

Parecer nº 77/85

Aprovado em 27/11/85 – Processo nº 23003.000485/85-01

Interessado: Coordenadoria Parlamentar do minC

Assunto: Projeto de Lei nº 5.865/85, de autoria do Deputado Israel Dias Novaes.

Relator: Conselheiro Antônio Chaves

Ementa

Projeto de Lei. Extinção do CNDA. Criação do INDA e do DDAP. Rejeição ao projeto.

I – Relatório

O Projeto de Lei nº 5.865, de 1985, DCN, I de 02.08.1985, p. 7401, do nobre Deputado Israel Dias Novaes é constituído por dez artigos principais.

O primeiro objetiva extinguir o Conselho Nacional de Direito Autoral – CNDA, criando, em substituição, o Instituto Nacional de Direitos Autorais – INDA.

Conselho, na acepção comum de direito privado, significa uma assembleia encarregada de decidir a respeito dos assuntos submetidos à sua apreciação e deliberação. Será, então, nas associações e sociedades, uma **comissão** a que são outorgados poderes judicantes, consultivos ou deliberativos sobre assuntos referentes à economia interna das mesmas.

No âmbito do Direito Público Administrativo, no entanto, designa, no conceito de DE PLÁCIDO E SILVA, **Vocabulário Jurídico**, Rio, Forense, 7ª edição, 1982, “a corporação ou o departamento público, a que se cometem atribuições para dar parecer ou deliberar sobre vários assuntos de ordem administrativa ou de interesse público, submetidos a seu estudo, apreciação, discussão, aprovação ou solução”.

II – Análise

Criado pela Lei nº 5.988/73, o Conselho Nacional de Direito Autoral é por esta qualificado (Art. 116), como “órgão de fiscalização, consulta e assistência no que diz respeito aos direitos de autor e direitos que lhes são conexos”.

Considera o grande especialista italiano PIOLA CASELLI dispensável qualquer comentário para realçar a importância de um órgão dessa natureza: “representa uma necessidade que decorre do desenvolvimento que as obras do engenho, e mais

ainda a sua difusão, adquiriram, tanto em sentido cultural, como social, econômico e político, na época moderna".

O valor desses órgãos recebeu a chancela, que não poderia ser mais expressiva, do relatório **"Need for "National Chambers of Copyright" in Developing Countries"**, de 10.12.1982, elaborado pelo Bureau Internacional da Organização Mundial da Propriedade Intelectual, Comitê Permanente do Programa Permanente da OMPI para o Desenvolvimento e Cooperação Relativa ao Direito de Autor e Direitos Conexos, discutido em sua 5ª sessão, em Nova Dehli, de 25 a 29.01.1983, como eficiente infra-estrutura para implantação da proteção do direito de autor sob relevante legislação internacional e convenções internacionais.

Por **instituto**, na acepção entre várias outras, que aqui interessa, entende-se corporação artística a religiosa, cultural, científica de educação, de previdência, de assistência social, econômica, política, etc. Implica, de acordo com o mesmo dicionarista, na significação do **regime particular** imposto à corporação, em virtude das regras ou bases, em que foi instituída.

É dentro dessa diferente perspectiva que o Art. 2º do Projeto atribui ao INDA a função de "órgão de estudos, consulta e assistência, sem atribuições normativas e decisórias, no que diz respeito a direitos de autor" discriminando várias incumbências, nenhuma das quais, no entanto, de caráter decisório.

Não se percebe, "data vénia", qualquer vantagem nessa mudança de estrutura e de finalidades, degradando o Conselho da sua posição e autoridade decorrentes da função pública relevante que lhe confere a LDA, outorgando-lhe o Art. 117, competência para, entre muitas outras atribuições:

"I – determinar, orientar, coordenar e fiscalizar as providências necessárias à exata aplicação das leis, tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil, sobre direitos do autor e direitos que lhes são conexos;

II – autorizar o funcionamento, no País, de associações de que trata o título antecedente, desde que observadas as exigências legais e as que forem por ele estabelecidas; e, a seu critério, cassar-lhes a autorização, após, no msnimo, três intervenções, na forma do inciso seguinte;

