.gov.br/sala-imprensa/noticias/ancine-publica-instru-es-normativas-que-simplificam-o-acompanhamento-e-presta>. Acesso em 16/06/2016.

<sup>74</sup> Elaborada pelo autor.

<sup>75</sup> Disponível no site da ANCINE ou através do link: <http://ancine.gov.br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-91-de-01-de-dezembro-de-2010> Acesso em 12/06/2016, às 15h.



disponibiliza ainda o manual com passo a passo para o requerimento do registro, bem como a listagem com a documentação necessária<sup>76</sup>.

Para que a empresa produtora possa acessar o Sistema de Apresentação de Projetos e apresentar projetos destinados à captação de recursos incentivados, além de estar com a situação regularizada e com seu registro deferido perante a área de Registro da ANCINE, de acordo com a Instrução Normativa nº 119/2015, exige-se que a proponente seja Produtora e classificada como “Brasileiro Independente”.

Para ser classificada como Produtora é necessário que a atividade econômica, principal ou secundária, da proponente seja produção de obras audiovisuais, enquadrando-se em pelo menos uma das classificações abaixo, que deverão constar no cartão do CNPJ, emitido pela Receita Federal, e no contrato social da empresa:

- **CNAE 5911-1/99** – Atividades de produção cinematográfica, de vídeos e de programas de televisão não especificadas anteriormente;
- **CNAE 5911-1/01** – Estúdios Cinematográficos;
- **CNAE 5911-1/02** – Produção de filmes para publicidade.

Para a classificação do agente econômico como “Brasileiro Independente”, é necessário atender a todos os requisitos, dispostos no art. 8º-A, da Instrução Normativa nº 91:

*§3º Para fins de classificação [...], considera-se produtora brasileira independente a empresa que produza conteúdo audiovisual e que atenda às seguintes condições, cumulativamente:*

*I - ser constituída sob as leis brasileiras;*

*II - ter sede e administração no País;*

*III - ter 70% (setenta por cento) do capital total e votante sob titularidade, direta ou indireta, de brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 (dez) anos;*

*IV - ter a gestão das atividades da empresa e a responsabilidade editorial sobre os conteúdos produzidos exercidas privativamente por brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 (dez) anos.*

*V - não ser controladora, controlada ou coligada a programadoras, empacotadoras, distribuidoras ou concessionárias de serviço de radiodifusão de sons e imagens;*

*VI - não estar vinculada a instrumento que, direta ou indiretamente, confira ou objetive conferir a sócios minoritários, quando estes forem programadoras, empacotadoras, distribuidoras ou concessionárias de serviços de radiodifusão de sons e imagens, direito de veto comercial ou qualquer tipo de interferência comercial sobre os conteúdos produzidos;*

*VII - não manter vínculo de exclusividade que a impeça de produzir ou comercializar para terceiros os conteúdos audiovisuais por ela produzidos.*

<sup>76</sup> Disponível no site da ANCINE ou através do seguinte link: <http://ancine.gov.br/manuais/passo-passo-sistemas/sad/registro-de-agente-economico>. Acesso em 12/06/2016, às 15h.

## 2) INSCRIÇÃO SAD – SISTEMA ANCINE DIGITAL

Conforme explicitado anteriormente, para realizar a inscrição de projetos para captação de recursos incentivados através do Sistema de Apresentação de Projetos, é necessário ser empresa produtora registrada e classificada como agente econômico brasileiro independente na ANCINE.

Após ter seu registro na ANCINE deferido e com as classificações exigidas, o proponente deve acessar o Sistema Ancine Digital através do site da Agência, acessá-lo com seu *login* e senha e escolher a opção Projetos/ Solicitação de Aprovação de Projetos. Será disponibilizado um formulário que deverá ser preenchido com as informações do projeto, além de campos para anexação da documentação solicitada.



Figura 9: Aba Apresentação de Projetos - Sistema Ancine Digital

## 3) TRIAGEM DOCUMENTAL

Essa etapa é realizada pela Coordenação de Gestão de Processos de Fomento – CGP, que é responsável por receber toda a documentação enviada para a Superintendência de Fomento e, após concluída a triagem documental, dar início ao processo. A etapa de triagem, de maneira geral, busca verificar se todos os documentos exigidos foram enviados pelo proponente, especialmente:

- Protocolo ou certificado de registro do argumento ou roteiro na Fundação Biblioteca Nacional – FBN;
- Argumento ou Roteiro;

- Contrato de Cessão de Direitos do autor do argumento/roteiro para a proponente;
- No caso de obra derivada, contrato de cessão ou opção de direitos para constituição de obra derivada;

O prazo para a aprovação de projetos estabelecido na IN 125 é de 25 dias (corridos) e passa a contar da data de conclusão da triagem documental.

