Cota de tela na ordem econômica: livre-iniciativa e o fomento à indústria de produção audiovisual

Supremo Tribunal Federal (STF)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 627.432 RIO GRANDE DO SUL

Voto

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Prefacialmente, cumpre apreciar o pedido de desistência do recurso. Observo que petição com esse teor foi protocolada em 3/2/21. Não obstante, a questão constitucional suscitada no recurso teve sua repercussão geral reconhecida por este Plenário em 7/3/14.

Há precedente desta Corte no sentido "da impossibilidade de desistência de qualquer recurso ou mesmo de ação após o reconhecimento de repercussão geral da questão constitucional". Assim decidiu esta Corte, em questão de ordem, por maioria de votos, nos autos do RE nº 693.456/RJ-RG, de minha relatoria (Tribunal Pleno, DJe de 19/10/17).

Também nos autos do RE nº 657.718-AgR, o Plenário do Supremo Tribunal Federal reiterou que, "uma vez objetivado o processo com reconhecimento da repercussão geral, o julgamento deve prosseguir a fim de que seja fixada a

tese, independentemente do interesse subjetivo que esteja em jogo". No caso, já havia se iniciado o julgamento, haja vista a superação da primeira fase de análise da presença ou não de repercussão geral. Ou seja, a desistência foi apresentada já no curso do julgamento do apelo extremo.

Indefiro, desse modo, o pedido de desistência do recurso e adentro no exame dos presentes autos.

A ação se destina, em síntese, a discutir a obrigatoriedade da exibição de filmes brasileiros em salas de cinema estabelecida pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001. Esta é a redação atual dos dispositivos da medida provisória ora questionados:

> Art. 55. Por um prazo de vinte anos, contados a partir de 5 de setembro de 2001, as empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas, espaços ou locais de exibição pública comercial exibirão obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem, por um número de dias fixado, anualmente, por decreto, ouvidas as entidades representativas dos produtores, distribuidores e exibidores.
>
> § 1º A exibição de obras cinematográficas brasileiras far-se-á proporcionalmente, no semestre, podendo o exibidor antecipar a programação do semestre seguinte.
>
> § 2º A ANCINE aferirá, semestralmente, o cumprimento do disposto neste artigo.
>
> § 3º As obras cinematográficas e os telefilmes que forem exibidos em meios eletrônicos antes da exibição comercial em salas não serão computados para fins do cumprimento do disposto no caput.
>
> […]
>
> Art. 59. O descumprimento da obrigatoriedade de que trata o art. 55 sujeitará o infrator a multa correspondente a 5% (cinco por cento) da receita bruta média diária de bilheteria do complexo, apurada no ano da infração, multiplicada pelo número de dias do descumprimento. (Redação dada pela Lei nº 12.599, de 2012)
>
> § 1º Se a receita bruta de bilheteria do complexo não puder ser apurada, será aplicada multa no valor de R$ 100,00 (cem reais) por dia de descumprimento multiplicado pelo número de salas do complexo. (Redação dada pela Lei nº 12.599, de 2012)
>
> § 2º A multa prevista neste artigo deverá respeitar o limite máximo estabelecido no caput do art. 60. (Redação dada pela Lei nº 12.599, de 2012).

O Decreto nº 4.945, de 30 de dezembro de 2003, em vigor à época da propositura da demanda, fixou em 63 (sessenta e três) o número de dias pelos quais as empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas, espaços ou locais de exibição pública comercial estariam obrigadas a exibir filmes nacionais durante o ano de 2004. Decretos semelhantes foram editados ao longo dos anos, no intuito de fixar o número mínimo de dias de exibição para os anos subsequentes.

I. Alegação preliminar: atendimento dos requisitos constitucionais pela medida provisória

Assinalo que não prospera a alegação do recorrente concernente ao não preenchimento do requisito da urgência para a edição da Medida Provisória nº 2.228-1/2001.

Esta Suprema Corte possui entendimento consolidado no sentido de que o exame jurisdicional sobre o mérito do requisito da urgência somente deve ocorrer em casos excepcionais, mormente quando evidenciado o abuso de poder por parte do Poder Executivo. Nas palavras do eminente Ministro **Luiz Fux**,

> o controle jurisdicional da interpretação conferida pelo Poder Executivo aos conceitos jurídicos indeterminados de urgência e relevância deve ser restrito às hipóteses de zona de certeza negativa da sua incidência. Ausentes evidências sólidas de abuso do Poder Executivo na edição da medida provisória, é corolário da separação de Poderes a adoção de postura autocontida do Poder Judiciário, de maneira a prestigiar as escolhas discricionárias executivas e legislativas (ADI nº 4101/DF, Rel. Mini. **Luiz Fux**, Tribunal Pleno, DJe de 6/7/20).

