

PEDRO ROVERONI DE LIMA

**LEI DE COTA DE TELA PERANTE O STF: Os argumentos da declaração
incidental de constitucionalidade da Cota de Tela no Ordenamento Brasileiro**

CURITIBA
2023

PEDRO ROVERONI DE LIMA

LEI DE COTA DE TELA PERANTE O STF: Os argumentos da declaração incidental de constitucionalidade da Cota de Tela no Ordenamento Brasileiro

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na modalidade Artigo Científico como requisito parcial para a obtenção de título de Bacharel em Direito, no curso de Direito da Universidade Federal do Paraná.

Orientador(a): Professora Doutora Eneida Desiree Salgado.

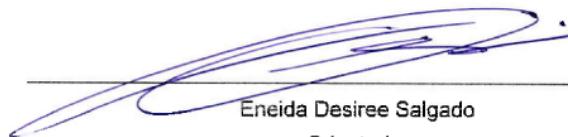
CURITIBA
2023

TERMO DE APROVAÇÃO

LEI DE COTA DE TELA PERANTE O STF: Os argumentos da declaração incidental de constitucionalidade da Cota de Tela no Ordenamento Brasileiro

PEDRO ROVERONI DE LIMA

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Eneida Desiree Salgado
Orientador

Coorientador



João Victor Archegas
1º Membro



Suellen Patricia Moura
2º Membro

Dedico este trabalho a todos que acreditam no poder transformador da arte, e a todos os artistas frustrados que não conseguem levar as suas obras, suas paixões e suas emoções ao público.

AGRADECIMENTOS

A graduação no curso de Direito traz consigo diversos aprendizados, não apenas da matéria do curso em si, que me proporcionou uma formação profissional para entrar e navegar pelo mundo jurídico, mas também trouxe um aprendizado que, para mim, torna-se cada vez mais valioso, que foi minha formação social. Essa eu levo comigo a todo lugar que vou, não apenas ao mundo do Direito, mas às refeições com a família, aos encontros com amigos e também nas salas de cinema.

É justamente dentro da sala de cinema, onde passei muito de meu tempo como estudante do curso, que um movimento incrível aconteceu: eu trazia ao cinema meus aprendizados da faculdade, isso enriquecia minha leitura das obras que eu assistia, e eu saía com uma formação ainda mais completa da sessão. E então, o movimento acontece de novo: eu volto à sala de aula, ou a um texto de indicação de algum professor, e aquilo que eu tirei do cinema me faz ter uma absorção muito mais rica do que está sendo ensinado para mim. O ciclo se repete inúmeras vezes durante a graduação, e com certeza continuará acontecendo pelo resto de minha vida, pois este é o poder transformador da arte e também da educação.

Contudo, claro, eu não trilho este caminho sozinho, e a muitos tenho que agradecer por ter chegado até aqui e, conseqüentemente, pelos lugares que irei.

Primeiramente, aos meus pais, Valter e Paula, que me levaram tanto à escola quanto ao cinema pela primeira vez e constantemente têm me dado todo o apoio nas minhas jornadas. Aos meus irmãos, Felipe e Lucas, pela companhia e pela amizade, tanto dentro quanto fora de nosso lar.

Agradeço à professora Eneida Desiree Salgado, que orientou este projeto, e, mesmo em meio a todos os seus encargos, reservou tempo para me dar conselhos e direcionamento, fazendo-me melhorar meu trabalho de formas que eu, em minha ainda limitada experiência acadêmica, jamais poderia imaginar.

Também tenho que agradecer a todo o corpo de funcionários, servidores e professores que lutam diariamente para manter a Universidade Federal do Paraná de pé e operando para o futuro do país.

Agradeço a todos os meus amigos, em especial Amanda e Tatu, que no começo de minha jornada estavam do meu lado, e eu não poderia ter escolhido pessoas melhores para ter junto de mim onde estou agora. Também agradeço aos meus dois grandes amigos: Matheus e Letícia, com quem pude desfrutar de anos de amizade e jamais deixaram de estar abertos para me dar apoio.

Deixo meus agradecimentos aos meus dois grandes companheiros de aventura: Eduardo, pelas aventuras mundo afora, e José Lucas, pelas aventuras no mundo social. Também agradeço Giovanni e Henrique que muito me desafiaram com sua inteligência, cujas conversas corriqueiras na escadaria da faculdade me motivaram a estudar ainda mais apenas para os acompanhar. Ainda entre os colegas, agradeço a Rebeca que jamais deixou de usar de seu bom humor para me alegrar sempre que precisei.

Agradeço aos meus colegas que garantiram que eu não ficasse para trás, mesmo durante a pandemia, quando nossa moral estava para baixo. Especialmente agradeço: ao Guilherme, pelos seus conselhos sempre bem-vindos; ao Lorenzo, pela parceria incontestável; ao Lucas, pelo exemplo profissional e acadêmico de excelência. Ainda, agradeço a Maria Fernanda e Rafaella, com quem pude sempre contar para lidar com os trabalhos acadêmicos, sempre acompanhado de sua amizade.

Não posso deixar de agradecer aos meus colegas de trabalho e toda equipe da Defensoria Pública. Para Clara e Franciane, que me introduziram a este lugar incrível, e Nicolle e Fernanda, que me acompanharam desde então. Ao Dr. Marcelo, agradeço pelo espaço que me deu para me dedicar a outras coisas além do trabalho, que me inspira não só como chefe, mas como uma pessoa também.

Também aos amigos que fiz neste espaço incrível: Luana e João Pedro, que não só ajudaram imensamente nas atividades diárias no trabalho, como ofereceram companheirismo e tornaram o ambiente profissional um lugar muito mais agradável.

Por último, agradeço a todos aqueles que, por um motivo ou outro, não estão mais ao meu lado em minha jornada, pois sua ausência jamais fará desaparecer sua contribuição para minha formação.

Por outro lado, o cinema é uma linguagem.

André Bazin

LEI DE COTA DE TELA PERANTE O STF: Os argumentos da declaração incidental de constitucionalidade da Cota de Tela no Ordenamento Brasileiro

Pedro Roveroni de Lima

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. A COTA DE TELA	9
3. A DISCUSSÃO JURÍDICA DA COTA DE TELA	14
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	25
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	27

RESUMO

O presente artigo trata do julgamento do Recurso Especial n. 627.342/RS, com a Relatoria do Ministro Dias Toffoli, de Repercussão Geral sob o Tema 704 do Supremo Tribunal Federal, no qual foi negado provimento pela maioria dos votos, restando vencido o Ministro Marco Aurélio. O recurso resultou na constatação da constitucionalidade da norma da cota de tela, regra sob a qual os exibidores cinematográficos do Brasil devem reservar dias para a exibição de produções nacionais. O julgamento ponderou sobre o conflito dos princípios da livre iniciativa e função social da propriedade, e, ao final, concluiu-se que foi intenção do constituinte prezar pela difusão cultural através de políticas públicas, argumentando-se, para tanto, que tais políticas, como a cota de tela, podem desenvolver o país tanto na área cultural, quanto na econômica. Para o Tribunal, faz-se necessária a adoção da cota frente ao oligopólio cinematográfico estrangeiro, que domina as telas brasileiras, restando pouco espaço para se divulgar as produções nacionais.

Palavras-chave: cinema brasileiro; controle de constitucionalidade; cota de tela; limites à livre iniciativa; julgamento incidental de constitucionalidade.

1. INTRODUÇÃO

Nota-se que o debate sobre os limites da livre iniciativa torna-se cada vez mais relevante, estando presente em diversos setores da vida do cidadão brasileiro; desde o seu prato de comida, com o debate sobre a comercialização de “foie gras”¹, até em seu credo, como foi o caso do debate sobre a publicação de diferentes versões da Bíblia².

¹ CMA aprova projeto que proíbe produção e comercialização de 'foie gras'. **Agência Senado**, 11 de maio de 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/05/11/cma-aprova-projeto-que-proi-be-producao-e-comercializacao-de-foie-gras>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2023.