#### **4) ANÁLISE DE DIREITOS**

A Coordenação de Análise de Direitos - CDI é o setor responsável por essa etapa, na qual é analisada a documentação constituinte dos projetos encaminhados e a adequação dela à legislação. De forma geral, as análises verificam:

- Registro do argumento ou roteiro na Fundação Biblioteca Nacional (FBN);
- Contrato de Cessão dos direitos autorais sobre o argumento ou roteiro para a constituição de obra audiovisual, firmado entre o detentor dos direitos (autor, roteirista, etc.) e a empresa proponente, especificando o prazo, território e se há remuneração.
- Estimativa de Custos e Plano de Financiamento equivalentes, limites dos mecanismos de incentivo e o tipo de obra, teto de captação de acordo com o Classificação de Nível da proponente e do grupo econômico, caso haja.
- A característica de produtora brasileira independente apta a captar recursos, segundo registro na ANCINE e adequação da atividade econômica (CNAE) às exigidas para captação de recursos.
- No caso de obras derivadas, autorização ou cessão de direitos sob a adaptação da obra original.

#### **5) APROVAÇÃO EXECUTIVA**

É a etapa em que a decisão sobre a aprovação do projeto, de fato, acontece. Essa decisão é tomada pelo Superintendente de Fomento, com base na análise da Coordenação de Análise de Direitos, em função das competências delegadas por meio da Portaria nº 140/2012 da ANCINE, de 3 de julho de 2012.

#### **6) ABERTURA DE CONTAS/PUBLICAÇÃO NO DOU**

Após a aprovação do projeto pelo Superintendente de Fomento, o processo retorna para a CDI que os inclui na Pauta de Projetos Aprovados pela SFO disponibilizadas no site da ANCINE. Os projetos retornam então para a Coordenação de Gestão de Processos de Fomento – CGP, onde são retiradas as certidões e verificada a regularidade da empresa proponente, conforme exigências do Art. 18, da Instrução Normativa Nº 125. Caso haja alguma pendência é enviada diligência ao proponente. Após garantir que toda a documentação está de acordo com as exigências é realizada a abertura das contas bancárias e o projeto é encaminhado para publicação da aprovação no Diário Oficial.

### 4.3. Fluxograma – Análise Complementar



Figura 10: Fluxograma de Análise Complementar de projetos de fomento indireto<sup>77</sup>

#### 1) INSCRIÇÃO SAD – SISTEMA ANCINE DIGITAL

A inscrição de projetos para Análise Complementar é realizada de forma semelhante à inscrição de projetos para aprovação, diferenciando-se basicamente pela documentação mais detalhada e orçamento, ao invés da estimativa de custos.

A proponente deve acessar o Sistema Ancine Digital, acessá-lo com seu *login* e senha e escolher a opção Projetos/Solicitação de Análise Complementar. Será disponibilizado um formulário que deverá ser preenchido com as informações do projeto, além de campos para anexação da documentação solicitada.

<sup>77</sup> Elaborada pelo autor.

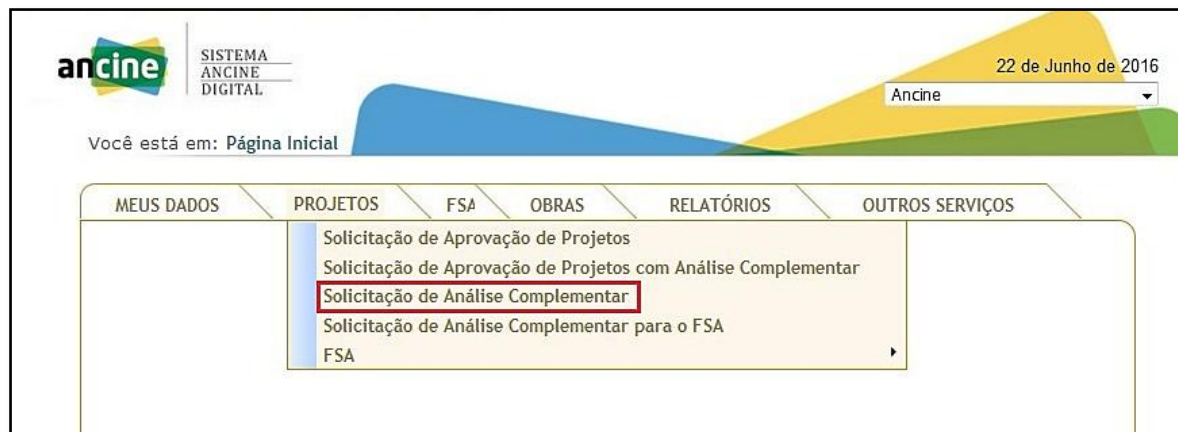


Figura 11: Aba Apresentação de Projetos para Análise Complementar - Sistema Ancine Digital

## 2) TRIAGEM DOCUMENTAL

Assim como na Aprovação de Projetos, a triagem documental para Análise Complementar é realizada pela Coordenação de Gestão de Processos de Fomento – CGP e busca aferir se toda a documentação exigida foi encaminhada pelo proponente, como:

- Roteiro;
- Protocolo ou certificado de registro do roteiro na Fundação Biblioteca Nacional – FBN;
- Contrato de Cessão de Direitos do autor do roteiro para a proponente referente a adaptação do roteiro;
- No caso de obra derivada, contrato de cessão ou opção de direitos para constituição de obra derivada;
- Comprovantes relativos à integralização de, no mínimo, 20% dos recursos, como recibos de captação, contratos de patrocínio, investimento, coprodução, entre outros.

