

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO DO ESTADO

VICTOR LOPES DIAS DE SOUZA

**REGULAÇÃO DO *STREAMING* NO BRASIL: ANÁLISE DAS PROPOSTAS
LEGISLATIVAS PARA O MERCADO DE VÍDEO SOB DEMANDA**

Orientadora: Professora Doutora Maria Paula Dallari Bucci

SÃO PAULO

2024

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO DO ESTADO

**REGULAÇÃO DO *STREAMING* NO BRASIL: ANÁLISE DAS PROPOSTAS
LEGISLATIVAS PARA O MERCADO DE VÍDEO SOB DEMANDA**

VICTOR LOPES DIAS DE SOUZA

N. USP 4788959

Orientadora: Professora Doutora Maria Paula Dallari Bucci

*Tese de Láurea (“Trabalho de Conclusão de Curso”)
apresentada ao Departamento de Direito do Estado da
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob
orientação da Professora Doutora Maria Paula Dallari Bucci.*

SÃO PAULO

2024

DE SOUZA, VICTOR LOPES DIAS.

REGULAÇÃO DO *STREAMING* NO BRASIL: ANÁLISE DAS PROPOSTAS
LEGISLATIVAS PARA O MERCADO DE VÍDEO SOB DEMANDA

Tese de Láurea apresentada ao Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da
Universidade de São Paulo, sob orientação da Professora Doutora Maria Paula Dallari Bucci.

Nota _____

Data de aprovação ____/____/____

Banca examinadora:

Prof. _____

Instituição _____ Assinatura _____

Prof. _____

Instituição _____ Assinatura ____

AGRADECIMENTOS

Esse trabalho marca o início do fim de uma trajetória acadêmica que foi repleta de dificuldades, mas também de muitos momentos felizes.

Aos meus pais, Elisabeth Lopes Dias e Marco Antônio de Souza, por nunca deixarem faltar nada e me apoiarem incondicionalmente.

À minha irmã, Fernanda Lopes Dias de Souza, minha maior apoiadora em todas as áreas da minha vida e pela ajuda com a revisão desse trabalho.

Aos meus avós, Susete da Piedade Lopes Dias e João Dias, que, mesmo nunca tendo tido a oportunidade de frequentar uma faculdade e terminar os estudos, são minha fonte constante de força, inspiração e de amor.

Aos meus amigos da Faculdade de Direito da USP, a quem nomeio, Abe, Akio, Alê, Bianca, Fofinho, Fernanda Silva, Fernanda Caetano, Gabi, Henrique, JO, Laura, Marcon, Mori, Morpheus, Murilo, Rods, Renan, Soria, Tavares, Vetor, e tantos outros colegas, cuja companhia e amizade tornaram os momentos difíceis mais fáceis, e os alegres ainda mais felizes.

Agradeço, também, às equipes de Beisebol e Softbol da Faculdade de Direito da USP, que me acolheram calorosamente nos melhores anos da minha vida. Jogar, viajar e rir com vocês me deram força e motivação para continuar na graduação. Tudo isso contribuiu, ainda, para que me tornasse uma pessoa mais confiante e segura de mim mesmo.

Agradeço também ao Fernando, Mariana e Gabryela, amigos do meu coração, pelas risadas, rolês, apoio e compreensão nesses últimos anos, em especial, por sempre comemorarem minhas conquistas junto comigo.

À minha orientadora, Profa. Dra. Maria Paula Dallari Bucci, por ser uma inspiração como professora, acadêmica, e cuja orientação foi fundamental para o desenvolvimento do trabalho.

Por fim, agradeço a todos aqueles que, de alguma forma, cruzaram a minha vida deixando um pouquinho de si comigo. A todos, sou muito grato.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a regulação do mercado de vídeo sob demanda (*streaming*) no Brasil, à luz da experiência regulatória europeia – primeira e mais abrangente legislação para o setor –, da crescente assimetria entre integrantes tradicionais e novos entrantes nesse mercado e da intersecção entre tecnologia, entretenimento e consumo no mercado do audiovisual. Para tanto, foram analisadas as 3 (três) principais propostas legislativas em tramitação no Congresso Nacional que tratam da regulação do setor, quais sejam, os PLs 8.889/2017, do deputado Paulo Teixeira (PT-SP), na Câmara dos Deputados, PL 2.331/2022, do Senador Nelsinho Trad (PSD-MS), e PL 1.994/2023, do Senador Humberto Costa (PT/SP), no Senado Federal. Para além das alterações no texto legislativo, buscou-se identificar, através da participação da sociedade civil e dos setores regulados em audiências públicas e sessões legislativas, mudanças no parâmetro geral da regulação do *streaming* no Brasil, destacando os impulsos legislativos, os modelos regulatórios em disputa, bem como as vantagens e desvantagens de cada solução para o setor.

Palavras-chave: vídeo sob demanda; *streaming*; regulação; propostas legislativas; Congresso Nacional.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ANCINE – Agência Nacional do Cinema

APAN – Associação dos Profissionais Negros do Audiovisual

AVoD – *Advertising Video on Demand*

BA – Bahia

BEREC – *Body of European Regulators for Electronic Communications*

CAE – Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal

CAvD – Conteúdo Audiovisual por Demanda

CCTI – Comissão de Ciência, Tecnologia e Inovação da Câmara dos Deputados

CCULT – Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados

CDEICS – Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços da Câmara dos Deputados

CE – Ceará

CECSF – Comissão de Educação e Cultura do Senado Federal

CFRP – Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública

CONDECINE – Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional

FISTEL – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações

FSA – Fundo Setorial do Audiovisual

FUNTTEL – Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações

FUST – Fundo para a Universalização dos Serviços de Telecomunicações

GO – Goiás

LIBRAS – Linguagem Brasileira de Sinais

MA – Maranhão

MAP – Mercado Audiovisual Plataformizado

MG – Minas Gerais

MinC – Ministério da Cultura

MP – Medida Provisória

MS – Mato Grosso do Sul

OTT – *Over-The-Top*

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PE – Pernambuco

PL – Projeto de Lei

PP – Partido Progressistas

PPS – Partido Popular Socialista, atual “Cidadania”

PR – Paraná

PSD – Partido Social Democrático

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

RAIR/VOD/ANCINE – Relatório de Análise de Impacto Regulatório Referente ao Mercado de Vídeo sob Demanda da Agência Nacional do Cinema

RDE – Reunião Deliberativa Extraordinária

RDO – Reunião Deliberativa Ordinária

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

RJ – Rio de Janeiro

RS – Rio Grande do Sul

SC – Santa Catarina

SeAC – Serviço de Acesso Condicionado

SP – São Paulo

S.PART – Sem Partido

SVoD – *Subscription Video on Demand*

TVoD – *Transactional Video on Demand*

VoD – *Video on Demand* ou Vídeo sob Demanda

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Cadeia de Valor do Mercado de Vídeo sob Demanda

Figura 2 – Crescimento de Obras Registradas na ANCINE após a Lei do SeAC (Emissão de CPBs por ano)

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Vantagens Comparativas dos Serviços OTT em relação aos Serviços de Televisão por Assinatura

Quadro 2 – Sessões de Deliberação do PL 8889/2017

Quadro 3 – Audiências Públicas – Instrução dos PLs 2.331/2022 e 1.994/2023

Quadro 4 – Participantes da 1ª Audiência Pública (13/09/2023) – PLs 2.331/2022 e 1.994/2023

Quadro 5 – Participantes da 2ª Audiência Pública (14/09/2023) – PLs 2.331/2022 e 1.994/2023

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Alteração na Base de Cálculo da CONDECINE (PL 8.889/17) – Substitutivo nº1/CCULT

Tabela 2 – Alteração na Dedução da CONDECINE (PL 8.889/17) – Substitutivo nº1/CCULT

Tabela 3 – Cota de Investimentos – Proposta Inicial – PL 1.994/2023

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. O MERCADO AUDIOVISUAL PLATAFORMIZADO.....	16
1.1. DEFINIÇÕES E CONCEITOS DE MERCADO DE VÍDEO SOB DEMANDA (VoD) E NATUREZA JURÍDICA DO STREAMING	18
1.2 A REGULAÇÃO INTERNACIONAL PARA O MERCADO DE STREAMING – O MODELO EUROPEU	24
1.3. A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSMISSÃO AUDIOVISUAL NO BRASIL E O STREAMING: IMPULSOS INICIAIS	31
2. O PL 8.889/2017 NA CÂMARA DOS DEPUTADOS	39
2.1 PROPOSTA INICIAL	39
2.2 TRAMITAÇÃO, DISCURSOS E DEBATES	42
3. OS PL’S 2.331/2022 E 1.994/2023 NO SENADO FEDERAL	53
3.1 PROPOSTA INICIAL DO PL 2.331/2022	53
3.2 PROPOSTA INICIAL DO PL 1.994/2023	55
3.3 TRAMITAÇÃO, DISCURSOS E DEBATES	60
4. RESULTADO	77
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	84
6. REFERÊNCIAS	85

INTRODUÇÃO

O fenômeno da “plataformização” da sociedade tem sido amplamente estudado no âmbito das ciências sociais para explicar as mudanças políticas, econômicas e sociais da contemporaneidade. Cada vez mais presentes em quase todos os aspectos da vida humana, as plataformas digitais emergiram como os principais facilitadores da interação e atividade humana no século XXI.

Poell, Nieborg e Dijck (2019, p.5) definem a plataformização como a “*penetração de infraestruturas, processos econômicos e estruturas governamentais de plataformas em diferentes setores econômicos e esferas da vida*”, reorganizando os meios de uma sociedade em torno do mundo digitalizado. Nesse contexto, conforme Nova Filho, Chiarini e Marcato (2023, p.6), não demorou muito para que os setores culturais e criativos começassem a sofrer os impactos dos novos modelos de negócios de um mercado audiovisual plataformizado (MAP).

Conquanto tenham afetado primeiramente o meio jornalístico e a indústria fonográfica, o mercado audiovisual de *streaming* de vídeo se destaca como um dos expoentes máximos do fenômeno da plataformização nos dias atuais, marcando um ponto crucial na interseção entre tecnologia, entretenimento e consumo, e trazendo implicações regulatórias relevantes para a sociedade moderna.

No sentido amplo, as plataformas, no mundo digital, se configuram como qualquer infraestrutura tecnológica que facilita a interação entre usuários e provedores de serviços. Nessa linha, o *video on demand* (VoD) surge como um serviço de comunicação audiovisual, i.e., modelo de negócios baseado na oferta de conteúdos audiovisuais de maneira avulsa, agregada em catálogos, e por transmissão não linear, ou seja, permitindo ao usuário final a escolha do conteúdo, prestado por provedores diretamente ou por intermédio de plataformas de *internet*.

As plataformas de VoD (*streaming* de vídeo) se consolidaram na última década de maneira significativa, tornando-se amplamente conhecidas pelo grande público em seus mais diferentes tipos e formatos. Isto inclui serviços como o da Netflix, Prime Video e Disney+, baseados em assinaturas (SVoD), modelos remunerados por meio de compras avulsas, como aluguel ou compra de vídeos em plataformas como Apple TV, Vivo Play, Claro Play (TVoD), e modelos gratuitos mediante oferta de anúncios, como YouTube e Twitch (AVoD).

O *streaming* nada mais é do que um mecanismo que permite a visualização de arquivos multimídia diretamente da *internet* (por meio de um provedor de serviço de rede) sem que haja a necessidade de realizar o *download* desse conteúdo no aparelho do usuário.

Nesse contexto, importante destacar que muito embora o termo "*streaming*" envolvesse, inicialmente, apenas a forma como o conteúdo digital era acessado pelo usuário final nas plataformas, este passou a ser utilizado também, no caso do mercado audiovisual, como um termo “guarda-chuva” que englobasse os diferentes modelos de negócios para transmissão do conteúdo audiovisual sob demanda (SVoD, TVoD e AVoD, p.ex.), conquanto existam outras modalidades de *streaming* que não sejam os de vídeo, tais como os *streaming* de música (plataformas como Spotify, Weezer e Apple Music) e o *streaming* ao vivo (Facebook Live, Twitch, Youtube Live, entre outros).

Assim, para os fins deste trabalho, a utilização da expressão "regulação do streaming" como sinônimo do *streaming* de vídeo se justifica ante a proeminência desse setor na indústria audiovisual e da ampla utilização pelo público geral e pela mídia para se referir ao conjunto de medidas regulatórias aplicadas ao mercado de VoD.

No caso brasileiro, a regulamentação do mercado de vídeo sob demanda tem sido discutida ao longo da última década e ganhado destaque no âmbito legislativo e midiático à medida que o *streaming* ocupa cada vez mais espaço na indústria audiovisual. Segundo o Panorama do Mercado de Vídeo por Demanda no Brasil de 2022, produzido pela ANCINE, o país é o maior mercado deste tipo de serviço na América Latina, possuindo mais de 59 plataformas diferentes em atuação e uma base de usuários que cresce consistentemente.

Demanda antiga do setor do audiovisual (CINTRA, 2019), o mercado de vídeo sob demanda ainda carece de regulamentações propositivas aos moldes da Lei da TV Paga (12.485/11) - que estabeleceu mecanismos de fomento e reserva de conteúdos nacionais na TV por assinatura¹ - o que tem feito surgir diversas propostas legislativas, no âmbito do Congresso Nacional, visando atualizar e adaptar a legislação existente às novas realidades do mercado de VoD.

¹ Conforme LÍDICE (2019): “Ainda não há uma legislação específica sobre a presença de conteúdo audiovisual brasileiro nessas plataformas, o que já ocorre, por exemplo, nos canais de TV a cabo pela Lei do Serviço de Acesso Condicionado (12.485/11). Ela determina a reserva de no mínimo 3h30 semanais dos conteúdos veiculados no horário nobre, que deverão ser brasileiros e integrar espaço qualificado, sendo metade produzida por produtora brasileira independente.”.

Ao longo deste trabalho, examinar-se-ão as 3 (três) principais propostas legislativas em tramitação que tratam da regulação do mercado de *video on demand* no Brasil: o PL 8.889/2017, do deputado Paulo Teixeira (PT-SP), na Câmara dos Deputados; o PL 2.331/2022, do senador Nelsinho Trad (PSD-MS) e PL 1.994/2023, do Senador Humberto Costa (PT/SP), no Senado Federal.

Nesse sentido, importante mencionar que a regulação do VoD envolve inúmeros debates e frentes regulatórias - como classificação indicativa, concorrência no meio digital, proteção ao consumidor, garantia de mecanismos de proeminência de obras brasileiras e incentivo à produção brasileira independente, dentre muitas outras – tendo a escolha por analisar o trâmite das iniciativas legislativas se justificado pela necessidade de discutir o melhor modelo para lidar com a crescente assimetria regulatória do mercado audiovisual.

Não à toa, a título de exemplo, ao revés da Lei do Acesso Condicionado (Lei nº 12.485/2011) que disciplinou amplamente a presença de conteúdo nacional na televisão por assinatura e possibilitou aumento significativa de obras brasileiras na TV Paga, conforme estudo produzido pela ANCINE em 2019, na ausência de uma legislação específica para o setor, o conteúdo de produções brasileiras nos acervos das plataformas de VoD no Brasil gira em torno de apenas 11% dos títulos.

Dentre as principais operadoras do país, à exceção dos serviços de canais voltados exclusivamente a conteúdos brasileiros ou produzidos por grupos de mídia brasileiros [Box Brazil Play (91%); Canais Globo (51%) e Globoplay (30%)], conhecidas pelo grande público, a participação de conteúdo nacional nas grandes plataformas apresenta índices inferiores a 5%.

Para isso, esta monografia foi pensada da seguinte maneira. O objetivo é analisar o processo legislativo do PL 8.889/2017, do deputado Paulo Teixeira (PT-SP), na Câmara dos Deputados, o PL 2.331/2022, de autoria do Senador Nelsinho Trad (PSD-MS), e PL 1.994/2023, de autoria do Senador Humberto Costa (PT/SP), ambos no Senado Federal.

Para o desenvolvimento do presente trabalho, foram formuladas questões para nortear a investigação e a análise do tema proposto, que serão respondidas e discutidas no Capítulo 4 “Resultado”. Entre as perguntas de pesquisa, tem-se: *Quais os principais tópicos relativos à regulamentação do streaming no Congresso Nacional? A partir da análise dos PLs, quais as mudanças realizadas durante o trâmite legislativo? Qual o modelo regulatório escolhido para o mercado de video on demand?*

A partir das discussões nas Casas Legislativas, a primeira hipótese de pesquisa é de que, considerando a existência de legislação preexistente para o mercado audiovisual tradicional, através de diversos instrumentos normativos como a Lei do SeAC e a Lei do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), Lei nº 11.437/2006, que já instituíram mecanismos de estímulo à produção brasileira por meio de cotas de conteúdo, recolhimento tributário via fundo público de financiamento etc., o legislador aproximará, de alguma maneira, os serviços de *streaming* de vídeo sob demanda aos de televisão por assinatura.

Além disso, a segunda hipótese é de que, muito embora o mecanismos de proteção e incentivo aos conteúdos audiovisuais brasileiros nos catálogos das plataformas de *streaming* seja um elemento-chave e diferencial para a regulação do setor, a imposição de cotas de conteúdo no âmbito do VoD chamará a necessidade de adaptar essa medida regulatória para o contexto específico do mercado VoD, uma vez que esse mercado está inserido numa temática mais ampla de regulação de plataformas digitais.

Sob a ótica da legística, o trabalho busca analisar a construção e a escolha legislativa no *design* de um novo arcabouço jurídico para o mercado de *streaming*, buscando compreender, como propõe Fabiana Soares (2007, p.125), o impulso para legislar, as legislações preexistentes, as vantagens e desvantagens de cada solução e, por fim, a consulta aos grupos interessados e envolvidos na regulação.

Num primeiro momento, foram consultadas todas as propostas legislativas, no âmbito do Congresso Nacional, que tratassem da regulação do mercado audiovisual de *streaming* no Brasil, utilizando-se de palavras-chave como “*video on demand*”, “*streaming*”, “*regulação*”, “*cotas de tela*”, “*programação nacional*” e “*audiovisual*” para pesquisa nos *sites* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Reunidas estas informações, foram encontradas, no âmbito da Câmara dos Deputados, as seguintes propostas legislativas: PL 8.889/2017 (Paulo Teixeira – PT/SP), PL 9700/2018 (Laura Carneiro - S.PART./RJ e Carmen Zanotto - PPS/SC), PL 429/2022 (Rubens Pereira Júnior - PCdoB/MA), PL 483/2022 (David Miranda – PSOL/RJ), PL 1403/2022 (Denis Bezerra - PSB/CE) e PL 2.468/2022 (Nereu Crispim – PSD/RS).

No Senado Federal, encontrou-se o PLS 57/2018 e PL 1.994/2023, ambos do Senador Humberto Costa (PT/SP) e o PL 2.331/2022, do Senador Nelsinho Trad (PSD/MS).

Nesse sentido, sabendo que o processo legislativo não ocorre em um vácuo neutro, mas sim que é influenciado pela agenda política e estratégica de parlamentares, do Governo Federal e da sociedade civil organizada, o trabalho adotou uma dinâmica de concentração e centralização de debate em torno de algumas iniciativas específicas.

Considerando que, durante o trâmite legislativo, os PL's 1403/2022, 9700/2018 e 483/2022 foram todos apensados ao PL 8.889/2017, de autoria do Deputado Paulo Teixeira (PT/SP), a análise deste trabalho versará unicamente sobre esta iniciativa legislativa em específico.

Os Projetos de Lei 429/2022 e 2.468/2022 foram excluídos da análise por razões temáticas, uma vez que não se alinham diretamente ao objetivo central deste trabalho que é a regulação do mercado de *streaming* de vídeo e a criação de um marco regulatório específico e abrangente para esse setor.

Embora esses projetos tangenciem aspectos relacionados ao mercado de *streaming*, como questões de direitos autorais (PL 429/2022) e de lançamento de obras audiovisuais (PL 2.468/2022), a abordagem principal não está diretamente ligada à criação de um marco regulatório.

Como exemplo, o primeiro deles, do Deputado Rubens Pereira Júnior (PCdoB/MA), busca obrigar as plataformas digitais de *streaming* a disponibilizar dados relativos à ficha técnica de obras audiovisuais musicais, produzidas no Brasil, que estejam hospedadas em seus acervos. A justificativa do parlamentar para o projeto vincula-se à necessidade de proteção de direitos autorais de compositores, músicos e instrumentistas, de modo que o trabalho destas pessoas seja devidamente creditado quando acessado nestas plataformas.

Com relação às iniciativas encontradas no Senado Federal, o PLS 57/2018 teve a tramitação encerrada em dezembro de 2022, tendo sido apresentada uma nova iniciativa, pelo Senador Humberto Costa (PT-SP), na sessão legislativa seguinte através do PL 1.994/2023, que replica as disposições da proposta anterior. Considerando que o PL 1.994/2023 e o PL 2.331/2022 tiveram decretada a tramitação conjunta no Senado Federal, serão analisados os trâmites de ambas as propostas.

Portanto, optou-se por focar na análise das propostas legislativas que tenham um impacto mais direto e relevante para a criação de um marco regulatório próprio para o setor de

streaming, dado que são estas as iniciativas que possuem maiores chances de aprovação.

A fim de contextualizar a temática pesquisada e delimitar os termos tratados, o capítulo “1” irá inserir o mercado de VoD numa temática mais ampla de regulação de plataformas digitais, destacando a existência de um mercado audiovisual plataformizado (MAP).

Em seguida, os subtópicos “1.1”, “1.2” e “1.3” versarão, respectivamente, sobre a definição de “*video on demand*” e suas categorias, bem como a natureza jurídica destes serviços; ao tratar das perspectivas regulatórias internacionais para o mercado de VoD, analisar-se-á o modelo europeu, que é o exemplo mais abrangente e duradouro de legislação para o setor; e, por fim, firmarão um panorama geral da regulação dos serviços de transmissão audiovisual no Brasil, com destaque às legislações da TV Paga e da indústria cinematográfica.

Após, nos capítulos “2” e “3” dar-se-á início à análise das propostas legislativa – PLs 2.331/2022, PL 1.994/2023 e PL 1.889/2017 – apresentando as disposições do projeto original, as modificações realizadas durante o trâmite legislativo e discussões dos projetos em reuniões e audiências públicas.

Ao final, como objetivo geral do trabalho, a análise das iniciativas legislativas visa situar a discussão atual da regulação do setor de *video on demand* no Brasil, identificando os pontos centrais do marco regulatório pretendido no âmbito do Congresso Nacional.

1. O MERCADO AUDIOVISUAL PLATAFORMIZADO

O consumo de obras audiovisuais sempre esteve atrelado a avanços tecnológicos que proporcionavam não apenas a distribuição e a exibição do produto cultural, mas a produção de obras audiovisuais - séries de TV ou filmes de curtas, médias e longas-metragens -, nos mais distintos formatos e telas (FIGUEIRÓ, 2017).

Seja em relação aos meios de mídia tradicionais – como o cinema, a televisão por assinatura etc. – e às plataformas de *streaming*, pensar na estruturação do mercado audiovisual é identificar a cadeia de valor deste setor através da tríade – produção, exibição e distribuição – seus pilares fundamentais.

No cenário contemporâneo, através do conceito de plataformação proposto por Poell, a produção, distribuição e consumo de conteúdos audiovisuais estão intrinsecamente ligadas ao papel das plataformas digitais na reorganização das práticas culturais a sua volta, fazendo com que a sua circulação no meio social não dependa mais, exclusivamente, do papel que os canais tradicionais de distribuição – como a televisão, o cinema e mídia física, como DVDs e Blu-rays, desempenharam no passado (FIGUEIRÓ, 2017).

