



**CONGRESSO NACIONAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA**

4ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 57ª LEGISLATURA

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL — CCS

RELATÓRIO

**Marco Regulatório do *Streaming*, a Condecine-VoD e as Salvaguardas
Transversais para o Setor Audiovisual Brasileiro**

Projeto de Lei nº 2.331, de 2022

Comissão de Relatoria

Coordenador: Caio Loures

Membros Titulares: Valderéz Donzelli e Carlos Magno

Membro Suplente: Sonia Santana

Brasília, maio de 2026.

1. Introdução

O presente relatório consolida as análises, deliberações e recomendações da Comissão de Relatoria do Conselho de Comunicação Social (CCS) do Congresso Nacional acerca do Projeto de Lei nº 2.331, de 2022, de autoria do Senador Nelsinho Trad (PSD-MS), que institui o marco regulatório dos serviços de vídeo sob demanda (VoD) e das plataformas de compartilhamento de conteúdo audiovisual no Brasil.

O eixo central da proposição reside na correção da assimetria regulatória e tributária entre os setores tradicionais de televisão e cinema e as plataformas digitais transnacionais, mediante a instituição da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional incidente sobre o vídeo sob demanda (Condecine-VoD), com destinação ao financiamento do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).

A relevância da matéria está documentada nos indicadores econômicos do setor. Segundo o estudo da Oxford Economics encomendado pela Motion Picture Association (MPA), divulgado em 6 de outubro de 2025, a indústria audiovisual brasileira movimentou R\$ 70,2 bilhões em 2024, valor equivalente a aproximadamente 0,6% do Produto Interno Bruto, e sustentou 608.970 empregos diretos, indiretos e induzidos. A produtividade do trabalhador audiovisual atinge R\$ 259.400 de PIB por pessoa, marca que supera em 3,5 vezes a média da economia formal brasileira; a remuneração mensal média situa-se em R\$ 6.800, valor 84% superior à média nacional. O multiplicador de PIB do setor é de 2,2, e cada posto de trabalho direto sustenta outros quatro postos em setores correlatos.

A relevância da matéria não se limita, contudo, ao porte econômico do setor: traduz-se também na própria reconfiguração dos hábitos de consumo audiovisual da população brasileira. Levantamento da Kantar Ibope Media para janeiro de 2025 aponta que as plataformas de vídeo on-line já alcançavam 33,9% da audiência total, ante 66,1% da televisão com programação linear — dos quais 57,9% correspondiam à TV aberta e apenas 8,2% aos serviços de TV por assinatura. Em paralelo, dados da Anatel registram queda da base de assinantes do SeAC de 19,6 milhões em dezembro de 2014 para 9,2 milhões em dezembro de 2024, redução superior a cinquenta por cento em uma década. A migração do consumidor brasileiro para os ecossistemas digitais — em ritmo superior ao avanço regulatório — confere materialidade à assimetria que o presente marco busca corrigir.

A matéria encontra-se atualmente em fase de revisão pelo Senado Federal, sob a relatoria designada do Senador Eduardo Gomes (PL-TO), em razão da incorporação do Substitutivo da Câmara dos Deputados ao texto original do Senado. Este relatório detalha o histórico legislativo, analisa as divergências entre as versões aprovadas pelas duas Casas, examina os impactos socioeconômicos das mudanças propostas, identifica lacunas remanescentes, sugere aperfeiçoamentos para o rito de apreciação do Substitutivo, situa o conjunto das matérias legislativas correlatas e propõe encaminhamentos para a continuidade dos trabalhos do Conselho.

2. Gênese da Regulação do Vídeo sob Demanda no Brasil

A transição dos modelos lineares de distribuição audiovisual para os ecossistemas digitais reconfigurou o mercado global de mídia. No Brasil, o debate sobre a inserção dos serviços de VoD no sistema de fomento e regulação da indústria cinematográfica remonta à década anterior e ganhou densidade institucional ao longo dos últimos anos.

No segundo semestre de 2015, análises promovidas no âmbito do Conselho Superior do Cinema resultaram na consolidação de documento sobre a construção de marco regulatório do serviço de vídeo sob demanda, que serviu de subsídio técnico ao Congresso Nacional. Em 2017, foi apresentado na Câmara dos Deputados o PL 8.889/2017, de autoria do Deputado Paulo Teixeira (PT-SP), dispendo sobre a provisão de Conteúdo Audiovisual por Demanda (CAvD).

Antes da convergência do debate em torno do PL 2.331/2022, a Agência Nacional do Cinema editou três Instruções Normativas — IN nº 101, de 29 de maio de 2012 (que alterou a IN nº 95, de 8 de dezembro de 2011); IN nº 104, de 10 de julho de 2012; e IN nº 105, de 10 de julho de 2012 — que mencionavam o segmento de mercado audiovisual de vídeo por demanda e tentavam estender, no plano administrativo, o registro de obras e a cobrança da Condecine às plataformas digitais. As empresas, contudo, jamais recolheram esses valores, em razão da ausência de base legal específica e da posterior introdução, pela Lei nº 14.173, de 15 de junho de 2021, do art. 33-A à MPV nº 2.228-1/2001, que excluiu expressamente os serviços de vídeo por demanda da definição de demais mercados alcançados pela Condecine.

Em paralelo, a Agência conduziu, entre 23 de dezembro de 2016 e 22 de março de 2017, consulta pública sobre o tema, formalizada na Notícia Regulatória CAvD. As recomendações dela extraídas — incluindo cota mínima de 20% do total de horas do catálogo para conteúdo nacional, alíquota progressiva de Condecine de até 4% sobre receita bruta, critérios de proeminência e responsabilidade editorial privativa de brasileiros — antecipam parcela significativa do desenho hoje presente nas duas propostas em tramitação.

Em junho de 2018, em iniciativa autônoma, o Conselho Superior do Cinema aprovou anteprojeto de lei prevendo modelo híbrido de cobrança da Condecine sobre serviços de VoD: as empresas poderiam optar entre recolhimento por número de obras do catálogo ou por taxa única por assinante/transação. A proposta não foi encaminhada ao Congresso, mas registra precedente técnico relevante quando se discute a calibragem do tributo no rito ora em curso.

Em junho de 2023, o Ministério da Cultura (MinC) instituiu, pela Portaria nº 36, de 6 de junho de 2023, o Grupo de Trabalho do VoD, composto por representantes da Secretaria do Audiovisual e da Agência Nacional do Cinema (Ancine), que apresentou relatório final em 31 de agosto de 2023, com diretrizes para a regulação do setor. Esse Grupo de Trabalho

deve ser lido, portanto, como o termo final de um ciclo de mais de uma década de tentativas técnicas — e não como ponto de partida — fato que reforça, no plano institucional, o argumento de maturidade do texto atualmente em revisão pelo Senado.

Dados do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), contidos no Documento de Trabalho nº 002/2024 do Departamento de Estudos Econômicos, indicam que, em 2023, o mercado brasileiro de VoD faturou US\$ 1,95 bilhão — receita que não se traduzia, à época, em remuneração proporcional aos criadores nacionais.

Esse cenário consolidou assimetria estrutural entre os segmentos do mercado audiovisual brasileiro. A televisão por assinatura, regida pela Lei nº 12.485, de 2011 (Lei do SeAC), submete-se à Condecine tradicional, a cotas de canais qualificados e a obrigações de carregamento (*must carry*), sob fiscalização da Ancine e da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). A exibição cinematográfica recolhe contribuições ao FSA e observa cotas históricas de tela. Os serviços de VoD, em contraste, operaram, até a deliberação do PL 2.331/2022, sem tributação setorial específica, sem cotas legais de catálogo e sem fiscalização direta — assimetria objeto do presente marco regulatório.

3. Histórico de Tramitação (2022–2026)

3.1. Aprovação Inicial no Senado Federal

O Senado Federal deu início à tramitação do Projeto de Lei nº 2.331, de 2022, de autoria do Senador Nelsinho Trad. O texto foi aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) em 22 de novembro de 2023, sob a relatoria do Senador Eduardo Gomes, com 24 votos favoráveis. Em razão de o exame ter sido conduzido em caráter terminativo, a apreciação prosseguiu na própria Comissão, que aprovou a redação final em turno suplementar em 16 de abril de 2024. Não havendo recurso para apreciação pelo Plenário no prazo regimental, o autógrafo foi remetido à Câmara dos Deputados em 8 de maio de 2024, por meio do Ofício SF nº 362, de 2024.

