



## COTA DE TELAS NO BRASIL: UM BREVE HISTÓRICO E UMA PROPOSIÇÃO<sup>1</sup>

*SCREEN QUOTAS IN BRAZIL: A BRIEF HISTORY AND ONE PROPOSITION*

*Fernando Antonio Prado Gimenez<sup>2</sup>*

Simis (2009) tratou da obrigatoriedade de exibição ou cota de tela, considerando-a uma das formas mais antigas de proteção e fomento à produção audiovisual nacional. Segundo a autora, já em 1932, Getúlio Vargas, por meio do artigo 12 do decreto nº 21.240 “instituiu a obrigatoriedade de exibição para os filmes educativos, um para cada programa exibido nas salas de cinema” (Simis, 2009, p. 138).

Porém, somente em 1934 é que a política foi efetivamente implementada, tendo sido acrescentada a obrigatoriedade de exibição de um curta-metragem nacional em cada programa (Simis, 2009). Para a autora, esta política foi “concebida como uma forma de coibir os abusos do mercado traduzidos pela má vontade dos exibidores e a ganância das companhias cinematográficas estrangeiras que procuravam impedir a entrada de novos concorrentes” (p. 138).

Na última década do século XX, a lei nº 8.401/1992, estabeleceu a obrigatoriedade das empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas, espaços ou locais de exibição pública comercial exibirem obras cinematográficas brasileiras, de longa metragem, por determinado número de dias, fixado anualmente por decreto do Poder Executivo com prazo de vigência de 10 anos. Esta lei, em conjunto com a Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet), e Lei nº 8.685/1993 (Lei do Audiovisual), forjaram “o início de uma nova política cinematográfica” (Dantas & Rodrigues, 2018). Entre estas, a Medida Provisória nº 2.228-1 revogou a lei nº

---

<sup>1</sup> DOI: doi.org/ 10.5281/zenodo.18110735

<sup>2</sup> Universidade Federal do Paraná. [gimenez@ufpr.br](mailto:gimenez@ufpr.br)



8.401/1992, especificando modificações na política de cotas para exibição em salas de cinema a partir de 2002.

Nesse editorial abordo o uso da cota de telas no fomento à produção cinematográfica brasileira a partir de 2002<sup>3</sup>. Inicialmente, apresento um histórico e síntese dos decretos que foram publicados entre 2002 e 2025, salientando os principais critérios para a efetiva implantação das cotas de tela no Brasil. Ao final, sugiro uma fórmula de cálculo do limite máximo de cota de telas que considero mais inclusiva em termos econômicos e de amplitude no número de títulos a serem exibidos nas salas do cinema e mais consistente com o crescimento recente da produção cinematográfica brasileira.

Tendo em vista que recentemente a vigência da política de cota de tela foi prorrogada para 31/12/2033, esta sugestão intenciona ampliar os seus efeitos sobre a competitividade das pequenas empresas produtoras e distribuidoras nacionais, bem como na amplitude de acesso à diversidade cultural retratada no cinema brasileiro.

## **BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA BRASILEIRA DE COTA DE TELA NO SÉCULO XXI**

Foi em setembro de 2001 que o Presidente Fernando Henrique Cardoso adotou a Medida Provisória nº 2.228-1 estabelecendo os princípios gerais da Política Nacional do Cinema, ao mesmo tempo em que criou o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, instituindo o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, e, ainda, autorizou a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, entre outras providências.

---

<sup>3</sup> Abordarei apenas a chamada cota de tela para a exibição em salas de cinema. No entanto, registro que a Lei 12.485 de 12/09/2011, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, estabelece no artigo 16 a seguinte obrigação: “Nos canais de espaço qualificado, no mínimo 3h30 (três horas e trinta minutos) semanais dos conteúdos veiculados no horário nobre deverão ser brasileiros e integrar espaço qualificado, e metade deverá ser produzida por produtora brasileira independente” com vigência até 31 de dezembro de 2038. Sobre esse tema sugiro a leitura de Jambeiro, Ferreira e Moraes (2019), Costa (2015) e Lopes (2015).



Morais (2019, p. 62), ao sintetizar as bases fundadoras da política audiovisual brasileira, comenta que esta medida provisória foi uma resposta à mobilização da classe cinematográfica brasileira que reivindicava “um órgão público para subsidiar a produção nacional, ocupando a lacuna deixada pelo fim da Embrafilme”, extinta em 1990. A autora aponta a importância do III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), realizado em Porto Alegre, entre 28 de junho e 01 de julho de 2000, em Porto Alegre (RS), “após quase cinquenta anos desde as primeiras edições da reunião (1952 e 1953)”.