Esse é o entendimento de longa data observado por esta Corte Suprema. **Vide:**

> AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO E CONSTITUCIONAL. RENOVAÇÃO AUTOMÁTICA DE CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL — CEBAS. MEDIDA PROVISÓRIA 446/2008. **REQUISITOS**

DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. EXAME PELO PODER JUDICIÁRIO APENAS EM CARÁTER EXCEPCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA. I — **A verificação, pelo Poder Judiciário, da presença dos requisitos de relevância e urgência para a adoção de medida provisória apenas pode ser realizada em hipóteses excepcionais, nas quais seja constatado evidente abuso do Poder Executivo.** II — A concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social — CEBAS no período de vigência da Medida Provisória 446/2008 não exime a entidade beneficiária de implementar os demais requisitos legais para fruição da imunidade prevista no art. 195, § 7º, da Constituição Federal. III — Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa (RE nº 1.222.118/RS-AgR, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, Segunda Turma, DJe de 18/5/20).

CONSTITUCIONAL. ART. 5º DA MP 2.170/01. CAPITALIZAÇÃO DE JUROS COM PERIODICIDADE INFERIOR A UM ANO. REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA. SINDICABILIDADE PELO PODER JUDICIÁRIO. ESCRUTÍNIO ESTRITO. AUSÊNCIA, NO CASO, DE ELEMENTOS SUFICIENTES PARA NEGÁ-LOS. RECURSO PROVIDO. 1. **A jurisprudência da Suprema Corte está consolidada no sentido de que, conquanto os pressupostos para a edição de medidas provisórias se exponham ao controle judicial, o escrutínio a ser feito neste particular tem domínio estrito, justificando-se a invalidação da iniciativa presidencial apenas quando atestada a inexistência cabal de relevância e de urgência.** 2. Não se pode negar que o tema tratado pelo art. 5º da MP 2.170/01 é relevante, porquanto o tratamento normativo dos juros é matéria extremamente sensível para a estruturação do sistema bancário, e, consequentemente, para assegurar estabilidade à dinâmica da vida econômica do país. 3. Por outro lado, a urgência para a edição do ato também não pode ser rechaçada, ainda mais em se considerando que, para tal, seria indispensável fazer juízo sobre a realidade econômica existente à época, ou seja, há quinze anos passados. 4. Recurso extraordinário provido. (RE nº 592.377/RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ o ac. Min. **Teori Zavascki**, DJe de 20/3/15 — grifos nossos).

DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MP Nº 1.195/1996. **ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO. EXAME DA RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. CASOS EXCEPCIONAIS.** CONVERSÃO 1/3 FÉRIAS EM ABONO PECUNIÁRIO. AUSÊNCIA DE QUESTÃO CONSTITUCIONAL. PRECEDENTES. 1. **A decisão agravada está alinhada à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, firme no sentido de que somente se admite o exame jurisdicional do mérito dos requisitos de relevância e urgência na edição de medida provisória em casos excepcionalíssimos, em que a ausência desses pressupostos seja evidente.** Precedentes. 2. Hipótese em que, para divergir da conclusão do Tribunal de origem, acerca do preenchimento dos requisitos ao direito à conversão do terço de férias em abono pecuniário, seria necessário o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos e da legislação infraconstitucional aplicável à espécie, o que inviabiliza o recurso extraordinário. Precedentes 3. Agravo regimental a que se nega provimento" (RE nº 526.353/RJ-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. **Roberto Barroso**, DJe 8/10/15 — grifos nossos).

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA 2.226, DE 04.09.2001. TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. RECURSO DE REVISTA. REQUISITO DE ADMISSIBILIDADE. TRANSCENDÊNCIA. AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA NA ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 1º; 5º, CAPUT E II; 22, I; 24, XI; 37; 62, CAPUT E § 1º, I, B; 111, § 3º E 246. LEI 9.469/97. ACORDO OU TRANSAÇÃO EM PROCESSOS JUDICIAIS EM QUE PRESENTE A FAZENDA PÚBLICA. PREVISÃO DE PAGAMENTO DE HONORÁRIOS, POR CADA UMA DAS PARTES, AOS SEUS RESPECTIVOS ADVOGADOS, AINDA QUE TENHAM SIDO OBJETO DE CONDENAÇÃO TRANSITADA EM JULGADO. RECONHECIMENTO, PELA MAIORIA DO PLENÁRIO, DA APARENTE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ISONOMIA E DA PROTEÇÃO À COISA JULGADA. 1. A medida provisória impugnada foi editada antes da publicação da Emenda Constitucional 32, de 11.09.2001, circunstância que afasta a vedação prevista no art. 62, § 1º, I, b, da Constituição, conforme ressalva expressa contida no art. 2º da própria EC 32/2001. 2. **Esta Suprema Corte somente admite o exame jurisdicional do mérito dos**

> **requisitos de relevância e urgência na edição de medida provisória em casos excepcionalíssimos, em que a ausência desses pressupostos seja evidente.** No presente caso, a sobrecarga causada pelos inúmeros recursos repetitivos em tramitação no TST e a imperiosa necessidade de uma célere e qualificada prestação jurisdicional aguardada por milhares de trabalhadores parecem afastar a plausibilidade da alegação de ofensa ao art. 62 da Constituição.
>
> […]
>
> 6. Pedido de medida liminar parcialmente deferido. (ADI nº 2.527/DF-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Ellen Gracie**, DJe de 23/11/07 — grifos nossos).

No caso em exame, versante a medida provisória acerca de altos valores constitucionais (defesa, promoção e difusão da cultura nacional) em cenário que — consoante se demonstrará adiante — está profundamente permeado por oligopólios, é inviável atestar-se, de pronto, a ausência do requisito da urgência ou a evidência de abuso de poder pelo Executivo na normatização do tema.

