

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**REGINA LÚCIA ALVES CARNEIRO**

**DIREITO E CINEMA: UM ESTUDO CRÍTICO ACERCA DA TUTELA  
CONSTITUCIONAL PERTINENTE AO EXERCÍCIO DA SÉTIMA ARTE.**

**CURITIBA**

**2009**

REGINA LÚCIA ALVES CARNEIRO

**DIREITO E CINEMA: UM ESTUDO CRÍTICO ACERCA DA TUTELA  
CONSTITUCIONAL PERTINENTE AO EXERCÍCIO DA SÉTIMA ARTE.**

Trabalho de Conclusão de Curso de  
Direito para obtenção do título de  
Bacharel em Direito da Faculdade de  
Ciências Jurídicas da Universidade  
Federal do Paraná.

Professor orientador: Dr. Alvacir  
Alfredo Nicz.

CURITIBA

2009

REGINA LÚCIA ALVES CARNEIRO

**DIREITO E CINEMA: UM ESTUDO CRÍTICO ACERCA DA TUTELA  
CONSTITUCIONAL PERTINENTE AO EXERCÍCIO DA SÉTIMA ARTE.**

Monografia apresentada como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, submetida à aprovação da banca examinadora composta pelos seguintes membros.

---

Professor orientador: Prof. Dr. Alvacir Alfredo Nicz.

---

Professor co-orientador: Prof. Dr. Luiz Marlo de Barros Silva

---

Professora: Prof<sup>a</sup> Dra. Tatyana Scheila Friedrich

Aos que sempre acreditaram em mim.

## SUMÁRIO

RESUMO.....	i
1. INTRODUÇÃO .....	01
2. CINEMA E CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	02
2.1. Censura aos filmes cinematográficos x liberdade de expressão...04	
3. DIREITOS AUTORAIS .....	09
3.1. Noções históricas referentes à legislação cinematográfica.....	11
3.1.1. <i>Inglaterra</i> .....	11
3.1.2. <i>França</i> .....	12
3.2. Tratados e Convenções Internacionais .....	12
3.3. Direitos Autorais no Brasil .....	15
4. LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL REFERENTE À PRÁTICA DA ATIVIDADE CINEMATOGRAFICA.....	16
4.1. Histórico da legislação cinematográfica brasileira.....	16
5. LEIS DE INCENTIVO .....	35
5.1. Tutela estatal e incentivos fiscais ao desenvolvimento das artes .....	36
5.2. Proposta de Emenda Constitucional 150 (PEC 150) .....	39
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	43
ANEXOS	

## RESUMO

Devido ao seu relativamente curto tempo de existência (pouco mais de 100 anos), a atividade cinematográfica, atualmente, é tema de diversas discussões no Brasil e no mundo, principalmente no que concerne à sua regulamentação. Com isso, surgem em nosso país diversas maneiras de supressão desse impasse; seja com a criação da Agência Nacional do Cinema (ANCINE) – modo de aprimoramento e fomentação do crescimento do setor cinematográfico na economia nacional, seja espalhada nas diversas codificações nacionais a regulamentação das diversas ramificações derivadas do assunto, inevitável é a constatação de que o Cinema, como todas as manifestações artísticas, ultrapassa as barreiras das artes para adentrar também na Ciência Jurídica. Atenta a esses fatores, a nossa Constituição Federal de 1988 define, em seu artigo 216, o conceito de Patrimônio Cultural, bem como encarrega o Estado da garantia do acesso às fontes de cultura nacional, prevendo também incentivos econômicos para sua produção. Assim, versa o presente trabalho sobre a importância da atividade cinematográfica para o país, assegurada pela nossa Carta Magna, bem como a discussão acerca dos princípios a ela atinentes, sua legislação regulamentadora, sua importância como patrimônio cultural e os desafios a serem enfrentados para que atinja um nível ideal de desenvolvimento no Brasil.

## 1. INTRODUÇÃO

Na noite do dia 28 de dezembro de 1895, centenas de pessoas aglomeraram-se no *Grand Café*, em Paris, para presenciar o que viria a ser um marco na história mundial. Afinal, naquela ocasião se realizaria a mais famosa grande exibição de filmes pública e paga do mundo.

Embora os irmãos Auguste e Louis Lumière não tenham sido os pioneiros no feito (já que, em 1º de novembro de 1895, os irmãos Max e Emil Skladanowsky já haviam realizado uma exibição de quinze minutos por meio de um *bioscópio* - sistema de projeção de filmes -, em um teatro de Berlim), entraram para a história como os pais do cinema justamente por terem sido negociantes experientes, que fizeram fama vendendo projetores e câmeras até a família se tornar a maior produtora europeia de placas fotográficas.

Como não poderia ser diferente, tal acontecimento teve grande repercussão igualmente aqui no Brasil, o que trouxe diversas consequências para a ordem econômica.

Versa o presente trabalho, portanto, sobre essa maravilha moderna chamada Cinema, e a tutela que nossa Lei Superior destina a sua proteção e regulamentação.

Passando por alguns preceitos conceituais, serão discutidas questões relevantes acerca da ponderabilidade de princípios constitucionais atinentes à Sétima Arte, da legislação infraconstitucional pertinente ao tema, bem como a constatação de suas falhas e eficácias e os rumos a serem seguidos futuramente a fim de aprimorá-la para que, cada vez mais, se faça efetiva e satisfatória a tutela jurisdicional a tão importante ramo cultural e histórico, e se possa fomentar essa parte da cultura brasileira permanentemente em expansão.

## 2. CINEMA E CONSTITUIÇÃO FEDERAL

ANTÔNIO CHAVES, no estudo intitulado “Registro das Obras Audiovisuais”, traz a definição de **Cinema** como

“trabalhos audiovisuais consistentes numa série de imagens relacionadas umas às outras que, quando mostradas em sucessão, dão a impressão de movimento junto com os sons que o acompanham, se houver”<sup>1</sup>.

Classificadas como “patrimônio cultural”, as obras referentes a esse ramo do entretenimento contam igualmente com a proteção constitucional reservada a essas riquezas históricas.

Estatui a Constituição Federal brasileira que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes de nossa cultura, definindo *patrimônio cultural brasileiro*, conforme os ensinamentos do mestre JOSÉ AFONSO DA SILVA<sup>2</sup>, como sendo

“constituído dos bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, desde que portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver (...)”.

Consta em nossa Carta Magna:

**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.*  
(...)

**Art. 216.** *Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos*

---

<sup>1</sup> REFLEXÕES SOBRE O DIREITO AUTORAL. – Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional, Dep. Nacional do Livro, 1997. Pág. 112.

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo - 10ª Edição**. São Paulo: Malheiros Editores, 1995. Pág. 303.

*formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:*

*I – as **formas de expressão**;*

*II – os modos de criar, fazer e viver;*

*III – as **criações** científicas, **artísticas** e tecnológicas;*

*IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;*

*V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.*

*(...)*

*§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e conhecimento de bens e valores culturais.*

*(...) (grifei).*

Nesse esteio, a Constituição Federal estabelece igualmente em seu **artigo 174** que o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento da atividade econômica, na condição de agente normativo e regulador, atribuindo tal papel ao poder público, juntamente com a população, os quais devem promover e proteger nosso patrimônio cultural, por meio de vigilância, registros, preservação, entre outras.

Assim, nota-se que nosso Diploma maior despende amplos meios de proteção a nosso patrimônio cultural, pelo que, conseqüentemente, tem-se que a atividade cinematográfica encontra sustentáculo legislativo para ser desenvolvida e amparada.

Antes de se buscar o aprofundamento das questões referentes à tutela constitucional da legislação cinematográfica em si, cabe delinear alguns preceitos fundamentais acerca das características das normas constitucionais em relação à legislação infraconstitucional, suas características específicas e o que as torna essencialmente diferentes.

Segundo os ensinamentos do mestre CANOTILHO, princípios fundamentais são aqueles

“definidores da forma do Estado, dos princípios estruturantes do regime político e dos princípios caracterizadores da forma de governo e da organização política em geral”<sup>3</sup>

<sup>3</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional**, 5ª Ed, Coimbra, Almedina, 1991. Pág. 178.

Seguindo os ensinamentos do ilustre jurista, dividem-se os princípios constitucionais positivos em duas categorias: os *princípios políticos constitucionais*, cuja reflexão não se faz necessária no presente trabalho, e os *princípios jurídico-constitucionais*, os quais, nas palavras de JOSÉ AFONSO DA SILVA <sup>4</sup>,

“São *princípios constitucionais gerais* informadores da ordem jurídica nacional. Decorrem de certas normas constitucionais e, não raro, constituem desdobramentos (ou princípios derivados) dos fundamentais”.

Figurando entre eles os princípios do ensino e da cultura, tais diretrizes têm como precípua a função orientadora, bem como ação imediata, haja vista serem diretamente aplicáveis e funcionarem como critério de interpretação e integração, dando coerência geral ao sistema.

Assim, a aplicação dos princípios cabíveis à regulamentação das atividades cinematográficas se faz primordial, para que o conjunto normativo de leis, medidas provisórias e decretos seja condizente com o objeto regulamentado, sob pena de se criar centenas de leis inócuas e sem sentido no contexto brasileiro, como se constatará mais adiante.

## **2.1. Censura aos filmes cinematográficos x liberdade de expressão**

O constitucionalismo como nós conhecemos foi afirmado com as revoluções burguesas na Inglaterra (em 1688), nos Estados Unidos (em 1776) e na França (em 1789). Todavia, já se pode vislumbrar sua gênese na Magna Carta de 1215, por estarem ali presentes os elementos essenciais do moderno constitucionalismo como limitação do poder do Estado e a declaração dos Direitos fundamentais da pessoa humana, o que a tornou uma referência histórica para alguns pesquisadores.

---

<sup>4</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo - 10ª Edição**. São Paulo: Malheiros Editores, 1995. Pág. 95.

A partir do constitucionalismo liberal, o cidadão pôde afirmar sua liberdade em diversos âmbitos, haja vista não caber mais ao Estado a invasão das liberdades individuais por meio de censura e prisões arbitrárias.

Sobre o tema, relevante se fazem as observações do jurista JOSÉ LUIS QUADROS MAGALHÃES <sup>5</sup>:

“A idéia de liberdade no Estado liberal, inicialmente, está vinculada à idéia de propriedade privada e ao afastamento do Estado do que se convencionou chamar de esfera privada, protegendo-se as decisões individuais. Em outras palavras, há liberdade na medida em que não há a intervenção do Estado na esfera privada; em segundo lugar, podemos dizer, segundo o paradigma liberal, que os homens eram livres, pois eram proprietários (na primeira fase do liberalismo, as mulheres não tinham direitos e a democracia majoritária não existia). Esses dois aspectos são fundamentais para a compreensão do conceito de liberdade no paradigma liberal do século XVII e XVIII.

Embora este paradigma tenha sido superado na história do século XX, acompanhado pelas teorias que surgem de novas práticas e sustentam novas compreensões, ele retorna como farsa, como mecanismo de encobrimento do real, no final do século XX.

Por este motivo, é importante ressaltar a necessidade da inserção histórica desse pensamento para a sua adequada compreensão e do papel que este desempenha em cada momento histórico: revolução ou farsa. Em primeiro lugar, é importante lembrar contra qual Estado se insurgem os liberais. Não se pode dizer que os liberais revolucionários são contrários ao Estado social ou socialista ou qualquer outra formulação histórica posterior, justamente pelo fato de que o Estado que conheciam e contra o qual lutavam era o Estado absoluto.