Porém, indo além das questões de produção cinematográfica no Brasil, demanda principal da classe em 2000, Simis (2017, p. 60), ao analisar as transformações ocorridas no sistema de exibição nas salas de cinema no Brasil, sugere que a exibição é “o eixo central na política cultural para uma difusão democrática do cinema, levando em conta a questão da diversidade, especialmente da exibição do cinema brasileiro”.

De forma similar, Geraldes e Carvalho (2014), ao realizar um histórico das políticas culturais de acesso ao cinema no Brasil, comentaram que havia um predomínio das políticas no campo da produção cinematográfica em detrimento do acesso aos filmes, afirmando que “o aumento e a diversificação do investimento na produção, o que resultou em um alto número de lançamentos anuais, dos mais variados gêneros e perfis, não conseguiram garantir que o filme chegue ao espectador ou que o espectador chegue até o filme” (p. 95).

Cardoso (2024, p. 264) comenta que “historicamente, não apenas no Brasil, mas em países que aplicam as cotas para obras de produção e exibição das produções nacionais, a medida tem alcances e impactos, de modo geral, positivos”.

Entre os temas tratados pela Medida Provisória nº 2.228-1, o artigo 55 determinou que “por um prazo de vinte anos, contados a partir de 5 de setembro de 2001, as empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas, espaços ou locais de exibição pública comercial exibirão obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem, por um número de dias fixado, anualmente, por decreto, ouvidas as



entidades representativas dos produtores, distribuidores e exibidores" (BRASIL, 2001).

O primeiro decreto determinando as regras para a cota de Tela surgiu no governo de Fernando Henrique Cardoso - Decreto nº 4.196/2002, válido para o ano 2002 (BRASIL, 2002). Oito meses depois, o decreto nº 4.556/2002 estabeleceu o regramento para 2003. Nos anos seguintes foram editados mais 16 decretos que valeram para o período entre 2004 e 2018, e 2020. Para 2019, no governo de Michel Temer, não houve promulgação de decreto, e para 2021, no governo de Jair Bolsonaro, também não houve publicação. Ou seja, de uma previsão legal de 20 anos, houve a cobertura para 18 anos (90%) do determinado pela Medida Provisória.

Mais de duas décadas depois, no terceiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por meio da Lei nº 14.814/2024, entre outras alterações da Medida Provisória nº 2.228-1, o artigo 55 passou a ter a seguinte redação: "Até 31 de dezembro de 2033, as empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas, de espaços, de locais ou de complexos de exibição pública comercial ficam obrigadas a exibir obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem no âmbito de sua programação, observados o número mínimo de sessões e a diversidade dos títulos, fixados nos termos do regulamento, com periodicidade anual, por meio de decreto do Poder Executivo, ouvidas a Ancine e as entidades representativas dos produtores, dos distribuidores e dos exibidores (BRASIL, 2024).

Observe-se que em relação à medida provisória de 2001, houve inovação quanto à exigência de diversidade de títulos, bem como a substituição do número mínimo de dias por número mínimo de sessões com exibição de filmes brasileiros.

Em 19/06/2024, o Presidente Luiz Inacio Lula da Silva assinou o decreto nº 12.067, com as regras para 2024. Este foi seguido pelo decreto nº 12.323, de 19/12/2024 referente ao ano de 2025. Recentemente, o decreto nº 12.796, de 23/12/2025 dispôs sobre a obrigatoriedade de exibição de obras cinematográficas brasileiras em 2026. Dessa forma, ao longo de três décadas, caso a Lei nº



RELCI

5

14.814/2024 seja efetivamente observada, o Brasil completará 28 anos de existência da cota de telas para exibição do cinema nacional no século XXI.

No conjunto de 21 decretos que foram publicados entre 2002 e 2025, houve três critérios gerais de aplicação da cota de telas para o cinema brasileiro. Para os anos de 2002 e 2004, foram estabelecidos limites mínimos de dias vinculados ao número de salas dos complexos exibidores. Em 2002, o número mínimo de dias variou entre 28 dias/sala para os complexos com até 6 salas, diminuindo gradativamente para uma média de 19,7 dias para os complexos com 11 salas. No caso dos complexos com mais de 11 salas, seriam adicionados mais 7 dias por sala. Já em 2004, foi fixado o número mínimo de 63 dias por sala independentemente do tamanho do complexo exibidor.

Para os demais anos - 2003, 2005 a 2018 e 2020 – as cotas de telas combinavam número de salas e número mínimo de títulos. Por fim, os decretos mais recentes (para 2024, 2025 e 2026), no terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, adotaram o critério de percentual mínimo de sessões por quantidade de salas do grupo exibidor combinado com número mínimo de títulos. O quadro 1 resume os principais critérios de cota de telas para esse período.