## 3) COMPROVAÇÃO DA INTEGRALIZAÇÃO DE RECURSOS

Essa etapa é realizada na Coordenação de Gestão Financeira – CGF e diz respeito à comprovação da garantia de financiamento ao projeto do valor mínimo de 20% do orçamento de produção, sendo comprovado através dos documentos relacionados no Art. 52, da IN 125, conforme o caso. Após comprovada a integralização dos recursos, o projeto é encaminhado para a Coordenação de Análise de Direitos – CDI.

#### 4) ANÁLISE DE DIREITOS

É a etapa realizada pela Coordenação de Análise de Direitos que busca analisar, principalmente, o atendimento às condições de obra brasileira de produção independente, os direitos em poder da proponente para realização de obra audiovisual, e verificação dos direitos em poder da proponente o poder dirigente<sup>78</sup> da proponente sobre a obra. Além disso, são analisados os documentos enviados a título de comprovação de captação, de acordo com o tipo de projeto, como contratos de distribuição, investimento, coprodução, entre outros. Essas condições são aferidas a partir da análise de documentos como:

- Registro do roteiro na Fundação Biblioteca Nacional (FBN);
- Roteiro;
- Contrato de Cessão dos direitos autorais sobre o roteiro para a constituição de obra audiovisual, firmado entre o detentor dos direitos (autor, roteirista, etc.) e a empresa proponente, especificando o prazo, território e se há remuneração;
- No caso de obras derivadas, autorização ou cessão de direitos sob a adaptação da obra original;
- Cartas de intenção ou contratos de investimentos, coprodução, licenciamento, distribuição, exibição, de acordo com a especificidade do projeto;

#### 5) ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA

A análise orçamentária é realizada pela Coordenação de Acompanhamento de Projetos – CAC e busca analisar, principalmente, a coerência do projeto técnico e das informações apresentadas no formulário de inscrição com o orçamento proposto, a tipologia do projeto e demais documentos apresentados.

---

<sup>78</sup> “Art. 1º XL – Poder Dirigente sobre o Patrimônio da Obra Audiovisual: poder de controle sobre o patrimônio da obra audiovisual, condição que permite ao detentor ou detentores utilizar, fruir e dispor da obra, bem como explorar diretamente ou outorgar direitos para as diversas modalidades de exploração econômica da obra ou de seus elementos derivados, condicionado a que a outorga, limitada no tempo, não descaracterize a titularidade e a detenção deste poder”. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 121, de 22 de Junho de 2015. Disponível em: <http://ancine.gov.br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-121-de-22-de-junho-de-2015>. Acesso em 21/06/2016, às 12:26.

Verificam ainda se as características do projeto se enquadram nos mecanismos de incentivo solicitados, se os valores propostos para cada fonte de financiamento respeitam os limites normativos estabelecidos e se o custo e a abrangência dos profissionais, materiais e processos relacionados parecem suficientes e necessários para a realização do projeto nos parâmetros técnicos propostos. Observa-se também a classificação de nível da proponente e do seu grupo econômico e se ela estará apta a captar os valores solicitados. Essas análises são realizadas a partir de documentos como:

- Roteiro;
- Orçamento;
- Cronograma de Planejamento;
- Plano de Financiamento;
- Parecer Técnico de Aprovação (Verificação dos valores aprovados);
- Relação de Projetos por proponente<sup>79</sup>;
- Relatório de Projetos do Grupo Econômico<sup>80</sup>

## **6) APROVAÇÃO EXECUTIVA**

A aprovação executiva, conforme mencionado anteriormente no fluxograma de aprovação, é realizada pelo Superintendente de Fomento. Diferentemente da Aprovação, na análise complementar o Superintendente aprova as análises realizadas pelas Coordenações e seus respectivos pareceres e encaminha os projetos para deliberação da Diretoria Colegiada, responsável pela decisão.

## **7) REUNIÃO DE DIRETORIA COLEGIADA (RDC)**

A decisão final sobre a aprovação da análise complementar compete à Diretoria Colegiada, que delibera sobre a solicitação através das Reuniões de Diretoria Colegiada, compostas pelo Diretor-Presidente e os outros três diretores. A solicitação de análise complementar poderá ser aprovada, indeferida, aprovada com ressalvas ou aprovada com condicionante. O resultado da RDC será publicado no site da ANCINE, através de resumo de resultado de pauta de Reunião de Diretoria Colegiada.

---

<sup>79</sup> SIA – Sistema de Informações da ANCINE

<sup>80</sup> *idem*.

## **8) ABERTURA DE CONTAS/PUBLICAÇÃO NO DOU**

Após deliberação da Diretoria Colegiada, o projeto é encaminhado para a Coordenação de Gestão de Processos de Fomento – CGP para conferência das certidões e a verificação da regularidade da empresa proponente, conforme exigências do Art. 18, da Instrução Normativa Nº 125. A abertura de novas contas só ocorrerá caso haja a inclusão ou alteração de algum mecanismo de fomento. E a publicação no Diário Oficial será realizada somente em casos onde o projeto tenha passado por alguma alteração após a aprovação inicial. Por fim, é enviado comunicado a proponente referente à aprovação da análise complementar.