Portanto, a primeira constatação importante é de que os liberais se insurgem contra o Estado absoluto. Quando esses pensadores visualizam o Estado como o inimigo da liberdade, têm como referência o Estado absoluto, que eliminou diversas liberdades para grande parte da população, e transformou os posteriormente chamados direitos individuais em direitos de poucos privilegiados. Essa compreensão histórica da teoria liberal nos ajuda a entender por que os liberais compreendem os direitos individuais como direitos negativos, construídos contra o Estado, conquistados em face do Estado”.

---

5 <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11103>.

Tal ideologia foi refletida em nossa Constituição. Oriunda de período imediatamente posterior a anos de ditadura militar, nossa Carta Magna de 1988 transpareceu sua ânsia por liberdade em diversos sentidos.

Nesse sentido, valiosas de fazem as lições de EDILSON FARIAS <sup>6</sup>, *in verbis*:

“Superada a ditadura do Estado Novo, de Getúlio Vargas, entre 1937 e 1945, quando a censura foi amplamente utilizada, mal se supunha sua erradicação, eis que ela volta com o golpe militar de 1964, mormente a partir de 1968, e chega ao seu apogeu nos anos imediatamente subseqüentes a 1972. *Ad exemplum*, levantamento realizado de setembro de 1972 a novembro de 1975 revela que, somente neste lapso de tempo, a ditadura militar expediu 298 ordens de censura para jornais, revistas, emissoras de rádio e televisão. (...) a própria Constituição Federal de 1967 favorecia a aplicação da censura, ao dispor que ‘O abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, importará a suspensão daqueles direitos de dois a dez anos (art. 154)’.

Como não poderia ser diferente, a tendência anteriormente mencionada refletiu-se igualmente no âmbito cultural, pelo que foi vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística <sup>7</sup>.

A intenção aqui foi justamente proteger as diversas formas de difusão de uma obra de qualquer tentativa de restrição à livre apreciação da forma de expressão cultural, por edição de leis com esse intuito, exigência de licença prévia para publicação por órgãos regulamentadores ou a eles análogos, entre outros.

Todavia, tais dispositivos constitucionais tornam-se relativizados quando existem outros direitos fundamentais a serem protegidos, pelo que,

---

<sup>6</sup> FARIAS, Edilson. **Liberdade de Expressão e comunicação: teoria e proteção constitucional / Edilson Farias**. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. Págs. 187-188.

<sup>7</sup> “**Art 5º**. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

**IX** – é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”.

“**Art 220**. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição”.

como todos os preceitos constitucionais, podem perder espaço quando cotejados em situações especiais.

Isso ocorre porque, conforme expôs brilhantemente o autor EDILSOM FARIAS, em sua tese de doutorado posteriormente publicada:

“O caráter dual dos direitos fundamentais diz respeito à dupla natureza ou função dos mesmos. Isso significa que, além da função subjetiva de proteger a pessoa humana nas relações representadas por posições ou *status* jurídicos, os direitos fundamentais possuem uma função objetiva: constituem um valor objetivo para a comunidade independentemente de sua função subjetiva”<sup>8</sup>.

E prossegue:

“Algumas consequências de tal caráter objetivo dos direitos fundamentais podem ser assim resumidas: (i) os direitos fundamentais não mais devem ser entendidos unicamente sob a ótica individual, pois figuram como um sistema de valores objetivos perseguidos pela sociedade democrática; (ii) os direitos fundamentais exigem também a solidariedade e a responsabilidade dos cidadãos, na medida em que as formas legítimas de exercícios dos direitos fundamentais não se encontram exclusivamente ao arbítrio de seus titulares, pois dependem de sua compatibilidade social. Por conseguinte, se ao Estado cumpre o dever de respeitar os direitos fundamentais, cumpre-lhe igualmente a obrigação de restringi-los, quando necessário, para a salvaguarda de bens coletivos constitucionalmente garantidos; (iii) as garantias institucionais constituem uma consequência autônoma da função jurídico-objetiva dos direitos fundamentais. Elas são consideradas uma importante projeção objetiva das normas constitucionais que não configuram quaisquer posições jurídicas subjetivas fundamentais. (...) (iv) cumpre ao Estado e à sociedade o dever de promover as condições necessárias para que os direitos fundamentais sejam reais e efetivos para todos; (v) como consequência do item anterior, corresponde ao Estado a obrigação de ‘remover os obstáculos que impeçam ou dificultem sua plenitude e facilite a participação de todos os cidadãos na vida política, econômica, cultural e social’”<sup>9</sup>.

Vejamos, por exemplo, a obrigatoriedade em se avisar ao expectador de filmes cinematográficos a idade mais apropriada para o público de sua obra.

---

<sup>8</sup> FARIAS, Edilsom. **Liberdade de Expressão e comunicação: teoria e proteção constitucional / Edilsom Farias**. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. Pág. 30.

<sup>9</sup> Idem. Pág. 31.

Embora possa ser considerada por alguns como uma forma de “censura”, o que se faz nesses casos é justamente a ponderação do direito fundamental protetivo contra tal prática com a proteção dos direitos da criança e do adolescente, que preferencialmente não serão expostos a obras que poderiam ser incompreendidas e até mesmo desvirtuadas pelo público dessa faixa etária.

Nesse sentido foi a manifestação do Tribunal de Justiça de São Paulo em Mandado de Segurança impetrado acerca do assunto:

“Mandado de Segurança - Liberdade de Imprensa assegurada pelo art. 220 da CF e os Direitos da Criança e do Adolescente conferidos pelo art. 227 da Carta Magna – No conflito entre direitos, tem primazia os direitos da criança e do adolescente, ínsito no ataque ao pudor, não integra a liberdade de informação. Afirmar que um direito é absoluto significa que ele é inviolável pelos limites que lhe são assinalados pelos motivos que o justificam” (TJSP – Cam.Esp. MS 13.176-0/2-SP – Dês Denio Garia, j. 8-8-91, v.u.).

Na verdade, mal se confundem os conceitos de “censura” e de “classificação”, para fins de indicação, da faixa etária a que não se recomenda a exibição da obra em determinados locais e horários. Isso porque tal restrição oriunda de órgão administrativo destina-se apenas a fixar horários e faixas etárias, não em impedir a transmissão ou impor edições desnecessárias aos filmes cinematográficos.

Assim, necessário se faz ressaltar que o mundialmente festejado princípio da incensurabilidade não impede a atuação estatal na liberdade de expressão e comunicação na vida social, nem tampouco há contradição entre ele e a restrição do âmbito da proteção às liberdades de expressão e comunicação quando necessários para resguardar a população de eventuais abusos decorrentes de seu uso indevido <sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> FARIAS, Edilsom. **Liberdade de Expressão e comunicação: teoria e proteção constitucional / Edilsom Farias.** – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. Pág. 78.

### 3. DIREITOS AUTORAIS

A necessidade de se regulamentar legalmente a atividade cinematográfica surgiu com a legislação referente aos direitos autorais, tendo em vista que as obras, uma vez expostas e acabadas, ficavam à mercê dos usuários e aproveitadores que, muitas vezes, tomavam para si os louros de um trabalho que não lhes pertencia.

Então, importante se faz explanar breve histórico acerca do surgimento dos direitos do autor, como forma de entendermos sua aplicação na arte cinematográfica nos dias atuais.

Nos primórdios das relações entre os autores e suas obras, conforme nos ensina JORGE JOSÉ LOPES MACHADO RAMOS <sup>11</sup>, o direito do autor sobre sua criação vinha basicamente de “usos e costumes da época” <sup>12</sup>, sendo o vínculo da nomenclatura entre o autor e a obra respeitado, e a eventualidade de plágio condenável.

Todavia, o direito emanado da relação autor-obra já começava a exhibir os primeiros passos de desrespeito com o advento da chamada **indústria cultural**, já que a reprodução maciça do fruto criativo do autor não engendrava ainda a gama de direitos provenientes de tal ato, mas somente os direitos daqueles que detinham os meios de reprodução e o controle estatal.

Com o advento das criações literárias artísticas ou científicas, é que surge entre a obra e seu criador a relação jurídica denominada **direito de autor** <sup>13</sup>, que tanto pode versar sobre a criação quanto sobre a reprodução, aqui adotada conforme prescreve o mestre NORBERTO BOBBIO, pelo qual não se exprime somente pela reprodução mediante máquinas, mas também aquelas englobadas por todas as formas e meios que visem a sua publicação. Aqui, incluem-se igualmente os direitos patrimoniais do autor sobre sua criação.

---

<sup>11</sup> REFLEXÕES SOBRE O DIREITO AUTORAL. – Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional, Dep. Nacional do Livro, 1997.

<sup>12</sup> Op. Cit., pág. 20.

<sup>13</sup> Op. Cit., pág. 57.

São consideradas **obras protegidas** pela legislação de direitos autorais, segundo o autor HENRIQUE GANDELMAN <sup>14</sup>, as

“criações do espírito humano de qualquer modo exteriorizadas em algum suporte físico. Ex. produções cinematográficas”,

sendo classificadas como **obra coletiva** <sup>15</sup>

“aquela realizada por diferentes pessoas, organizadas por empresa singular ou coletiva. A autoria, nessa hipótese, pertence a essa empresa (que pode ser uma pessoa física ou jurídica) que organizou e direcionou a obra, e sob cujo nome é a mesma tornada pública. São co-autores da obra cinematográfica: o autor do argumento literário, o(s) compositor(es) da trilha sonora, o diretor e o produtor”.

O impasse acerca dos direitos autorais decorrente da abordagem das responsabilidades civil e criminal dos patrocinadores de eventos é negligenciado pelo prisma jurídico, apesar da adoção de diversas medidas legislativas de apoio cultural que vêm surgindo paulatinamente, visando a buscar auxílio em empresas investidoras a fim de fomentar tão importante ramo da economia e entretenimento

Tais relações de investimento, no entanto, criam relações jurídicas no que concerne aos direitos autorais, pelo que devem ser cautelosamente analisadas e estabelecidas, tais como a devida delimitação de titularidades e utilizações e violação de direitos alheios anteriormente existentes, para buscar sempre o aprimoramento e formas mais justas para uma saudável relação aos envolvidos de desenvolvimento cultural e lucratividade <sup>16</sup>.

Uma das eficazes formas de proteção desenvolvida no decorrer da evolução da legislação atinente ao tema, por exemplo, é o registro de roteiros que tem como inspiração obras que ainda não caíram em domínio público, nos quais ainda subsiste o necessário vínculo de pertença autoral, casos em que mister se faz a apresentação de documento de *cessão de direitos* assinado

---

<sup>14</sup> GANDELMAN, Henrique. **De Gutenberg à Internet: direitos autorais na era digital**. – 3ª ed. – Rio de Janeiro: Record, 2000. Pág. 41.

<sup>15</sup> Op. Cit., Pág 42.

<sup>16</sup> GANDELMAN, Henrique. **De Gutenberg à Internet: direitos autorais na era digital**. – 3ª ed. – Rio de Janeiro: Record, 2000. Págs. 66-67.

pelo autor da obra e duas testemunhas, com firma reconhecida, sendo igualmente os pedidos de registro solicitados por firmas produtoras <sup>17</sup>.

### **3.1. Noções históricas da legislação referente aos direitos autorais**

Não diferente de diversos ramos do Direito, nossa Constituição louvou-se de ensinamentos pretéritos, oriundos de diversas partes do globo, com vistas a atingir a evolução necessária para não só reconhecer a importância dos direitos autorais, mas também obter subterfúgios e fortes sustentáculos teóricos para criar meios e técnicas que tornem capaz a proteção eficaz das obras culturais.