² SANTOS, Rafael. Para especialistas, Projeto de Lei que veta versões da Bíblia é inconstitucional. **Consultor Jurídico**, 29 de novembro de 2022. Disponível em:

O ordenamento brasileiro, por sua vez, é claro: a livre iniciativa não é um direito absoluto e está passível de ser limitada quando confrontada por outro direito fundamental³. Assim, é importante buscar entender o que faz tal princípio ser limitado, quais argumentos e fundamentos são usados para se determinar quando a livre iniciativa deve dar espaço para outro direito fundamental, e as vezes em que deve prevalecer.

Por esta razão, o presente trabalho buscou selecionar um recente julgado do STF em que houve, mais uma vez, o embate entre o direito da livre iniciativa e seus limites, que foi o caso do julgamento do Recurso Extraordinário 627432 em março de 2021⁴. O RE julgou sobre a constitucionalidade da norma da cota de tela - lei que determina que os cinemas brasileiros devem reservar parte de seu tempo de exibição para produções nacionais -, e, ao final, decidiu, por maioria de votos, pela sua constitucionalidade.

O presente trabalho buscará entender os fundamentos que levaram a esta decisão, e para tanto, em primeiro momento, verificar sobre o contexto da indústria cinematográfica brasileira de forma ampla e, em seguida, será feito um relato sobre o julgamento do RE 627432, o qual foi julgado conjuntamente com o RE 1070522, no qual foi reconhecida a constitucionalidade da regra que dispõe que 5% dos programas culturais, artísticos e jornalísticos transmitidos pelos serviços de radiodifusão sejam de produção do município em que foi outorgado o serviço⁵.

A lei de cota de tela é uma das principais medidas regulatórias do setor de comunicação no Brasil, cujo objetivo é garantir a presença da produção cultural nacional nas telas de cinema. Embora a cota de tela seja vista como uma forma de proteger a diversidade cultural do país, ela também tem sido questionada quanto à

<https://www.conjur.com.br/2022-nov-29/especialistas-pl-veta-versoes-biblia-inconstitucional>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2023.

³ FRAZÃO, Ana. A livre iniciativa pelo olhar do STF: Retrospectiva das principais decisões de 2022. **JOTA**, 08 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/a-livre-iniciativa-pelo-olhar-do-stf-08022023>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2023.

⁴ Cota de tela para filmes nacionais nos cinemas é constitucional. **Supremo Tribunal Federal**, 17 de março de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=462541&ori=1>. Acesso em: 22 de novembro de 2022.

⁵ Cota de tela para filmes nacionais nos cinemas é constitucional. **Supremo Tribunal Federal**, 17 de março de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=462541&ori=1>. Acesso em: 22 de novembro de 2022

sua constitucionalidade em razão de ser uma intervenção do Estado no modelo de negócio dos exibidores de filmes.

A análise da constitucionalidade da lei de cota de tela envolve uma avaliação dos princípios constitucionais envolvidos, tais como o direito à liberdade de expressão, o direito à informação e a proteção da diversidade cultural. Além disso, o julgamento da constitucionalidade da lei de cota de tela também envolve questões econômicas e de políticas públicas relacionadas ao setor de comunicação.

2. A COTA DE TELA

A Cota de Tela é uma imposição legal adotada por alguns países que visa obrigar os cinemas a reservarem horários para exibição de filmes com produções nacionais, bem como estabelecer um tempo mínimo para exibição desses títulos, a fim de aumentar o acesso de obras produzidas no próprio país para sua população e, conseqüentemente, apoiar o mercado de filmes nacionais.

Apesar de o cinema ser uma indústria⁶ que surgiu no final do século XVIII⁷, muitos países ainda estão em fase de amadurecimento de sua produção nacional de filmes. Por esta razão, muitas nações, em especial países orientais e em desenvolvimento, tais como os da América Latina, adotam a cota de tela, buscando evitar o total controle da indústria europeia e, principalmente, estadunidense nas telas de cinema⁸.

A prática foi adotada por muitos países, tendo, em 2008, sido realizado um estudo⁹ pela Comunidade do Caribe (CARICOM), que buscou estudar formas de

⁶ Há várias formas de definir o que é cinema: como uma técnica, forma de arte, indústria e até mesmo como uma forma de linguagem (BAZIN, André, 2018. pg. 35). Diversos autores já se debateram sobre o tema, por esta razão o presente trabalho busca especificar qual forma do cinema está se referindo toda vez que usar esta palavra.

⁷ BORDWELL, David; THOMPSON, Kristin. **A Arte do Cinema**: uma introdução. Tradução: Roberta Gregoli. 1. ed. Campinas, SP: Editora UNICAMP, 2013, pg. 39 - 45.

⁸ LABRADA, Fernando; THIEC, Yvon. **Best Practices re Regulatory Regimes and Incentives to Develop the Audiovisual Sector in the Caribbean**. Altair Asesores S.L., 2008. Disponível em: https://oldsite.caricom.org/documents/10217-final_audio_visual_sector_report_-_september_2009.pdf. Acesso em: 15 de janeiro de 2023.

⁹ LABRADA, Fernando; THIEC, Yvon. **Best Practices re Regulatory Regimes and Incentives to Develop the Audiovisual Sector in the Caribbean**. Altair Asesores S.L., 2008. Disponível em: https://oldsite.caricom.org/documents/10217-final_audio_visual_sector_report_-_september_2009.pdf. Acesso em: 15 de janeiro de 2023. pgs. 2 a 12.

legislação que contribuíssem à fomentação da produção cinematográfica nacional, no qual foram citados como países aderentes da cota de tela: China, Brasil, Índia, Argentina, Coreia do Sul e Bolívia¹⁰.

Não exclusiva para países em desenvolvimento a cota de tela também é adotada em países europeus, tais como a Espanha, que, além de uma cota para o cinema, recentemente começou a aplicar a cota para serviços de transmissão simultânea¹¹ - conhecidos como serviços de “streaming” -, o que será melhor abordado mais adiante.

Diferente das outras indústrias da América Latina, que possuem a necessidade de distribuir seus filmes internacionalmente para outros países que possuem espanhol como língua oficial, a indústria brasileira possui um vasto mercado interno, bem como capital suficiente para financiar sua produção nacional, fazendo com que legislações visando o desenvolvimento interno sejam benéficas ao país.

Com o intuito de fomentar a produção cinematográfica nacional, publicou-se a Medida Provisória nº 2.228-1, a qual, entre várias outras providências, criou o Conselho Superior do Cinema, a Agência Nacional do Cinema (ANCINE), o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (PRODECINE) e autorizou a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (FUNCINES). Além disso, a MP 2.228-1 instaurou o objeto do presente estudo em seu 55 artigo:

Art. 55. Por um prazo de vinte anos, contados a partir de 5 de setembro de 2001, as empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas, espaços ou locais de exibição pública comercial exibirão obras cinematográficas brasileiras de longa metragem, por um número de dias fixado, anualmente, por decreto, ouvidas as entidades representativas dos produtores, distribuidores e exibidores.

¹⁰ LABRADA, Fernando; THIEC, Yvon. **Best Practices re Regulatory Regimes and Incentives to Develop the Audiovisual Sector in the Caribbean**. Altair Asesores S.L., 2008. Disponível em: https://oldsite.caricom.org/documents/10217-final_audio_visual_sector_report_-_september_2009.pdf. Acesso em: 15 de janeiro de 2023., pg. 16.

¹¹ RODRIGUES, Marina. A nova lei do audiovisual da Espanha. **Cinema em Cena**. Disponível em: <https://cinemaemcena.com.br/coluna/ler/2629/a-nova-lei-do-audiovisual-da-espanha>. Acesso em 10 de Fevereiro de 2023.

Assim, em 06 de setembro de 2001 (dia da publicação da MP 2.228-1), surge a chamada cota de tela no ordenamento brasileiro, com o seu prazo de validade já predeterminado, qual seja, vinte anos.

No Brasil, a Cota de Tela buscava determinar não só a mera inclusão de longa-metragens de produção nacional, mas também o número mínimo de dias de exibição do filme, e a diversidade dos longas que precisam ser exibidos¹². Todos estes quesitos eram estabelecidos anualmente por meio de decreto do Presidência da República, e seguindo a Instrução Normativa n.º 88 de 2010 da ANCINE¹³.

