

Brasília, de outubro de 2011.

Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

1. Tenho a honra de submeter à consideração de Vossa Excelência a anexa minuta de Projeto de Lei propondo modificações na Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, que altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências.
2. A presente proposta resulta da constatação de que a Lei atualmente em vigor, embora 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, é hoje objeto de questionamentos por parte dos segmentos interessados da sociedade brasileira, que apontam a necessidade de se estabelecer alguma forma de controle do uso de obras protegidas em decorrência dos novos padrões instaurados pela tecnologia digital, bem como da existência de desequilíbrio entre os direitos conferidos a autores e titulares de direitos autorais e o direito social de acesso aos bens de cultura, igualmente carente de normatização legal.
3. Com efeito, a Lei vigente revela-se instrumento insuficiente para fazer frente às constantes demandas no âmbito internacional, onde se impõe a apresentação de elementos e dados que demonstrem a atuação positiva do Estado brasileiro na área do direito autoral. Apesar do incremento do seu peso no âmbito das negociações comerciais internacionais, constata-se que a reforma promovida pela Lei 9.610/98, com vistas à adequação da Legislação brasileira ao disposto no acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio da Organização Mundial do Comércio (TRIPS), foi omissa em um ponto fundamental: não ofereceu condições para que o Estado brasileiro cumpra as diretivas relativas ao direito autoral, mesmo aquelas que dizem respeito à relação entre entes privados.
4. Nessa linha, eventuais falhas no sistema de gestão coletiva brasileiro, como por exemplo na cobrança e repasse de direitos relativos à exploração de obras de autores estrangeiros no Brasil, podem levar o país a ter suas políticas comerciais questionadas, e mesmo a sofrer retaliações comerciais. Portanto, é imperativo superar o vazio institucional do Estado, proporcionando ao poder público mecanismos de supervisão administrativa nessa seara.
5. A vigente Lei nº 9.610/98 ao extinguir o Conselho Nacional de Direito Autoral - CNDA, órgão colegiado de consulta, assistência e fiscalização na matéria, criado pela revogada Lei nº 5.988, de 14 de dezembro de 1973, e desativado em 1990, tolheu a supervisão e regulação do Poder Executivo na área. Desde então, a ausência de ação executiva estatal tem fomentado relações assimétricas no âmbito desse direito privado, que padece de regulamentação indicativa para o seu setor econômico, como prescreve o art. 174 da Constituição Federal.

6. Essa circunstância tem como conseqüência a litigiosidade que se mostra mais evidenciada na gestão coletiva de direitos autorais musicais, onde proliferam demandas judiciais onerosas para as partes envolvidas e o Estado-Juiz. Tais questões poderiam ser elididas preventivamente na seara administrativa, por meio de adequada regulação estatal, que facultaria, ainda, a busca de mediação e estimularia a arbitragem nessas contendas.

7. Para além da questão econômica do direito autoral, na sua dimensão social a Constituição Brasileira, a par da inclusão da proteção dos direitos autorais entre os direitos fundamentais, conforme previsto no art. 5º, inciso XXVII, estabelece também no inciso XIV desse mesmo artigo, o direito de acesso à informação; no art. 6º e no art. 205, o direito à educação e, ainda, no art. 215, o acesso dos cidadãos à cultura.

8. No entanto, a Lei nº 9.610/98 apresenta obstáculos ao exercício desses direitos, evidenciados na impossibilidade de realização de cópia integral privada de obra sem autorização prévia, na proibição da reprodução de obras visando sua preservação e restauração, e da reprodução de obras direcionadas a portadores de deficiência física, ou mesmo, em alguns casos, de obras destinadas a atividades de ensino.

9. As regras atuais põem na ilegalidade atos corriqueiros como a gravação de um filme exibido em TV aberta ou a cópia privada, para um computador ou aparelho portátil, de músicas de CD legalmente adquirido pelo seu proprietário, impondo para isso sempre a necessidade da obtenção de autorização prévia dos titulares de direitos sobre essas obras.

10. Face esse quadro, o Ministério da Cultura consultou a sociedade por meio do Fórum Nacional de Direito Autoral, promovido entre dezembro de 2007 a novembro de 2009, e a partir das demandas e problemas apontados por diferentes interlocutores nos diversos seminários ocorridos nesse Fórum, compilou e sistematizou os temas centrais que foram identificados, constatando assim a evidente 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.

11. Assim, a presente proposição preambularmente descartou as modificações que demandassem alteração estrutural mais profunda no corpo da Lei 9610/98, e partiu para a elaboração de um anteprojeto de lei que foi objeto de ampla consulta pública realizada pela Internet entre julho e agosto de 2010, e que chegou a ser enviado no final daquele ano à Casa Civil da Presidência da República. Em face de novo mandato presidencial, o anteprojeto retornou a esta Pasta no início de janeiro de 2011, oportunidade em que novamente foi aberto período de contribuições para o aperfeiçoamento final do seu texto legal pela sociedade.