Para tanto, cabe ressaltar nessa parte do trabalho as influências internacionais cruciais para a construção da visão atual acerca dos direitos autorais.

#### *3.1.1 Inglaterra*

Precedido pelo ***Licensing Act***, de **1662**, que proibia a impressão de livros que não estivessem devidamente licenciados ou registrados, o ***Copyright Act***, de **1709**, assinado pela Rainha Ana da Inglaterra protestante, foi o primeiro passo para a proteção das obras culturais, pelo qual a Coroa concedia proteção por vinte e um anos às cópias impressas (o prazo era contado da data da impressão) após o registro formal. Aqui surgem as expressões *royalties* e *copyright*.

Mas foi no ano seguinte ao *Copyright Act* que os, até então, injustiçados criadores intelectuais, marginalizados no processo de exploração de suas obras (já que os lucros obtidos eram integralmente destinados aos distribuidores, e não aos mentores das peças culturais), obtiveram maior reconhecimento. A assinatura do **Act Anne 8 c 19**, pela mesma Rainha,

---

<sup>17</sup> REFLEXÕES SOBRE O DIREITO AUTORAL. – Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional, Dep. Nacional do Livro, 1997. Pág. 57.

representou importante avanço nos direitos autorais, já que, por ele, eram extintos os “privilégios” dos editores e impressores ao atribuir aos autores direitos exclusivos sobre suas obras (ainda não publicadas) durante 14 (catorze) anos.

### 3.1.2. França

Importante se fez também na primazia do autor sobre a obra a **Revolução Francesa**, em **1789**, já que, com seus ideais de exaltação aos direitos individuais, complementou o direito inglês com o *Droit d’Auteur*. Por ele, eram englobados também aspectos morais, tais como o direito ao ineditismo e integridade da obra, bem como à paternidade.

Aqui, mesmo que sejam cedidos os direitos patrimoniais referentes à produção cultural, resta preservada a esfera dos direitos morais relativos a ela, inalienáveis e irrenunciáveis. A proteção perdurava, inclusive, após a morte do autor, quando os direitos eram transmitidos aos herdeiros e sucessores legais.

## 3.2. Tratados e Convenções internacionais

O desenfreado avanço da tecnologia moderna, especialmente no tocante aos meios de comunicação, com intensa difusão de obras intelectuais não mais delimitadas ao ambiente em que foram criadas, gerou também a necessidade de se proteger os direitos referentes a seus autores em escala igualmente global.

Assim, tornaram-se fundamentais para a consolidação mundial das diretrizes a serem seguidas em direitos autorais os tratados e convenções internacionais, por meio dos quais se busca dar aos autores de todos os países participantes a mesma proteção que se daria aos nacionais. Nesse ponto, cabe breve explanação acerca da gênese de tão importantes instrumentos jurídicos e diplomáticos.

Conforme a doutrina de WILSON DE SOUZA CAMPOS BATALHA <sup>18</sup>, enquanto alguns tratados assumem fundamental aspecto legislativo, as convenções internacionais são caracterizadas pelo aspecto de negócios jurídicos entre Estados soberanos. Assim, os chamados *tratados normativos* (tratados-leis) fixam normas jurídicas, enquanto os *tratados-contratos* (convenções internacionais) dizem respeito a situações ou relações jurídicas entre os Estados, disciplinando-as.

Nesse esteio, amoldam-se os ensinamentos de JACOB DOLINGER <sup>19</sup>, para quem os diplomas legais internacionais dividem-se em duas categorias: as convenções que contêm regras unificadoras de solução de conflitos de leis, estabelecendo regras de conexão que apontam as leis a serem aplicadas no caso concreto e as convenções que aprovam Lei Uniforme para atividades de caráter internacional, chamado Direito Internacional Uniformizado.

Atento à importância dos direitos autorais, o Brasil aderiu a diversos acordos internacionais atinentes ao tema.

A **Convenção de Berna**, realizada em 09 de setembro de 1886, e posteriormente revista em Paris em 24 de julho de 1971, foi o primeiro grande encontro realizado entre diversas nações para consagrar universalmente o direito do autor em utilizar com exclusividade sua obra (e, conseqüentemente, os direitos decorrentes dessa exclusividade). Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 94, de 04 de dezembro de 1974, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 75.699, de 06 de março de 1975, contemplou os direitos de patentear e registrar sua criação, de decidir aspectos relacionados a uso, comercialização, industrialização, transformação por terceiros, entre outros.

Já a **Convenção Universal**, revista em Paris em 24 de julho de 1971, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 55, de 28 de junho de 1975 e promulgada pelo Decreto presidencial nº 766.905, de 24 de dezembro de 1975, estabeleceu que os Estados Contratantes se comprometeriam a tomar

---

<sup>18</sup> BATALHA, Wilson de Souza Campos – **Tratado de direito internacional privado**. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1977. Pág. 108.

<sup>19</sup> DOLINGER, Jacob. **Direito internacional privado: parte geral / Jacob Dolinger**. – 8.ed. atualizada e ampliada. – Rio de Janeiro: Renovar, 2005. Págs. 69/70.

as medidas necessárias a assegurar efetiva proteção aos direitos dos autores e outros titulares destes direitos sobre obras cinematográficas, entre outras<sup>20</sup>.

A **Convenção de Roma**, concluída em 16 de outubro de 1961, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 26/64 e promulgada pelo Decreto nº 57.125, de 19.10.1965, da Presidência da República, visou principalmente à proteção de artistas, produtores de fonogramas e órgãos de radiodifusão. Ainda, dispõe sobre a tutela da concorrência satisfatória, ou seja, qual é a posição dominante e a possibilidade de seu conseqüente abuso, entendendo serem proibidas as concentrações que dão origem à criação ou ao reforço de uma posição dominante, impedindo abusos que possam disso resultar.

Por fim, foi firmado o chamado **Acordo TRIPs**, cuja ata final foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 30, de 15 de dezembro de 1994, e promulgada pelo Decreto nº 1.355, do dia 30 do mesmo mês. Documento em que o Brasil depositou o Instrumento de Ratificação da ata final em que foram incorporados os resultados da Rodada Uruguaí de Negociações Comerciais Multilaterais em 21 de dezembro de 1994 em Genebra, versava acerca de alguns aspectos do direito de propriedade intelectual referentes ao comércio, inclusive referentes à proteção de programas de computadores. Pelo seu artigo 41,

“o Brasil também está obrigado a garantir uma proteção efetiva e eficaz aos direitos de autor, devendo impedir qualquer utilização não autorizada das obras intelectuais protegidas. Os três poderes da República deverão, então, no âmbito de suas competências, estabelecer as punições adequadas para todos os casos de desrespeito à propriedade intelectual, além de garantir que a sua aplicação pelo Judiciário seja eficaz e não demasiadamente lenta e onerosa”.

Todos os tratados e acordos internacionais que versam sobre a proteção dos direitos autorais e conexos foram recepcionados pela legislação interna.

---

<sup>20</sup> [http://www.unesco.pt/cgi-bin/cultura/docs/cul\\_doc.php?idd=12](http://www.unesco.pt/cgi-bin/cultura/docs/cul_doc.php?idd=12). Em 12 de outubro de 2009, 21:36.

### 3.3. Direitos Autorais no Brasil

Em breves linhas, tem-se que a gênese dos direitos autorais no Brasil ocorreu em 1827, ano em que teve vigência a lei que instituiu os cursos jurídicos no Brasil.

Os mestres nomeados para a função deveriam encaminhar às Assembléias gerais os compêndios das matérias que lecionavam, para que fossem avaliados acerca do merecimento ou não de aprovação, pela qual igualmente fariam jus ao privilégio de sua publicação pelo prazo de dez anos. Tal direito, contudo, só vigia no âmbito das recém-criadas faculdades de Direito de Olinda e São Paulo, não se aplicando aos demais autores brasileiros.

Já em 1830, com a promulgação do Código Criminal, surgiu a primeira regulamentação da matéria, em que pese sua natureza repressiva. Suas regras resumiam-se, basicamente, à proibição da alteração da obra, sem conferir direitos autorais civis. Nesse esteio também figuraram as regras do Código Penal, sessenta anos depois.

Somente em 1891, com a primeira Constituição republicana, é que nosso país atentou-se para a legislação regulamentadora dos direitos autorais, com a edição de normas positivas garantidas constitucionalmente, conforme dispõe o parágrafo 26 do artigo 72 daquele Diploma:

“Aos autores de obras literárias e artísticas é garantido o direito exclusivo de reproduzi-las pela imprensa ou por qualquer outro processo mecânico. Os herdeiros dos autores gozarão desse direito pelo tempo que a lei determinar” .

Assim, o direito autoral passa a balizar a proteção jurídica da matéria-prima da comunicação entre os indivíduos, sendo que a formação legal de origem inglesa e francesa é utilizada, em grande parte, até os dias atuais, representando ainda imensurável importância para a tutela dos filmes cinematográficos.

#### **4. LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL REFERENTE À PRÁTICA DA ATIVIDADE CINEMATOGRÁFICA**

Após longo período sem que a Sétima Arte gozasse de proteção legislativa, o que refletia o descaso de toda uma geração desgostosa com o panorama do cinema nacional, adveio, a partir de 1990, um período da cinematografia caracterizado pelo revigoramento da prática desta atividade no Brasil, que pode ser dividido em três partes <sup>21</sup>:

1 – **De 1990 a 1991**: houve a extinção da proteção à cultura até então vigente. Tal desamparo atingiu visceralmente o setor cinematográfico, uma vez que diversos organismos de incentivo deixaram de existir (tais como a Fundação de Cinema Brasileiro – FCB, o Conselho Nacional de Cinema – CONCINE e a Empresa Brasileira de Filmes – EMBRAFILME). Nesse período, inicia-se uma articulação entre várias categorias e personalidades ligadas ao setor cinematográfico, que buscavam a recuperação da credibilidade perdida.

2 - **De 1992 a 2001**: durante o governo do Presidente da República Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso como Ministro da Fazenda, são editadas leis federais de incentivo cultural (Leis Rouanet e do Audiovisual), importantíssimas para o desenvolvimento do mercado cinematográfico nacional e cujos reflexos já começam a ser sentidos em 1994.

3 – **De 2001 a 2006**: é editada a Medida Provisória nº 2.228/2001 (pela qual é criada a Ancine), além de outras medidas de apoio ao desenvolvimento desse setor.

##### **4.1. Histórico da Legislação cinematográfica brasileira**

Segue um breve histórico acerca da legislação atinente ao tema.

##### **Lei 496/1898 – Lei “Medeiros de Albuquerque”**

---

<sup>21</sup> **Cinema no Mundo: indústria, política e mercado: América Latina / organização Alessandra Meleiro**, -- São Paulo: Escrituras Editora, 2007, -- (Coleção Cinema no mundo; v. 2). Pág. 119.

Primeira lei orgânica brasileira específica, foi publicada em 1º de agosto de 1896 e intitulada “Lei Medeiros de Albuquerque”. Deixou a desejar em vários aspectos quando comparada ao direito autoral europeu, já que trazia em seu bojo a essencialidade do registro da criação intelectual para o gozo dos direitos autorais, bem como previa o alcance protetivo para cinquenta anos contados somente da primeira publicação.

