

Parecer nº 36/85

Aprovado em 13/2/85 – Processo nº 23003.001001/84-8

Interessado: Gabinete da Ministra da Educação e Cultura

Assunto: Solicita parecer sobre o P.L. nº 4.321/84 de autoria do Dep. Léo Simões que transfere para o Ministério da Justiça o Conselho Nacional de Direito Autoral.

Relator: Conselheiro Cleto de Assis.

Ementa

Nos termos do Art. 81, item V, da Constituição Federal, compete privativamente ao Presidente da República “dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal”. A transferência do CNDA para outro Ministério, por iniciativa do Poder Legislativo, é, portanto, inconstitucional.

I – Relatório

De ordem da Senhora Ministra, a Professora Yesis Y Amoedo Passarinho, digníssima Chefe do Gabinete do Ministério da Educação, encaminhou à Presidência do CNDA o Projeto de Lei nº 4.321/84, de autoria do Deputado Léo Simões, que “altera a redação do Art. 116 da Lei nº 5.988/73, para subordinar o Conselho Nacional de Direito Autoral ao Ministério da Justiça”.

O Projeto em referência, cuja cópia foi anexada à correspondência acima citada, encaminha ao Poder Legislativo pretensão do Sindicato Nacional dos Compositores Musicais, que solicitou ao parlamentar o estudo de “possibilidade de transferir a subordinação do Conselho Nacional de Direito Autoral do Ministério da Educação e Cultura para o Ministério da Justiça”.

Em seu estudo, alinhado na justificativa do Projeto, o ilustre Deputado Federal entendeu que o CNDA, subordinado ao Ministério da Educação e Cultura, “não atende às disposições que norteiam a Administração Federal, e entra em evidente conflito com as diretrizes da reforma administrativa imposta pelo Decreto-lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967”.

Explica o parlamentar que, seguindo os dispositivos constitucionais, o aludido decreto-lei detalhou as incumbências de cada Ministério, situando o Ministério da Educação e Cultura como responsável pelas seguintes áreas:

I – educação; ensino (exceto o militar); magistério;

II – cultura; letras e artes;

III – patrimônio histórico, arqueológico, científico, cultural e artístico;

IV – desportos.

Já ao Ministério da Justiça é atribuída a “ordem jurídica, nacionalidade, cidadania, direitos políticos, garantias constitucionais”.

Infere-se, daí, que o CNDA, ao proteger direitos dos autores de obras literárias, artísticas e científicas, garante, por ação governamental, o direito constitucional expresso no Art. 153, § 25. “Assim – afirma o Deputado Léo Simões – se a Carta Magna define os direitos autorais como uma das garantias constitucionais, é evidente que a vinculação do referido Conselho Nacional de Direito Autoral, como órgão administrativo e normativo do exercício de direitos intelectuais, somente pode ser com o Ministério da Justiça e não com o Ministério da Educação e Cultura”.

E prossegue: “Em face do exposto, a vinculação do CNDA ao MEC viola clara disposição constitucional e ofende a legislação que ditou as diretrizes da estrutura da Administração Pública Federal. Essa distorção tem causado graves prejuízos aos titulares de obras artísticas e literárias, no que respeita ao exercício de seus direitos, por não poderem contar os autores, no quadro atual, com a efetiva participação dos órgãos do Ministério da Justiça quando violados os seus direitos”.

Por ser de importância, vamos até o final da justificativa: “Como consequência dessa situação, o próprio Governo Federal se tem desgastado à exaustão junto à opinião pública, pois o órgão incumbido de dar proteção aos autores não pode atender aos reclamos eficientemente, em virtude de suas limitações administrativas”.

Em uma primeira análise, a Coordenadoria Jurídica do CNDA examinou o Projeto em questão, defendendo seu atual enquadramento no organograma da Administração Federal com palavras do ex-Presidente do órgão, Doutor José Carlos Costa Netto, “quando foi levantada a idéia de se vincular o CNDA ao Ministério do Trabalho, em razão de confundir, algumas vezes, direito autoral com salário”.

No seu arrazoado, o ilustre autoralista justificou a permanência do CNDA junto ao MEC, não só pela tradição estabelecida a partir de sua implantação, em 1976, como também pela própria experiência internacional, vinculação do assunto ao órgão da ONU dedicado à educação, à cultura e à ciência segue exemplo de inúmeros países, que relacionam “órgão dessa natureza a ministérios da cultura”.

Segundo as palavras citadas, a “propriedade intelectual é o direito legal que resulta da atividade intelectual no domínio industrial, científico, literário ou artístico. As leis que protegem a propriedade intelectual, ou direito intelectual, assumem relevo especial, sobretudo porque, ao garantir expressão estatucional aos direitos econômicos e

morais dos autores sobre suas obras, promovem o desenvolvimento cultural de uma Nação”.

Conclui a Coordenadoria Jurídica que, “SMJ, inexistente violação à subordinação do Conselho Nacional de Direito Autoral ao Ministério da Educação e Cultura”, sugerindo, entretanto, competente análise e decisão do Egrégio Plenário.

Aceitando a sugestão da CIU, o Senhor Presidente encaminhou o processo a este Conselheiro.

É o Relatório.

II – Análise

O problema de subordinação de órgãos a esse ou àquele Ministério é, na realidade, da esfera de política administrativa dos governantes. É claro que existe uma divisão de áreas, principalmente arrumadas em dois grandes grupos – o econômico e o social – que dão uma ordem administrativa ao Poder Executivo. Mas nem sempre a localização de órgãos do segundo e do terceiro escalões é feita de modo a congregar atividades da mesma natureza ou afins, haja vista a movimentação de muitos deles de um Ministério para outro, com a finalidade até de entender situações políticas momentâneas.