Quadro 1 – Decretos e especificação das Cotas de Telas – 2002/2025

Decreto	Cota de Tela
4.196/2002	1 sala (28 dias); 2 salas (56 dias); 3 salas (84 dias); 4 salas (112 dias); 5 salas (140 dias); 6 salas (154 dias); 7 salas (175 dias); 8 salas (182 dias); 9 salas (196 dias); 10 salas (210 dias); 11 salas (217 dias); Mais de 11 salas (217 dias + 7 dias por sala)
4.556/2002	1 sala (35 dias; 2 títulos); 2 salas (70 dias; 3 títulos); 3 salas (105 dias; 3 títulos); 4 salas (154 dias; 4 títulos); 5 salas (210 dias; 4 títulos); 6 salas (217 dias; 5 títulos); 7 salas (224 dias; 6 títulos); 8 salas (238 dias; 6 títulos); 9 salas (252 dias; 6 títulos); 10 salas (266 dias; 7 títulos); 11 salas (280 dias; 7 títulos); Mais de 11 salas (280 dias + 7 dias por sala adicional; 7 títulos)
4.945/2003	63 dias por sala, espaço, ou local de exibição geminados ou não, localizados em um mesmo complexo e pertencentes à mesma empresa
5.328/2004 5.648/2005	1 sala (35 dias; 2 títulos); 2 salas (84 dias; 2 títulos); 3 salas (147 dias; 3 títulos); 4 salas (224 dias; 4 títulos); 5 salas (280 dias; 5 títulos); 6 salas (378 dias; 6 títulos); 7 salas (441 dias; 7 títulos); 8 salas (448 dias; 8 títulos); 9 salas (448 dias; 9 títulos); 10 salas (455 dias; 10 títulos); 11 salas (462 dias; 11 títulos); Mais de 11 salas (462 + 7 dias por sala adicional; 11 títulos)