Ademais, tal comando normativo era de duvidosa legalidade, uma vez que o artigo 72, §26, da Constituição Federal de 1891 já garantia aos autores de criações literárias ou artísticas o direito exclusivo de reprodução de suas obras mediante imprensa ou qualquer outro processo mecânico, sem aludir à formalidade alguma.

### **Decreto-Lei 43, de 1966 – Instituto Nacional de Cinema (INC)**

Guiado pelo nacionalismo decorrente da ditadura militar, o Estado passa a intervir também no setor cinematográfico, a princípio por meio da imposição de políticas governamentais.

Nesse cenário, por meio do Decreto-Lei acima mencionado, cria a autarquia federal denominada INSTITUTO NACIONAL DO CINEMA – INC, que tinha como funções precípuas a fiscalização e estabelecimento de orientações normativas referentes à atividade cinematográfica nacional.

**“Art. 1º** É criado o Instituto Nacional do Cinema (INC), com o objetivo de formular e executar a política governamental relativa à produção, importação, distribuição e exibição de filmes, ao desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira, ao seu fomento cultural e à sua promoção no exterior.  
(...)

**Art. 4º** Ao INC compete:

- I - formular e executar a política governamental relativa ao desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira, ao seu fomento cultural e à sua promoção no exterior;
- II - regular, em cooperação com Banco Central da República do Brasil, a importação de filmes estrangeiros para exibição em cinemas e televisão;

- III - regular a produção, distribuição e a exibição de filmes nacionais, fixando preços de locação, prazos de pagamento e condições;
- IV - regular condições de locação de filmes estrangeiros às salas exibidoras nacionais;
- V - formular a política nacional de preços de ingressos, evitando tabelamentos que deteriore as condições econômicas do cinema;
- VI - conceder financiamento e prêmios a filmes nacionais, de acordo com normas elaboradas pelo Conselho Deliberativo e aprovadas pelo Ministro da Educação e Cultura;
- VII - manter um registro de produtores, distribuidores e exibidores, com dados sobre os respectivos estabelecimentos;
- VIII - aprovar, para a concessão de estímulos pelo Poder Público, projetos de desenvolvimento da indústria cinematográfica;
- IX - produzir e adquirir filmes e diafilmes educativos ou culturais para fornecimentos a estabelecimentos de ensino e entidades congêneres ou para projeção sem finalidade lucrativa;
- X - selecionar filmes para participar em certames internacionais e orientar a representação brasileira nessas reuniões;
- XI - estabelecer normas de co-produção cinematográfica com outros países e regulamentar a realização de produções estrangeiras no Brasil;
- XII - fiscalizar, em todo o território nacional, o cumprimento das leis e regulamentos das atividades cinematográficas;
- XIII - arrecadar as suas rendas e estabelecer prazos para o seu recolhimento;
- XIV - aplicar multas e demais penalidades previstas nesta Lei”.

Em análise à norma constitutiva do INC, pode-se perceber a influência do governo militar na constatação de que se a indústria cinematográfica nacional já buscava seu espaço no mercado interno independentemente da obtenção ou não de apoio estatal, cabia agora ao Estado fortemente interventor a imposição de regras altamente nacionalistas a fim de desenvolver esta indústria, principalmente na importação, estímulo à produção e da obrigatoriedade de exibição e distribuição das produções nacionais. Pode-se constatar tais formas de fomento do desenvolvimento interno no artigo 13 do Decreto-Lei:

**“Art 13.** São extintas a ‘taxa cinematográfica para educação popular’ criada pelo art. 42 do Decreto-lei nº

1.949, de 30 de dezembro de 1939, e o imposto de importação e taxa de despacho aduaneiro sobre filmes cinematográficos compreendidos nos itens 37-06, 37-07-001, 37-07-003, 37-07-004, 37-07-005 e 37-07-006, da Tarifa das Alfândegas.

**Parágrafo único.** É concedida isenção do imposto de importação e da taxa de despacho aduaneiro, às películas sensibilizadas, filmes virgens, compreendidas nos itens 37-02-001, 37-02-003 e 37-02-004 da Tarifa das Alfândegas, ficando o Poder Executivo autorizado a suspender os benefícios de isenção, quando for necessário estimular a produção nacional daqueles produtos”.

Infelizmente, aqui igualmente é constatada censura, que começava a permear também essa manifestação artística ao impedir que conteúdos tidos pelo governo como incompatíveis com a ideologia e ideais prezados pela ditadura militar fossem difundidos. Tal forma de repressão pode ser vista no artigo 26 do Decreto-Lei:

“**Art 26.** A censura de filmes cinematográficos, para todo o território nacional, tanto para exibição em cinemas, como para exibição em televisão, é da exclusiva competência da União”.

Posteriormente, a Lei nº 5.848, de 07 de dezembro de 1972 veio a alterar alguns artigos do Decreto-lei nº 43/1966, intensificando a atuação e o controle da censura no mercado cinematográfico nacional.

### **Lei 5988/73 – Legislação dos Direitos Autorais**

A lei que intitula o presente tópico teve grande relevância para a tutela da indústria cinematográfica por vários motivos.

Além de trazer em seu bojo diversas definições referentes a esse ramo das Artes, atribui ao INC a responsabilidade do registro das obras intelectuais cinematográficas, pelo que foi criado naquela autarquia o Setor de Registro de Direitos Autorais, onde são inscritos argumentos e roteiros cinematográficos.

Igualmente por força dessa Lei, foi atribuída a função de arrecadar e distribuir os direitos autorais de execução pública <sup>22</sup> de obras musicais, lítero-musicais e de fonogramas ao ESCRITÓRIO CENTRAL DE ARRECADAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO – ECAD. Suas funções eram fiscalizadas pelo Governo Federal por meio do Conselho Nacional de Direito Autoral – CNDA <sup>23</sup>, até que a Constituição Federal de 1988 vedou, no inciso XVIII de seu artigo 5º, a interferência estatal no funcionamento de associações civis. Assim, o ECAD ficou integralmente desvinculado das disposições previstas no artigo 117 da Lei nº 5.988/73 <sup>24</sup> (automaticamente revogadas pela Carta Magna), haja vista tratar-se de normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, com aplicação imediata. Foi revogada pela Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, excetuando-se o art. 17 e seus §§ 1º e 2º, pela qual passou a ser alterada, atualizada e consolidada a legislação sobre direitos autorais.

### **Lei 6281/1975 – EMBRAFILME**

A Lei nº 6.281/75, além de extinguir o Instituto Nacional de Cinema, ampliou as atribuições da Empresa Brasileira de Filmes S.A. – EMBRAFILME,

<sup>22</sup> Definida como qualquer utilização de formas das expressões artísticas mencionadas fora do âmbito doméstico.

<sup>23</sup> Órgão que pertencia ao Ministério da Cultura até ser extinto pelo Governo Collor.

<sup>24</sup> **Art. 117.** Ao Conselho, além de outras atribuições que o Poder Executivo, mediante decreto, poderá outorgar-lhe, incumbe:

**I** - determinar, orientar, coordenar e fiscalizar as providências necessárias à exata aplicação das leis, tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil, sobre direitos do autor e direito que lhes são conexos;

**II** - autorizar o funcionamento, no País, de associações de que trata o título antecedente, desde que observadas as exigências legais e as que forem por ele estabelecidas; e, a seu critério, cassar-lhes a autorização, após, no mínimo, três intervenções, na forma do inciso seguinte;

**III** - fiscalizar essas associações e o Escritório Central de Arrecadação e Distribuição a que se refere o art. 115, podendo neles intervir quando descumprirem suas determinações ou disposições legais, ou lesarem, de qualquer modo, os interesses dos associados;

**IV** - fixar normas para a unificação dos preços e sistemas de cobrança e distribuição de direitos autorais;

**V** - funcionar, como árbitro, em questões, que versem sobre direitos autorais, entre autores, intérpretes, ou executantes, e suas associações, tanto entre si, quanto entre uns e outras;

**VI** - gerir o Fundo de Direito Autoral, aplicando-lhe os recursos segundo as normas que estabelecer, deduzidos, para a manutenção do Conselho, no máximo, vinte por cento, anualmente;

**VII** - manifestar-se sobre a conveniência de alteração de normas de direito autoral, na ordem interna internacional, bem como sobre problemas a ele concernentes;

**VIII** - manifestar-se sobre os pedidos de licenças compulsórias previstas em Tratados e Convenções Internacionais.

**Parágrafo único.** O Conselho Nacional de Direito Autoral organizará e manterá um Centro Brasileiro de informações sobre Direitos Autorais.

concedendo-lhe, inclusive, competência para a execução da política cinematográfica nacional <sup>25</sup>. Sociedade de economia mista, com personalidade jurídica de direito privado e vinculada ao Ministério da Educação e Cultura, tinha como principais atribuições:

“**Art. 2º.** A EMBRAFILME tem por objetivo a distribuição de filmes no exterior, sua promoção, realização de mostras e apresentação em festivais, visando à difusão do filme brasileiro em seus aspectos culturais, artísticos e científicos, como órgão de cooperação com o INC, podendo exercer atividades comerciais ou industriais relacionadas com o objeto principal de sua atividade”.

A título de curiosidade, prescreve a mesma legislação, em seu artigo 13, que

“Nos programas de que constar filme estrangeiro de longa-metragem, será estabelecida a inclusão de filme nacional de curta-metragem, de natureza cultural, técnica, científica ou informativa, além de exibição de jornal cinematográfico, segundo normas a serem expedidas pelo órgão a ser criado na forma do artigo 2º.

*Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, o órgão a ser criado na forma do artigo 2º estabelecerá a definição do filme nacional de curta-metragem”.*

Tal normativa, posteriormente denominada “**Lei do Curta**”, vem sendo sistematicamente descumprida desde 1990, já que, anteriormente, cientes da necessidade do cumprimento da ordem legislativa, os distribuidores começaram a produzir seus próprios curta-metragens a serem exibidos antes dos longas internacionais, o que invariavelmente culminava em obras de péssima qualidade e que gerou, paulatinamente, o abandono da iniciativa.

---

<sup>25</sup> “**Art . 6º** Fica a Empresa Brasileira de Filmes S.A. - EMBRAFILME autorizada a incluir outras atividades no seu campo de ação, para abranger:

**I** - co-produção, aquisição, exportação e importação de filmes;

**II** - financiamento à indústria cinematográfica;

**III** - distribuição, exibição e comercialização de filmes no território nacional e no exterior;

**IV** - promoção e realização de festivais e mostras cinematográficas;

**V** - criação, quando convier de subsidiárias para atuarem em qualquer dos campos de atividade cinematográfica;

**VI** - concessão de prêmios e incentivos a filmes nacionais, dentre estes o calculado proporcionalmente à renda produzida por sua exibição no País, de acordo com o que dispuser o órgão a ser criado na forma do artigo 2º”.

A inobservância ao preceito legal é lastimável, posto que tal iniciativa representaria um grande incentivo não só à indústria cinematográfica brasileira (principalmente por privilegiar os iniciantes na carreira cinematográfica, maiores interessados nessa modalidade de produção fílmica), mas à cultura nacional como um todo, enaltecendo nossa própria produção e expandindo os limites de exibição de curtas também para as grandes salas, sem os deixar circunscritos apenas a festivais e mostras de pequeno público.

### **Decretos 77299/76, 91.144/1985 e 93.881/86 – CONCINE**

Criado por meio do Decreto nº 77299 em 16 de março de 1976 e vinculado ao Ministério da Cultura pelo Decreto nº 91.144 de 15 de março de 1985, e diretamente subordinado ao Ministro do Estado, o Conselho Nacional de Cinema – CONCINE visava à orientação normativa, controle e fiscalização de diversas atividades atinentes à Sétima Arte, disciplinando as atividades cinematográficas em todo território brasileiro.

