

Proposta de Ação - PA - Atos Normativos Externos n.º 1-E/2020/SFI/CCP

DATA:07/05/2020

Processo nº: 01416.003145/2020-03

Área Interessada: Superintendência de Fiscalização, Diretoria Colegiada

Assunto: Proposição de Instrução Normativa para tratamento de denúncias de violações de Direitos Autorais

1. Identificação do problema

A missão da ANCINE é desenvolver, regular e fiscalizar o mercado audiovisual em benefício da sociedade brasileira. Seus objetivos e competências estão elencados nos artigos 6º e 7º da Medida Provisória nº 2.228-1, de 06 de setembro de 2001. Das competências elencadas, destacamos o inciso III do parágrafo 7º, que estabelece a obrigatoriedade da Agência em **promover o combate à pirataria de obras audiovisuais**.

Neste sentido, a Agência vem realizando atividades de inteligência estratégica no que tange ao sistemático combate à pirataria de obras audiovisuais. Os principais focos desta atuação são:

- A articulação e integração entre órgãos públicos e entidades privadas na busca de maior coordenação e eficiência nas ações;
- O fornecimento de subsídios e auxílio em operações policiais de investigação e repressão;
- A busca de acordos de cooperação com *marketplaces* para cessar a comercialização de equipamentos proibidos;

- A busca do corte do fluxo de financiamento de sites ilegais por meio de publicidade;
- O desenvolvimento de mecanismos que possibilitem a agência determinar por medidas administrativas o bloqueio de sites que distribuam conteúdo ilegal e
- O acompanhamento da pauta legislativa, na busca de um arcabouço jurídico moderno que fortaleça os mecanismos de combate a essas práticas.

A Superintendência de Fiscalização está atenta e consciente da necessidade de se desenvolver estratégias de atuação de inteligência institucional e considera que pode, ao lado de outros órgãos governamentais e civis, como membro integrante do Conselho Nacional de Combate à Pirataria e delitos Contra a Propriedade Intelectual – CNCP do Ministério da Justiça e Segurança Pública, tornar-se indutora de debates que conduzam a avanços significativos nesse campo.

Com a criação da Câmara Técnica de Combate à Pirataria da ANCINE - CTCP, todo o mercado audiovisual passou a atuar de forma integrada. O objetivo foi estreitar o relacionamento da agência, dos demais órgãos, entidades e instituições públicas e da sociedade civil no que se refere à promoção do combate à pirataria, estimular o debate sobre o tema e facilitar a coordenação dos diversos atores envolvidos no combate à pirataria de obras audiovisuais no país.

A unidade executiva para dar andamento à diretrizes do CNCP e da CTCP-ANCINE passou a existir com a criação da Coordenação de Combate à Pirataria - CCP, no âmbito da Superintendência de Fiscalização da ANCINE, que se tornou responsável por conduzir o Programa de Combate à Pirataria, firmar convênios e parcerias com instituições públicas ou privadas, coordenar ações educativas, de articulação e de proteção à indústria audiovisual, propor regulamentações de matérias relativas ao assunto e gerir diligências de combate à pirataria.

Um resultado prático obtido das atividades da CTCP-ANCINE foi o estabelecimento do fluxo de recebimento de denúncias/informações – dos membros participantes da câmara técnica (detentores dos direitos autorais). Tais demandas são recepcionados pela Coordenação de Combate à Pirataria - CCP, que as submete a uma análise técnica e, em sendo o caso, encaminha e auxilia nas investigações dos órgãos de segurança pública (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Secretaria de Operações Integradas do Ministério da Justiça e governos estaduais). A CCP vem trabalhando em conjunto com tais entes, de modo a qualificar suas futuras ações no que tange, principalmente, ao Programa de Combate à Pirataria (PCP-ANCINE).

Esse fluxo de informações advindas do mercado possibilitou operações conjuntas já realizadas com a Polícia Federal, com a Secretaria de Operações Integradas do Ministério da Justiça, com a Secretaria de Governo do Estado do Rio de Janeiro e com o Governo do Estado de Santa Catarina.

