



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA  
PROCURADOR-CHEFE ANCINE

AV. GRAÇA ARANHA, Nº 35, SALA 801, CENTRO, CEP 20.030-002, RIO DE JANEIRO-RJ TELEFONES: (21) 3037-6352/6096 ENDEREÇO ELETRÔNICO:

PROCURADORIA@ANCINE.GOV.BR

PARECER Nº 00035/2025/PROC-CHEFE/PFEANCINE/PGF/AGU

**NUP: 01416.005488/2024-28**

**INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA - ANCINE**

**ASSUNTO: Cota de Tela 2020 - avaliação sobre a possibilidade de dispensa excepcional.**

EMENTA: Regulação. Não aplicação das sanções administrativas relacionadas à Cota de Tela de 2020, de forma ampla e geral. Impossibilidade material de cumprimento da obrigação. COVID-19. Ponderação de princípios e concretização de valores constitucionais. Aplicação da LINDB. Motivação e Segurança Jurídica.

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta encaminhada a esta Procuradoria Federal pela Secretaria de Regulação da ANCINE - SRG, acerca da viabilidade jurídica "de proposta de não aplicação das sanções administrativas relacionadas à Cota de Tela de 2020, de forma ampla e geral, em razão da impossibilidade material de cumprimento da obrigação e da ausência de prejuízo efetivo à política pública, dada a conjuntura excepcional que se apresentou ao longo do período" (SEI 3380045).

2. Conforme a documentação juntada, a Secretaria de Regulação pretende encaminhar, à Diretoria Colegiada dessa Agência, Proposta de Ação consistente na suspensão da persecução regulatória relacionada ao cumprimento da Cota de Tela prevista para 2020, tendo em vista a paralisação súbita e quase total das salas de cinema em todo o território nacional durante a pandemia de COVID-19.

3. Previamente ao encaminhamento da proposta pela Secretaria à Diretoria Colegiada, os autos, eletrônicos, foram encaminhados para esta Procuradoria Federal via SEI, e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, de interesse para a presente análise jurídica:

- Despacho 69 (SEI 3320499)
- Nota Técnica nº2-E/SEC/2020 (SEI 3320536)
- Nota Técnica N.º: 1-E/2021 (SEI 3320538)
- E-mail Demanda MULTIPLAN (SEI 3332523)
- Despacho 47 (SEI 3333654)
- Nota Técnica 6 (SEI 3352552)
- Relatório de Aferição - Cota de Tela 2020 (SEI 3352681)
- Despacho 53 (SEI 3360319)
- Proposta de Ação - PA 4 (SEI 3380045)
- Despacho de Encaminhamento 47 (SEI 3822821)

Esse o relato do essencial.

## 2. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

4. Compete a esta consultoria o assessoramento estritamente jurídico, conforme disposto no artigo 131 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e no artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

5. Não é atribuição da Advocacia-Geral da União - AGU analisar os aspectos técnicos e o mérito administrativo. Pressupõe-se sua avaliação adequada pelos órgãos competentes. Nesse sentido, transcreve-se o Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União – BPC nº 7:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de

seu acatamento.

6. As observações deste parecer são elaboradas em prol da segurança da autoridade assessorada. Se houver discordância, sugere-se sua explicação. O seguimento do processo, sem acatamento de recomendações legais, será de responsabilidade exclusiva do gestor.

7. Ao mais, o Enunciado nº 5, do Manual de Boas Práticas Consultivas das AGU, explana que "não integra o fluxo consultivo a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas na manifestação jurídica. Com efeito, é ônus do gestor a responsabilidade por eventual conduta que opte pelo não atendimento das orientações jurídicas".

### **3. ANÁLISE JURÍDICA**

#### **3.1 Parâmetros da Consulta**

8. A consulta jurídica foi encaminhada pela Secretaria de Regulação da ANCINE - SRG por intermédio do Despacho de Encaminhamento n.º 47-E/2025/SRG (SEI 3822821). Nesse despacho solicita-se a análise e manifestação desta PFE-ANCINE sobre a matéria constante da Proposta de Ação - PA N.º 4-E/2024/SRG (SEI 3380045).

9. Essa Proposta de Ação tem por objeto a "proposta de não aplicação das sanções administrativas relacionadas à Cota de Tela de 2020, de forma ampla e geral, em razão da impossibilidade material de cumprimento da obrigação e da ausência de prejuízo efetivo à política pública, dada a conjuntura excepcional que se apresentou ao longo do período". Em outras palavras, a proposta compreende a possibilidade de se dispensar de obrigações regulatórias os agentes do setor regulado supostamente impactados pela pretendida inexigibilidade, independentemente de apresentação de requerimento individual pelos mesmos.

10. O cerne do objeto da consulta é bem sintetizado nos seguintes excertos constantes da Proposta de Ação - PA N.º 4-E/2024/SRG (SEI 3380045):

“Diante do exposto, visando trazer segurança jurídica à Agência e ao setor regulado, submete-se à Diretoria Colegiada proposta de não aplicação das sanções administrativas relacionadas à Cota de Tela de 2020, de forma ampla e geral, em razão da impossibilidade material de cumprimento da obrigação e da ausência de prejuízo efetivo à política pública, dada a conjuntura excepcional que se apresentou ao longo do período.”