A *internet* e o conteúdo digital abriram uma nova frente de possibilidades para a distribuição de obras audiovisuais, permitindo que estas obras sejam acessadas em uma variedade de dispositivos, a qualquer hora e em qualquer lugar do mundo. Nesse sentido, Saikali (2020, p.38) identificou que no contexto de difusão dos novos conteúdos audiovisuais, analisar os *players* deste mercado cada vez mais relevante é essencial para compreender as características do mercado de *streaming*.

Os serviços “*Over-The-Top*” (OTT) são uma categoria de plataformas digitais que oferecem conteúdos de áudio e vídeo diretamente aos consumidores pela *internet*, sem a necessidade de intermediários tradicionais, como provedores de televisão a cabo ou satélite. As plataformas de vídeo sob demanda (VoD), como Netflix, Globoplay, Disney+, são exemplos típicos de plataformas “*over-the-top*” no ramo da distribuição de vídeo, mas não as únicas representantes do setor.

De acordo com a *Body of European Regulators for Electronic Communications*

(BEREC, 2016), autoridade de regulação de comunicações eletrônicas europeia, o termo “*Over-The-Top*” vem sendo empregado para se referir tanto ao surgimento destes novos atores econômicos no cenário mundial como a uma forma específica de prestação de serviços através da internet (SAIKALI; 2020).

Sob uma perspectiva subjetiva, “*a expressão OTT se refere aos “novos entrantes” que fazem frente aos agentes econômicos tradicionais do setor das telecomunicações*” (SAIKALI, 2020; p.40). Estes novos *players* do mercado, conhecidos pelo grande público por meio das redes sociais (Facebook; Instagram; X, antigo Twitter), dos aplicativos de comunicação instantânea (WhatsApp; Telegram etc.) e dos serviços de vídeo *streaming* (Netflix e Prime Video, por exemplo), e sobretudo os últimos, unificam a cadeia produtiva com as redes de distribuição, exibição e produção, o que intensifica e facilita o acesso do conteúdo audiovisual pelos usuários a um custo muito menor.

Sob o viés objetivo, de maneira ampla, as plataformas OTT designariam uma categoria de prestação de quaisquer serviços, aplicativo ou conteúdo digital, possível de ser acessado pelo usuário final via *internet*; e de forma restrita, a “*determinados tipos de serviços de comunicação e de vídeo prestados a partir da internet que se apresentam como potenciais substitutivos de serviços tradicionais de telecomunicação*” (SAIKALI, 2020, p.40).

O grande diferencial das plataformas OTT é que elas não só oferecem ao usuário o poder de escolher o que assistir e quando consumir o conteúdo audiovisual, dentro de um extenso catálogo, a partir de qualquer dispositivo que mantenha uma conexão à *internet*, mas também atuam como geradoras de conteúdo próprio (BIANCO, 2017).

Serviços de *streaming* como a Netflix, Prime Video, Apple TV, e tantos outros, que começaram apenas como distribuidoras de conteúdo audiovisual, passaram cada vez mais a investir em produções originais a fim de atrair novos assinantes, pois veem na exploração e licenciamento de suas obras (propriedade intelectual) um meio de aumentar a integração vertical da cadeia do mercado do audiovisual.

Nesse sentido, Rios, Meimaridis e Mazur (2021) apontam, ainda, que a agenda regulatória do *streaming* tem caminhado cada vez mais para uma discussão mais ampla de um imperialismo cultural, i.e., que a expansão de grandes corporações transnacionais – como Netflix, Prime Video e demais plataformas – que concentram poder por meio da produção e distribuição de CAVD via *internet*, reforçam a hegemonia cultural dos grandes centros do

capitalismo global.

Diante de um cenário de “*emergência de um imperialismo de plataforma*” (JIN, 2015 apud Rios, Meimaridis e Mazur, 2021), cujo paradigma está na concentração do capital e de valores culturais nas plataformas de VoD, que reforçam as discrepâncias e assimetrias do mercado audiovisual tradicional, a regulamentação do *streaming* possui um caráter híbrido - ao mesmo tempo que está inserida numa discussão mais ampla do fenômeno da plataformização, e do crescimento de novas tecnologias digitais, envolve discussão crucial sobre a composição de seus catálogos e a proteção de conteúdos nacionais nessas plataformas (Rios, Meimaridis e Mazur, 2021).

Desse modo, considerando as mudanças trazidas a partir das mídias digitais e do mercado de vídeo sob demanda (VoD), tem-se que as regulações dessas novas plataformas impõem desafios de muitas frentes – estímulo à produção de conteúdos nacionais, proteção de dados dos usuários, concorrência no mercado digital, justiça tributária, responsabilidade pelo conteúdo veiculado etc. – e que demandam a formulação de novas políticas públicas específicas ou a adaptação de um marco regulatório preexistente relacionado à regulação e distribuição deste conteúdo no mercado de VoD.

Antes de adentrar na análise das propostas legislativas relacionadas à regulação do mercado de vídeo sob demanda (VoD), objeto principal deste trabalho, deve-se estabelecer uma definição clara sobre *streaming*, mercado de vídeo sob demanda e suas diversas modalidades.

1.1. Definições e Conceitos de Mercado de Vídeo sob Demanda (VoD) e Natureza Jurídica do Streaming

De acordo com o Relatório de Análise de Impacto Regulatório do Vídeo sob Demanda (RAIR/VOD), estudo preliminar realizado pela ANCINE em 2019 para colaborar com a construção de um marco regulatório para o setor no Brasil, o mercado audiovisual nada mais é do que a conformação “*de direitos [de propriedade, exploração comercial, uso, reprodução etc.], licenças sobre conteúdos audiovisuais e seus agregados, elementos e projetos*” (ANCINE; 2019, p.9).

Ao tratar do conceito de obra audiovisual, a MP nº2.228-1/2001, que criou a ANCINE e a Política Nacional do Cinema, definiu em seu artigo 1º, inciso I, que o produto audiovisual é:

“produto da fixação ou transmissão de imagens, com ou sem som, que tenha a finalidade de criar a impressão de movimento, independentemente dos processos de captação, do suporte utilizado inicial ou posteriormente para fixá-las ou transmiti-las, ou dos meios utilizados para sua veiculação, reprodução, transmissão ou difusão” (MP nº2.228-1/2001, art. 1º, inciso I).

É dizer, em linhas gerais, que a comunicação audiovisual se utiliza, conjunta ou isoladamente, de elementos visuais e sonoros, para transmissão do conteúdo audiovisual a interlocutor, seja pela captação da imagem e sons pela via analógica ou digital.

Nesse sentido, o mercado de VoD surge como um segmento específico do mercado audiovisual voltado a prestação de serviços por provedores digitais, de forma direta ou indireta, cujo objeto é comunicação social audiovisual, isto é, mecanismo que permite o compartilhamento de áudio e vídeo para o público geral sem intermediários e através da distribuição *online* de dados.

A cadeia de valor do mercado de VoD, embora represente uma parcela do mercado audiovisual, se dá de maneira subsidiária às relações geradas no mercado audiovisual como um todo, isto é, a valorização do produto audiovisual trabalhado pelas atividades do VoD não se esgota e nem sempre começa no próprio segmento (ANCINE, 2019).

Nesse sentido, 5 (cinco) atividades essenciais compõem o fluxo de valor deste mercado: produção, agregação, organização de catálogo, provimento e distribuição.

A produção de conteúdos audiovisuais representa a fonte primária do mercado audiovisual, momento em que o produto audiovisual é concebido, desenvolvido e colocado no mundo para o público em geral, sendo a frente na qual as plataformas de VoD têm se destacado significativamente nos últimos anos.

As etapas da fase de produção são a transformação de uma ideia num produto audiovisual tangível e comercializável. No caso da produção de filmes e seriados, por exemplo, tem-se como atividades desde a concepção do roteiro, o *casting* de atores, a direção de arte, filmagem, edição e os efeitos especiais. É a etapa da cadeia produtiva mais pulverizada em diferentes atores, diante da presença de pequenos, médios e grandes produtores.

A fase de agregação envolve a intermediação dos direitos autorais dos produtores através do licenciamento do produto audiovisual a outros segmentos do mercado, como provedores e plataformas de VoD, a fim de promover a circulação do produto audiovisual, aumentando a rentabilidade dos ativos, e maximizando a exploração da obra audiovisual na janela de VoD.

“A organização de catálogo é a atividade que abrange desde a composição até a gestão dinâmica dos catálogos” (ANCINE, 2019). É a etapa que envolve o planejamento e modelagem do agregado de conteúdos a serem ofertados, passando pelo comissionamento, seleção e licenciamento das obras audiovisuais que passarão a fazer parte do portfólio das plataformas (ANCINE, 2019).

“O provimento diz respeito à oferta do serviço de VoD ao usuário” (ANCINE, 2019). É a fase da cadeia produtiva de VoD que agrega as etapas anteriores – de produção, agregação e organização de catálogo – e oferece ao consumidor final um modelo de negócios para acesso do conteúdo audiovisual, seja ele por meio de assinatura mensal que dá acesso total ou parcial aos catálogos das plataformas (SVoD), por transação individual de cada obra audiovisual (TVoD) ou por acesso livre mediante a remuneração de anunciantes (AVoD).

Por fim, a etapa de distribuição envolve o provimento de redes de acesso e conexão dos usuários à *internet*, sendo a atividade que possibilita o acesso e circulação dos conteúdos audiovisuais no meio digital. É *“[...] a atividade que entrega aos usuários os conteúdos adquiridos, segundo o modo de transmissão escolhido, streaming ou download. Trata-se de atividade de valor dessa cadeia, porque a qualidade dessa entrega interfere na valorização do produto”* (ANCINE, 2019). Por ser a etapa que engloba os serviços de infraestrutura da rede digital, está sob a competência regulatória da ANATEL.

A figura abaixo apresenta uma visualização resumida da cadeia do mercado audiovisual por demanda, destacando as principais atividades, suas interconexões, e agentes ao longo de cada etapa do mercado em questão.

Figura 1 – Cadeia de Valor do Mercado de Vídeo sob Demanda



ELABORAÇÃO: SAM/ANCINE.

Fonte: Relatório de Análise de Impacto Regulatório do Vídeo sob Demanda (ANCINE, 2019).

Com relação às características do produto audiovisual deste segmento do mercado de VoD, destacam-se a não linearidade, a oferta de conteúdos agregados em catálogos, a entrega de conteúdo pela via eletrônica e a finalidade comercial dos serviços.

A não linearidade é a primeira particularidade do mercado de VOD, e talvez a mais importante, em comparação ao modelo tradicional da televisão por assinatura. Em virtude dela, é o usuário quem agenda a programação e o consumo do produto audiovisual, o que confere a ele um maior controle da experiência audiovisual.

A inclusão de conteúdos audiovisuais em catálogos é uma prática predominante em grande parte dos serviços de VoD, embora não seja uma condição inflexível. A literatura especializada costuma segmentar estes serviços em três categorias: **TVoD** (*transactional video on demand*), **SVoD** (*subscription video on demand*) e o **AVoD** (*advertising video on demand*).

Conforme o Relatório da ANCINE², os serviços TVoD caracterizam um modelo em que o usuário contrata cada filme, episódio ou temporada de série individualmente. O SVoD é um formato que implica a assinatura do serviço, que permite acesso integral ao catálogo sob determinado perfil de usuário. Já o terceiro, “é o modelo padrão de canais abrigados em plataformas de compartilhamento como o YouTube”, mediante a exposição de anúncios publicitários durante a reprodução dos vídeos.

² Ibidem.

A depender do modelo de negócios da plataforma OTT, essa segmentação por compra direta, assinatura ou por plataformas de acesso gratuito, tende a repercutir em toda a cadeia do mercado audiovisual, chamando para si a necessidade de proposições regulatórias diferentes em matéria concorrencial, consumerista e, principalmente, no próprio tratamento da composição dos catálogos e da imposição e promoção de conteúdos nacionais nessas plataformas.

Em suma, o VoD pode ser definido como:

“ [...] (a) um serviço de comunicação audiovisual, (b) prestado por provedores, diretamente ou com a mediação de plataformas de internet ou empacotadoras de televisão, (c) baseado na oferta e transmissão não linear (d) de conteúdos audiovisuais avulsos ou agregados em catálogo, (e) para fruição do público em geral, (f) por meio de redes de comunicação eletrônica, dedicadas ou não; serviço que (g) possui finalidade comercial, remunerado pelo usuário, por meio de compras avulsas ou assinaturas, e/ou por anúncios publicitários; e que (h) implica algum nível de responsabilidade editorial do provedor pela seleção, licenciamento, organização e exposição dos conteúdos (ANCINE, 2019).

Desse modo, essas características estruturais dão ao vídeo sob demanda um tratamento próprio como segmento do mercado audiovisual, desde a produção até o consumidor final, de modo que a propriedade intelectual, um dos aspectos centrais para este mercado, adquire aspectos e quadrantes mais flexíveis e interligados às mudanças tecnológicas e comunicacionais dos dias atuais.

Fixadas essas premissas, como já mencionado preliminarmente na introdução, o *streaming* é um mecanismo que permite a visualização de arquivos multimídia diretamente da internet (por meio do provedor do serviço) sem realizar o *download* desse conteúdo no aparelho para posterior visualização. Em linhas gerais, as plataformas de *streaming* atuam como portais de consumo, promoção e circulação de conteúdos audiovisuais, capazes de operar como mídias sociais e como articuladoras (produtoras) deste mercado (KISCHINHEVSKY, 2015 apud SAIKALI, 2020).

Nesse sentido, muito embora as plataformas OTT sejam consideradas pela Lei Geral de Telecomunicações como “serviços de valor adicionado” (art. 61, Lei 9.472/1997), os serviços de *streaming* não são comparáveis aos serviços de televisão por assinatura por não se configurar como serviço de telecomunicação, mas sim como “*um mero serviço que agrega valor àquele*” (SAIKALI, 2020; p.57).

É dizer, expressamente, nos termos do parágrafo primeiro do artigo 61, que a natureza

jurídica do *streaming* não se constitui como serviço de telecomunicações, mas sim como “usuário do serviço de telecomunicações que lhe dá suporte, com os direitos e deveres inerentes a essa condição”. Tal diferenciação é importante a fim de apartá-lo em relação aos serviços de concessão pública de radiodifusão e de televisão por assinatura.

De tal sorte, “os prestadores de aplicações OTT, como os serviços de streaming sob demanda, devem ser compreendidos como serviços de valor adicionado à internet”, vez que agregam utilidades relacionadas ao acesso de conteúdos audiovisuais por seus usuários (SAIKALI, 2020).

Diante desta distinção entre *streaming*, como um serviço de valor adicionado à internet, e os serviços de telecomunicações, emerge uma clara assimetria regulatória entre os dois, isto porque enquanto os últimos estão sujeitos a uma regulamentação preexistente e abrangente (p.ex., a Lei 12.485/2011), os serviços prestados pelas plataformas de VoD são tratados, ainda, no caso brasileiro, apenas com normativas esparsas e sem a parametrização de obrigações similares aos meios tradicionais.

Para entender melhor a ideia de assimetria dos mercados, conforme Lemos da Costa (2022), ao avaliar estudos da ANATEL sobre a operação de fusão de duas grandes companhias do setor de telecomunicações - AT&T e Time Warner – e das possíveis implicações concorrências entre o mercado de televisão por assinatura e dos serviços OTT, inúmeras são as vantagens competitivas listadas pela área técnica da agência que justificariam a proibição da integração vertical da cadeia produtiva do mercado em questão. Veja no quadro a seguir:

Quadro 1 - Vantagens Comparativas dos Serviços OTT em relação aos Serviços de Televisão por Assinatura

Serviços OTT de audiovisual	Serviços de Televisão por assinatura
Sem custos com infraestrutura de telecomunicações (vantagens absolutas de custo; vantagens oriundas de economias reais ou monetárias)	Custos com infraestrutura de telecomunicações, instalação e manutenção técnica de equipamentos, redes
Não pagamento de ICMS	Pagamento de ICMS, que varia de 10 a 15%, a depender do Estado
Pagamento do ISS	Pagamento do ISS

Não pagamento do Condecine-teles	Pagamento do Condecine-teles
Não sujeição à política de cotas	Sujeição às cotas de programação e cotas de canais dentro dos pacotes, além dos desdobramentos em relação aos direitos de propriedade das produções oriundas de recursos públicos e dessas políticas de cotas
Preços predatórios em relação ao valor da assinatura	Preços mais elevados, dados os custos de instalação, empacotamento e programação de canais
Custo zero em aquisição e transmissão de produções do Youtube realizadas pelo público em geral	Custos de produções e aquisição de direitos
Oferta de conteúdo personalizado, graças a ferramentas de Big Data e Inteligência Artificial	Oferta de conteúdo linear e sob demanda, sem uso de algoritmos, com cardápio de opções padronizado a todos os perfis de usuários
Conteúdos originais, com novo padrão técnicoestético, capaz de atrair o público	Conteúdos advindos do padrão desenvolvido pela radiodifusão, cuja capacidade de atrair público perde audiência

Fonte: LEMOS DA COSTA, 2022.

Assim, a partir do quadro exposto acima, torna-se evidente a presença de uma assimetria regulatória entre as duas vertentes do mercado audiovisual tradicional e plataformizado, ponto de partida relevante quando da análise da regulamentação para o setor.

Dando continuidade à temática, o capítulo a seguir tratará da regulação europeia para o mercado de VoD, abordando os principais aspectos que envolveram a criação de um marco regulatório para o setor.

1.2 A Regulação Internacional para o Mercado de Streaming – O Modelo Europeu

A regulação do vídeo sob demanda (VoD) tem sido objeto de intensos debates e desafios regulatórios no mundo todo, tendo como destaque três embates que envolvem este mercado em específico, quais sejam, o modelo regulatório aplicável às plataformas de VoD, quer seja aproximando-as ao mercado audiovisual tradicional ou na criação de um novo marco regulatório próprio, a eventual resposta do mercado frente a atuação do Estado, e o estabelecimento de mecanismos de fomento à produção de obras nacionais.

Desde as primeiras discussões e iniciativas no âmbito internacional, houve uma

preocupação generalizada das plataformas de VoD sobre os impactos que as regulamentações poderiam ter sobre a capacidade de inovação, competitividade e expansão do mercado de vídeo sob demanda, preocupações estas que não fugiam das compartilhadas, historicamente, por qualquer setor regulado.

Nesse sentido, diante do aparecimento de novos agentes econômicos no mercado de CAVD que alteravam a lógica da produção, distribuição e transmissão dos conteúdos audiovisuais, e da crescente assimetria entre os novos e antigos integrantes desse mercado, a primeira região que decidiu olhar com cuidado para a regulação do mercado de VoD foi a União Europeia.

Pressionada pela atuação de diversos atores da sociedade civil, sobretudo de representantes de produtoras independentes de conteúdo audiovisual, o impulso regulatório do mercado de VoD na região se desenvolveu a partir de diferentes frentes, que preconizavam, num primeiro momento, uma adaptação dos marcos regulatórios preexistentes do setor de televisão por assinatura de modo a dar conta (i) do reenquadramento tributário das plataformas de VoD, (ii) do estabelecimento de princípios gerais da regulação (“*guiding principles*”), em especial para fomentar a produção independente e defender direitos patrimoniais de produtoras nacionais (WHITTOCK, 2024) e (iii) da criação de mecanismos de financiamento e de instrumentos para diagnosticar as assimetrias do mercado em questão.

Tendo sido o ponto de partida da regulação do *streaming*, como bem destacado pelo RAIR/VOD/ANCINE (2019), a União Europeia é a região que teve “*a experiência mais duradoura e abrangente de regulação de vídeo sob demanda*”, inclusive com propostas de revisão dessa legislação, numa terceira geração, para adaptação às novas tecnologias e especificidades do mercado de VoD e das plataformas OTT.

Desse modo, a despeito da existência de outros países que também se destacam na regulação do setor – como a Austrália, o Canadá e a China - considerando as particularidades do modelo europeu e que este foi a experiência regulatória mais citada no âmbito do Congresso Nacional, quando da discussão dos PLs aqui analisados, passa-se, a seguir, a uma breve exposição do histórico regulatório da União Europeia e suas principais disposições para o provimento de CAVD.

De modo geral, como bem apontou Rios, Meimaridis e Mazur (2011), “*a agenda regulatória para o mercado de streaming na União Europeia volta-se principalmente para a*

manutenção da diversidade cultural”. A regulação europeia se desenvolveu, particularmente, a partir da publicação da Directiva 2010/13/EU, do Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, em 10 de março de 2010, que tratava da “coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação social audiovisual”.

Antes disso, “*o principal instrumento de regulação do mercado audiovisual era a Directiva 89/552/CEE (conhecida como Télévisions sans Frontières), datada de 1989*”, cujo foco era eliminar barreiras à circulação de programas de televisão no bloco europeu e promover o conteúdo e diversidade cultural da região (SAIKALI, 2020, p.92).

Com a evolução tecnológica no mercado de telecomunicações, ante a necessidade de adaptar a legislação vigente às novas técnicas, serviços audiovisuais e atores econômicos do setor, ainda ligados à radiodifusão e televisão por assinatura, a Directiva 2010/13/EU (*Audiovisual Media Services Directive*, em tradução livre, Directiva sobre Serviços de Comunicação Social Audiovisual, AVMSD) veio para substituir o regramento anterior e estabelecer uma série de balizas e princípios para as políticas regulatórias do mercado audiovisual dos estados-membros.

Dentre suas principais disposições, estava o estabelecimento de delimitações claras entre os serviços de televisão por assinatura e o modo de distribuição sob demanda e o chamado “princípio do país de origem”, “*segundo o qual os organismos de radiodifusão televisiva estão sujeitos à jurisdição do Estado Membro em que estão estabelecidos* (Rios, Meimaridis e Mazur; 2021).

A AVMSF definia um serviço de comunicação social audiovisual como aquele “prestado sob a responsabilidade editorial de um fornecedor de serviços de comunicação social e cuja principal finalidade é a oferta ao público em geral de programas destinados a informar, distrair ou educar, através de redes de comunicações electrónicas” (artigo 1º, item 1). Já em relação ao CAvD, a Directiva o define como serviços prestados por um provedor para a visualização de programas no momento escolhido pelo usuário e a partir de sua solicitação individual, com base num catálogo de programas selecionados pelo provedor.

Diante desses dois conceitos, a legislação europeia estabeleceu uma das primeiras balizas para a regulação do VoD, delimitando o escopo regulatório às atividades (serviços) que detenham caráter econômico, de transmissão de conteúdo não-linear (agenciado pelo usuário)

e que cujo controle sobre a seleção de programas e organização do conteúdo em catálogos (responsabilidade editorial) é realizada pelos provedores e plataformas de vídeo sob demanda, diferenciando-os, de vez, dos serviços de televisão por assinatura.

Em maio de 2016, a União Europeia iniciou um processo de revisão do AVMSD a fim da criação de um mercado único da UE para os serviços audiovisuais que leve em conta “os aspectos culturais em todas as políticas da União Europeia” (PARLAMENTO EUROPEU, 2023). Conforme a justificativa da proposta:

[...] novos tipos de conteúdos, como os videoclipes ou os conteúdos gerados pelos utilizadores, adquiriram uma importância crescente, e os novos operadores, incluindo os prestadores de serviços de vídeo a pedido e os fornecedores de plataformas de partilha de vídeos, estão agora consolidados. Esta convergência de meios pressupõe a existência de um regime jurídico atualizado a fim de refletir a evolução do mercado e de alcançar um equilíbrio entre o acesso aos serviços de conteúdos em linha, a proteção dos consumidores e a competitividade. (g.m).