#### **“Art 2º - Compete ao CONCINE:**

- I - Assessorar o Ministro de Estado na formulação da política de desenvolvimento do cinema brasileiro;
- II - Baixar normas reguladoras da importação e exportação de filmes, impressos ou gravados, para cinema, televisão e outro qualquer meio de veiculação;
- III - Estabelecer condições de comercialização de filmes nacionais e estrangeiros, inclusive quanto a preços e prazos;
- IV - Formular a política nacional de preços de ingressos de cinema, evitando tabelamentos que deteriorem as condições econômicas do cinema;
- V - Regular a prestação de serviços de laboratórios e estúdios de som, locação de equipamentos e demais atividades concernentes à produção cinematográfica;
- VI - Estabelecer normas de co-produção cinematográfica com outros países, em articulação com o Ministério das Relações Exteriores;
- VII - Regular as condições de realização de produções cinematográficas estrangeiras no Brasil;
- VIII - Regular a realização do país de filmes produzidos com recursos provenientes da exploração de filmes estrangeiros no território nacional;
- IX - Estabelecer normas de registro de produtores, distribuidores, exibidores, laboratórios de som e imagem, importadores e exportadores de filmes e equipamentos cinematográficos;

X - Fixar o número de dias de exibição obrigatória de filmes nacionais de longa metragem, a participação percentual do produtor brasileiro na renda de bilheteria, e estabelecer a forma de cumprimento dessa exibição compulsória, por mês ou trimestre;

XI - Regular a reexibição do filme nacional no mesmo cinema para os efeitos da exibição compulsória, entendida reexibição como a programação do mesmo filme, transcorrido um determinado período de tempo de sua primeira exibição, no mesmo cinema;

XII - Regular a exibição compulsória de filme nacional exibido juntamente com filme estrangeiro;

XIII - Estabelecer normas para exibição obrigatória de filmes nacionais de curta metragem e jornais cinematográficos, inclusive regulando sua participação na receita de bilheteria;

XIV - Dispor sobre a forma de concessão pela EMBRAFILME de prêmio e incentivos a filmes nacionais dentre este o calculado proporcionalmente à renda produzida por sua exibição no país;

XV - Estabelecer normas sobre o uso de "borderô padrão", emissão e venda para uso compulsório pelas salas exibidoras nacionais de ingressos padronizados e o uso de máquinas registradoras para venda de ingressos e roletas, ou outro qualquer sistema que vise a aprimorar a fiscalização dos cinemas;

XVI - Estabelecer normas sobre a projeção nos cinemas do país de mensagens publicitárias;

XVII - Estabelecer normas sobre a contribuição para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional, devida pelos distribuidores ou produtores;

XVIII - Conceder o certificado de produto brasileiro ao filme assim considerado;

XIX - Estabelecer a definição de filme nacional de curta-metragem para os efeitos do artigo 13 da Lei nº 6.281, de 9 de dezembro de 1975;

XX - Fazer o registro de que trata o artigo 17 da Lei nº 5.988, de 14 de dezembro de 1973.

Parágrafo único. Das decisões do CONCINE caberá recurso para o Ministro da Educação e Cultura”.

E ainda:

“**Art 3º** - Compete ainda ao CONCINE fiscalizar em todo o território nacional o cumprimento das leis e regulamentos relativos às atividades cinematográficas, bem como aplicar multas e demais penalidades previstas na legislação.

§ 1º É assegurado ao CONCINE, por intermédio de seus funcionários especialmente designados, o direito de examinar a escritura comercial de produtores, distribuidores, exibidores, para verificar a exatidão das receitas atribuídas a cada uma das partes, quando se tratar de filmes nacionais.

§ 2º O CONCINE poderá estabelecer convênio com a Empresa Brasileira de Filmes S.A. - EMBRAFILME, para realizar a fiscalização das atividades cinematográficas, atribuindo aos agentes de fiscalização indicados pela EMBRAFILME os poderes necessários à sua execução.

§ 3º É assegurado aos funcionários do CONCINE, especialmente designados, o livre ingresso nos cinemas, em todo o território nacional, no exercício de suas funções”.

Posteriormente, o Decreto nº 93.881, de 23 de dezembro de 1986, não só revogou o Decreto criador do Conselho, mas também atribuiu ao CONCINE, no inciso XVI de seu artigo 5º, competência para registrar os direitos autorais das obras cinematográficas.

### **Lei 6800/1980**

A importância da Lei nº 6800 de 25 de junho de 1980 reside no fato de ter sido a gênese das medidas eficazes contra a pirataria de filmes cinematográficas, ao ordenar que

**"Art. 83.** Os cassetes, cartuchos, discos, videofonograma e aparelhos semelhantes, contendo fitas de registro de som gravadas, não poderão ser vendidos, expostos à venda, adquiridos ou mantidos em depósitos para fins de venda, sem que seu corpo conste, em destaque e integrando-o de forma indissociável, o número de inscrição no Cadastro Geral de Contribuinte - CGC, do Ministério da Fazenda, da empresa responsável pelo processo industrial de reprodução da gravação”.

### **Resolução 87, de 29 de julho de 1983**

Por meio desta Resolução, que instituiu a obrigatoriedade da utilização de etiqueta de controle para reproduções de filmes gravados em videocassetes, o CONCINE passou a exigir o registro preliminar (na EMBRAFILME) das matrizes de obras cinematográficas destinadas à reprodução de fitas de videocassete, contanto que cumprissem os seguintes requisitos:

a) fossem elaboradas no Brasil, a partir de filmes nacionais (como tais considerados pela legislação vigente), aos quais o CONCINE tivesse atribuído Certificado de Produto Brasileiro ou detivesse documento equivalente emitido por autoridade competente antes da criação do órgão, ou do INC;

b) tivessem sido importadas com a estrita observância das disposições legais e administrativas vigentes;

c) comprovassem fosse o requerente titular dos direitos de exploração do título da obra no país, no suporte de videocassete.

### **Lei 7505/1986 – “Lei Sarney”**

Primeira lei de incentivo à cultura, a Lei 7505, de 02 de julho de 1986, visava ao estímulo do desenvolvimento das sociedades empresárias no patrocínio de eventos culturais, por meio de atrativos como dedução de 2% (dois por cento) do Imposto de Renda referente a pessoas jurídicas e 10% (dez por cento) a pessoas físicas.

Aqui, inexistia sistematização para obtenção do patrocínio, mas apenas uma relação direta entre investidor e empresa produtora, bastando para a efetivação apenas o cadastramento da empresa, e não do projeto.

### **Decreto 99226/1990**

Em 27 de abril de 1990, o então Presidente da República Fernando Collor de Melo extinguiu, por meio do Decreto nº 99.226, todos os organismos culturais de âmbito federal.

### **Portarias 243 e 244, de 1990**

A Portaria nº 233, de 20 de novembro de 1990, proveniente da Secretaria da Cultura, aprovou Regimento Interno (posteriormente alterado pela Portaria nº 244, de 23 de novembro de 1990), conferindo à Coordenação de Atividades Audiovisuais as funções de execução de registros e controle das atividades audiovisuais, bem como de acompanhamento e fiscalização do cumprimento da legislação.

## **Lei 8313/1991 – Lei Federal de Incentivo à Cultura (“Lei Rouanet”)**

Criada no ano de 1991 e regulamentada somente quatro anos depois (quando entrou em vigência), essa lei foi proposta pelo então Secretário da Cultura, SERGIO ROUANET, em substituição à Lei Sarney, pelo que ficou conhecida como LEI ROUANET.

Em sua elaboração, foram utilizadas técnicas internacionais de aprovação e de incentivo à cultura, pelas quais as empresas interessadas em aderir a seus preceitos revertem parte do imposto de renda devido a doações ou patrocínios a projetos culturais de modo geral. Assim, pessoas físicas e jurídicas podem abater até 6 a 4% (seis e quatro por cento), respectivamente, do total do imposto devido.

A obtenção de financiamento por essa lei pode acontecer por três caminhos diferentes: a obtenção de recursos públicos através do Fundo Nacional de Cultura (FNC); por recursos oriundos de incentivo fiscal (Mecenato) e, por fim, pelos recursos privados (Ficart).

As modificações realizadas na Lei Rouanet, por meio da Lei 9.874, de 1999, e pela Medida Provisória número 2228-1, de 2001 (modificada pela Lei 10454 de 2002), viabilizaram que mais duas modalidades de incentivo fossem estatuídas, as quais contemplam projetos audiovisuais de duração específica. Vejamos em quais artigos especificamente tal modalidade artística é beneficiada.

*Artigo 18:* preceitua tal fragmento do texto legislativo que pessoas jurídicas podem deduzir de seus impostos de renda devidos até o valor integral daquele utilizado para custear, como patrocínio ou doação, obras audiovisuais de curta e média-metragem, além de festivais e projetos de preservação e difusão dessas expressões artísticas.

Cabe à ANCINE a aprovação não só de projetos de festivais internacionais, mas também daqueles de curtas e médias metragens, séries, telefilmes, minisséries e programas de televisão de caráter educativo e cultural cujo proponente tenha requisitado seu enquadramento em um dos mecanismos de incentivo (como a Lei do Audiovisual).

Todavia, importante destacar que a empresa que optar pela modalidade declarada no artigo 18 da Lei Rouanet não poderá deduzir o valor da doação ou patrocínio como sendo “despesa operacional”.

*Artigo 25:* aqui, abre-se a possibilidade de as pessoas jurídicas deduzirem 30% (trinta por cento) do valor investido em projetos de seus Impostos de Renda e 40% (quarenta por cento) dos que foram doados a projetos de obras audiovisuais. Nessa modalidade, o contribuinte pode deduzir os valores despendidos nas doações e patrocínios como “despesas operacionais”.

Importantíssima para o desenvolvimento da cinematografia no Brasil, essa Lei é alvo de diversas discussões e projetos de mudanças, a fim de aprimorá-la e, conseqüentemente, aperfeiçoar igualmente nossa indústria cinematográfica.

Para tanto, o Ministério da Cultura apresentou proposta para alteração da Lei Rouanet prevendo a suspensão da reserva de direitos autorais dos bens e serviços realizados com seus benefícios (renúncia fiscal) em favor do governo. Com isso, ficaria estabelecido que, um ano e meio após a realização da obra custeada com os recursos públicos, a administração pública federal poderia dispor dela para fins educacionais. Isso possibilitaria a exibição, em uma faixa de programação educativa, da produção audiovisual realizada com recursos decorrentes da lei<sup>26</sup>.

Outra alteração prevista nas propostas de mudança da lei Rouanet diz respeito a sua democratização. Conforme dados do Ministério da Cultura, cerca de 80% (oitenta por cento) da verba fica concentrada somente no Rio de Janeiro e em São Paulo, o que é inadmissível considerando-se o potencial artístico do país como um todo. Assim, houve apresentação de projeto de alteração com vistas a corrigir os rumos da Lei Rouanet.