3.2. Tramitação na Câmara dos Deputados

Na Câmara dos Deputados, o PL 2.331/2022 foi apensado ao PL 8.889/2017, do Deputado Paulo Teixeira (PT-SP), que tramitava com escopo semelhante e maior precedência temporal. Em 4 e 5 de novembro de 2025, o Plenário da Câmara aprovou o texto-base e os destaques de Subemenda Substitutiva (PRLE nº 1) ao PL 8.889/2017, relatada pelo Deputado Dr. Luizinho (PP-RJ). A votação do texto-base resultou em 330 votos favoráveis, 118 contrários e 3 abstenções.

O texto aprovado fixa alíquota máxima de 4% para os serviços de vídeo sob demanda tradicional e de 0,8% para os serviços de compartilhamento de conteúdos audiovisuais (UGC), com possibilidade de dedução de até 60% do valor devido mediante investimento

direto em obras audiovisuais brasileiras independentes, observados subtetos para produção própria e para ações de formação e capacitação.

3.3. Retorno ao Senado Federal

O retorno da matéria ao Senado deu-se por aplicação do art. 140 do Regimento Comum do Congresso Nacional, que assegura prioridade ao projeto que primeiro chegou para revisão — no caso, o PL 2.331/2022, recebido pela Câmara em maio de 2024. Por meio do Ofício SF nº 1.226, de 27 de novembro de 2025, a Presidência do Senado Federal recebeu da Câmara o PL 8.889/2017, autuou-o como PL 5.873/2025 e o enviou ao Arquivo, em razão da prejudicialidade decorrente da prevalência do projeto originário do Senado, ao mesmo tempo em que determinou que o texto aprovado pela Câmara passasse a tramitar como Substitutivo da Câmara ao PL 2.331/2022.

A apreciação do Substitutivo segue o rito previsto nos arts. 285 a 287 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que disciplinam a análise das emendas e substitutivos da Câmara a projetos do Senado. Designado o Senador Eduardo Gomes para relatar a matéria, abrem-se à Casa revisora três alternativas: aprovar o Substitutivo na íntegra; rejeitá-lo na íntegra; ou aprovar e rejeitar dispositivos específicos. O art. 285 do RISF veda a modificação do texto da Câmara por meio de subemenda; nos dispositivos rejeitados, prevalece a redação originalmente aprovada pelo Senado. Em maio de 2026, a matéria aguarda a apreciação do parecer do relator nas Comissões competentes e a posterior deliberação do Plenário. As implicações regimentais desse rito são detalhadas na Seção 7.

4. Análise Comparativa entre as Versões do Senado e da Câmara

A fusão dos textos legislativos das duas Casas introduziu mudanças substantivas que demandarão arbitragem pelo Senado na fase de revisão. O quadro a seguir sintetiza os principais pontos em que as versões divergem:

Tema	Versão Senado (2024)	Substitutivo Câmara (2025)
Alíquota VoD tradicional	Até 3%	Até 4%
Alíquota UGC	Sem distinção (3%)	Até 0,8%
Dedução por investimento	Até 60% (inclui coprodução)	Até 60% (somente investimento direto)
Cotas de catálogo	Fixas (número absoluto)	Percentual do catálogo
Janela de cinema	Não prevista	9 semanas
<i>Must carry</i>	Não previsto	Provedores acima de R\$ 500 mi/ano
Proeminência algorítmica	Não prevista	Art. 5º: destaque em tela inicial

Três outros pontos de divergência, examinados a seguir, terão efeito direto sobre a votação dispositivo a dispositivo:

Tema	Versão Senado (2024)	Substitutivo Câmara (2025)
Janela de <i>catch-up</i> TV	Até 1 ano após a última exibição em TV aberta ou SeAC	Até 100 dias
Limiar de isenção da Condecine	Receita bruta anual inferior a R\$ 96 milhões	Receita bruta anual inferior a R\$ 4,8 milhões
Provedor de VoD pleno (50% de obras brasileiras dos últimos 10 anos)	Não previsto	Redução de 50% sobre a Condecine devida

A janela de *catch-up* TV de um ano, fixada na versão do Senado, tende a beneficiar grupos verticalizados que operam, simultaneamente, radiodifusão aberta, SeAC e plataformas digitais — uma vez que permite migrar conteúdo da grade linear para o catálogo digital sem gatilhar as obrigações da lei. O recorte de cem dias do Substitutivo é mais restritivo e, na visão da Comissão, mais aderente à finalidade do marco regulatório. O limiar de isenção evidencia diferença material de filosofia: o Senado optou por instrumento de proteção ao mercado nacional de pequeno e médio porte, enquanto a Câmara aproximou-se da carga tributária ordinária aplicável às microempresas. A figura do provedor de VoD pleno, finalmente, constitui inovação do parecer Figueiredo (PRLP nº 2/2024) ao PL 8.889/2017, parcialmente preservada no Substitutivo, e merece tratamento específico, conforme detalhado na Seção 7.

A diferença na alíquota aplicável às plataformas de UGC merece registro. O percentual de 0,8% fixado pela Câmara é cinco vezes inferior àquele incidente sobre o VoD tradicional, o que pode configurar assimetria concorrencial em favor das corporações de tecnologia que mais movimentam verbas publicitárias no País, ainda que se reconheça a especificidade técnica e econômica das plataformas de compartilhamento.

Avanço relevante do Substitutivo é a introdução de regras sobre proeminência algorítmica. O art. 5º determina que os provedores assegurem destaque a conteúdos brasileiros e independentes nas telas iniciais. As implicações desse dispositivo e suas lacunas regulatórias são examinadas nas Seções 6.2 e 7.4.

Cabe registrar, no plano técnico-jurídico, que a Recomendação CCS nº 2, de 7 de abril de 2025, da Conselheira Sonia Santana, identificou como obstáculo legal vigente o art. 33-A da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, dispositivo que exclui expressamente os serviços de vídeo sob demanda do escopo dos demais mercados alcançados pela Condecine. A superação dessa exclusão é condição técnica para que a Condecine-VoD produza efeitos imediatos, ponto endereçado pelo Substitutivo da Câmara ao instituir tipologia tributária autônoma para o segmento. Esse antecedente do próprio

Conselho já recomendava, ainda em 2025, alíquotas próximas a 12% sobre o faturamento bruto, parâmetro que dialoga com o *benchmark* doméstico citado na Seção 5.3 (Lei das Bets).

5. Impactos Socioeconômicos

A análise crítica das mudanças propostas exige o exame articulado de cinco dimensões: o retrato quantitativo do mercado a ser regulado; a interação entre dedução fiscal e propriedade intelectual; a calibragem das alíquotas em diálogo com a reforma tributária; a sustentabilidade do Fundo Setorial do Audiovisual; e a preservação do ecossistema cinematográfico e da comunicação pública.

5.1. Retrato do Mercado Brasileiro de VoD

Três fontes públicas convergentes — o Panorama do Mercado de Vídeo por Demanda no Brasil (Ancine, 2024), o Documento de Trabalho nº 002/2024 do CADE e o levantamento de audiência da Kantar Ibope Media para janeiro de 2025 — permitem o seguinte retrato.

Em 2024, sessenta plataformas de VoD atendiam ao público brasileiro segundo a delimitação metodológica da Ancine, distribuídas entre quarenta e duas operadoras de *Subscription* VoD (trinta e uma estrangeiras e onze brasileiras), trinta e uma operadoras de *Free* VoD (vinte e uma estrangeiras e dez brasileiras) e treze operadoras de *Transactional* VoD (dez estrangeiras e três brasileiras), com sobreposição entre modalidades. O acervo total ofertado somava 91.181 títulos, dos quais apenas 4.712 — equivalentes a 5,17% — eram obras brasileiras, e dez plataformas não disponibilizavam qualquer título nacional em catálogo.

A presença de obras brasileiras concentra-se, de modo expressivo, em operadoras vinculadas a grupos de comunicação ou telecomunicações estabelecidos no País. A Globoplay lidera tanto em número absoluto (1.241 títulos) quanto em proporção (28,3% do catálogo, dos quais 13,1% de produção independente). À grande distância seguem a Amazon Prime Video (4,1%), a Netflix (2,9%), a Max (1,7%) e a Disney+ (1,4%). Agregadas, essas cinco plataformas — responsáveis por parcela majoritária do consumo — disponibilizam 6,9% de conteúdo brasileiro em seus acervos.

