



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE COMUNICAÇÃO E DIREITO DIGITAL, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 3.696, de 2023, do Senador Randolfe Rodrigues, que *altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001 que estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema; a Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; a Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, que altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE; a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, que cria o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações e dá outras providências; a Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995, que dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo e dá outras providências; e a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para prorrogar o prazo de obrigatoriedade de exibição comercial de obras cinematográficas brasileiras e para prorrogar a política de cotas de tela na TV paga e dá outras providências.*

Relator: Senador **HUMBERTO COSTA****I – RELATÓRIO**

Vem à análise da Comissão da Comunicação e Direito Digital, em decisão terminativa, o Projeto de Lei (PL) nº 3.696, de 2023, do Senador Randolfe Rodrigues, que *altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001 que estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema; a Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, que dispõe sobre a*





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

comunicação audiovisual de acesso condicionado; a Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, que altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE; a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, que cria o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações e dá outras providências; a Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995, que dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo e dá outras providências; e a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para prorrogar o prazo de obrigatoriedade de exibição comercial de obras cinematográficas brasileiras e para prorrogar a política de cotas de tela na TV paga e dá outras providências.

O PL é composto por nove artigos.

O art. 1º modifica os arts. 55 e 56 da Medida Provisória (MPV) nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001. A nova redação ao art. 55 prorroga até o final do ano de 2043 o instrumento de incentivo conhecido como cota de tela. Trata-se da obrigação que as empresas exibidoras possuem de incluir em sua programação obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem. Pelo texto proposto, tal obrigatoriedade abrange todas as salas, sejam elas adjacentes ou não, administradas pela mesma empresa e localizadas no mesmo complexo (§ 1º); a exibição dos filmes brasileiros deverá ser distribuída ao longo do semestre, sendo permitida a antecipação da programação do semestre seguinte, e cabendo ao Poder Executivo a verificação semestral da determinação (§ 2º); as obras que forem exibidas eletronicamente antes da exibição comercial em salas não serão contabilizadas para esse fim (§ 3º); e se até 31 de dezembro de cada ano o regulamento não for atualizado pelo Poder Executivo, o do ano anterior permanecerá vigente (§ 4º).

O PL também prorroga, até 31 de dezembro de 2043, a obrigatoriedade constante do art. 56 da MPV nº 2.228-1, de 2001, qual seja, a de que as empresas de distribuição de vídeo doméstico incluam, em seus catálogos, um percentual de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras, devendo lançá-las comercialmente.

O art. 2º da proposição dispõe que o número mínimo de sessões e dias de que trata o art. 1º será ampliado sempre que houver exibição de um mesmo



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

título de obra cinematográfica de longa-metragem, de qualquer nacionalidade, em múltiplas salas do mesmo complexo, acima do quantitativo fixado em regulamento anual. O aumento será contabilizado como a soma das sessões extras em cada sala durante o ano (§ 1º), e esse excedente diário equivalerá ao número de sessões e salas que extrapolarem, em cada dia, o quantitativo fixado em regulamento (§ 2º).

Estabelece o art. 3º do PL que os requisitos e as condições de validade para o cumprimento da cota de tela serão dispostos em regulamento. O regulamento também estabelecerá quanto tempo um filme brasileiro deverá permanecer em exibição após o lançamento, com base em seu desempenho, a fim de estimular a produção, distribuição e exibição de filmes brasileiros e sustentar a indústria cinematográfica nacional (art. 4º). Filmes brasileiros premiados em festivais significativos terão tratamento especial, e o regulamento determinará o número máximo de salas que um filme poderá ocupar (§§ 1º e 2º).

Conforme o art. 5º, empresas que não cumprirem as referidas regras serão autuadas pelo órgão governamental responsável pela área do audiovisual, cabendo a aplicação de penalidades em caso de impedimento à fiscalização ou não fornecimento dos documentos a ela necessários (parágrafo único).

A violação aos arts. 1º e 2º resultará em multas calculadas com base na receita diária média do complexo (art. 6º); o não cumprimento do art. 3º ensejará multas que variam entre 2 mil e 2 milhões de reais, cujo valor será determinado pelo regulamento, seguindo critérios como receita bruta e patrimônio líquido, entre outros (art. 7º); serão aplicadas subsidiariamente as normas de arbitramento de lucro previstas no âmbito da legislação tributária federal (art. 7º, § 2º); e os veículos de comunicação que exibirem cópia ou original de obra cinematográfica ou obra videofonográfica publicitária, sem que conste na claque de identificação o número do respectivo registro do título, pagarão multa correspondente a três vezes o valor do contrato ou da veiculação (art. 7º, § 3º).

O art. 8º modifica o artigo 41 da Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, que *dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado*. Trata-se do serviço de TV por assinatura. Essa lei estabelece regras e condições





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

para a prestação e a fruição do serviço no País, englobando diversas modalidades de serviços pagos, como TV a cabo, satélite e IPTV, entre outros. O projeto em análise pretende estender a validade dos seus arts. 16 e 23 até 31 de dezembro de 2043, que estabelecem tempo mínimo de exibição de conteúdos brasileiros e produzidos por produtora brasileira independente.