Em casos em que a solicitação é indeferida, é enviado um comunicado à proponente, que poderá apresentar recurso contra a decisão, no prazo de 30 dias contados a partir do recebimento da decisão, conforme art. 142, da IN nº 125.

## **5. PRINCIPAIS DIFICULDADES E DÚVIDAS**

A partir da observação participante e de uma análise interna da Coordenação de Análise de Direitos, foi possível perceber algumas das principais dificuldades dos proponentes quanto às etapas de inscrição, aprovação e análise complementar dos projetos de fomento indireto. Foi possível coletar ainda as principais críticas e obstáculos encontrados pelos próprios analistas ao longo do processo de análise e aprovação dos projetos.

### **5.1. Proponentes**

Através do contato e atendimento diário aos proponentes por e-mail e telefone, foi possível chegar a um conjunto de dificuldades mais recorrentes encontradas por eles. Essas dificuldades foram organizadas e agrupadas em grandes blocos de acordo com o assunto, sendo divididas em 1) legislação do fomento indireto; 2) apresentação de projetos para captação; 3) acompanhamento de projetos e comunicação com a ANCINE.



### **5.1.1. Legislação do fomento indireto**

No contato com os produtores e proponentes de projetos foi possível verificar que o funcionamento da legislação de fomento indireto é pouco dominado, suscitando dúvidas relacionadas, principalmente, à Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685/93), Lei Rouanet (Lei nº 8.313/91) e Instrução Normativa nº 125. Além de dúvidas quanto ao enquadramento dos diferentes tipos de projetos em cada mecanismo, as exigências e limitações previstas, quem pode ser o patrocinador/investidor/coprodutor, os benefícios e contrapartidas possíveis para esses financiadores, divisão dos direitos patrimoniais sobre a obra, origem dos recursos, procedimentos de captação, realização dos aportes, entre outras.

### **5.1.2. Apresentação de projetos para captação**

O processo de apresentação de projetos na ANCINE suscita muitas dúvidas, e abrange todo o processo de inscrição e aprovação. Há questionamentos referentes à em quais casos os projetos deverão ser apresentados à ANCINE ou ao Minc/SAV, sobre como esses projetos devem ser inscritos, se através do envio físico da documentação ou inscrição através do Sistema Ancine Digital, e diversas dúvidas específicas sobre o acesso ao sistema, preenchimento de dados, documentação a ser anexada, entre outras. Há dúvidas ainda sobre a elaboração e modelos de contratos e documentos solicitados, como cessão de direitos sobre o argumento e/ou roteiro, itens da estimativa de custos e plano de financiamento, como despesas com promoção e distribuição<sup>81</sup>, taxas e tributos, agenciamento, coordenação/colocação, além dos limites de captação determinados pela classificação de nível<sup>82</sup>. Muitos proponentes encontram ainda dificuldades devido à atividade econômica primária ou secundária (CNAEs) não se enquadrar nas permitidas, o que faz com que o sistema os impeçam de apresentar projetos.

---

<sup>81</sup> Com a Instrução Normativa nº 125, as despesas referentes à distribuição não são mais permitidas nos projetos de produção, conforme Art. 13, da IN 125.

<sup>82</sup> A classificação de nível da proponente determinará o limite máximo autorizado para a captação de recursos de fomento indireto administrados pela ANCINE, conforme IN nº 119/2015. Os limites de captação referem-se aos recursos públicos federais, podendo ser apresentado orçamento com valor superior ao limite da empresa proponente, desde que o valor acima do limite seja financiado através de outras fontes que não pública e federal oriundas do fomento indireto.

### **5.1.3. Acompanhamento de projetos e comunicação com a ANCINE**

A busca por informações acerca do status da análise dos projetos é um dos motivos mais frequentes de contato dos proponentes. A partir disso, é possível verificar que há um desconhecimento do fluxo processual dos projetos na Agência, assim como das atribuições e análises realizadas por cada setor e o prazo para elas. A Instrução Normativa nº 125 e demais normatizações divulgadas pela ANCINE não apresentam informações objetivas acerca desse processo, nem tampouco o fluxograma dos projetos e suas análises dentro da Agência. Além disso, há reclamações quanto à demora, informações contraditórias e dificuldade na obtenção dessas informações através do contato com alguns setores através de e-mail ou telefone. Esses ruídos na comunicação e a falta de transparência e informação correta acabam por tornar o processo mais confuso e problemático para o proponente, especialmente os menos experientes.

## **5.2. Analistas**

Os analistas, por sua vez, enfrentam diversos obstáculos internos e externos ao analisarem os projetos. Através da observação participante, do contato diário e de relatos dos analistas da Agência, foi possível mapear alguns desses obstáculos, dificuldades e críticas<sup>83</sup>, os quais também foram agrupados por assuntos, divididos em 1) processo de complexificação das análises; 2) normativas da ANCINE; 3) controles internos; e 4) decisões da Diretoria Colegiada, que serão detalhados a seguir.

### **5.2.1. Processo de Complexificação das análises**

Uma das críticas elaboradas pelos analistas consiste na contradição entre o discurso externo da Agência de simplificar as análises, tornar os processos mais

---

<sup>83</sup> O que se pretende aqui é apresentar, mais do que críticas consolidadas, reflexões e questionamentos levantados durante esse processo que se encontram em constante amadurecimento.

céleres e desburocratizados, com a implementação do Plano Ancine + Simples<sup>84</sup>, por exemplo, e a prática de complexificação do processo das análises, realizada dentro da Agência.