No campo da audiência, o levantamento da Kantar Ibope Media (janeiro de 2025) atribuiu 33,9% do tempo de tela às plataformas de vídeo *on-line*, com o YouTube isolado em 20%, seguido por Netflix (4,9%), TikTok (4,7%), Globoplay (1,8%), Amazon Prime (0,9%), Max e Disney+ (empatadas com 0,4%). Em receita, dados do CADE indicam que o mercado de VoD faturou US\$ 1,95 bilhão em 2023 — equivalentes, no câmbio de fevereiro de 2025, a aproximadamente R\$ 11,3 bilhões — posicionando o Brasil como décimo mercado mundial. Em participação de mercado por usuários (CADE, ano-base 2022), a Netflix detinha 12%, a Max 11%, e Pluto TV, Star+ e Amazon Prime Video empatavam em 9%.

No campo publicitário, levantamento Tunad/Folha de São Paulo aponta que as plataformas de VoD investiram R\$ 2 bilhões em publicidade no País em 2024, com forte concentração na Globoplay (R\$ 1 bilhão), Disney+ (R\$ 322 milhões) e Max (R\$ 274 milhões). Netflix e Amazon Prime Video, em contraste, investiram apenas R\$ 29 milhões e R\$ 28 milhões, respectivamente. Esse padrão indica baixíssima reinjeção, no ecossistema brasileiro, da receita gerada pelo consumo das duas maiores plataformas internacionais — observação que dialoga diretamente com a *ratio* extrafiscal da Condecine-VoD.

Esse pano de fundo quantitativo — mercado consolidado, baixa presença nacional e fluxo financeiro pouco capilarizado — é a referência contra a qual devem ser lidas a calibragem das alíquotas, das cotas e das salvaguardas examinadas a seguir.

5.2. Dedução Fiscal e Propriedade Intelectual

Entidades representativas da produção independente — entre as quais a Brasil Audiovisual Independente (BRAVI), a Associação das Produtoras Independentes do Audiovisual Brasileiro (API), a Associação Paulista de Cineastas (APACI) e a Conexão Audiovisual Centro-Oeste, Norte e Nordeste (CONNE) — apontaram fragilidades no Substitutivo da Câmara em matéria de propriedade intelectual e sinalizaram a necessidade de salvaguardas antes da deliberação final pelo Senado.

A permissão legal para que as plataformas deduzam até 60% do valor devido à Condecine-VoD mediante investimento direto em obras audiovisuais brasileiras demanda travas regulatórias. Caso as plataformas multinacionais utilizem recursos oriundos de renúncia fiscal para financiar obras sob encomenda (*work-for-hire*), com retenção integral dos direitos patrimoniais pela própria plataforma, o Estado poderá, na prática, subsidiar a formação de ativos patrimoniais de corporações estrangeiras com recursos que deveriam destinar-se ao fomento público da produção independente nacional.

Nesse arranjo contratual, as produtoras locais são contratadas para a execução da obra, mas obrigadas a transferir, de forma definitiva, os direitos patrimoniais e autorais sobre o conteúdo produzido. A produtora brasileira passa a ser remunerada apenas pelo serviço de produção executiva, sem participação nos resultados decorrentes da exibição global continuada, nem titularidade sobre personagens, marcas ou desdobramentos derivados da obra original. O risco regulatório consiste, portanto, em que a renúncia fiscal opere como mecanismo de transferência de patrimônio cultural a corporações estrangeiras, em sentido oposto ao da finalidade extrafiscal da Condecine-VoD.

A discussão ganha relevância adicional diante da capacidade exportadora do setor. Em 2023, as exportações de serviços audiovisuais brasileiros geraram superávit comercial estimado em R\$ 2,7 bilhões. As exportações vêm crescendo de forma sustentada desde 2017, com taxa média anual da ordem de 19%, embora em 2023 o avanço tenha se moderado para cerca de 11%. A retenção da propriedade intelectual em solo nacional não é, portanto, apenas questão de soberania cultural — é também estratégia de balança

comercial de longo prazo. Em consequência, o Conselho entende que a efetividade do incentivo fiscal depende do condicionamento da dedução à retenção majoritária do poder dirigente e dos direitos patrimoniais pelas produtoras brasileiras independentes.

5.3. Alíquotas Efetivas e Reforma Tributária

A análise da taxa efetiva revela impacto real menor que o nominal: com dedução de 60%, a alíquota efetiva sobre o faturamento bruto reduz-se a 1,6% nos serviços de VoD tradicional, patamar inferior ao praticado pelas jurisdições de referência da Diretiva (UE) 2018/1808 quando consideradas, conjuntamente, obrigações tributárias e cotas de investimento. O quadro internacional consolidado pelo GT-VoD do Ministério da Cultura (2023), e sistematizado por Martins (2025), permite o seguinte cotejo:

País / Bloco	Cota de catálogo	Investimento direto	Alíquota tributária setorial
União Europeia (Diretiva)	30%	Facultativo	Facultativo
França	60%	20–25% da receita líquida (SVoD); 15% demais	5,15% (<i>Taxe sur la diffusion de vidéogrammes</i>)
Itália	30%	17–20% da receita líquida	—
Espanha	30%	5% da receita bruta	5% da receita bruta
Suíça	30%	4% da receita bruta	4% menos investimento direto
Alemanha	30%	—	1,8–2,5% da receita líquida
Holanda	30%	2% da renda média	2% da renda média
Portugal	30%	0,5–4% da receita anual	4% sobre publicidade; 1% sobre SVoD
Grécia	30%	1,5% da receita bruta	—
Reino Unido	30%	—	—
Canadá	Não previsto	Valor nominal por acordo	Em discussão; <i>digital service tax</i> de 3%
Argentina	Não previsto	Não previsto	IVA de 21% (recolhido pelo meio de pagamento); algumas províncias

A leitura desse quadro evidencia três conclusões. Primeiro, o teto de 4% adotado pelo Substitutivo da Câmara, isoladamente considerado, é compatível com a média europeia e ligeiramente superior à carga tributária da Alemanha, da Holanda e da Grécia. Segundo, quando se incorpora a dimensão da obrigação de investimento direto — ausente do

desenho brasileiro como item autônomo, mas embutida no mecanismo de dedução de 60% —, a alíquota efetiva brasileira (cerca de 1,6%) torna-se substancialmente inferior à exigência combinada de jurisdições como França, Itália, Espanha e Suíça. Terceiro, a cota de catálogo brasileira, em qualquer das duas versões em discussão, posiciona-se aquém do padrão europeu de 30% — patamar que poderia, em revisão futura, ser perseguido por instrumento legislativo autônomo, conforme detalhado na Seção 7.

Cabe observar que parcela do setor produtivo independente, em manifestações dirigidas a esta Comissão, e tal como sintetizado pela então relatora da matéria na CCULT da Câmara dos Deputados, Deputada Jandira Feghali, sustentou que a alíquota não deveria ser inferior a 6% sobre o faturamento bruto, posição também defendida pela então Secretária do Audiovisual do Ministério da Cultura, Joelma Gonzaga, durante a tramitação do PL 8.889/2017. O Conselho registra esses posicionamentos como subsídio ao Senador relator no exercício da arbitragem entre as versões.

A interação da Condecine-VoD com o novo sistema tributário instituído pela Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, demanda atenção. Desde 1º de janeiro de 2026, o sistema de IVA Dual entrou em fase de testes com alíquotas de 0,9% para a CBS e 0,1% para o IBS, com transição completa prevista até 2033. O princípio da neutralidade tributária consagrado no art. 2º da LC 214/2025 dá suporte normativo à preservação da Condecine-VoD como Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), com finalidade extrafiscal de fomento setorial, evitando-se sua confusão com tributos sobre o consumo. O Conselho registra preocupação com a possibilidade de a transição tributária ser invocada como pretexto para reduzir o alcance da contribuição setorial em momento de reconfiguração tecnológica que demanda fortalecimento — e não enfraquecimento — dos instrumentos de fomento público.

Como parâmetro doméstico, registra-se que a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, que regulamentou as apostas esportivas de quota fixa, fixou alíquota inicial de 12% sobre a receita bruta de jogo (GGR) das operadoras, posteriormente elevada a 18% a partir de 1º de outubro de 2025, sem prejuízo da tributação corporativa ordinária. O contraste com o teto de 4% da Condecine-VoD evidencia que o ordenamento já admite, em outros segmentos digitais regulados, cargas tributárias setoriais substancialmente superiores às adotadas pelo Substitutivo, de modo que o patamar atual deve ser interpretado como piso de transição, e não como limite estrutural.