III – fiscalizar essas associações e o Escritório Central de Arrecadação e Distribuição a que se refere o Art. 115, podendo neles intervir quando des cumprirem suas determinações ou disposições legais, ou lesarem, de qualquer modo, os interesses dos associados;

IV – fixar normas para a unificação dos preços e sistemas de cobrança e distribuição de direitos autorais";

Passaria a cuidar apenas, na forma do Art. 2º do Projeto, de:

- "I – emitir pareceres sobre a conveniência de alteração, pelas vias competentes, de normas de ordem interna ou internacional, sobre direitos de autor de obras artísticas e literárias e dos direitos que lhes são conexos;
- II – realizar estudos e oferecer propostas para o aperfeiçoamento legislativo das normas de proteção aos direitos de autor de obras artísticas e literárias e dos direitos que lhes são conexos;
- III – manifestar-se sobre pedidos de licenças compulsórias previstas em tratados e convenções internacionais, mantendo para tal fim o Centro Brasileiro de Informações sobre Direitos Autorais, em conexão com o Centro Internacional de Informação sobre Direito de Autor, mantido pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura);
- IV – manter e administrar o Fundo de Estímulo à Produção de Obras Intelectuais (FEPOI) que promoverá, inclusive, a instituição de prêmios, bolsas de estudo e de pesquisa, bem como, auxiliar entidades de titulares de direitos de autor de obras artísticas e literárias e de direitos que lhes são conexos em seus serviços de assistência social;
- V – participar da preservação de direitos morais de obras caídas no domínio público, na forma da lei e das obras e autores protegidos, mediante requerimento dos interessados; e
- VI – organizar e manter o Museu Nacional de Direito Autoral".

Eliminado, no entanto, o órgão competente para fiscalizar as associações de titulares de direitos de autor e dos que lhes são conexos, quem é que irá exercer, com autoridade, essa vigilância?

A solução é tanto mais perigosa porquanto o Art. 4º autoriza a reversão em favor dos serviços de assistência social das quantias creditadas e não reclamadas no prazo de cinco anos, sabido como é que devido à dificuldade de controlar o cumprimento do dispositivo, já ocorreram casos de desvios dessas verbas, sem que se possa averiguar o verdadeiro destino.

À criação de um Departamento de Direitos Autorais Patrimoniais (DDAP), no âmbito do Ministério da Justiça, atribuindo-lhe atualizadas e completadas, as incumbências que atualmente competem ao CNDA, como resulta explicitamente do item XII do Art. 6º, outra coisa não faz se não estabelecer uma dualidade de subordinação do sistema, em parte ao Ministério da Cultura (Art. 2º) e em parte ao Ministe-

rio da Justiça (Art. 6º) destinada a criar conflitos de competência e confusões dificilmente deslindáveis.

O § 1º do Art. 7º do Projeto admite possa o Departamento de Direitos Autorais Patrimoniais (DDAP), do Ministério da Justiça, autorizar o funcionamento de outras associações privadas, formadas por associações de defesa de direitos distintos daqueles compreendidos no objetivo do ECAD, destinadas a estabelecer a arrecadação, e unificadas.

A finalidade do ECAD é arrecadar e distribuir os direitos relativos à execução pública, inclusive através da radiodifusão e da exibição cinematográfica, das composições musicais ou lítero-musicais e de fonogramas.

O ideal seria reformular o Art. 115, que assim dispõe para abranger várias associações de direitos distintos, que precisam efetivamente ser incentivadas, e não criar outros tantos ECADs, burocratizando ainda mais a organização e a estrutura do sistema de arrecadação.

Louvável, sem dúvida, a intenção manifestada na justificação de melhorar o sistema de participação fiscalizadora e estimuladora do Estado na área de criação e proteção às obras intelectuais, como reivindica a Justificação, nesta nova fase republicana que se inaugura.

Mas isto não será certamente com a proposição básica de dividir as funções do CNDA, ficando umas com o Instituto Nacional de Direito Autoral, vinculado ao Ministério da Cultura, e outras com o Departamento de Direitos Autorais Patrimoniais, integrante do Ministério da Justiça.

Essa tentativa de retirar o CNDA do âmbito do Ministério da Cultura não é de agora.