Não vislumbro, por essa razão, a excepcionalidade necessária para a intromissão do Poder Judiciário no espaço de decisão do Poder Executivo no que tange à urgência para a edição da medida provisória ora analisada.

Do mérito

II.A. Breve delimitação da celeuma

O mercado audiovisual é dotado de características peculiares. Concentrado, é dominado por poucos e grandes grupos empresariais, os quais ditam o que chega aos cinemas, bem como a programação deles, dificultando sobremaneira a inserção de obras que não fazem parte do mainstream. Conforme aduz Vinícius Martins,

> [a] indústria mundial de produtos audiovisuais — filmes, vídeos, programas de televisão, entre outros (como, por exemplo, aquisição dos direitos para transmissão de eventos esportivos) — possuem [sic] uma estrutura *sui generis*, na qual conglomerados oligopolíticos

> [sic] na distribuição, produção, financiamento dos investimentos e exibição convivem com um grande número de pequenas firmas operando em nichos específicos de mercado (MARTINS, Vinícius Alves Portela. A importância da fiscalização tributária no desenvolvimento de políticas públicas de fomento no setor audiovisual — o caso da fiscalização sobre os mecanismos oriundos do imposto de renda incidente sobre remessas para o exterior. *Revista Fórum de Direito Tributário*, Belo Horizonte, ano 11, n. 62, mar./abr. 2013).

O autor adverte que "o setor audiovisual e, na verdade, o setor de mídia, caminha para um processo muito maior de oligopolização", com a consequência de que

> essas empresas distribuidoras controlam a distribuição de filmes, vídeos e programas de televisão em praticamente todos os mercados nacionais. Além de concentrado, o setor de distribuição caracteriza-se pela presença de altas barreiras à entrada de novas empresas, que decorrem das economias de escala na comercialização e também do montante de capital requerido para se manter um estoque adequado de filmes (ibidem).

Segundo ainda estudo da Associação Brasileira da Produção de Obras Audiovisuais (APRO) em conjunto com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), o mercado no setor audiovisual — que movimenta mais de 400 bilhões de dólares/ano — concentra-se especialmente em 3 produtores: EUA (68,8%), Japão (15,4%) e Europa (11,4%) (Mapeamento e Impacto Econômico do Setor Audiovisual no Brasil 2016 — Resumo Executivo. Disponível em: www.abap.com.br/pdfs/publicacoes/mapeamento.pdf. Acesso em: 23/2/21).

Tendo em vista a forte concentração produtiva e a existência de severas e notórias barreiras à produção audiovisual nacional, em 2001, editou-se a Medida Provisória nº 2.228-1, a qual instituiu a denominada cota de tela.

Cuida-se, em essência, de mecanismo destinado a proteger a produção audiovisual brasileira, garantindo sua veiculação nas salas de exibição do país. Enquanto meio de fomento, a política tem por objetivo proteger e promover o setor de audiovisual, lançando mão do poder de polícia com finalidade protecionista (MARTINS, Vinícius Alves Portela. **Agência Nacional do**

Cinema — ANCINE: comentários à Medida Provisória nº 2.228-1/01, ao Decreto nº 4.121/02 e à Lei nº 12.485/11. São Paulo: Atlas, 2015. p. 258).

A controvérsia **sub judice** gira em torno, pois, da conformidade de tal medida com as disposições dos arts. 170 e 174 da Lei Fundamental, constantes do Título "Da Ordem Econômica e Financeira", protetivas da livre-iniciativa e da livre concorrência e parametrizadoras da atuação do Estado como agente normatizador e regulador da atividade econômica.

Dadas, ainda, as previsões dos arts. 215, 216 e 216-A da Constituição da República, constantes do capítulo "DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO DESPORTO" do título "Da Ordem Social", a questão requer, também, a análise desses valores constitucionais.

II.B. Da ordem econômica: livre-iniciativa e o fomento à indústria de produção audiovisual

Como se evidencia, o encargo estipulado pela Medida Provisória nº 2.228-1/01 recai sobre as empresas exibidoras de filmes, criando para estas últimas ônus comercial sobre sua atividade precípua. Daí as alegações de que as medidas adotadas pela União atingiriam o núcleo da atividade empresarial em questão, cercearia a atividade privada e constituiriam indevida intromissão em atividade não submetida a regime de monopólio.