5.4. Sustentabilidade do Fundo Setorial do Audiovisual

A instituição da Condecine-VoD só produzirá efeito redistributivo se os valores arrecadados efetivamente alcançarem a cadeia produtiva. Dois fatores ameaçam essa eficácia.

O primeiro é estrutural. Ao longo da última década, há registros públicos de bloqueios pelo Tesouro Nacional sobre os recursos do FSA, para cumprimento de metas fiscais, com impacto sobre a execução orçamentária. O Conselho avalia que a aprovação do PLP

259/2023, de autoria do Deputado André Figueiredo (PDT-CE), que veda o contingenciamento dos recursos do FSA, é condição de eficácia da Condecine-VoD.

A magnitude do efeito redistributivo pretendido pode ser calibrada à luz da base arrecadatória atual da Condecine. Segundo dados consolidados pela Ancine (2024), a contribuição arrecadou, em 2024, cerca de R\$ 1,2 bilhão, distribuídos em três modalidades: Condecine Teles (R\$ 1,07 bilhão, devida pelas operadoras de telecomunicações em razão da capacidade de seus equipamentos transmitirem conteúdo audiovisual), Condecine Título (R\$ 90,68 milhões, sobre cada obra exibida nos segmentos tradicionais) e Condecine Remessa (R\$ 43,69 milhões, sobre o pagamento ao exterior por exploração de obras estrangeiras). O salto da arrecadação total, de R\$ 54,6 milhões em 2011 para R\$ 1,2 bilhão em 2024, decorre essencialmente da Condecine Teles instituída pela Lei nº 12.485/2011. A introdução da Condecine-VoD, mesmo em cenário conservador de arrecadação líquida — descontada a dedução máxima de 60% —, representará incremento estrutural à base do FSA e justifica o reforço dos mecanismos de blindagem orçamentária ora pleiteados pelo PLP 259/2023. A discussão sobre cenários alternativos de arrecadação líquida — incluindo projeções setoriais — é retomada na Seção 8.

O segundo é específico do PL. A possibilidade de dedução de até 60% reduz substancialmente a arrecadação líquida disponível para o fomento. Caso a maior parte dos recursos seja deduzida diretamente pelas plataformas, o fundo público poderá perder a capacidade de fomentar o cinema regional e as produções fora do eixo comercial predominante.

A magnitude do risco pode ser dimensionada pela Política de Arranjos Regionais do Audiovisual. Em março de 2026, o Ministério da Cultura formalizou, em Recife, os termos de complementação dessa política, com investimento total da ordem de R\$ 630 milhões para a produção fora do eixo comercial tradicional, dos quais R\$ 519 milhões provêm do FSA federal e R\$ 111 milhões de contrapartidas estaduais e municipais. Foram firmados 41 termos com unidades da Federação, evidenciando a capilaridade já alcançada pela política. Essa estrutura de fomento descentralizado seria severamente comprometida caso a arrecadação líquida da Condecine-VoD se mostrasse insuficiente para sustentar o investimento federal e atrair as contrapartidas locais.

5.5. Janela de Cinema e *Must Carry*

A fixação de janela mínima de exibição cinematográfica e as obrigações de carregamento (*must carry*) para canais públicos e comunitários — observe-se que os canais universitários ficaram fora do rol obrigatório aprovado pela Câmara — são elementos relevantes para a preservação do ecossistema audiovisual e da comunicação pública nas novas plataformas. A janela de nove semanas prevista no Substitutivo da Câmara merece ser preservada, com a ressalva de aprimoramentos sugeridos na Seção 7, entre os quais a inclusão dos canais universitários no rol do *must carry*.

6. Lacunas Estruturais e Obsolescência Tecnológica

Para além das mudanças do Substitutivo discutidas na Seção 5, a Comissão identificou lacunas no desenho regulatório do PL 2.331/2022 que podem ser endereçadas por proposições legislativas autônomas. Outras lacunas apontadas pelo setor — remuneração residual digital, precarização laboral, pejetização e impacto da inteligência artificial generativa sobre a criação artística — transcendem o escopo estrito da regulação do VoD e poderão ser analisadas em profundidade caso o Plenário do CCS delibere nos termos propostos na Seção 10.

6.1. Dimensionamento Quantitativo das Cotas de Catálogo

A centralidade das cotas de catálogo foi tratada na Seção 4 quanto ao cotejo entre as versões e na Seção 5.1 quanto ao retrato do mercado. O exame quantitativo das soluções propostas merece, ainda assim, registro autônomo. A versão original do PL 2.331/2022 fixou cotas em número absoluto de obras (cem títulos brasileiros para catálogos com no mínimo dois mil títulos; cento e cinquenta para três mil; e assim sucessivamente, até trezentos para sete mil), o que corresponde, na média, a percentual de aproximadamente 5%. Cotejada essa projeção com o panorama de mercado descrito na subseção 5.1, observa-se que a cota proposta pelo Senado essencialmente reproduz a média de 5,17% já praticada pelo agregado das plataformas que ofertam conteúdo brasileiro — produzindo, portanto, efeito redistributivo modesto em termos globais.

Simulação realizada por Martins (2025) com base nos dados da Ancine de 2024 indica os seguintes acréscimos de obras brasileiras necessários para que as principais operadoras estrangeiras alcancem o patamar de cota previsto no texto do Senado:

Plataforma	Total atual de títulos	Títulos brasileiros (atual)	% atual	Acréscimo necessário (títulos)
Amazon Prime Video	9.394	385	4,1%	+18
Netflix	7.336	213	2,9%	+101
Max	3.983	69	1,7%	+131
Disney+	2.811	40	1,4%	+101

Os números evidenciam que o Substitutivo da Câmara, ao adotar o modelo percentual e revogar implicitamente o limiar absoluto, opta por desenho regulatório funcionalmente mais restritivo do ponto de vista das plataformas estrangeiras de menor catálogo nacional. A reserva de 50% da cota para produtoras independentes, sugerida na subseção 7.3, e a equivalência temporada-título, ali igualmente proposta, completam o quadro de calibragem técnica recomendado por esta Comissão.

Em qualquer cenário, observa-se que tanto a cota brasileira em discussão (entre 5% e 10%, conforme o desenho final adotado) quanto seu cronograma de implementação (gradual, com aumentos anuais de dois pontos percentuais até o teto, no Substitutivo) situam-se em patamar inferior ao padrão europeu de 30% — diferença que justifica, em horizonte legislativo posterior, a apreciação de revisão do percentual mínimo, conforme registrado na Seção 7.

6.2. Invisibilidade Algorítmica e Acessibilidade Digital

Estabelecer cotas de conteúdo nacional sem regular o funcionamento da interface das plataformas é insuficiente. O art. 5º do Substitutivo avança ao tratar da proeminência, porém não disciplina a auditoria dos sistemas de recomendação nem fixa requisitos mínimos de acessibilidade digital. Sem fiscalização sobre os algoritmos, o conteúdo nacional pode permanecer funcionalmente invisível.

A Agência Nacional do Cinema, em sua Agenda Regulatória 2026/2027, aprovada pela Deliberação da Diretoria Colegiada nº 276-E, de março de 2026, após consulta pública na plataforma Participa + Brasil que recebeu 1.754 contribuições, incluiu entre suas 23 ações, distribuídas nos eixos de regulação, fomento e fiscalização, a análise da inteligência artificial aplicada ao audiovisual e a classificação de risco dos agentes econômicos — ações que oferecem ambiente regulatório propício ao desenvolvimento futuro de instrumentos de transparência algorítmica. Como possível encaminhamento legislativo, sugere-se a formulação de projeto de lei que preveja a publicação de relatórios de transparência algorítmica, habilite a Ancine a conduzir auditorias e estabeleça a observância das normas NBR 15290 (ABNT) e WCAG 2.1 (W3C) por plataformas com mais de um milhão de assinantes.

6.3. Obsolescência Tecnológica

A abordagem do PL está vinculada a tecnologias específicas, o que pode comprometer sua perenidade diante de inovações como a TV 3.0 — formalizada pelo Decreto nº 12.595, de 27 de agosto de 2025, que adotou o padrão técnico ATSC 3.0, apresentado comercialmente como DTV+, e fixou o primeiro semestre de 2026 como horizonte para o início das transmissões nas capitais —, os canais FAST (lineares gratuitos por *streaming*), as realidades imersivas e os conteúdos interativos baseados em inteligência artificial.