(...)

“Entretanto, como destacado anteriormente, tanto a IN nº 151/2020, quanto a Portaria nº 151-E/2020, possuem aplicação individualizada, a pedido do regulado e partir da análise fática e das especificidades de casos concretos (como as circunstâncias e as medidas impostas na região do complexo, seu histórico de cumprimento, o tamanho do grupo exibidor e seu poder de mercado, etc.), o que, na ausência de parâmetros objetivos, poderia abrir margem para interpretação, por parte da unidade de fiscalização, sobre como e o quanto o contexto de pandemia teria afetado o funcionamento regular de determinado complexo.”

(...)

“Neste sentido, na busca por uma intervenção que não potencialize perdas e que ofereça as condições necessárias para o efetivo alcance dos objetivos da política pública em todos os seus aspectos, a presente proposta tem como objetivo proporcionar à Diretoria Colegiada da ANCINE subsídios para a suspensão da persecução regulatória relacionada ao cumprimento da Cota de Tela prevista para 2020, notadamente da ação sancionadora, de maneira a tratar os casos de descumprimento da obrigatoriedade, de forma isonômica e razoável, dada a conjuntura excepcional que se apresentou ao longo do período.”

11. Em vista desse conteúdo, a resposta à consulta envolve a análise dos fundamentos e dos limites da competência regulatória das agências reguladoras brasileiras diante de demandas que não possam ser solucionadas pela simples subsunção dos fatos às prescrições normativas preexistentes.

12. Visando uma maior precisão dessa manifestação jurídica à consulta apresentada, mostra-se conveniente definir neste momento inicial os conceitos jurídicos envolvidos na consulta de forma a evitar dúvidas relacionadas à construção do raciocínio a ser utilizado neste parecer. Com esse objetivo, nos próximos parágrafos será efetuada uma breve explanação sobre a cota de tela bem como das bases interpretativas do direito administrativo brasileiro contemporâneo.

#### **3.2 Cota de Tela**

13. Consoante exposto pela Secretaria de Regulação da ANCINE na Proposta de Ação - PA N.º 4-E/2024/SRG (SEI 3380045), a “Cota de Tela para o filme brasileiro é um dos instrumentos mais antigos da política de proteção ao audiovisual nacional tendo sido estabelecida pela primeira vez em 1932”.

14. A Cota de tela tem por objetivo criar condições de competitividade para a indústria cinematográfica brasileira diante da larga presença, em especial, dos filmes norte-americanos no mercado de exibição. Frise-se não se tratar de uma Política de Estado exclusiva do Brasil. Trata-se de um mecanismo de uso globalizado buscando a proteção dos mercados audiovisuais nacionais. Sobre a cota de tela, por todos, aponta Anita Simis:

Chamada de reserva de mercado, obrigatoriedade de exibição ou cota de tela (ou ainda cota de projeção), este expediente foi usado no Brasil durante anos, sob diversos governos e regimes, com diferentes modalidades e ainda o é, embora sob diferentes modalidades. Foi também utilizado em diversos países e por isso mesmo curiosamente constituiu-se na única exceção entre os dispositivos constantes no GATT, desde sua criação em 1948 (Cf. SIMIS, 1999).

(SIMIS, A. A contribuição da cota de tela no cinema brasileiro. O Público e o Privado, Fortaleza, v. 7, n. 14

<<https://revistas.uece.br/index.php/opublicoeoprivado/article/view/2696>>)

15. Atualmente a Cota de Tela tem fundamento legal no art. 55 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, que entre outras providências, estabelece os princípios gerais da Política Nacional do Cinema e cria a Agência Nacional do Cinema - ANCINE. Essa norma legal tanto em sua redação original como na recente alteração a ela conferida pela Lei nº 14.814, de 2024, previu a exibição obrigatória de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem no âmbito de sua programação. É o teor desse artigo:

Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001

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

Art. 55. 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. (Redação dada pela Lei nº 14.814, de 2024)

16. A própria Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001, destacou a necessidade de políticas de regulação objetivando assegurar a presença do produto cinematográfico brasileiro em um mercado dominado pelo produto estrangeiro. Consta dessa Exposição de Motivos:

Para superar estes gargalos, haveria que se agregar às políticas que já vinham sendo desenvolvidas pelo Ministério da Cultura uma dimensão nova, capaz de reconhecer a natureza industrial da atividade cinematográfica e garantir maior competitividade à produção nacional. Julgam-se necessários mecanismos diretos de fomento ou políticas de regulação e fiscalização capazes de assegurar espaço para o produto nacional num mercado com fortes posições dominantes de uma cinematográfica hegemônica e com significativas barreiras à entrada do produto nacional. (in Diário do Congresso Nacional, 10/10/2001, p. 21513. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2001/meddaprovistoria-2228-1-6-setembro-2001-404188-exposicaoodemotivos-149579-pe.html>>)

17. A previsão legal do art. 55 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001, entretanto, foi objeto de um posterior questionamento de validade jurídica em face dos princípios constitucionais garantidores da liberdade econômica. A conclusão sobre o assunto, ainda sob a vigência de sua redação originária, veio com a afirmação de constitucionalidade do art. 55 e do art. 59 da referida Medida Provisória pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 704, no ano de 2021, tendo por *leading case* o Recurso Extraordinário nº 627432/RS. Nesse julgamento restou fixada a seguinte Tese:

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

18. Com esse julgamento restou pacificado no sistema jurídico brasileiro a constitucionalidade dessa estratégia política de regulação estatal no segmento cultural cinematográfico.