Em linhas gerais, o Parlamento Europeu destacou, como objetivos gerais da revisão da legislação, (i) a necessidade de aumentar a proteção aos consumidores e menores, especificamente no mercado de VoD, (ii) garantir condições de concorrência niveladas entre os diferentes operadores do setor, e (iii) o estabelecimento de instrumentos efetivos de promoção de obras europeias.

O processo, que resultou na Diretiva (UE) 2018/1808, foi aprovado em outubro de 2018 e introduziu mudanças substanciais na regulação dos serviços de comunicação audiovisual na União Europeia.

Em primeiro plano, enquanto o AVMSD previa somente instruções e obrigações gerais ao mercado de VoD, delegando aos Estados-membros, a partir do princípio do país de origem, a prerrogativa de instituir obrigações detalhadas para o setor, a nova Diretiva disciplinou, amplamente, (i) o estabelecimento de cotas de conteúdo, (i) a criação de mecanismos de proeminência do conteúdo europeu nas plataformas, (iii) o estabelecimento de cotas de investimentos para os provedores VoD atuantes no bloco europeu, (iv) mecanismos de proteção à menores – como de classificação indicativa – e garantia de acessibilidade de acesso ao conteúdo audiovisual por deficientes auditivos e visuais³, além de prever (v) responsabilidade

³ Nos termos do artigo 7º, item “1”, “Os Estados-Membros asseguram, sem demora indevida, que os serviços prestados pelos fornecedores de serviços de comunicação social sob a sua jurisdição se tornem contínua e progressivamente mais acessíveis às pessoas com deficiência, tomando para tal medidas proporcionadas.”

editorial sobre os conteúdos transmitidos no âmbito das plataformas, entre outras diretivas.

Como bem apontado no estudo informativo “A regulação do VoD na União Europeia”, produzido pela ANCINE em 2016, embora o princípio do país de origem tenha sido criado visando ampliar a oferta de serviços e conteúdos ao longo da União Europeia, de modo a permitir que as plataformas de *streaming* escolhessem o país mais conveniente, como sede, para desenvolvimento de suas atividades e oferta de seus serviços aos demais, as discussões que levaram à aprovação da Diretiva (UE) 2018/1808 optaram por flexibilizá-lo a fim de diminuir as assimetrias entre os Estados-membros.

Nesse sentido, o modelo regulatório europeu erigiu três pilares centrais para a regulamentação do conteúdo audiovisual sob demanda (CAvD), são eles, as cotas de conteúdo, a proeminência do conteúdo europeu e as cotas de investimento dos provedores de VoD.

Nos termos do artigo 13º da Diretiva 2018/1808⁴, os provedores VoD devem garantir uma cota de pelo menos 30% para obras europeias em seus catálogos, garantindo, ainda, posição proeminente em relação aos demais títulos. Para fins de apuração da proeminência, nos termos do artigo 7º-A e “Considerandos” nº35, poderá ser assegurada por diversos meios, como:

“uma secção dedicada a obras europeias que seja acessível a partir da página inicial do serviço, a possibilidade de procurar obras europeias na ferramenta de busca disponibilizada por esse serviço, a utilização de obras europeias em campanhas do serviço ou a promoção de uma percentagem mínima de obras europeias do catálogo desse serviço, utilizando, por exemplo, cartazes ou instrumentos similares”.

Entre os países do bloco europeu, a França (60%) e a Lituânia (50%) destacam-se por possuírem as maiores cotas de conteúdo nacional em suas legislações. Especificamente, a França é exemplo notável nesse aspecto. Conforme o Decreto 2010-1379, os serviços de VoD devem reservar ao menos 60% do catálogo para obras europeias, tendo ao menos 40% para obras cuja língua original seja o francês.

Com relação aos investimentos diretos na produção de obras europeias, a Diretiva 2018/1808 autoriza a adoção direta de obrigações financeiras para a produção e aquisição de direitos de obras europeias e a imposição de taxas, destinadas a um fundo público, com base nas receitas geradas pelos serviços de comunicação audiovisual prestados naquele território

⁴ Nos termos do dispositivo, “Os Estados-Membros asseguram que os fornecedores de serviços de comunicação social audiovisual a pedido sob a sua jurisdição garantam uma quota de pelo menos 30% de obras europeias nos seus catálogos e lhes garantam uma posição proeminente”.

para financiamento e desenvolvimento de obras europeias nos Estados-membros, que sejam proporcionais e não discriminatórias⁵.

Nesse sentido, com base no estudo “*Mapping Of National Rules For The Promotion Of European Works In Europe*” – em tradução livre, “Mapeamento das Legislações Nacionais para a Promoção de Obras Europeias na Europa” – produzido pelo Observatório Europeu para o Audiovisual em 2019, alguns países do bloco optam por estabelecer ambos os mecanismos – investimento direto na produção e aquisição de direitos de obras europeias e o recolhimento de taxas para um fundo público –, enquanto outros adotam apenas um deles, com ou sem direcionamento específico.

Na Alemanha, por exemplo, para além do recolhimento de um imposto sobre serviços digitais – Imposto sobre Valor Agregado (IVA) na alíquota de 19% - a partir da Lei de Promoção e Filmes (FFG), promulgada em 2017, as provedores de VoD estão sujeitos ao recolhimento de uma contribuição, baseada na receita líquida auferida pelas plataformas, que varia de acordo com tamanho dos negócios: isenção, para aquelas que auferirem receita em até 500 mil euros; 1,8%, aquelas cuja receita seja entre 500 mil e 20 milhões de euros; e 2,5%, para os prestadores que auferirem mais de 20 milhões de euros anuais (ANCINE, 2019).

No caso alemão, a taxa é destinada a um fundo público de fomento ao setor audiovisual que destina cerca de 30% dos valores arrecadados para apoio a promoção de obras destinada aos catálogos de vídeo sob demanda, 7,5% em subsídios para distribuição, sendo 1/4 para agentes de venda internacional, e 12,5% no apoio a projetos de distribuidores de obras cinematográficas, sendo 1/4 para os agentes de venda internacional (ANCINE, 2019).

Na Espanha, através do Real Decreto 988/2015 – que “regula o regime jurídico da obrigação de financiamento antecipado de obras europeias” - há a previsão da obrigação de investimento de 5% das receitas auferidas em obras europeias. O exemplo espanhol é interessante por fazer uma diferenciação na destinação desse investimento entre prestadores de VoD, públicos e privados, no gênero e língua predominante dessas produções, além de prever destinação específica a depender do formato da obra audiovisual (filmes, séries, minisséries,

⁵ Nos termos do artigo 13º, item 2, “Caso os Estados-Membros exijam que os fornecedores de serviços de comunicação social sob a sua jurisdição contribuam financeiramente para a produção de obras europeias, nomeadamente através de investimentos diretos em conteúdos e de contribuições para fundos nacionais, podem igualmente exigir que os fornecedores de serviços de comunicação social que visem audiências situadas nos seus territórios, mas estejam estabelecidos noutro Estado-Membro, façam essas contribuições financeiras, que devem ser proporcionadas e não discriminatórias.”..

documentários, dentre outros.

a. para prestadores privados: 5% da receita, sendo, no mínimo 70% para obras cinematográficas de qualquer gênero; desses 70%, no mínimo 60% devem ser em língua espanhola; desses 60%, 50%, no mínimo devem ser de produtores independentes e 40 %, no máximo, do total podem ser destinados a filmes, séries, minisséries, documentários e produção de animação para televisão (ANCINE, 2019);

b. para prestadores públicos: 6% dos rendimentos devem ser investidos. No mínimo 75% devem ser investidos em obras cinematográficas de qualquer gênero, desses 75%, no mínimo, 60% devem ser em língua espanhola. No mínimo 50% dos 60% em língua espanhola devem ser de produtores independentes. Do total, no máximo, 25% podem ser destinados a filmes, séries, minisséries, documentários e produção de animação para televisão, desses 25%, no mínimo 50% serão de filmes ou minisséries para televisão, sejam de ficção ou animação (ANCINE, 2019).

Por fim, no caso austríaco, não há uma legislação específica que disponha expressamente sobre a obrigação de investimento direto, a contribuição para um fundo público voltado para a produção de conteúdo local ou europeu e de mecanismos de proeminência deste conteúdo, não havendo tampouco uma definição legal de produção independente e de proeminência. Há, apenas, um direcionamento para que os provedores de AVMS – plataformas de VoD – reservem em seus catálogos, quando praticável e apropriado, uma proporção adequada de obras europeias⁶.

Com isso, como levantado por Rios, Meimaridis e Mazur (2011), embora os países da União Europeia sejam bastante heterogêneos quanto às abordagens para o mercado de VoD, seja em relação a imposição de investimentos diretos, a criação de fundos públicos até o simples recolhimento de impostos como o IVA, a partir do estabelecimento de diferentes alíquotas, escopos regulatórios e destinações de investimentos, “*as políticas de intervenção analisadas giram em torno do conteúdo e da elaboração de mecanismos tributários voltados para o fomento do audiovisual europeu.*”

Em suma, todas as medidas tomadas no âmbito regulatório europeu convergem para um objetivo comum: fortalecer e promover a produção cultural europeia.

O próximo subcapítulo abordará a regulação dos serviços de transmissão de conteúdo audiovisual no Brasil, destacando as legislações e diretrizes relacionadas a esse setor, e as discussões iniciais da regulação do VoD no âmbito do Conselho Superior do Cinema.

⁶ No original: “The public service media ORF shall reserve in the catalogue of its VOD services, where practicable and by appropriate means, a majority proportion for European works”.

1.3. A Regulação dos Serviços de Transmissão Audiovisual no Brasil e o Streaming: Impulsos Iniciais

Como destacado pelo RAIR/VOD/ANCINE (2019), conquanto a regulação dos serviços de Vídeo sob Demanda (VoD) tenha sido implementada em diversos países ao longo dos últimos anos, no Brasil não há, ainda, uma regulamentação específica que dê conta do mercado de *streaming* de vídeo.

No cenário legislativo nacional, diversas leis visam regulamentar a atividade de prestação de conteúdos audiovisuais, abrangendo televisão, rádio e internet. Exemplos dessas legislações incluem a Lei nº 4.117/1962 (Código Brasileiro de Telecomunicações), a Lei nº 8.685/1993 (Lei do Audiovisual), a Lei nº 8.977/1995 (Lei do Cabo), a Lei nº 9.742/1997 (Lei Geral de Telecomunicações, que institui a Agência Nacional de Telecomunicações), a Lei nº 12.485/2011 (Lei da TV por Assinatura), a Medida Provisória nº 2.228-1 de 2001 (que criou a Agência Nacional do Cinema) e a Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) (SAIKALI, 2019, p.69).

O início da regulação dos serviços de transmissão audiovisual no Brasil remonta à década de 1960, quando da aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações, que criou o sistema brasileiro de telecomunicações. Como indica Lemos da Costa (2022), o que antes compreendia uma legislação, diversa e descentralizada, e um mercado pulverizado – com mais de 1200 empresas municipais e estaduais espalhadas pelo país – o CTB permitiu a criação de uma base nacional única além de autorizar e viabilizar a criação de uma empresa nacional que explorasse o setor – o que deu origem a antiga Telebrás.

“Com a ditadura militar, em 1964, o setor de telecomunicações passa a ser prioridade do governo, considerado vital para a manutenção da unidade nacional e hegemonia militar (COSTA, 2022), tendo o setor se desenvolvido nas décadas seguintes a partir de um monopólio estatal da exploração das telecomunicações no Brasil via Telebrás, modelo este que perdurou até a promulgação da Constituição de 1988.

“As disputas em torno da aprovação do Capítulo V da Constituição Federal de 1988, sobre a Comunicação foi conhecido como um dos mais conturbados da Assembleia Nacional Constituinte” (LIMA, 2011 apud COSTA, 2022). Passados quase 20 anos da criação da

Telebrás, o acirrado debate pelo fim do monopólio de exploração das telecomunicações não obteve êxito na nova Constituinte e tampouco na revisão constitucional de 1993, tendo, contudo, entrado em cena e ganhado força nos anos seguintes com a aprovação Lei do Cabo (Lei 8.977/1995) e o início dos movimentos de privatizações do governo Itamar-FHC (1992-2001) que resultou, ao final, no desmembramento da Telebrás.

Para o que importa aos fins deste trabalho, a privatização da Telebrás marca um ponto de partida (COSTA, 2022) de uma série de legislações propositivas para o mercado audiovisual que buscavam criar instrumentos normativos que visavam a promoção de conteúdos audiovisuais nacionais na TV a cabo.

À exceção da Lei do Audiovisual (Lei 8.685/1993), promulgada ainda no Governo Itamar Franco, que estabeleceu as primeiras cotas de financiamento ao setor, nos anos 2000, a partir do 3º Congresso do Cinema Brasileiro, em Porto Alegre, o Governo FHC propôs uma *“formulação de uma política pública para o setor que unisse cinema e televisão”* (COSTA, 2022, p.194), iniciando uma série de medidas que resultaram na aprovação da MP 2.228/2001, que criou a ANCINE, o Conselho Nacional do Cinema e estabeleceu a CONDECINE, CIDE⁷ voltado ao desenvolvimento do mercado audiovisual em suas diferentes modalidades – no cinema, na televisão a cabo, por assinatura, e outros mercados (COSTA, 2022).

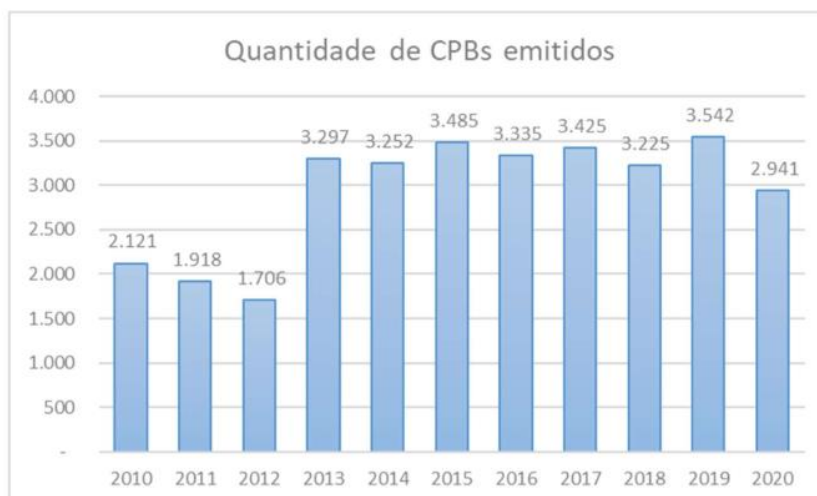
Sobretudo a partir da aprovação da Lei do Serviço de Acesso Condicionado (Lei do SeAC, Lei nº12.485/2011), e da adoção de inúmeras medidas de fomento para o audiovisual brasileiro, o mercado audiovisual da TV paga apresentou crescimento vertiginoso do número de obras brasileiras e por produtoras independentes, alterando completamente o cenário brasileiro.

Conforme dados levantados pela ANCINE (2021), *“o número de obras audiovisuais produzidas no país deu um salto a partir de 2013, quando a política de cotas para TV, bem como outros instrumentos de fomento, passou a atuar de forma mais significativa”*. Veja, por exemplo, conforme figura a seguir, o crescimento dos registros de obras brasileiras perante a ANCINE após a promulgação da Lei do SeAC em setembro de 2011:

Figura 2 – Crescimento de Obras Registradas na ANCINE após a Lei do SeAC (Emissão de

⁷ Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico.

CPBs⁸ por ano)



Fonte: Panorama e Desafios da Regulação do Segmento de TV Paga: Contribuições da Ancine para o Grupo de Trabalho do Ministério das Comunicações. Secretaria de Políticas Regulatórias. Publicado em Julho de 2021.

Dado o sucesso da Lei do SeAC, e diante do crescimento dos serviços OTT no Brasil e no mundo, não demorou muito para que surgissem propostas para criar uma legislação semelhante ou estender suas disposições aos serviços de Vídeo sob Demanda (VoD), haja visto que, como exposto por Lemos da Costa (2022) no subcapítulo 1.1, as vantagens comparativas dos serviços OTT frente os serviços de televisão por assinatura começaram a gerar uma assimetria no mercado audiovisual que despertou diversos fluxos e discussões para a regulamentação do setor.

Ansiando por uma parametrização, a ANCINE editou as Instruções Normativas nº 104 e 105, que são hoje as únicas normativas esparsas sobre o setor. O objetivo da agência reguladora, nos idos de 2012, era de incluir no segmento de “Outros mercados”, o mercado audiovisual de vídeo sob demanda⁹ como fato gerador da CONDECINE. A intenção era criar uma base regulatória que permitisse a tributação e a regulamentação deste setor emergente, equiparando-o, em termos de obrigações financeiras, aos serviços audiovisuais tradicionais.

Fato é que alteração via legislação infralegal gerou críticas quanto a constitucionalidade

⁸ Certificado de Produto Brasileiro.

⁹ Conforme o **artigo 1º, alínea L, da Instrução Normativa nº104**, definiu-se como “Segmento de Mercado Audiovisual – Vídeo por Demanda” o “conjunto de atividades encadeadas, realizadas por um ou vários agentes econômicos, necessárias à prestação dos serviços de oferta de um conjunto de obras audiovisuais na forma de catálogo, com linha editorial própria, para fruição por difusão não-linear, em horário determinado pelo consumidor final, de forma onerosa;

da medida e reações do mercado e de parlamentares contrários à regulamentação, que não chegou a ser implementada nos anos seguintes, tendo esta inclusão inclusive decaído em sede de MP em 2020 e confirmada através da Lei 14.173/2021, que inseriu o artigo 33-A na MP 2.228/2001¹⁰.

Nos anos seguintes, em 2015, o Conselho Superior de Cinema sediou uma série de encontros em junho, outubro e dezembro daquele ano, para colocar a regulamentação em pauta e “*apresentar diretrizes para a modelagem de um ambiente regulatório com condições adequadas ao mercado nacional*” (ANCINE, 2019, p.159), tendo sido aprovado em 17 de dezembro de 2015 o documento “Desafios para a Regulamentação do Vídeo sob Demanda: consolidação da visão do Conselho Superior do Cinema sobre a construção de um marco regulatório do serviço de vídeo sob demanda”¹¹.

No dispositivo final do estudo, previa-se que:

“Diante desses elementos e considerações, **o Conselho Superior do Cinema entende como necessária a regulamentação do VoD**. O resultado deve ser proporcionar segurança jurídica aos usuários, provedores e investidores, em conformidade com os objetivos e diretrizes da Política Nacional de Cinema e Audiovisual do país. **Recomenda-se que se defina a natureza do serviço e que se estabeleça as condições para a sua prestação e as obrigações regulatórias e tributárias dos agentes provedores**” (g.m).

No ano seguinte, a ANCINE aprovou a “Notícia Regulatória sobre Comunicação Audiovisual sob Demanda”, documento que pretendia informar aos agentes do mercado audiovisual e à sociedade a “*intenção de promover o debate público sobre os elementos relevantes para uma regulação da oferta de conteúdos audiovisuais sob demanda aos*

¹⁰ Art. 33-A. Para efeito de interpretação da alínea e do inciso I do caput do art. 33 desta Medida Provisória, a oferta de vídeo por demanda, independentemente da tecnologia utilizada, a partir da vigência da contribuição de que trata o inciso I do caput do art. 32 desta Medida Provisória, não se inclui na definição de ‘outros mercados’.

¹¹ “*Como resultado dos debates, o Conselho aprovou, em 17 de dezembro de 2015*240, o documento “Desafios para a Regulamentação do Vídeo sob Demanda: consolidação da visão do Conselho Superior do Cinema sobre a construção de um marco regulatório do serviço de vídeo sob demanda”, no qual buscou identificar **os elementos que caracterizam o serviço e apontou como principais desafios para a regulação e o desenvolvimento do segmento de mercado:**

a. a concorrência na prestação do serviço e a diversidade na oferta de conteúdos, com espaço e atenção especial para as empresas brasileiras;
b. a instituição de obrigações específicas, de acordo com cada perfil e porte econômico;
c. a extraterritorialidade do serviço: a adequação à legislação brasileira apresenta-se como uma condição preliminar para um ambiente de competição e sem barreiras no provimento do serviço;
d. a disponibilização de informações sobre o mercado ao órgão regulador;
e. a promoção das obras audiovisuais brasileiras e das obras audiovisuais brasileiras de produção independente nos catálogos dos diversos provedores; [...]
f. o tratamento tributário do serviço.” (ANCINE, 2019, p.160). (g.m).

consumidores brasileiros” (ANCINE, 2017).

Na Notícia Regulatória, o objetivo da ANCINE é alinhar a regulação do novo segmento de VoD com as diretrizes gerais da política pública audiovisual brasileira, baseando-se nos seguintes fundamentos:

- (i) a necessária definição do mercado da Comunicação Audiovisual sob Demanda (CAvD) como segmento específico do mercado audiovisual;
- (ii) o destaque às duas principais atividades desse serviço (serviços de vídeo sob demanda e plataformas de compartilhamento);
- (iii) a concorrência desse segmento com o de TV aberta ou paga; e
- (iv) a distinção regulatória entre os serviços de oferta de acesso à internet e os serviços de VoD.

Além disso, como parâmetros gerais da regulamentação do CAvD, *“a agência indica atenção aos seguintes pontos, em consonância com o documento anterior do CSC” (ANCINE, 2017):*

- (i) a extraterritorialidade de atuação dos agentes econômicos;
- (ii) a responsabilidade editorial e o cumprimento das normas legais brasileiras;
- (iii) a promoção da cultura nacional e do talento brasileiro e o estímulo à produção nacional independente;
- (iv) uma revisão da lógica de incidência da CONDECINE diante das características particulares da CAvD;
- (v) acesso do Estado a informações sobre os mercados e o funcionamento de seus operadores, visando diminuir a assimetria informacional do mercado de VoD.

De acordo com o RAIR/VOD/ANCINE (2019), ao final da consulta pública sobre a Notícia Regulatória sobre a Comunicação Audiovisual sob Demanda, foram recebidos 58 comentários e sugestões de 27 diferentes agentes privados.

Em 16 de maio de 2017, foi apresentado ao Conselho Superior de Cinema o “Relatório

de Consulta Pública sobre a Notícia Regulatória sobre a Comunicação Audiovisual sob Demanda e Recomendações da ANCINE para uma regulação da Comunicação Audiovisual sob Demanda”. Nesse documento, a ANCINE sintetiza uma série de disposições e obrigações que devem ser instituídas às provedoras de VoD quando da regulamentação do setor, das quais destacam-se:

- (i) o fornecimento de relatórios periódicos sobre a oferta e o consumo de conteúdos audiovisuais, assim como sobre as receitas auferidas no desempenho de suas atividades;
- (ii) a disposição de conteúdos audiovisuais brasileiros em espaço qualificado no percentual mínimo de 20% (vinte por cento) do total de horas de conteúdo audiovisual disponibilizado no catálogo, das quais no mínimo metade tenha sido produzida por produtora brasileira independente;
- (iii) obrigação aos provedores de VoD de investirem anualmente uma parcela de sua receita bruta na produção ou na aquisição de direitos de licenciamento de obras audiovisuais brasileiras independentes, obedecendo uma escala progressiva que inicia em 0% para a parcela de receita bruta anual até R\$ 3,6 milhões e termina em 4% para a parcela de receita bruta anual acima de R\$ 70 milhões;
- (iv) obrigação de destaque das obras audiovisuais brasileiras nas interfaces visuais dos serviços de VoD por meio de estratégias de disposição transversal dos conteúdos nacionais nas várias sessões apresentadas ao usuário;
- (v) obrigação de disponibilização de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e Linguagem Brasileira de Sinais – LIBRAS nos conteúdos audiovisuais disponibilizados ao consumidor;
- (vi) incidência da CONDECINE sobre a receita, com alíquotas estabelecidas progressivamente, iniciando em 0% para a parcela de receita bruta anual até R\$ 3,6 milhões e tendo como limite 4% para a parcela de receita bruta anual acima de R\$ 70 milhões.
- (vii) entre as sanções por descumprimento de suas normas, a ANCINE recomenda a suspensão das transferências de recursos monetários entre residentes no Brasil e

agentes econômicos residentes ou domiciliados no exterior, a suspensão temporária do registro e das atividades relativas ao VoD em território brasileiro, e a proibição do exercício das atividades relativas ao VoD em território brasileiro.