Além do problema da concentração de grande parte da renda obtida nas mãos de poucos, outro impasse diz respeito igualmente à maneira como é gerido o capital. Atualmente, enquanto o poder público cede cerca de 97% (noventa e sete por cento) dos subsídios totais na categoria “Mecenato”, cabe ao setor privado apenas os outros 3% (três por cento), resignando-se, assim, a

---

<sup>26</sup> <http://www1.folha.uol.com.br/folha/ilustrada/ult90u544524.shtml>.

somente definir o que será financiado, sem arcar com sua parte na chamada “parceria público-privada”<sup>27</sup>. Como forma de solucionar a questão, outra mudança proposta é que, ao invés de a empresa que acatar um projeto já aprovado pela Lei Rouanet poder financiar 30% (trinta por cento) ou 100% (cem por cento) da produção artística, poderá arcar também com porcentagens de sessenta, setenta, oitenta e noventa por cento, ou até mesmo integralmente<sup>28</sup>.

Ainda, da maneira como está disposta, a Lei Rouanet privilegia somente as obras em que a propaganda possa ser explorada, geralmente com a presença de personalidade renomadas e já conhecidas, em detrimento das experimentais.

### **Lei 8401/1992**

Criada em 08 de janeiro de 1992, essa lei dispõe sobre o controle de autenticidade das cópias das obras audiovisuais.

Tem como preocupação precípua a segurança às obras audiovisuais nacionais, de condições mínimas de paridade de condições de competir no mercado, estimulando sua produção, distribuição, exibição e divulgação no mundo inteiro, como maneira de preservar sua memória e documentos a ela relativos, estabelecendo condições importantes a um sistema de informações sobre sua comercialização.

Entre suas outras finalidades, engendra oito definições de modalidades de obras audiovisuais, apontando os requisitos necessários para ser assim definida e apontando exigências referentes às estrangeiras. Além disso, estimula a associação de capitais nacionais e internacionais, estabelecendo o Sistema de Informações de Controle de Comercialização de Obras Audiovisuais – SICOA, tornando obrigatório “o registro dos contratos de produção, cessão dos direitos de exploração comercial, importação e exportação de obras audiovisuais em qualquer suporte ou veículo, no órgão competente”.

---

<sup>27</sup>[http://www.paranaonline.com.br/editoria/almanaque/news/369437/?reference\\_id=bb67f8823aad94d41867de51be82365d9f0ccd61](http://www.paranaonline.com.br/editoria/almanaque/news/369437/?reference_id=bb67f8823aad94d41867de51be82365d9f0ccd61)

<sup>28</sup> <http://www.parana-online.com.br/editoria/almanaque/news/365924/>

Complementando tal dispositivo legal, o Decreto nº 567, de 11 de junho de 1992, impõe que o registro daquelas obras deve ser realizado na Secretaria de Cultura da Presidência da República, ou, conforme o texto normativo, “em outro órgão ou entidade a quem essa atribuição for delegada, ocasião em que será emitido para cada título e respectivo mercado um certificado de registro”.

### **Lei 8685/1993 – “Lei do Audiovisual”**

Criada em 20 de julho de 1993, visou à fomentação da indústria cinematográfica e do audiovisual, permitindo que pessoas físicas e jurídicas investissem em produções cinematográficas nacionais independentes.

Essa lei foi muito importante para a preservação do nosso acervo histórico em audiovisual, haja vista prescrever a obrigatoriedade da existência de depósito na Cinemateca Brasileira para armazenamento de cópias de obras audiovisuais resultantes da utilização de recursos incentivados ou que tenham merecido prêmio em pecúnia concedido pelo Governo Federal.

A Lei do Audiovisual tem como principais formas de incentivo, as discriminadas em seus artigos 1º e 3º, a saber:

**“Artigo 1º.** [...] autoriza que sejam abatidos do imposto de renda, de pessoas jurídicas e físicas, os valores utilizados na compra de certificados de investimento de obras audiovisuais de produção independente, até o limite de 3% do IR para pessoas jurídicas e 6% para pessoas físicas. Além desse abatimento, a lei autoriza ainda que o valor investido seja lançado na contabilidade da empresa com despesa operacional”.

**“Artigo 3º.** [...] autoriza que os contribuintes do imposto de renda sobre o crédito ou remessa para o exterior de rendimentos decorrentes da exploração comercial de obras audiovisuais estrangeiras no Brasil, utilizem 70% do imposto devido para investimento na co-produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente”.

Na gestão do ministro FRANCISCO WEFFORT adotaram-se propostas que culminaram com algumas modificações nessa Lei, tais como a ampliação de dedução de 1 para 3% (um para três por cento) do imposto devido para pessoas jurídicas interessadas em investimentos nessa área.

Ademais, dobrou-se o limite, por projeto, de 1.700.000 para 3.400.000 UFIRs (Unidade Fiscal do Imposto de Renda), além de ter sido reduzida a contrapartida do produtor de 40 para 20% (quarenta para vinte por cento).

Aos investidores foi permitida a dedução mensal, e não apenas no fim do ano, como era originalmente previsto na Lei do Audiovisual.

Nesse momento, a política do Ministério da Cultura concentrou-se no setor do audiovisual, pelo que o então Presidente da República, FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, chegou a afirmar que o setor do audiovisual poderia ter, na segunda metade da década de 1990, significação semelhante a da indústria automobilística na segunda metade da década de 50.<sup>29</sup>

### **Lei 9323/1996**

A lei supramencionada foi alterada pela Lei nº 9323 de 1996 e pela Medida Provisória nº 2228-1 de 2001, sendo esta última alterada pela Lei 10.454 de 2002, e objetiva o estabelecimento de mecanismos de incentivos fiscais, que não só fomentam a produção de obras audiovisuais brasileiras de produção independente, mas também possibilitam a realização de projetos para toda a parte de exibição, distribuição e infraestrutura técnica.

Entre eles, pode-se mencionar os previstos nos artigos 1º e 3º da Lei do Audiovisual, quais sejam:

*Artigo 1º.* Permite que pessoas físicas e jurídicas abatam integralmente do imposto de renda o valor despendido na aquisição de Certificados de Investimentos (CI) representativos dos direitos de comercialização de obras cinematográficas de produção independente e de projetos de distribuição, exibição e infraestrutura técnica, desde que não ultrapassem três ou seis por cento do valor total devido em razão do tributo.

*Artigo 3º.* Esse artigo dá como alternativa às empresas estrangeiras contribuintes do imposto de renda pago sobre o crédito ou remessa de

---

<sup>29</sup> **Cinema no Mundo: indústria, política e mercado: América Latina / organização Alessandra Meleiro**, -- São Paulo: Escrituras Editora, 2007, -- (Coleção Cinema no mundo; v. 2). Pág. 123.

rendimentos decorrentes da exploração de obras audiovisuais no mercado nacional o abatimento de 70% (setenta por cento) do imposto de renda devido, contanto que invista o valor equivalente em:

- “- desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem de produção independente;
- co-produção de obras cinematográficas brasileiras de curta, média e longa metragens, de produção independente;
- co-produção de telefilmes e minisséries brasileiras de produção independente”<sup>30</sup>.

Ainda, as empresas que optarem por essa modalidade de incentivo ficam isentas do pagamento da chamada Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE, a qual incide em 11% (onze por cento) sobre o crédito ou remessa para o exterior dos rendimentos decorrentes da exploração do mercado audiovisual brasileiro.

### **Medida Provisória nº 2228-1/2001**

Esse ato Executivo, além de alterar dispositivos das Leis Rouanet e de Audiovisual e criar o Conselho Superior de Cinema (art. 3º<sup>31</sup>) e a ANCINE (Art. 5º<sup>32</sup>), regulamentou outras modalidades de incentivo fiscal, entre elas, as explicitadas nos artigos 39, X, e 41, a saber:

<sup>30</sup> **Manual do Produtor. Cinema & Audiovisual - Leis de Incentivo.** Rio de Janeiro: ANCINE, 2005. Pág. 20.

<sup>31</sup> “**Art. 3o** Fica criado o Conselho Superior do Cinema, órgão colegiado integrante da estrutura da Casa Civil da Presidência da República, a que compete:

I - definir a política nacional do cinema;

II - aprovar políticas e diretrizes gerais para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional, com vistas a promover sua auto-sustentabilidade;

III - estimular a presença do conteúdo brasileiro nos diversos segmentos de mercado;

IV - acompanhar a execução das políticas referidas nos incisos I, II e III;

V - estabelecer a distribuição da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica - CONDECINE para cada destinação prevista em lei”.

32 “**Art. 5o** Fica criada a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, autarquia especial, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, observado o disposto no art. 62 desta Medida Provisória, órgão de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica, dotada de autonomia administrativa e financeira.

§ 1o A Agência terá sede e foro no Distrito Federal e escritório central na cidade do Rio de Janeiro, podendo estabelecer escritórios regionais.

§ 2o O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior supervisionará as atividades da ANCINE, podendo celebrar contrato de gestão, observado o disposto no art. 62”.

*Artigo 39, inciso X* <sup>33</sup>. Por ele, programadoras internacionais de televisão por assinatura são isentas da CONDECINE <sup>34</sup>, desde que apliquem 3% (três por cento) do valor do crédito ou da remessa em produções de obras cinematográficas e videofonográficas nacionais de produção independente, telefilmes, minisséries e programas de televisão de caráter educativo e cultural, brasileiros e de produção independente.

*Artigo 41 (FUNCINES)* <sup>35</sup>: Os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional – FUNCINES são fundos de investimento destituídos de personalidade jurídica (haja vista serem constituídos como condomínios fechados) e geridos por instituição financeira autorizada a funcionar pelo Banco do Brasil.

São valorosos para o desenvolvimento do cinema nacional porque os recursos nele captados são destinados exclusivamente a projetos aprovados

33 **Art. 39.** São isentos da CONDECINE:

X - a CONDECINE de que trata o parágrafo único do art. 32, referente à programação internacional, de que trata o inciso XIV do art. 1o, desde que a programadora beneficiária desta isenção opte por aplicar o valor correspondente a 3% (três por cento) do valor do pagamento, do crédito, do emprego, da remessa ou da entrega aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, das importâncias relativas a rendimentos ou remuneração decorrentes da exploração de obras cinematográficas ou videofonográficas ou por sua aquisição ou importação a preço fixo, bem como qualquer montante referente a aquisição ou licenciamento de qualquer forma de direitos, em projetos de produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de longa, média e curta metragens de produção independente, de co-produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente, de telefilmes, minisséries, documentais, ficcionais, animações e de programas de televisão de caráter educativo e cultural, brasileiros de produção independente, aprovados pela ANCINE. (Inciso incluído pela Lei nº 10.454, de 13.5.2002)".

<sup>34</sup> **Art. 32.** A Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE terá por fato gerador a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas. (Vide Lei nº 10.454, de 13.5.2002)

Parágrafo único. A CONDECINE também incidirá sobre o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega, aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas ou por sua aquisição ou importação, a preço fixo".

35 **Art. 41.** Os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES serão constituídos sob a forma de condomínio fechado, sem personalidade jurídica, e administrados por instituição financeira autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil ou por agências e bancos de desenvolvimento. (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006)

§ 1o O patrimônio dos FUNCINES será representado por quotas emitidas sob a forma escritural, alienadas ao público com a intermediação da instituição administradora do Fundo.

§ 2o A administradora será responsável por todas as obrigações do Fundo, inclusive as de caráter tributário.

(NR)".

pela ANCINE. Eles têm prazo de duração especificado em regulamento próprio, sendo de no máximo 360 (trezentos e sessenta) dias para constituição e outros 360 (trezentos e sessenta) dias para o investimento propriamente dito.