19. No tocante à arquitetura normativa regulatória da Cota de Tela, foi previsto em Lei que anualmente o Poder Executivo, por meio de Decreto, fixará um número mínimo de sessões e de títulos a serem exibido pelas empresas do mercado exibidor (na redação original, número mínimo de dias). Fixado esse patamar mínimo de sessões e de títulos, compete à ANCINE, a partir de seus dados setoriais, estabelecer os parâmetros técnicos para o cumprimento dessa determinação legal.

20. Por exemplo, para esse ano de 2025, o número mínimo de sessões e de títulos foi fixado pelo Decreto de nº 12.323, de 2024, que também prescreveu competir à ANCINE estabelecer os requisitos e as condições de validade para o cumprimento da cota de tela. Consta do Decreto:

Art. 3º Os requisitos e as condições de validade para o cumprimento da obrigatoriedade de que trata este Decreto e a forma de comprovação e de aferição das sessões e dos títulos serão disciplinados em ato da Ancine.

21. Por sua vez, em atenção às disposições legais e regulamentares, a ANCINE editou a Instrução Normativa nº 170, de 23 de julho de 2024, que “Regulamenta o cumprimento e a aferição da exibição obrigatória de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem pelas empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas ou complexos de exibição pública comercial, e dá outras providências”. O objetivo dessa norma é descrito em seu primeiro artigo:

Art. 1º Estabelecer, nos termos deste normativo, a forma de cumprimento da obrigatoriedade de que trata o art.

22. A Cota de Tela, desta forma, no âmbito jurídico nacional, é objeto de regulação em uma escala normativa que compete ao final à ANCINE, dentro da moldura normativa estabelecida Decreto, estabelecer os parâmetros para seu cumprimento, não existindo dúvidas quanto à constitucionalidade dessa intervenção do Estado na ordem econômica.

### 3.3 Poder Normativo das Agências Reguladoras brasileiras

23. As Agências Reguladoras situam-se entre as principais marcas da mudança estrutural da Administração Pública brasileira, de uma concepção administrativa burocrática para uma administração de matriz gerencial, implementada a partir das reformas constitucionais de 1995.

24. Ainda que a transição burocrática/gerencial prevista no Plano de Reforma do Aparelho do Estado (PRAE) não tenha sido completamente implementada, o modelo das autarquias especiais qualificadas como agências reguladoras mostrou-se exitoso e se consolidou no cenário da Administração Pública. Como resultado, afirmou-se a legitimidade de um Estado regulador que confere a estruturas do aparelho administrativo competências normativas gerais decorrentes da Lei.

25. Esse poder normativo conferido às agências reguladoras, entretanto, não implica em escolhas arbitrárias pelas agências, que deverão conformar essa competência discricionária à moldura normativa previamente fixada em Lei. Em outras palavras, a atividade normativa das agências dará prosseguimento à regulação legal, conforme aponta Marçal Justen Filho: “O administrador deverá dar prosseguimento ao espírito da lei, tal como o legislador atua em relação ao espírito da Constituição” (Curso de Direito Administrativo, 2002, p. 517).

A atribuição da discricionariedade não consiste na transferência para a Administração da autonomia para realizar escolhas fundamentais: essas somente poderão ser realizadas pela escolha da via legislativa. O administrador deverá dar prosseguimento ao espírito da lei, tal como o legislador atua em relação ao espírito da Constituição.

(JUSTEN FILHO, Marçal. O direito das agencias reguladoras independentes. São Paulo : Dialética. 2002. p. 517)

26. O estabelecimento deste sistema normativo decorreu do reconhecimento da impossibilidade da Lei regular antecipadamente e em detalhes todas as situações e interações sociais em que a Administração Pública é demandada a atuar em atenção ao interesse público de forma rápida e eficiente. A constatação desse obstáculo prático induz à necessidade operacional de uma valorização da competência discricionária da Administração Pública.

27. Essa competência discricionária da agência reguladora, por sua vez, não está restrita à edição de normas concretas e individualizadas como também abrange a edição de normas gerais, desde que complementares à Lei. Neste sentido, novamente recorre-se aos ensinamentos do Prof. Marçal Justen Filho:

Seria possível uma agência produzir alguma espécie de norma de abrangência ampla, abstrata, vinculante de um número indeterminado de pessoas e de condutas? Adota-se resposta favorável para essa indagação, partindo do pressuposto de que a discricionariedade não se configura apenas como manifestação de competência para editar normas concretas e individualizadas, destinadas a regular situação determinada entre sujeitos específicos. A discricionariedade também pode exteriorizar-se como fundamento para edição de normas gerais, tal como se passa no tocante ao regulamento. (JUSTEN FILHO, Marçal. O direito das agencias reguladoras independentes. São Paulo : Dialética. 2002. p. 519).