Em 30 de agosto de 2017, o Conselho Superior de Cinema aprovou a Resolução nº1, que instituiu um Grupo de Trabalho (GT) para desenvolver uma proposta de Medida Provisória ou Projeto de Lei visando regulamentar a incidência da CONDECINE sobre os serviços de Vídeo sob Demanda (VoD).

O GT, composto por representantes de diversos setores do governo federal e do mercado audiovisual, foi inicialmente dividido em três subgrupos: "Formulação Legislativa", "Estudo das especificidades do segmento VoD" e "Estudo dos formatos similares de taxação de VoD". As primeiras discussões centraram-se nos dois últimos subgrupos, enquanto a "Formulação Legislativa" ficou para um segundo momento com a contribuição de especialistas (ANCINE, 2019).

Como indicado pelo RAIR/VOD/ANCINE (2019), o ponto de maior divergência foi o modelo de cobrança da CONDECINE em termos de objeto, fato gerador, alcance, aplicação e base de cálculo. As discussões do Grupo de Trabalho foram concluídas em 21 de novembro de 2017 sem chegar a uma proposta de consenso. Ao final, *“foi realizada a votação de uma matriz para nortear as deliberações do Conselho, porém com votos contrários à proposta final, que ficou sendo”*:

- a. Objeto/Conceito:** oferta e disponibilização de conteúdo audiovisual;
- b. Fato Gerador:** oferta e disponibilização de conteúdo audiovisual por demanda sob qualquer sistema de transmissão;
- c. Alcance/Aplicação:** alcance de todas as plataformas e modelos de negócios de VoD;
- d. Base de cálculo/Incidência:** receita operacional bruta decorrente da prestação de um serviço de VoD (incluindo assinatura, publicidade, e outras formas de monetização), excluindo impostos e contribuições;
- e. Alíquota faixa de isenção:** faturamento até 3,6 milhões/referência isenção Simples Nacional;
- f. Alíquota progressiva:** até o teto de 3,5% sobre a receita; g. Aplicação direta/Indutor de investimento: 60% do valor total devido à título de Condecine poderia ser investido diretamente pelo player; e
- h. Redutor por investimento sobre a base de cálculo:** caso o player efetive investimento de 60% diretamente na produção e licenciamento ou infraestrutura (players nacionais) haveria uma redução de 50% no saldo de Condecine a ser recolhido ao Fundo Setorial do Audiovisual.

Em 22 de novembro de 2017, a matriz foi apresentada ao plenário do Conselho Superior

do Cinema. O CSC considerou necessário aprofundar alguns pontos para assegurar a isonomia na cobrança da CONDECINE em relação a outros segmentos de mercado, evitar a criação de barreiras ao desenvolvimento do setor e garantir que o marco regulatório sirva como um mecanismo de fomento à produção independente do audiovisual brasileiro.

Neste ínterim, em 18 de outubro de 2017 foi apresentado o PL 8889/2017 pelo deputado Paulo Teixeira (PT-SP) na Câmara dos Deputados. A proposta legislativa aproveitou muitas das normativas e discussões ocorridas no Conselho Superior do Cinema e nos relatórios citados, com propostas de mesmo teor daquelas presentes no documento “Recomendações da ANCINE para uma Regulação da Comunicação Audiovisual sob Demanda”.

Nos capítulos a seguir, adentrando ao objeto do presente trabalho, serão analisadas as 3 principais propostas legislativas que surgiram no Congresso Nacional para regulamentação do VoD no Brasil, quais sejam, o PL 8889/2017, na Câmara dos Deputados, e o PL 2331/2022 e 1994/2023 no Senado Federal. A análise abrangerá tanto as propostas iniciais quanto as modificações e discussões realizadas durante o trâmite legislativo.

2. O PL 8.889/2017 NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Neste capítulo, busca-se apresentar o processo legislativo do PL 8.889/2017 na Câmara dos Deputados, desde a apresentação da proposta, em outubro de 2017, até os andamentos mais recentes do trâmite legislativo, destacando a proposta inicial, suas motivações e modificações, e os debates e discursos realizados pelos deputados nas Comissões de Cultura (CCULT) e Comissão de Ciência, Tecnologia e Inovação (CCTI) a respeito da proposta.

Todos os dados e informações coletadas foram retiradas do material disponível na ficha de tramitação do PL 8.889/2017 no *site* da Câmara dos Deputados, tendo sido consultadas, analisadas e classificadas conforme a classificação relatada na introdução do presente trabalho.

2.1 Proposta inicial

O Projeto de Lei 8.889/2017, apresentado pelo Deputado Paulo Teixeira (PT-SP) em 18 de outubro de 2017, tem por finalidade dispor sobre a provisão de conteúdo audiovisual por demanda (CAvD).

Conforme a justificativa da proposta¹², destacando o crescimento do mercado de VoD no Brasil nos últimos anos, segundo o parlamentar, as empresas do mercado audiovisual plataformizado competem com outros segmentos do mercado tradicional de mídia sem que haja o devido enquadramento legal e regulatório que as contenham. Destaca, ainda, a preocupação com a ausência de mecanismos de fomento de conteúdo nacional nestas plataformas.¹³

Nesse sentido, a proposta legislativa original apresenta 4 (quatro) enfoques para o enfrentamento da questão e formulação de um marco regulatório específico para o setor:

- (i) a determinação dos valores devidos a título de contribuição ao desenvolvimento

¹² O PL 8.889/2017 pode ser acessado no *site* da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2157806>>. Acesso em 1º de abril de 2024.

¹³ **In Verbis:** “Essas empresas vêm ganhando mercado rapidamente e competem com outros segmentos da mídia audiovisual, a exemplo da televisão aberta e dos serviços por assinatura, sem estar sujeitas a obrigações equiparáveis. Preocupa-nos, em especial, que tais provedores não atendam a condições de distribuição de conteúdo brasileiro e de contribuição ao seu fomento”.

do mercado audiovisual, em termos similares à CONDECINE;

- (ii) o estímulo ao consumo de títulos brasileiros, que não se traduza apenas em disponibilização de títulos brasileiros nos acervos, mas na priorização de mecanismos de seleção, internos às plataformas de *streaming*, que priorizem obras nacionais;
- (iii) o crescimento de plataformas de *streaming* estrangeiras que ofertam seus serviços no Brasil, que devem se adequar à legislação local; e
- (iv) a reprodução de mecanismos de fomento e estímulo à regionalização da produção audiovisual brasileira, nos moldes do que já é feito pela Lei do SeAC (Lei 12.485/2011).

Como bem apontou Saikali (2020, p.109), ao revés de criar um marco regulatório do vazio, sem parâmetros, o PL 8.889/2027 resolveu enveredar pela alteração substancial da Lei do SeAC (Lei nº 12.485/11) e a MP nº 2.228-1/01 para disciplinar, adaptar e aplicar, aos conteúdos audiovisuais plataformizados, a regulação da televisão por assinatura, diminuindo a assimetria regulatória no setor do audiovisual.

O PL 8.889/2017 é dividido em 5 (cinco) capítulos principais denominados: “I – Disposições preliminares” (artigos 1º ao 6º), “II – Oferta e seleção de conteúdo brasileiro” (artigos 7º e 8º), “III - Estímulo à produção audiovisual” (artigos 9º ao onze), “IV – Penalidades” (artigo doze) e V – Disposições finais” (artigos treze e quatorze).

De acordo com o artigo 1º do PL, o objeto da proposição legislativa é tratar do conteúdo audiovisual por demanda (CAvD), assim definido como:

“a atividade destinada à oferta de conteúdo audiovisual para aquisição avulsa, destinado à preservação pelo destinatário (“download”) ou ao direito de acesso ao mesmo (“streaming”), mediante o uso de recursos de telecomunicações que lhe sirvam de suporte, a seu pedido e em momento por ele determinado” (art. 2º, inciso III).

Para os fins da legislação, foram abarcados no projeto os chamados provedores de CAvD, assim entendidos como as programadoras de canal destinado à modalidade avulsa de programação disponível, nos termos da Lei do SeAC¹⁴; as provedoras de aplicação de internet

¹⁴ **Art. 2º, XXIII** - Serviço de Acesso Condicionado: serviço de telecomunicações de interesse coletivo prestado no regime privado, cuja recepção é condicionada à contratação remunerada por assinantes e destinado à

que executem atividade de provimento de CAVD, nos termos do Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014)¹⁵; e as fornecedoras de CAVD a público restrito sobre qualquer serviço de telecomunicações (art. 2º, VII, alíneas “a” até “c”).

Além disso, optou-se pela exclusão dos serviços disponibilizados de forma avulsa, incidental, ou acessória, organizados em sequência linear temporal com horários predeterminados, se prestados por pessoas físicas, microempreendedores individuais ou provedores dedicados ao provimento de conteúdo audiovisual não remunerado, de livre distribuição e acesso gratuito, inclusive o disposto nas redes sociais, de modo evitar a oneração excessiva de pequenos provedores, dificultando a entrada e a permanência desses atores no mercado.

A atribuição de competência à ANCINE (art. 3º, *caput*) para regulação e fiscalização da atividade de comunicação audiovisual por demanda reflete a visão de que uma regulação “sem dentes” não adquire efetividade prática.

Atribuiu-se à Agência o papel de credenciamento das plataformas de *streaming* para operação no mercado de comunicação audiovisual (art. 3º, §1º e 2º); o recebimento e análise de dados sobre a oferta e o consumo de conteúdos audiovisuais, assim como sobre as receitas auferidas no desempenho das atividades empresariais destas plataformas (art. 3º, §3º); o estabelecimento de soluções de conflito e arbitragem sobre disputas comerciais entre empresas provedoras de conteúdo e demais segmentos do mercado audiovisual (art. 5º); regulamentação da obrigação de disponibilização de legendas, audiodescrição e inclusão da LIBRAS nos acervos e catálogos (art. 11); por fim, a aplicação de sanções para fazer valer suas disposições, podendo aplicar desde advertências, multas pecuniárias, até sanções mais gravosas como a suspensão temporária do credenciamento ou o seu cancelamento perante a Agência (art.12, incisos I a IV).

Com relação à oferta e seleção de conteúdos nacionais nas plataformas (art. 7º e 8º), dispôs que, considerando a capacidade econômica de cada provedora e sua atuação no mercado brasileiro, o catálogo de títulos ofertados por provedora de CAVD deverá incluir um número de

distribuição de conteúdos audiovisuais na forma de pacotes, de canais nas modalidades avulsa de programação e avulsa de conteúdo programado e de canais de distribuição obrigatória, por meio de tecnologias, processos, meios eletrônicos e protocolos de comunicação quaisquer.

¹⁵ **Art. 5º, VII** - aplicações de internet: o conjunto de funcionalidades que podem ser acessadas por meio de um terminal conectado à internet.

títulos produzidos por produtores brasileiros, em cotas estabelecidas pela ANCINE¹⁶, e que a seleção dos mecanismos de busca das plataformas deverá dar proeminência e assegurar destaque aos conteúdos nacionais em relação ao restante do catálogo.

De modo a criar mecanismos de fomento à regionalização do conteúdo, o PL propôs a modificação da MP nº 2.228-1/2001 para inserir, no escopo da CONDECINE, a incidência da contribuição sobre a receita bruta de provedoras de CAVD, aplicando-se cotas estabelecidas progressivamente, iniciando em 0% para empresas cuja receita é de 3,6 milhões de reais, tendo como limite 4% para empresas que superem o patamar de 70 milhões de reais, decorrente de operações realizadas no Brasil. Destaca, ainda, que 30% dos rendimentos tributados recolhidos deverão ser destinados a produtoras brasileiras estabelecidas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Por fim, possibilita às provedoras de CAVD o desconto de até 30% do valor devido a título de CONDECINE na hipótese de aquisição de direitos ou desenvolvimento de projetos de produção ou coprodução de obras cinematográficas ou videofonográficas brasileiras de produção independente.

Em vista disso, para o Deputado Paulo Teixeira (PT-SP), as disposições do marco regulatório proposto caminham para assegurar um mercado dinâmico e com equilíbrio competitivo, sem “onerar desnecessariamente o VoD com obrigações administrativas ou burocráticas [...]” e tampouco deixar de reverter as assimetrias comerciais e assegurar a divulgação de conteúdos nacionais no âmbito do MAP.

2.2 Tramitação, discursos e debates

Neste subcapítulo, serão apresentados os pormenores do trâmite legislativo do PL 8.889/2017, destacando-se os discursos e debates realizados na Comissão de Cultura (CCULT)

¹⁶ Nos termos dos dispositivos citados: § 1º Da cota estabelecida para cada provedora na forma deste artigo, 50% será composta de obras produzidas por produtora brasileira independente. § 2º A cota estabelecida no caput deverá ter caráter progressivo, não sendo inferior a 2% do total de horas do catálogo ofertado para empresas com receita bruta anual até R\$ 3,6 milhões e tendo como patamar mínimo 20% para empresas com receita bruta anual acima de R\$ 70 milhões. §3º Estão excluídas das obrigações dispostas no item anterior as microempresas e as empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional, nos termos da Lei Complementar nº. 123, de 14 de dezembro de 2006.

da Câmara dos Deputados, que influíram no desenvolvimento da proposta, a apresentação das emendas e modificativos ao projeto original.

Nesse sentido, foram analisadas, em especial, as discussões realizadas nas reuniões ordinárias e extraordinárias da CCULT e CCTCI, destacando os principais atores envolvidos, os argumentos apresentados durante as deliberações, e eventuais alterações realizadas no projeto original. Foram consultadas as seguintes reuniões:

Quadro 2 – Sessões de Deliberação do PL 8889/2017

Data e hora	Origem	Descrição	Duração
17/11/2021 - 10h00	CCTI - Comissão de Ciência, Tecnologia e Inovação	Reunião Deliberativa Extraordinária	57:28:00
20/11/2019 - 12h30	CCULT – Comissão de Cultura	Reunião Deliberativa Ordinária	33:13:00
23/10/2019 - 12h30	CCULT – Comissão de Cultura	Reunião Deliberativa Ordinária	39:12:00
16/10/2019 - 14h00	CCULT – Comissão de Cultura	Reunião Deliberativa Ordinária	01:38:33

O acesso aos discursos e discussões foi obtido a partir da ficha de tramitação do PL 8.889/2017, disponibilizado no *site* da Câmara dos Deputados, na aba “Sessões e reuniões”.

A análise das reuniões ordinárias e extraordinárias das comissões temáticas revelou que houve uma quantidade relativamente limitada de discussões a respeito do PL 8.889/2017, servindo estas, para os fins deste trabalho, mais como um termômetro dos ânimos legislativos em relação ao projeto do que como um espaço efetivo de debate e análise aprofundada de suas disposições.

Nada obstante, o exame dos diversos pareceres da CCULT e da CCTCI revelou diversas mudanças no PL 8.889/17 durante o trâmite legislativo, especialmente na abrangência do escopo regulatório, inserindo o debate numa questão maior que envolve a regulação de plataformas digitais (OTTs) e as interseccionalidades entre direito, tecnologia e o mercado do audiovisual.

Em 18 de outubro de 2017, o PL 8.889/17 é apresentado no Plenário da Câmara dos Deputados pelo Deputado Paulo Teixeira (PT-SP), tendo sido enviado à CCULT em novembro

daquele ano. O Relator do caso, Deputado Thiago Peixoto (PSD/GO), devolve o projeto à Mesa Diretora da Câmara (MESA) sem manifestação, causando o arquivamento do PL, nos termos do *caput* do artigo 105 do RICD¹⁷.

Em fevereiro de 2019, por requisição do Dep. Paulo Teixeira, o PL é desarquivado, tendo sido designada nova relatoria da Dep. Benedita da Silva (PT-RJ).

Em 17 de setembro de 2019, a Relatora Benedita da Silva (PT-RJ) apresenta o primeiro parecer, destacando a importância da regulação do CAvD para o mercado audiovisual brasileiro e apontando a existência de 3 (três) modalidades de conteúdo audiovisual por demanda: transacional (TVoD), serviços por assinatura (SVoD) e por anúncio (AVoD).

Evidencia, ainda, a necessidade de garantir (i) mecanismos de proeminência do conteúdo nacional nas plataformas, (ii) investimentos para produtores nacionais e (iii) justiça tributária, em comparação aos outros setores do audiovisual. Desse modo, conclui pela adoção de um tripé regulatório que envolva cota de tela, estímulo à produção brasileira e proeminência do conteúdo nacional.

Em relação ao mecanismo de cota de tela, o parecer aduz que ao invés de estabelecer um quantitativo fixo, e mínimo, de obras nacionais sobre os acervos de títulos (conforme §1º e 2º do art. 7º do original), a melhor determinação seria “*um investimento qualificado sobre o faturamento, que faz mais sentido para o CAvD*”, de modo a simular os efeitos positivos similares às cotas de tela da indústria cinematográfica, “*sem desestruturar ou prejudicar o modelo de negócios dos ofertantes de CAvD*”.

Afirma que, dado que o PL 8.889/17 introduz uma nova forma de programação (a organização de conteúdos em catálogos) e aborda uma modalidade já tratada explicitamente pela Lei do SeAC (canais avulsos) - “*norma de inquestionável sucesso na promoção do setor do audiovisual e, de maneira mais ampla, da área da cultura*” - seria mais apropriado modificar a Lei 12.485/2011 em vez de criar uma legislação independente sobre o tema, adaptando-se a legislação em vigor ao ambiente das novas plataformas de distribuição via *streaming*.

Em 20 de setembro de 2019, a Relatora apresentou uma segunda versão do parecer, que entendeu pela aprovação do PL 8.889/2017, com a incorporação do PL 9.700/2018 e a

¹⁷ **Art. 105.** Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, salvo: [...].

aprovação das Emendas nº 1, 2 e 3 do Deputado Paulo Teixeira.

Em linhas gerais, a principal mudança está na sedimentação do entendimento de que caberia à ANCINE a regulação da distribuição de conteúdos audiovisuais quando realizadas pela *internet*, uma vez que a legislação brasileira já teria fixado a premissa de que “*a atividade de provimento de aplicações de internet não é enquadrada com serviço de telecomunicações*”, afastando a competência da ANATEL para o caso.

Em 16 de outubro de 2019, foi iniciada a primeira RDO no âmbito da Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados para discussão do Parecer nº2 da Relatora Benedita da Silva (PT/RJ).

Colocado em pauta pela Relatora Benedita da Silva (PT-RJ), a deputada fez um apelo para a aprovação do projeto, destacando que há uma pressão enorme na Câmara para aprová-lo “*antes que o Senado nos atropеле*”, fazendo referência às iniciativas que tramitam no Senado Federal para regulação do setor, e que a retirada de pauta atravancaria as discussões.

O Dep. Felício Lacerda (PP-RJ) apresentou requerimento para retirada do PL da pauta do dia. Em seguida, o Dep. Alexandre Padilha (PT-SP) pediu vistas para evitar o pedido de retirada de pauta do Deputado Felício Lacerda. A Deputada Áurea Carolina (PSOL-MG), presidente da CCULT no momento, dispensou o pedido de retirada de pauta. Por volta do minuto ‘1:33:33’ da sessão, o Dep. Felício Lacerda pede vistas do projeto e impede a discussão na pauta daquele dia.

Em 23 de outubro de 2019, foi realizada a segunda RDO para discussão do Substitutivo nº1 do PL 8.889/17. Mais uma vez, em sessão de curta duração, houve movimentação de parlamentares para impedir a discussão do PL na ordem do dia.

O então Deputado Daniel Silveira (PSL-RJ) apresentou requerimento de retirada de pauta do projeto, sendo rejeitado pela maioria da Comissão em primeiro momento. Abre-se discussão sobre as disposições do RICD, com o parlamentar manifestando sua discordância com o “atropelo” do Regimento Interno da Casa, mas o requerimento é afastado. Superado o pedido de retirada de pauta, os Deputados Alexandre Frota (PSL-SP) e Daniel Silveira pedem vistas conjuntas em momento posterior, afastando-se, novamente, a discussão e votação do PL.

Em 12 de novembro de 2019, a Relatora apresentou a terceira versão do parecer (Parecer

nº3). Em relação ao Substitutivo ao PL 8.889/17, apresentado em 20 de setembro daquele ano, destacou-se a necessidade de aperfeiçoamento e revisão do projeto original em algumas provisões como:

- (i) a substituição da expressão "assinante" por "contratante" uma vez que modelos de negócios como o TVoD não pressupõem, necessariamente, a assinatura de um serviço, mas apenas o mero aluguel ou compra de título;
- (ii) a extensão dos mecanismos de proeminência para canais avulsos e a delimitação das provisões aplicáveis às plataformas de AVoD, destacando (1) a incidência da CONDECINE-Faturamento às plataformas por anúncio (como o Youtube) de modo a garantir isonomia tributária aos setores econômicos do audiovisual e (2) a exclusão de mecanismos de proeminência nestas plataformas já que a seleção de conteúdos não é realizada pelo provedor, mas sim pelo público em geral;
- (iii) a substituição da política de incentivos à oferta de conteúdos audiovisuais brasileiro nos catálogos a partir do número de títulos [cotas de telas] para adoção de outro sistema baseado no faturamento das plataformas;
- (iv) estabelecimento de uma gradação temporária progressiva para que as plataformas se adaptem às novas obrigações, incluindo a ampliação do prazo de vigência em 8 (oito) anos da política de estímulo da Lei do SeAC, a extensão de seus benefícios aos conteúdos ofertados em catálogos;
- (v) redefinição da abrangência de “conteúdos identitários”, de modo a substituir a necessidade de participação societária como critério de participação de segmentos sociais minoritários para estabelecer, para cada projeto identitário, o emprego de maioria dos profissionais de maior protagonismo na área oriunda de minorias, além de definir “conteúdo identitário” como aquele que aborde temas vinculados a mulheres, direitos humanos, pessoas com deficiência, negros e indígenas;
- (vi) por fim, em relação à CONDECINE-Faturamento, realizou ajustes na regra matriz de incidência tributária e nas bases de cálculo aplicadas aos provedores de serviços de internet que prestarem o SeAC e pelo provimento de conteúdo audiovisual, além de ampliar e discriminar os mecanismos de deduções para

estímulo à regionalização, conforme segue:

Tabela 1 – Alteração na Base de Cálculo da CONDECINE (PL 8.889/17) – Substitutivo nº1/CCULT

PL 8.889/17 (Proposta Inicial)		Substitutivo nº1	
Base de Cálculo (R\$)	Alíquota (%)	Base de Cálculo (R\$)	Alíquota (%)
Até 3.600.000,00	-	Até 4.800.000,00	-
Faixas intermediárias a serem definidas por lei complementar		De 4.800.000,01 até 78.000.000,00	1
A partir de 70.000.000,00	4	De 78.000.000,01 até 300.000.000,00	2,5
		De 300.000.000,01 a 1.000.000.000,00	4

Fonte: autoria própria.

