



MINISTÉRIO DA CULTURA

Esplanada dos Ministérios Bloco B – 4º andar - Brasília/DF

Telefone: (61) 2024-2460 Fax: (61) 3225-9162

www.cultura.gov.br

EM No. XXX/ 2010/MinC

Brasília, xx de xx de 2010

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submeto à consideração de Vossa Excelência Projeto de Lei que propõe a alteração da Lei de Direito Autoral (9610/98). A Lei atualmente em vigor, editada sob o impacto das obrigações advindas do ingresso do Brasil nos acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC) e marcada pelo ainda incipiente surgimento da Internet, rapidamente se viu ultrapassada e é objeto de duros questionamentos por parte de segmentos da sociedade brasileira em relação a uma série de deficiências.

2. Tais deficiências têm-se manifestado, de maneira particular, em três eixos fundamentais:

a. Desequilíbrio entre os direitos conferidos pela lei aos titulares de direitos autorais e os direitos dos membros da sociedade de terem acesso ao conhecimento e à cultura;

b. Desequilíbrio na relação entre criadores e investidores, marcada pela cessão total de direitos dos primeiros, nacionais, para os últimos, principalmente

empresas de capital estrangeiro instaladas no Brasil, sem qualquer forma de revisão do equilíbrio contratual;

c. Ausência de um papel para o Estado na proteção e promoção dos direitos autorais no país, situação que impede a formulação de políticas públicas que respondam às necessidades e problemas específicos de nossa sociedade.

3. Quanto ao primeiro eixo, deve-se recordar que ao mesmo tempo em que a Constituição Brasileira elenca a proteção dos direitos autorais entre os direitos fundamentais, conforme art. 5º inciso XXVII, ela estabelece, no inciso XIV desse mesmo artigo, o direito de acesso à informação; no artigo 6º e no artigo 215 o direito à educação; e no artigo 215 o direito de acesso dos cidadãos à cultura. No entanto, a Lei 9610/98 apresenta uma série de obstáculos ao exercício desses direitos, como a impossibilidade de realização de cópia integral de obra sem autorização prévia, de reprodução de obras para a preservação e restauração, de reprodução de obras direcionadas aos portadores de deficiência física, ou mesmo em alguns casos de atividades de ensino. As regras atuais têm colocado na ilegalidade atos tão corriqueiros como gravar um filme exibido em TV aberta ou copiar uma música de um CD legalmente adquirido para um computador, ou um aparelho portátil, impondo sempre a necessidade de obtenção de autorização prévia dos titulares de direitos sobre essas obras.

4. Em relação ao segundo eixo faz-se necessário destacar a importância econômica das indústrias direta ou indiretamente relacionadas ao Direito Autoral, as quais atingem, segundo estimativas da Organização Mundial da Propriedade Intelectual, aproximadamente 7% do PIB nacional. De fato, apesar de grande produtor de conteúdos protegidos, os autores brasileiros, titulares originários de direitos no campo da música e do audiovisual, por exemplo, são obrigados a lidar com intermediários que são, em sua absoluta maioria, representantes de multinacionais com sede em outros países. As práticas de exploração comercial das obras protegidas fazem com que os frutos econômicos da exploração das obras criadas por brasileiros sejam apropriados por outros países, em detrimento da criação de riquezas em território nacional. Sem desmerecer o papel necessário dessas empresas e investidores na divulgação cultural, são necessárias medidas que permitam aos criadores nacionais negociar em condições de maior igualdade, contribuindo para uma apropriação interna da riqueza gerada pela exploração econômica das obras protegidas e aliviando, assim, o crônico déficit comercial brasileiro em direitos autorais.