O Decreto nº 84.252 além de conceituar o Conselho em seu Art. 1º, subordinou-o ao Ministério da Educação e Cultura. Pareceu essa, aos Ministros da Justiça, da Educação e Cultura, do Trabalho, e Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, que subscreveram a Exposição de Motivos nº 467, de 15.09.1975, a solução mais adequada, motivo das atividades do Colegiado estarem compreendidas, prevalentemente, na área de competência daquela Secretaria de Estado, na forma prevista pelo Art. 39 do Decreto-lei nº 200, de 25.02.1967.

A vinculação de órgãos dessa natureza ao Ministério da Educação, frisa JOSÉ CARLOS COSTA NETO, então Presidente do CNDA em relatório das atividades do ano de 1982, é regra em muitos países, entre os quais cita: Bulgária, Chile, Colômbia, Costa Rica, Checoslováquia, Japão, México, Paraguai, Peru, Filipinas, Portugal, Espanha, Tunísia, Dinamarca, Equador, Hungria e Angola.

Lembra haver, em especial, na Lei 5.988/73, um capítulo, o III, destinado às obras intelectuais ou bens culturais protegidos, que guardam absoluta afinidade com a área de atuação do Ministério da Educação e Cultura, envolvendo, até, a participação direta de órgãos vinculados à sua estrutura, como a Biblioteca Nacional, Escola de Música e a Escola de Belas-Artes da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Ali são materializadas as formas por meio das quais se processam os registros dos bens culturais provenientes da criação intelectual.

Destaca, também, o Fundo de Direito Autoral, cujas receitas destinam-se a objetivos estritamente culturais, relacionados no Art. 119 da Lei nº 5.988/73.

As finalidades culturais do CNDA justificavam, assim, sua vinculação ao Ministério da Educação e Cultura, cuja área de competência, conforme dispõe o Decreto nº 81.454, de 17.3.1978, é a seguinte, no entanto, já alterada face à criação do Ministério da Cultura:

01. educação, ensino (exceto o militar); magistério;
02. cultura – letras e artes;
03. patrimônio histórico, arqueológico, científico, cultural e artístico;
04. desportos.

Até nesta última, que não consiste propriamente a área de cultura do Ministério da Cultura, exige-se a atuação do CNDA, devido à necessidade de o Conselho cuidar do "Direito de Arena".

Pela mera confrontação do conceito de salário, com o qual algumas vezes se confunde direito autoral, levando a idéia de vincular o CNDA ao Ministério do Trabalho, podia-se identificar a profunda diferença existente entre eles: direito autoral é um direito de propriedade, não um direito do trabalho. Por isso a remuneração devida pelo usuário da propriedade intelectual a título de direito autoral aproxima-se mais a um aluguel que a um salário.

Salienta, ainda, que a finalidade do CNDA não encontra abrigo na área de competência do Ministério do Trabalho, cuja abrangência é definida pela Lei nº 6.036, de 01.05.1974.

Houve, é certo, propostas como a constante do Projeto de Lei nº 4.321/84, do Deputado Léo Simões, DCN, 1, de 20.09.1984, pág. 10.272, encaminhada ao Poder Legislativo pelo Sindicato Nacional dos Compositores Musicais, para subordinar o CNDA ao Ministério da Justiça, por entender que, subordinado ao Ministério da Educação e Cultura, não atenderia o CNDA "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 25.02.1967".

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 áreas já indicadas.

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

É a tese que a Sociedade Brasileira de Intérpretes e Produtores Fonográficos – SOCINPRO, sempre defendeu, invocando o § 25 do Art. 153 da Constituição Federal, que atribui aos autores o direito exclusivo de utilizar suas obras e o aludido Decreto-lei.

Em ofício de 23.07.1985, dirigido ao Ministro da Justiça, reiterou essa posição, que também foi a do Ministro José Carlos Moreira Alves, autor do projeto que se converteu na LDA.

Seria manifesta a incompetência do Ministério da Cultura para assegurar aos cidadãos as garantias individuais que aquele diploma assegura.

Acresce que uma das atribuições, além de outras do CNDA, consiste na “determinação, orientação, coordenação e fiscalização das providências necessárias à exata aplicação das leis, tratados e convenções internacionais”.