Como possível encaminhamento legislativo, sugere-se a elaboração de norma-quadro tecnologicamente neutra — um Marco Civil do Audiovisual — com definições atemporais (serviço de comunicação audiovisual), princípios gerais, delegação de regulamentação técnica à Ancine e mecanismo de revisão periódica (cláusula de revisão de cinco anos).

7. Sugestões de Aperfeiçoamento na Apreciação do Substitutivo

Conforme detalhado na Seção 3.3, o rito de revisão imposto pelos arts. 285 a 287 do RISF veda a introdução de redação nova ou a mesclagem das versões e impõe, ao Senado, a alternativa entre aprovar, rejeitar ou aprovar e rejeitar dispositivos específicos do Substitutivo. As sugestões a seguir são, por isso, apresentadas em três planos: (i) implementáveis no rito atual, mediante aprovação ou rejeição seletiva de dispositivos; (ii) dependentes de veículo legislativo autônomo — projeto de lei próprio ou aproveitamento das matérias correlatas mapeadas na Seção 9 —, por extrapolarem o que pode ser introduzido sob os arts. 285 a 287 do RISF; e (iii) passíveis de regulamentação infralegal pela Ancine, sem necessidade de previsão legal específica. As propostas são oferecidas como contribuição técnica ao debate, no exercício da atribuição consultiva do CCS prevista no art. 224 da Constituição Federal e na Lei nº 8.389, de 1991.

7.1. Tratamento Isonômico das Plataformas UGC

Sugere-se considerar a elevação da alíquota aplicável às plataformas de compartilhamento de conteúdos audiovisuais para patamar mais próximo daquele incidente sobre o VoD tradicional, como forma de mitigar a assimetria concorrencial e ampliar a base arrecadatória da Condecine-VoD. Alternativamente, pode ser avaliada a unificação da alíquota máxima em 3%, com salvaguarda específica para microempresas e pequenos provedores. Em qualquer cenário, recomenda-se que a Ancine adote critérios objetivos de classificação dos provedores e procedimento de fiscalização permanente, de modo a impedir que serviços de VoD tradicional sejam reclassificados como plataformas de compartilhamento (UGC) com a finalidade de submeter-se à alíquota inferior.

7.2. Condicionamento da Dedução Fiscal à Retenção de Propriedade Intelectual

Sugere-se a vedação de dedução fiscal para obras cujos direitos patrimoniais pertençam integralmente à plataforma; a exigência de retenção de no mínimo 51% dos direitos pela produtora brasileira; e a previsão de participação nos resultados globais decorrentes da exploração da obra.

7.3. Cotas de Catálogo Percentuais com Salvaguardas

Sugere-se adotar o modelo percentual previsto no Substitutivo da Câmara, com a definição expressa de que uma temporada de obra seriada equivale a um título; reserva de 50% da cota para produtoras independentes; e destinação de parcela à diversidade regional, em sintonia com a Política de Arranjos Regionais do MinC.

7.4. Proeminência Algorítmica

Sugere-se a manutenção do art. 5º do Substitutivo, complementado por dispositivos relativos à vedação da degradação algorítmica de conteúdos brasileiros e independentes, à

transparência dos critérios de recomendação e à habilitação da Ancine para condução de auditorias.

7.5. Janela de Cinema Escalonada

Sugere-se a escalonação da janela de cinema conforme o porte e a natureza da produção: nove semanas para grandes produções; cinco semanas para obras independentes de médio porte; três semanas para obras de baixo orçamento, documentários e produções regionais.

7.6. *Must Carry* e Fiscalização pela Ancine

Sugere-se a manutenção das obrigações de carregamento (*must carry*) para provedores com faturamento superior a R\$ 500 milhões, com a inclusão dos canais universitários no rol obrigatório — categoria excluída pelo Substitutivo da Câmara — e a previsão de *sandbox* regulatório e de competência sancionatória explícita para a Ancine.

7.7. Incentivo Positivo à Curadoria Nacional: o Provedor de VoD Pleno

O Substitutivo da Câmara incorporou, do parecer Figueiredo (PRLP nº 2/2024) ao PL 8.889/2017, o conceito de provedor de VoD pleno — entendido como aquele cujo catálogo seja composto por, no mínimo, cinquenta por cento de horas de obras brasileiras produzidas nos últimos dez anos. Ao provedor pleno, o texto faculta redução de até cinquenta por cento sobre a Condecine devida. Trata-se de instrumento de incentivo positivo à curadoria nacional, que opera em paralelo às cotas e à dedução por investimento, e sem com elas se confundir.

O Conselho considera que a manutenção do dispositivo é desejável, por três razões: (i) cria estímulo dinâmico — não estático — à composição majoritária do catálogo com obras brasileiras, ao premiar a operadora que avance além da cota mínima; (ii) ancora a vantagem fiscal em métrica observável e auditável (proporção de horas brasileiras dos últimos dez anos), distinguindo o catálogo viável da mera estocagem de títulos legados; (iii) opera como mecanismo complementar à dedução por investimento direto, mitigando o risco — descrito na subseção 5.2 — de captura da renúncia fiscal por arranjos de *work-for-hire* que não consolidem ativos patrimoniais nacionais.

Sugere-se, nessa linha, a manutenção da redação do Substitutivo no que tange ao provedor pleno (item implementável no rito atual, mediante aprovação dispositivo a dispositivo), com a observação subsidiária de que a regulamentação infralegal pela Ancine deve disciplinar com precisão o método de aferição das horas brasileiras (incluindo equivalência temporada-título já recomendada na subseção 7.3) e o procedimento de auditoria periódica, de modo a impedir desvios formais.

7.8. Quadro-Síntese

O quadro a seguir resume a posição da Comissão para cada eixo do Substitutivo. A coluna Origem identifica a versão cuja preservação é recomendada na votação dispositivo a dispositivo; a coluna Contribuição sugerida indica o aperfeiçoamento técnico proposto; e a coluna Veículo aponta o instrumento de implementação cabível — rito atual (aprovação ou rejeição seletiva sob os arts. 285 a 287 do RISF), veículo autônomo (projeto de lei próprio ou aproveitamento de matéria correlata da Seção 9) ou infralegal (regulamentação pela Ancine).

Dispositivo	Origem	Veículo	Contribuição sugerida	Fundamento
Alíquota Condecine	Senado (3%)	Rito atual	Avaliar tratamento isonômico das plataformas UGC	Isonomia
Dedução fiscal	Veículo autônomo	Veículo autônomo	Vincular à retenção de PI	Soberania cultural
Cotas de catálogo	Câmara (%)	Veículo autônomo	Uma temporada equivale a um título	Métrica escalável
Proeminência	Câmara (art. 5º)	Infralegal	Prever auditoria pela Ancine	Visibilidade
Janela de cinema	Câmara, com emenda	Veículo autônomo	Escalonar: 9/5/3 semanas	Equilíbrio de mercado
<i>Must carry</i>	Câmara	Rito atual	Manter (acima de R\$ 500 mi)	Comunicação pública
Fiscalização	Câmara/Ancine	Infralegal	Considerar <i>sandbox</i> regulatório	Efetividade
Janela de <i>catch-up</i> TV	Câmara (100 dias)	Rito atual	Manter o recorte do Substitutivo	Aderência à finalidade do marco regulatório
Provedor de VoD pleno	Câmara (50% redução)	Rito atual + Infralegal	Manter, com regulamentação infralegal	Incentivo positivo à curadoria nacional
Limiar de isenção	Senado (R\$ 96 mi)	Veículo autônomo	Salvaguarda para microempresas (LC 123/2006)	Proteção ao mercado nacional de pequeno porte
Cota percentual mínima	Câmara	Veículo autônomo	Aproximação progressiva ao padrão europeu de 30%	Convergência com <i>benchmark</i> internacional

Esta categorização é oferecida como subsídio ao Senador relator e ao Plenário do Senado, sem prejuízo da articulação dos veículos legislativos autônomos no âmbito da Comissão Temática proposta na Seção 10.

8. Conjuntura Setorial e Janela Política para Decisão

A Comissão de Relatoria recebeu, ao longo dos trabalhos, manifestações de diversas entidades, associações, sindicatos, instituições de ensino, festivais e organizações representativas do setor audiovisual brasileiro, em apoio à aprovação tempestiva do PL 2.331/2022. O Conselho registra esses elementos como subsídio ao debate, sem prejuízo da sua atribuição consultiva e da independência analítica do parecer.