Os questionamentos iniciais referem-se à necessidade e eficiência de análises, por vezes, muito minuciosas, que caracterizam uma postura intervencionista e protecionista da própria Agência com relação aos produtores e sua relação com o mercado. Partindo dessa premissa, são criados critérios muito específicos para verificação e análise dos projetos, o que prejudica a celeridade do processo, tornando-o mais burocrático e não necessariamente mais eficiente e eficaz, especialmente tratando-se de uma indústria dinâmica como a do audiovisual.

Há ainda questionamentos referentes à especialização das etapas das análises, subdivididas por setores, que acaba por gerar um retrabalho em casos onde o mesmo documento passa por dois ou mais analistas de diferentes coordenações, em diferentes fases do processo. É possível citar como exemplos desses documentos, os contratos de cessão de direitos, verificado pela Coordenação de Gestão de Processos de Fomento (CGP) e analisado posteriormente pela Coordenação de Análise de Direitos (CDI); e ainda os contratos relativos à comprovação do mínimo de 20% de captação, verificados pela CGP, analisados quanto ao percentual de captação correspondente pela Coordenação de Gestão Financeira, e analisados quanto ao seu conteúdo e cláusulas específicas pela CDI.

Além disso, na grande maioria dos casos, os projetos passam por diversas instâncias hierárquicas, como Analistas, Coordenadores, Superintendente e Diretoria Colegiada, até sua aprovação final. Dessa forma, compreende-se que se fosse dada maior autonomia de decisão para os Analistas, por exemplo, os projetos onde não fossem encontradas irregularidades ou suscitasse maiores questionamentos, não precisariam passar por todas essas áreas. E, caso a decisão fosse considerada desfavorável pelo proponente, seria possível recorrer para as demais instâncias superiores. Isso otimizaria o tempo das análises e evitaria que todos os projetos precisassem, obrigatoriamente, serem analisados por todas as instâncias.

---

<sup>84</sup> “ANCINE + Simples é um plano de ações para a qualificação da gestão do financiamento público do audiovisual. A eliminação do retrabalho, a qualificação das análises e decisões da Agência, a redução dos prazos com aumento da produtividade, o aperfeiçoamento dos controles materiais e formais sobre as operações financeiras, a ampliação da transparência e do uso de ferramentas mais modernas de gestão são alguns dos elementos e objetivos que norteiam iniciativas pautadas pela simplificação”. Ancine + Simples, Nova Dinâmica Para A Gestão Do Financiamento Do Audiovisual, 16/09/2015. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/sala-imprensa/noticias/ancine-simples-nova-din-mica-para-gest-o-do-financiamento-do-audiovisual>. Acesso em 12/07/2016.

### **5.2.2. Normativas da ANCINE**

As principais críticas relacionadas às normativas da ANCINE referem-se a falta de princípios gerais norteadores que orientem a interpretação das normas e que indiquem o que se pretende de fato aferir com cada tipo de análise e documentos solicitados.

Verifica-se ainda a falta de objetividade na escrita, a existência de normas sem coesão e que não constroem uma lógica entre si, além da necessidade de harmonização das normativas que, por vezes, se contradizem ou não se encontram atualizadas entre si. É o caso, por exemplo, da Instrução Normativa nº 106<sup>85</sup> que trata do reconhecimento provisório de coprodução internacional que exige o envio do argumento da obra, enquanto a IN 125, mais recente, prevê a possibilidade de envio de argumento ou roteiro para a realização das análises.

Entre as críticas direcionadas à Instrução Normativa nº 125, destaca-se o fato de não tratar do processo administrativo e do fluxo processual na Agência, tampouco das competências de cada setor no que se refere às análises específicas dos projetos.

### **5.2.3. Controles internos**

Para realizar o controle e gestão dos projetos na ANCINE são utilizados diversos controles, como sistemas e planilhas. A Coordenação de Análise de Direitos, por exemplo, utiliza em sua rotina de análises cinco sistemas eletrônicos<sup>86</sup> e três planilhas de Excel. Esses sistemas e planilhas são consultados e alimentados praticamente todos os dias e referentes a cada projeto. Isso contribui para tornar o

---

<sup>85</sup> BRASIL. Instrução Normativa nº 106, de 24 de julho de 2012. “Dispõe sobre o reconhecimento do regime de coprodução internacional de obras audiovisuais não publicitárias brasileiras para fins de posterior emissão de Certificado de Produto Brasileiro – CPB; disciplina o regime de coprodução internacional no tocante à utilização de recursos públicos federais em projetos de produção de obra audiovisual brasileira não publicitária; e dá outras providências.” Disponível em: <http://ancine.gov.br/?q=node/7114>. Acesso em 13/06/2016.

<sup>86</sup> Sistema Ancine Digital (SAD); Sistema de Informações da Ancine (SIA); Sistema de Gestão Documental da Ancine (SIGA); Sistema Eletrônico de Informações (SEI), Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (SALIC).

processo de análise mais complexo e demorado, fazendo com que as análises estejam ainda suscetíveis à indisponibilidade dos sistemas.