5. O terceiro eixo diz respeito, principalmente, à necessidade do Estado brasileiro contar com meios de atuação na área de Direito Autoral. A Lei 9.610, ao revogar legalmente o antigo Conselho Nacional de Direito Autoral, desativado desde 1990, e não prever nada em seu lugar, deixou o Estado brasileiro completamente desprovido de meios para atuação na área, isto é, de planejamento, elaboração de políticas e defesa dos interesses nacionais nesses temas. O discurso que defendia a ausência do Estado brasileiro nesse período, com a justificativa de que se trataria de interesses privados, na prática legitimava o resultado das disputas assimétricas entre os atores envolvidos na matéria. Sem qualquer forma de acompanhamento institucional por parte do Estado, as ações de governo existentes na matéria até recentemente se davam mais como resultado das pressões internacionais que o país sofria do que como fruto dos anseios dos criadores e titulares de direitos nacionais, os quais, na ausência de um interlocutor capaz na esfera do Executivo, com frequência sobrecarregaram o poder Judiciário. As entidades de gestão coletiva da área musical, por exemplo, estão envolvidas em milhares de ações judiciais, sem que o Estado tenha qualquer espécie de atuação no sentido de arbitrar ou mediar disputas, ou mesmo regular o sistema de gestão coletiva.

6. Além disso, a reforma promovida pela Lei 9.610 para a adequação da Legislação Brasileira ao disposto no acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio da Organização Mundial do Comércio foi omissa num ponto fundamental: ao assumir tais obrigações, o Estado brasileiro comprometeu-se a fazer cumprir as normativas relativas a direito autoral, mesmo aquelas que dizem respeito à relação entre entes privados. Eventuais falhas do sistema de gestão coletiva brasileiro, por exemplo, na cobrança e no repasse dos direitos relativos à exploração de obras de autores estrangeiros no Brasil podem levar o país a ter suas políticas comerciais questionadas, e sofrer até mesmo retaliações comerciais. É imperativo superar o vazio institucional do Estado na área, fornecendo ao poder público mecanismos de supervisão e regulação na área.

7. Face a esse quadro, o Ministério da Cultura buscou consultar a sociedade mediante a realização do Fórum Nacional de Direito Autoral. A partir das demandas e problemas apontados por diferentes interlocutores nos diversos seminários do Fórum, o MinC compilou e sistematizou os principais pontos que se destacaram e nos quais ficou evidente a necessidade de revisão legislativa. Verificou-se que uma revisão dos aspectos mais problemáticos da lei em vigor seria mais adequada que a criação de um diploma

inteiramente novo. Assim, o presente projeto de Lei descartou as modificações que demandassem uma alteração estrutural mais profunda no corpo da Lei 9610/98.

8. As propostas de alteração se dividem em três grupos principais:
 - a. Correção de erros conceituais e da técnica legislativa de alguns dispositivos, fonte de incertezas quanto a sua interpretação jurídica;
 - b. Inclusão de novos dispositivos em temas nos quais a lei é omissa (como as obras sob vínculo empregatício, o tratamento dado às obras órfãs, o papel do Estado) ou abordados de forma insuficiente ou desequilibrada (como as transferências de direitos e as limitações);
 - c. Concretização da técnica legislativa contemporânea consagrada na Constituição, nas leis especiais que dela derivaram e no Código Civil, com recurso a princípios, cláusulas gerais e normas mais abertas e narrativas, harmonizando-se o direito autoral com o restante do ordenamento jurídico brasileiro e objetivando-se evitar seu anacronismo precoce.

9. Assim sendo, na parte inicial do projeto de Lei busca-se que a lei autoral aponte de forma direta os objetivos e os princípios que a regem, ao se explicitar a necessidade de estimular a criação artística e a diversidade cultural e garantir a liberdade de expressão, ao mesmo tempo em que efetive a compatibilização dos direitos autorais com os demais direitos fundamentais e os direitos sociais.

10. São propostas algumas correções nas definições, que visam harmonizar o direito brasileiro com os termos correntes no contexto mundial. Destacamos a nova redação para os conceitos de “obra audiovisual” e do direito patrimonial de “distribuição”, além de adotar na definição de artistas intérpretes ou executantes o conceito de “expressões culturais tradicionais”, em substituição a “folclore”. Propõe-se alterar, também, o conceito de “fonograma” com a supressão de uma expressão final indevidamente reproduzida de tratado internacional que o Brasil não é parte, a qual, tomada fora de seu contexto, permite interpretações prejudiciais aos compositores musicais de obras audiovisuais. Da mesma forma é alterado o conceito de “radiodifusão”, igualmente reproduzido de tratado internacional que não se aplica à realidade brasileira. Por fim são agregados os conceitos de “licença” e “cessão”, com a finalidade de dar clareza à natureza jurídica aos instrumentos facultado aos autores para autorizar o uso de suas obras.