28. É importante destacar, ainda, que a edição de normas gerais contribui para um desejado aumento da segurança jurídica no exercício da função administrativa, incluindo-se esse princípio jurídico entre os comandos de aplicação das normas do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). É a redação do art. 30 desse diploma legal:

Decreto-Lei nº 4.657, de 1942 - LINDB

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no **caput** deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

29. **Portanto, por esse enquadramento teórico, a atividade regulatória das agências reguladoras expressa o exercício de uma competência discricionária da Administração Pública, que poderá editar normas concretas e individualizadas como também editar normas gerais, sempre conformadas aos limites legais dessa competência.**

### 3.4 Competência Regulatória e concretização de valores constitucionais

30. Não só a concepção da Administração Pública foi objeto de uma substancial mudança neste século. A hermenêutica jurídica experimentou grande mudança teórica a partir da absorção pelos tribunais, universidades e atores do sistema jurídico das ideias da escola neoconstitucionalista. Com efeito, houve uma abertura interpretativa do Direito no sentido

de que toda norma integrante do sistema jurídico deve ser considerada no processo de concretização dos valores constitucionais. Nesse sentido, cabe ao Legislador - e ao Administrador no caso concreto-, na edição de normas jurídicas, efetuar uma ponderação entre o princípio escolhido e os princípios com ele colidentes (valores constitucionais), buscando a concretização dos comandos constitucionais.

31. Por se tratar de um controvertido conceito jurídico, mostra-se oportuno um breve aparte sobre sua definição tendo em vista sua relevância na argumentação jurídica envolvida nesse parecer. A respeito do conceito de neoconstitucionalismo ilustra Ricardo Marcondes Martins:

Antes do neoconstitucionalismo o Direito era compreendido como um conjunto de normas - regras - aplicáveis por subsunção. Os princípios, enquanto elementos estruturantes, tinham apenas a missão de indicar o sentido e o alcance das normas - regras, caso elas fossem compatíveis com eles, ou de sua invalidade, caso fossem incompatíveis. (...) Com o neoconstitucionalismo, o Direito passou a ser compreendido como um conjunto de princípios (valores positivados) e regras, aplicáveis por ponderação e subsunção. Os princípios, no sentido de elementos estruturantes, continuaram a integrar o Direito, e a exercer a mesma função, condicionar a interpretação das normas - regras e princípios (valores positivados) - e sua validade; mas por força do novo sentido a eles atribuído, a aplicação do Direito passou a exigir o sopesamento dos valores positivados na Constituição.

(MARTINS, Ricardo Marcondes. Teoria do ato administrativo nos trinta anos da Constituição de 1988: o que mudou? Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 6, n. 2, p. 449-477, maio/ago. 2019. DOI: 10.5380/rinc.v6i2.61986. disponível em: <[Teoria do ato administrativo nos trinta anos da Constituição de 1988: o que mudou? | Revista de Investigações Constitucionais](#)>)

32. A adoção da descrita doutrina neoconstitucionalista trouxe ainda implicações práticas no exercício da função administrativa. Isto porque, conforme essa teoria, a Administração Pública deverá efetuar o sopesamento dos valores constitucionais incidentes no caso concreto por ela enfrentado. Por consequência, o gestor público deverá sair da confortável posição de “aplicar a Lei de ofício” (difundida por Seabra Fagundes), para então efetuar uma ponderação de princípios direcionada à melhor concretização dos valores constitucionais.

33. A respeito dessas implicações práticas, novamente recorre-se aos ensinamentos de Ricardo Marcondes Martins, no artigo supracitado, que descreve um exemplo típico das repercussões práticas do sopesamento de princípios no exercício da função administrativa:

Excepcionalmente, porém, o peso de princípios opostos será superior ao peso de “P1 + Pfl”. No exemplo dado, é fácil perceber: suponha-se que o veículo sem filtro seja uma ambulância, veículo automotor que, como todo veículo, prejudica o meio ambiente, ou seja, contraria “P1”. O peso do dever de proteger a vida das pessoas (P2) é, nesse caso, superior ao peso do dever de proteger o meio ambiente (P1), mesmo considerando o peso do princípio formal que dá primazia às ponderações do Legislador (P2 > P1 + Pfl). A Administração deverá, então, em cumprimento direto da Constituição, na ponderação concreta, deixar de apreender a ambulância, apesar da regra legislativa. O ato administrativo, como toda norma jurídica, para ser válido, deve corresponder à correta ponderação dos princípios constitucionais.

(MARTINS, Ricardo Marcondes. Teoria do ato administrativo nos trinta anos da Constituição de 1988: o que mudou? Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 6, n. 2, p. 449-477, maio/ago. 2019. DOI: 10.5380/rinc.v6i2.61986. disponível em: <[Teoria do ato administrativo nos trinta anos da Constituição de 1988: o que mudou? | Revista de Investigações Constitucionais](#)>),

34. Extrai-se do exemplo uma valorização da expertise do gestor público na aplicação das normas jurídicas nos casos em que não há uma subsunção perfeito do fato à norma. Isto porque os elementos jurídicos em que deverá fundamentar sua decisão são mais amplos e exigem desse aplicador da lei uma maior conhecimento dos valores constitucionais.