É fato que a Lei Fundamental, em seu art. 170, eleva a livre-iniciativa a fundamento da ordem econômica, determinando, ainda, que sejam observados, dentre outros, os princípios da propriedade privada (inciso II) e da função social da propriedade (inciso III). Não fosse isso suficiente, o parágrafo único do art. 170 assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, ressalvados os casos previstos em lei. O art. 174, por sua vez, prevê que, "como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado". Eis os dispositivos:

> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

> I — soberania nacional;
> II — propriedade privada;
> III — função social da propriedade;
> IV — livre concorrência;
> V — defesa do consumidor;
> VI — defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº42, de 19.12.2003)
> VII — redução das desigualdades regionais e sociais;
> VIII — busca do pleno emprego;
> IX — tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)
> Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.
> […]
> Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

A livre-iniciativa, importa consignar, consubstancia um dos corolários do princípio geral de liberdade insculpido no art. 5º, inciso II, da Carta da República, sendo

> um "[sic] autêntico direito fundamental e de um modo autônomo, sem ser colocado na dependência de um outro direito fundamental. Efetivamente, ele foi transferido para o domínio dos direitos fundamentais muito embora de conteúdo econômico, deixando a Constituição de o encarar como um mero princípio objetivo de organização econômica [...] Deve ter-se presente que o texto constitucional o consagra como um direito à não intromissão do Estado, um direito contra o Estado, pois que pode exercer-se livremente.
> O direito de livre-iniciativa, além de possuir existência autônoma ("sem liberdade, ainda que exista propriedade, não pode existir empresa, mas

> apenas organização burocrática, estatal ou não"), também é expressão dos direitos de propriedade, de livre escolha da profissão ou ofício, do direito ao trabalho, da liberdade de circulação de bens e pessoas, da liberdade contratual e da dignidade da pessoa humana, por ser fruto do livre desenvolvimento da personalidade (ARAGÃO, Alexandre. Princípios gerais da atividade econômica. In: AGRA, Walber de Moura; BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; PINTO FILHO, Francisco Bilac; RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz (Coord.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*).

É, sem dúvida, vasta a proteção constitucional à livre-iniciativa. Todavia, não se pode perder de vista que a ordem econômica, como se extrai da letra do art. 170, **caput**, se pauta pelos ditames da justiça social. **Disso resulta que tanto a livre-iniciativa como o livre mercado e a propriedade privada devem ser lidos à luz desse ditame, a justiça social, havendo de se observar, ainda, a função social da propriedade (inciso III).**

Não fosse isso suficiente, cumpre notar que constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, inciso II). As liberdades econômicas, portanto, hão de ser resguardadas, mas sempre em leitura conjunta com os limites traçados pela própria Constituição Federal, afinal,

> [p]or estar normatizada, a liberdade de iniciativa é uma liberdade tutelada, ou seja, uma liberdade jurídica, porém não ilimitada.
>
> A liberdade seria a possibilidade de escolher seus próprios caminhos profissionais ou suas próprias atividades econômicas, com ausência de coação ou interferência do Estado.
>
> Conforme veremos, a liberdade jurídica, constitucionalmente prevista, entretanto, encontra limites e interferências na própria Constituição, seja de forma expressa ou implícita.
>
> […]
>
> Vale destacar, porém, que a livre-iniciativa não implica uma liberdade plena e sem finalidade, ao contrário, **essa liberdade deve buscar sempre realizar a justiça social e o bem-estar social, nos termos do próprio comando imposto pelo artigo 170 da Constituição Federal de 1988** (ALMEIDA, Marcus Elidius Michelli de. Interpretação constitucional — livre-iniciativa e concorrência no direito constitucional brasileiro. *In*: BETTINI, Lucia Helena Poletti; GONÇALVES JUNIOR,

> Jerson Carneiro; MOREIRA, Eduardo Ribeiro (Org.). *Hermenêutica constitucional*: homenagem aos 22 anos do grupo de estudos Maria Garcia. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 553-555 — grifos nossos).

A par das liberdades econômicas estarem estabelecidas sob o vetor da justiça social e da função social da propriedade, a Constituição, no art. 174, previu a atividade regulatória estatal sobre a ordem econômica, atribuindo ao Estado "as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado".

A cota de tela surge como mecanismo de incentivo estatal, tendo por objetivo fomentar e promover a produção cinematográfica brasileira.

Não por acaso, a medida provisória em que prevista a cota de tela também disciplinou a instituição da Agência Nacional de Cinema (ANCINE), definida como "órgão de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica", a qual busca "aumentar a competitividade da indústria por meio do fomento à produção, distribuição e exibição da produção nacional nos diversos segmentos de mercado".

A cota de tela, portanto, tem propósito social e econômico, uma vez que se põe como uma entre as diversas medidas voltadas à ampliação da competitividade entre as indústrias do setor. Esse, ademais, é, do ponto de vista econômico, estratégico, uma vez que o domínio internacional na exibição de filmes implica constante drenagem de recursos para fora do país.

Há que se salientar, assim, que, se, por um lado, a medida provisória, com a cota de tela, impõe alguma restrição às "empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas, espaços ou locais de exibição pública comercial" (que necessariamente exibirão obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem); por outro, ela favorece o desenvolvimento econômico nacional a partir do fomento à produção audiovisual brasileira.

Para se ter a dimensão da eficácia dessa espécie de medida, transcrevo as ponderações do Instituto de Direito, Economia Criativa e Artes (IDEA) acerca da importância das políticas públicas de incentivo ao setor audiovisual. Citando o exemplo da "vitória histórica do filme 'Parasita' no Oscar", o instituto destacou ser a Coreia do Sul "um caso de sucesso no mundo todo de como estruturar essa cadeia produtiva", pontuando que,

> [n]a Coreia do Sul, durante anos, exigiu-se a exibição de obras locais por 146 dias no ano (cerca de 40%). Como consequência (desta e de

> outras tantas políticas de fomento), o **market share** da produção coreana passou de cerca de 2% no início dos anos 90 para 57% em 2014. Em outras palavras, a adoção de um conjunto de medidas, que incluía, além das cotas, linhas de financiamento, apoio para exportação, programas de qualificação, ajudou a estruturar as bases de uma sólida e competitiva indústria audiovisual (Disponível em: http://institutodea.com/artigo/o-que-sao-cotas-de-tela/. Acesso em: 26/2/21).