12. Buscando o equilíbrio das relações que se estabelecem em razão da criação intelectual, 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 Poder Executivo de supervisão e regulação) ou que estão 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 prevenindo seu anacronismo precoce.

13. A parte inicial do projeto de lei acolhe objetivos e princípios que compatibilizam a proteção constitucional do direito do autor com a diversidade cultural e demais direitos fundamentais e sociais da Constituição Federal mencionados.

14. São propostas algumas correções nas definições, com o fim de harmonizar o direito brasileiro com os termos correntes no contexto mundial. Destacam-se a nova redação para os conceitos de “obra audiovisual” e de “distribuição”, e a inclusão, na definição de artistas intérpretes ou executantes, do conceito de “expressões culturais tradicionais”, em substituição a “folclore”.

15. Propõe-se alterar, também, o conceito de “fonograma,” com a supressão de uma expressão final indevidamente reproduzida de tratado internacional do qual o Brasil não é signatário, 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 dos instrumentos facultados aos autores para autorizar o uso de suas obras.

16. No que diz respeito à autoria das obras, explicita-se que os arranjos musicais são obras protegidas, tal como dispõe a Convenção de Berna, da qual o Brasil é Estado parte. Também se adota a terminologia “artes visuais”, em substituição a “artes plásticas”, mais adequada às novas formas da criação artística contemporânea. Da mesma forma, é esclarecido que as normas técnicas em si mesmas, bem como as instruções de uso e as informações sobre composição de produtos químicos e bulas de medicamentos para orientação de pacientes, não são protegidas como obras intelectuais. Outra das principais modificações é o esclarecimento da condição de autores 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.

17. Estabelece o conceito de obra acessível para pessoas com deficiência, e a previsão de cláusula específica no contrato de edição que disponha sobre a possibilidade ou não da sua produção pelas partes envolvidas, com o fim de conferir visibilidade para as demandas específicas desses cidadãos, tendo sido preservada sem restrições a plena disposição de vontade das partes contraentes quanto à matéria.

18. O serviço de registro público de obras e fonogramas, apresenta importante e inovadora estruturação com a unificação da sua base de dados informatizada, a ser administrada pelo Ministério da Cultura, onde serão reunidos todos os dados e elementos para tornar possível a proteção efetiva das obras e fonogramas e a identificação do seu domínio público, para efeito do seu livre acesso, utilização e exploração, mesmo econômica, sem as restrições impostas pelo direito de autor. Além disso, prestará serviços on-line pela internet e de gerenciamento e compartilhamento dessas informações agrupadas com os órgãos públicos e atores da sociedade civil interessados, licenciamento de obras no meio digital e

fornecimento dos elementos e dados necessários à elaboração de índices e indicadores da produção cultural nacional.

19. A preservação e acesso a obras raras, objeto do inciso VII do art. 24, passa também a ser direito transmissível aos sucessores dos autores, estendida a mesma faculdade com caráter mais abrangente ao Ministério da Cultura, nos termos do artigo 20-C, §1º. No que diz respeito à obra audiovisual, o exercício do direito moral deixa de ser prerrogativa exclusiva do diretor, podendo os demais co-autores exercê-los sobre as suas contribuições individuais, nos casos indicados.

20. 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 da Lei atual. É ainda suprimida a lacuna legal referente ao prazo de proteção da obra coletiva. O direito de perceber 3% (três por cento) a título de direito de sequência passa a ser incidente sobre o preço verificável (e não sobre o aumento de preço) em cada revenda de obra de artes plásticas. Passa a ser explícita a exaustão regional (no âmbito dos países integrantes da Organização Mundial do Comércio) do direito patrimonial de distribuição com a primeira venda, ressalvada a locação de obras audiovisuais e programas de computador. Promove-se, ainda, a adequação do texto legal à lógica do Código Civil de 2002 no que diz respeito à não-comunicação dos rendimentos resultantes dos direitos patrimoniais (equiparáveis aqueles provenientes do trabalho do cônjuge-autor) no regime da comunhão parcial de bens, para fins de casamento e união estável.

21. O capítulo “Das Limitações aos Direitos Autorais” foi ampliado. para autorizar ao proprietário de exemplar de obra a sua cópia integral, bem como a possibilidade da sua transposição para vários suportes e formatos, a sua utilização em práticas educacionais e de pesquisa, a acessibilidade irrestrita por pessoas com deficiência, a reprodução de obras para conservação e preservação por bibliotecas, museus e entidades congêneres, além de permitir o seu uso em cerimônias religiosas e para fins terapêuticos por instituições de saúde sem finalidade lucrativa.