RELCI

6.004/2006	1 sala (28 dias de exibição na sala; 2 títulos); 2 salas (70 dias no total do complexo; 2 títulos); 3 salas (126 dias no total do complexo; 3 títulos); 4 salas (196 dias no total do complexo; 4 títulos); 5 salas (280 dias no total do complexo; 5 títulos); 6 salas (378 dias no total do complexo; 6 títulos); 7 salas (441 dias no total do complexo; 7 títulos); 8 salas (448 dias no total do complexo; 8 títulos); 9 salas (468 dias no total do complexo; 9 títulos); 10 salas (490 dias no total do complexo; 10 títulos); 11 salas (506 dias no total do complexo; 11 títulos); 12 salas (516 dias no total do complexo; 11 títulos); 13 salas (533 dias no total do complexo; 11 títulos); 14 salas (546 dias no total do complexo; 11 títulos); 15 salas (570 dias no total do complexo; 11 títulos); 16 salas (592 dias no total do complexo; 11 títulos); 17 salas (612 dias no total do complexo; 11 títulos); 18 salas (630 dias no total do complexo; 11 títulos); 19 salas (637 dias no total do complexo; 11 títulos); 20 salas (644 dias no total do complexo; 11 títulos); Mais de 20 salas (644 + 7 dias por sala adicional do complexo; 11 títulos)
6.325/2007 6.711/2008 7.061/2009	1 sala (28 dias; 2 títulos); 2 salas (70 dias; 2 títulos); 3 salas (126 dias; 3 títulos); 4 salas (196 dias; 4 títulos); 5 salas (280 dias; 5 títulos); 6 salas (378 dias; 6 títulos); 7 salas; 441 dias; 7 títulos); 8 salas (448 dias; 8 títulos); 9 salas (468 dias; 9 títulos); 10 salas (490 dias; 10 títulos); 11 salas (506 dias; 11 títulos); 12 salas (516 dias; 11 títulos); 13 salas (533 dias; 11 títulos); 14 salas (546 dias; 11 títulos); 15 salas (570 dias; 11 títulos); 16 salas (592 dias; 11 títulos); 17 salas (612 dias; 11 títulos); 18 salas (630 dias; 11 títulos); 19 salas (637 dias; 11 títulos); 20 salas (644 dias; 11 títulos); Mais de 20 salas (644 +7 dias por sala adicional do complexo; 11 títulos)
7.414/2010 7.647/2011 7.874/2012 8.176/2013	1 sala (28 dias; 3 títulos); 2 salas (70 dias; 4 títulos); 3 salas (126 dias; 5 títulos); 4 salas (196 dias; 6 títulos); 5 salas (280 dias; 7 títulos); 6 salas (378 dias; 8 títulos); 7 salas (441 dias; 9 títulos); 8 salas (448 dias; 10 títulos); 9 salas (468 dias; 11 títulos); 10 salas (490 dias; 12 títulos); 11 salas (506 dias; 13 títulos); 12 salas (516 dias; 14 títulos); 13 salas (533 dias; 14 títulos); 14 salas (546 dias; 14 títulos); 15 salas (570 dias; 14 títulos); 16 salas (592 dias; 14 títulos); 17 salas (612 dias; 14 títulos); 18 salas (630 dias; 14 títulos); 19 salas (637 dias; 14 títulos); 20 salas (644 dias; 14 títulos); Mais de 20 salas (644 +7 dias por sala adicional do complexo; 14 títulos)
8.386/2014	1 sala (28 dias; 3 títulos; máximo de salas com o mesmo título: 1); 2 salas (70 dias; 4 títulos; máximo de salas com o mesmo título: 2); 3 salas (126 dias; 5 títulos); máximo de salas com o mesmo título: 2); 4 salas (196 dias; 6 títulos; máximo de salas com o mesmo título: 2); 5 salas (280 dias; 8 títulos; máximo de salas com o mesmo título: 2); 6 salas (378 dias; 9 títulos; máximo de salas com o mesmo título: 2); 7 salas (441 dias; 11 títulos; máximo de salas com o mesmo título: 2,5); 8 salas (480 dias; 12 títulos; máximo de salas com o mesmo título: 2,5); 9 salas (531 dias; 14 títulos; máximo de salas com o mesmo título: 3); 10 salas (560 dias; 15 títulos; máximo de salas com o mesmo título: 3); 11 salas (583 dias; 17 títulos; máximo de salas com o mesmo título: 3); 12 salas (600 dias; 18 títulos; máximo de salas com o mesmo título: 4); 13 salas (624 dias; 20 títulos; máximo de salas com o mesmo título: 4); 14 salas (644 dias; 21 títulos; máximo de salas com o mesmo título: 4); 15 salas (675 dias; 23 títulos; máximo de salas com o mesmo título: 5); 16 salas (704 dias; 24 títulos; máximo de salas com o mesmo título: 5); 17 salas (731 dias; 24 títulos; máximo de salas com o mesmo título: 5); 18 salas (756 dias; 24 títulos; máximo de salas com o mesmo título: 5); 19 salas (763 dias; 24 títulos; máximo de salas com o mesmo título: 6); 20 salas (770 dias; 24 títulos; máximo de salas com o mesmo título: 6); Mais de 20 salas (770 + 7 dias por sala adicional do complexo; 24 títulos; 30% das salas do complexo)



RELCI

7

8.620/2015 8.944/2016 9.256/2017	Foram mantidas as cotas para até 17 salas do decreto nº 8.386/2014 e alterados os seguintes: 18 salas (756 dias; 24 títulos; máximo de salas com o mesmo título: 6); 19 salas (779 dias; 24 títulos; máximo de salas com o mesmo título: 6); 20 salas (800 dias; 24 títulos; máximo de salas com o mesmo título: 6); Mais de 20 salas (800 + 7 dias por sala adicional do complexo); 24 títulos: máximo de salas com o mesmo título: 30% das salas do complexo)
10.190/2019	1 (27,4 dias); 2-3 salas (28,2 dias); 4-5 salas (31,0 dias); 6-7 salas (32,9 dias); 8-9 salas (34,7 dias); 10-11 salas (36,5 dias); 12-13 salas (37,3 dias); 14-15 salas (38,1 dias); 16-17 salas (39,2 dias); 18-20 salas (40,8 dias); 21-30 dias (41,1 dias); 31-40 salas (42,5 dias); 41-50 salas (47,8 dias); 51-70 salas (49,3 dias); 71-80 salas (50,2 dias); 81-100 salas (51,1 dias); 101-200 salas (54,6 dias); 201 ou mais (57,3 dias) 1 sala (3 títulos); 2 salas (4 títulos); 3 salas (5 títulos); 4 salas (6 títulos); 5 salas (8 títulos); 6 salas (9 títulos); 7 salas (11 títulos); 8 salas (12 títulos); 9 salas (14 títulos); 10 salas (15 títulos); 11 salas (17 títulos); 12 salas (18 títulos); 13 salas (20 títulos); 14 salas (21 títulos); 15 salas (23 títulos); 16 salas ou mais (24 títulos)
12.067/2024	1 sala (7,5% das sessões); 2 ou 3 salas (8,0% das sessões); 4 ou 5 salas (8,5% das sessões); 6 ou 7 salas (9,0% das sessões); 8 ou 9 salas (9,5% das sessões); 10 ou 11 salas (10,0% das sessões); 12 ou 13 (10,5% das sessões); 14 ou 15 (11,0% das sessões); 16 ou 17 salas (11,5% das sessões); De 18 a 20 salas (12,0% das sessões); De 21 a 30 salas (12,5% das sessões); De 31 a 40 sala (13,0% das sessões); De 41 a 50 salas (13,5% das sessões); De 51 a 70 salas (14,0% das sessões); De 71 a 80 salas (14,5% das sessões); De 81 a 100 salas (15,0% das sessões); De 101 a 200 salas (15,5% das sessões); 201 ou mais salas (16,0% das sessões). 1 sala (3 títulos); 2 salas (4 títulos); 3 salas (5 títulos); 4 salas (6 títulos); 5 salas (8 títulos); 6 salas (9 títulos); 7 salas (11 títulos); 8 salas (12 títulos); 9 salas (14 títulos); 10 salas (15 títulos); 11 salas (17 títulos); 12 salas (18 títulos); 13 salas (20 títulos); 14 salas (21 títulos); 15 salas (23 títulos); 16 salas ou mais (24 títulos)
12.323/2024 12.796/2025	Manteve os mesmos percentuais de sessões do decreto anterior e alterou o número mínimo de títulos: 1 sala (4 títulos); 2 salas (5 títulos); 3 salas (7 títulos); 4 salas (8 títulos); 5 salas (11 títulos); 6 salas (12 títulos); 7 salas (15 títulos); 8 salas (16 títulos); 9 salas (19 títulos); 10 salas (20 títulos); 11 salas (23 títulos); 12 salas (24 títulos); 13 salas (27 títulos); 14 salas (28 títulos); 15 salas (31 títulos); 16 salas ou mais (32 títulos)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (2025) e Brasil (2025a)

