



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 81, DE 2023

Da COMISSÃO DE COMUNICAÇÃO E DIREITO DIGITAL, sobre o Projeto de Lei nº 5497, de 2019, que Altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, que estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, para prorrogar o prazo de obrigatoriedade de exibição comercial de obras cinematográficas brasileiras, e sobre o Projeto de Lei nº 4764, de 2023, do Senador Eduardo Gomes, que Altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001 que “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”, e a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, que “cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências” para reinstituir a obrigatoriedade de exibição comercial de obras cinematográficas brasileiras até 31 de dezembro de 2038, exigir análise de impacto regulatório para definição do número de sessões destinadas a obras brasileiras e remover os limites de aporte de recursos em projeto de obras audiovisuais brasileiras.

PRESIDENTE EVENTUAL: Senador Hamilton Mourão

RELATOR: Senador Humberto Costa

13 de dezembro de 2023



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE COMUNICAÇÃO E DIREITO DIGITAL, sobre o Projeto de Lei nº 5497, de 2019, da Câmara dos Deputados, que *altera a Medida Provisória nº. 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, que estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, para prorrogar o prazo de obrigatoriedade de exibição comercial de obras cinematográficas brasileiras*, e o Projeto de Lei nº. 4764, de 2023, do Senador Eduardo Gomes, que *altera a Medida Provisória nº. 2.228-1, de 6 de setembro de 2011, que “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”, e a Lei nº. 8.685, de 20 de julho de 1993, que “cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências” para reinstituir a obrigatoriedade de exibição comercial de obras cinematográficas brasileiras até 31 de dezembro de 2038, exigir análise de impacto regulatório para definição do número de sessões destinadas a obras brasileiras e remover os limites de aporte de recursos em projeto de obras audiovisuais brasileiras*.⁹⁵, de 8 de julho de 2022 (Lei Paulo Gustavo), para prorrogar o prazo de execução dos recursos por Estados, Distrito Federal e Municípios.

Relator: Senador **HUMBERTO COSTA**





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Comunicação e Direito Digital o Projeto de Lei (PL) nº 5497, de 2019, da Câmara dos Deputados, que *altera a Medida Provisória nº. 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, que estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, para prorrogar o prazo de obrigatoriedade de exibição comercial de obras cinematográficas brasileiras*, que tramita em conjunto com o Projeto de Lei (PL) nº. 4764, de 2023, do Senador Eduardo Gomes, que *altera a Medida Provisória nº. 2.228-1, de 6 de setembro de 2011, que “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”, e a Lei nº. 8.685, de 20 de julho de 1993, que “cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências” para reinstituir a obrigatoriedade de exibição comercial de obras cinematográficas brasileiras até 31 de dezembro de 2038, exigir análise de impacto regulatório para definição do número de sessões destinadas a obras brasileiras e remover os limites de aporte de recursos em projeto de obras audiovisuais brasileiras*.

O PL nº. 5497, de 2019, de autoria do Deputado Marcelo Carrero, dispõe sobre a prorrogação do prazo de exibição comercial de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem e prevê as penalidades em caso de descumprimento da cota estabelecida.

A proposição é composta por dois artigos.

O art. 1º promove mudanças no *caput* do art. 55 da Medida Provisória nº. 2.228-1, de 6 setembro de 2001, para determinar que até 31 de dezembro de 2033, as empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas, de espaços, de locais ou de complexos de exibição pública comercial ficam obrigadas a exibir obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem no âmbito de sua programação, observados o número mínimo de sessões e a diversidade dos títulos,





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

fixados nos termos do regulamento, com periodicidade anual, por meio de decreto do Poder Executivo, ouvidas a Agência Nacional do Cinema (Ancine) e as entidades representativas dos distribuidores e dos exibidores.

Altera o §1º, do art. 55, da referida Medida Provisória, para determinar que a exibição das obras será feita proporcionalmente durante o ano, cabendo a Ancine a responsabilidade de aferir o cumprimento do disposto no artigo. Revoga, ainda, o §2º, que originalmente dispunha sobre a competência da Ancine sobre a aferição do cumprimento da cota, o que fora incorporado no §1º.

Acrescenta, ainda, os §§4º, 5º, 6º e 7º, para:

- a) determinar que a obrigatoriedade da cota abrange salas, geminadas ou não, administrada pela mesma exibidora e que integrem espaços ou locais de exibição pública comercial, localizadas em um mesmo complexo, nos termos do regulamento (§4º);
- b) indicar que o regulamento deverá dispor sobre as medidas que garantam a variedade, diversidade, competição equilibrada e permanência efetiva das obras em exibição, buscando, inclusive, a autossustentabilidade da indústria cinematográfica nacional e do parque exibidor (§5º);
- c) determinar que tanto as análises de impacto regulatório quanto outros instrumentos de avaliação regulatória deverão ser realizados anualmente e publicados no sítio institucional da Ancine (§6); e
- d) prever que caso o regulamento não seja publicado com a regularidade estabelecida, continua em vigor os quantitativos dispostos no último regulamento (§7).