Seus recursos podem ser destinados a:

“- Projetos de obras cinematográficas brasileiras de produção independente e de obra cinematográfica ou videofonográfica seriada, produzida com no mínimo 3 e no máximo 26 capítulos, e, ainda, telefilmes brasileiros de produção independente;

- Projetos de construção de salas de exibição;

- projetos de reforma ou recuperação de salas de exibição;

- Projetos de distribuição de obra isolada ou de conjunto de obras em salas;

- Projetos de distribuição de obra isolada ou de conjunto de obras em vídeo;

- Projetos de distribuição de obra isolada ou de conjunto de obras no exterior;

- Projetos de aquisição de ações de empresas brasileiras de capital aberto, constituídas para a produção, comercialização, distribuição ou exibição de obras cinematográficas brasileiras de produção independente;

- Projetos de aquisição de direitos de distribuição de filmes como avanço sobre distribuição, apresentado por distribuidoras”<sup>36</sup>.

Nessa modalidade de incentivo, até o período de apuração referente ao ano-calendário de 2010, as pessoas jurídicas submetidas à tributação com base no lucro real poderão deduzir de seus impostos de renda uma parte do valor referente àqueles aplicados na aquisição de cotas dos FUNCINES.

### **Lei 10179/2001 – Conversão da Dívida**

---

<sup>36</sup> **Manual do Produtor. Cinema & Audiovisual - Leis de Incentivo.** Rio de Janeiro: ANCINE, 2005. Pág. 53.

O artigo 1, V, da lei acima, combinado com o artigo 74 da Medida Provisória 2228-1 de 2001 permite a utilização de recursos provenientes da Conversão da Dívida Brasileira em projetos de obras cinematográficas e videofonográficas independentes nacionais, de distribuição, exibição e divulgação mundiais, assim como sua preservação para fins de acervo histórico.

#### **Decreto nº 6.590/2008**

Dispõe acerca da fiscalização das atividades cinematográficas, atribuindo à ANCINE o papel de agente fiscalizadora.

## 5. LEIS DE INCENTIVO

Protegida constitucionalmente <sup>37</sup>, a obrigação imposta aos dirigentes do Estado no sentido de proporcionar ambiente adequado ao desenvolvimento cultural torna-se discutível quando se analisa o atual cenário em que atuam os profissionais da área audiovisual, especialmente aqueles que trabalham diretamente com produção cinematográfica.

Infelizmente, a mera injeção de recursos não se faz suficiente para se atingir nível ideal de produção cinematográfica. Vejamos os números:

“Para se ter uma idéia do investimento da União na atividade audiovisual, pode-se tomar como exemplo o período de 1995 a 2002, quando chega-se à cifra de US\$ 421.023.728. Esses dados demonstram que houve na área do audiovisual independente brasileiro um investimento de porte considerável, cuja média por ano foi superior a US\$ 46 milhões. Tal número contrasta com aquele invertido no período imediatamente anterior (1980-1989), quando o investimento no setor era da ordem de US\$ 10 a US\$ 13 milhões por ano, em média. Portanto, o valor médio do investimento anual da União agregado aos investimentos realizados pelos estados e municípios, seja por dotação direta, seja por leis de incentivo, redundam em um número que pode vir a ser superior a US\$ 65 milhões por ano. A situação paradoxal é que nunca houve tanto investimento no setor, e mesmo assim o desempenho de mercado ficou aquém das médias históricas. Portanto, a conclusão a que se pode chegar é a de que a solução para os problemas da indústria do audiovisual não depende apenas da injeção de recursos estatais. O principal mérito dos recursos oriundos das leis de incentivo foi o fato de que eles foram os responsáveis pela reativação da produção de filmes. Tanto que, entre 1994 e 1999, foram produzidos 116 longas-metragens, 80 documentários e um grande número de curtas-metragens no País, com investimentos de US\$ 332 milhões em produção e comercialização. Tomando-se como exemplo o período de 1995 a 2002, de acordo com o relatório da Secretaria do Audiovisual, do Ministério da Cultura (SDAv/MinC), foram apoiados 1.199 filmes, sendo 190 longas de ficção, 669 curtas-metragens e 340 documentários, não especificados quanto à duração”. <sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> “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”.

<sup>38</sup> **Cinema no Mundo: indústria, política e mercado: América Latina / organização Alessandra Meleiro**, -- São Paulo: Escrituras Editora, 2007, -- (Coleção Cinema no mundo; v. 2). Pág. 120.

### 5.1. Tutela estatal e incentivos fiscais ao desenvolvimento das artes.

Muito se discute nos dias de hoje acerca das leis de incentivo fiscal, garantidoras da possibilidade de fornecimento de subsídios para concretização de obras de arte em diversos âmbitos.

Em um primeiro momento de suas implementações, mudanças benéficas no sistema de produção foram sentidas, tais como o fato de que os custos iniciais de uma produção média estarem bem acima dos patamares históricos do mercado.

Um dos exemplos atuais mais difundidos para exemplificação dessa nova realidade é a vasta discussão acerca da reformulação da multimencionada Lei Rouanet, a fim de que todos os estados (e não só Rio de Janeiro e São Paulo), como já foi referido, possam ser beneficiados com os subsídios arrecadados em sua função.

A respeito do tema, vale a pena dedicar uma parte do presente trabalho para explanação acerca das valiosas lições do mestre RONALD DWORKIN<sup>39</sup>.

Em conferência proferida no *Metropolitan Museum of Art*, em Nova Iorque, há mais de 25 anos (abril de 1984), o autor pondera acerca do patrocínio estatal às artes em geral, e do interesse da população como um todo em fazê-lo.

Para tanto, pontua que existem dois tipos de abordagem para o tema: a *econômica*, pela qual

“uma comunidade deve ter o caráter e a qualidade da arte que deseja comprar ao preço necessário para obtê-la”<sup>40</sup>,

e a *sublime*, que

“volta as costas ao que as pessoas pensam que querem; em vez disso, concentra-se no que é bom que as pessoas tenham. Insiste em que a arte e a cultura devem alcançar certo grau de refinamento, riqueza e excelência para que a

---

<sup>39</sup> DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio / Ronald Dworkin: tradução Luís Carlos Borges**. – São Paulo: Martins Fontes, 2000. – (Justiça e direito). Págs. 329-347.

<sup>40</sup> Op. Cit. Pág. 329.

natureza humana floresça, e que o Estado deve prover essa excelência se as pessoas não o fazem ou não têm como fazê-lo”.<sup>41</sup>

Ressalta que, muito embora à primeira vista a abordagem econômica possa dar a entender que o Estado não deveria patrocinar as manifestações artísticas, uma reflexão mais aprofundada leva a crer que se tal responsabilidade fosse deixada somente a cargo do mercado o público teria a arte que realmente quisesse pelo preço que estivesse disposto a pagar. Por outro lado, se o patrocínio decorresse igualmente do erário, isso significaria que o público como um todo estaria despendendo mais em artes do que realmente gostaria, em detrimento de outro setor em que a renda poderia ser investida. Assim, tal abordagem parece excluir o subsídio público.

Já a abordagem *sublime* parece ser muito mais promissora quando tomada como sendo a que decidimos quanto devemos gastar em arte coletivamente indagando as custas de alcançarmos um alto padrão cultural.

Contudo, o autor ressalta os aspectos negativos de tal abordagem, ao pontuar que os que mais se beneficiariam com os subsídios seriam aqueles com melhores condições financeiras, posto que foram doutrinados a usufruir as artes em geral. Além disso, tal abordagem aos olhos do autor parece ser extremamente paternalista, haja vista que um estado que se diz democrático não poderia lançar mão de seu monopólio para impor julgamentos acerca do que se quer consumir aceitos apenas por uma minoria.

Assim, constatando o fracasso da segunda teoria, o autor se posiciona por estudar de forma mais acurada a abordagem *econômica*. Ao fazê-lo, pondera que, nessa abordagem, talvez seja possível aceitar o subsídio público às artes, ao cogitar que, no final das contas, o que se está disposto a pagar depende, na verdade, de quanto se tem para gastar no todo. Todavia, nos lembra que as artes e as humanidades constituem os chamados “bens públicos”, e, assim sendo, deveriam ser apoiadas com o tesouro público mais do que com recursos de particulares.

---

<sup>41</sup> Idem.

Ao serem assim classificados, não poderiam ficar a cargo do mercado por ser muito complicado impedir os que não pagam de recebê-lo e usufruir o benefício gratuitamente.

Algumas experiências culturais não são bens públicos por serem facilmente excluídos os que não possuem meios financeiros de obtê-la (por exemplo, a exibição de filmes em grandes salas). Porém, como bem pontua o autor,

“o problema dos bens públicos pode surgir de forma parcial ou mista, quando transações privadas têm como efeito excedentes que outros valorizam e dos quais não podem ser excluídos”<sup>42</sup>.

Assim, cogita que talvez a arte deva ser considerada como um bem público misto, pelo que se justificaria algum subsídio estatal, ou seja, implica em crer que quando alguém se enriquece culturalmente, a sociedade como um todo se beneficia. Todavia, conclui com a afirmação de que os efeitos *erga omnes* da aquisição de bens culturais não seriam poderosos o suficiente a justificar um nível substancial de apoio financeiro público.

Após longa reflexão sobre o tema, o autor conclui que a arte tem os requisitos necessários para merecer o patrocínio estatal, contanto que a finalidade do incentivo seja primordialmente proteger a estrutura, atentando para a diversidade e qualidade da cultura como um todo, não para o que as autoridades consideram em seu particular ser a mais refinada manifestação artística.

Por fim, alerta que

“o auxílio deve ser oferecido como subsídios indiscriminados, tais como isenções de impostos para doações a instituições culturais em vez de subsídios específicos a instituições particulares, salvo se a doação privada demonstrar que prejudica mais que favorece a diversidade e a inovação”<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Op. Cit. Pág. 343.

<sup>43</sup> Op. Cit. Pág. 347.

## 5.2. Proposta de Emenda Constitucional 150 (PEC 150)

Trazendo possibilidade de novos e positivos rumos à tutela constitucional da atividade cinematográfica, a Proposta de Emenda Constitucional 150 (PEC 150), votada pelo plenário da Câmara dos Deputados em 15 de setembro deste ano, promete significativas melhorias no tocante aos recursos destinados à cultura nacional.

Em tramitação desde 2001, a PEC 150 visa a estipular os percentuais de tributos destinados à preservação do patrimônio cultural brasileiro e produção e difusão da cultura nacional.

Contando com o apoio da quase totalidade da classe artística brasileira, tal proposta se faz necessária ao fomento, desenvolvimento e preservação da identidade e da diversidade culturais nacionais, bem como a promoção e universalização do acesso da população às obras significativas para nossa identidade histórica.