11. No que diz respeito à autoria das obras, é explicitado que os arranjos e são obras protegidas, tal como dispõe a Convenção de Berna, da qual o Brasil é Estado

parte. Também adota-se a terminologia “artes visuais”, em substituição à “artes plásticas”, mais adequada às novas formas de criação artística contemporânea. Da mesma forma, é esclarecido que as normas técnicas em si mesmas não são protegidas enquanto obra intelectual. Outra das principais modificações é o esclarecimento quanto à condição de autor dos roteiristas de obras audiovisuais, ao lado dos diretores, dos autores do argumento literário, e dos autores da composição musical ou lítero-musical especialmente composta para a obra audiovisual. E é explicitado o direito do autor de obras coletivas de utilizar separadamente sua contribuição individual.

12. Quanto aos direitos morais, o direito de acesso a exemplar raro, previsto no inciso VII do art. 24, passa também a ser transmitido aos seus sucessores. No que diz respeito à obra audiovisual, o exercício do direito moral deixa de ser uma prerrogativa exclusiva do diretor, podendo os demais coautores exercê-los sobre as suas contribuições individuais. No campo dos direitos patrimoniais, é aperfeiçoada a definição do ato do acesso interativo no ambiente digital (a “colocação à disposição do público”), que vem ensejando muitas interpretações equivocadas na atual Lei. Também passa a ser claramente distinguido a simples reprodução de uma obra da incorporação em obra nova. Ainda é suprimida a lacuna legal quanto ao prazo de proteção da obra coletiva. O direito de perceber 3% a título de sequência passa a ser incidente sobre o preço verificável (e não sobre o aumento de preço) em cada revenda de obras de artes plásticas. Passa a ser explícita a exaustão regional (no âmbito do MERCOSUL) do direito patrimonial de distribuição com a primeira venda, ressalvada a locação de obras audiovisuais e programas de computador. Promove-se, ainda, a adequação à lógica do Código Civil de 2002 no que diz respeito a não-comunicação dos rendimentos resultantes dos direitos patrimoniais (equiparáveis àqueles provenientes do trabalho do cônjuge-autor) no regime da comunhão parcial de bens, para fins de casamento e união estável.

13. O capítulo “Das Limitações aos Direitos Autorais” é ampliado e corrigido em alguns pontos essenciais. As limitações constantes da Lei passam a ser explicitamente reconhecidas como exemplificativas, dotando-se o dispositivo legal da abertura necessária para sua responsável atualização às novas necessidades sociais. Quanto às limitações já expressas no ordenamento em vigor, entre outras modificações, a cópia privada de obra integral volta a ser plenamente lícita, desde que respeitados os demais limites legais. Também dentro de determinadas condições, fundamentalmente ligadas à ausência de finalidade comercial no uso, possibilita-se a comunicação ao

público de obras no recesso familiar ou em ambientes tais como cineclubes, estabelecimentos de ensino, unidades de internação médica ou templos religiosos, sempre na medida justificada para os fins legítimos. Viabiliza-se a reprodução (e demais atos necessários) com o objetivo de preservação de acervo e de possibilitar a consulta em bibliotecas, arquivos e museus. São incluídas limitações necessárias ao trânsito das obras no ambiente cotidiano, voltadas, por exemplo, para o uso adequado e pontual de obras protegidas em portfólios de profissionais.

14. A lacuna correspondente ao tema “obra decorrente de vínculo empregatício” é uma das maiores fontes de incerteza na lei em vigor. Assim, os direitos patrimoniais das obras produzidas diretamente relacionadas ao vínculo de trabalho pertencerão ao seu autor, garantido porém ao empregador uma autorização exclusiva de uso das obras criadas no estrito cumprimento das atribuições e finalidades decorrentes de vínculo estatutário ou contrato de trabalho. Excepciona-se, entretanto, as proteções já previstas em leis especiais, como ocorre com os autores e artistas cujo exercício profissional é regulado pelas Leis 6533/78 e 6615/78, assim como os arquitetos e engenheiros, pela Lei 5194/66. Da mesma maneira, são previstas ressalvas para os casos de obras produzidas para instituições de ensino e pesquisa.