O art. 9º, por fim, prevê a entrada em vigor da futura lei na data de sua publicação.

Na justificação, o autor ressalta a importância da prorrogação do prazo legal da cota de tela de cinema e de TV por assinatura para o cenário cultural brasileiro.

O projeto foi objeto de análise das Comissões de Assuntos Econômicos e Educação e Cultura nas quais recebeu parecer pela aprovação na forma de emenda substitutiva.

À matéria, foram apresentadas duas emendas.

A Emenda nº. 5 - CCDD foi apresentada pelo Senador Eduardo Gomes com o intuito de aprimorar os mecanismos de combate à pirataria, esclarecendo as competências da Agência Nacional de Cinema (Ancine), promovendo alterações na Medida Provisória n 2.228-1, de 6 de setembro de 2001. Esta emenda foi retirada pelo autor.

A Emenda nº. 6 - CCDD, por sua vez, também de autoria do Senador Eduardo Gomes, propõe as mesmas alterações da emenda anterior, incluindo os eventos e conteúdos previstos na Lei nº. 12.485, de 12 de setembro de 2011.

II – ANÁLISE

Nos termos do disposto pelo art. 104-G do Regimento Interno do Senado Federal, compete a este colegiado opinar sobre proposições que versem acerca de normas gerais sobre as políticas nacionais de comunicação e direito digital.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

A matéria se insere no campo da competência concorrente da União para legislar sobre cultura, nos termos do art. 24, inciso IX, da Carta Magna. É legítima a iniciativa parlamentar, visto não se tratar de matéria de iniciativa privativa do Presidente da República. Igualmente legítimo é o tratamento da matéria por meio de lei ordinária, já que a Constituição não reserva o tema à esfera de lei complementar. Não se vislumbra, ainda, óbices de natureza jurídica ou regimental.

Quanto aos aspectos econômicos e financeiros, a Comissão de Assuntos Econômicos não vislumbrou quaisquer óbices que pudessem impedir a aprovação da matéria.

Por seu turno, a Comissão de Educação e Cultura, colegiado que analisa a matéria sob a ótica das normas gerais sobre cultura, diversão e espetáculos públicos também entendeu que o projeto não sofre de quaisquer vícios, dando parecer favorável a este.

Portanto, quanto aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, nada há que se opor ao PL nº. 3.696, de 2023.

No mérito, o projeto merece prosperar. Porém, compreendemos que alguns pontos precisam ser melhor debatidos.

A cota de tela para o cinema estipula a compulsoriedade para as empresas exibidoras de incluir em sua programação obras cinematográficas nacionais, com ênfase atual em longas-metragens, com o propósito de oferecer oportunidades para a difusão da produção audiovisual brasileira nas salas de projeção. Semelhantemente, a cota de programação da TV paga assegura a presença de conteúdo nacional nas programações de canais por assinatura.

Como bem assevera o autor, a matéria em análise objetiva, sobretudo, garantir à população o acesso a produções brasileiras, em consonância com o estabelecido no art. 215 da Constituição Federal, que preconiza a garantia a todos, pelo Estado, o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

cultura nacional, além do apoio e incentivo à valorização e à difusão das manifestações culturais.

Trata-se a cota de tela de um dos instrumentos pioneiros instituídos pelo Estado Brasileiro com o intuito de fomentar a produção cinematográfica doméstica. Tornou-se fato jurídico em 1932, quando o presidente Getúlio Vargas editou o Decreto nº 21.240, de 4 de abril daquele ano. Desde então, o mecanismo passou por modificações e ajustes, tendo em alguns momentos abarcado formatos tanto de curta quanto de longa-metragem.

A cota de tela para o cinema é regrada pela MPV nº 2.228-1, de 2001. Anualmente, mediante a edição de um decreto presidencial, são estipulados: o número de dias destinados ao cumprimento da cota, a variedade de títulos que precisam ser apresentados, e o limite máximo de salas de um determinado complexo que podem ser ocupadas pela mesma obra cinematográfica. A Agência Nacional de Cinema (ANCINE) define outros critérios e condições para a observância e verificação da cota, mediante a publicação de uma instrução normativa, além de ser a entidade competente pela fiscalização.

A cota de tela para programação da TV paga, por sua vez, foi instituída pela Lei 12.485, de 12 de setembro de 2011, denominada Lei do SeAC, o marco regulatório da TV por assinatura no Brasil. A regra funciona como um mecanismo impulsionador, fomentando a produção e distribuição de variadas produções audiovisuais brasileiras em canais pagos, incluindo séries, telefilmes e outros programas. Conforme dados da Ancine, a sua implementação, em 2012, resultou em um incremento da programação brasileira para 2.006 horas em 14 canais de TV paga, representando um crescimento de 100,6% em relação ao ano anterior.