Tabela 2 – Alteração na Dedução da CONDECINE (PL 8.889/17) – Substitutivo nº1/CCULT

PL 8.889/17 (Proposta Inicial)	Substitutivo nº1		
Dedução da CONDECINE	Dedução da CONDECINE		
30%	50%		
Parcela de 30% destinada a produtores das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste	50% para produção brasileira independente	10% para conteúdo audiovisual identitário	30% para produtores das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste

Fonte: autoria própria.

Em 20 de novembro de 2019, foi designada a terceira RDO para discussão e votação do Parecer nº3 e Substitutivo nº1 do PL 8.889/17. O relatório foi aprovado por unanimidade dos presentes.

A Relatora apresentou as principais mudanças realizadas no projeto original do PL 8.889/17, definindo os 3 (três) objetivos do marco regulatório para o setor, qual seja, da necessidade de dar proeminência ao conteúdo nacional nas plataformas, a garantia de investimento para produtores nacionais, e estabelecimento de instrumentos de justiça tributária em relação a outros setores do audiovisual.

Em seguida, destacou que não haveria razões para a adoção destes mecanismos no mercado brasileiro, uma vez que este ficaria “*em condições altamente desfavoráveis em competição em função da assimetria de recursos e do volume das produções estrangeiras.*”, e que este tripé guardaria relações com mecanismos similares preestabelecidos pela Lei do SeAC (Lei 12.485/2011).

Houve manifestações dos presentes. A Deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ) destacou a importância do projeto para estimular o setor cultural e a geração de empregos, alegando que a aprovação poderia ter os mesmos efeitos da MP 2.228-1/2001, que criou as cotas de tela na TV a cabo.

A Deputada Áurea Carolina (PSOL-MG) ressaltou a relevância da aprovação do relatório no dia da Consciência Negra, afirmando ser uma oportunidade única “*para garantir a diversificação de conteúdos e grupos historicamente não representados no audiovisual*”.

Por fim, o Deputado Paulo Teixeira (PT-SP), autor do projeto, reforçou o papel da Relatora Benedita da Silva na construção de consenso e aprovação do relatório, bem como a atuação do deputado Tadeu Alencar (PSB-PE), presidente da Frente Parlamentar Mista em Defesa do Cinema e Audiovisual Brasileiros, que teria dado destaque e feito esforços públicos para aprovação do projeto.

O projeto foi enviado à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara (CCTCI), sob a relatoria do Dep. André Figueiredo (PDT-CE). Em outubro de 2021, o relator apresenta o primeiro parecer manifestando-se pela aprovação do PL 8.889/17, das

emendas da CCULT nº 1, 2 e 3, do Substitutivo da CCULT, das emendas nº1¹⁸, 2¹⁹ e 3²⁰ da CCTCI, e pela rejeição do PL 9700/18 e das emendas (CCTCI) nº 4²¹ e 5²².

De início, o voto do relator aborda o conceito de plataforma *OTT*, inserindo o PL 8.889/17 e a regulação do *streaming*, no todo, numa discussão mais ampla sobre a regulação dos serviços de distribuição de conteúdos e pela internet, destacando que:

“o texto aprovado pela CCULT propõe a instituição de um disciplinamento uniforme para a disponibilização de conteúdos audiovisuais a usuários, independentemente do meio utilizado como suporte para a prestação do serviço e do modo de formatação dos conteúdos ofertados aos consumidores”.

Não obstante, o parecer do Dep. André Figueiredo (PDT-CE) aduz a necessidade de aperfeiçoamento e revisão do projeto aprovado pela CCULT, sob uma ótica diametralmente oposta à proposta pela Comissão, nas seguintes disposições:

- (i) em relação ao enquadramento tributário às plataformas de VoD, alega que a inclusão destas entre os entes regulados pela Lei do SeAC alteraria a natureza tributária dos serviços de VoD sobremaneira; que nos termos da LC nº 116/03, os serviços de VoD já poderiam ser tributados pelo ISS (entre 2 e 5%)²³, e que com a mudança do Substituto da CCULT as plataformas passariam a ser

¹⁸ Nos termos do parecer nº1, a Emenda nº1, do Deputado Alex Santana (PDT-BA), “*exclui do campo de aplicação do projeto principal as emissoras de radiodifusão aberta e os serviços de disponibilização, por período de até 10 dias, de conteúdo audiovisual por demanda, desde que já veiculado anteriormente, sem alterações, em serviço de TV aberta ou em canal de programação distribuído por meio de serviço de televisão por assinatura (Catch-Up TV).*”

¹⁹ **A Emenda nº2**, do Deputado Cezinha de Madureira (PSD-SP), “*determina que, em alternativa à contribuição para a Condecine, as provedoras de vídeo sob demanda poderão depositar quantia equivalente a esse tributo em conta de instituição financeira pública, em nome do contribuinte, para aplicação na coprodução, aquisição ou licenciamento de direitos de obras audiovisuais ou programas de televisão de caráter educativo e cultural brasileiros independentes*”.

²⁰ **A Emenda nº3**, da Deputada Luisa Canziani (PSD-PR), “*altera as definições de “proveniente de conteúdo audiovisual por demanda” e “provedora de conteúdo audiovisual por demanda” estabelecidas pela proposição principal, de maneira a excluir dos conteúdos alcançados pelo projeto aqueles disponibilizados na forma de canais de programação de venda avulsa que são regulados pela Lei nº 12.485, de 2011. A intenção, segunda a autora, é que o projeto regule “a disponibilização de conteúdo por meio de aplicações de internet, seja qual for a formatação de sua oferta, em norma apartada do marco legal aplicável a qualquer um dos serviços de telecomunicações”.*”

²¹ **A Emenda nº 4**, do Deputado Roberto Alves (REPUBLICANOS-SP), “*exclui do campo de aplicação da Lei do SeAC o proveniente de conteúdos audiovisuais por meio de aplicações de internet*”.

²² **A Emenda nº 5**, da Deputada Luisa Canziani (PSD-PR), “*exclui as provedoras de aplicações de internet do rol de agentes econômicos que serão alcançados pelas regras estabelecidas pelo projeto de lei principal*”.

²³ **Definição do item 1.09 do Anexo da Lei Complementar nº116/03** que dispõe: “*Disponibilização, sem cessão definitiva, de conteúdos de áudio, vídeo, imagem e texto por meio da internet, respeitada a imunidade de livros, jornais e periódicos (exceto a distribuição de conteúdos pelas prestadoras de Serviço de Acesso Condicionado, de que trata a Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, sujeita ao ICMS)*”

tributadas com ICMS com alíquotas de 10% a 15%;

- (ii) afirma, ainda, sob o mesmo prisma, que a mudança de enquadramento legal faria com que as plataformas passassem a ser obrigadas a contribuir ao FISTEL, FUST, FUNTTEL, para além da CONDECINE e da CFRP, todos tributos que incidem sobre serviços de telecomunicações, o que decerto aumentaria em muito os custos para provimento do CAvD;
- (iii) por fim, atesta que *“como a diminuição do número de assinantes do SeAC pareça trilhar uma trajetória irreversível”*, gerando um cenário de que o recolhimento de tributos pelo Poder Público será intensamente diminuído, a equiparação das operadores do SeAC com os novos serviços de VoD acarretaria em perdas tributárias significativas à União, Estados e Distrito Federal.

Desse modo, a proposta do Relator é de restringir o escopo do PL 8.889/17 apenas aos serviços de VoD, sob a justificativa de evitar (i) oneração excessiva das plataformas, (ii) reduzir a complexidade técnica da proposta, criando um marco regulatório próprio às características do MAP; e (iii) facilitando a discriminação das obrigações aplicáveis a cada uma dessas atividades e os entes responsáveis pela regulação e fiscalização destas plataformas.

Conclui, assim, que *“com o estabelecimento de uma legislação autônoma para as plataformas de vídeo sob demanda, essa dificuldade é superada, visto que, nessa nova perspectiva, os serviços de VoD permanecerão dissociados dos serviços de telecomunicações”*, de modo que o Substitutivo ao PL 8.889/17 trataria apenas sobre as atividades de organização e oferta de conteúdos audiovisuais em catálogos.

Quanto às disposições do Substitutivo proposto pelo Deputado, propôs-se:

- (i) a manutenção dos princípios gerais de regulação das plataformas de VoD estabelecidos pelo texto aprovado pela CCULT, porém sem enquadrá-las no rol de entes regulados pela Lei do SeAC;
- (ii) a permanência do enquadramento do SeAC como modalidade de serviço de telecomunicações, dispensando a alteração no enquadramento tributário;
- (iii) os dispositivos de estímulo à indústria brasileira do audiovisual, aprovados no Substituto nº1 da CCULT, a obrigação de proeminência dos conteúdos

nacionais, o recolhimento da CONDECINE-Faturamento em até 4% da receita bruta e a atribuição de competência regulatório à ANCINE, todos tópicos seriam mantidos no novo Substituto;

- (iv) alegando a necessidade de calibragem do percentual de investimento obrigatório em produção nacional das plataformas de VoD, propõe a autorização para que a prestadora de VoD possa deduzir até 50% da contribuição para a “Condecine-Faturamento” caso aplique valor equivalente à dedução em programas e projetos considerados estruturais pelo Comitê Gestor do FSA;
- (v) por fim, em relação à abrangência dos agentes regulados pelo Substitutivo, mantém a exclusão de pessoas físicas, microempreendedores individuais, micro e pequenas empresas, órgãos e entidades da Administração Pública, do escopo da regulação;
 - i. quanto às plataformas de AVoD cuja disponibilização de conteúdos pelos usuários seja livre, dispensou as obrigações de proeminência de obras nacionais e de investimento mínimo em conteúdos brasileiros, determinando somente o recolhimento da CONDECINE.

Apresentado o primeiro parecer, em outubro de 2021 o Deputado Luis Miranda (DEM/DF) requereu a realização de audiência pública para discussão do projeto. Designada a RDE para o dia 17 de novembro de 2021, para discussão e votação do Parecer nº1 e Substitutivo nº1 do PL 8.889/17, o Deputado Luiz Miranda pediu a aprovação de requerimento para convocação de setores interessados do audiovisual para complementação e discussão da proposta, tendo o Relator Deputado André Figueiredo (PDT/CE) corroborado com a necessidade de convocação de representantes de sindicatos de produtoras independentes e especialistas de direito digital para audiência pública.

O PL foi retirado da pauta por acordo dos presentes para realização de audiência pública. As audiências, contudo, não foram realizadas.

Em dezembro de 2021, o Deputado Lucas Vergilio (SOLIDARI/GO) apresentou requerimento para determinar a distribuição do PL à CDEICS para análise da proposta, tendo sido acolhido o pedido e o PL enviado à Comissão. Nesse ínterim, foram apensados ao projeto os PLs 483/2022 e 1403/2022 pela MESA em março e junho de 2022. A tramitação do PL ficou

sem movimentações até março de 2023, quando a Mesa Diretora da Câmara reviu o despacho de distribuição visto que a Resolução n. 1/2023 extinguiu a Comissão no âmbito da Câmara dos Deputados.

Em maio de 2023, o Deputado André Figueiredo (PDT/CE) apresentou requerimento de urgência para votação do PL 8.889/17, tendo sido aprovado pela maioria absoluta da Câmara, nos termos do artigo 155 do RICC²⁴.

Em novembro de 2023, o Deputado apresentou o Parecer Preliminar de Plenário (PRLP n. 1 PLEN), destacando a constitucionalidade do PL 8.889/17 e dos PLs apensados ao projeto - 9.700/2018, 483/2022 e 1.403/2022, e o alinhamento da proposta às experiências regulatórias europeias e à necessidade de aprovação das proposições para refletir no “fortalecimento da indústria brasileira do audiovisual”.

Para os fins deste trabalho, interrompi a análise desta proposta legislativa até 2023, uma vez que - considerando a data de entrega do presente trabalho - não haveria tempo hábil para realizar uma avaliação adequada de mudanças e andamentos mais recentes ocorridos no PL 8.889/2017 até o mês anterior ao depósito.

²⁴ **Art. 155.** Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente.

3. OS PL's 2.331/2022 E 1.994/2023 NO SENADO FEDERAL

Neste capítulo, busca-se apresentar o processo legislativo dos PLs 2.331/2022 e 1.994/2023 no Senado Federal, desde a apresentação das propostas até os andamentos mais recentes do trâmite legislativo, destacando as disposições iniciais, suas motivações, modificações, e os debates e discursos realizados pelos senadores na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e Comissão de Educação e Cultura (CECSF) do Senado Federal a respeito delas.

Assim como o realizado no capítulo anterior, todos os dados e informações coletadas foram retiradas do material disponível na ficha de tramitação dos PLs no *site* do Senado Federal, utilizando-se os mesmos parâmetros relatados na “Introdução”.

3.1 Proposta inicial do PL 2.331/2022

O Projeto de Lei 2.331/2022, apresentado pelo Senador Nelsinho Trad (PSD-MS) em 23 de agosto de 2022, tem por finalidade incluir a oferta de serviços de vídeo sob demanda ao público brasileiro como fato gerador da CONDECINE.

Conforme a justificativa da proposta²⁵, o objetivo do PL é simples e direto: rever a tributação dos serviços de VoD no Brasil, de modo que as plataformas passem a recolher a CONDECINE, principal instrumento de fomento para a produção audiovisual brasileira. Mais do que isso, nas palavras do parlamentar, “[é] passada a hora de determinar que essas empresas invistam parte da receita auferida no Brasil na produção de conteúdo nacional”.

Contextualizando o cenário do MAP brasileiro, a proposta atesta que o mercado audiovisual de *streaming* de vídeo há muito se consolidou no Brasil, com plataformas como Netflix e Prime Video – que registram dezenas de milhões de usuários – possuindo número de assinantes maior do que todas as operadoras de TV paga no país, que se submetem a um regime regulatório e tributário muito mais severo.

Assim, tanto PL 8.889/2017 e o PL 2.331/2022 são iniciativas que buscam diminuir a

²⁵ O PL 2.331/2022 pode ser acessado no *site* do Senado Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/154545>>. Acesso em 2 de abril de 2024.

assimetria regulatória do mercado do audiovisual, a fim de ampliar as fontes de financiamento voltadas à produção audiovisual nacional e equilibrar as condições competitivas entre as plataformas de streaming de vídeo e os serviços de televisão por assinatura.

O texto original do PL 2.331/2022 é, de modo geral, uma proposta sucinta, possuindo apenas 5 (cinco) artigos. O artigo 1º do projeto altera a MP nº 2.228-1/2001 para incluir a oferta de SVoD ao público brasileiro como um novo fato gerador da CONDECINE, acrescentando o inciso IV, no dispositivo do artigo 32, da Medida Provisória.

A iniciativa também propõe uma definição clara de SVoD, conforme descrito no artigo 2º, que os descreve como a oferta de conteúdo audiovisual previamente selecionado ou organizado em catálogos, acessível aos usuários mediante solicitação, seja por evento, em horário determinado ou por meio de assinatura, com acesso ilimitado às obras disponíveis.

Nesse sentido, o dispositivo ainda estabelece as alíquotas da CONDECINE para os SVoD de acordo com a receita bruta anual da plataforma de *streaming*, sendo isentas àquelas cuja receita seja inferior ou igual a 4,8 milhões de reais (art.33, inciso I), alíquotas intermediárias, entre 0,1% e 3,9%, devidas por provedores que auferam receita anual entre R\$ 4,8 milhões e R\$ 70 milhões (inciso II); e alíquota máxima de 4%, devida por prestadores que auferam receita igual ou superior a 70 milhões de reais. O parlamentar propõe que se deixe à legislação complementar a regulamentação específica das alíquotas intermediárias.

Outra disposição relevante da proposta diz respeito à permissão para que os prestadores de SVoD descontem até 50% do valor devido à CONDECINE no caso de investimento na produção ou aquisição de direitos de licenciamento de obras audiovisuais brasileiras, conforme inserção do §7º ao artigo 33 da Medida Provisória.

Por fim, o projeto atribui à ANCINE e à ANATEL a regulamentação e fiscalização das atividades relacionadas aos SVoD, dentro de suas competências respectivas, podendo, inclusive, definir o recolhimento conjunto da parcela da CONDECINE e das taxas de fiscalização de que trata a Lei do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Lei 5.070/1966).

3.2 Proposta inicial do PL 1.994/2023

O Projeto de Lei 1.994/2023, apresentado pelo Senador Humberto Costa (PT-PE) em 19 de abril de 2023, dispõe sobre a comunicação audiovisual sob demanda e a incidência da CONDECINE sobre o CAvD e a distribuição de vídeo doméstico.

Conforme a justificativa da proposta²⁶, as plataformas e empresas do MAP têm ganhado destaque no mercado do audiovisual “*sem estar sujeitas a obrigações equiparáveis*”. Nesse sentido, citando a tramitação do PL 8.889/2017, do Dep. Paulo Teixeira (PT-SP), o Sen. Humberto Costa afirma que o projeto teve inspiração direta no projeto e, valendo-se do extenso debate do marco regulatório em questão nos últimos anos, adotou e incorporou ao PL “*um número significativo de contribuições*” das quais destaca:

- (i) aplicação da CONDECINE sobre o faturamento bruto apurado destas plataformas, em alíquotas progressivas de até 4%, destacando que a prática é acompanhada por outros modelos regulatórios internacionais para o setor;
- (ii) quanto ao estímulo ao consumo de títulos brasileiros, o PL aduz que preferiu enveredar pela criação de mecanismos de proeminência e destaque visual de títulos brasileiros, deixando de lado a aplicação de cotas de catálogo; destaca que “*inexistindo previsibilidade no fluxo de demanda, a mera presença do título [brasileiro] no catálogo não assegura o acesso ao consumidor*”, e que a imposição de uma alíquota fixa poderia induzir empresas a “*restringir o tamanho da oferta no Brasil*”.
- (iii) necessidade de adaptar a legislação local a crescente presença de empresas multinacionais que oferecem serviços, a partir do exterior, diretamente ao público brasileiro, sem manter representação no Brasil;
- (iv) por fim, nos moldes do que já é feito pela Lei do SeAC, reproduzir mecanismos de estímulo à regionalização da produção CAvD estipulando mínimo de 30% dos recursos destinados ao FSA em produções das regiões Norte, Nordeste e

²⁶ O PL 1.994/2023 pode ser acessado no *site* do Senado Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9319548&ts=1714166848498&rendition_principal=S&disposition=inline>. Acesso em 28 de abril de 2024.

Centro-Oeste.

De todas as iniciativas legislativas analisadas até o momento, o PL 1.994/2023 é, sem a menor sombra de dúvidas, a proposição mais completa e abrangente para a regulação do mercado de VoD, optando pela criação de um marco normativo próprio para os serviços de comunicação audiovisual sob demanda.

Dividido em 7 (sete) capítulos, o PL é composto por: “Capítulo I - Do Objeto e das Definições” (artigos 1º ao 3º), “Capítulo II - Da Comunicação Audiovisual sob Demanda” (artigos 4º ao 8º), “Capítulo III - Do Serviço de Comunicação Audiovisual sob Demanda” (artigos 9º ao 15), “Capítulo IV - Das Plataformas de Compartilhamento de Conteúdos Audiovisuais” (artigos 16 e 17), “Capítulo V - Da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional” (artigos 18 ao 24), “Capítulo VI - Das sanções e penalidades” (artigos 25 ao 27) e “Capítulo VII - Disposições finais e transitórias” (artigos 28 ao 34).

Os artigos 1º e 2º delimitam o objeto do marco regulatório, a comunicação audiovisual sob demanda e incidência da CONDECINE aos agentes econômicos que disponibilizam o CAVD, excluindo do âmbito regulatório (i) os serviços de radiodifusão, (ii) os serviços de acesso condicionado (TV por assinatura) e (iii) a comunicação audiovisual não linear, das quais explicita, às que se destinam à oferta de conteúdos jornalísticos, aquelas cuja oferta de conteúdos audiovisuais seja incidental ou acessória ao provimento de conteúdos textuais ou sonoros, que seja operada sob responsabilidade de algum dos Poderes constituídos da República Federativa do Brasil e cujo conteúdo oferecido não seja direcionado ao público brasileiro (art. 2º, § 1º, I a III).

O artigo 3º traz uma série de definições relevantes para o tratamento da matéria, introduzindo norma explicativa de conceitos basilares tais como “catálogo” (inciso I), “comunicação audiovisual sob demanda” (inciso II), “organização de catálogo” (inciso III), “plataforma de compartilhamento de conteúdos audiovisuais” (inciso IV), “responsável pela plataforma de compartilhamento de conteúdo audiovisual” (inciso V), “serviço de vídeo sob demanda” (inciso VI), “provedor do serviço de vídeo por demanda” (inciso VII), “seleção de conteúdos audiovisuais para catálogo” (inciso IX), entre outros.

Essa delimitação se mostra importante uma vez que o enquadramento regulatório do PL 1.994/2023 se dá, principalmente, sobre plataformas de CAVD que controlam catálogos e fazem

uso de mecanismos de seleção de títulos ao usuário, nos termos do art. 5º²⁷, incisos I a III, os serviços AVoD²⁸, SVoD²⁹ e TVoD³⁰.

O artigo 4º traz uma série de princípios que servem como diretrizes fundamentais para o marco regulatório do CAvD, entres eles, destacam-se:

I – liberdade de expressão e de acesso à informação; II – promoção da diversidade cultural e da pluralidade das fontes de informação, produção e programação; III – promoção da língua portuguesa e da cultura brasileira; IV – estímulo à produção independente e regional; V – estímulo ao desenvolvimento social e econômico do País; **VI – liberdade de iniciativa; VII – mínima intervenção da administração pública; VIII – defesa da concorrência por meio da livre, justa e ampla competição; IX – vedação ao monopólio e ao oligopólio nas atividades de comunicação audiovisual sob demanda; X – acessibilidade aos conteúdos audiovisuais; e XI – respeito ao direito autoral sobre obras audiovisuais nacionais e estrangeiras (grifo meu).**

Para além dos princípios previstos no dispositivo, o PL adota os princípios contidos na Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais³¹ e no Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014).

Veja, nesse sentido, uma preocupação clara em, de um lado, estabelecer princípios que valorizem a disseminação, produção e o consumo de obras brasileiras nas plataformas de CAvD (cf. incisos I a V, X e XI), doutro lado, a defesa de um ambiente regulatório “de intervenção mínima”, que não impeça a inovação e o desenvolvimento do mercado, mas que garanta a competitividade entre os agentes e vede a atuação de grandes grupos ante os demais (incisos VIII e IX).

Retomando Saikali (2020, p.92), evidente uma preocupação com eventual resposta do mercado frente a atuação regulatória do Estado no mercado de vídeo sob demanda, daí a incorporação principiológica de diretrizes “pró-mercado” e que buscam dar um caráter de “generalidade” ao marco regulatório proposto.