Em novembro de 2019 a Operação 404 do Ministério da Justiça e Segurança Pública foi deflagrada com o objetivo de bloquear e suspender sites e aplicativos que fazem streaming ilegal de filmes e séries. Realizada com a cooperação técnica da ANCINE, da Aliança, da Associação Brasileira de TV por Assinatura - ABTA, Motion Picture Association - MPA e NAGRA, a ação buscou combater a violação de propriedade intelectual na internet. Foram realizados 30 mandados de busca e apreensão em 12 estados, bloqueio e suspensão de 210 sites e 100 aplicativos de streaming ilegal, desindexação de conteúdo em mecanismos de busca e remoção de perfis em redes sociais.

Em paralelo, a CCP vem discutindo medidas voltadas ao enfrentamento das fontes de receita e monetização da pirataria no país, fundado no entendimento de que a redução ou extinção dos ganhos financeiros obtidos com a pirataria desestimula a atividade ilícita, atingindo especificamente a pirataria de escala comercial.

Essa estratégia, comumente conhecida como "*follow the money*", é uma das mais reconhecidas práticas internacionais no combate às violações de propriedade intelectual, de acordo com relatório de 2016 encomendado pelo governo do Canadá, denominado "*Examination of the 'follow-the-money' approach to copyright piracy reduction*".

Nesse sentido, foi estabelecido Acordo de Cooperação Técnica entre a ANCINE e o CNCP (SEI nº [01416.007382/2019-00](#)) incluindo a Agência no projeto *Building Respect for Intellectual Property Project* ("BRIP Project"), da Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI). Os objetivos do "BRIP Project" são reduzir o fluxo de dinheiro destinado a operadores de "websites" ilegais; proteger marcas contra a depreciação (em razão de anúncios não intencionais em "websites" suspeitos). Essa iniciativa consiste em uma base de dados, estabelecida pela OMPI, que reunirá listas de "websites" suspeitos, podendo ser acessada por anunciantes interessados em evitar a publicidade legítima, de maneira não intencional, nestes endereços eletrônicos listados.

Este breve relato visa demonstrar que a CCP tem envidado todos os esforços para interromper a disponibilização irregular de obras audiovisuais na internet e, no entanto, tais ações não tem se mostrado suficientes.

A economia criativa no Brasil é responsável por 2,61% do PIB nacional, gerando R\$ 155,6 bilhões e com 837,2 mil profissionais formalmente empregados (FIRJAN, 2019), e um dos poucos setores intensivos em capital intelectual nos quais o país é competitivo internacionalmente.

Estes profissionais (autores, produtores, programadores, distribuidores de audiovisual no Brasil) encontram na Pirataria Audiovisual seu maior inimigo. Estudos da ABTA demonstram que toda esta cadeia produtiva sofre com as perdas econômicas decorrentes desse mal. São quase R\$ 9 bilhões por ano (ABTA, 2020) no mercado de TV por assinatura, com possível perda de 150 mil postos de trabalho nos próximos anos.

Não bastasse as perdas econômicas – também sentidas pelos governos, que juntos deixam de arrecadar mais de R\$ 1 bilhão em impostos nessa cadeia (ABTA, 2020) , já não existem dúvidas de que os lucros advindos da pirataria audiovisual hoje alimentam o crime organizado, se traduzindo em insegurança pública e afetando negativamente a vida dos cidadãos.

Há anos a indústria tem se mobilizado com o Estado para prevenir e combater a pirataria audiovisual no Brasil, mas infelizmente, a despeito de todos os esforços dos envolvidos, os piratas estão vencendo a guerra. Novas técnicas e operações modernas espalhadas pela internet têm desafiado os combatentes. Os conteúdos protegidos são furtados e armazenados em servidores em diferentes países e depois acessados via sites, aplicativos, listas IPTV ilegais disponíveis em lojas virtuais de grandes empresas de tecnologia. TV boxes ilegais, com malwares capazes de impactar o funcionamento das redes de telecomunicações no país, são comercializados em inúmeros e-commerce legais com a finalidade de acessar gratuitamente conteúdos audiovisuais fruto de investimentos públicos e privados. Redes sociais ajudam a coordenar as operações e promover o negócio ilegal e a impunidade.