Chama a atenção o fato de que, ao longo dos anos, a diversidade de títulos foi se ampliando. Em 2003, o número máximo de títulos exigidos foi sete para os complexos que tivessem 10 ou mais salas. Entre 2005 e 2010, esse número passou para 11 títulos para os grupos com 11 ou mais salas. Nos quatro anos seguintes, este limite passou a ser de 14 para os complexos com 12 salas ou mais. Entre 2015 e 2018, houve um salto para 24 títulos quando fossem 16 salas ou mais, sendo mantido este limite para 2020 e 2025. Por fim, o decreto que estabeleceu as cotas de telas para 2026 elevou este limite para 32 filmes para os grupos exibidores com 16 ou mais salas.



Porém, apenas verificar este crescimento no número máximo de títulos a serem exibidos ao longo desse período não é suficiente para afirmar que isto, por si só, seja algo positivo. Me parece que uma melhor avaliação da evolução da cota de telas para o cinema brasileiro surge da comparação, ao longo desse período, das proporções da cota de tela em relação ao total de filmes nacionais exibidos em cada ano.

A tabela 1 traz os dados de número de lançamentos e cota de telas máxima para o período compreendido entre 2002 e 2018. Embora os dados de 2020, também estivessem disponíveis, optei por não os considerar visto que aquele ano foi o primeiro da pandemia de Covid-19, com um efeito muito devastador no mercado exibidor de cinema no Brasil. Em 2020, foram lançados apenas 59 filmes brasileiros, uma queda de 35% em relação aos lançamentos de 2019 (167).

Tabela 1 – Limite máximo de títulos a serem exibidos na cota de tela e número de filmes nacionais lançados a cada ano – 2002 a 2018

Ano	Lançamentos	Limite de Cota Máxima	%	Ano	Lançamento	Limite de Cota Máxima	%
2002	29	Não definido	-	2003	30	7	23,3
2004	49	Não definido	-	2005	46	11	23,9
2006	71	11	15,5	2007	78	11	14,1
2008	79	11	13,9	2009	84	11	13,1
2010	74	11	14,9	2011	100	14	14,0
2012	83	14	16,9	2013	129	14	10,8
2014	114	14	12,3	2015	133	24	18,0
2016	142	24	16,9	2017	160	24	15,0
2018	182	24	13,2			% Médio	15,7

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (2025) e OCA (2025)

Como pode ser observado na Tabela 1, houve uma diminuição na proporção dos filmes lançados a cada ano em relação à cota de tela máxima. Conforme a produção cinematográfica brasileira que chegou às salas de cinema foi crescendo, as cotas de tela foram se tornando cada vez menores em termos percentuais, não ultrapassando 20% conforme ocorreu em 2003 (23,3%) e 2005 (23,9%). Na média, nos 15 anos em que este valor foi definido, a cota de tela representou 15,7%.