²⁷ **Art. 5º** A atividade de comunicação audiovisual sob demanda será objeto de regulação e fiscalização pelo Poder Executivo, as quais incidirão sobre os serviços com fins econômicos que sejam ofertados ao consumidor mediante remuneração, em qualquer suporte tecnológico e em qualquer modelo de distribuição de conteúdo audiovisual, inclusive mídia social e redes sociais, nas seguintes modalidades:

²⁸ I - Acesso gratuito ao usuário com receita auferida pelo prestador do serviço proveniente de publicidade;

²⁹ II - Acesso condicionado ao pagamento pelo usuário de assinatura ou subscrição de qualquer tipo, e;

³⁰ III - Acesso condicionado ao pagamento pelo usuário para compra ou aluguel de conteúdo de qualquer tipo.

³¹ A Convenção é fruto da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura, em sua 33ª reunião, celebrada na cidade de Paris, de 3 a 21 de outubro de 2005, tendo sido ratificada pelo Decreto Legislativo 485/2006.

Os artigos 6º ao 17 estabelecem uma série de responsabilidades e obrigações às plataformas e provedores de CAVD perante os órgãos reguladores, e inclusive ao usuário final, das quais destacam-se:

- (i) o registro da atividade de comunicação audiovisual sob demanda direcionada aos usuários perante o Poder Executivo (art. 6º, *caput*);
- (ii) fornecimento de informações solicitadas pelo Poder Executivo, e em relatórios periódicos, incluindo dados sobre a oferta e o consumo de conteúdos audiovisuais, assim como sobre as receitas auferidas no desempenho de suas atividades (art. 6º, § 1º, e art. 9º);
- (iii) estabelecimento de mecanismos que indiquem ao usuário a classificação informativa quanto a natureza do conteúdo disponibilizado, incluindo a possibilidade de bloqueio deste conteúdo de acordo com a faixa etária recomendada (artigos 10 e 11);
- (iv) disposição em catálogo, de modo permanente, de um percentual de conteúdos audiovisuais brasileiros determinado pelo Poder Executivo em regulamento, em percentual não inferior a 20% do total de horas do catálogo ofertado, dos quais no mínimo metade tenham sido produzidos por produtora brasileira independente, considerando a capacidade econômica de cada agente, sua atuação no mercado brasileiro e produção total de títulos brasileiros nos cinco anos precedentes (artigo 12, inciso I, e §1º);
- (v) investimento direto na produção ou licenciamento de conteúdos audiovisuais brasileiros, dos quais no mínimo metade tenham sido produzidos por produtora brasileira independente (artigo 12, inciso II);
- (vi) criação de mecanismos de proeminência de conteúdos audiovisuais brasileiros, dos quais no mínimo metade tenham sido produzidos por produtora brasileira independente, através de exposição visual com realce na interface da plataforma de comunicação audiovisual sob demanda, mesmo nos casos em que se utilizem mecanismos de sugestão preferencial de obras, de forma a assegurar a visualização das obras ao restante do catálogo, na forma do regulamento (artigo 12, inciso III);
- (vii) para fins de fiscalização do instrumento de proeminência, as plataformas deverão

fornecer os algoritmos de busca, seleção e catalogação utilizados pelas provedoras de CAVD ao Poder Público caso solicitado (artigo 12, §5º);

- (viii) estabelecimento de um prazo de adequação para o cumprimento das cotas de catálogo, destacando que estas serão mensuradas em horas de conteúdo de produção independente brasileira (artigo 14, *caput*, e parágrafo único);
- (ix) realização de investimentos na produção ou aquisição de direitos de licenciamento de obras audiovisuais brasileiras, mensurados proporcionalmente sobre a receita bruta anual das plataformas, a partir das seguintes bandas (artigo 15, incisos I a VI):

Tabela 3 – Cota de Investimentos – Proposta Inicial – PL 1.994/2023

PL 1.994/2023 (Proposta Inicial)	
Base de Cálculo (R\$)	Alíquota (%)
Até 3.600.000,00	0
De 3.600.000,01 a 30.404.183,41	1
De 30.404.183,42 a 47.488.012,74	1,8
De 47.488.012,75 a 60.054.598,63	2,5
De 60.054.598,64 a 70.000.000,00	3,3
Acima de 70.000.000,00	4

Fonte: autoria própria.

- (x) em relação ao mecanismo anterior, faculta ao provedor de CAVD o recolhimento destas quantias em favor do FSA de saldo remanescente ou integral para fins de cumprimento da cota de investimento (artigo 15, o §2º).

A partir do capítulo V, artigos 18 ao 24, o PL 1.994/2023 disciplina a incidência da CONDECINE sobre o CAVD, fixando como contribuintes os provedores de serviço de vídeo sob demanda e os responsáveis pelas plataformas de compartilhamento de conteúdo (artigo 20, incisos I e II).

A apuração da contribuição se dá mediante as mesmas alíquotas e base de cálculo da cota de investimentos (artigo 21, incisos I a VI), possibilitando ainda, nos mesmos moldes do PL 8.889/2017, a dedução de até 30% para aquisição de direitos ou em projetos de produção ou coprodução de obras cinematográficas ou videofonográficas brasileiras de produção independente, sendo parcela destes 30% de rendimentos tributários destinados a produtoras das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Com relação à base de cálculo da CONDECINE³², o projeto inclui, expressa e textualmente, as receitas decorrentes de plataformas AVoD³³, SVoD³⁴ e TVoD³⁵, tendo optado por excluir do recolhimento da contribuição as microempresas e as empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional (artigo 22).

Os artigos 25 ao 27, capítulo VI – das sanções e penalidades, replica os mecanismos de sanção do PL 8.889/2017 no caso de descumprimento das obrigações dispostas na iniciativa legislativa. Ao final, dos artigos 28 ao 34, o PL acrescenta à MP nº. 2.228-1/2001 (Política Nacional do Cinema) e Lei nº. 12.485/2011 (Lei do SeAC) o CAVD como novo segmento do mercado audiovisual, sujeito às normativas dessas legislações que estruturam a política nacional para o setor.

3.3 Tramitação, discursos e debates

Neste subcapítulo, serão apresentados os pormenores do trâmite legislativo do PL 2.331/2022 e PL 1.994/2023, destacando-se os discursos e debates realizados na Comissão de Educação e Cultura do Senado Federal (CECSF) e na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), que influíram no desenvolvimento das proposta, a apresentação das emendas e modificativos aos projetos originais.

³² **Art. 21.** Para fins de apuração do valor da CONDECINE devida, será aplicada sobre a receita bruta anual dos contribuintes, apurada nos termos da legislação do imposto de renda, as seguintes alíquotas:
[...]

§ 3º Sem prejuízo do disposto no caput, integram a base de cálculo da CONDECINE, as receitas decorrentes de:

³³ I – cessão de espaço publicitário e inserção publicitária;

³⁴ II – assinatura, direta ou indireta, para acesso a catálogo, no todo ou em parte;

³⁵ III – aluguel, cessão, licenciamento ou venda de conteúdo audiovisual individualizado.

Assim como o realizado com o PL 1.889/2017, serão analisadas 2 (duas) audiências públicas, que contaram com a presença de diversos setores da sociedade civil e de entes governamentais, a fim de identificar os argumentos apresentados durante as exposições e possíveis alterações realizadas nos projetos originais que influíram destas discussões.

Foram analisadas as seguintes reuniões:

Quadro 3 – Audiências Públicas – Instrução dos PLs 2.331/2022 e 1.994/2023

Data e Hora	Origem	Descrição	Duração
13/09/2023	CECSF - Comissão de Educação e Cultura	1ª Audiência Pública para discussão do PL 2.331/2022	2:38:46
14/09/2023	CECSF - Comissão de Educação e Cultura	2ª Audiência Pública para discussão do PL 2.331/2023	2:43:33

Fonte: autoria própria.

O acesso aos discursos foi obtido a partir das fichas de tramitação dos PL 2.331/2022 e PL 1.994/2023, disponibilizadas no *site* do Senado Federal.

À contramão do PL 1.889/2017, na Câmara dos Deputados, que teve uma discussão mais discreta, a tramitação dos PL 2.331/2022 e PL 1.994/2023 no Senado Federal envolveu diversos setores da sociedade civil e representaram um momento em que a necessidade de discussão da regulação do mercado de VoD estava mais madura e desenvolvida na Casa Legislativa, demonstrando uma preocupação em contemplar as demandas e necessidades das diversas partes interessadas.

Em 23 de agosto de 2022, o PL 2.331/2022 é apresentado no Plenário do Senado Federal pelo Senador Nelsinho Trad (PSD-MS), tendo sido enviado à CECSF em outubro daquele ano e submetido à relatoria do Sen. Eduardo Gomes (PL/TO) para emissão do primeiro relatório.

Em 19 de abril de 2023, o PL 1.994/2023 é apresentado no Plenário do Senado Federal pelo Senador Humberto Costa (PT-PE). Sabendo da tramitação de matéria correlata, o

Secretário-Geral da Mesa do Senado envia um ofício ao Presidente da CECSF, Sen. Flávio Arns (PSB-PR), para que, nos termos do art. 48, §1º do RISF, avalie a conexão dos PLs e determine a tramitação conjunta das propostas, o que foi determinado em maio daquele ano.

Em 14 de julho de 2023, o Rel. Eduardo Gomes apresenta o primeiro parecer, manifestando-se pela rejeição do PL nº 1994/2023 e pela aprovação do PL nº 2331/2022, na forma do substitutivo.

De início, o Relator afirma que, muito embora a *“Câmara dos Deputados e o Senado Federal já tentaram apreciar o assunto a partir de proposições apresentadas em 2017 e 2018, mas que não chegaram a evoluir para etapas de aprovação”*, a discussão da regulação do VoD no Brasil chegou a um estágio mais maduro diante da consolidação de provedores de CAVD internacionais e nacionais no mercado audiovisual brasileiro.

Nesse sentido, destaca que o debate legislativo não pode se restringir ao ponto da CONDECINE, *“como prevê originalmente o PL nº 2.331/2022”*, mas também que o PL 1.994/2023, sendo uma reapresentação do PLS 57/2018, comportaria mudanças uma vez que haveria pontos já ultrapassados naquela discussão.

De modo geral, o Substitutivo nº1 representa um grande “enxugamento” das 2 (duas) proposições legislativas, sobretudo em relação ao PL 1.994/2023. O Capítulo I, “Das Definições”, excluiu o conceito de “plataforma de compartilhamento de conteúdos audiovisuais”, inserindo-as no “conceito de provedores de serviço sob demanda”. Ainda, o Substitutivo adapta o conceito de “produtora brasileira independente”, da Lei do SeAC (art. 2º, XIX, alíneas “a” a “c” da Lei 12.485/2011), ao mercado VoD, algo que nenhum dos PLs no âmbito do Senado haviam delimitado até então.

Além disso, o PL acrescentou a definição de jogo eletrônico (art. 2º, XIII c/c art. 3º, IV) e excluiu do campo de aplicação da Lei estes conteúdos, ainda que oferecidos por provedores de vídeo sob demanda no âmbito de seus catálogos, uma vez que, apesar de constituírem conteúdo audiovisual propriamente dito, não se submetem à mesma lógica do *streaming*.

O PL manteve, ainda, a exclusão dos serviços que disponibilizam conteúdos audiovisuais sob demanda de forma incidental ou acessória, os que se organizam em sequência linear temporal com horários predeterminados ou que retratam eventos ao vivo (de natureza esportiva, jornalística, que tenha cunho educacional etc.).

O Capítulo II, “Dos Princípios”, manteve, de certa forma, a carga principiológica proposta pelo PL 1.994/2023, tendo, contudo, optado por excluir a aplicação de outras fontes normativas nesta seara, tais como a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais e o Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014), fixando em *numerus clausus* os princípios norteadores deste marco regulatório.

O Capítulo III, “Das Competências da ANCINE”, teve a maior diminuição de proposições relacionadas às obrigações e responsabilidades dos provedores de CAVD. O Substitutivo nº1 retirou (i) dispositivo que tratava de proeminência mínima de 20% do total de horas do catálogo ofertado, (ii) aumentou a dedução da CONDECINE para até 70% dos valores devidos, patamar não visto em nenhuma proposição até o momento, e (iii) excluiu prestação de relatórios periódicos pelas provedoras de VoD, inclusive sobre as receitas por elas auferidas e incluindo dados sobre a oferta e o consumo de conteúdos audiovisuais, além de excluir dispositivo que possibilitava a requisição dos algoritmos ligados aos mecanismos de busca e seleção para fins de aferição da proeminência nas plataformas.

Em 8 de agosto de 2023, o Rel. Eduardo Gomes (PL-TO) propôs a realização de audiências públicas com o objetivo de instruir o PL 2331/2022 e o PL 1994/2023. Foram convidados diversos setores do mercado regulado - representantes de agências reguladoras e órgãos especializados, como a ANCINE e o MinC; das plataformas de VoD, como Netflix, Youtube, Claro Now; e da sociedade civil organizada, através de associações como a API, CONNE, dentre outras³⁶.

Para fins de identificação dos convidados, a tabela disposta a seguir exhibe o nome dos participantes e suas respectivas funções e cargos.

Quadro 4 – Participantes da 1ª Audiência Pública (13/09/2023) – PLs 2.331/2022 e 1.994/2023

Participantes	Cargos
Joelma Oliveira Gonzaga	Secretária do Audiovisual do Ministério da Cultura

³⁶ A lista completa de convidados pode ser encontrada no site do Senado Federal. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?6&reuniao=11808&codcol=47>> e <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?3&reuniao=11809&codcol=47>>.

Mauro Garcia	Presidente-Executivo do Brasil Audiovisual Independente (BRAVI)
Cibele Amaral Correia	Diretora Centro-Oeste da Conexão Audiovisual Norte, Nordeste e Centro Oeste (CONNE)
Cintia Domit Bittar	Diretora da Associação das Produtoras Independentes do Audiovisual Brasileiro (API)
Mariana Polidorio	Diretora de Políticas Públicas da Netflix
Fernando Alberto Coelho de Magalhães	Diretor de Programação e Conteúdo da CLARO/NOW
Erika Alvarez	Gerente de Relações Governamentais e Políticas Públicas do Youtube
Rosana Alcântara	Ex-diretora da Agência Nacional do Cinema (ANCINE), advogada especialista do setor audiovisual e representante do Mais Mulheres
Jonas Antunes Couto	Diretor Jurídico-Regulatório da Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA)
Tiago Mafra dos Santos	Diretor da Agência Nacional do Cinema (Ancine)

Fonte: autoria própria.

A primeira audiência pública foi realizada em 13 de setembro de 2023 no Senado Federal. Como esperado, de um lado, os representantes de entidades reguladoras e associações de produtores independentes e distribuidoras se manifestaram efusivamente favoráveis à legislação, destacando a necessidade de ampliar os mecanismos (tripé) das cotas de catálogo, proeminência do conteúdo nacional e investimentos diretos no setor, doutro, os representantes das plataformas apregoaram necessidade de maior “comedimento” da proposta legislativa, salientando que uma abordagem excessivamente restritiva poderia prejudicar o desenvolvimento do setor.

A primeira fala foi de Joelma Oliveira Gonzaga, Secretária do Audiovisual do Ministério da Cultura. A Secretária ressaltou a importância da parceria entre o Executivo e o Legislativo para formular uma política que possa se tornar um “*novo marco regulatório para o setor*”. Destacou também os pontos principais recomendados pelo MinC para uma regulação adequada do mercado audiovisual como:

- (i) direito autoral, assegurando que a produção patrimonial brasileira “esteja nas mãos de produtores brasileiros”;

- (ii) cota de catálogo, como meio de “garantir que o público brasileiro tenha oportunidade de escolha”; destaca que a prática é disseminada em outros países, na União Europeia em especial, para este setor, e que o mecanismo está bem consolidado no modelo regulatório brasileiro desde os anos 30 para os setores tradicionais;
- (iii) ações afirmativas, estruturadas a partir do tripé da acessibilidade, regionalização e diversidade de gênero nos conteúdos; instrumento relevante para promoção da equidade no audiovisual;
- (iv) criação da CONDECINE/VOD, em alíquota progressiva e proporcional ao tamanho das plataformas, não inferior a 4%, cumulada com o estabelecimento de cotas de investimento direito de pelo menos 10% do faturamento bruto anual em conteúdo brasileiro independente, na formação de mão de obra especializada e na difusão e preservação do setor;
- (v) por fim, no quesito transparência, estabelecer mecanismos efetivos e abrangentes de transparência no mercado de VoD através de (1) “obrigatoriedade de apresentação de dados suficientes para a fiscalização efetiva do setor”, (2) contribuição para elaboração de evidências e métricas do consumo do audiovisual bem como da configuração da indústria do segmento de VoD no Brasil através de relatórios periódicos.

Em seguida, foi a vez de representantes de associações de produtores independentes do audiovisual. Mauro Garcia, Presidente-Executivo do Brasil Audiovisual Independente (BRAVI), associação que reúne mais de 675 produtores independentes, enfatizou que uma regulação eficaz é aquela que “*atende ao mercado sem anular nenhum segmento*”, apontando a necessidade de garantir o acesso aos conteúdos nacionais nas plataformas de *streaming*, bem como promover segurança jurídica para investidores e valorizar a cultura brasileira.

Cibele Amaral Correia, Diretora da Conexão Audiovisual Norte, Nordeste e Centro Oeste (CONNE), destacou a importância de uma regulação nos moldes da Lei 12.485 (lei da TV paga) e a necessidade de cotas para produções brasileiras independentes, visando proteger os direitos de propriedade intelectual e promover a equidade no setor.

Dando início às falas dos representantes das plataformas de VoD, Mariana Polidório,

Diretora de Políticas Públicas da Netflix, maior empresa do mercado VoD no Brasil, expressou o apoio da empresa a uma “regulamentação equilibrada” que considere todos os agentes econômicos da indústria audiovisual³⁷. Observou que o mercado de VoD no Brasil em 2023 está mais maduro do que no biênio 2017-2018, e que o Substitutivo do PL 2.331/2022 representa uma base sólida mais moderna de legislação.

Nesse sentido, a representante da empresa arguiu a necessidade de calibragem entre a incidência da CONDECINE, as cotas de investimentos e os mecanismos de dedução aplicáveis a cada um dos modelos de contratação e serviços de vídeo sob demanda – SVoD, AVoD e TVoD.

Além disso, com relação às obrigações de proeminência e às cotas de catálogo, afirmou que haveria uma dificuldade em estabelecer em lei um mecanismo de funcionamento para aferir a visibilidade do conteúdo brasileiro dentro das plataformas, uma vez que a medida demandaria uma “intervenção tecnológica” no próprio algoritmo e funcionamento das plataformas.

Em relação às últimas, destacou que a medida “*não faria sentido para o mercado VoD*”, uma vez que - enquanto no mercado tradicional há uma limitação de tempo e espaço - no VoD o consumidor “escolheria” o próprio conteúdo no momento que melhor entendesse e, assim, isto poderia gerar um mecanismo perverso que poderia influenciar as plataformas a diminuir o número de obras estrangeiras nos acervos ou pulverizar o investimento em obras nacionais de baixa qualidade apenas para cumprir com a disposição, o que “não atende ao que é melhor para o consumidor e tampouco o mercado audiovisual”.

Em seguida, Fernando Alberto Coelho de Magalhães, Diretor de Programação e Conteúdo da CLARO/NOW, destacou a necessidade de equalização das obrigações de proeminência e cotas de catálogo em relação a quem deve cumpri-las, reafirmando que estas devem ser realizadas pelas plataformas que oferecem os conteúdos audiovisuais e que detenham o poder de controle do acervo, e não pelas intermediadoras.

A última fala do dia foi do Diretor da ANCINE, Tiago Mafra dos Santos, que destacou a importância do consenso e da convergência entre Executivo, Legislativo e setores regulados

³⁷ **In verbis:** “A Netflix apoia a ideia de uma regulamentação desde que ela contribua para o nosso sistema de uma maneira equilibrada, considerando todos os diferentes agentes econômicos da indústria audiovisual, que seja também consistente com a oferta e demanda de produções locais, que não limite a inovação no setor e que também não promova distorções artificiais na competição”.

para a regulação do VoD, diante da complexidade da distribuição do mercado audiovisual brasileiro, com a presença de grandes estúdios, plataformas de tecnologia, empresas de telecom, radiodifusoras e até mesmo plataformas públicas iniciando suas operações no Brasil.

Como representante do órgão fiscalizador desse segmento do mercado regulado pela proposição legislativa, reafirmou o papel da ANCINE na colaboração de um arcabouço regulatório que não enseja a criação de um segmento apartado dos demais, mas sim que integre os diferentes agentes econômicos no marco regulatório preexistente, sem criar distorções e tampouco impeça o desenvolvimento do setor.

Nesse sentido, Tiago destaca que o mercado de VoD é o segmento que mais cresce no país no consumo de obras audiovisuais, representando o 2º maior mercado do tipo no mundo todo, o maior da América Latina, e com mais de 59 plataformas atuantes. Afirma que, no contexto atual, na ausência de uma regulação propositiva, a assimetria informacional no setor é acentuada, de modo que a elaboração de políticas públicas e a avaliação do mercado regulado carecem de dados. Ao final, indica que a regulamentação do setor vai “*representar nas novas gerações o que a radiodifusão foi para as velhas gerações*” – permitindo a “*composição do imaginário cultural futuro do Brasil*”.

Encerradas as participações do dia, em 14 de setembro de 2023 deu-se continuidade à audiência pública.

Quadro 5 – Participantes da 2ª Audiência Pública (14/09/2023) – PLs 2.331/2022 e 1.994/2023

Participantes	Cargos
Tatiana Carvalho Costa	Presidente da Associação dos Profissionais Negros do Audiovisual (APAN)
Carla Comarella	Líder de Políticas Públicas para Assuntos Digitais do Amazon Prime Video
Andressa Pappas	Diretora de Relações Governamentais da Motion Picture Association (MPA)
Luciana Damasceno	Sócia-fundadora e Diretora de Conteúdo da Cardume
Jussara Locatelli	Coordenadora do Fórum Audiovisual de Minas Gerais, Espírito Santo e estados do Sul do Brasil (FAMES)

Viviane Ferreira	Presidente da SPCINE
Paulo Roberto Schmidt	Produtor e Conselheiro da Associação Brasileira da Produção de Obras Audiovisuais (APRO)
André Luiz Pompeia Sturm	Presidente do Sindicato da Indústria Audiovisual do Estado de SP (SIAESP)
Leonardo Edde	Presidente do Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual (SICAV)
Toni Venturi	Diretor Federal da Associação Paulista de Cineastas (APACI)
Mauricio Hirata	Diretor de Investimentos da RioFilme
Jorane Castro	Cineasta e professora do Bacharelado em Cinema e Audiovisual da Universidade Federal do Pará (UFPA)

Fonte: autoria própria.

De modo geral, as falas se concentraram, de um lado, na necessidade da defesa dos direitos patrimoniais da produção independente brasileira e em apontar a “timidez” do Substitutivo nº1 em enfrentar as necessidades do setor, e do outro, a defesa das plataformas do modelo proposto, bem como o cuidado na importação de modelos estrangeiros, sobretudo em relação ao caso da União Europeia.

Em resposta direta à manifestação da Netflix no dia anterior, e que foi corroborada pelas participações de todos os representantes de associações de produtoras, Tatiana Carvalho Costa (APAN), Leonardo Edde (SICAV), Luciana Damasceno (CARDUME), Jussara Locatelli (FAMES) e Toni Venturi (APACI), os presentes reafirmaram a necessidade da aprovação das propostas legislativas e da defesa da produção brasileira **independente**, destacando que a existência de conteúdos brasileiros nas plataformas de VoD (no caso da Netflix, p.ex., os chamados “*originals*”) não basta uma vez que a titularidade dessas obras fica nas “mãos” de empresas estrangeiras, ressaltando a necessidade da defesa dos direitos patrimoniais da produção independente – “*propriedade intelectual é o nosso capital*”; “*PI é nosso maior ativo*”.