22. Desde que atendidos requisitos específicos para cada caso, foi franqueada também a comunicação ao público de obras no recesso familiar e em cineclubes, estabelecimentos de ensino, unidades de internação médica ou templos religiosos, sempre na medida justificada para os fins legítimos e sem intuito de lucro. Inclusas foram ainda as limitações necessárias ao trânsito de obras no ambiente cotidiano, voltadas, por exemplo, para o uso adequado e pontual daquelas protegidas em portfólios de profissionais e divulgação por museus.

23. As limitações constantes da Lei podem abranger situações análogas àquelas previstas nos incisos do Artigo 46, desde que o reconhecimento das limitações ao direito do autor, não previstas expressamente nessas disposições legais, observem os requisitos da legislação internacional para estipulação de limitações, ora esmiuçados nos incisos do §3º desse mesmo artigo, que correspondem à propalada regra dos três passos da Convenção Internacional de Berna.

24. O inédito Capítulo VI “DA OBRA DECORRENTE DE VÍNCULO ESTATUTÁRIO OU CONTRATO DE TRABALHO”, proposto com a finalidade de preencher a lacuna dessa regulamentação no nosso ordenamento jurídico, assegura ao empregador a autorização exclusiva de uso de obras criadas no estrito cumprimento das atribuições e finalidades decorrentes de vínculo estatutário ou contrato de trabalho. Contudo, limita o direito patrimonial do empregador sobre a obra ao prazo de dez anos,

contados da data da primeira utilização da obra pelo empregador ou, na ausência desta, da data de conclusão da obra, conferindo maior segurança jurídica aos partícipes da relação laboral. Excepcionam-se, ainda, em favor do criador da obra as proteções previstas na legislação especial vigente, expressamente referenciada nesse capítulo, ressalvando-se da sua incidência, inclusive, os casos de obras produzidas para instituições de ensino e pesquisa.

25. As disposições relativas à função social do contrato e princípios da boa-fé do Código Civil em vigor foram migradas para o texto da presente lei especial e adaptadas à sua realidade contratual, para efeito de equilíbrio entre as partes.

26. Hipóteses como o de comprovado descaso com a utilização e exploração da obra, ou ainda de lesão excessiva, caracterizada quando uma pessoa, sob premente necessidade, ou por inexperiência, se obriga a prestação manifestamente desproporcional e, por fim, na hipótese de onerosidade, caso em que a obra alcança imprevisível incremento na sua exploração econômica, em detrimento da remuneração inicial do autor, foram expressamente acolhidas na redação do Artigo 6º-A.

27. O contrato de edição de obras, previsto e regido em sua forma geral no Título IV, não poderá promover gestão e exploração econômica da obra desvinculadas da vontade do autor. Deixa ainda de ser instrumento apto à cessão dos direitos do autor, que deverá ser promovida por instrumento autônomo. As obras como traduções, ilustrações e fotografias poderão também sujeitar-se a contratos de edição.

28. A comunicação ao público da obra, prevista no artigo 68, passa a abranger também a exibição pública da obra audiovisual, beneficiando nessa modalidade de uso os seus criadores e, inclusive, os produtores. Nada obstante a autorização do autor e intérpretes de obras protegidas para a produção audiovisual em regra, e na ausência de ressalva contratual, transfira ao produtor audiovisual todos os direitos patrimoniais inerentes à sua exploração ordinária, o texto de lei faz ressalva expressa àqueles decorrentes de cada exibição pública da obra audiovisual produzida, pondo-os a salvo dessa regra geral. Para a fiscalização e cobrança desse direito de comunicação pública criou-se a gestão coletiva unificada para o segmento específico do audiovisual, onde todas as associações envolvidas deverão se reunir para a criação de um ente arrecadador (associação de associações) ou delegar a uma delas essa atividade conjunta de arrecadação e distribuição de direitos autorais.

29. Instituiu-se o Capítulo VII exclusivamente para regular a utilização das “obras órfãs”, que compreendem aquelas cuja autoria não seja identificada ou localizado o seu autor, sendo que a declaração deverá ser requerida pelo interessado ao Ministério da Cultura, responsável também pela fixação da remuneração pelo seu uso, aviado por meio de licenciamento.

30. Acolhe solução para o problema das denominadas cópias “Xerox” nas universidades, criando uma regulação específica para os direitos reprográficos, com benefícios econômicos para autores e editores por meio de gestão coletiva de direitos reprográficos.

31. São estabelecidos princípios para a atividade de gestão coletiva de direitos autorais no país, visando imprimir uma administração ética, equitativa, transparente, autônoma e eficiente aos vários segmentos da criação intelectual, pautada na ampla e tempestiva publicidade de todos os atos da vida institucional, especialmente em relação ao seu regime de arrecadação e distribuição dos valores cobrados.