No Brasil, desde a década de trinta (1930), quando o anseio de modernização do país possibilitou a valorização da construção de uma identidade nacional, os cineastas se organizaram em associações e movimentos e instaram o Estado a assumir papel ativo no fomento da indústria nacional. Como aponta Fábio Fornazari,

> [a] intervenção acontece nos planos da produção, distribuição, importação e exibição, fazendo com que o cinema deixe de ser uma atividade apenas regulada por leis de mercado. O Estado passa a regular a atividade e cria uma "cultura" de fomento e proteção que permanece até nossos dias, incorporando interesses do setor aos planos de políticas públicas, num contexto em que as vantagens competitivas são avassaladoras em favor da produção estrangeira, principalmente a norte-americana (FORNAZARI, Fabio Kobol. Instituições do Estado e políticas de regulação e incentivo ao cinema no Brasil: o caso Ancine e Ancinav. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000400008. Acesso em: 26/2/21).

Desde então a regulamentação, a fiscalização e o fomento do setor têm oscilado no país.

Em documento da ANCINE, é noticiado que, "nos primeiros meses de 2017, em meio a um quadro de crise econômica e recessão, o audiovisual brasileiro foi protagonista de notícias positivas, contra a corrente geral", pois "os resultados preliminares de 2016 revelaram recordes no número de estreias (143) e no público dos filmes nacionais (30 milhões)". Salienta, além disso, a agência que,

> [i]nternacionalmente, o país marcou presença na competição dos três grandes festivais que inauguram a agenda anual: Sundance, Roterdã e Berlim — sendo que Roterdã e Berlim exibiram em sua programação,

> entre longas e curtas, respectivamente 15 e 12 filmes brasileiros, outro recorde.
>
> Os resultados do primeiro quadrimestre apresentaram crescimento de 5,8% em relação ao mesmo período de 2016 — apontando a perspectiva de nove anos consecutivos de crescimento real do mercado cinematográfico no Brasil.

Já relativamente a 2019 (ano em que não houve a edição de Decreto presidencial acerca da cota de tela), de acordo com o Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro (publicação que consolida dados anuais sobre diferentes elementos da cadeia produtiva do setor audiovisual), embora se tenha observado, nas salas de cinema do país, "um aumento de 7,9% do público total, que ultrapassou 176 milhões de pessoas no ano, com uma renda de quase 2,8 bilhões de reais", "a maior parte desse aumento ocorreu no público dos filmes estrangeiros, que cresceu 9,4% em relação 2018", já **o público dos filmes brasileiros apresentou queda de 0,7%**.

> Com isso, a participação do público desses filmes caiu de 14,8% para 13,6%. Essa participação se mantém em um patamar similar ao de anos anteriores e é compatível com o **market share** de outros países com economias de porte similar à do Brasil.
>
> No entanto, **ainda se encontra abaixo dos padrões de mercados mais maduros, como o de países europeus, de países como a Coreia do Sul e a Índia** — respectivamente a sétima e a décima maiores economias do mundo (o Brasil está na nona posição) — **e mesmo de países menos desenvolvidos que o Brasil, mas com um setor cinematográfico nacional forte, como a Turquia.**
>
> **O aumento do público total vem acompanhado de uma redução no número de títulos lançados**, interrompendo uma tendência de crescimento que perdurava desde 2015. **O mesmo ocorreu em relação ao número de lançamentos de títulos nacionais** (Disponível em: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/anua rio_2019.pdf. Acesso: em 26/2/21).

Como se pode observar, a resposta do mercado audiovisual cinematográfico é sensível às medidas de incentivo público ao setor, sendo certo que medidas como as cotas de tela têm inegável impacto econômico para o país.

Dito isso, aponto que, da forma como instituída a chamada cota de tela na MP nº 2.228-1, não vislumbro nela inconstitucionalidade no que toca às liberdades econômicas, mas sim a existência de política de fomento da atividade cinematográfica pelo Estado. O encargo citado, ademais, não atinge de modo desarrazoado "as empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas, espaços ou locais de exibição pública comercial", como demonstram os dados coletados pelos órgãos oficiais.

II.C. Da proteção à cultura nacional

A par da proteção à ordem econômica, observo, no sistema de cota de tela instituído pela Medida Provisória nº 2.228-1, importante mecanismo de fomento à cultura nacional, com relevante papel na promoção da identidade cultural nacional. Como bem destacado por Fabio Fornazari,

> **[o] setor cinematográfico, criado em decorrência da aproximação da arte com o desenvolvimento tecnológico, encerra em si mesmo a ambiguidade de ser uma atividade industrial** — que requer alto investimento e retorno a longo prazo — **e, também, um fenômeno estético, cultural e artístico, que acarreta na vida contemporânea dos países uma ampla força simbólica em termos de construção e promoção da identidade cultural nacional** (FORNAZARI, op. cit., grifos nossos).