Tal proposta não passa despercebida ao mercado cinematográfico. Segundo o Presidente do Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), o cineasta cearense ROSEMBERG CARIRI,

*as entidades do audiovisual brasileiro estão atentas e mobilizadas na defesa da aprovação da nova legislação que significará uma significativa ampliação dos recursos destinados à cultura – e conseqüentemente ao audiovisual brasileiro, capaz de gerar emprego e renda para muitos brasileiros.*

Nesse diapasão, igualmente concorda com os benefícios gerados com a aprovação da PEC 150 o presidente do Conselho Nacional de Cineclubes Brasileiros (CNC), ANTONIO CLAUDINO DE JESUS. Para ele,

*o acesso e fruição da cultura é um direito constitucional que deve ser garantido a todos os cidadãos brasileiros e neste sentido esperamos que a aprovação da PEC 150 determine a ampliação dos mecanismos e dos recursos destinados a acessibilidade, garantindo a melhoria da qualidade de vida de todos. Por isso apoiamos sua aprovação e estamos mobilizando os cineclubes e*

*cineclubistas do país para o acompanhamento da votação.*<sup>44</sup>

Reforçando a concretização da aprovação da emenda constitucional, foi aprovado por unanimidade o substitutivo do deputado JOSÉ FERNANDO APARECIDO DE OLIVEIRA (Minas Gerais) pela comissão especial que analisa quatro propostas de emenda à Constituição (PECs) que vinculam recursos dos orçamentos da União, dos estados e dos municípios para a área da cultura e a preservação do patrimônio (324/01, 427/01, 150/03 e 310/04). Tal parecer destina à preservação do patrimônio cultural brasileiro 2% (dois por cento) dos impostos federais, 1,5% (um e meio por cento) dos impostos estaduais e distritais e 1% (um por cento) da arrecadação com impostos municipais.

Segundo o presidente da comissão especial, deputado MARCELO ALMEIDA (Paraná), atualmente, o orçamento da cultura representa 0,5% (meio por cento) das receitas federais, o que equivale a cerca de R\$ 1,3 bilhão (um bilhão e trezentos milhões de reais). Se esse percentual subir para 2% (dois por cento), a União será obrigada a destinar cerca de R\$ 5,3 bilhões (cinco bilhões e trezentos milhões) para o setor.

O texto aprovado incluiu uma sugestão do deputado ZEZÉU RIBEIRO (Bahia) para substituir na PEC o termo cultura nacional por apenas cultura, para o qual tal expressão poderia dar margem a interpretações desfavoráveis e impedimentos decorrentes de burocratizações excessivas.

Após a aprovação, os deputados GERALDO MAGELA (Distrito Federal) e PAULO ROCHA (Pará) prometeram trabalhar para que a PEC não fique parada no plenário por causa de pressões da área econômica do governo.

MARCELO ALMEIDA considerou a aprovação histórica. Para ele,

*Cultura é uma questão de soberania nacional. E hoje é um dia de grandes conquistas para a cultura do País, com a aprovação dessa PEC e do Plano Nacional de Cultura. O plano foi aprovado nesta manhã na Comissão de Educação e Cultura.*<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> <http://www.culturadigital.br/cineclubes/?p=645>.

<sup>45</sup> <http://www.culturadigital.br/cineclubes/?p=835>.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, constata-se um cenário otimista ao cinema nacional.

A Constituição de 1988, com seu espírito libertário de influências dos ideários de igualdade, liberdade e fraternidade, tão difundidos com a Revolução Francesa, foi determinante para o salto qualitativo experimentado pela atividade cinematográfica nacional.

Seja com a implementação de leis de incentivo fiscal, seja pelo prestígio cada vez mais obtido no âmbito interno do país e no mundo como um todo, os efeitos da efetiva tutela constitucional nesse setor de nossa cultura são cada vez mais sentidos e aprimorados, para que se expandam cada vez mais.

Todavia, se existe um lado positivo de desenvolvimento e reconhecimento por todos, ainda há muito que se fazer, em face dos desafios futuros a serem superados.

Os efeitos da temida “indústria cultural”, pela qual a crescente demanda por obras culturais massificadas, que engolem grande parte do orçamento destinado à cinematografia, acabam por esmagar aqueles que ousam fazer algo diverso, e não conseguem em virtude da falta de recursos.

Além disso, há muito que se fazer para que o uso de novas tecnologias de livre distribuição de audiovisuais não acabe por ferir de morte as ambições dos profissionais da área, desgostosos com as dificuldades que terão que enfrentar para conseguirem obter seu sustento das obras artísticas que produzem. Aqui, o Direito cumprirá papel fundamental não só na tutela dos direitos autorais, mas ao se ver obrigado a se renovar para conseguir resolver os impasses surgidos com as sempre crescentes e cada vez mais sofisticadas formas de tecnologia. A tão famosa “pirataria” é um clássico exemplo.

Denominação vulgar para a atividade de copiar, reproduzir ou utilizar indevidamente (sem expressa autorização dos respectivos titulares) gravações de imagens ou qualquer outro suporte físico que contenha obras intelectuais legalmente protegidas <sup>46</sup>, esse atual pesadelo dos profissionais da área de

---

<sup>46</sup> GANDELMAN, Henrique. **De Gutenberg à Internet: direitos autorais na era digital.** – 3ª ed. – Rio de Janeiro: Record, 2000. Pág. 92.

audiovisual significará campo fértil para discussões jurídicas visando à solucionar a questão, seja com punições severas, seja com a constatação que dificilmente se conseguirá punir todos os que com ela se beneficiam, buscando-se, então, maneiras de se tirar proveito das novas tecnologias, rendendo-se à democratização cultural.

Não obstante as questões já abordadas, ainda há que se falar nas condições trabalhistas enfrentadas pelos profissionais do audiovisual.

Seja pela errônea mas, infelizmente, amplamente difundida visão de que tal atividade é um mero *hobby*, e que os profissionais que nela atuam o fazem somente por prazer, os direitos trabalhistas tão reclamados em diversas profissões acabam negligenciados quando se trata dos *sets* de filmagem.

Embora constitucionalmente garantidas, as remunerações referentes a horas extras, adicionais noturnos e ambientes insalubres, ou qualquer tipo de incremento remuneratório pelas horas a mais que permanecem em *sets* de filmagem, não são respeitados quando se trata dos profissionais da tão importante área do audiovisual, pelo que, cada vez mais, os profissionais estão se fortalecendo em sindicatos a fim de reivindicarem melhores condições de trabalho.

Ainda não obtemos um cenário cinematográfico ideal em nosso país; mas a certeza de que as diretrizes constitucionais que o protegem estão sendo cada vez mais respeitadas e seguidas já é um excelente começo.

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 1999.

BATALHA, Wilson de Souza Campos – **Tratado de direito internacional privado**. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1977.

DAHL, Gustavo. **Manual do Produtor – Cinema & Audiovisual (Leis de Incentivo)**. Rio de Janeiro: Ancine, 2005.

DOLINGER, Jacob. **Direito internacional privado: parte geral / Jacob Dolinger**. – 8.ed. atualizada e ampliada. – Rio de Janeiro: Renovar, 2005

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio / Ronald Dworkin: tradução Luís Carlos Borges**. – São Paulo: Martins Fontes, 2000. – (Justiça e direito).

FARIAS, Edilsom. **Liberdade de Expressão e comunicação: teoria e proteção constitucional / Edilsom Farias**. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

GANDELMAN, Henrique. **De Gutenberg à Internet: direitos autorais na era digital**. – 3ª ed. – Rio de Janeiro: Record, 2000.

MASCARELLO, Fernando. **História do cinema mundial/Fernando Mascarello (org.)**. – Campinas, SP: Papyrus, 2006.

MELEIRO, Alessandra (org). **Cinema no Mundo: indústria, política e mercado: América Latina / organização Alessandra Meleiro**, -- São Paulo: Escrituras Editora, 2007, -- (Coleção Cinema no mundo; v. 2).

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional / Alexandre de Moraes**. – 14. ed. – São Paulo: Atlas, 2003.

MORETTIN, Eduardo Victorio (org). **Imagem em Movimento: o cinema na história / organização Eduardo Victorio Morettin**. Curitiba, PR: Editora UFPR, 2003, -- (Coleção História: questões & debates, v. 38).

OLIVER, Paulo. **Aspectos Jurídicos – Direito Autoral: Fotografia e Imagem**. São Paulo: Editora Letras & Letras, 1991.

**REFLEXÕES SOBRE O DIREITO AUTORAL**. – Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional, Dep. Nacional do Livro, 1997.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo - 10ª Edição**. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Função Regulatória**. Bahia: Revista Diálogo Jurídico, nº 11, fevereiro de 2002.

[http://www.paranaonline.com.br/editoria/almanaque/news/369437/?reference\\_id=bb67f8823aad94d41867de51be82365d9f0ccd61](http://www.paranaonline.com.br/editoria/almanaque/news/369437/?reference_id=bb67f8823aad94d41867de51be82365d9f0ccd61). Em 26 de setembro de 2009.

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ilustrada/ult90u544524.shtml>. Em 15 de agosto de 2009.

<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11103>. Em 15 de agosto de 2009.

[http://www.unesco.pt/cgi-bin/cultura/docs/cul\\_doc.php?idd=12](http://www.unesco.pt/cgi-bin/cultura/docs/cul_doc.php?idd=12). Em 12 de outubro de 2009.

<http://www.culturadigital.br/cineclubes/?p=645>. Em 18 de outubro de 2009.

<http://www.culturadigital.br/cineclubes/?p=835>. Em 18 de outubro de 2009.

## **ANEXO**

*Texto Integral da PEC 150*

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº DE 2003**

*(Do Srs. PAULO ROCHA , GILMAR MACHADO, ZEZEU RIBEIRO, FÁTIMA BEZERRA e outros)*

#### **Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal, para destinação de recursos à cultura**

*As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:*

*Art. 1º É acrescentado o art. 216-A à Constituição Federal, com a seguinte redação:*

*“**Art. 216-a** A União aplicará anualmente nunca menos de dois por cento, os Estados e o Distrito Federal, um e meio por cento, e os Municípios, um por cento, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na preservação do patrimônio cultural brasileiro e na produção e difusão da cultura nacional.*

*§ 1º – Dos recursos a que se refere o Caput, a União destinará vinte e cinco por cento aos Estados e ao Distrito Federal, e vinte e cinco por cento aos Municípios.*

*§ 2º - Os critérios de rateio dos recursos destinados aos Estados, ao Distrito Federal, e aos Municípios serão definidos em lei complementar, observada a contrapartida de cada Ente.*

*Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.*

### **JUSTIFICAÇÃO**

*A exemplo do que já ocorre nas áreas de educação e saúde, a valorização da cultura nacional depende de um decisivo e continuado apoio governamental .*

*Esta é também a regra no resto do mundo, ou, pelo menos, nos países em que a cultura é considerada como um valor a ser preservado e promovido.*

*No nosso caso, em particular, o financiamento do Estado tem outra importante função, qual seja a de equalizar o acesso e democratizar os benefícios dos produtos culturais, disseminando-os entre os segmentos excluídos da sociedade.*

*Estas manifestações não podem ser inteiramente privatizadas, e as pessoas de baixa renda ou da periferia não podem ser simplesmente excluídas. Nem se pode admitir que a cultura seja apenas um acessório. A cultura tem que ser entendida como espaço de realização da cidadania, da superação da exclusão social e como fato econômico, capaz de atrair divisas para o país e, internamente, gerar emprego e renda.*

*Assim compreendida, a cultura se impõe, desde logo, no âmbito dos deveres estatais. É um espaço onde o Estado deve intervir. Mas não segundo a velha cartilha estatizante, mas como um formulador de políticas públicas e estimulador da produção cultural.*

*A opção para o atendimento a esta necessidade reside na vinculação de receitas – apenas tributárias, apenas de impostos – aplicando parte delas e transferindo outra para os demais Entes, possibilitando, inclusive, a adoção de programas nacionais, sob a forma de participação conjunta.*

*Por estas razões, espero o amplo e decidido apoio de meus Pares.*

*Sala das Comissões, em de de 2003*

*Deputado Paulo Rocha*

*PT/PA*

*Deputado Gilmar Machado*

*PT/MG*

*Deputado Zezeu Ribeiro*

*PT/BA*

*Deputada Fátima Bezerra*

*PT/RN*