32. O exercício das atividades de arrecadação e distribuição de direitos autorais, resguardadas as situações preexistentes, somente será legítimo para as associações civis que obtiverem registro específico no Ministério da Cultura.

33. A supervisão estatal dessa atividade econômica, que tem início com o registro da associação civil perante o Ministério da Cultura, exigirá da associação de gestão coletiva de direitos autorais que demonstre sua representatividade e capacidade de administração transparente e eficaz desses direitos, a serem aferidas principalmente através de seus relatórios de atividades e contábil anuais. A conduta das entidades que se apresentarem contrárias aos princípios e disposições dessa lei, revelando sua inidoneidade para a administração de direitos de terceiros, culminará no cancelamento de seu registro administrativo pelo Poder Judiciário, à vista da expressa garantia constitucional do inciso XIX do artigo 5º da Constituição Federal.

34. Assegurou-se a participação efetiva, com direito a voz e voto, ainda que proporcional, a todas as associações civis pertencentes ao segmento do audiovisual, música e reprografia, que por força de lei estão vinculadas ao sistema unificado de cobrança e distribuição, desde que estejam habilitadas pelo Ministério da Cultura para a atividade de gestão coletiva na forma do artigo 98-A.

35. Impôs-se o tratamento isonômico a usuários de obras que reúnam as mesmas condições de fato, a fim de evitar a criação de cobrança ou isenção de pagamentos indevidos de direito autoral para quem explora a obra com a mesma dimensão e repercussão econômica.

36. O Ministério da Cultura passa a ter a capacidade de atuar na resolução de conflitos, oferecendo instâncias administrativas de mediação, sempre que voluntariamente demandadas pelas partes.

37. É reconhecida expressamente a possibilidade do Poder 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 comunicação pública da obra feita em desacordo com a lei, que deve ser proporcional ao dano gerado, contudo ressalvadas as perdas e danos que não forem compensadas pela sua aplicação.

38. No que diz respeito aos dispositivos para a gestão de direitos, mantêm-se as penalidades previstas na lei autoral em vigor, estabelecendo-se, contudo, sanção para aquele que por qualquer meio dificultar os usos permitidos no Artigo 46.

39. Por fim, cria-se sanção para quem oferece ou recebe vantagem para aumentar artificialmente a execução pública de obras ou fonogramas (o conhecido “jabá” ou “payola”).

40. No que toca à utilização, em meio digital, de conteúdos protegidos pela Lei sem a devida autorização dos titulares de direitos autorais, foi adotado um mecanismo extrajudicial para viabilizar a remoção desses conteúdos infringentes disponibilizados na Internet. Esse mecanismo constitui a única opção oferecida por ocasião das manifestações da sociedade, e que se apresentou consentânea com a aspiração dos atores envolvidos na área da criação e produção intelectual e a regulação civil da Internet já

encaminhada ao Congresso Nacional, que prevê a possibilidade de lei especial, como a ora esquadrinhada, para tratar de matérias específicas.

41. Quanto à prescrição, busca-se sanar uma lacuna derivada da Lei nº 9.610/98, estabelecendo-se prazo prescricional e forma de contagem específicos para a violação de direito autoral.

42. As cláusulas transitórias prestam-se a evitar incerteza jurídica a partir da vigência da lei e estipula prazo para ação executiva de implantação do registro público de obras e fonogramas.

43. 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, guardando coerência com o diagnóstico maior surgido no Fórum Nacional de Direito Autoral, tendo em consideração a importância econômica desse setor como fator de desenvolvimento nacional, sem descumprir com as obrigações assumidas na Organização Mundial do Comércio.

44. É fundamental dotar o Estado de um novo papel, mais ativo, em relação às instituições que compõem a gestão coletiva de direitos autorais. Imperativa também a construção de um novo aparato legal que valorize o autor e, conseqüentemente, incentive a produção de novos bens culturais, incluindo o direito autoral nas políticas perenes de Estado, e não apenas de governo.

45. Somente nessa perspectiva poderemos vislumbrar como meta para os anos vindouros a cultura como mola propulsora do desenvolvimento sócio-econômico, com exponenciais impactos no PIB e como fator importante para a diminuição de desigualdades sociais, fortalecendo os princípios básicos da democracia como a inclusão social e o fortalecimento da cidadania.

São estas, Excelentíssima Senhora Presidenta, as razões que me levam a submeter à elevada apreciação de Vossa Excelência, a anexa proposta de Projeto de Lei.

Respeitosamente,

ANNA MARIA BUARQUE DE HOLLANDA
Ministra de Estado da Cultura