O texto constitucional é bastante extenso na proteção desse valor. **Vide** os dispositivos atinentes à proteção cultural no país:

> 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.**
>
> § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.
>
> § 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.
>
> **§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:**

I — defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

II — produção, promoção e difusão de bens culturais;

III — formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;

IV — democratização do acesso aos bens de cultura;

V — valorização da diversidade étnica e regional.

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 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.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

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

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

§ 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I — despesas com pessoal e encargos sociais;

II — serviço da dívida;

III — qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:

I — diversidade das expressões culturais;

II — universalização do acesso aos bens e serviços culturais;

III — fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais;

IV — cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural;

V — integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas;

VI — complementaridade nos papéis dos agentes culturais;

VII — transversalidade das políticas culturais;

VIII — autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil;

IX — transparência e compartilhamento das informações;

X — democratização dos processos decisórios com participação e controle social;

XI — descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações;

XII — ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.

§ 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação:

> I — órgãos gestores da cultura;
> II — conselhos de política cultural;
> III — conferências de cultura;
> IV — comissões intergestores;
> V — planos de cultura;
> VI — sistemas de financiamento à cultura;
> VII — sistemas de informações e indicadores culturais;
> VIII — programas de formação na área da cultura; e
> IX — sistemas setoriais de cultura.
> § 3º Lei federal disporá sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo.
> § 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias (grifos nossos).

Consoante se nota do arcabouço constitucional, é muito vasta a proteção à cultura nacional, pois, mais do que apenas resguardar as manifestações culturais nacionais, o constituinte verdadeiramente preocupou-se em promovê-las e difundi-las, tendo disposto que **o Estado garantiria a todos o acesso às fontes da cultura nacional (art. 215, caput) e que a lei estabeleceria incentivos "para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais" (art. 216, § 3º).**

Tamanha é a relevância da cultura nacional que seu quadro protetivo foi reforçado pela EC nº 71/12, por meio da qual se instituiu verdadeira política de valorização e difusão das manifestações culturais, as quais pretendeu universais (art. 216-A, § 1º, II), com reforço, inclusive, da atuação estatal, por meio do Sistema Nacional de Cultura, em "um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade" (art. 216-A, **caput**).

O constituinte, portanto, determinou que o Estado deveria ter forte atuação positiva no intuito de difundir a cultura nacional e que o faria, inclusive, em **cooperação** com os agentes privados atuantes na área cultural (art. 216-A, § 1º, IV).

Especificamente em âmbito cinematográfico, essa cooperação entre Estado e entes privados é apontada por diversos estudiosos como uma das condições para o incremento da produção nacional e especialmente para a viabilidade de sua divulgação na vastidão do território brasileiro. Rubens

Machado destaca que, mesmo nos chamados "ciclos regionais" de produção audiovisual, em que, a despeito do baixo investimento, se alcançou relevante produção, se pôde observar o "curto fôlego" das exibições, dada a dificuldade de distribuição das obras no concentrado mercado nacional. Transcrevo:

> Sendo relativamente baixos os investimentos, poucas barreiras precisam ser vencidas até o momento das filmagens. **O problema é que, mesmo não sendo altos, esses investimentos eram pagos pela bilheteria local. Daí o fôlego curto da maioria dos ciclos regionais, que, sem vínculos com os monopólios de distribuição, não conseguiam programação fora de seu território** (Machado, R. O cinema paulistano e os ciclos regionais Sul-Sudeste (1912-1933). *In*: Ramos, F. (Org.). *História do cinema brasileiro*. São Paulo: Art Editora, 1987).

Na mesma linha, Arthur Autran aponta que o fim daqueles ciclos se devia especialmente às "**dificuldades para com a distribuição e a exibição das fitas**". E esclarece:

> Em verbete escrito por mim sobre os ciclos regionais observei que eles "não conseguiam manter a continuidade da produção devido à falta de retorno financeiro dos filmes, que, na maioria das vezes, eram exibidos apenas na cidade de origem" (Autran, 2000: 126). Carlos Roberto de Souza entende que os ciclos tinham "morte prematura" devido ao "conflito com o mercado exibidor, dominado pelo filme importado" (Souza, 1998: 82). Alex Viany assinala nas quatro experiências regionais analisadas por ele — Campinas, Recife, Cataguases e Pouso Alegre — a questão da distribuição como o grande entrave à continuidade da produção, citando inclusive o texto de Humberto Mauro […], segundo o qual "[…] o filme nacional, sob todos os pretextos, encontrava uma resistência compacta e invencível entre os distribuidores, amarrados que estavam ao monopólio estrangeiro, que avassalava com os seus produtos o mercado brasileiro, de ponta a ponta" (Apud Viany, 1959: 87) (AUTRAN, Arthur. *A noção de "ciclo regional" na historiografia do cinema brasileiro*. Disponível em: http://revistaalceu-acervo.com.puc-rio.br/media/Alceu20_Autran.pdf. Acesso em: 23/2/21).

Foi, portanto, diante dos fortes entraves à difusão da cultura nacional que se editou a Medida Provisória nº 2.228-1/01.