15. Os dispositivos sobre transferência de direitos passam a refletir expressamente a influência do Código Civil em vigor. Busca-se, agora, aprimorá-los, adaptando a lei autoral à nova teoria contratual. Ressalta-se, portanto, de forma explícita, a relevância da boa-fé nos negócios autorais e a importância da cooperação entre os contratantes para o atendimento dos fins comuns. Nesta mesma direção, buscando sempre o equilíbrio entre as partes, estabelecem-se requisitos e critérios para a revisão e a resolução dos contratos autorais – no caso, por exemplo, de comprovado descaso com o destino da obra, ou ainda de lesão ou onerosidade excessiva, que pode inclusive englobar o descompasso verificado entre as prestações quando uma obra obtiver patamares de exploração imprevisíveis quando da transferência. Os instrumentos de licenciamento e cessão de direitos são claramente distinguidos e regulados.

16. No Título IV, a edição de obras em geral deve levar em conta, durante toda sua vigência, o interesse do autor, não se podendo simplesmente abstrair sua vontade na gestão da obra ou do repertório. Esclarece-se, da mesma maneira, que o contrato de edição não implica em cessão dos direitos por parte do autor. Também se deixa claro que obras como traduções, ilustrações e fotografias podem também se

sujeitar a contratos de edição. Já o capítulo que versa sobre a comunicação ao público, entre outras correções mais pontuais, passará a compreender também os direitos dos autores de obras audiovisuais, com a conseqüente remuneração pela sua exibição pública. Esclarece-se, ainda, que a utilização econômica com a qual consentem, no silêncio do contrato, autor e intérprete ao autorizarem a realização de obra audiovisual é a utilização pelo produtor; em contrapartida, com essa proposta garante-se o direito de remuneração por cada exibição pública da obra para todos os autores e artistas. Ainda é concedido ao produtor de obra audiovisual um direito de remuneração pela exibição pública, medida de impacto positivo na cadeia econômica do audiovisual brasileiro.

17. Cria-se um artigo exclusivo para regular o uso das chamadas “obras órfãs”, que deverá ser requerida ao órgão responsável pela política de direito autoral. Também se propõe finalmente dar uma solução para o problema das cópias “Xerox” nas universidades, criando uma regulação específica para os direitos reprográficos com benefícios econômicos para autores e editores por meio de uma gestão coletiva de direitos reprográficos.

18. No Título VI, estabelecem-se alguns princípios com vistas a nortear a gestão coletiva no país. As entidades de gestão coletiva já existentes ou que venham a ser criadas deverão ser administradas de forma ética e transparente, dando-se ampla e célere publicidade de todos os atos da vida institucional, particularmente dos regulamentos de arrecadação e distribuição. Deverão ter uma autorização do órgão responsável pela política de direito autoral para arrecadar retribuições de usuários, de forma similar ao que ocorre com as entidades sindicais junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, habilitando-se assim para exercer suas prerrogativas de forma lícita. A constituição de novas entidades de gestão coletiva para gerir a arrecadação pela exibição pública dos direitos dos autores e demais titulares de obra audiovisual está prevista. O direito constitucional dos autores e artistas de fiscalizar as contas por meio de suas entidades sindicais é modificado de forma que possa, de fato, ser exercido. Finalmente, há a responsabilização dos administradores das entidades de gestão coletiva no caso de atuação inidônea.

19. O Ministério da Cultura passa a poder atuar na resolução de conflitos, oferecendo instâncias administrativas de mediação e arbitragem, desde que voluntariamente demandada pelas partes.

20. No Título VII, passa-se a reconhecer expressamente a possibilidade de o judiciário ajustar equitativamente as sanções de natureza civil, em função das

circunstâncias do caso concreto, em linha com as tendências do direito civil contemporâneo. Na mesma direção, incorpora-se o entendimento assente na jurisprudência quanto ao valor da multa cabível pela execução pública feita em desacordo com a lei, que deve ser proporcional ao dano gerado. No que diz respeito aos dispositivos para a gestão de direitos, mantém-se as penalidades previstas em lei, estabelecendo-se, contudo, uma sanção para quem por qualquer meio dificultar usos permitidos. A penalização para a supressão de medidas tecnológicas de proteção é eliminada. Por fim, cria-se sanção para quem oferece ou recebe vantagem para aumentar a execução pública de obras ou fonogramas (o conhecido “jabá” ou “payola”).