Dessa forma, se percebe que a política de cota de tela, ao longo dos 20 anos que esteve em vigência, não apresentou um comportamento consistente com o



RELCI

9

crescimento da presença de filmes brasileiros nas salas de cinema. De fato, ao comparar-se os dois primeiros anos (2003 e 2005), cuja média foi de 23,6% com os dois mais recentes (2017 e 2018), cuja média foi 14,1%, verifica-se que a amplitude de cobertura da cota de tela diminuiu quase dez pontos percentuais desde seu início.

## AMPLIAÇÃO DO LIMITE MÁXIMO DA COTA DE TELA<sup>4</sup>

Os dados apresentados na seção anterior sugerem uma indagação: seria possível estabelecer uma política de cota de telas mais abrangente, permitindo que uma maior diversidade de títulos nacionais alcance as salas de cinema no Brasil?

Embora a política de cota de telas tenha outros mecanismos de estímulo<sup>5</sup> que vão além da definição de número de filmes exigidos conforme o número de salas do grupo exibidor em cada local, talvez fosse interessante que se almejasse atingir, pelo menos 20% dos filmes lançados anualmente, se aproximando dos valores atingidos em 2003 e 2005. É claro que não é possível prever com exatidão quantos filmes serão lançados no ano seguinte à publicação de cada edital. No entanto, uma análise do comportamento do mercado exibidor de filmes brasileiros em anos anteriores pode ajudar a estabelecer uma cota de tela em termos percentuais no que diz respeito à diversidade de títulos.

Uma possibilidade de estimativa seria utilizar como cota de tela 25% da média de filmes lançados nos três anos anteriores. A tabela 2, apresenta os dados referentes a esta fórmula de definição da cota máxima de telas para o período compreendido entre 2003 e 2018, exceto 2004.

<sup>4</sup> Essa proposição se reveste de um caráter de reflexão pessoal sobre o tema e sua possível consideração nos próximos decretos deve seguir o estabelecido no artigo 55 da lei nº 14.814/2024: Até 31 de dezembro de 2033, as empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas, de espaços, de locais ou de complexos de exibição pública comercial ficam obrigadas a exibir obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem no âmbito de sua programação, observados o número mínimo de sessões e a diversidade dos títulos, fixados nos termos do regulamento, com periodicidade anual, por meio de decreto do Poder Executivo, **ouvidas a Ancine e as entidades representativas dos produtores, dos distribuidores e dos exibidores** (meu destaque).

<sup>5</sup> A partir de 2005, com a publicação da IN 38, a ANCINE passou regulamentar detalhadamente a forma de cumprimento da exibição obrigatória de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem. Até 2024, foram publicadas mais 13 instruções normativas alterando as anteriores (ANCINE, 2024).



RELCI

10

Tabela 2 – Diferença entre a cota de tela máxima anual e a cota máxima calculada como 25% da média de filmes lançados nos anos anteriores

Ano	Cota máxima (a)	Média de filmes lançados nos 3 anos anteriores	Cota máxima recalculada (b)	Diferença (b-a)
2003	7	27	7	0
2005	11	36	9	-2
2006	11	42	10	-1
2007	11	55	14	3
2008	11	65	16	5
2009	11	76	19	8
2010	11	80	20	9
2011	14	79	20	6
2012	14	86	22	8
2013	14	86	21	7
2014	14	104	26	12
2015	24	109	27	3
2016	24	125	31	7
2017	24	130	32	8
2018	24	145	36	12

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (2025) e OCA (2025)

Os resultados apresentados na tabela 2 evidenciam que, a partir de 2007, o uso dessa fórmula de cálculo da cota de telas máximas resultaria em maiores valores dos que os definidos nos decretos anuais do período. Por exemplo, para 2018, a cota de tela máxima seria 36 filmes, equivalente a 25% da média de filmes brasileiros lançados em 2015 (133), 2016 (142) e 2017 (160). Dessa forma, a cota de telas segundo esta estimativa seria 50% maior do que a prevista no decreto 9.256/2017 (24 filmes). Para 2025, o decreto 12.067/2024 estabeleceu uma cota de tela máxima em 24 títulos. Porém, a aplicação da fórmula proposta levaria esta cota para o valor de 44 filmes, equivalente a 25% da média dos filmes brasileiros lançados em 2022 (173), 2023 (160) e 2024 (197). Por fim, para 2026, o decreto 12.796/2025 traz a previsão de uma cota de telas máxima de 32 filmes. Embora, o número de filmes lançados em 2025 ainda não esteja disponibilizado, uma informação parcial pode ser encontrada



RELICI

11

no conjunto 28 do Portal de Dados Abertos da ANCINE (<https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/dados-abertos>).