O Brasil está a anos na lista dos países que mais utiliza conteúdo ilegal de filmes e séries. Um estudo realizado em 2020 pelo Instituto IPSOS (SEI! nº [1648829](#)), a pedido da Motion Pictures Association (MPA) identificou que as perdas com pirataria representam quase R\$4 bilhões por ano.

O estudo estima que em três meses, 2 bilhões de acessos foram feitos em plataformas de conteúdo pirata. Os números demonstram ainda que o volume de consumo de conteúdo audiovisual pirata vem se aproximando dos níveis consumidos em programação e títulos distribuídos em canais legítimos. A pesquisa também revelou que 28% dos acessos indevidos se deram através de plataformas onde o conteúdo é gerado pelos usuários, artifício muito utilizado para a transmissão pirata de programação ao vivo, como notícias e eventos esportivos.

Seguem os dados do estudo:

Estimativas de perdas com vendas e volume de produtos com Pirataria de filmes – 2018			
	Estimativa de perda de volume (em milhões)	Preço médio (em R\$)	Perda estimada (em R\$ milhões)
Cinema (bilheteria)	83	14,96	1.242
Alugues de DVDs	25	5,59	140
Assinatura de Vídeo sob demanda (por filme)	44	14,63	644
Compra de DVDs piratas	31	20,99	651
Download pago	32	39,07	1.250
Total	470	-	3.926

(Pesquisa IPSOS/MPA, 2019)

Um estudo realizado em 2019 pela MUSO (SEI! nº [1648830](#)), a pedido da Alianza, indica que 58% do tráfego global na internet é de conteúdo audiovisual e, no ranking de acesso a sites de streaming pirata, o Brasil ocupa o 1º lugar na América Latina e o 3º no mundo com 7,2 bilhões de visitas, sendo que 438 milhões de visitas ocorreram em sites ilegais de esportes ao vivo. A perda da base de TV por assinatura foi da ordem de 1,5 milhão de assinantes.

Pelos números da MUSO, ao realizar uma análise quantitativa de dados em larga escala da demanda de pirataria digital nos sites de pirataria desde janeiro de 2017, podemos destacar uma tendência observada de maneira distinta no aumento geral da demanda por conteúdo de TV e filme de alta qualidade sem licença por meio desse formato de distribuição, e, em particular, uma demanda muito significativa por sites que utilizam streaming de vídeo como principal método de entrega.

Ainda nesta linha, estudo da Fundação Getúlio Vargas levantou que dos 500 sites mais acessados no Brasil, 42% eram sobre pirataria audiovisual (FGV, 2018). A Fundação ressalta que a pesquisa levou em conta apenas sites, e não programas de pirataria instalados no computador, o que pode significar um prejuízo ainda maior ao País.

Além do prejuízo no tráfego global na internet, na violação sistemática de direitos autorais e na cadeia produtiva do mercado audiovisual, gerando enormes perdas financeiras para o Governo, a pirataria é uma das principais financiadoras do crime organizado no mundo.

Estudo da Europol (SOCTA 2017 - SEI! nº [1649309](#)) demonstrou que 45% das Organizações Criminosas estão envolvidas em mais atividade criminosa. Eles descobriram que os crimes contra a propriedade intelectual fazem parte dos alicerces do crime organizado, permitindo e facilitando o cometimento de outros tipos de crime igualmente graves.

O risco de “disrupção” da indústria audiovisual é real e o combate à pirataria no setor demanda a institucionalização de novas estratégias. Isso tem acontecido com relativo sucesso em outras jurisdições, como por exemplo Portugal e Inglaterra.

Referências:

EUROPOL. SERIOUS AND ORGANISED CRIME THREAT ASSESSMENT (SOCTA), 2017.

FGV. Pirataria no Contexto de VoD, 2018.

FIRJAN. Mapeamento da Indústria Criativa no Brasil, 2019.