Há administradores que defendem a idéia de poucos Ministérios, enquanto há os que os multiplicam. O natural aumento da complexibilidade administrativa vai tornando necessária uma constante revisão de procedimentos, acomodando-se aqui ou acolá os assuntos da administração pública, sempre rumo ao aperfeiçoamento. Hoje, por exemplo, não se poderia entender a reunião, em um mesmo ministério, de assuntos que, numa análise mais objetiva, estão profundamente ligados – como é o caso da Educação, da Cultura e da Saúde – mas cujas respectivas proporções assumem especial significado na vida da Nação e devem, portanto, ter tratamento administrativo específico.

Entretanto, porque não pensar na reunião da Saúde com a Previdência Social, ou, pelo menos, das áreas de saúde dos dois Ministérios? E assim por diante, unindo ali, separando aqui, suprimindo alhures.

Na realidade, tudo depende de estilo administrativo, imposto sempre pela própria personalidade de governantes ou de grupos políticos que assumem os governos.

No caso que nos interessa – a transferência do Conselho Nacional de Direito Autoral para a esfera do Ministério da Justiça – a situação não é diferente. Não foi à toa que já se defendeu o seu posicionamento junto ao Ministério do Trabalho e até mesmo ao Ministério da Indústria e Comércio. E, agora, com a maior das boas in-

tenções, mas amparadas por razões discutíveis, quer o Deputado Léo Simões transferir-lo para a área da Justiça.

Como o assunto já evoluiu na área parlamentar — o que veremos adiante — aproveitarei a oportunidade para deter-me sobre o mérito e tecer algumas considerações sobre a real situação do nosso querido Conselho.

Em primeiro lugar, antes de levá-lo para a área da justiça, ou para qualquer outra parte, façamos justiça a ele!

Não se pode aceitar que, em sua justificativa, diga o ilustre parlamentar — em que pese, como já afirmei, seu interesse em auxiliar a área autoral — que o CNDA, por sua posição em campo “tem causado graves prejuízos aos titulares de obras artísticas e literárias” e que “o próprio Governo Federal se tem desgastado à exaustão junto à opinião pública”, em virtude de “limitações administrativas” do órgão.

Talvez a opinião pública não esteja informada sobre o zelo e os inumeráveis benefícios com que os autores têm sido contemplados, não obstante alguns equívocos que se possam ter cometido, ao longo desse não muito longo período de quase nove anos de existência. Mas daí a considerar que há desgaste do Governo Federal, pela ação deficiente do Conselho, há evidente exagero.

Por outro lado, também não é correto afirmar que há distância entre o CNDA e os órgãos administrativos do Ministério da Justiça, sugerindo o entendimento que estes poderiam amparar melhor o Conselho em suas necessidades. O Ministério da Justiça tem assento neste Colegiado e, acredita hoje o seu modesto mas atento representante, que a área que represento sempre estará à disposição do CNDA, embora não tenha dado bom exemplo em recente processo, quando a análise pouco informada de alguns de seus juristas causou claro prejuízo a titulares de obras musicais. Não seria, portanto, a disposição constitucional que levaria o Ministério da Justiça a melhor entender direitos que a própria Constituição e a legislação especial garantem aos autores de obras intelectuais.

Assim como não tem sido — é importante que se frise — a proximidade com a área cultural, pela proteção que dá ao patrimônio artístico e literário, que tem feito o CNDA merecedor de maior atenção e prestígio do Ministério da Educação e Cultura. Pelas próprias dificuldades do Ministério, absorvido em assuntos emergenciais providenciados quase diariamente pela área da educação, o CNDA, como filho mais novo, não tem conseguido, afora o esforço de seus dirigentes e funcionários, e da boa vontade de alguns poucos dirigentes do MEC, a proteção necessária para dar vãos mais altos, dignos das asas protetoras pelas quais sonham os autores.

É, portanto, mais uma questão de determinação política do que de posicionamento administrativo.

E é o que se espera, em um momento de nossa história em que são aguardadas mudanças significativas na filosofia administrativa do Governo Federal, que aconteça em relação ao CNDA, talvez melhor compreendido no organograma do futuro Ministério da Cultura, de quase certa e imediata criação.

Traçadas estas considerações quanto ao mérito do Projeto, é preciso que se registre que, pouco antes do recesso parlamentar de dezembro – a 28 de novembro de 1984 – a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados aprovou, à unanimidade, voto do relator do mesmo, Deputado Otávio Cesário, no qual ele manifesta que a “Constituição Federal, em seu Art. 81, item V, reserva exclusivamente ao Presidente da República dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal”. E conclui: “A vinculação pretendida, é, pois, inconstitucional. Pelo exposto, voto pela inconstitucionalidade deste Projeto de Lei nº 4.321, de 1984”.

De fato, o preceito constitucional é claro, o que torna a medida parlamentar insubsistente. Permitiu-nos, entretanto a grata satisfação de defender uma visão mais atenta sobre as necessidades deste órgão, por parte das autoridades responsáveis pelo próximo Governo.

III – Voto

Tendo em vista a consideração da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados sobre o Projeto de Lei, pela inconstitucionalidade do mesmo, sugiro a sua devolução ao Gabinete da Senhora Ministra da Educação e Cultura, com amparo nos mesmos motivos.

Brasília, 11 de fevereiro de 1985.

Cleto de Assis
Conselheiro Relator

IV – Decisão do Colegiado

Parecer aprovado, à unanimidade, na 128ª Reunião Ordinária.

Brasília, 14 de fevereiro de 1985.

Joaquim Justino Ribeiro
Presidente

D.O.U 25.2.85 – Seção I, pág. 3048