Tenho, sob essas luzes, que a Medida Provisória nº 2.228-1/01 promoveu intervenção voltada a viabilizar a efetivação do direito à cultura, sem, por outro lado, atingir o núcleo dos direitos à livre-iniciativa, à livre concorrência e à propriedade privada, apenas adequando as liberdades econômicas a sua função social.

De maneira similar, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.679/DF, esta Suprema Corte, debruçando-se sobre a questão da cota para produções nacionais na TV a cabo, entendeu pela constitucionalidade da medida. Confiram-se as considerações do Relator daquela ação, o eminente Ministro **Luiz Fux**, as quais amoldam-se com maestria à hipótese destes autos:

> Bem circunscrita a matéria controvertida, registro que, por qualquer enfoque que se dê ao tema, é inegável que as novas obrigações criadas pela Lei nº 12.485/11 afetam, consideravelmente, a esfera jurídica de todos os agentes econômicos que participam do mercado de TV por assinatura, sejam eles os prestadores do serviço, sejam eles os próprios consumidores. Esse simples fato, porém, não nos conduz a qualquer conclusão peremptória sobre a validade constitucional do diploma aqui questionado. É que, de um lado, não há cidadão imune aos impérios da lei, porquanto, como é cediço, direitos não são absolutos. Sucede que, de outro lado, o legislador não pode tudo, adstrito que está às balizas constitucionais de sua atuação. A questão perante a Corte, portanto, é exatamente saber se o legislador, na hipótese aqui versada, agiu ou não com excesso, impondo restrições arbitrárias ou desproporcionais aos direitos do cidadão.

Adianto, de saída, que não me parece que o legislador brasileiro, ao instituir as aqui questionadas obrigações de conteúdo brasileiro para a TV por assinatura, tenha exorbitado dos limites constitucionais de sua autoridade. **Os impactos sobre a esfera jurídica dos envolvidos encontram-se suficientemente justificados e compensados pela promoção de outros valores constitucionalmente relevantes, como a promoção da cultura e da identidade nacional, o estímulo à indústria audiovisual brasileira, sobretudo a independente, e a promoção dos interesses do consumidor. Disso não decorre — faço aqui o registro expresso — que a Constituição imponha qualquer política de cotas de conteúdo e de programação. Em verdade, como destacado no início deste voto, trata-se apenas de *uma***

escolha regulatória legítima dentre as *diversas* que se abrem ao legislador em um regime democrático.

> A legitimidade constitucional dessa medida requer, em primeiro lugar, a identificação do seu fundamento e seus objetivos, isto é, daquilo que ela visa a promover. Na espécie, o respaldo constitucional é expresso no art. 221 da Lei Maior, que estabelece diversos princípios reitores da produção e a da programação das emissoras de rádio e televisão, dentre os quais se destacam a "*promoção da cultura nacional e regional e o estímulo à produção independente que objetive sua divulgação*" (CRFB, art. 221, II). Logo em seguida, no artigo 222, § 3º, incluído pela Emenda Constitucional nº 36/2002, a própria Lei Maior estabelece que "*os meios de comunicação social eletrônica, **independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço**, deverão observar os princípios enunciados no art. 221, na forma de lei específica, que também garantirá a prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais*" (sem grifos no original).

Esse quadro normativo, a despeito de qualquer convicção política que se tenha sobre o assunto, fornece lastro suficiente para que o Estado brasileiro adote medidas voltadas a promover a cultura nacional e a produção independente (CRFB, art. 221, II), ainda que o veículo comunicativo de que se trate seja a TV por assinatura (CRFB, art. 222, § 3º).

> […]
> Essa finalidade pretendida pelo legislador encontra eco também no direito internacional de que o Brasil é parte. Com efeito, a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, internalizada pelo Decreto nº 6.177/2007, dispõe, em seu art. 6º, que "*cada Parte poderá adotar medidas destinadas a proteger e promover a diversidade das expressões culturais em seu território*". E prossegue para enumerar medidas que caracterizem a proteção e a promoção da diversidade cultural no país, no que têm destaque, para os fins dos processos sob julgamento, as seguintes:
>
> *a) medidas regulatórias que visem à proteção e promoção da diversidade das expressões culturais;*

> *b) medidas que, de maneira apropriada, criem oportunidades às atividades, bens e serviços culturais nacionais — entre o conjunto das atividades, bens e serviços culturais disponíveis no seu território —, para a sua criação, produção, difusão, distribuição e fruição, incluindo disposições relacionadas à língua utilizada nessas atividades, bens e serviços;*
>
> *c) medidas destinadas a fornecer às indústrias culturais nacionais independentes e às atividades no setor informal acesso efetivo aos meios de produção, difusão e distribuição das atividades, bens e serviços culturais;*
>
> *d) medidas voltadas para a concessão de apoio financeiro público;*
>
> Ao lado desses fundamentos *jurídico-positivos*, há ainda ao menos dois fundamentos *materiais*, de ordem *econômica*, a justificar a presente intervenção regulatória do Estado.
>
> O *primeiro* deles é o de criar condições para que as empresas brasileiras atuantes no setor possam ter um mínimo de competitividade com o produto estrangeiro, o qual, em razão de sua escala mundial de comercialização, no mais das vezes chega ao mercado pátrio com preços insuperáveis pela oferta genuinamente brasileira. Na sistemática legislativa, as cotas de conteúdo e de programação, como toda política afirmativa, servem justamente para equalizar, no plano normativo, uma situação fática desigual.
>
> […]
>
> Destarte, as cotas de conteúdo nacional não se voltam a restringir a liberdade do consumidor, mas sim a ampliá-la, rompendo, ao menos em parte, com a tendência homogeneizante do livre mercado audiovisual.