PREVENÇÃO à Fraude. ABTA, 2020. Disponível em: <<http://www.abta.org.br/pirataria.asp>>. Acesso em: 07 de maio de 2020.

2. Identificação da base legal

- Constituição Federal, art. 5º, XXVII;
- Lei nº 9.609, de 19 de fevereiro de 1998 – Propriedade Intelectual e Programa de Computador;
- Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998 – Lei de Direitos Autorais;
- Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, art 7º, inc. III;

3. Definição dos objetivos que se pretende alcançar

Elaboração de Instrução Normativa que estabeleça o regime para recebimento de reclamações, análise e ações contra nomes de domínios, endereços IP (*Internet Protocol*), URLs (*Uniform Resource Locator*) e extensões utilizados por aplicações de internet que possam ser objetivamente consideradas como exclusiva ou primordialmente dedicadas à distribuição de obras audiovisuais protegidas por direitos autorais, sem prévia autorização dos titulares.

4. Descrição sucinta das possíveis alternativas de ação

A presente proposta de ação tem por objetivo submeter à apreciação da Diretoria Colegiada a minuta de Instrução Normativa para tratamento de denúncias de violações de Direitos Autorais, estabelecendo o regime para recebimento de reclamações, análise e ações contra nomes de domínios, endereços IP (*Internet Protocol*), URLs (*Uniform Resource Locator*) e extensões utilizados por aplicações de internet que possam ser objetivamente consideradas como exclusiva ou primordialmente dedicadas à distribuição de obras audiovisuais protegidas por direitos autorais, sem prévia autorização dos titulares.

A doutrina é clara ao afirmar que o direito exclusivo do autor de utilizar ou permitir a utilização de suas obras é um princípio estruturante de nossa ordem jurídica, expressamente elencado entre os direitos e garantias fundamentais, no art. 5º, inciso XXVII da Constituição Federal. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (adotada em 10/12/1948 pela ONU e assinada pelo Brasil na mesma data) estabelece, em seu artigo 27,

que todo ser humano tem direito à proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de qualquer produção científica, literária ou artística da qual seja autor.

A Lei 9.610/1998 ("Lei de Direitos Autorais" ou "LDA") assegura em seu art. 28 o direito exclusivo do autor de utilizar, fruir e dispor da obra literária, artística ou científica. Fora das hipóteses de limitação contidas nos art. 46 a 48, nenhuma pessoa, física ou jurídica, de direito público ou privado, é dado criar constrangimentos à liberdade do autor ou titular de explorar seus direitos patrimoniais, com exclusividade, por si ou terceiros autorizados.

A ANCINE possui competência legal para promover o combate à pirataria de obras audiovisuais, com a utilização dos mecanismos legais de repressão, na medida necessária para efetivamente fazer frente ao problema, conforme art. 7º, inciso III da Medida Provisória Nº 2228-1/2001 e também tem por objetivo zelar pelo respeito ao direito autoral sobre obras audiovisuais brasileiras e estrangeiras através de seu poder de polícia, conforme art. 6º, inciso XI da Medida Provisória Nº 2228-1/2001.

O tratamento constitucional dos direitos autorais indica que obras artísticas e literárias são criações do espírito cujo direito de utilização, publicação ou reprodução pertence exclusivamente ao autor, nos termos do inciso XXVII do artigo 5º da CF. A necessidade de autorização prévia decorre, portanto, da própria Constituição. Na ausência de autorização prévia, a presunção é de ilegalidade, diferentemente do que ocorre com referências factuais ou opinativas, sem caráter artístico ou literário. A caracterização do ato ilícito depende apenas da verificação do uso e da inexistência de uma autorização expressa, cabendo o ônus da prova a quem utiliza a obra.

Direitos autorais e liberdade de expressão (do ponto de vista de quem emite a mensagem) e liberdade de informação (do ponto de vista de quem recebe a mensagem) são institutos que compartilham o mesmo objetivo: a construção de uma sociedade intelectualmente livre e culturalmente dinâmica, onde a criação artística e literária seja estimulada e os direitos dela decorrentes, protegidos, de forma a garantir a sustentabilidade futura de uma atividade que é essencial ao desenvolvimento humano.