A IN 88/2010 da ANCINE estabelece três princípios para a Cota de Tela:

- I - autossustentabilidade do mercado audiovisual e, em particular, da indústria nacional;
- II - promoção da cultura nacional e da língua portuguesa;
- III - estímulo à diversificação da produção cinematográfica e videofonográfica nacional.

Desta forma, observa-se que se buscava, por meio de um aumento artificial da oferta de filmes nacionais exibidos, desenvolver a indústria e o mercado audiovisual nacional (produção e comercialização de filmes), bem como sua diversidade, e fomentar a cultura nacional.

Todavia, subordinar a aplicação da norma de cota de tela à decreto presidencial fez com que em dados momentos, a norma não fosse aplicada em razão de ausência de tal decreto. Este foi o caso de 2019, que, entre abril e maio desse ano, as telas de cinema foram dominadas pelo *blockbuster* estadunidense “Vingadores: Ultimato”, cujas cópias ocuparam, em média, 80% das salas de cinema¹⁴.

¹² Agência Nacional do Cinema. Cota de Tela. **gov.br**, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes1/cota-de-tela>. Acesso em: 14 de janeiro de 2023.

¹³ Agência Nacional do Cinema. **Instrução Normativa n.º 88, de 2 de março de 2010**. Regulamenta o cumprimento e a aferição da exibição obrigatória de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem pelas empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas ou complexos de exibição pública comercial, e dá outras providências. 2010. Disponível em: <https://antigo.ancine.gov.br/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-88-de-2-de-mar-o-de-2010>. Acesso em 14 de Janeiro de 2023.

¹⁴ MAZOCOLI, Elisabetta. Cota de Tela: tentando salvar o cinema nacional dos super-heróis. **Tribuna de Minas**. 13 de março de 2022. Disponível em: <https://tribunademinas.com.br/noticias/cultura/13-03-2022/cota-de-tela-tentando-salvar-o-cinema-nacional-dos-super-herois.html>. Acesso em: 12 de dezembro de 2022.

Em setembro de 2021, ante a ausência de qualquer normativa que prorrogasse o tempo de validade da regra da cota de tela, esta expirou, restando os exibidores de filmes livres para montar sua programação. Os efeitos da ausência da norma não demoraram para serem sentidos, pois, poucas semanas depois, foi lançado o filme estadunidense “Homem-Aranha: Sem Volta Para Casa”, o qual ocupou 96% das salas de cinema no Brasil¹⁵.

O mercado de audiovisual brasileiro produz uma renda de R\$ 25 bilhões por ano, empregando cerca de 335 mil pessoas¹⁶, e, de 1995 até 2016, por volta de 70% dos filmes produzidos no Brasil tiveram alguma forma de incentivo governamental. Profissionais da indústria se preocupam sobre a capacidade das produções nacionais gerarem renda frente à hegemonia dos filmes estrangeiros, que ainda hoje possuem uma vantagem econômica de investimento muito superior aos filmes brasileiros, desde sua produção, até a divulgação e propaganda¹⁷.

Em janeiro de 2023, a ANCINE publicou sua proposta de Agenda Regulatória, documento no qual expõe quais temas são estratégicos para o desenvolvimento do cinema nacional. Dentre os assuntos prioritários, a Agência Nacional de Cinema postulou pelo trabalho legislativo de renovação da cota de tela¹⁸.

Em fevereiro de 2023, momento em que se apresenta esse artigo, tramita o Projeto de Lei n.º 5497/19, elaborado pela Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados. O projeto, apresentado por Marcelo Calero (CIDADANIA-RJ), propõe uma prorrogação no prazo previsto no artigo 55 da MP 2.228-1, estendendo a

¹⁵ ALMEIDA, Enaile. Cota de Tela no Brasil: os 96% de ocupação das salas de cinema do país com 'Homem-Aranha'. **Portal de Notícias da Universidade Federal de Minas Gerais**, 11 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/cota-de-tela-no-brasil-os-96-de-ocupacao-das-salas-de-cinema-do-pais-com-homem-aranha>. Acesso em: 10 de outubro de 2020.

¹⁶ DANIEL, Rachel. O desmonte da ANCINE e do cinema brasileiro desde a posse de Bolsonaro. **Mídia Ninja**, 19 de junho de 2020. Disponível em: <https://midianinja.org/news/o-desmonte-da-ancine-e-do-cinema-brasileiro-desde-a-posse-de-bolsonaro>. Acesso em: 10 out. 2022.

¹⁷ ALMEIDA, Enaile. Cota de Tela no Brasil: os 96% de ocupação das salas de cinema do país com 'Homem-Aranha'. **Portal de Notícias da Universidade Federal de Minas Gerais**, 11 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/cota-de-tela-no-brasil-os-96-de-ocupacao-das-salas-de-cinema-do-pais-com-homem-aranha>. Acesso em: 10 de outubro de 2020.

¹⁸ CODOGNO, Yuri. Ancine Aprova Proposta de Agenda Regulatória da Agência Para 2023 e 2024. **Exibidor**, 19 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://www.exibidor.com.br/noticias/mercado/13138-ancine-aprova-proposta-de-agenda-regulatoria-d-a-agencia-para-2023-e-2024>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2023.

duração da cota de tela, e aguarda parecer do relator na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática¹⁹. A princípio, o projeto previa a extensão do prazo até 2031, aumentando em dez anos o prazo original²⁰, contudo, como ainda não foi aprovado pela Câmara, a norma não está vigente, fazendo com que a extensão, gradativamente, represente menos tempo.

Todavia, em outubro de 2021, a Comissão de Cultura aprovou texto substitutivo, que alterava o projeto para que propusesse uma cota permanente²¹, tendo a relatora, deputada Áurea Carolina (PSOL-MG), citado em sua fala a decisão do Supremo Tribunal Federal no RE 627432.

Ainda estão apensados ao PL 5497/19 outros projetos de lei que visam o retorno da cota de tela: PL 5597/2019 de Marcelo Brum (PSL-RS), PL 5757/2019 de Eduardo Bismarck (PDT/CE), PL 5092/2020 de Lídice da Mata (PSB/BA) e PL 695/2022 de Tadeu Alencar (PSB/PE).

Em relatos recentes, a diretoria da ANCINE junto ao grupo de transição da cultura do governo Lula já se pronunciaram quanto ao interesse em retomar a cota de tela²², indicando um possível retorno da norma.

Por fim, ainda neste tópico, vale apontar os efeitos do fenômeno contemporâneo que é o choque tecnológico disruptivo dos serviços de transmissão simultânea. Não só as salas de cinema estão gradativamente perdendo espaço para os serviços de *streaming*; hoje é comum que filmes sejam lançados em plataformas

¹⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.497, de 10 de outubro de 2019**. Altera a Medida Provisória nº 2.228- 1, de 6 de setembro de 2001, para prorrogar o prazo de obrigatoriedade de exibição comercial de obras cinematográficas brasileiras até 2031. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2224999>. Acesso em: 11 de Fevereiro de 2023.

²⁰ HAJE, Lara. Projeto prorroga cota de tela para filmes brasileiros até 2031. **Agência Câmara de Notícias**, 8 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/628607-projeto-prorroga-cota-de-tela-para-filmes-brasileiros-ate-2031>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2023.

²¹ VIANA, Cleia. Comissão aprova cota permanente para filmes nacionais no cinema. **Agência Câmara de Notícias**, 01 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/812862-comissao-aprova-cota-permanente-para-filmes>. Acesso em 21 de janeiro de 2023.

²² VOMERO, Renata. ANCINE deve retomar debate sobre cota de tela ainda neste ano. **Exibidor**, 21 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.exibidor.com.br/noticias/mercado/13100-ancine-deve-retomar-debate-sobre-cota-de-tela-a-inda-neste-ano>. Acesso em: 21 de janeiro de 2023.

digitais ao mesmo tempo que estão sendo exibidos no cinema, o que afeta diretamente a renda das produções²³.