O art. 1º do PL 5497, de 2019, acrescenta também dois novos artigos à Medida Provisória: o 55-A, para indicar que os requisitos e as condições de





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

validade para o cumprimento da cota de cinema, bem como a sua forma de comprovação e aferição, serão disciplinados em regulamento; o 55-B, para dispor que as obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem premiadas em festivais de reconhecida relevância, nacionais ou internacionais, ou em certames congêneres terão seu tratamento disciplinado em regulamento.

O artigo supracitado promove, ainda, mudanças nos artigos 59 e 60, da Medida Provisória, para estatuir novas condições de penalização pelo descumprimento da cota:

- a) no art. 59, propõe a criação dos incisos I e II do *caput* os quais dispõem sobre a penalidade de advertência, para os casos de descumprimento pontual considerado erro técnico escusável em decisão pública e fundamentada da Ancine, e de multa correspondente a 5% da receita bruta média diária do complexo cinematográfico, multiplicada pelo número de sessões de descumprimento;
- b) acrescenta, no art. 59, o §3º para prever que a multa poderá ter atenuantes e agravantes e poderá ser substituída em Termo de Ajustamento de Conduta (TAC); e
- c) altera o *caput* do art. 60 para incluir a cota de exibição cinematográfica, prevista no art. 55, no rol de obrigações cujo descumprimento leva à aplicação de multas de até R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), na forma do regulamento.

O art. 2º assenta a cláusula de vigência, determinando que a Lei deverá entrar em vigor na data de sua publicação.

Ao projeto, foram apresentadas três emendas.

A Emenda nº. 1 - CCDD, do Senador Astronauta Marcos Pontes, determina que a regulamentação de que trata o § 5º, do art. 55, incluído pelo art.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

1º do PL deverá dispor sobre as medidas que garantam a variedade, a diversidade, a competição equilibrada e a permanência efetiva em exibição de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem, inclusive por meio de incentivos para a ocupação de sessões de maior procura.

A Emenda nº 2 - CCDD, do mesmo Parlamentar, promove alteração no inciso II, do art. 59, da Medida Provisória nº. 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, na forma do art. 1º do PL, para excluir da base de cálculo da multa de que trata o inciso, as verbas devidas aos distribuidores.

A Emenda nº. 3 - CCDD, do Senador Eduardo Gomes, foi retirada nos termos do REQ nº. 26 - CCDD, de autoria do autor.

Por sua vez, o PL nº. 4764, de 2023, de autoria do Senador Eduardo Gomes, também dispõe sobre a prorrogação do prazo de exibição comercial de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem e prevê as penalidades em caso de descumprimento da cota estabelecida. No entanto, a matéria busca, também, remover os limites de aporte dos recursos em projetos de obras audiovisuais brasileiras.

A proposição é composta por três artigos.

O art. 1º promove mudanças no *caput* do art. 55 da Medida Provisória nº. 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, para determinar que até 31 de dezembro de 2038, as empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas, de espaços, de locais ou de complexos de exibição pública comercial ficam obrigadas a exibir obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem no âmbito de sua programação, por um número de sessões fixado anualmente por decreto, ouvidas as entidades representativas dos produtores, distribuidores e exibidores.

Altera os §§1º, 2º e 3º, para:

- a) dispor que o decreto de que trata o *caput* deverá ser precedido de análise de impacto regulatório, o qual deverá conter informações sobre os efeitos estimados da medida, para que o fomento à





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

produção cinematográfica nacional seja compatibilizado com interesse igualmente necessário de preservação da viabilidade e da capacidade de investimento do mercado de exibição cinematográfica (§ 1º);

- b) estabelecer que o relatório previsto no §1º deverá ser aprovado por uma câmara técnica a ser instituída pela Ancine e que deverá ter participação paritária de representantes governamentais e de representantes dos produtores, distribuidores e exibidores cinematográficos (§2º); e
- c) determina que a aferição do cumprimento da cota fica sob responsabilidade da Ancine e deverá levar em consideração o conjunto de sessões realizadas por cada grupo exibidor, bem como:
 - a. o número de sessões com exibição de obras cinematográficas e o percentual de ocupação das salas com filmes brasileiros;
 - b. a atribuição do multiplicador de 1.25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos) às obras nacionais exibidas em sessões realizadas após às dezessete horas;
 - c. a vedação da contabilização de obras cinematográficas e telefilmes exibidos em meios eletrônicos antes da exibição comercial em salas de cinema.