Neste conjunto de dados, atualizado mensalmente, encontram-se informações sobre os lançamentos comerciais das distribuidoras, incluindo as datas de lançamento das obras em salas de exibição e o país de origem (<https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/lancamentos-comerciais-por-distribuidoras>). A última atualização desses dados, datada de 01/12/2025, traz informações sobre 155 filmes brasileiros lançados entre 09/01/20025 e 06/11/2025. Assim, a fórmula de definição da cota de telas máxima sugerida resulta em 43 filmes (25% da média da soma de filmes lançados em 2023 (160), 2024 (197) e o resultado parcial de 2025 (155). Como se pode perceber, esta cota seria maior que a cota presente no recente decreto de final de 2025.

Dessa forma, gradativamente, acompanhando o crescimento do lançamento de filmes brasileiros no mercado exibidor, a real proporção da cota de telas máxima em relação aos filmes exibidos a cada ano se aproximaria dos números alcançados no início do século. Adicionalmente, poderia ser estabelecido o critério de, em eventual queda na média de lançamentos a cada triênio, se manteria a cota máxima estabelecida no ano anterior.

## CONCLUSÃO

Trindade (2022) apresenta um panorama da criação de órgãos e legislações específicas para o audiovisual brasileiro e observa que:

Embora a cota de tela seja uma das políticas reais de proteção ao filme brasileiro, ela tem se mostrado ineficaz no que diz respeito à exibição, considerada exígua por muitos diretores no país. Na opinião de parte dos produtores e realizadores, ela é insuficiente e não os tem auxiliado a colocar seus filmes em cartaz. Por outro lado, outros profissionais do setor argumentam que a legislação impõe limitações, pois tem obrigado o exibidor a lançar filmes que podem não dar retorno, o que se traduz em prejuízo.

Face a estas posições divergentes, é claro que a adoção de uma política mais afirmativa, ampliando o espaço dos filmes brasileiros, nas telas de cinema, poderia



RELICI

12

provocar uma reação dos defensores do livre mercado no campo<sup>6</sup>. Nesse sentido, vale resgatar o voto exarado pelo Ministro Dias Toffoli, do Supremo Tribunal Federal, negando provimento ao Recurso Extraordinário 627.432, interposto pelo Sindicato das Empresas Cinematográficas do Estado do Rio Grande do Sul (TOFFOLI, 2022), que questionava a obrigatoriedade da exibição de filmes brasileiros em salas de cinema estabelecida pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001. Em seu voto, Dias Toffoli afirmou serem “constitucionais a cota de tela, consistente na obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais nos cinemas brasileiros, e as sanções administrativas decorrentes de sua inobservância” (TOFFOLI, 2022, p. 344).

Ademais, Toffoli (2022) reafirma as dificuldades da produção cinematográfica brasileira ser exibida nas salas de cinema, ao afirmar que

O mercado audiovisual é dotado de características peculiares. Concentrado, é dominado por poucos e grandes grupos empresariais, os quais ditam o que chega aos cinemas, bem como a programação deles, dificultando sobremaneira a inserção de obras que não fazem parte do mainstream (p. 326).

Mais à frente, ao comentar sobre as alegações de intromissão governamental em atividade empresarial, prejudicando a livre iniciativa, Toffoli (2022) reforça o caráter tanto econômico quanto social da medida provisória, salientando que, do ponto de vista da economia,

... se, por um lado, a medida provisória, com a cota de tela, impõe alguma restrição às “empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas, espaços ou locais de exibição pública comercial” (que necessariamente exibirão obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem); por outro, ela favorece o desenvolvimento econômico nacional a partir do fomento à produção audiovisual brasileira (p. 331).

E, do ponto de vista social, no que diz respeito à proteção da cultura e identidade nacionais, Toffoli (2002) argumenta que

... a Medida Provisória nº 2.228-1/01 promoveu intervenção voltada a viabilizar a efetivação do direito à cultura, sem, por outro lado, atingir o núcleo dos direitos à livre-iniciativa, à livre concorrência e à propriedade privada, apenas adequando as liberdades econômicas a sua função social (p. 334).

---

<sup>6</sup> Sobre esse tema sugiro a leitura de Benjamini, Frarão e Hülse (2023)



RELCI

13

Dessa forma, ao propor que os limites máximos das cotas de telas anuais sejam calculados a partir de desempenho médio de três anos em termos de lançamentos de filmes no mercado de salas de cinema, entendo que seriam reforçados os possíveis efeitos benéficos, tanto econômicos quanto sociais, do fomento à produção de cinema no Brasil.