Desta forma, faz-se necessário, ao comentar sobre a cota de tela como ferramenta de fomentação da indústria e comércio audiovisual nacional, mencionar-se também projetos de se criar uma cota para os serviços de *streaming*.

Empresas de distribuição de obras audiovisuais já possuem a possibilidade de se isentar do pagamento de uma taxa referente à remessa de material ao exterior se aplicarem 3% do valor dessa remessa em produções independentes brasileiras²⁴. Todavia, a alíquota é consideravelmente inferior às tarifas europeias da mesma natureza, que podem chegar até 50%.

Em dezembro de 2022, o coordenador do grupo de transição na área cultural do governo Lula, o ex-ministro da Cultura Juca Ferreira, afirmou que é indispensável uma regulação nos serviços de streaming²⁵. Afirmou ainda a necessidade da criação de cota de tela para essas plataformas, o que abre a possibilidade para uma nova regra que se aproveite do crescimento dos serviços de transmissão simultânea para desenvolver a indústria nacional de produções audiovisuais.

3. A DISCUSSÃO JURÍDICA DA COTA DE TELA

Desde o surgimento da cota de tela, empresas exibidoras cinematográficas questionavam a validade da norma da cota de tela, usando sob principal argumento que a norma era incompatível com direito da livre iniciativa, e que a intervenção estatal acabava por limitar lançamentos estrangeiros de alto rendimento - os

²³ NISHIJIMA, Marislej; SOUZA, Gabriela Duarte de. **Efeito do Vídeo streaming sobre o consumo de filmes em salas de cinemas nos Estados Unidos**. ANPEC: 2021. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro/2021/submissao/files_/i9-088f8e3fafecdd6fa96c57304030e776.pdf> Acesso em: 23 de janeiro de 2023.

²⁴ RAVACHE, Guilherme. Aposta da Netflix em produções brasileiras é sincera ou marketing? **Portal UOL**, 5 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.uol.com.br/splash/colunas/guilherme-ravache/2021/12/05/aposta-da-netflix-no-cinema-brasileiro-e-sincera-ou-marketing.htm>. Acesso em: 23 de janeiro de 2023.

²⁵ SOUZA, Lorena de. Lula pode taxar e exigir 'cota de tela' de plataformas de streaming. **Edital Concursos Brasil**, 13 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://editalconcursosbrasil.com.br/noticias/2022/12/lula-pode-taxar-e-exigir-cota-de-tela-de-plataformas-de-streaming/>. Acesso em: 25 de janeiro de 2023.

famosos “blockbusters”²⁶ -, comprometendo o funcionamento das empresas²⁷. Quando levadas em julgamento, os tribunais proferiram decisões contraditórias, enquanto alguns reconheciam a validade da lei, outros davam razão aos argumentos das empresas exibidoras e suspendiam a aplicação de cotas que buscavam limitar ocupação de lançamentos predatórios no cinema²⁸.

O Sindicato de Exibidores Cinematográficos do Estado do Rio Grande do Sul entrou com Ação Ordinária contra a União, requerendo o afastamento da aplicação da cota de tela e suas sanções, sob alegação de que, pelo princípio da livre iniciativa, deveria ter controle de sua programação, e que a Medida Provisória, por não ter passado por deliberação do Poder Legislativo, não teria mais validade. A ação foi julgada pela 5ª Vara Federal de Porto Alegre, que deferiu o pedido do sindicato²⁹.

A União Federal, junto da Agência Nacional do Cinema como litisconsorte, interpôs recurso de apelação (Apelação Cível n.º 2004.71.00.043646-8/RS), requerendo a reforma da decisão, que foi julgada pela Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4)³⁰.

Os apelantes, a União e a ANCINE, pugnaram, em sede de preliminar, a ilegitimidade ativa do sindicato para discutir a validade da lei; e, quanto ao mérito, fundamentaram o seu pedido de reforma sob o argumento de que a Medida Provisória havia sido recepcionada em forma de lei ordinária por força da Emenda Constitucional n.º 32 de 2001.

²⁶ Aqui se utiliza o termo “blockbuster” para se referir aos longa-metragens produzidos com um alto orçamento e distribuídos por grandes estúdios, buscando alcançar popularidade e sucesso nas bilheterias.

²⁷ BAUER, Diego. A Morte Lenta do Cinema Nacional Pelos Próprios Brasileiros. **Cine Set**. 10 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.cineset.com.br/a-morte-lenta-do-cinema-nacional-pelos-proprios-brasileiros/>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2023.

²⁸ GENESTRETI, Guilherme. Justiça suspende cota que limita ocupação de cinemas pelo mesmo filme. **Folha de São Paulo**. 27 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2018/11/justica-suspende-cota-que-limita-ocupacao-de-cinema-s-pelo-mesmo-filme.shtml>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2023.

²⁹ Agência Nacional do Cinema. ANCINE reforma sentença obtida pelo Sindicato das Empresas Exibidoras do RS. **gov.br**, 15 de novembro de 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/noticias/ancine-reforma-sentenca-obtida-pelo-sindicato-das-empresas-exibidoras-do-rs>. Acesso em: 17 de fevereiro de 2023.

³⁰ BRASIL. TRF-4 (Terceira Turma) - **Apelação Cível n.º 2004.71.00.043646-8/RS**, Relatora: MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA, Data de Julgamento: 18/08-2009. Disponível em: https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=2938429&termosPesquisados=J3NpbmRpY2F0byBkZSBibXBxZXNhcyBjaW5lbWF0b2dyYWZpY2FzJyA=. Acesso em: 17 jan. 2023.

O Acórdão foi proferido em 19 de agosto de 2009, no qual o TRF-4 não acolheu a alegação preliminar, entendendo pela legitimidade do sindicato, todavia, deu provimento ao recurso, reconhecendo o *status* da MP como lei ordinária, e, portanto, sua validade só poderia ser questionada por meio de incidente de arguição de inconstitucionalidade, assim ementado:

ADMINISTRATIVO. SINDICATO DE EMPRESAS CINEMATOGRAFICAS. LEGITIMIDADE ATIVA. COTA DE TELA. OBRIGATORIDADE DE EXIBIÇÃO DE FILMES NACIONAIS. DIFUSÃO DA CULTURA NACIONAL. OBEDIÊNCIA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. CONSTITUCIONALIDADE DA MP 2.228-1/2001. 1.- O sindicato tem legitimidade ativa para a defesa dos interesses da categoria (art. 8º, III, da CF/88). 2.- A Medida Provisória nº 2.228-1/2001, ao fixar a cota de tela, é razoável e perfectibiliza preceitos fundamentais orientadores da Carta Magna, em especial arts. 215 e 216 da CF/88, promovendo o patrimônio cultural brasileiro. 3.- É dever de todos, Estado e sociedade, o implemento de medidas que efetivem a transmissão e difusão da cultura nacional em todas as formas de manifestação. (TRF4, AC 2004.71.00.043646-8, TERCEIRA TURMA, Relatora MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA, D.E. 09/09/2009)

Foi então que o Sindicato de Exibidores Cinematográficos do Estado do Rio Grande do Sul interpôs o Recurso Extraordinário n. 627.432/RS³¹, no qual arguiu a inconstitucionalidade da Medida Provisória 2.228-1, a ser aferida em controle difuso de constitucionalidade. Entre os argumentos apresentados pelo sindicato, foi alegada a violação do princípio da isonomia, eis que a limitação não estaria presente em outras empresas do setor cultural, sendo aplicada exclusivamente aos exibidores cinematográficos, e da livre iniciativa, estando o poder público extrapolando suas atribuições, interferindo com a atividade dos exibidores de filmes de tal forma que estava inviabilizando sua atividade comercial.

Em março de 2014, o Ministro Relator Dias Toffoli, responsável pelo julgamento do RE, reconheceu a repercussão geral do tema³². O Ministro reconheceu a importância do julgamento do tema não só para os particulares do processo, quais sejam, o Sindicato de Exibidores Cinematográficos do Estado do Rio Grande do Sul e a União, mas toda a população brasileira, pois dizia respeito ao

³¹ STF julgará validade de cota para filmes nacionais em cinemas. **Consultor Jurídico**. 10 de março de 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-mar-10/stf-julgara-validade-norma-cota-filmes-nacionais-cinemas>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2023.