Devido ao grande número de processos na Agência e o seu fluxo intenso entre os setores, o controle é indispensável para a gestão de prazos e análises.

Nesse sentido, um único sistema eficiente, que comportasse todas as informações e funcionalidades demandadas pela Agência, otimizaria o processo e iria suprimir os prejuízos citados. Isto porque haveria economia de esforços por parte dos analistas, evitando o preenchimento de controles redundantes.

#### **5.2.4. Decisões da Diretoria Colegiada**

Dentre as principais dificuldades enfrentadas pelos analistas, encontram-se os entendimentos da Diretoria Colegiada quanto às análises e decisões sobre os projetos.

A crítica essencial refere-se às decisões não fundamentadas de forma suficiente, realizadas pela Diretoria. A ausência de motivação, pois, dificulta a previsibilidade das decisões pelos proponentes e pelos próprios analistas que, ao se depararem com projetos que apresentam características e questionamentos da mesma natureza, não conseguem extrair normas para aplicar aos demais casos.

Para exemplificar, pode-se citar os casos de indeferimento nos quais não há uma base que fundamente a decisão exposta na Deliberação, sendo escrita, muitas vezes, em duas ou três linhas.

Em regra, as decisões da Diretoria Colegiada são muito sucintas, o que por si só é problemático, pois não revela com clareza as razões que conduziram aquela decisão. Mas o fato de as deliberações serem breves, se torna ainda mais grave quando elas divergem da área técnica. Isto porque a área técnica traz sustentação nos seus pareceres e/ou despachos. Quando a Diretoria Colegiada diverge do posicionamento dos analistas, coordenadores e/ou superintendentes, ela acaba por apresentar uma decisão que não tem base nos pareceres e/ou despachos anteriores. Dessa forma, a sua decisão é apenas exposta, de forma breve, na Deliberação, não apresentando a fundamentação necessária para motivar a decisão.

Além disso, há casos em que o órgão decisor utiliza de forma genérica a motivação de “ferir o poder dirigente” ou constituir “caso de excepcionalidade”, sem justificar de forma clara e precisa os motivos que levaram a tomada dessa decisão.

Nesse sentido, é de extrema importância implementar melhorias nesse processo, buscando maior transparência, fundamentação e publicidade das decisões realizadas pela Diretoria Colegiada.

Ademais, caso houvesse uma diminuição das solicitações que são, obrigatoriamente, deliberadas pela Diretoria Colegiada e as decisões fossem mais delegadas para as Superintendências e Coordenações, conferindo maior autonomia a estas, seria possível tornar o processo mais célere e eficaz.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ANCINE, como principal órgão federal responsável pelo setor audiovisual, recebe muitos projetos apresentados para captação de recursos incentivados através dos mecanismos de fomento indireto. São várias as etapas e setores que um projeto percorre dentro da Agência, desde a inscrição até a aprovação da análise complementar. Esse percurso é desconhecido e confuso para muitos produtores. Em razão disso, o processo torna-se mais lento e com maior ocorrência de dúvidas e erros.

Reconhecendo meu olhar privilegiado de dentro da Coordenação de Análise de Direitos, que integra a Superintendência de Fomento, tive a oportunidade de analisar de forma pormenorizada os caminhos e obstáculos os quais os projetos apresentados para a ANCINE passam. Tive ainda a chance de lidar com muitos proponentes e suas dúvidas, dificuldades e críticas ao longo desse processo. Ademais, o contato diário com os responsáveis pelas análises dos projetos me propiciou a participação em discussões e reflexões extremamente enriquecedoras. Pude então, compreender as diferentes perspectivas envolvidas durante o processo dessas análises, tanto do ponto de vista dos proponentes quanto dos analistas.

Nesse sentido, o presente trabalho se ocupou de investigar e mapear o fluxo processual que os projetos percorrem, descrevendo os tipos de análises, as principais exigências e as respectivas coordenações responsáveis por elas. Paralelamente, buscou-se apresentar um panorama sobre os principais mecanismos de fomento indireto geridos pela Agência e a legislação correspondente.

Os processos e análises realizados pela ANCINE são numerosos e fornecem um leque de possibilidades de pesquisas, problematizações e reflexões. O recorte aqui escolhido refere-se ao fomento indireto, mais especificamente às etapas de aprovação e análise complementar dos projetos. Essa escolha diz respeito ao meu campo de observação, a Coordenação de Análise de Direitos, sendo as supracitadas as principais etapas realizadas nesse setor.

A ANCINE e, especificamente, a Coordenação de Análise de Direitos, serviram como base e fonte de pesquisa *in loco*, através da utilização da metodologia de observação participante, que me propiciou não somente a observação, mas uma importante imersão e interação com o objeto de estudo. Os principais dados e informações foram obtidos internamente, através de relatos informais dos analistas da Coordenação, vivência no cotidiano do setor, análise de e-mails e ligações telefônicas dos proponentes, leitura da legislação e normas internas, documentos como pareceres, despachos e decisões da Diretoria

Colegiada, consulta aos projetos em andamento na Agência, dados dos sistemas de controles internos, entre outros. Faz-se necessário ressaltar ainda a escassez de material específico dessa área de estudo, especialmente os que tratam a temática a partir de um viés mais instrumental e objetivo sobre a apresentação e análise de projetos e seus respectivos trâmites.