Os mecanismos em questão são vitais para a reconfiguração do setor audiovisual, especialmente por estabelecerem critérios essenciais para o acesso da população à produção nacional e para garantir espaços de exibição, tanto em salas de cinema quanto em TV por assinatura, à produção audiovisual brasileira. Nessa perspectiva, a proposição em análise propõe a prorrogação tanto da cota de tela



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

para cinemas quanto da cota de tela para programação em TV por assinatura para 31 de dezembro de 2043.

Contudo, apesar de entendermos serem imprescindíveis para a manutenção do setor audiovisual, estas mudanças devem ser debatidas por todos que compõem sua cadeia produtiva.

Por esta razão, é razoável a manutenção do substitutivo aprovado na Comissão de Educação e Cultura, o qual incorporou emenda apresentada pelo Senador Eduardo Gomes naquele colegiado, bem como assegurou dispositivo que prorroga a cota de TV por assinatura por mais quinze anos e instou o Poder Executivo a desenvolver mecanismos para combater a pirataria no audiovisual.

Convém reafirmar, porém, que a cota de tela do cinema nacional é, acima de tudo, uma forma de assegurar que a população brasileira tenha acesso à cultura de seu país. Não obstante à importância do tema, este ponto da matéria deve ser discutido em uma proposição avulsa, a qual deverá ser amadurecida com a participação de todos aqueles que fazem parte da cadeia produtiva.

A Emenda nº. 5 - CCDD foi apresentada pelo Senador Eduardo Gomes com o intuito de aprimorar os mecanismos de combate à pirataria, esclarecendo as competências da Agência Nacional de Cinema (Ancine), promovendo alterações na Medida Provisória n 2.228-1, de 6 de setembro de 2001. Esta emenda foi retirada pelo autor para que fossem realizados ajustes na redação.

A Emenda nº. 6 - CCDD, por sua vez, também de autoria do Senador Eduardo Gomes, propõe as mesmas alterações da emenda anterior, incluindo os eventos e conteúdos previstos na Lei nº. 12.485, de 12 de setembro de 2011.

O substitutivo aprovado pela Comissão de Educação e Cultura previu mecanismos de combate à pirataria, mas sem especificar o órgão competente. Entendemos, porém, que a emenda apresentada pelo parlamentar, ao trazer claramente que caberá à Agência Nacional de Cinema as ações de combate à pirataria no audiovisual, traz segurança jurídica ao esclarecer as medidas que





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

poderão ser adotadas pelo órgão regulador. Por estas razões, a emenda deve ser aprovada.

Ressaltamos, por fim, que discutir cota de tela é discutir políticas de acesso à cultura, políticas que valorizem o cinema brasileiro. Nossa país tem um setor audiovisual extremamente rico e criativo que não pode ser tratado com desprezo, desdém. Neste relatório, estamos preservando a cota de vídeo e prorrogando a cota de TV por assinatura, confiantes de que esta Casa assumirá o compromisso de se dedicar à cota de cinema, para que, assim, possamos implementar mecanismos de incentivo e promoção da indústria nacional.

Este é o relatório.

III – VOTO

Diante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 3.696, de 2023, pelo acolhimento parcial da Emenda nº. 4 - CE (Substitutivo), pelo acolhimento da Emenda nº. 6 - CCDD, e pela **rejeição** da Emenda nº. 1 - CAE (Substitutivo), na forma do substitutivo.

EMENDA Nº – CCDD (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 3.696, de 2023

Altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, *que estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema*, e a Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, *que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado*, para prorrogar o prazo de obrigatoriedade de exibição comercial de obras





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

cinematográficas brasileiras, a política de cotas de tela na TV paga, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 56. Até 31 de dezembro de 2043, as empresas de distribuição de vídeo doméstico deverão ter um percentual anual, fixado em regulamento, de obras brasileiras cinematográficas e videofonográficas entre seus títulos, obrigando-se a lançá-las comercialmente.

Parágrafo único. Para elaborar o regulamento de que trata o *caput* deste artigo, o Poder Executivo deverá ouvir as entidades de caráter nacional representativas das atividades de produção, distribuição e comercialização de obras cinematográficas e videofonográficas.” (NR)

Art. 2º O art. 41 da Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 41 Os arts. 16 e 23 vigerão até 31 de dezembro de 2038.” (NR)

Art. 3º Cabe à Agência Nacional do Cinema (ANCINE) determinar a suspensão e a cessação do uso não autorizado de obras brasileiras ou estrangeiras protegidas.

§ 1º Para os fins do disposto no *caput*, consideram-se obras protegidas todas as obras definidas no art. 1º da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001 e os conteúdos e eventos a que se refere a Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011.

§ 2º São medidas de suspensão e cessação do uso não autorizado de obras protegidas as que impeçam sua emissão, difusão, transmissão,





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

retransmissão, reprodução, acesso, distribuição, armazenamento, hospedagem, exibição, disponibilidade e quaisquer outros meios que impliquem em violação de direitos autorais.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Comissões,

, Presidente

, Relator