³² STF julgará validade de cota para filmes nacionais em cinemas. **Consultor Jurídico**. 10 de março de 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-mar-10/stf-julgara-validade-norma-cota-filmes-nacionais-cinemas>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2023.

acesso dos cidadãos à cultura, políticas públicas de promulgação da produção nacional e toda a indústria cinematográfica do Brasil.

Foi em razão do reconhecimento da Repercussão Geral do tema que, quando, em fevereiro de 2021, o Sindicato de Exibidores Cinematográficos do Estado do Rio Grande do Sul tentou desistir do recurso, o Supremo Tribunal Federal rejeitou o pedido de desistência, tendo como votos vencidos os Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski³³. Com a Repercussão Geral proferida, o interesse no julgamento da questão não mais está atrelado ao interesse do recorrente, havendo um interesse intrínseco de toda comunidade brasileira.

Tal entendimento já é pacífico na Corte Suprema, e pode ser encontrado no julgamento do Recurso Extraordinário 693.456/RJ, também de relatoria do Ministro Dias Toffoli³⁴.

Levado o Recurso Extraordinário em pauta para julgamento no dia 18 de março de 2021, este foi julgado improcedente, havendo a fixação da tese de repercussão geral (tema 704):

São constitucionais a cota de tela, consistente na obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais nos cinemas brasileiros, e as sanções administrativas decorrentes de sua inobservância.

Desta forma, quase vinte anos depois de sua criação e apenas seis meses antes do fim da validade da norma, a cota de tela teve sua constitucionalidade reconhecida de forma definitiva.

Vale a pena analisar os argumentos centrais trazidos ao processo.

³³ BITELLI, Marcos Alberto Sant'Anna. Decisão Sobre Cota de Tela Em Cinemas. **Exibidor**. 30 de março de 2021. Disponível em: <https://www.exibidor.com.br/artigo/289-decisao-sobre-cota-de-tela-em-cinemas>. Acesso em: 13 de dezembro de 2022.

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário 693.456/RJ**. Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Questão de ordem. Formulação de pedido de desistência da ação no recurso extraordinário em que reconhecida a repercussão geral da matéria. Impossibilidade. Mandado de segurança. Servidores públicos civis e direito de greve. Descontos dos dias parados em razão do movimento grevista. Possibilidade. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Recurso do qual se conhece em parte, relativamente à qual é provido. Recorrente: Recorrente: Fundação de Apoio à Escola Técnica - FAETEC. Recorrido: Renato Barroso Bernabe e Outros. Relator: Ministro Dias Toffoli, 27 de abril de 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13866341>. Acesso em: 23 de novembro de 2022.

As empresas exibidoras de filmes, por meio do Sindicato, reclamaram que: a norma fere o princípio da igualdade, vez que a lei apenas determina a cota para exibidoras de filme, também faz com que o Estado invada a atividade privada. Argumentaram que a administração age fora da proporcionalidade, pois está inviabilizando a atividade econômica dos exibidores. Por fim, alega que a MP não mais possui o requisito da urgência, pois haviam se passado cerca de vinte anos desde sua publicação e o Congresso Nacional ainda não havia deliberado sobre a Medida Provisória³⁵.

A União e a ANCINE, atuando como defensores da constitucionalidade da lei, alegam que ela está em consonância com os artigos 215 e 216 da Constituição Federal, que expressamente prevêem o dever estatal de difundir o patrimônio cultural nacional. Sobre a ausência do pré requisito da urgência, argumentou que as medidas provisória feitas antes da publicação da MP n.º 32 de 2001 - que limitou a validade das Medidas Provisórias - devem ser tratadas como Leis Ordinárias, ou seja, possuem validade até que outra MP as revogue ou até deliberação do Congresso Nacional.

Em sua sustentação oral, o advogado geral da união, o ministro José Levi Mello do Amaral Júnior, ressaltou a importância da liberdade de expressão, contudo, em um sistema democrático, esta só se manifesta verdadeiramente quando houver livre circulação de informação e de várias fontes. A dominação do cinema estrangeiro nas salas de cinema coloca os filmes nacionais em clara desvantagem, fazendo com que a população brasileira tenha apenas acesso às criações de outros países, restando ignorante quanto a manifestação cultural de seu próprio país.

Em 18 de março de 2021, o Supremo Tribunal Federal proferiu sua decisão e foi publicado o acórdão do Recurso Extraordinário n. 627.432/RS³⁶, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, que julgou improcedente o recurso, reconhecendo de forma

³⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Pleno – Cota tela (1/2)**. STF, 2021. 1 vídeo (1 hora e 47 minutos). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=BQsqJ8g_m_Q. Acesso em: 5 de fevereiro de 2023.

³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário 627.432/RS**. Recurso extraordinário com repercussão geral. Direito Constitucional. Medida provisória. Obrigatoriedade de exibição de filmes brasileiros em salas de cinema. Cota de tela. Constitucionalidade. Recurso extraordinário não provido. Recorrente: Sindicato das Empresas Exibidoras Cinematográficas do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: União. Relator: Ministro Dias Toffoli, 18 de março de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755966082>. Acesso em: 21 de novembro de 2022.

incidental a constitucionalidade da norma da cota de tela, restando a ementa da seguinte forma:

Recurso extraordinário com repercussão geral. Direito Constitucional. Medida provisória. Obrigatoriedade de exibição de filmes brasileiros em salas de cinema. Cota de tela. Constitucionalidade. Recurso extraordinário não provido.

1. O recurso extraordinário foi interposto em face de acórdão por meio do qual a Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região julgou improcedente ação declaratória ajuizada pelo Sindicato das Empresas Exibidoras Cinematográficas do Estado do Rio Grande do Sul, na qual se discute a obrigatoriedade de exibição de filmes brasileiros em salas de cinema.

2. É inviável o acolhimento da desistência do recurso extraordinário protocolado após o reconhecimento da repercussão geral da temática recursal. Há precedente no sentido “da impossibilidade de desistência de qualquer recurso ou mesmo de ação após o reconhecimento de repercussão geral da questão constitucional”(RE nº 693.456/RJ-RG, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 19/10/17).

3. O exame jurisdicional sobre o mérito do requisito da urgência somente deve ocorrer em casos excepcionais, mormente quando evidenciado o abuso de poder por parte do Poder Executivo. Precedentes. No exame da medida provisória que versa acerca da defesa dos altos valores constitucionais (defesa, promoção e difusão da cultura nacional) envolvidos em cenário que se mostra profundamente permeado por oligopólios, é inviável atestar-se, de pronto, a ausência do requisito da urgência ou a evidência de abuso de poder pelo Executivo na normatização do tema.

4. A Medida Provisória n.º 2.228-1/01 promoveu intervenção voltada a proporcionar a efetivação do direito à cultura, sem, por outro lado, atingir o núcleo dos direitos à livre iniciativa, à livre concorrência e à propriedade privada, tendo apenas adequado as liberdades econômicas a sua função social.

5. Recurso extraordinário desprovido.

6. Tese: São Constitucionais a denominada cota de tela, consistente na obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais nos cinemas brasileiros, e as sanções administrativas decorrentes da inobservância da cota.

Inicialmente, analisa-se a questão preliminar trazida pelo Ministro Marco Aurélio no início do julgamento.

O Ministro abre uma divergência, manifestando a sua objeção ao indeferimento do pedido de desistência do recurso por parte da parte recorrente (pg. 15 do Acórdão), que havia sido apresentado no mês anterior, em fevereiro de 2021. Dentre os motivos, alegou a diferenciação entre processo objetivo e subjetivo, a incoerência da Corte Suprema de se colocar no lugar da parte e a obrigar em continuar seu recurso, e mencionou também o alívio de carga de trabalho se os

processos de sua relatoria também viessem a ter seus respectivos recorrentes pedindo para desistir do recurso.