A esse respeito, Edde afirma que uma vez que o controle sobre o conteúdo dos acervos das plataformas não pertence a empresas brasileiras, um simples “*aperto de botão pelas plataformas*” poderia sumir com todo conteúdo brasileiro independente no âmbito do VoD, de modo que a defesa do tripé regulatório, nos moldes da UE, e a criação de mecanismos de incentivo para a produção independente deveriam ser fortalecidos no Substitutivo.

Do lado das plataformas, Carla Comarella afirmou que o marco regulatório deveria considerar a necessidade de atração de investimentos ao setor, de modo que seria “*importante que a regulação considere, e não limite, o desenvolvimento de novos serviços ao consumidor, nem os avanços tecnológicos*”. Além disso, indicou que os PLs devem considerar os diferentes modos de consumo do conteúdo audiovisual digital e que haveria uma “certa aversão do Congresso Nacional aos diferentes modelos de negócio no mercado de *video on demand*”.

Pappas, por sua vez, destaca que o Substitutivo nº1 reflete um modelo funcional para o segmento de VoD – “*afastando efeitos negativos e florescendo bons frutos*” – e que a criação de políticas indutoras ao setor seria mais benéfica do que restringir o desenvolvimento do setor imputando ônus excessivos às plataformas.

Discorre, ainda, que muito embora os PLs apontem um caminho relevante para regulação do setor, a discussão não estaria sendo sistêmica, mas pontual, diante da existência de outros PLs que tratam da regulação de serviços na *internet* e de plataformas OTT (p.ex., PL 2.330/2022), da alteração substancial do regime tributário através da Reforma Tributária, e da utilização do modelo europeu – cujo mercado audiovisual seria muito mais consolidado – como parâmetro para a importação das mesmas bases de obrigações no caso brasileiro.

A propósito, Mauricio Hirata, Diretor de Investimentos da RioFilme, empresa pública vinculada à Prefeitura do Rio de Janeiro, ressaltou que na União Europeia alguns Estados-membros, como a França, Alemanha, Reino Unido e Espanha, já estariam na 3ª fase de revisão desta regulamentação, o que demonstra um amadurecimento enorme do marco regulatório, e que em outras jurisdições, como nos Estados Unidos, a regulação veio para garantir a competitividade entre as plataformas de VoD, no âmbito interno, e que a produção audiovisual norte-americana só é competitiva, no âmbito internacional, porque “*há um mecanismos de incentivos e subsídios fortíssimos*” para a indústria americana.

Paulo Roberto Schmidt (APRO) ressalta que, considerando os depoimentos dos setores regulados, a satisfação das plataformas com o texto apresentado demonstraria uma incongruência com a satisfação dos interesses das produtoras independentes brasileiras. Quanto ao aprimoramento da regulação, elenca a necessidade de discutir a inclusão dos serviços de *streaming* na CONDECINE-Título para as plataformas – cujo recolhimento é realizado pelas próprias produtoras, e não as plataformas - uma vez que o VoD tem buscado, cada vez mais, na publicidade um meio de oferecimento de conteúdo gratuito nas plataformas.

Ao final, o Senador Eduardo Gomes (PL-TO) enfatizou sua participação na implementação da Lei do SeAC, destacando as similaridades das discussões que envolveram a criação do marco regulatório da TV Paga com a discussão atual do mercado de *streaming*, as discordâncias, satisfações e pleitos dos diversos agentes interessados na regulação. Nesse sentido, aduziu que ambas “*as audiências juntaram as condições necessárias para que se chegue a um texto final*” e que, diante da necessidade de aprovação das propostas, “*um mês sem regulamentação, é um mês sem faturamento, um mês sem dinheiro para a produção nacional*”.

Em 25 de outubro de 2023, o Relator submeteu o Relatório Legislativo (Substitutivo nº2) à apreciação da Comissão de Educação e Cultura (CECSF). De modo geral, o relatório apresentado traz mudanças significativas na redação de alguns dispositivos para incluir setores ainda não delimitados no projeto, seja em aspectos tecnológicos (IPTV) como as produtoras de conteúdo audiovisual independente. Por fim, acrescentou uma série de obrigações como as cotas de catálogos e mudanças nos mecanismos de proeminência das plataformas.

Foi incluído a expressão “*de plataformas de compartilhamento de conteúdos audiovisuais e de televisão por protocolo de internet a usuários*”, incluindo as chamadas IPTV’s (*Internet Protocol Television*), tecnologia que utiliza redes de internet para transmitir sinais de televisão e conteúdos de vídeo, no âmbito de incidência do marco regulatório como categorias de provedores de serviços de VoD.

No artigo 2º, inciso III, incluiu-se a definição de “conteúdo audiovisual brasileiro independente”, como aquele “*cuja empresa detentora majoritária dos direitos patrimoniais sobre a obra seja produtora brasileira independente conforme os termos do inciso XIV deste artigo [inciso X no Substitutivo nº1]*”.

No Capítulo II – Dos Princípios, no artigo 4º, inciso III, modificou-se o dispositivo para fazer constar, em negrito, a “**valorização do conteúdo audiovisual brasileiro e do conteúdo audiovisual brasileiro independente**” (grifo meu); no inciso VIII, mudou-se a redação original para incluir “*promoção da diversidade regional e cultural, e da não concentração*”; por fim, acrescentou-se um parágrafo único ao artigo 4º, que define que as políticas públicas relacionadas ao setor deverão assegurar mecanismos de estímulos a participação de mulheres e grupos marginalizados³⁸.

³⁸ Vide: **Parágrafo único**. Na implementação das obrigações previstas no artigo 12 desta Lei, os editais e políticas

No Capítulo III – Das Competências da ANCINE, inclui-se no inciso I, do artigo 6º, que, no desempenho de suas atividades, a ANCINE deverá ter atitude responsiva mediante “*transparência, participação e constante diálogo com os provedores e com as produtoras audiovisuais brasileiras e brasileiras independentes*” (grifo meu).

O Capítulo IV – Do Estímulo ao Conteúdo Brasileiro, foi totalmente reformulado para inclusão das cotas de catálogo e modificação dos mecanismos de aferição da proeminência nas plataformas. Conforme o artigo 10, “*os provedores de serviço de vídeo sob demanda e de televisão por protocolo de internet deverão manter à disposição permanente e contínua, em catálogo, aferível anualmente, de no mínimo 10% de conteúdos audiovisuais brasileiros*”.

Para tanto, nos termos do parágrafo primeiro e incisos, o Relatório estabelece um mecanismo de implantação gradual das cotas, que aumentam em 2,5 pontos percentuais a cada 2 (dois) anos³⁹, contudo limita a sua exigência caso os acervos atinjam um número absoluto de obras audiovisuais caracterizadas como conteúdos audiovisuais brasileiros⁴⁰.

Além disso, possibilita que o cálculo das cotas de catálogo seja feito sobre a totalidade de horas de conteúdo audiovisual nos catálogos dos respectivos serviços (art. 10, § 3º), e que em caso de comprovada impossibilidade de cumprimento integral da disposição, o provedor de VoD poderá submeter solicitação de dispensa ao órgão responsável pela fiscalização que se

públicas relacionadas deverão assegurar mecanismos de estímulo à participação e ao protagonismo de mulheres, de negros, de indígenas, de povos tradicionais, de ciganos, de pessoas LGBTQIA+, de pessoas com deficiência e de outras minorais, a partir de critérios diferenciados de pontuação, que garantam a participação e o protagonismo desses grupos, observadas a realidade local, a organização social do grupo, quando aplicável, e a legislação específica sobre o tema. (grifo meu).

³⁹ § 1º A obrigação prevista no caput deste artigo será exigível de forma gradual, da seguinte maneira:

I - 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) no período de até 2 (dois) anos após o início da vigência desta Lei;

II - 5% (cinco por cento) no período de até 4 (quatro) anos após o início da vigência desta Lei;

III – 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento) no período de até 6 (seis) anos após o início da vigência desta Lei;

IV - 10% (dez por cento) no período de até 8 (oito) anos após o início da vigência desta Lei.

⁴⁰ § 2º A exigência de cumprimento dos percentuais mínimos a que se referem o caput e o § 1º deste artigo será suspensa quando os respectivos catálogos atingirem o seguinte número absoluto de obras audiovisuais caracterizadas como conteúdos audiovisuais brasileiros:

I - 100 (cem) obras de conteúdo audiovisual brasileiro, no caso de catálogos com no mínimo 2.000 (duas mil) obras em sua totalidade;

II - 150 (cento e cinquenta) obras de conteúdo audiovisual brasileiro, no caso de catálogos com no mínimo 3.000 (três mil) obras em sua totalidade;

III - 200 (duzentas) obras de conteúdo audiovisual brasileiro, no caso de catálogos com no mínimo 4.000 (quatro mil) obras em sua totalidade;

IV - 250 (duzentas e cinquenta) obras de conteúdo audiovisual brasileiro, no caso de catálogos com no mínimo 5.000 (cinco mil) obras em sua totalidade; e

V – 300 (trezentas) obras de conteúdo audiovisual brasileiro, no caso de catálogos com no mínimo 7.000 (sete mil) obras em sua totalidade.

pronunciará sobre os limites de seu cumprimento (art. 10, § 4º).

Com relação à incidência da CONDECINE, o Substitutivo nº2 reduziu, novamente, o patamar de dedução da contribuição para 50% dos valores devidos, retomando-se aos valores inicialmente propostos nos PLs. Propôs, ainda, a alteração da Lei 11.437 (Fundo Nacional da Cultura) para incluir que as receitas advindas da CONDECINE deverão ser utilizadas nas seguintes condições:

I – no mínimo, 30% (trinta por cento) deverão ser destinadas a produtoras brasileiras estabelecidas nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, nos critérios e condições estabelecidos pela ANCINE, que deverão incluir, entre outros, o local da produção da obra audiovisual, a residência de artistas e técnicos envolvidos na produção e a contratação, na região, de serviços técnicos a ela vinculados;
II – no mínimo, 10% (dez por cento) deverão ser destinadas a atividades de capacitação técnica no setor audiovisual, inclusive aquelas realizadas por entidades com fins educacionais;
III – no mínimo, 5% (cinco por cento) deverão ser destinadas à produção de obras audiovisuais independentes produzidas e/ou dirigidas por pessoas integrantes de grupos sociais minorizados, nos termos da regulamentação;
IV – 10% (dez por cento) deverão ser destinadas à atividade de proteção a direitos autorais de obras audiovisuais exercida pela ANCINE, podendo ser retidas pela agência quando da arrecadação; e
V - no mínimo, 5% (cinco por cento) deverão ser destinadas a programas de fomento destinados ao desenvolvimento de provedores de vídeo sob demanda com faturamento bruto anual inferior a R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais);

Por fim, no âmbito das penalidades (Capítulo V), o Substitutivo nº2 acrescentou a possibilidade de suspensão ou cancelamento do credenciamento perante o órgão regulador (art. 14, incisos III e IV), suspensão temporária da dedução de Condecine por investimentos em capacitação técnica, co-produção ou aquisição de licenciamento (art. 14, V) e a ampliação do patamar sancionatório, antes entre R\$2.000,00 e R\$ 2.000.000,00, e agora fixado de R\$10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

Recebido o Relatório no âmbito da CECSF, foi aberto prazo para que os parlamentares apresentassem emendas ao projeto até a próxima audiência em 07/11/2023. Foram apresentadas 20 (vinte) emendas pelos Senadores Zequinha Marinho (Emendas nº 1 e 18), Esperidião Amin (Emendas nº 2, 3, 14 a 17), Carlos Viana (Emenda nº 4), Teresa Leitão (Emendas nº 5 a 12 e Subemenda), Paulo Paim (Emenda nº 13) e Marcos Pontes (Emendas nº 19 e 20).

Em 7 de novembro de 2023, o Relator Eduardo Gomes, apresentando complementação do relatório, se manifestou pela rejeição das Emendas nº 2, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 19 e da subemenda sem número de autoria da senadora Teresa Leitão, e o acolhimento integral das

Emendas nº 1, 3, 5, e acolhimento parcial das Emendas nº 6, 7, 8, 13, 14, 17, 18 e 20.

De todos os modificativos, 3 (três) foram as alterações precípua: (i) alteração do artigo 10 (Emenda nº7), que propõe a fixação de cota mínima de conteúdo audiovisual brasileiro a ser disponibilizado pelos provedores de VoD, simplificando, de um lado, a lógica das cotas de catálogo, porém diminuindo, em muito, o mecanismo de incentivo ao fixá-lo em patamar calculado sobre número absoluto de obras dos acervos, os quais não ultrapassam 5% do total; (ii) a fiscalização por amostragem, dos mecanismos de proeminência, observado os segredos comercial e industrial (art. 9º, §4); e (iii) aumento do mecanismo de dedução da CONDECINE para 70% dos valores arrecadados, e acrescentando os estados de Minas Gerais e Espírito Santo (20%) como destinos prioritários para os recursos advindos do FSA.

Sobre a alteração do mecanismo de cotas de catálogo, veja a seguir a completa alteração e diminuição do escopo do dispositivo:

“Art. 10. Os provedores de serviço de vídeo sob demanda deverão manter à disposição permanente e contínua, em catálogo, aferível anualmente, as seguintes quantidades mínimas de conteúdos audiovisuais brasileiros:
I - 100 (cem) obras de conteúdo audiovisual brasileiro, no caso de catálogos com no mínimo 2.000 (duas mil) obras em sua totalidade;
II - 150 (cento e cinquenta) obras de conteúdo audiovisual brasileiro, no caso de catálogos com no mínimo 3.000 (três mil) obras em sua totalidade;
III - 200 (duzentas) obras de conteúdo audiovisual brasileiro, no caso de catálogos com no mínimo 4.000 (quatro mil) obras em sua totalidade;
IV - 250 (duzentas e cinquenta) obras de conteúdo audiovisual brasileiro, no caso de catálogos com no mínimo 5.000 (cinco mil) obras em sua totalidade;
e
V – 300 (trezentas) obras de conteúdo audiovisual brasileiro, no caso de catálogos com no mínimo 7.000 (sete mil) obras em sua totalidade.
§ 1º A obrigação prevista no caput deste artigo será exigível de forma gradual, da seguinte maneira:
I - 25% (vinte e cinco por cento) do número de obras estipulado neste artigo no período de até 2 (dois) anos após o início da vigência desta Lei;
II - 50% (cinquenta por cento) do número de obras estipulado neste artigo no período de até 4 (quatro) anos após o início da vigência desta Lei;
III - 75% (setenta e cinco por cento) do número de obras estipulado neste artigo das obras no período de até 6 (seis) anos após o início da vigência desta Lei;
IV - 100% (cem por cento) do número de obras estipulado neste artigo das obras no período de até 8 (oito) anos após o início da vigência desta Lei. [...]”

O segundo parecer foi aprovado no âmbito da CECSF, incluindo os modificativos no PL 2331/2022. Em seguida, em 8 de outubro de 2023, o projeto foi enviado à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal (CAE) sob a mesma relatoria do Senador Eduardo Gomes (PL-TO).

Em 16 de novembro de 2023, o PL foi incluído na pauta da 53ª reunião da CAE,

agendada para o dia 21/11/2023. Foram apresentadas 26 (vinte e seis) emendas pelos Senadores Laércio Oliveira (Emenda nº 22), Izalci Lucas (Emenda nº 27), Angelo Coronel (Emendas nº 28, 29, 32 e 33), Paulo Paim (Emendas nº 37 e 38), Randolfe Rodrigues (Emendas nº 39, 40 e 44), Weverton (Emendas nº 23, 41 a 43), Esperidião Amin (Emendas nº 45 e 46), Carlos Viana (Emendas nº 24 a 26, 30, 31, 34 e 47), Rogério de Carvalho (Emendas nº 48 e 49), Professora Dorinha Seabra (Emendas nº 35 e 36).

Em 20 de novembro de 2023, o Relator apresentou o terceiro parecer, se manifestando pela aprovação do PL 2331/2022, com o acolhimento integral da Emendas nº 40, 43 e 44, o acolhimento parcial da Emendas nº 22, 23, 25, 26, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 39, 46, 47, 48 e 49, e pela rejeição das Emendas nº 24, 27, 28, 29, 31, 36, 37, 38, 41, 42 e 45.

Destacam-se as seguintes alterações: (i) redução da alíquota da CONDECINE em 50% para provedores de VoD com catálogos compostos por mais de 50% de conteúdo audiovisual brasileiro; (ii) redução do percentual de dedução da CONDECINE para 60%; (iii) liberação do cumprimento das obrigações de proeminência e cota de conteúdo brasileiro no caso de provedores que ofereçam conteúdos audiovisuais organizados em sequência linear temporal com horários predeterminados ou que retratam eventos ao vivo, aqueles “*que se especializem na oferta de conteúdos audiovisuais cuja natureza temática impeça o cumprimento da obrigação*”, e de provedores com receita bruta anual inferior a 20 (vinte) vezes o valor máximo previsto no inciso II do artigo 3º da Lei Complementar nº 123⁴¹; (iv) ampliação do rol de destinos da CONDECINE, incluindo (incisos IV e VI) na Lei 11.437/06, destinação de 1% (um por cento) à atividade de proteção a direitos autorais de obras audiovisuais exercida pela ANCINE e 5% (cinco por cento) a programas de atração de investimento visando o incremento de produção audiovisual em território nacional e desenvolvimento da indústria, incluindo estruturação e desenvolvimento de *Film Commission Federal*; (v) por fim, que metade da cota de conteúdo brasileiro prevista no art. 10 seja cumprida com obras independentes, permitindo a complementação da cota por obras brasileiras de titularidade de provedores, ainda que internacionais.

⁴¹ **Art. 3º** Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que: II - no caso de empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a **R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais).**

Em seguida, nos dias 21 e 22 de novembro, foram apresentadas outras 7 (sete) emendas e um requerimento de destaque ao projeto pelos Senadores Rodrigo Cunha (Emenda nº 52 e 58), Teresa Leitão (Emendas nº 53 e 54), Ciro Nogueira (Emenda nº 55), Carlos Portinho (Emenda nº 56 e Requerimento nº 256) e Izalci Lucas (Emenda nº 57).

Em complementação de voto, o Relator Eduardo Gomes se manifestou pelo acolhimento integral da emenda nº 52, 55 e 57, pelo acolhimento parcial das emendas nº 54 e 58, e pela rejeição das emendas nº 53 e 56. As principais mudanças se deram em ordem tributária, por meio do melhor enquadramento da incidência da CONDECINE, excluindo-se, p.ex., comissões retidas por prestadores das atividades complementares de comercialização, atendimento ao usuário, faturamento e cobrança do cálculo da CONDECINE (Emenda nº 50), a incidência da Condecine-Remessa sobre os serviços de AVoD, bem como restringindo a abrangência do projeto aos conteúdos gerados pelo usuário não remunerado pelo provedor (Emenda nº 51, 55 e 57).

Em 22 de novembro de 2023, por 23 (vinte e três) votos favoráveis e 1 (um) voto contrário, o Parecer nº3 foi aprovado pela CAE, tendo a matéria sido submetida a turno suplementar de votação nos termos do artigo 282 do RISF. O Requerimento nº214, do Sen. Carlos Portinho, que previa destaque da Emenda nº56 a fim de alterar a destinação dos recursos do FSA para privilegiar o eixo Rio-SP, foi rejeitado por 24 votos a 1.

Em 28 de novembro de 2023, o PL foi incluído na pauta da 56ª reunião da CAE, agendada para o dia 05/12/2023. Foram apresentadas 3 (três) emendas pelos Senadores Izalci Lucas (Emenda nº 60), Damares Alves (Emenda nº 62) e Laércio Oliveira (Emenda nº 63), que propunham alterações nas definições de “catálogo” e “SeAC”, a exclusão de conteúdos religiosos do âmbito de aplicação da lei e a exclusão do art. 5º do Substitutivo que previa a aplicação de normas concorrenciais, respectivamente.

Em 5 de dezembro de 2023, via Requerimento nº 219/2023-CAE, o Relator Eduardo Gomes (PL-TO) requereu que o Diretor Presidente da ANCINE, Alex Braga Muniz, prestasse informações quanto ao posicionamento da ANCINE acerca do enquadramento de serviços de vídeo sob demanda (*streaming*) para fins de cobrança da CONDECINE.

Em 11 de maio de 2024, o PL foi incluído na pauta da 12ª reunião da CAE, agendada para o dia 16/04/2024. Em 15 de maio de 2024, a ANCINE submeteu ofício endereçando ao Parlamento os tópicos trabalhados no capítulo “3.1” do presente trabalho, quais sejam, das

definições de *streaming* e VoD, as diferentes modalidades do setor, o provimento de conteúdos lineares ou por compartilhamento e exemplos de empresas e serviços atuantes no mercado brasileiro.

Em 16 de maio de 2024, foi apresentado o Relatório pelo Sen. Eduardo Gomes, que se manifestou pela rejeição das emendas nº 60, 62 e 63, a CAE, por 17 (dezessete) votos contrários e 1 (um) voto favorável, confirmou-se o relatório apresentado e **aprovou-se** o substitutivo integral do PL 2.331/2022.

Em 26 de maio de 2024, ante o decurso de prazo para interposição de recurso para apreciação pelo Plenário do PL 2.331/2022, a proposta foi terminativamente aprovada pela Comissão de Assuntos Econômicos, tendo sido remetida à Câmara dos Deputados para deliberação de suas proposições.

4. RESULTADO

Para responder às perguntas de pesquisa e testar as hipóteses iniciais deste estudo, é fundamental primeiro entender o contexto temporal em que os PLs 8.889/2017, 2.331/2022 e 1.994/2023 se inserem na regulação do mercado de VoD no Brasil a fim de compreender a evolução das propostas legislativas e os interesses nelas envolvidos.

Ao longo dos debates legislativos e audiências públicas realizadas para instrução das propostas, destacou-se a participação de parlamentares dos mais diferentes partidos e espectros políticos – DEM, PCdoB, PDT, PL, PP, PSB, PSD, PSL, PSOL, PT, REDE, REPUBLICANOS e SOLIDARIEDADE – nas discussões dos PLs, seja através do uso do microfone nas sessões ou por meio da apresentação de emendas aos projetos.

A participação nos PLs 2.331/2022 e 1.994/2023 foi significativamente maior em comparação com o PL 8.889/2017, seja pelo Legislativo ou pela participação da sociedade civil organizada, indicando que o aspecto temporal das propostas é um dos primeiros pontos relevantes para discussão da regulação do *streaming* no Brasil.

De 2017 a 2019, quando da apresentação e trâmite inicial do PL 8.889/2017, a discussão na Câmara dos Deputados voltava-se, ainda, sob qual modelo regulatório o Brasil adotaria para a regulação do setor – a criação de uma nova legislação para o *streaming* ou a inserção do VoD nas legislações tradicionais do setor como a Lei do SeAC e da MP nº 2.228-1/01.

A pesquisa tinha como hipótese que o legislador brasileiro optaria por adaptar os marcos regulatórios preexistentes para incluir o VoD em seu escopo, uma vez que esses marcos já estavam consolidados na regulação do mercado audiovisual brasileiro. Assim, seriam realizadas as alterações necessárias para acomodar o VoD, levando em conta as características tecnológicas específicas desse formato, com especial atenção para a adaptação da política de cotas de conteúdo nas plataformas.