O bloqueio no nível da infraestrutura pode ser a única forma de cessar ou pelo menos conter um dano que impacta não apenas a pessoa do titular do direito, mas também os que dependem das receitas advindas da exploração regular da obra e o mercado como um todo. É uma medida rápida e eficaz de contenção de um dano que só aumenta com o tempo e, se realizado com precisão técnica e dentro de padrões internacionalmente aceitos, não viola direitos.

Assim, consideramos que uma forma eficaz de combater a pirataria audiovisual na internet seja através de um mecanismo jurídico que possibilite a agência receber as denúncias dos detentores dos direitos, constatar a violação de direitos autorais e, representada pela Procuradoria Federal, propor ações judiciais objetivando o bloqueio de nomes de domínio utilizados por aplicações na internet que possam ser objetivamente consideradas como exclusiva ou primordialmente dedicadas à distribuição de obras audiovisuais protegidas por direitos autorais, sem prévia autorização dos titulares.

E ainda, considerando o estabelecimento deste fluxo de recebimento e tratamento de denúncias se pode proceder o envio de parecer técnico com indícios de autoria e materialidade dos atos ilícitos aos órgãos competentes para que seja analisado o prosseguimento da persecução criminal, além da inclusão do endereço na lista de sites infratores da Organização Mundial de Propriedade Intelectual para coibir a monetização e fontes de receita oriundas de publicidade para sites que distribuam conteúdo audiovisual não autorizado, conforme termo de cooperação assinado entre esta agência e o Acordo de Cooperação Técnica e o Conselho Nacional de Combate à Pirataria do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

A criação de novas e aprimoradas formas de abordagem será essencial para permitir que os envolvidos no controle da pirataria melhorem tangencialmente a resposta, a flexibilidade e a inovação do setor na redefinição do cenário para que o conteúdo legal possa prosperar no país.

5. Manifestação quanto à intenção de realização de procedimentos de consulta prévia a agentes externos e seu escopo

Os agentes de mercado e demais agentes públicos terão espaço para manifestação quando a minuta de instrução normativa for colocada para consulta pública na forma da RDC nº 40. Nesta oportunidade, além das questões afetas a transparência e publicidade, haverá espaço para contribuição acerca dos ritos e procedimentos que se pretende implantar com o instrumento normativo e de seu atendimento, ou não, as expectativas dos diversos agentes envolvidos.

6. Apresentação de justificativa em caso de recomendação de não necessidade de realização da Análise de Impacto

Por se tratar de ato normativo de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos à própria Agência, não criando obrigações aos seus regulados, a análise de impacto regulatório pode ser dispensada nos termos do inciso I, parágrafo 3º, art. 7º da RDC n 81.

DOCUMENTOS ANEXOS

1. Estudo realizado em 2020 pelo Instituto IPSOS a pedido da Motion Pictures Association (MPA) (SEI! nº [1648829](#));
2. Estudo realizado em 2019 pela MUSO a pedido da Aliança (SEI! nº [1648830](#));
3. SERIOUS AND ORGANISED CRIME THREAT ASSESSMENT (SOCTA) 2017 Europol - Folheto (SEI! nº [1649304](#));
4. SERIOUS AND ORGANISED CRIME THREAT ASSESSMENT (SOCTA) 2017 Europol - Relatório (SEI! nº [1649309](#)).



Documento assinado eletronicamente por **Liana Nazareth Cardoso Saldanha, Superintendente de Fiscalização**, em 13/05/2020, às 18:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 11 da RDC/ANCINE nº 66 de 1º de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Luiz Perfeito Carneiro, Técnico em Regulação da Atividade Cinematográfica e Audiovisual**, em 14/05/2020, às 02:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 11 da RDC/ANCINE nº 66 de 1º de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Ligiero Bittencourt, Assessor Administrativo (a)**, em 14/05/2020, às 09:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 11 da RDC/ANCINE nº 66 de 1º de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ancine.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1645410** e o código CRC **D68D6B40**.