Em seguida³⁷, o então presidente do STF, Ministro Luiz Fux, mencionou em debate a aplicação do parágrafo único do art. 998 do Código de Processo Civil³⁸:

Art. 998. O recorrente poderá, a qualquer tempo, sem a anuência do recorrido ou dos litisconsortes, desistir do recurso.

Parágrafo único. A desistência do recurso não impede a análise de questão cuja repercussão geral já tenha sido reconhecida e daquela objeto de julgamento de recursos extraordinários ou especiais repetitivos.

Por sua vez, o Ministro Marco Aurélio mencionou que a regra prevista no Código de normas processuais estava conflitando com o princípio de autodeterminação das partes, que por sua vez está previsto na própria Constituição Federal. Com a divergência aberta, o Ministro Ricardo Lewandowski acompanhou o Ministro Marco Aurélio em sua divergência, pelos mesmos motivos já expostos³⁹, qual seja, que não caberia ao Tribunal acolher ou não o pedido de desistência da parte, retirando-lhe a sua autonomia.

O Ministro Alexandre de Moraes cita a Emenda Constitucional n.º 45 e como esta foi usada de ferramenta pelo legislador para transformar o processo subjetivo em processo objetivo⁴⁰, criando uma ponte entre esses dois sistemas de controle de constitucionalidade. O Ministro alega também que não poderia a parte, ao perceber que terá um julgamento desfavorável, abrir mão de seu recurso após este não mais representar um objeto de apenas seu próprio interesse, sendo possível a desistência somente até o momento em que a Corte Suprema reconhecer a repercussão geral do tema.

Por fim, o Ministro Relator Dias Toffoli mantém sua posição⁴¹, mencionando que o julgamento do recurso já havia se iniciado, o que impediria que fosse acolhida a desistência da parte recorrente. O Ministro Relator menciona também uma decisão monocrática do Ministro Edson Fachin que negou seguimento de uma ADPF por seu

³⁷ Acórdão do RE 627.432/RS, pg. 16.

³⁸ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 12 de fevereiro de 2023.

³⁹ Acórdão do RE 627.432/RS, pg. 17.

⁴⁰ Acórdão do RE 627.432/RS, pg. 17.

⁴¹ Acórdão do RE 627.432/RS, pg. 19.

tema já estar colocado em repercussão geral, usando isso para ilustrar que não se poderia atribuir ao recorrente a figura de dono do processo paradigma, pois seria impossível “ressuscitar” a ADPF cujo seguimento já fora negado.

Após a discussão preliminar trazida pelo Ministro Marco Aurélio em sua divergência, o colegiado passa a analisar e debater o mérito da questão.

A parte recorrente alegou que a Medida Provisória n.º 2.228-1 não mais possuía o pré-requisito de urgência que seria, supostamente, essencial para a validade da MP. O Supremo Tribunal Federal, todavia, apontou, conforme o voto do Ministro Relator⁴² que a presença de tal requisito só é examinada em casos excepcionalíssimos, em casos de evidente abuso de poder por parte do Poder Executivo.

Um dos principais argumentos usados pelo Ministro Relator Dias Toffoli para defender a constitucionalidade da intervenção estatal na forma da norma da cota de tela foi a existência de oligopólios na indústria do cinema⁴³. Em outras palavras, o mercado de produção, financiamento e distribuição de filmes é quase completamente controlado por um pequeno grupo de grandes empresas, o que dificulta a inserção de empresas minoritárias, nas quais se encaixam as empresas nacionais. O Ministro ainda traz o seguinte trecho de Vinícius Alves Portela Martins⁴⁴:

[a] indústria mundial de produtos audiovisuais – filmes, vídeos, programas de televisão, entre outros (como, por exemplo, aquisição dos direitos para transmissão de eventos esportivos) – possuem [sic] uma estrutura *sui generis*, na qual conglomerados oligopolíticos [sic] na distribuição, produção, financiamento dos investimentos e exibição convivem com um grande número de pequenas firmas operando em nichos específicos de mercado.

A existência de tal oligopólio é evidente quando se analisa os dados de distribuição do mercado internacional cinematográfico. Em 2016, dos US\$ 400

⁴² Acórdão do RE 627.432/RS, pgs. 22-26.

⁴³ Acórdão do RE 627.432/RS, pgs. 26-28.

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário 627.432/RS**. Recurso extraordinário com repercussão geral. Direito Constitucional. Medida provisória. Obrigatoriedade de exibição de filmes brasileiros em salas de cinema. Cota de tela. Constitucionalidade. Recurso extraordinário não provido. Recorrente: Sindicato das Empresas Exibidoras Cinematográficas do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: União. Relator: Ministro Dias Toffoli, 18 de março de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755966082>. Acesso em: 21 de novembro de 2022. p. 27

bilhões gerados pela indústria do cinema, 68% pertencem aos EUA, 15,4% ao Japão e 11,4% à Europa⁴⁵.

Outro argumento central do Sindicato de Exibidores Cinematográficos do Rio Grande do Sul, ora recorrente do Recurso Especial, é de que a intervenção estatal na forma da cota de tela estaria afetando seus negócios e comprometendo sua atividade financeira, o que, supostamente, fere os princípios constitucionais da ordem econômica, principalmente no que se diz da livre iniciativa, eis que estaria interferindo na liberdade dos exibidores de filmes em selecionar sua própria programação, que é montada através de uma avaliação da demanda da população, bem como em conjunto às empresas distribuidoras de filmes.

Tal tese também não foi acolhida pela Suprema Corte, eis que, junto aos princípios constitucionais de ordem econômica, também estaria a função social da propriedade, tornando o debate, na realidade, em um embate de princípios fundamentais⁴⁶.

Neste sentido o Ministro Relator pondera que a ordem econômica deve ser pautada de acordo com os ditames da justiça social e “tanto a livre iniciativa como o livre mercado e a propriedade privada devem ser lidos à luz desse ditame, a justiça social, havendo de se observar, ainda, a função social da propriedade”⁴⁷. O Ministro Dias Toffoli ainda aponta que os princípios fundamentais previstos na Constituição devem cumprir o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, que é a garantia do desenvolvimento nacional.

A Constituição Federal prevê em seu próprio texto o dever do Estado de regular e criar políticas públicas para fomento da indústria nacional⁴⁸, bem como a cultura, dando abertura para intervenção estatal em pontos estratégicos, conforme se verifica no artigo 215 da Carta Maior:

⁴⁵ **MAPEAMENTO E IMPACTO ECONÔMICO DO SETOR AUDIOVISUAL NO BRASIL (2016)** - Resumo Executivo. APRO – Associação Brasileira da Produção de Obras Audiovisuais. Novembro de 2016. Disponível em: <https://www.abapg.com.br/wp-content/uploads/2021/06/mapeamento-e-impacto-economico-do-setor-audiovisual-no-brasil-2016.pdf>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2023.

⁴⁶ Acórdão do RE 627.432/RS, pgs. 29-36.

⁴⁷ Acórdão do RE 627.432/RS, pg. 31.

⁴⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 12 de fevereiro de 2023.

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

O Ministro Relator ainda aponta que tão é vasta a proteção e incentivo cultural na Constituição, que ainda foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 72/12, que “instituiu verdadeira política de valorização e difusão das manifestações culturais, a qual foi regida pelo princípio da universalização do acesso a bens e serviços culturais (art. 216-A, § 1º, II), com reforço, inclusive, da atuação estatal, por meio do Sistema Nacional de Cultura”⁴⁹. Desta forma, resta clara a intenção do constituinte de aplicar um forte dever de difusão da cultura por parte do Estado.

Para o Ministro, também é importante sublinhar que a Cota de Tela não deve ser vista em sua individualidade, mas sim dentro do conjunto de políticas públicas que buscam o desenvolvimento do cinema nacional, não sendo por acaso que a previsão da norma está dentro da Medida Provisória que também disciplinou sobre a criação da ANCINE.

As políticas públicas de incentivo ao audiovisual possuem como objetivo o desenvolvimento social, pela propagação da cultura, mas também o desenvolvimento econômico, vez que impede completo vazamento de recursos neste setor para fora do país, possibilitando o crescimento da indústria cinematográfica brasileira.