Acrescenta, ainda, os §§4º e 5º para determinar que a obrigação de exibir obras cinematográficas brasileiras será cumprida sem prejuízo da exibição de outras obras ou interferência nas decisões de programação dos exibidores, bem como definir que caberá a Ancine a publicação de estudo anual com análise dos impactos positivos e negativos da cota.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

O art. 2º do PL 4764, de 2023, promove alterações no *caput* art. 59, da Medida Provisória, propondo o acréscimo de dois incisos, os quais preveem a penalidade de advertência, para os casos de descumprimento pontual considerado erro técnico escusável por decisão pública e fundamentada da Ancine, e de multa correspondente a 2,5% da receita líquida média diária do complexo cinematográfico, apurada no ano da infração, multiplicada pelo número de dias do descumprimento, excluídas as verbas devidas aos respectivos distribuidores.

Acrescenta, ainda, o §3º para prever que a pena pecuniária poderá ser substituída, a critério da Ancine e em comum acordo com o exibidor, por medidas alternativas, tais como a realização de sessões especiais em escolas públicas ou entidades beneficentes, ou ainda a cessão de espaço publicitário para a realização de campanhas de interesse público.

O art. 3º, por sua vez, revoga o inciso II do § 2º do art. 4º da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, que dispõe sobre o limite de aporte de recursos em projeto de obras audiovisuais brasileiras.

O art. 4º assenta a cláusula de vigência, determinando que a Lei deverá entrar em vigor na data de sua publicação.

À matéria, não foram apresentadas emendas.

As matérias serão submetidas à análise da Comissão de Assuntos Econômicos e da Comissão de Educação e Cultura, nos termos regimentais.

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.

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





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

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.

Portanto, quanto aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, nada há que se opor ao PL nº. 5497, de 2019, e ao PL nº 4764, de 2023.

No mérito, os projetos merecem prosperar.

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, aprovada pelo Plenário desta Casa Legislativa, assegura a presença de conteúdo nacional nas programações de canais por assinatura.

As matérias ora submetidas a este Colegiado, asseguram à população o acesso a produções brasileiras, respeitando os preceitos constitucionais que atribuem ao Estado a obrigação de garantir que todas as cidadãs e todos os cidadãos brasileiros tenham o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da 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





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

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.

Expirada em 5 de setembro de 2021, a cota de tela para o cinema brasileira é um dos principais mecanismos para a reconfiguração do setor audiovisual brasileiro, especialmente por estabelecer critérios essenciais para o acesso da população à produção nacional e para garantir espaços de exibição à produção audiovisual brasileira. Este Colegiado, que já se dedicou a analisar a cota de tela para a TV por assinatura, hoje discute mais uma política de acesso à cultura, de valorização das produções nacionais, reforçando, mais uma vez o compromisso deste Congresso Nacional com a reestruturação do setor cultural brasileiro.

Quanto às emendas apresentadas ao PL 5497, de 2019, entendemos que estas não devem ser acatadas.

A Emenda nº. 1 - CCDD, do Senador Astronauta Marcos Pontes, determina que a regulamentação de que trata o § 5º, do art. 55, incluído pelo art. 1º do PL deverá dispor sobre as medidas que garantam a variedade, a diversidade, a competição equilibrada e a permanência efetiva em exibição de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem, inclusive por meio de incentivos para a ocupação de sessões de maior procura.

Ocorre que a Lei nº. 11.437, de 2006, que regulamenta o Fundo Setorial do Audiovisual, já aponta mecanismos de incentivos e fomento aos deferentes agentes da cadeia do audiovisual, uma vez que estes podem participar das linhas que sejam lançadas dentro dos Programas de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (PRODECINE), ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (PRODAV) e ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (PRÓ-INFRA). Desta forma, a emenda reafirma uma prerrogativa legal que já se encontra estabelecida na legislação em vigor.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

A Emenda nº 2 - CCDD, também do nobre Senador Astronauta Marcos Pontes, promove alteração no inciso II, do art. 59, da Medida Provisória nº. 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, na forma do art. 1º do PL, para excluir da base de cálculo da multa de que trata o inciso, as verbas devidas aos distribuidores.