21. Quanto à “Prescrição”, busca-se sanar uma lacuna derivada da Lei 9610/98, estabelecendo um prazo prescricional claro. Finalizando o projeto, cláusulas transitórias são previstas para evitar incerteza jurídica a partir da sua promulgação.

22. O presente projeto de Lei, partindo de sua versão inicial, que fora resultado direto das demandas surgidas do Fórum Nacional de Direito Autoral, foi posteriormente analisado, discutido, aperfeiçoado e aprovado pelo Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual. Foram feitas também reuniões à parte com uma série de segmentos importantes, como o audiovisual, que reuniu roteiristas, diretores, produtores e artistas intérpretes, o setor editorial/livreiro, as associações de titulares e outros grupos que forneceram aportes com vistas à melhoria do texto.

22. Posteriormente a proposta foi submetida a uma consulta pública durante 78 dias. Concluída em 31 de agosto de 2010, recebeu 7.863 contribuições por meio do sítio eletrônico construído especialmente para esse fim. Somadas às centenas de outras contribuições recebidas por outros meios, totalizaram quase 9.000 contribuições. Somente no período de 14 de junho a 31 de agosto foram realizadas 70 reuniões, apresentações e debates com diversos setores interessados no tema, por todo o Brasil, contribuindo para uma maior elucidação da proposta, difusão do direito autoral e recebimento de sugestões. Cabe ressaltar que houve debate intenso, aberto e democrático no sítio eletrônico mantido para a consulta pública, com críticas e sugestões de todos os usuários tornadas públicas para discussão e debate. Igualmente, foi mantido um blog e uma área de perguntas e respostas o que tornou o processo, *permissa venia*, pioneiro em todo o governo federal no que tange à abrangência, alcance, participação, debate e discussão democrática. Por esses pontos, não temos dúvidas quanto à legitimidade e robustez da proposta ora apresentada, fruto de participação tão intensa por parte da Sociedade.

23. Findo o período de consulta pública, foi feita pela equipe técnica responsável do Ministério da Cultura a compilação das sugestões recebidas, que, após análise técnica e avaliação de sua pertinência, foram em grande medida agregadas no Anteprojeto de Lei Autoral. Em seguida esse Anteprojeto foi discutido e aprovado de forma definitiva pelos órgãos relevantes do Governo Federal em 22 de novembro de 2010 tendo para tanto ocorridas duas novas reuniões interministeriais do Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual – GIPI -, que conta com representantes dos Ministérios da Cultura, Planejamento, Fazenda, Relações Exteriores, Justiça, Ciência e Tecnologia, entre outros, incluindo a Casa Civil da Presidência da República.

24. Reconhece-se que há disputas e conflitos de interesses envolvidos no presente projeto. No entanto buscou-se contemplar de forma equilibrada as diferentes demandas e críticas, de forma coerente com o diagnóstico maior surgido no Fórum Nacional de Direito Autoral, e que refletisse a importância econômica desse setor como fator de desenvolvimento nacional, sem descumprir com as obrigações assumidas na OMC. É fundamental dotar o Estado de um novo papel mais ativo em relação às instituições que compõem a gestão coletiva de direitos autorais como, também, construir um novo aparato legal que valorize o autor e, conseqüentemente, incentive a produção de novos bens culturais, *fazendo com que os direitos autorais e tudo o que se relacionem a eles sejam incluídos nas políticas de Estado, e não somente em políticas de governo*. Só nessa perspectiva poderemos vislumbrar, como meta para os anos vindouros, a cultura como mola propulsora do desenvolvimento sócio-econômico, com real impacto no PIB e como fator importante para a diminuição de desigualdades sociais, fortalecendo os princípios básicos da democracia como a inclusão social e a construção da cidadania.

Respeitosamente,

João Luiz Silva Ferreira
Ministro de Estado da Cultura