O Acórdão (pg. 33) cita uma publicação do Instituto de Direito, Economia Criativa e Artes (IDEA) que aponta o caso bem sucedido sul-coreano. Lá a Cota de Tela equivale a cerca de 40% dos dias de exibição, o que resultou no *market share* dos filmes nacionais sul coreanos, que nos anos 90 atingiam apenas 5% do mercado cinematográfico do país, atingir o patamar de 57% em 2014⁵⁰.

O caso da Coreia do Sul ainda é um exemplo excepcional no sentido que o país foi o primeiro a produzir um filme falado em idioma que não o inglês a ganhar um Oscar de melhor filme em 2020 com a produção “Parasita”⁵¹.

⁴⁹ Acórdão do RE 627.432/RS, pg. 39.

⁵⁰ ALEM, Nicholas. O que são cotas de tela? **Instituto de Direito, Economia Criativa e Artes (IDEA)**. 11 de fevereiro de 2020. Disponível em: institutodea.com/artigo/o-que-sao-cotas-de-tela/. Acesso em: 12 de fevereiro de 2023.

⁵¹ “Parasita” ganha Oscar; leia a lista completa de vencedores. **Poder360**. 10 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/midia/parasita-ganha-oscar-leia-a-lista-completa-de-vencedores/>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2023.

Em seu voto (pgs. 128 a 143), a Ministra Rosa Weber diz que a Constituição é clara em subordinar o mercado ao vetor axiológico à realização de valores extrínsecos à ordem econômica, e, dentre eles, está o desenvolvimento nacional. Para a Ministra, esta leitura do texto constitucional fica transparente no artigo 219 da Carta Maior:

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

Ainda em seu voto, a Ministra aponta que a função social da propriedade, princípio constitucional que rege a propriedade privada, não busca apenas a correção de falhas de mercado, mas também procura atender demandas sociais e o desenvolvimento democrático da nação.

Faz-se necessário a difusão da cultura não só por mera motivação econômica, mas também como uma forma de preservar a linguagem e os modos do povo brasileiro, em toda a sua pluralidade, conforme ressaltou o Ministro Nunes Marques em seu voto (pg. 59):

A cultura nacional, por sua vez, mostra-se importante na medida em que preserva a identidade de nosso país, valorizando aspectos particulares da língua e das tradições de nosso povo.

Nessa toada, a Constituição Federal de 1988, no caput de seu art. 215, percebendo a importância da cultura, principalmente a da cultura nacional, impôs ao Estado o dever de garantir e promover a cidadania cultural.

Ainda sobre a importância da cultura, o Ministro Roberto Barroso em seu voto (pgs. 119 a 123) aponta que o Estado também tem o dever de incentivar e promover a cultura, pois esta é essencial para vida da população brasileira, fazendo parte da construção da cidadania e da nacionalidade.

Assim, usando de argumentos de ordem social e econômica, retirados diretamente do texto da Carta Maior, que o Supremo Tribunal Federal não acolheu ao Recurso Especial do Sindicato das Empresas Exibidoras Cinematográficas do Estado do Rio Grande do Sul, fazendo o controle incidental de constitucionalidade da norma da cota de tela, vez que a norma está em consonância com o princípio da função social da propriedade e do dever desenvolvimento cultural da nação.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após estudo do julgado, observou-se que no Acórdão do RE 627.432/RS foram usados ambos argumentos de fomentação da identidade cultural do país e desenvolvimento econômico da indústria cinematográfica do Brasil. A livre iniciativa, enquanto pertencente ao princípio de ordem econômica, deve se submeter aos objetivos constitucionais de desenvolvimento social do país, ou seja, em dados momentos, a propriedade privada deve se submeter à sua função social, não se tratando de um direito absoluto, podendo o poder público intervir no direito da propriedade privada, desde que de forma justificada, proporcional e comedida.

A norma da cota de tela, hoje já não mais vigente, viveu poucos meses com sua constitucionalidade devidamente reconhecida. Todavia, a experiência do país nos últimos vinte anos, bem como o exemplo de países estrangeiros (em especial a Espanha e Coreia do Sul), mostram claros benefícios, tanto culturais quanto econômicos, da regra da cota de tela - se, claro, vier acompanhada de outras formas de incentivos ao desenvolvimento cinematográfico do país.

Ainda, tanto o grupo de transição do governo Lula quanto a própria ANCINE indicam que o retorno da norma é algo prioritário para o desenvolvimento cultural do país, e, possivelmente, de forma definitiva. Contudo, frente às mudanças tecnológicas de nossa era, talvez uma cota para exibidores cinematográficos não seja mais o suficiente, podendo se almejar a uma criação de exigência mínima para serviços de oferta de obras audiovisuais sob demanda, ou seja, tantos catálogos *online* de venda de filmes, quanto serviços de *streaming*, podendo, inclusive, usar o alcance mundial dessas plataformas digitais para levar a cultura brasileira para outros lugares do planeta.

Apesar da cota de tela não estar mais vigente, a sua constitucionalidade ainda é reconhecida, fazendo com que seu possível retorno se torne mais viável, bem como a expansão de tal política pública para outros provedores, ainda que digitais.

Com uma maior exibição de filmes, maior será a exposição para as obras, fazendo com que sua bilheteria retorne mais dinheiro, o que leva a um maior

incentivo para promover e produzir filmes brasileiros, aumentando ainda mais o mercado do cinema nacional.

Não é possível um controle absoluto da qualidade do cinema nacional, ainda mais se considerar que o valor de uma obra cinematográfica está sujeita a uma grande subjetividade, vez que, cinema, enquanto arte, pode muitas vezes se rebelar e questionar a objetividade de classificação e valoração.

Contudo, é certo que, com um aumento de exposição e produção nacional, mais vozes como as de Walter Salles, Glauber Rocha, Kátia Lund, Cláudio Assis, Fernando Meirelles, Nelson Pereira dos Santos, José Mojica Marins, Petra Costa, Karim Aïnouz, Kleber Mendonça Filho, Eduardo Coutinho, Jorge Furtado, Anna Muylaert, Marcos Jorge e Mário Peixoto poderão encontrar o seu público e serem ouvidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência Nacional do Cinema. Cota de Tela. **gov.br**, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes1/cota-de-tela>. Acesso em: 14 de janeiro de 2023.

Agência Nacional do Cinema. ANCINE reforma sentença obtida pelo Sindicato das Empresas Exibidoras do RS. **gov.br**, 15 de novembro de 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/noticias/ancine-reforma-sentenca-obtida-pelo-sindicato-das-empresas-exibidoras-do-rs>. Acesso em: 17 de fevereiro de 2023.

Agência Nacional do Cinema. **Instrução Normativa n.º 88, de 2 de março de 2010**. Regulamenta o cumprimento e a aferição da exibição obrigatória de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem pelas empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas ou complexos de exibição pública comercial, e dá outras providências. 2010. Disponível em: <https://antigo.ancine.gov.br/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instrucao-n-88-de-2-de-mar-o-de-2010>. Acesso em 14 de Janeiro de 2023.

ALEM, Nicholas. O que são cotas de tela? **Instituto de Direito, Economia Criativa e Artes (IDEA)**. 11 de fevereiro de 2020. Disponível em: institutodea.com/artigo/o-que-sao-cotas-de-tela/. Acesso em: 12 de fevereiro de 2023.

ALMEIDA, Enaile. Cota de Tela no Brasil: os 96% de ocupação das salas de cinema do país com 'Homem-Aranha'. **Portal de Notícias da Universidade Federal de Minas Gerais**, 11 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/cota-de-tela-no-brasil-os-96-de-ocupacao-das-salas-de-cinema-do-pais-com-homem-aranha>. Acesso em: 10 de outubro de 2020.

BAUER, Diego. A Morte Lenta do Cinema Nacional Pelos Próprios Brasileiros. **Cine Set**. 10 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.cineset.com.br/a-morte-lenta-do-cinema-nacional-pelos-proprios-brasileiros/>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2023.