35. Em paralelo a essa incumbência, os controles sobre a função administrativa também ganham nova conformação com a incorporação pelo sistema jurídico da doutrina neoconstitucional. Sem embargo, se a competência discricionária é exercida a partir de uma visão global do sistema jurídico e não mais restrita ao texto de uma norma, em igual medida deve ser estabelecida a base de seu controle. Em outras palavras, a ponderação subjacente ao ato administrativo poderá ser sindicada sob as mesmas bases principiológicas da concretização dos valores constitucionais na edição dos atos administrativos.

36. Diante dessa conformação ampla do controle dos atos administrativos envolvendo a ponderação de valores constitucionais, a Administração Pública deve demonstrar que efetuou o melhor sopesamento, motivando qual dos valores constitucionais privilegiou nessa ponderação efetuada. É possível inclusive traçar um paralelo de que quanto maior o grau de aplicação da competência discricionária, em contrapartida deverá ser maior a motivação do ato.

### **3.5 A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro" (LINDB) e a ponderação de princípios constitucionais**

37. Para a eficaz realização da ponderação de valores, muito contribui a reforma da Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro, o Decreto-Lei nº 4.657, de 1942. A alteração desse diploma legal pela Lei nº 13.655, de 2018, estabeleceu novos marcos interpretativos do direito público.

38. O Decreto-Lei nº 4.657, de 1942 - desde 2010 ementado como "Lei de Introdução às Normas do Direito

Brasileiro" (LINDB) -, em harmonia com o texto constitucional e sem sobrepujá-lo, estabelece diretrizes práticas para a aplicação das normas do sistema jurídico brasileiro. Em outras palavras, é uma norma que dispõe sobre normas e como aplicá-las e, na precedência dessa função orientativa, reside sua importância para o sistema jurídico.

39. As novas diretrizes interpretativas estão fixadas especialmente nos dez artigos introduzidos pela Lei nº 13.655, de 2018, cada qual com uma racionalidade própria correspondente a um desses novos vetores interpretativos.

40. Dentre essas novas diretrizes interpretativas, no tocante à motivação administrativa, destaca-se a previsão de uma decisão administrativa fundamentada em valores abstratos. Com efeito, a ponderação usualmente vê-se diante da articulação de conceitos jurídicos abstratos como “interesse público” e “razoabilidade” entre outros exemplos frequentes constantes de decisão. Assim, não se veta à Administração Pública a evocação de tais conceitos na motivação de suas decisões.

41. A nova redação do art. 20, entretanto, destaca que essa aplicação principiológica da legislação será condicionada à avaliação de suas implicações práticas, demonstrando a necessidade e a adequação da medida imposta. É a redação desse artigo:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

42. Portanto, o artigo 20 da LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) determina ao decisor público a obrigatoriedade de avaliar as consequências práticas de decisões baseadas em valores abstratos. Embora não se proíba a invocação desses valores como fundamentação, a efetivação desse princípio demanda a previsão dos efeitos concretos resultantes das escolhas feitas, para garantir a compatibilidade dessas decisões com o valor abstrato por ela invocado. Esse processo envolve a seleção de um significado específico do valor abstrato e a ponderação dos resultados práticos da decisão. Sobre as repercussões jurídicas do art. 20 da LINDB, ensina Marçal Justen Filho:

*11.1. A concretização: a questão dos efeitos práticos*

A previsão dos efeitos práticos da decisão é indispensável para determinar a compatibilidade da escolha realizada com o valor abstrato invocado. Como observado, o valor em sua dimensão abstrata comporta uma pluralidade de significados e compreende decorrências variadas. O processo de concretização do valor envolve não apenas a escolha de um dentre esses diversos significados, mas também exige a ponderação quanto ao resultado prático que será produzido pela decisão adotada.

A previsão dos efeitos práticos da solução adotada é indispensável para verificar a compatibilidade entre a dita decisão e o próprio valor invocado de modo abstrato.

Em outras palavras, o processo de concretização do valor exige uma estimativa quanto aos efeitos práticos da decisão.

(Justen Filho, M. (2018). Art. 20 da LINDB - Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. Revista de Direito Administrativo, 13–41. Disponível em: <<https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77648>>)

43. A motivação prevista no art. 20 da LINDB, por sua vez, foi disciplinada no Decreto nº 9.830, de 2019, que regulamentou os novos artigos introduzidos pela Lei nº 13.655, de 2018. Esse decreto pormenorizou os elementos mínimos da motivação e da decisão administrativa, inclusive quando forem baseadas em valores jurídicos abstratos:

**Motivação e decisão**

Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.

§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

**Motivação e decisão baseadas em valores jurídicos abstratos**

Art. 3º A decisão que se basear exclusivamente em valores jurídicos abstratos observará o disposto no art. 2º e as consequências práticas da decisão.

§ 1º Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se valores jurídicos abstratos aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração.

§ 2º Na indicação das consequências práticas da decisão, o decisor apresentará apenas aquelas consequências práticas que, no exercício diligente de sua atuação, consiga vislumbrar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 3º A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive consideradas as possíveis alternativas e observados os critérios de adequação, proporcionalidade e de razoabilidade.

44. A descrição do sopesamento eventualmente realizada pela Administração Pública na solução de demandas concretas, assim, deverá observar as orientações constantes dos dispositivos transcritos, demonstrando um conhecimento pelo

gestor público não só dos fundamentos das suas escolhas como também das repercussões práticas vislumbradas dessa decisão.