O presente trabalho revelou aspectos interessantes no que tange à análise e aprovação dos projetos audiovisuais, buscando de fato desvendar o processo que rege essas análises. Em paralelo, permitiu o mapeamento, a reflexão e a compilação das principais críticas, obstáculos e dúvidas presentes nesse processo, tanto da perspectiva interna dos analistas, quanto externa por parte dos proponentes.

A partir dessa investigação, constatou-se a necessidade de rever e implementar melhorias nos processos apresentados, levando em consideração demandas internas e externas. Algumas das proposições encontradas referem-se à capacitação dos proponentes quanto aos procedimentos da Agência e do fomento indireto; implementação de um sistema eficiente para os proponentes de consulta aos status dos projetos e o setor que se encontram; uniformização e melhorias no atendimento ao proponente; transparência e confiabilidade das informações prestadas ao agente externo; simplificação e otimização das análises; definição, através de instrumento normativo, do fluxo processual dos projetos e análises, tornando-o público e acessível a todos; revisão e melhorias na legislação; maior fundamentação das decisões da Diretoria Colegiada; descentralização dessas decisões e maior autonomia para as Superintendências e Coordenações.

A presente pesquisa trouxe importantes reflexões e contribuições para a minha formação e atuação como produtora cultural, tornando possível o conhecimento abrangente sobre a disciplina de projetos, especialmente sobre o funcionamento dos mecanismos de captação via fomento indireto e das etapas necessárias para a utilização desses recursos. Ademais, me permitirá compartilhar e multiplicar com o universo da produção cultural os conhecimentos e experiências adquiridos tanto nessa pesquisa quanto no cotidiano do meu trabalho na ANCINE.

O tema e seus desdobramentos possibilitam muitos estudos e reflexões além das já abordadas. Nesse sentido, o que se pretendeu aqui foi dar conta de um recorte específico, relativo às etapas de aprovação e análise complementar dos projetos de fomento indireto, conferindo ferramentas para profissionais da área viabilizarem seus projetos de forma mais eficiente e menos problemática. A intenção aqui não foi a de esgotar o assunto, mas, ao contrário, fomentar o estudo, a discussão e a reflexão acerca da temática, no intuito de instigar



outras pesquisas e investigações sobre o tema, até o momento tão pouco abordado de forma a conferir instrumentos práticos para a atuação dos profissionais do setor.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA – ANCINE. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://ancine.gov.br/>>. Acesso em 06/07/2016.
- ALMEIDA, Paulo Sérgio e BUTCHER, Pedro – **Cinema Desenvolvimento e Mercado** – BNDES – FILME B – Aeroplano – RJ – 2003.
- AMANCIO, Tunico. **Artes e manhas da Embrafilme: Cinema estatal brasileiro em sua época de ouro (1977-1981)**. Niterói: EdUFF, 2000.
- AUTRAN, Arthur. **O pensamento industrial cinematográfico brasileiro**. Tese (doutorado). Instituto de Artes / Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.
- BERNARDET, Jean-Claude. **Filmografia do cinema brasileiro, 1900-1935**. Jornal O Estado de S. Paulo. São Paulo, Secretaria de Estado da Cultura, 1979.
- BRITZ, IAFA. **Film business: o negócio do cinema** / Adriana Dias, Leticia de Souza Barbora (org.); Iafa Britz, Rodrigo Saturnino Braga, Luiz Gonzaga de Luca. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- CAMPOS, Renato Márcio Martins de. **História do Cinema Brasileiro – Os Ciclos de Produção Mais Próximos ao Mercado**. - II Encontro Nacional da Rede Alfredo de Carvalho – Florianópolis, 2004.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **Cinema brasileiro** / Fernando Henrique Cardoso, Francisco C. Weffort, José Álvaro Moisés. – Rio de Janeiro: Edições Fundo Nacional de Cultura, 2001.
- Cleber MORELLI-MENDES; Cristóvão Domingos de ALMEIDA. **A relevância da EMBRAFILME como política pública para o desenvolvimento da cinematografia brasileira**. Seminário Internacional de Pesquisa em Comunicação, 2013 - Universidade Federal do Pampa, São Borja, RS – 2013. Disponível em: <

997169d8a192ed05af1de5bcf3ac7daa/2013/09/MORELLI-MENDES-Cleber\_SIPECOM2013.pdf> Acesso em 10/06/2016.