Tal proposição novamente retroage ao debate acerca da capacidade de aferição dos dados quando a base de referência não é a receita bruta, uma vez que os pagamentos devidos a distribuidoras são negociados no mercado audiovisual de maneira individualizada em cada projeto de filme a ser exibido nas salas. Além disso, de forma análoga, outros instrumentos administrativos que utilizam a multa como forma de penalidade, utilizam a receita bruta como base de cálculo, o que torna razoável a intenção do autor da matéria em manter esta mesma lógica.

Em que pese, no mérito, as duas proposições versarem sobre o mesmo tema, convém destacar um ponto do PL 4764, de 2023, do Senador Eduardo Gomes, que difere da matéria oriunda da Câmara dos Deputados: a revogação dos limites para aportes de recursos em projetos de obras audiovisuais brasileiras.

Compreendemos que os limites atuais estão obsoletos, considerando que a lei que trata desta temática é da década de 90, o que resulta em grandes perdas para as políticas de incentivo nacional. Concordamos com o autor da matéria quando este afirma que é fundamental a atualização e modernização deste importante instrumento de incentivo, sobretudo por um setor que está em constante evolução, seja na produção e no desenvolvimento, seja na forma de exibição.

Todavia, este é um tema que requer um debate cauteloso e minucioso, uma vez que toda a legislação precisa ser revista, não apenas o dispositivo revogado pelo autor, o que melhor poderá ser feito em um projeto autônomo.

Por fim, como apontado anteriormente, as proposições versam sobre o mesmo tema e, por esta razão, estão tramitando em conjunto. No entanto, o Projeto de Lei nº. 5497, de 2019, procedente da Câmara dos Deputados, tem





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

precedência regimental nos termos da alínea *a*, do inciso II, do art. 260, do Regimento Interno do Senado Federal. Por esta razão, votamos pela prejudicialidade do Projeto de Lei nº. 4764, de 2023, louvando as importantes contribuições do Senador Eduardo Gomes, não só na discussão desta matéria, como de muitas outras que são igualmente importantes para o setor cultural brasileiro.

Este é o relatório.

III – VOTO

Conforme o exposto, manifestamo-nos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº. 5497, de 2019, e pela **prejudicialidade** do Projeto de Lei nº. 4764, de 2023.

Sala das Comissões,

, Presidente

, Relator



**Relatório de Registro de Presença****15ª, Extraordinária****Comissão de Comunicação e Direito Digital**

Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, MDB, PODEMOS, PDT, PSDB)			
TITULARES		SUPLENTE	
CID GOMES		1. PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE
EFRAIM FILHO	PRESENTE	2. ALAN RICK	PRESENTE
DAVI ALCOLUMBRE		3. JADER BARBALHO	
GIORDANO		4. IZALCI LUCAS	PRESENTE
VENEZIANO VITAL DO RÊGO		5. RODRIGO CUNHA	PRESENTE
ZEQUINHA MARINHO		6. VAGO	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (REDE, PT, PSB, PSD)			
TITULARES		SUPLENTE	
DANIELLA RIBEIRO		1. ANGELO CORONEL	
ZENAIDE MAIA	PRESENTE	2. MARGARETH BUZETTI	
NELSINHO TRAD	PRESENTE	3. VANDERLAN CARDOSO	PRESENTE
ROGÉRIO CARVALHO		4. FABIANO CONTARATO	PRESENTE
PAULO PAIM	PRESENTE	5. HUMBERTO COSTA	PRESENTE
FLÁVIO ARNS	PRESENTE	6. BETO FARO	

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)			
TITULARES		SUPLENTE	
EDUARDO GOMES	PRESENTE	1. MAGNO MALTA	PRESENTE
ASTRONAUTA MARCOS PONTES	PRESENTE	2. ROMÁRIO	
FLÁVIO BOLSONARO	PRESENTE	3. CARLOS PORTINHO	

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		SUPLENTE	
DR. HIRAN		1. ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE
HAMILTON MOURÃO	PRESENTE	2. CLEITINHO	

Não Membros Presentes

TERESA LEITÃO

MARCOS DO VAL

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 5497/2019)

NA 15ª REUNIÃO (EXTRAORDINÁRIA), REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA COMISSÃO, FAVORÁVEL AO PROJETO DE LEI Nº 5.497, DE 2019, CONTRÁRIO ÀS EMENDAS Nº 1 E 2-CCDD E PELA PREJUDICIALIDADE DO PROJETO DE LEI Nº 4.764, DE 2023. APROVADA, TAMBÉM, A APRESENTAÇÃO DE REQUERIMENTO DE URGÊNCIA PARA A MATÉRIA (REQ. 28/2023-CCDD).
À CAE.

13 de dezembro de 2023

Senador HAMILTON MOURÃO

Presidiu a reunião da Comissão de Comunicação e Direito
Digital