45. Importante ressaltar que esse novo dever imposto aos gestores públicos veio acompanhado de anteparos a assegurar a esse gestor garantias de que não seria injustamente responsabilizado pelo equívoco escusável. Neste sentido, previu o art. 28 da LINDB que a responsabilidade pessoal do gestor ocorrerá apenas em caso de dolo ou de erro:

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

46. Igualmente, conforme previsão do art. 22 da LINDB, na avaliação da conduta sindicada, os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, bem como as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. É a redação desse artigo:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

47. O sistema jurídico, desta forma, ao imputar ao gestor público novas incumbências decorrentes do dever de concretização dos valores constitucionais na edição de normas, em contrapartida também criou anteparos visando dar segurança ao bom administrador na realização da ponderação de valores exigidas no exercício da função administrativa.

### **3.6 Conclusões sobre a ponderação de valores no exercício da função administrativa**

48. Ante o exposto, entende-se compreendido na competência regulatória conferida às Agências Reguladoras a possibilidade do exercício da discricionariedade administrativa na edição de normas com repercussões gerais e a sujeitos indeterminados.

49. Essa competência discricionária, por sua vez, deve ser exercida dentro dos limites fixados em lei e, também, consentaneamente à legalidade ampla, em concretude aos valores constitucionais mediante a ponderação de princípios.

50. A concretização de valores constitucionais no exercício da função administrativa dá-se pela ponderação de princípios e deve ser motivada nos parâmetros indicados nos arts. 2º e 3º do Decreto nº 9.830, de 2019, levando em consideração as repercussões práticas.

### **3.7 Tramitação da Proposta de Ação**

51. O processo foi inicialmente atuado com o Despacho n.º 69-E/2024/SRG (SEI 3320499) da Secretaria de Regulação da ANCINE (SRG), que encaminhou para a Superintendência de Fiscalização da Agência (SFI), órgão a ela submetido, solicitação sobre a dispensa excepcional do cumprimento da obrigação de Cota de Tela em 2020, em especial sua viabilidade técnica e os impactos legais e operacionais da medida vislumbrados pela Superintendência.

52. Ato contínuo, a Superintendência de Fiscalização, por intermédio do Despacho n.º 47-E/2024/SRG/SFI (SEI 3333654) encaminhou à Coordenação de Obrigações Regulatórias (COR) solicitação de manifestação da mesma natureza com a adição de dados relevantes e considerações que, na visão da área técnica, mostrem-se essenciais para o debate sobre o tema.

53. Em atenção à solicitação da SFI, a COR emitiu a Nota Técnica N.º: 6-E/2024 SRG/SFI/COR (SEI 3352552) que ao final, após justificativa baseada em evidências, conclui pela “dispensa excepcional do cumprimento da obrigação de Cota de Tela em 2020 a todas as empresas exibidoras”. Alertou, ainda, pela premência de uma solução em vista do prazo prescricional de cinco anos, para a fiscalização do cumprimento, que se encerrará em 31 de dezembro de 2025.

54. Em tese, contudo, para todos os demais complexos, permanece vigente a obrigação de Cota de Tela no ano de 2020, cabendo a ANCINE o poder-dever de fiscalizar seu cumprimento, sendo o limite para tal o prazo prescricional de cinco anos, que se encerra em 31 de dezembro de 2025.

55. A conclusão da COR foi incorporada pela SFI, nos termos do Despacho n.º 53-E/2024/SRG/SFI (SEI 3360319), que em resposta ao Despacho n.º 69-E/2024/SRG (SEI 3320499) destacou:

Deste modo, considerando a condição imprevista ocasionada pela pandemia de Covid-19 e o exíguo período de funcionamento dos complexos (dois meses e meio) no ano de 2020, a área técnica entende ser medida

razoável a dispensa excepcional ora proposta.

Além disso, convém informar que não há processos iniciados ou em andamento que visem a investigação de possíveis descumprimentos da cota de tela do ano de 2020 pelos agentes exibidores, razão pela qual não há impactos operacionais na área fim nem óbice para eventual dispensa excepcional da obrigação extensiva a todos os exibidores.

56. Após as citadas manifestações de suas áreas técnicas, a Secretaria de Regulação da ANCINE (SRG) elaborou a Proposta de Ação - PA N.º 4-E/2024/SRG (SEI 3380045) encaminhada para análise e manifestação dessa PFE-ANCINE.

### 3.8 Dos requisitos formais da Proposta de Ação

57. A Secretaria de Regulação da ANCINE - SRG pretende encaminhar à Diretoria Colegiada da Agência proposta de não aplicação das sanções administrativas relacionadas à Cota de Tela de 2020, de forma ampla e geral, conforme descrito no Despacho de Encaminhamento n.º 47-E/2025/SRG (SEI 3822821).