A admissão à limitação à livre-iniciativa pela técnica da ponderação de valores não é, ademais, inédita nesta Suprema Corte. Confiram-se os seguintes precedentes:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.844/92, DO ESTADO DE SÃO PAULO. MEIA ENTRADA ASSEGURADA AOS ESTUDANTES REGULARMENTE MATRICULADOS EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO. INGRESSO EM CASAS DE DIVERSÃO, ESPORTE, CULTURA E LAZER. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS E O DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO

ECONÔMICO. CONSTITUCIONALIDADE. LIVRE-INICIATIVA E ORDEM ECONÔMICA. MERCADO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA. ARTIGOS 1º, 3º, 170, 205, 208, 215 e 217, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. É certo que a ordem econômica na Constituição de 1988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre-iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. 2. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170. 3. A livre-iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da "iniciativa do Estado"; não a privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa. 4. **Se de um lado a Constituição assegura a livre-iniciativa, de outro determina ao Estado a adoção de todas as providências tendentes a garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto** [artigos 23, inciso V, 205, 208, 215 e 217 § 3º, da Constituição]. Na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário. 5. O direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, são meios de complementar a formação dos estudantes. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente (ADI 1950/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Eros Grau**, DJ 2/6/2006 — grifos nossos).

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 8.039, de 30 de maio de 1990, que dispõe sobre critérios de reajuste das mensalidades escolares e dá outras providências. — **Em face da atual Constituição, para conciliar o fundamento da livre-iniciativa e do princípio da livre concorrência com os da defesa do consumidor e da redução das desigualdades sociais, em conformidade com os ditames da justiça social, pode o Estado, por via legislativa, regular a política de preços de bens e de serviços, abusivo que e [sic] o poder econômico que visa ao aumento arbitrário dos lucros.** — Não é, pois, inconstitucional a Lei 8.039, de 30 de maio de 1990, pelo só fato de ela dispor sobre critérios de reajuste das mensalidades das escolas particulares. — Exame das inconstitucionalidades alegadas com relação a cada um dos artigos da

> mencionada Lei. Ofensa ao princípio da irretroatividade com relação a [sic] expressão "marco" contida no parágrafo 5. do artigo 2. da referida Lei. Interpretação conforme a Constituição aplicada ao "caput" do artigo 2., ao parágrafo 5. desse mesmo artigo e ao artigo 4., todos da Lei em causa. Ação que se julga procedente em parte, para declarar a inconstitucionalidade da expressão "marco" contida no parágrafo 5. do artigo 2. da Lei nº 8.039/90, e, parcialmente, o "caput" e o parágrafo 2. do artigo 2., bem como o artigo 4. os três em todos os sentidos que não aquele segundo o qual de sua aplicação estão ressalvadas as hipóteses em que, no caso concreto, ocorra direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. (ADI 319/DF-QO, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Moreira Alves**, DJ de 30/4/1993 — grifos nossos).

Portanto, deve-se ponderar, no caso, o direito à livre-iniciativa para se viabilizar a efetivação do direito à cultura, igualmente assegurado pela Constituição.

Nas lições do professor Uadi Lammêgo Bulos:

> Técnica da ponderação de valores ou interesses é o recurso colocado ao dispor do intérprete para que ele avalie qual o bem constitucional que deve prevalecer perante situações de conflito.
>
> Por seu intermédio, procura-se estabelecer o peso relativo de cada um dos princípios contrapostos.
>
> Como os bens constitucionais não são uns superiores aos outros, afinal integram um mesmo texto magno, e foram procriados pelo mesmo poder constituinte, apenas pelo estudo do caso concreto saberemos qual deve preponderar.
>
> À vista da situação prática, o intérprete analisa qual o bem que deve ceder perante o outro, sempre buscando o resultado socialmente desejável.
>
> O exegeta faz concessões recíprocas, sacrificando determinado princípio a fim de priorizar o interesse mais racional para reger o caso concreto (*Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011).

Assim, no caso sob exame nestes autos, a intervenção na esfera jurídica dos recorrentes se justifica para que outros preceitos de estatura constitucional sejam observados: o acesso dos indivíduos às fontes da cultura nacional e

a defesa e a valorização do patrimônio cultural brasileiro (art. 215, **caput** e inciso I, da CF/88).

Por todo o exposto, seguindo a linha do entendimento consagrado nos precedentes supracitados, mormente na ADI nº 4.679/DF, **nego provimento ao recurso extraordinário interposto pelo Sindicato das Empresas Cinematográficas do Estado do Rio Grande do Sul.**

III. Proposta de tese de repercussão geral:

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

É como voto.