Os elementos conjunturais reforçam a oportunidade da deliberação. Para a maioria das principais plataformas internacionais que operam no Brasil, o País figura como o segundo maior mercado global em audiência e faturamento; o público brasileiro constitui ainda a quinta maior audiência mundial de conteúdos coreanos, indicador que ilustra o peso do consumidor nacional na economia internacional do audiovisual.

A despeito dessa centralidade no consumo, a sub-representação da produção brasileira nos catálogos das grandes operadoras estrangeiras — documentada na Seção 5.1 — e a baixa reinjeção publicitária dessas mesmas plataformas no ecossistema doméstico (Tunad/Folha de S.Paulo) compõem, em conjunto, a evidência empírica que sustenta a finalidade extrafiscal da Condecine-VoD.

Estimativas apresentadas por entidades do setor projetam que a Condecine-VoD, uma vez implementada, poderia direcionar à economia brasileira ordem de grandeza próxima a R\$ 120 milhões mensais em recursos novos, com destinação à produção de conteúdo brasileiro independente. Embora o Conselho não endosse projeções específicas — cujo dimensionamento depende de variáveis ainda pendentes de regulamentação infralegal —, registra-se que mesmo cenários conservadores de arrecadação líquida produzem efeitos relevantes sobre a estruturação de cadeia produtiva ampla, descentralizada e intensiva em emprego qualificado.

A janela política para a deliberação merece registro. A proximidade do calendário eleitoral de 2026 reduz, em termos objetivos, o espaço regimental para o avanço de agendas estruturantes nas próximas sessões legislativas. O Conselho considera que a maturidade do texto — resultado de mais de três anos de tramitação, audiências públicas, contribuições de especialistas e construção de consenso possível entre os atores setoriais — recomenda que o Senado conclua a fase de revisão em prazo compatível com a relevância e a urgência da matéria, sem prejuízo da apreciação criteriosa das sugestões de aperfeiçoamento contidas neste relatório.

9. Matérias Legislativas Correlatas

A eficácia do PL 2.331/2022 está condicionada a um ambiente legislativo e regulatório mais amplo. A Comissão identifica, a seguir, dois conjuntos de frentes em tramitação ou recém-aprovadas: o primeiro reúne matérias diretamente conectadas ao escopo do PL — operação das plataformas de vídeo sob demanda, fomento à produção independente

brasileira financiada pelo FSA e infraestrutura tributária e jurídica do *streaming*; o segundo agrupa matérias que extrapolam o escopo estrito do projeto, mas repercutem decisivamente sobre a indústria cinematográfica e audiovisual brasileira em sua totalidade, justificando o monitoramento legislativo continuado pelo Conselho.

9.1. Matérias diretamente relacionadas ao escopo do PL 2.331/2022

Sustentabilidade do FSA: PLP 259/2023, do Deputado André Figueiredo (PDT-CE), que veda o contingenciamento de recursos do Fundo (vide Seção 5.4). Constitui condição de eficácia da Condecine-VoD, uma vez que o FSA é o destino imediato dos recursos a serem arrecadados.

Remuneração residual digital: PL 4.968/2024, do Senador Randolfe Rodrigues (PT-AP), que altera a Lei nº 9.610/1998 (Lei de Direitos Autorais) para assegurar remuneração equitativa de autores e artistas pelo uso de obras em plataformas digitais. Incide diretamente sobre os contratos firmados pelos provedores de VoD com criadores e intérpretes brasileiros.

Direitos autorais na internet: PL 2.370/2019, da Deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ), que moderniza a Lei de Direitos Autorais para o ambiente digital, complementando a moldura jurídica aplicável às plataformas de *streaming*.

Acessibilidade: PL 3.503/2019, sobre audiodescrição e legendagem em plataformas de *streaming*, com efeitos imediatos sobre o catálogo dos provedores de VoD.

Combate à pirataria: Lei nº 14.815, de 15 de janeiro de 2024, e Instrução Normativa Ancine nº 174, de 10 de abril de 2026, que consolidou modelo de bloqueios administrativos dinâmicos. A cooperação entre Ancine e Anatel, em projetos-piloto, viabilizou o bloqueio de mais de 10.700 alvos e gerou queda da ordem de 80% nos acessos a serviços ilegais de *streaming*. Essa infraestrutura constitui base de segurança jurídica para a aceitação, pelas plataformas regulares, das novas obrigações da Condecine-VoD.

Reforma tributária: Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, que instituiu o IBS, a CBS e o Imposto Seletivo (vide Seção 5.3). Define a moldura tributária na qual a Condecine-VoD passará a operar como contribuição de intervenção no domínio econômico.

PL 1.994/2023 (proposição rejeitada): de autoria do Senador Humberto Costa (PT-PE), reproduzia o teor do PLS nº 57/2018, do mesmo autor, arquivado ao final da legislatura anterior. Tramitou em apensação ao PL 2.331/2022, por ordem da Presidência do Senado nos termos do § 1º do art. 48 do RISF, e teve parecer contrário aprovado pela Comissão de Educação e Cultura em 7 de novembro de 2023. Seu registro é relevante por dois motivos: (i) trazia disciplina mais ampla, abarcando regulamentação setorial completa dos serviços de VoD (e não apenas a instituição da Condecine), no que se aproximava do escopo do PL 8.889/2017; e (ii) sua rejeição consolidou a opção do Senado por modelo legislativo mais

conciso, centrado na correção da assimetria tributária, opção subsequentemente expandida no Substitutivo da Câmara.

9.2. Matérias transversais à indústria cinematográfica e audiovisual

As frentes abaixo não tratam exclusivamente do regime jurídico das plataformas de VoD, mas são determinantes para a saúde econômica, a sustentabilidade laboral, a integridade autoral e a capacidade criativa da cadeia audiovisual brasileira em sua totalidade, repercutindo sobre cinema, televisão, festivais, distribuição em sala e formação profissional. Por essa razão, integram o escopo recomendado de acompanhamento legislativo continuado pelo Conselho.

Combate à pejotização no audiovisual: PL 152/2022, do Deputado Alexandre Padilha (PT-SP), que altera a Lei nº 6.533, de 1978, para assegurar a representação sindical de artistas e técnicos em espetáculos de diversões mesmo quando contratados como pessoa jurídica. Importa para a indústria cinematográfica em sentido amplo porque alcança a integralidade da cadeia produtiva — produtoras, salas, distribuidoras, festivais e plataformas —, condicionando os ganhos arrecadatários futuros da Condecine-VoD à preservação real das condições laborais que sustentam o trabalho qualificado. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as atividades culturais reuniam, em 2023, cerca de 5,9 milhões de trabalhadores e contribuíam com aproximadamente R\$ 387,9 bilhões em valor adicionado — a economia da cultura e das indústrias criativas foi estimada em 3,11% do PIB em 2020 (Sistema de Contas Nacionais/IBGE) —, o que dimensiona o alcance social da matéria. A discussão sobre pessoa jurídica encontra precedente regulatório na Lei nº 13.352, de 27 de outubro de 2016 (Lei do Salão-Parceiro), que admite arranjos produtivos baseados em pessoa jurídica desde que mediados por instrumento sindical e por mecanismos de proteção do prestador.

Marco Legal da Inteligência Artificial: PL 2.338/2023, aprovado pelo Plenário do Senado em 10 de dezembro de 2024 sob a relatoria do Senador Eduardo Gomes, atualmente em análise na Câmara dos Deputados; o PL 3.392/2024, apensado ao PL 2.338/2023, que dispõe sobre a identificação obrigatória de conteúdos produzidos ou manipulados por sistemas de inteligência artificial; e o PL 4.025/2023, aprovado em dezembro de 2025 pela Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados, que condiciona o uso de imagens e de obras protegidas por direitos autorais em sistemas de IA generativa à autorização prévia dos titulares. Importam para a indústria cinematográfica porque definem os limites jurídicos para a clonagem de voz e imagem de atores e dubladores, para o uso de obras pré-existentes no treinamento de modelos generativos e para a autoria das obras audiovisuais futuras — questões que afetam toda a produção, da sala de cinema ao *streaming*.

