



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

## PARECER N° , DE 2023

De PLENÁRIO, em substituição às Comissões, 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 deste Plenário, em substituição às Comissões, 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 na Comissão de Comunicação e Direito Digital.



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

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.

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.

Em reunião deliberativa, o Colegiado adotou o parecer do relator, que foi pela rejeição das emendas.

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 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.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

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 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



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

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.

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 benéficas, 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 foram analisadas pela Comissão de Comunicação e Direito Digital, que votou pela aprovação do PL 5497, de 2019, pela rejeição das Emendas nº. 1 e 2 - CCDD, e pela prejudicialidade do PL 4764, de 2023.

Os projetos serão analisados por este Plenário, por força da aprovação do REQ nº. 28/2023 - CCDD, nos termos dos arts. 336, III, e 338, IV, do Regimento Interno do Senado Federal.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

## II – ANÁLISE

As matérias estão sob análise deste Plenário nos termos dos arts. 336, III, e 338, IV do Regimento Interno do Senado Federal, conforme REQ nº. 28/2023, da Comissão de Comunicação e Direito Digital.

Os projetos se inserem 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.

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, ideia semelhante à cota de tela das TVs pagas, recentemente aprovada por este Plenário, que assegura a presença de conteúdo nacional nas programações de canais por assinatura.

As matérias que ora analisamos 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.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

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.

Expirada em 5 de setembro de 2021, a cota de tela para o cinema brasileiro é um dos principais mecanismos para a reconfiguração do setor audiovisual do nosso país, especialmente por estabelecer critérios essenciais para o acesso da população à produção nacional e para garantir espaços de exibição à produção audiovisual brasileira. Discutimos hoje mais uma política de acesso à cultura e de valorização das produções nacionais, reforçando, mais uma vez o compromisso deste Congresso Nacional com a restruturação do setor cultural brasileiro.

Destacamos, por fim, que as proposições versam sobre tema correlato e tramitam em conjunto, nos termos do § 1º, do art. 48, do Regimento Interno do senado Federal. No entanto, o Projeto de Lei nº. 5497, de 2019, oriundo da Câmara dos Deputados, tem precedência regimental nos termos da alínea *a*, do inciso II, do art. 260, do RISF. 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.



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

**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 Sessões,

, Presidente

, Relator