58. O resultado pretendido com a proposição, portanto, será uma deliberação que poderá resultar em ato normativo ou administrativo. Diante desse pretendido resultado, a escolha do instrumento de Proposta de Ação para submissão da proposição à Diretoria Colegiada mostra-se como adequado ao objetivo pretendido. Neste sentido, prescreve o art. 5º da Resolução de Diretoria Colegiada n.º 102, de 24 de setembro de 2020, que Dispõe sobre o processo decisório da Diretoria Colegiada da ANCINE:

Resolução de Diretoria Colegiada n.º 102, de 24 de setembro de 2020

Art. 5º As matérias submetidas à apreciação da Diretoria Colegiada deverão ser encaminhadas à Secretaria da Diretoria Colegiada, devendo estar instruídas na forma de:

I - Despacho: para encaminhamento de matérias que exijam deliberação relativa a direitos e deveres de agentes econômicos regulados específicos ou de outros destinatários individualizados;

**II - Proposta de Ação: para encaminhamento de matérias que exijam deliberação e que resultem em atos normativos, administrativos, financeiros, jurídicos, de regulação, fiscalização ou fomento; e**

III - Exposição de Assunto: para encaminhamento de matérias que não exijam deliberação, mas que devam ser apresentadas para conhecimento formal da Diretoria Colegiada.

(...)

§ 3º A Proposta de Ação e a Exposição de Assunto deverão ser encaminhadas para apreciação do Colegiado pela Secretaria de Gestão Interna, Secretaria Executiva ou Secretaria de Políticas de Financiamento, de acordo com a natureza da matéria.

(...)

§ 5º Proposta de Ação relativa à matéria de caráter normativo obedecerá ao disposto em Resolução de Diretoria Colegiada específica.

59. Da mesma forma, a Resolução de Diretoria Colegiada n.º 119, de 11 de abril de 2022, que dispõe sobre o processo de elaboração de atos normativos de atribuição da Diretoria Colegiada da Agência Nacional do Cinema - ANCINE, previu a Proposta de Ação como um instrumento no processo de elaboração normativa. Consta dessa Resolução:

Resolução de Diretoria Colegiada n.º 119, de 11 de abril de 2022

Art. 4º A fase preparatória de edição ou revisão de Instrução Normativa buscará a racionalização e a transparência administrativa, e conterá Proposta de Ação, Análise de Impacto Regulatório ou Avaliação de Resultado Regulatório nos termos desta Resolução, que constituem requisitos de admissibilidade para a deliberação pela Diretoria Colegiada.

Art. 5º A área interessada na edição ou revisão de Instrução Normativa deverá encaminhar previamente processo administrativo, instruído com Proposta de Ação, Nota Técnica ou Exposição de Assunto, à Secretaria à qual está vinculada, para fins de emissão de manifestação sobre a matéria.

(...)

Art. 6º A Secretaria à qual está vinculada a área interessada na edição ou revisão de Instrução Normativa emitirá parecer sobre a Proposta de Ação, Nota Técnica ou Exposição de Assunto recebidos e, caso entenda pertinente, encaminhará à Secretaria de Diretoria Colegiada, na forma de Proposta de Ação nos termos do art. 5º, a fim de que a matéria seja incluída em pauta de reunião de Diretoria Colegiada.

60. **Portanto, sob a perspectiva formal, encontra-se a proposta de edição de norma adequadamente formalizada como Proposta de Ação, consoante previsto nas resoluções de Diretoria Colegiada da ANCINE n.º 102/2020 e 119/2022.**

### 3.9 Da Manifestação Jurídica sobre a Proposta de Ação

61. A consulta jurídica foi encaminhada pela Secretaria de Regulação da ANCINE - SRG por intermédio do Despacho de Encaminhamento n.º 47-E/2025/SRG (SEI 3822821) para a análise e manifestação desta PFE-ANCINE sobre a matéria constante da Proposta de Ação - PA N.º 4-E/2024/SRG (SEI 3380045).

62. Não houve uma prévia indicação de dúvida jurídico ou elaboração de quesitos. A presente manifestação, portanto, abordará de forma geral os fundamentos jurídicos da Proposta de Ação, nos termos do art. 3º da Portaria AGU nº 1.399, de 2009 e art. 7º da Portaria nº 526, de 2013, que disciplinam a emissão de Parecer Jurídico para análise prévia de atos normativos.

63. A encaminhada Proposta de Ação - PA N.º 4-E/2024/SRG (SEI 3380045) tem por objeto a "proposta de não aplicação das sanções administrativas relacionadas à Cota de Tela de 2020, de forma ampla e geral, em razão da impossibilidade material de cumprimento da obrigação e da ausência de prejuízo efetivo à política pública, dada a conjuntura excepcional que se apresentou ao longo do período”.

64. O principal conteúdo jurídico da proposta pode ser extraído dos seguintes excertos constantes da Proposta de Ação - PA N.º 4-E/2024/SRG (SEI 3380045):

“Diante do exposto, visando trazer segurança jurídica à Agência e ao setor regulado, submete-se à Diretoria Colegiada proposta de não aplicação das sanções administrativas relacionadas à Cota de Tela de 2020, de forma ampla e geral, em razão da impossibilidade material de cumprimento da obrigação e da ausência de prejuízo efetivo à política pública, dada a conjuntura excepcional que se apresentou ao longo do período.”

(...)