Regulamentação trabalhista — profissão de trabalhador multimídia: Lei nº 15.325, de 6 de janeiro de 2026, que regulamenta a profissão. A norma gerou intenso debate setorial: a

Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ) e a Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão (FITERT) manifestaram preocupação com a sobreposição de funções e a ausência de jornadas de trabalho definidas e pisos salariais. Em 2026, o Ministério do Trabalho e Emprego conduz a elaboração de decreto regulamentador para evitar que a nova categoria seja utilizada como mecanismo de flexibilização excessiva e substituição de categorias especializadas. Importa para a indústria cinematográfica porque a definição genérica de multimídia pode esvaziar funções tradicionais — direção, fotografia, sonorização, montagem — sob rótulo único, com risco de precarização da força de trabalho qualificada de cinema e televisão.

Proteção infantojuvenil: Lei nº 15.211, de 17 de setembro de 2025 (ECA Digital), com vigência iniciada em 17 de março de 2026, que estabelece responsabilidade compartilhada das plataformas pela segurança dos usuários menores de idade, com obrigações de verificação etária robusta, design seguro e controles parentais. Importa para a indústria cinematográfica porque alcança não apenas serviços de VoD, mas também festivais on-line, cinemas com bilheteria digital, plataformas de exibição comunitária e quaisquer pontos digitais de contato com o público infantojuvenil, exigindo adaptação operacional que vai além do *streaming* convencional.

Convergência tecnológica — TV 3.0/DTV+: regulamentada pelo Decreto nº 12.595, de 27 de agosto de 2025 (vide Seção 6.3). Importa para a indústria cinematográfica porque integra a radiodifusão aberta ao ecossistema interativo de aplicativos, alterando as condições de exibição complementar das obras audiovisuais brasileiras nas duas pontas — TV aberta e plataformas digitais — e abrindo espaço para janelas de monetização ainda não regulamentadas, especialmente para produções regionais e independentes.

Fomento regional: PL 1.384/2024, do Deputado André Figueiredo (PDT-CE), que institui a Política Nacional de *Film Commissions*, e Política de Arranjos Regionais do Audiovisual do MinC, com cerca de R\$ 630 milhões em 2026 (vide Seção 5.4). Importa para a indústria cinematográfica porque sustenta a produção fora do eixo Rio-São Paulo, ativa cadeias produtivas locais (locação, hospedagem, mão de obra, formação) e está vinculada ao desempenho do FSA — o mesmo fundo que receberá os recursos da Condecine-VoD —, criando dependência cruzada entre o sucesso do PL 2.331/2022 e o alcance das políticas descentralizadas de fomento.

Regulação de plataformas digitais: PL 2.630/2020 (Marco das Plataformas Digitais), com implicações sobre moderação de conteúdo, transparência algorítmica e responsabilidade das plataformas — incluindo aquelas que ofertam conteúdo audiovisual.

A análise pormenorizada de cada matéria poderá ficar a cargo da Comissão Temática proposta na Seção 10, caso o Plenário do CCS delibere nesse sentido.

10. Conclusão e Encaminhamentos

10.1. Síntese

A consolidação do mercado de vídeo sob demanda no ecossistema de comunicações brasileiro recomenda a atenção do Poder Legislativo para a correção de assimetrias competitivas. A aprovação do PL 2.331/2022 constitui passo relevante, porém insuficiente sem salvaguardas que protejam a propriedade intelectual, as relações de trabalho e a integridade criativa nacional. O condicionamento da dedução fiscal à retenção majoritária da propriedade intelectual pelas produtoras brasileiras é, na visão deste Conselho, ponto central em qualquer cenário de mesclagem dos dispositivos. A janela política decorrente da proximidade do calendário eleitoral recomenda celeridade compatível com a relevância da matéria, sem prejuízo do exame criterioso do Substitutivo pela Casa revisora.

Os três dados-âncora apresentados ao longo do relatório — a inversão do consumo audiovisual em favor das plataformas digitais (Seção 1), a sub-representação do conteúdo brasileiro nos catálogos das operadoras estrangeiras (Seção 5.1) e o desequilíbrio do investimento publicitário entre Globoplay e as duas maiores plataformas internacionais (Seção 5.1) — traduzem, em linguagem mensurável, a assimetria que o marco regulatório se propõe a corrigir.

10.2. Fundamentação Regimental para a Continuidade dos Trabalhos

O Regimento Interno do CCS (Ato da Mesa do Senado Federal nº 1, de 8 de maio de 2013) oferece fundamentos para a continuidade do acompanhamento além da entrega deste relatório:

I — Competência material (art. 3º). O Regimento confere ao CCS atribuição para estudos sobre a promoção da cultura nacional e o estímulo à produção independente (inciso VII), legislação do SeAC (inciso XII) e todos os demais meios de comunicação social surgidos posteriormente à Constituição Federal de 1988 (inciso XV). O vídeo sob demanda e as tecnologias de inteligência artificial generativa aplicadas ao audiovisual enquadram-se nessa última categoria. O art. 3º, § 1º, admite outras atribuições com amparo no art. 224 da Constituição Federal.

II — Comissão Temática (art. 26). O Conselho pode criar até cinco Comissões Temáticas. A 7ª composição do CCS, empossada em 9 de fevereiro de 2026, já constituiu Comissão Temática voltada à proteção de crianças na comunicação social, demonstrando a viabilidade desse mecanismo. A criação de Comissão Temática dedicada ao audiovisual digital é compatível com os limites regimentais.

III — Relatoria (art. 31). A composição tripartite da relatoria — patronal, empregados e sociedade civil — assegura a legitimidade técnica exigida pelo art. 31, § 4º. O regime de urgência (§ 3º) permite a manutenção do grupo durante a fase de revisão pelo Senado.

IV — Contribuição ao debate democrático (art. 34, § 3º). Determina o encaminhamento ao Presidente do Congresso Nacional de todos os documentos dos Conselheiros relacionados à matéria, como contribuição ao debate democrático.

V — Audiências públicas (art. 4º, caput e § 6º). Autorizam a realização de audiências públicas e o convite a autoridades e especialistas.

10.3. Proposta de Encaminhamentos

A Comissão de Relatoria submete à apreciação do Plenário do CCS as seguintes sugestões de encaminhamento:

I — Criação de Comissão Temática de Regulamentação do Audiovisual Digital (art. 26). Propõe-se a constituição de Comissão Temática com mandato até o final da 57ª Legislatura, composta por membros dos três segmentos, com a atribuição de acompanhar a apreciação do Substitutivo da Câmara ao PL 2.331/2022 e monitorar as matérias correlatas. A opção pela CT, em vez da mera prorrogação da relatoria, justifica-se pela amplitude e transversalidade das matérias, pela possibilidade de fixação de prazo pelo Presidente (art. 26, § 1º) e pela submissão de relatório ao Plenário (§ 2º), conferindo ao trabalho maior institucionalidade e prestação de contas.

II — Encaminhamento do acervo (art. 34, § 3º). Sugerir ao Presidente do Congresso Nacional o encaminhamento do presente relatório e das notas técnicas produzidas, como contribuição ao debate democrático.

III — Assessoramento ao Senador relator. Oferecer ao Senador Eduardo Gomes, a título de assessoramento técnico, as sugestões de harmonização da Seção 7, com destaque para o tratamento isonômico das plataformas UGC e o condicionamento da dedução fiscal à retenção de propriedade intelectual.

IV — Manifestação sobre o PLP 259/2023. Sugerir às Mesas Diretoras a apreciação do PLP 259/2023 (descontingenciamento do FSA), dado seu caráter complementar à Condecine-VoD.

V — Formulação de minutas de anteprojeto. Caso constituída a Comissão Temática, sugere-se que esta elabore minutas de anteprojeto para as lacunas identificadas na Seção 6 (transparência algorítmica e marco regulatório tecnologicamente neutro).

VI — Audiências públicas semestrais (art. 4º). Sugere-se que o Conselho convoque novas audiências públicas para atualização dos impactos regulatórios, com representantes da Ancine, do Ministério da Cultura, das entidades de classe e das plataformas.

Na avaliação desta Comissão de Relatoria, a criação de Comissão Temática é o instrumento regimental mais adequado para converter o presente trabalho em acompanhamento legislativo continuado.

Subsidiariamente, caso a criação de nova Comissão Temática seja inviável em razão do limite regimental de cinco comissões simultâneas, sugerimos uma das seguintes alternativas: constituição de novas comissões de relatoria (art. 31), cada qual dedicada a um dos temas correlatos identificados na Seção 9; ou prorrogação do mandato da presente relatoria nos termos do art. 31, § 3º.

Brasília, maio de 2026.