O fato de o PL 8.889/2017 ter iniciado sua tramitação na Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados influenciou, de certa maneira, essa preferência primeira por uma adaptação das legislações preexistentes do setor.

Essa escolha refletia tanto uma necessidade de integrar o VoD às mesmas obrigações normativas do mercado audiovisual tradicional – de ordem tributária e de promoção de

conteúdos nacionais nas plataformas - visando diminuir a assimetria regulatória sobressalente desses novos entrantes do mercado, como apontado por Lemos das Costa (2022), mas também o entendimento de que a Lei 12.485/2011 seria uma “*norma de inquestionável sucesso na promoção do setor do audiovisual e, de maneira mais ampla, da área da cultura*” (Parecer nº1/CCULT). Razão pela qual seria mais adequado modificá-la em vez de criar uma legislação independente sobre o tema.

Embora o PL 8.889/2017 tenha inicialmente tratado da adaptação da legislação preexistente para incluir o VoD no âmbito da CCULT, o projeto mudou radicalmente de escopo ao ser enviado à CCTCI. Isso ocorreu porque, à luz das experiências regulatórias internacionais, especialmente a europeia, identificou-se que a regulação do streaming está inserida em uma discussão mais ampla sobre a regulação dos serviços de distribuição de conteúdo pela internet, o que demandaria uma legislação própria.

Desse modo, a partir de 2021, a trajetória do PL 8.889/2017 e das demais propostas legislativas do Senado Federal (PLs 2331/2022 e 1994/2023) acabou por enveredar pela criação de um novo marco regulatório específico e independente para o VoD.

O trabalho também abordou os principais tópicos e preocupações relativas à regulamentação do *streaming* discutidos no Congresso Nacional, identificando questões centrais que pautaram os debates legislativos e os interesses dos diferentes *players* desse mercado.

A adoção do modelo europeu como parâmetro, citado tanto na justificativa das propostas como nas diversas audiências públicas e reuniões deliberativas, trouxe o chamado “tripé regulatório” das cotas de conteúdo, da visibilidade do conteúdo brasileiro (proeminência) e das cotas de investimentos e defesa dos direitos patrimoniais da produção independente como aspectos centrais da regulação.

De modo geral, a pesquisa pôde observar, desde a apresentação dos PLs 2.331/2022 e 1.994/2023, o surgimento de uma verdadeira “corrida” pela aprovação das propostas em cada uma das Casas Legislativas. A análise das reuniões deliberativas e audiências revelou que isso foi expressamente aduzido por parlamentares presentes, como a Dep. Benedita da Silva, relatora do PL da Câmara, que apelou pela aprovação do projeto “*antes que o Senado nos atropеле*”, e por integrantes de associações de produtoras independentes nas audiências do Senado Federal.

Uma das possíveis razões para esta disputa é a contraposição de interesses dos atores envolvidos: enquanto o PL da Câmara (8.889/2017) representa mais os interesses dos produtores brasileiros independentes, o PL do Senado (2.331/2022) atende mais às predileções das plataformas de VoD, e isto pode ser observado pela notável desidratação das propostas iniciais, especialmente no último caso, e pela satisfação das plataformas com o relatório aprovado no Senado, como apontado pelas associações de produtores independentes.

No caso do PL 8.889/2017, por exemplo, as disposições iniciais traziam propostas robustas para cotas de conteúdo, estipulando 2% do total de horas do catálogo oferecido para empresas com receita bruta anual até R\$ 3,6 milhões e um patamar mínimo de 20% para empresas com receita bruta anual acima de R\$ 70 milhões, além dos mecanismos de proeminência e investimentos diretos, números estes superiores aos patamares europeus. No PL 2.331/2022 o teto da cota não ultrapassa 5% do número absoluto de títulos dos acervos.

A discussão das cotas de conteúdo teve diversas repercussões e mudanças no trâmite dos PLs. Iniciadas as discussões em outubro e novembro de 2019, como visto anteriormente, o primeiro parecer da relatora Benedita da Silva entendeu que a transposição do mesmo sistema do mercado tradicional – através do estabelecimento de quantitativos fixos e mínimos de obras nacionais sobre os acervos - para o *streaming* não funcionaria, e que a melhor definição seria um investimento qualificado sobre o faturamento das plataformas VoD.

Curiosamente, nada obstante superada essa questão em pareceres seguintes e nas propostas do Senado Federal, que mantiveram a adoção de cotas de conteúdo, este ponto se assemelha à defesa e aos argumentos utilizados pelas próprias plataformas VoD sobre a regulação, que advogavam por uma abordagem mais flexível e que deveria se adaptar à “natureza tecnológica do mercado de *streaming*”.

Isso mostra que, neste ponto, a discussão ainda não havia se consolidado no Congresso Nacional, até mesmo pelos defensores de uma regulação mais propositiva.

Fato é que, decidindo-se pela aplicação das cotas de conteúdo no *streaming*, a discussão fundamental se desenvolveu sobre qual modelo adotar: se sobre o número absoluto de obras/títulos, sobre o percentual total dos acervos ou sobre o total de horas de conteúdo. As três possibilidades possuem abordagens distintas e com implicações diferentes para cumprimento e aferição dessa política.

De modo geral, a vantagem de estabelecer cotas a partir de percentuais dos acervos ou sobre o total de horas é que isto garante uma maior efetividade da política ao considerar a variação no tamanho dos catálogos das plataformas, promovendo o desenvolvimento e a disponibilização de conteúdos brasileiros. Por outro lado, o monitoramento da política de cotas, seja pelas plataformas de VoD como pelo ente regulador (ANCINE), poderia se mostrar dificultado ante a necessidade de constante verificação das mudanças nos acervos.

A desvantagem de estabelecer cotas, puramente, com base em números absolutos, é que isso não considera os diferentes formatos de obras audiovisuais, como filmes, séries, curtas-metragens, entre outros. Essa falta de distinção entre os formatos pode criar uma brecha que permite que as plataformas burlam o cumprimento da cota ao oferecer predominantemente conteúdos mais curtos ou de menor duração para cumprir as alíquotas estabelecidas.

Além disso, como mencionado pela Diretora de Políticas Públicas da Netflix, Mariana Polidório na 1ª audiência pública de setembro de 2023, haveria o risco de as plataformas reduzirem o número total de títulos em seus acervos de modo a facilitar o cumprimento das cotas, o que decerto não se coaduna com os objetivos da regulação de promoção de conteúdos nacionais no mercado de VoD.

Nesse sentido, o Substitutivo final do PL 2.331/2022 resolveu integrar as duas políticas, optando por cotas com base no número absoluto de títulos dos acervos de maneira progressiva. No entanto, a mudança trazida pelo artigo 10 do Substitutivo aprovado no Senado Federal, ao estabelecer quantidades mínimas de conteúdo audiovisual brasileiro cuja proporção não ultrapassa 5% dos acervos e a previsão de um longo período de adaptação de até 8 anos para completa implementação, não só reduz significativamente o impacto das cotas como retarda injustificadamente os benefícios esperados ao mercado audiovisual brasileiro.

É importante ressaltar que, conforme destacado no RAIR/VOD/ANCINE, nas grandes plataformas de VoD, o percentual de obras brasileiras já gira em torno de 5% dos acervos. Nesse sentido, o estabelecimento de cotas limitando-as a não mais que 5% dos acervos, torna praticamente inútil o propósito de sua existência, e pior, não acompanha o crescimento natural dos acervos e os formatos de conteúdos disponibilizados, calcificando uma política de cotas ineficiente para promover o desenvolvimento do setor.

Além dos aspectos já discutidos, um ponto de extrema relevância na regulação do *streaming* no Congresso Nacional, e pretexto de todo arcabouço criado a partir do tripé

regulatório no caso brasileiro, foi a defesa dos direitos patrimoniais das obras brasileiras independentes nas grandes plataformas, questão que ganhou destaque a partir dos debates sobre as cotas de conteúdo.

Embora essa discussão estivesse presente no PL 8.889/2017, as discussões e audiências públicas que instruíram as propostas no Senado Federal evidenciaram a importância do tema, impulsionando o debate legislativo e explicando a "corrida" pela aprovação desses projetos de lei.

Como bem explorado nas audiências públicas dos dias 13 e 14 de setembro de 2023, as produtoras independentes aduzem que a simples existência de conteúdos brasileiros nas plataformas de VoD, como os "*originals*" da Netflix, não seria suficiente, pois a titularidade dessas obras permanece nas mãos de empresas estrangeiras, situação que é agravada diante do poder unilateral de agenciamento das plataformas sobre o conteúdo dos acervos, o que prejudicaria seus interesses.

Por fim, a reintrodução da incidência da CONDECINE para o mercado de VoD e o estabelecimento das cotas de investimentos foram um dos principais pontos sensíveis e em disputa nos relatórios analisados, possuindo parâmetros diversos em cada um dos PLs.

A base de cálculo e os parâmetros de dedução foram as questões que mais sofreram alterações durante o trâmite legislativo. Ao todo, em relação aos PLs 2.331/2022 e 1.994/2023, foram realizadas pelo menos cinco alterações na alíquota da CONDECINE. Essas mudanças variaram significativamente, com ajustes que oscilaram entre 30% e 70%.

Enquanto o PL da Câmara, inicialmente, previa a possibilidade de dedução da CONDECINE em até 30% combinada com uma obrigação de investimento de 6% sobre a receita das plataformas, o Substitutivo final aprovado no Senado permite uma maior dedução da contribuição, em até 60%, e que cuja obrigação se dá somente sobre 3% da receita líquida, o que concede um controle maior às plataformas dos destinos desses investimentos.

Ambos os PLs criaram mecanismos de estímulo à regionalização da produção audiovisual, estipulando percentuais de 30% de recursos do FSA para as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte e ainda, de ações afirmativas e priorização de conteúdos brasileiros que

promovam direitos humanos e a participação de grupos marginalizados⁴² no recebimento de verbas do FSA.

Apesar das iniciativas positivas, o mecanismo de priorização da participação não foi suficientemente elaborado, permanecendo de forma abstrata no capítulo principiológico do relatório final aprovado, e durante o trâmite legislativo do PL 2.331/2022, foram observadas diversas tentativas de captura, por parte de parlamentares, para direcionamento específicos de recursos para regiões não-prioritárias, dentro do Eixo Rio-SP e da Região Sudeste – expoentes do mercado audiovisual nacional - em detrimento de regiões periféricas.

Para além do tripé regulatório, o PL 8.889/2017 também abordava questões secundárias, porém não menos importantes. Estas incluíam a prestação de relatórios e informações pelos provedores de VoD sobre a oferta e o consumo de conteúdos audiovisuais de suas plataformas, assim como sobre as receitas auferidas no desempenho de suas atividades, visando diminuir a assimetria informacional dos entes reguladores e do mercado como um todo, além da regulamentação da obrigação de disponibilização de legendas, audiodescrição e inclusão da LIBRAS para fins de acessibilidade dos acervos e catálogos.

Quando da apresentação do Substitutivo final do PL 2.331/2022, pelo Sen. Eduardo Gomes, houve um verdadeiro enxugamento dessas disposições – sobretudo quanto em relação aos mecanismos de apuração da proeminência nas plataformas, que antes permitiam à ANCINE solicitar relatórios periódicos quanto ao funcionamento dos algoritmos das plataformas, suprimidas no relatório final – e o deslocamento do controle sobre os mecanismos de fomento da produção nacional de uma lógica pública para um maior controle por parte das plataformas.

Em suma, à luz das perguntas de pesquisa que guiaram a análise do presente trabalho, os PLs que buscam regulamentar o *streaming* no Congresso Nacional abrangem desde a definição do modelo regulatório mais adequado para o mercado VoD, até questões específicas como a promoção da produção nacional, diversidade de conteúdo e ações afirmativas, acessibilidade, mecanismos de financiamento e incentivo à indústria audiovisual, dentre

⁴² Como mencionado outrora, a partir da inclusão do parágrafo único ao artigo 4º, inciso III, do Substitutivo aprovado no Senado Federal, as políticas públicas e investimentos do setor devem garantir a “participação e ao protagonismo de mulheres, de negros, de indígenas, de povos tradicionais, de ciganos, de pessoas LGBTQIA+, de pessoas com deficiência e de outras minorais, a partir de critérios diferenciados de pontuação, que garantam a participação e o protagonismo desses grupos, observadas a realidade local, a organização social do grupo, quando aplicável, e a legislação específica sobre o tema”.

inúmeros outros tópicos discutidos.

As mudanças ocorridas ao longo do trâmite legislativo refletem a dificuldade de, não só balancear os diversos interesses, por vezes antagônicos, dos atores envolvidos na regulamentação de um segmento expoente do mercado audiovisual – plataformas, MinC, ANCINE, produtoras independentes, consumidores etc. –, mas também de acompanhar e se adaptar às rápidas mudanças nas formas de produção, distribuição e consumo de conteúdos audiovisuais em resposta às novas tecnologias.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho proporciona uma análise abrangente sobre a regulação do mercado de vídeo sob demanda (VoD) no Brasil a partir da tramitação dos PLs 8.889/2017, 2.331/2022 e 1.994/2023 no Congresso Nacional, principais proposições para o setor em discussão atualmente.

Ao revisitar a tramitação dos projetos de lei, destacando as mudanças realizadas ao longo do tempo, os impulsos legislativos, modelos em disputa e interesses envolvidos, buscou-se identificar, sob uma visão panorâmica, os principais temas que envolvem a regulação do mercado de VoD, sem a pretensão de esgotar todos os aspectos relevantes que envolvem este segmento do audiovisual.

Uma das complexidades enfrentadas durante a realização deste trabalho foi lidar com a análise de propostas legislativas que ainda estão em discussão no presente momento. A dinâmica observada durante a pesquisa fez com que algumas premissas iniciais que fundamentaram a escolha do tema fossem reavaliadas.

A título de exemplo, a questão das cotas de conteúdo, inicialmente consideradas como o aspecto preponderante da regulação, viu-se reformulada diante do fenômeno da plataformização e de outras temáticas tão importantes quanto, como o enquadramento tributário dos provedores VoD e a adaptação aos diversos formatos e modelos de negócios do mercado de VoD.

Além disso, esperava-se que além da experiência da União Europeia - considerada a mais abrangente e pioneira no mundo -, outras perspectivas internacionais fossem citadas durante o trâmite legislativo, sobretudo de mercados emergentes e da América Latina, em vista das similaridades com o mercado audiovisual brasileiro e do caráter periférico do país no contexto do capitalismo global. Não foi o caso, posto que logo de início percebeu-se o predomínio da perspectiva europeia.

Dada a amplitude do tema, há espaço para futuras pesquisas que se debrucem sobre inúmeros aspectos discutidos aqui. A diversidade de formatos de VoD, a regulamentação de outros serviços de distribuição de conteúdos via *internet* e outras experiências internacionais são temas que merecem maior aprofundamento e destaque para avaliação da adequação dos mecanismos do tripé regulatório para regulação do *streaming* no Brasil e no mundo.

6. REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Rosana. **VOD: Nova Fronteira de Expansão para o Audiovisual - Impactos, Desafios e Oportunidades**. Diretora da Agência Nacional do Cinema. Apresentação no 44º Festival de Cinema de Gramado. Setembro de 2016.

Agência Nacional do Cinema (ANCINE). **Panorama do Mercado de Vídeo por Demanda no Brasil – 2022**. Disponível em: <<https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/publicacoes/arquivos.pdf/informe-vod2022.pdf>>. Acesso em 23/03/2024.

ANDRADE, Thais de Lima. **Políticas públicas de audiovisual: um estudo sobre ausência, autoritarismo e instabilidade**. Centro de Estudos Latino-Americanos sobre Cultura e Comunicação (Celacc), USP. São Paulo, 2021. Disponível em: <http://celacc.eca.usp.br/sites/default/files/media/tcc/2021/01/politicas_publicas_de_audiovisual_-_artigo_final_11.01.2021.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2023.

BEREC. **Report On OTT Services**. Disponível em: <https://www.berec.europa.eu/sites/default/files/files/document_register_store/2016/2/BoR_%2816%29_35_Report_on_OTT_services.pdf>. Acesso em 12 de abril de 2024.

BIANCO, M. F. (2017). **Los derechos de explotación del contenido audiovisual y la entrada de las plataformas Over The Top (OTT): estudio caso Netflix**. *ICADE. Revista De La Facultad De Derecho*, (100). <https://doi.org/10.14422/icade.i100.y2017.006>. Acesso em 13 de abril de 2024.

BOLAÑO, C. R. S. **O modelo brasileiro de regulação do audiovisual em perspectiva histórica**. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*, [S. l.], v. 4, n. 4, 2010. Disponível em: <<https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/651>>. Acesso em: 18 jul. 2023.

CAMPOS, Luiz Gustavo Santana; CANEDO, Daniele Pereira. **Regulação do vídeo sob demanda na América do Sul: Um olhar para o estado da arte**. In: Chasqui. *Revista Latinoamericana de Comunicación*, N.º 147, agosto-noviembre 2021 (Sección Diálogo de Saberes, pp. 313-330). ISSN 1390-1079 / e-ISSN 1390-924X. Ecuador: CIESPAL. Publicado em 2021.

CINTRA, Luiz. **País precisa regulamentar vídeo sob demanda, diz associação de audiovisual**. Folha de S. Paulo. Seção: Mercado. Publicada em 23 de setembro de 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/09/pais-precisa-regulamentar-video-sob-demanda-diz-associacao-de-audiovisual.shtml>>. Acesso em 23/10/2023.

CONSELHO SUPERIOR DE CINEMA. **Desafios para a regulamentação do vídeo sob demanda**: Consolidação da visão do Conselho Superior do Cinema sobre a construção de um marco regulatório do serviço de vídeo sob demanda. 2015. Acesso em 30 de maio de 2024.

COSTA, Ana Beatriz Lemos da. **Velhas e novas barreiras, novos e velhos atores: descompasso entre tecnologias e regulação das comunicações no Brasil**. 2022. 367 f., il. Tese (Doutorado em Comunicação) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022. Acesso em 2 de junho de 2024.

DPL News. **Brasil: Regras do VOD não devem espelhar o marco legal da TV paga**. 2021. Disponível em: <<https://dplnews.com/brasil-regras-do-vod-nao-devem-espelhar-o-marco>>.

legal-da-tv-paga/>. Acesso em 25 de maio de 2024.

DPL News. **Brasil: Deputados aprovam urgência para votação de projeto de lei que propõe regulação ampla do streaming**. 2021. Disponível em: <<https://dplnews.com/brasil-deputados-aprovam-urgencia-para-votacao-de-projeto-de-lei-que-propoe-regulacao-ampla-do-streaming/>>. Acesso em 12 de maio de 2024.

FIGUEIRÓ, Belisa. Circulação Em VOD: Uma Análise Do Ambiente Europeu E Da Regulamentação Francesa. **Revista GEMInIS**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 21–37, 2017. Disponível em: <https://www.revistageminis.ufscar.br/index.php/geminis/article/view/279>. Acesso em: 22 maio. 2024.

FORNAZARI, Fabio Kobol. **Instituições do Estado e políticas de regulação e incentivo ao cinema no Brasil: o caso Ancine e Ancinav**. Rev. Adm. Pública, Scielo. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000400008>. Acesso em: 16 jul. 2023.

KISCHINHEVSKY, Marcelo; VICENTE, Eduardo; DE MARCHI, Leonardo. Música infinita: serviços de streaming como espaços híbridos de comunicação e consumo musical. In: **Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Comunicação**. 2015. Disponível em: <https://bdpi.usp.br/single.php?_id=002735674&locale=en_US>. Acesso em 22 mai. 2024.

LADEIRA, João Martins; MARCHI, Leonardo. **REDES DE IMBRÓGLIOS: A Regulação do Streaming no Brasil e suas Ambiguidades**. Contracampo, Niterói, v. 38, n.3, p. 68-79, dez. 2019/mar. 2020.

LÍDICE, Sarah. **Consumo crescente de streaming gera discussão sobre diversidade de conteúdo nacional**. Jornal USP; Seção Atualidades. Publicado em 22 de junho de 2021. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/atualidades/consumo-crescente-de-streamings-gera-discussao-sobre-diversidade-de-conteudo-nacional/>>. Acesso em: 16 jul. 2023.

NOVA FILHO, Marcus Vinicius Menezes da; CHIARINI, Tulio; MARCATO, Marília Bassetti. **Plataformização do mercado audiovisual: a indústria de streaming de vídeo no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, out. 2023. 42 p.: il. (Texto para Discussão, n. 2929). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2929-port>.

Poder360. **Câmara aprova urgência em PL que fixa cota nacional em streaming**. Publicado em 2023. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/congresso/camara-aprova-urgencia-em-pl-que-fixa-cota-nacional-em-streaming/>>.

REGIÃO, Marília Schramm. **Notas acerca da indústria cinematográfica brasileira: relações entre o cinema e o Estado no século XX**. Artigo da Capes. Disponível em: <https://orson.ufpel.edu.br/content/06/artigos/primeiro_olhar/04_mariliaregio.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2023.

Relatório de Análise de Impacto 001/2019/ANCINE/SAM/CAN. Coordenação de Análise Econômica e de Negócios; Superintendência de Análise do Mercado; Agência Nacional Do Cinema (ANCINE). Disponível em: < [relatorio_de_analise_de_impacto_-_vod.pdf](#) >. Acesso em 13 de abril de 2024.

RIOS, Daniel; MEIMARIDIS, Melina; MAZUR, Daniela. **Agendas Regulatórias no Mercado**

de Streaming: Disputas e Discrepâncias em Países do Centro e da Periferia Global - IV Jornada Internacional de GEMInIS - 2021.

SAIKALI, Lucas Bossoni. **Regulação Dos Serviços De Streaming Sob Demanda.**; orientador, Emerson Gabardo; coorientador, André Saddy. 2020. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2020.

SOBRAL, André. **França avança em cota para streaming, mostrando atraso do Brasil no setor.** Exame, 27 jul. 2021. Disponível em: <https://exame.com/bussola/franca-avanca-em-cota-para-streaming-mostrando-atraso-do-brasil-no-setor/>.

SPADONI, Pedro. **PL que fixa cota nacional em streaming pode ser votado em breve.** Olhar Digital. Publicado em 18 de agosto de 2023. Disponível em: <https://olhardigital.com.br/2023/08/18/cinema-e-streaming/pl-que-fixa-cota-nacional-em-streaming-pode-ser-votado-em-breve/>.

TOLEDO, Mariana. **ANCINE prepara análise de impacto da regulamentação sobre VoD.** Teletime, 24 jan. 2018. Disponível em: <https://teletime.com.br/24/01/2018/ancine-prepara-analise-de-impacto-da-regulacao-sobre-vod/>.

TOLEDO, Mariana. **Projetos de regulação do VOD não são unanimidades no setor, mas urgência por regular fala mais alto.** 2023. Disponível em: <https://telaviva.com.br/15/08/2023/projetos-de-regulacao-do-vod-nao-sao-unanimidades-no-setor-mas-urgencia-por-regular-fala-mais-alto/>.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2010/13/EU. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0013&from=EN>. Acesso em 27 de abril de 2024.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2018/1808/EU. Disponível em: eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1808&qid=1547043578338&from=en. Acesso em 25 de Maio de 2024.

WHITTOCK, Jesse. Global Screen Bodies Demand Robust Streaming Regulation. **Deadline.** Internacional. Publicado em 17 de Janeiro de 2024. Disponível em: <https://deadline.com/2024/01/netflix-amazon-streaming-regulation-producer-global-statement-1235793925/>. Acesso em 12 de maio de 2024.