- GATTI, André Piero. **A política cinematográfica no período de 1990-2000**. In: FABRIS, Mariarosaria; SILVA, João Guilherme Barone Reis e; et al (orgs.). Estudos Socine de Cinema - Ano III. Porto Alegre: Sulina, 2003. p. 603-612.
- HINGST, Bruno. **Projeto ideológico cultural no regime militar: O caso da Embrafilme e os filmes históricos / Adaptações de obras literárias**. 2013. Tese (Doutorado) – Escola de Comunicação e Artes. Universidade de São Paulo. 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27161/tde-23082013-092350/pt-br.php>>. Acesso em 11/06/2016.
- HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 1367.
- MARQUES, AÍDA. **Ideias em movimento: produzindo e realizando filmes no Brasil**.
- MARSON, Melina Izar. **Cinema e Política de Estado – Da Embrafilme à ANCINE – Cinema e Audiovisual Brasileiro – VOL I - Escrituras – Iniciativa cultural – SP – 2009**.
- MARTINS, Vinicius. **Fundamentos da atividade cinematográfica e audiovisual**. 2.ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- MELEIRO, Alessandra. (Org.) **Cinema e Mercado – VOL III - Escrituras – Iniciativa cultural – SP – 2009**.
- MELEIRO, Alessandra. – **Cinema e Economia Política – Escrituras – Itaú Central– SP – 2009**.
- MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Uma teoria de fomento público: critérios em prol de um fomento público democrático, eficiente e não paternalista**. Rio de Janeiro: Revista dos tribunais, 2010.

- RAMOS, José Mário Ortiz. **Cinema, Estado e Lutas Culturais: anos 50, 60, 70**. São Paulo: Paz e Terra, 1983.
- REIS E SILVA, João Guilherme Barone. **Estrutura institucional, desempenho e assimétricas do cinema brasileiro nos anos 2000**. In: Políticas públicas e regulação do audiovisual / Rafael dos Santos, Angélica Coutinho (orgs.). – 1.ed. – Curitiba, PR:CRV, 2012. p. 11-25.
- REZENDE, Marcos de. **A regulação como instrumento para a disseminação da informação e redução da assimetria no mercado audiovisual**. In: Políticas públicas e regulação do audiovisual / Rafael dos Santos, Angélica Coutinho (orgs.). – 1.ed. – Curitiba, PR:CRV, 2012. p. 59-77.
- REVISTA FILME B. Retomada 20 Anos Depois. – Festival do Rio, Outubro de 2015.
- ZENHA, Guilherme Fiuza. NOGUEIRA, Julia. **Guia de elaboração de projetos audiovisuais: leis de incentivo e fundos de financiamento**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2016.

## LEGISLAÇÃO CONSULTADA

- BRASIL. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8313cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313cons.htm). Acesso em 09/06/2016>.
- BRASIL. Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8685compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8685compilado.htm)> Acesso em 12/06/2016.
- BRASIL. Medida Provisória Nº 2.228-1, de 06 de setembro de 2001. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação

sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.ancine.gov.br/legislacao/medidas-provisorias/medida-provis-ria-n-2228-1-de-6-de-setembro-de-2001>> Acesso em 15/06/2016.

- BRASIL. Deliberação nº 95 de 08 de junho de 2010. Dispõe sobre o estabelecimento de limitações e critérios à transferência de direitos patrimoniais e de direitos de exploração comercial de obras audiovisuais produzidas com recursos de renúncia fiscal – recursos incentivados – no âmbito dos mecanismos de fomento instituídos pela Lei nº 8.685/1993, e pela Medida Provisória nº 2.228-1/2001 para projetos de produção de obra audiovisual brasileira de produção independente cuja destinação inicial sejam os segmentos de mercado radiodifusão de sons e imagens (TV Aberta) ou de comunicação eletrônica de massa por assinatura (TV Paga). Disponível em: <<http://ancine.gov.br/legislacao/deliberacoes-decisoes-ancine/delibera-o-n-95-de-08-de-junho-de-2010>>. Acesso em 25/05/2016.
- BRASIL. Instrução Normativa nº. 125, de 22 de dezembro de 2015. Regulamenta a elaboração, apresentação, análise, aprovação e acompanhamento da execução de projetos audiovisuais de competência da ANCINE realizados por meio de ações de fomento indireto e de fomento direto, revoga a Instrução Normativa nº. 22/03 e dá outras providências. Disponível em: <<http://ancine.gov.br/?q=node/18029>>. Acesso em 07/06/2016.
- BRASIL. Resolução De Diretoria Colegiada. Regimento Interno nº 59. Art. IV, Fls. 37/38 Disponível em: <<http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/anexos/RDC%2059%20-%20ANEXO%20-%20REGIMENTO%20INTERNO.pdf>> Acesso em: 01/06/2016.

## ANEXO I – Autorização para Divulgação da Monografia



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE ARTE E COMUNICAÇÃO SOCIAL  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM PRODUÇÃO CULTURAL

---

### AUTORIZAÇÃO PARA DIVULGAÇÃO DE MONOGRAFIA

---

Niterói, 28/07/2016

Eu, **MARINNA CARDOSO LEAL**, CPF 147.743.127-62 formando(a) do curso de Graduação em Produção Cultural da Universidade Federal Fluminense, autorizo a divulgação do conteúdo da monografia (texto integral e/ou fragmentos, respeitada a autoria) intitulada **“ANCINE: DESVENDANDO A APRESENTAÇÃO E A APROVAÇÃO DE PROJETOS AUDIOVISUAIS PARA CAPTAÇÃO DE RECURSOS INCENTIVADOS”** defendida nesta data, em bibliotecas e sítios de divulgação de resultados científicos e acadêmicos. Para tal, comprometo-me a entregar a presente monografia em versão digital, em PDF.

  
\_\_\_\_\_  
**MARINNA CARDOSO LEAL**