Comissão de Relatoria

Coordenador: Caio Loures

Membros Titulares: Valderéz Donzelli e Carlos Magno

Membro Suplente: Sonia Santana

Referências

- AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Painel de acessos de TV por assinatura. Disponível em: <<https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acessos/tv-por-assinatura>>. Acesso em: 20 fev. 2025.
- AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA (ANCINE). Agenda Regulatória 2026/2027. Aprovada pela Deliberação da Diretoria Colegiada nº 276-E, de 10 de março de 2026. Brasília: Ancine, 2026.
- AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA (ANCINE). Instrução Normativa nº 95, de 8 de dezembro de 2011. Dispõe sobre o registro de obra audiovisual publicitária e o pagamento da Condecine. Brasília: Ancine, 2011.
- AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA (ANCINE). Instrução Normativa nº 101, de 29 de maio de 2012. Altera a IN nº 95/2011 e disciplina o segmento de mercado audiovisual de vídeo por demanda. Brasília: Ancine, 2012.
- AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA (ANCINE). Instrução Normativa nº 104, de 10 de julho de 2012. Dispõe sobre o registro de obra audiovisual não publicitária brasileira. Brasília: Ancine, 2012.
- AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA (ANCINE). Instrução Normativa nº 105, de 10 de julho de 2012. Dispõe sobre o registro de obra audiovisual não publicitária e o Certificado de Registro de Título. Brasília: Ancine, 2012.
- AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA (ANCINE). Instrução Normativa nº 174, de 8 de abril de 2026. Dispõe sobre medidas de combate à pirataria audiovisual. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 abr. 2026.
- AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA (ANCINE). Notícia Regulatória sobre o serviço de comunicação audiovisual sob demanda (CAvD). Consulta pública realizada entre 23 dez. 2016 e 22 mar. 2017. Brasília: Ancine, 2017.
- AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA (ANCINE). Panorama do Mercado de Vídeo por Demanda no Brasil — 2024. Brasília: Ancine, 2024.
- AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA (ANCINE). Relatório de Análise de Impacto 001/2019/ANCINE/SAM/CAN. Brasília: Ancine, 2019.
- AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA (ANCINE). Valores arrecadados de Condecine, 2006 a 2024. Brasília: Ancine, 2024.
- BAHIA, Lia; BUTCHER, Pedro; TINEN, Pablo. O setor audiovisual e os serviços de *streaming*: da necessidade de repensar a regulação e as políticas públicas. Revista EPTIC, Aracaju, v. 24, n. 3, p. 101-116, 2022.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer Preliminar de Plenário nº 2, de 13 de maio de 2024, ao PL nº 8.889, de 2017. Relator: Deputado André Figueiredo (PDT-CE). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 152, de 2022. Dispõe sobre representação sindical e pisos remuneratórios para trabalhadores contratados como pessoa jurídica no setor audiovisual. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.384, de 2024. Institui a Política Nacional de Film Commissions. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024.

- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.370, de 2019. Altera a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998 (Lei de Direitos Autorais). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3.392, de 2024. Dispõe sobre a identificação obrigatória de conteúdos produzidos ou manipulados por sistemas de inteligência artificial. Apensado ao PL 2.338/2023. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3.503, de 2019. Dispõe sobre acessibilidade em serviços de *streaming*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4.025, de 2023. Dispõe sobre o uso de imagens de pessoas e de obras protegidas por direitos autorais por sistemas de inteligência artificial. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 8.889, de 2017. Dispõe sobre a provisão de Conteúdo Audiovisual por Demanda (CAVD). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar nº 259, de 2023. Veda o contingenciamento de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Subemenda Substitutiva (PRLE nº 1) ao PL nº 8.889, de 2017. Relator: Deputado Dr. Luizinho (PP-RJ). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025.
- BRASIL. Congresso Nacional. Ato da Mesa nº 1, de 8 de maio de 2013. Aprova o Regimento Interno do Conselho de Comunicação Social. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2013.
- BRASIL. Decreto nº 12.595, de 27 de agosto de 2025. Regulamenta a televisão digital aberta brasileira de nova geração (TV 3.0) e adota o padrão técnico ATSC 3.0. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 ago. 2025.
- BRASIL. Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado (Lei do SeAC). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 set. 2011.
- BRASIL. Lei nº 13.352, de 27 de outubro de 2016. Altera a Lei nº 12.592, de 18 de janeiro de 2012 (Lei do Salão-Parceiro). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 out. 2016.
- BRASIL. Lei nº 14.173, de 15 de junho de 2021. Altera a MPV nº 2.228-1, de 2001, e demais normas, e introduz o art. 33-A à MPV nº 2.228-1/2001. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 jun. 2021.
- BRASIL. Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa. Diário Oficial da União: seção 1 — extra, Brasília, DF, 30 dez. 2023.
- BRASIL. Lei nº 14.815, de 15 de janeiro de 2024. Dispõe sobre medidas de combate à pirataria de obras audiovisuais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 jan. 2024.
- BRASIL. Lei nº 15.211, de 17 de setembro de 2025. Altera o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA Digital). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 set. 2025.
- BRASIL. Lei nº 15.325, de 6 de janeiro de 2026. Regulamenta a profissão de trabalhador multimídia. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 jan. 2026.
- BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 dez. 2006.
- BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 jan. 2025.

- BRASIL. Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 set. 2001.
- BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 1.994, de 2023. Dispõe sobre a comunicação audiovisual sob demanda e a Condecine. Autor: Senador Humberto Costa (PT-PE). Apensado ao PL 2.331/2022; parecer contrário aprovado pela CE em 7 nov. 2023. Brasília, DF: Senado Federal, 2023.
- BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 2.331, de 2022. Institui a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional incidente sobre serviços de vídeo sob demanda (Condecine-VoD). Brasília, DF: Senado Federal, 2022.
- BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 2.338, de 2023. Marco Legal da Inteligência Artificial. Brasília, DF: Senado Federal, 2023.
- BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 2.630, de 2020. Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Brasília, DF: Senado Federal, 2020.
- BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 4.968, de 2024. Dispõe sobre remuneração e direitos autorais em plataformas digitais. Brasília, DF: Senado Federal, 2024.
- BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno. Resolução nº 93, de 1970. Brasília, DF: Senado Federal.
- CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). Documento de Trabalho nº 002/2024: análise do mercado relevante de vídeo sob demanda. Brasília: DEE/CADE, 2024.
- CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL (CCS). Recomendação nº 2, de 7 de abril de 2025. Regulamentação do vídeo sob demanda. Relatoria: Conselheira Sonia Santana. Brasília: CCS, 2025.
- CONSELHO SUPERIOR DE CINEMA (CSC). Anteprojeto de Lei sobre o modelo híbrido de cobrança da Condecine sobre serviços de VoD. Brasília: CSC, jun. 2018.
- CONSELHO SUPERIOR DE CINEMA (CSC). Consolidação da visão do Conselho Superior de Cinema sobre a construção de um marco regulatório do serviço de vídeo sob demanda. Brasília: CSC, 2015.
- EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY. Mapping of national rules applicable to VoD services and investment obligations and levies in the EU. Estrasburgo: Council of Europe, 2024.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); MINISTÉRIO DA CULTURA (MinC). Conta-Satélite da Cultura: Brasil 2010-2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.
- KANTAR IBOPE MEDIA. Audiência de vídeo no Brasil: comparativo entre TV linear e plataformas on-line. Levantamento de janeiro de 2025. São Paulo: Kantar Ibope Media, 2025.
- MARTINS, Marcus. Como anda a regulamentação dos serviços de vídeo sob demanda no Brasil? Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Fevereiro 2025 (Texto para Discussão nº 340).
- MINISTÉRIO DA CULTURA (MinC); AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA (ANCINE). Relatório final do Grupo de Trabalho do VoD. Portaria MinC nº 36, de 6 de junho de 2023. Brasília: MinC, 2023.
- MINISTÉRIO DA CULTURA (MinC). Política de Arranjos Regionais do Audiovisual. Brasília: MinC, 2026.

OXFORD ECONOMICS. A Contribuição Econômica da Indústria Audiovisual no Brasil em 2024. Estudo encomendado pela Motion Picture Association. Londres: Oxford Economics, outubro de 2025.

TELA VIVA NEWS. Cobertura da tramitação do PL do *Streaming* na Câmara e no Senado. São Paulo, novembro de 2025.

TUNAD; FOLHA DE S.PAULO. Levantamento de investimento publicitário em plataformas de vídeo sob demanda no Brasil em 2024. São Paulo, jan. 2025.