BITELLI, Marcos Alberto Sant'Anna. Decisão Sobre Cota de Tela Em Cinemas. **Exibidor**. 30 de março de 2021. Disponível em: <https://www.exibidor.com.br/artigo/289-decisao-sobre-cota-de-tela-em-cinemas>. Acesso em: 13 de dezembro de 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.497, de 10 de outubro de 2019**. Altera a Medida Provisória nº 2.228- 1, de 6 de setembro de 2001, para prorrogar o prazo de obrigatoriedade de exibição comercial de obras cinematográficas brasileiras até 2031. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2224999>. Acesso em: 11 de Fevereiro de 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 12 de fevereiro de 2023.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 12 de fevereiro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário 627.432/RS**. Recurso extraordinário com repercussão geral. Direito Constitucional. Medida provisória. Obrigatoriedade de exibição de filmes brasileiros em salas de cinema. Cota de tela. Constitucionalidade. Recurso extraordinário não provido. Recorrente: Sindicato das Empresas Exibidoras Cinematográficas do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: União. Relator: Ministro Dias Toffoli, 18 de março de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755966082>. Acesso em: 21 de novembro de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário 693.456/RJ**. Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Questão de ordem. Formulação de pedido de desistência da ação no recurso extraordinário em que reconhecida a repercussão geral da matéria. Impossibilidade. Mandado de segurança. Servidores públicos civis e direito de greve. Descontos dos dias parados em razão do movimento grevista. Possibilidade. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Recurso do qual se conhece em parte, relativamente à qual é provido. Recorrente: Recorrente: Fundação de Apoio à Escola Técnica - FAETEC. Recorrido: Renato Barroso Bernabe e Outros. Relator: Ministro Dias Toffoli, 27 de abril de 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13866341>.

Acesso em: 23 de novembro de 2022.

BRASIL. TRF-4 (Terceira Turma) - **Apelação Cível n.º 2004.71.00.043646-8/RS**, Relatora: MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA, Data de Julgamento: 18/08-2009. Disponível em: https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=2938429&termosPesquisados=J3NpbmRpY2F0byBkZSBlbXByZXNhcyBjaW5lbWF0b2dyYWZpY2FzJyA=. Acesso em: 17 jan. 2023.

BORDWELL, David; THOMPSON, Kristin. **A Arte do Cinema**: uma introdução. Tradução: Roberta Gregoli. 1. ed. Campinas, SP: Editora UNICAMP, 2013. pg. 39 - 45.

CMA aprova projeto que proíbe produção e comercialização de 'foie gras'. **Agência Senado**. 11 de maio de 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/05/11/cma-aprova-projeto-que-proibe-producao-e-comercializacao-de-foie-gras>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2023.

CODOGNO, Yuri. Ancine Aprova Proposta de Agenda Regulatória da Agência Para 2023 e 2024. **Exibidor**, 19 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://www.exibidor.com.br/noticias/mercado/13138-ancine-aprova-proposta-de-agenda-regulatoria-da-agencia-para-2023-e-2024>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2023.

Cota de tela para filmes nacionais nos cinemas é constitucional. **Supremo Tribunal Federal**, 17 de março de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=462541&ori=1>.

Acesso em: 22 de novembro de 2022.

DANIEL, Rachel. O desmonte da ANCINE e do cinema brasileiro desde a posse de Bolsonaro. **Mídia Ninja**, 19 de junho de 2020. Disponível em: <https://midianinja.org/news/o-desmonte-da-ancine-e-do-cinema-brasileiro-desde-a-posse-de-bolsonaro>. Acesso em: 10 out. 2022.

FRAZÃO, Ana. A livre iniciativa pelo olhar do STF: Retrospectiva das principais decisões de 2022. **JOTA**, 08 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/a-livre-iniciativa-pelo-olhar-do-stf-08022023>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2023.

HAJE, Lara. Projeto prorroga cota de tela para filmes brasileiros até 2031. **Agência Câmara de Notícias**, 8 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/628607-projeto-prorroga-cota-de-tela-para-filmes-brasileiros-ate-2031>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2023.

GENESTRETI, Guilherme. Justiça suspende cota que limita ocupação de cinemas pelo mesmo filme. **Folha de São Paulo**. 27 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2018/11/justica-suspende-cota-que-limita-ocupacao-de-cinemas-pelo-mesmo-filme.shtml>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2023.

LABRADA, Fernando; THIEC, Yvon. **Best Practices re Regulatory Regimes and Incentives to Develop the Audiovisual Sector in the Caribbean**. Altair Asesores S.L., 2008. Disponível em: https://oldsite.caricom.org/documents/10217-final_audio_visual_sector_report_-_september_2009.pdf. Acesso em: 15 de janeiro de 2023.

MAPEAMENTO E IMPACTO ECONÔMICO DO SETOR AUDIOVISUAL NO BRASIL (2016) - Resumo Executivo. APRO – Associação Brasileira da Produção de Obras Audiovisuais. Novembro de 2016. Disponível em:

<https://www.abapg.com.br/wp-content/uploads/2021/06/mapeamento-e-impacto-economico-do-setor-audiovisual-no-brasil-2016.pdf>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2023.

MAZOCOLI, Elisabetta. Cota de Tela: tentando salvar o cinema nacional dos super-heróis. **Tribuna de Minas**. 13 de março de 2022. Disponível em: <https://tribunademinas.com.br/noticias/cultura/13-03-2022/cota-de-tela-tentando-salvar-o-cinema-nacional-dos-super-herois.html>. Acesso em: 12 de dezembro de 2022.

NISHIJIMA, Marislei; SOUZA, Gabriela Duarte de. **Efeito do Vídeo streaming sobre o consumo de filmes em salas de cinemas nos Estados Unidos**. ANPEC: 2021. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2021/submissao/files_l/i9-088f8e3fafecdd6fa96c57304030e776.pdf> Acesso em: 23 de janeiro de 2023.

“Parasita” ganha Oscar; leia a lista completa de vencedores. **Poder360**. 10 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/midia/parasita-ganha-oscar-leia-a-lista-completa-de-vencedores/>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2023.

RAVACHE, Guilherme. Aposta da Netflix em produções brasileiras é sincera ou marketing? **Portal UOL**, 5 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.uol.com.br/splash/colunas/guilherme-ravache/2021/12/05/aposta-da-netflix-no-cinema-brasileiro-e-sincera-ou-marketing.htm>. Acesso em: 23 de janeiro de 2023.

RODRIGUES, Marina. A nova lei do audiovisual da Espanha. **Cinema em Cena**. Disponível em: <https://cinemaemcena.com.br/coluna/ler/2629/a-nova-lei-do-audiovisual-da-espanha>. Acesso em 10 de Fevereiro de 2023.

SANTOS, Rafael. Para especialistas, Projeto de Lei que veta versões da Bíblia é inconstitucional. **Consultor Jurídico**. 29 de novembro de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-nov-29/especialistas-pl-veta-versoes-biblia-inconstitucional>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2023.

SOUZA, Lorena de. Lula pode taxar e exigir 'cota de tela' de plataformas de streaming. **Edital Concursos Brasil**, 13 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://editalconcursosbrasil.com.br/noticias/2022/12/lula-pode-taxar-e-exigir-cota-de-tela-de-plataformas-de-streaming/>. Acesso em: 25 de janeiro de 2023.

STF julgará validade de cota para filmes nacionais em cinemas. **Consultor Jurídico**. 10 de março de 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-mar-10/stf-julgara-validade-norma-cota-filmes-nacionais-cinemas>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Pleno – Cota tela (1/2)**. STF, 2021. 1 vídeo (1 hora e 47 minutos). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=BQsqJ8g_m_Q. Acesso em: 5 de fevereiro de 2023.

VIANA, Cleia. Comissão aprova cota permanente para filmes nacionais no cinema. **Agência Câmara de Notícias**, 01 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/812862-comissao-aprova-cota-permanente-para-filmes>. Acesso em 21 de janeiro de 2023.

VOMERO, Renata. ANCINE deve retomar debate sobre cota de tela ainda neste ano. **Exibidor**, 21 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.exibidor.com.br/noticias/mercado/13100-ancine-deve-retomar-debate-sobre-cota-de-tela-ainda-neste-ano>. Acesso em: 21 de janeiro de 2023.