Isto se daria, por um lado, pela ampliação da competitividade das pequenas empresas produtoras e distribuidoras presentes no mercado brasileiro e, por outro lado, por meio da ampliação do número de títulos se teria a possibilidade de maior acesso à diversidade cultural brasileira tão bem retratada em nossos filmes.

## REFERÊNCIAS

ANCINE Agência Nacional do Cinema (2024) **Análise de Impacto Regulatório - AIR n.º 1/2024/SRG.** [https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/regulacao/AIR\\_VF2\\_ostensivo\\_assinado\\_assinado\\_1\\_assinado\\_assinado\\_asinado.pdf](https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/regulacao/AIR_VF2_ostensivo_assinado_assinado_1_assinado_assinado_asinado.pdf).

Benjamini, A. P., Frarão, M. A. S., & Hülse, L. (2023). A liberdade econômica e cota de tela. **Revista do Curso de Direito do UNIFOR**, 14(2), 17–27. <https://doi.org/10.24862/rcdu.v14i2.1689>.

Brasil (2001) **Medida Provisória Nº 2.228-1.** Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2228-1.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm). Acessado em 26/12/2025.

Brasil. Agência Nacional de Cinema (2025) **Histórico de Decretos de Cota de Tela.** <https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/regulacao/cinema/cota-detela/historico-de-decretos-de-cota-de-tela>. Acessado em 29/12/2025.

Brasil. (2025a) **Portal da Legislação.** <https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos1>. Acessado em 29/12/2025.



RELICI

14

Cardoso, V. L. (2024) O papel fundamental da Cota de Tela no Brasil. **Revista Comunicação Midiática**, 19(2), p. 257–273. DOI: 10.5016/hw8e5v15.

Carvalho, M. T. de & Geraldes, E. (2014) Políticas culturais de acesso ao cinema brasileiro: trajetórias e desafios. **Revista Comunicação Midiática**, 9(2), 82–97. <https://www2.faac.unesp.br/comunicacaomidiatica/index.php/CM/article/view/187>.

Costa, M. R. da (2015) Cinema, ao fim e ao cabo. Primeiras impressões sobre o impacto da Lei 12.485/2011, a Lei da TV paga, no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de Cinema e Audiovisual**, 4(1), 356-380. <https://rebeca.emnuvens.com.br/1/article/view/176>.

Dantas, G. & Rodrigues, G. (2018) A inserção da Globo Filmes no cenário cinematográfico brasileiro. **Aniki: Revista Portuguesa da Imagem em Movimento**, 5(2), 480-500. doi:10.14591/aniki.v5n2.404

Jambeiro, O., Ferreira, F. & Morais, K. (2019) Fomento à indústria audiovisual no Brasil: a visão das produtoras independentes. **Revista Comunicação Midiática**, 14(1), 8–24. <https://www2.faac.unesp.br/comunicacaomidiatica/index.php/CM/article/view/430>.

Lopes, D. M. M. da S. (2015). Avanços, retrocessos e estagnações: um balanço da lei 12.485. **Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação da Comunicação e da Cultura**, 17(2), 39–56. <https://periodicos.ufs.br/epic/article/view/3726>.

Morais, K. S. de (2019) Do apogeu à crise da política audiovisual brasileira contemporânea. **Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación**, 142, 57-74. <https://doi.org/10.16921/chasqui.v1i142.4069>.

OCA - Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (2025) **Listagem de Filmes Brasileiros Lançados 1995 a 2024**. <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/cinema/arquivos/listagem-de-filmes-brasileiros-lancados-1995-a-2024r.xlsx>. Acessado em 30/12/2025.

Simis, A. (2018). Marcos na exibição de filmes no Brasil. **Políticas Culturais em Revista**, 10(2), 59–94. <https://doi.org/10.9771/pcr.v10i2.24440>;

Simis A. (2009) A contribuição da cota de tela no cinema brasileiro. **O Público e o Privado**, 7(14), 137–146. <https://revistas.uece.br/index.php/opublicoeoprivado/article/view/2696>.



RELCI

15

Toffoli, D. (2022). Cota de tela na ordem econômica: livre-iniciativa e o fomento à indústria de produção audiovisual. **Revista de Direito Administrativo**, 281(1), pp. 321–344. <https://doi.org/10.12660/rda.v281.2022.85664>.

Trindade, T. N. (2022). A construção de políticas públicas para a cultura no Brasil: Um panorama da criação de órgãos e legislações específicas para o audiovisual. **Estudos Ibero-Americanos**, 48(1), e41540. <https://doi.org/10.15448/1980-864X.2022.1.41540>.