“Entretanto, como destacado anteriormente, tanto a IN nº 151/2020, quanto a Portaria nº 151-E/2020, possuem aplicação individualizada, a pedido do regulado e partir da análise fática e das especificidades de casos concretos (como as circunstâncias e as medidas impostas na região do complexo, seu histórico de cumprimento, o tamanho do grupo exibidor e seu poder de mercado, etc.), o que, na ausência de parâmetros objetivos, poderia abrir margem para interpretação, por parte da unidade de fiscalização, sobre como e o quanto o contexto de pandemia teria afetado o funcionamento regular de determinado complexo.”

(...)

“Neste sentido, na busca por uma intervenção que não potencialize perdas e que ofereça as condições necessárias para o efetivo alcance dos objetivos da política pública em todos os seus aspectos, a presente proposta tem como objetivo proporcionar à Diretoria Colegiada da ANCINE subsídios para a suspensão da persecução regulatória relacionada ao cumprimento da Cota de Tela prevista para 2020, notadamente da ação sancionadora, de maneira a tratar os casos de descumprimento da obrigatoriedade, de forma isonômica e razoável, dada a conjuntura excepcional que se apresentou ao longo do período.”

65. A proposição a ser analisada busca especialmente, em atenção à segurança jurídica das relações entre a Agência e o setor regulado, a edição de norma jurídica pela Diretoria Colegiada da ANCINE que dispense o setor regulado do cumprimento da Cota de Tela prevista para o ano de 2020 e, por conseguinte, determine a interrupção dos atos de persecução regulatória da agência no tocante à penalização pelo seu descumprimento no período.

66. A proposta, desta forma, envolve a edição de uma norma geral, não restrita a um caso concreto e a um sujeito determinado. Conforme anteriormente exposto neste Parecer, essa competência discricionária para normas gerais encontra-se compreendida no poder regulatório da Agência.

67. É importante ressaltar que o Decreto nº 10.190, de 2019, que dispõe sobre a obrigatoriedade de exibição de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras no ano de 2020, previu em seu art. 2º competir à ANCINE a disciplina do cumprimento da cota de tela. É o teor do art. 2º:

Decreto nº 10.190, de 2019

Art. 2º Os requisitos e as condições de validade para o cumprimento da obrigatoriedade de que trata este Decreto e a metodologia de cálculo da quantidade de dias para cumprimento da obrigação serão disciplinados em ato expedido pela Ancine.

68. Essa disciplina normativa, à época dos fatos desse Parecer, concretizava-se na Instrução Normativa ANCINE n.º 151, de 23 de janeiro de 2020, que “regulamenta o cumprimento e a aferição da exibição obrigatória de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem pelas empresas proprietárias”. Esse diploma normativo previu em seu art. 11 a resolução dos casos excepcionais pela Diretoria Colegiada da ANCINE. É o teor desse artigo:

Instrução Normativa ANCINE n.º 151, de 23 de janeiro de 2020

Art. 11. Os casos omissos e as excepcionalidades referentes a esta Instrução Normativa serão decididos pela Diretoria Colegiada da ANCINE”.

69. Portanto, encontra-se prevista dentro da competência discricionária da Diretoria Colegiada da ANCINE a solução de casos excepcionais referente ao cumprimento da Cota de Tela para o ano de 2020.

70. Consoante exposto na Proposta de Ação, a dispensa do cumprimento da Cota de Tela no ano de 2020 dar-se-ia em razão de extraordinário motivo de força maior decorrente das restrições sanitárias vigentes durante a epidemia de COVID-19. Portanto, trata-se aparentemente de uma hipótese excepcional não prevista no do Decreto nº 10.190, de 2019, ou na sua regulamentação pela Instrução Normativa ANCINE n.º 151, de 23 de janeiro de 2020.

71. **Desta forma, mostra-se juridicamente viável a edição de norma geral contendo a excepcional dispensa das obrigações regulatórias por parte do setor regulado, ainda que em aparente antinomia com a disposição do Decreto**

nº 10.190, de 2019.

72. Essa dispensa extraordinária, por seu aparente confronto com a determinação desse Decreto de cumprimento da Cota de Tela, pode ser construída meio de ponderação de princípios conforme anteriormente delineado nesse Parecer. Contudo, deve ser acompanhada de robusta motivação pela autoridade competente, com os elementos mínimos previstos nos arts. 1º e 2º, do Decreto nº 9.830, de 2019, que regulamentou a motivação da decisão administrativa fundamentada em valores jurídicos abstratos.

#### 4. CONCLUSÃO

73. Ante o exposto, ressalvados os aspectos técnicos, bem como os relativos a conveniência e oportunidade, que extrapolam a competência desta PFE-ANCINE, **opina-se pela possibilidade jurídica da proposição contida na constante da Proposta de Ação - PA N.º 4-E/2024/SRG (SEI 3380045).**

74. À Secretaria de Regulação da ANCINE - SRG em resposta ao Despacho de Encaminhamento n.º 47-E/2025/SRG (SEI 3822821).

Rio de Janeiro, 20 de outubro de 2025.

Thomas Augusto Ferreira de Almeida  
Procurador Chefe  
Procuradoria Federal Especializada junto à ANCINE  
SIAPE 1380105

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01416005488202428 e da chave de acesso e8c014ac



Documento assinado eletronicamente por THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2960859506 e chave de acesso e8c014ac no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 20-10-2025 22:58. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2960859506 e chave de acesso e8c014ac no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 20-10-2025 22:56. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---