Ora, esta seria tarefa precípua de um Ministério que disponha dos meios para a consecução desses fins, ou seja, do Ministério da Justiça.

Reiterou sua reivindicação em ofício encaminhado, no dia 13.08.1985, ao Presidente da República, acrescentando nada ter a ver os aspectos culturais que envolvem a atividade dos artistas intérpretes e executantes com as tarifas e respectiva cobrança dos empresários de espetáculos públicos, com sua recalcitrância, com a complexa mecânica administrativa da distribuição entre titulares e com a interdição das casas de diversões que desrespeitam as normas legais de proteção aos direitos de autor e conexos. São tarefas da órbita policial, alheias à competência da prestigiosa Pasta da Cultura, desaparelhada para assegurar os legítimos proveitos dos criadores intelectuais.

A SOCINPRO não estava isolada no sustento da tese: o Sindicato Nacional dos Compositores Musicais participa da mesma, havendo provocado inclusive a apresentação de um Projeto de Lei nesse sentido, e a UBC – União Brasileira de Compositores, expressou igual pensamento.

Mas o CNDA, pelo seu plenário (Proc. nº 23003.001001/84 DOU, I, 25.02.85 p. 3048), repeliu, à unanimidade, em data de 13.02.1985, a idéia, decidindo, conforme ementa:

“Nos termos do Art. 81 item V da Constituição Federal, compete privativa-

mente 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”.

Refutou o relator, Conselheiro Cleto de Assis, na parte fundamental de seu extenso voto “tenha o CNDA, por sua posição, 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 nove anos de existência. Mas daí a considerar que há desgaste do Governo Federal, pela ação deficiente do Conselho, ocorria 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... 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”.

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

E era o que se esperava, em um momento de nossa história em que eram aguardadas mudanças significativas na filosofia administrativa do Governo Federal, que acontecesse em relação ao CNDA, talvez melhor compreendido no organograma do Ministério da Cultura.

Quanto ao mérito do Projeto, registra que, pouco antes do recesso parlamentar de dezembro – a 28.11.1984 – 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, atribuição 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”.

III – Voto

Israel Dias Novaes é um dos deputados que mais atenção e vigilância tem dedicado à evolução do direito autoral no Brasil.

Mas sua preocupação não será profícua enquanto se traduzir em iniciativas que apenas revelam a pretensão de atribuir ao CNDA responsabilidades que absolutamente não lhe cabem, dando excessiva ressonância a reclamações provenientes de pessoas notoriamente engajadas numa campanha de descrédito desse órgão.

O CNDA só pode operar, em termos práticos, através do ECAD. Contra este levantam-se muitas associações de titulares de direitos de autor e dos que lhes são conexos, justamente para gozarem da mais ampla liberdade de ação, sem qualquer vigilância.

Não será, certamente, com bons propósitos, pois administradores bem intencionados estão sempre prontos e dispostos a prestarem contas.

Tem-se esforçado o CNDA por exercer as atribuições que o Art. 117 da LDA lhe atribui. E gravíssimas irregularidades foram denunciadas e sanadas, não somente através da rigorosa fiscalização das prestações de contas anuais, muitas rejeitadas, outras sanadas através de paciente aconselhamento, como até mesmo por meio de reiteradas intervenções, remédio heróico a que recorre apenas nos casos de maiores irregularidades.

Se tais medidas nem sempre dão o resultado esperado, é mais por uma questão de falhas do elemento humano e de disponibilidade de recursos.

Apenas através da renovação de valores, da formação de novos elementos dedicados, entusiasmados, é que, paulatinamente, irá melhorando o ambiente, não por meio de modificações legislativas que, por mais louvável que seja a intenção, de maneira alguma correspondam à necessidade de simplificação e dinamismo que a vida moderna exige de todos quantos pretendam prestar serviços à causa do direito de autor.

Opinamos, assim, pela não aprovação do Projeto.

De São Paulo para Brasília, 27 de novembro de 1985.

Antônio Chaves
Conselheiro Relator

IV – Decisão do Colegiado

O Colegiado, à unanimidade, aprovou o parecer do Relator.

Brasília, 27 de novembro de 1985.

Hildebrando Pontes Neto
Presidente em exercício

D.O.U 10.12.85 – Seção I, pág. 18128