



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 1.949/AsJConst/SAJ/PGR

Ações diretas de inconstitucionalidade 5.062 e 5.065/DF

Relator: Ministro **Luiz Fux**

Requerentes: Associação Brasileira de Música e Artes (Abramus); Associação de Músicos, Arranjadores e Regentes (Amar); Sociedade Musical Brasileira (Sombrás); Associação de Intérpretes e Músicos (Assim); Sociedade Brasileira de Autores, Compositores e Escritores de Música (Sbacem); Sociedade Independente de Compositores e Autores Musicais (Sicam); Sociedade Brasileira de Administração e Proteção de Direitos Intelectuais (Socinpro); Escritório Central de Arrecadação e Distribuição (Ecad)

Interessados: União Brasileira de Compositores (UBC)
Presidente da República
Congresso Nacional

Ações diretas de inconstitucionalidade. Lei 12.853, de 14 de agosto de 2013 (altera a Lei do Direito Autoral). Gestão coletiva de direitos autorais. Manifestação sobre audiência pública realizada em 17 de março de 2014. Inexistência de vícios formais e materiais de inconstitucionalidade no diploma. Ratificação das razões expostas nos pareceres anteriormente ofertados.

I. RELATÓRIO

O Procurador-Geral da República, em atendimento ao despacho de 2 de abril de 2014, constante da peça 69 dos autos eletrônicos da ADI 5.062/DF e da peça 54 da ADI 5.065/DF, manifesta-se sobre os

pontos debatidos na audiência pública promovida no dia 17 de março de 2014.

Na ocasião, ouviram-se membros do Congresso Nacional, juristas, representantes da comunidade artística e agentes da administração pública e profissionais que atuam, direta ou indiretamente, com temas relacionados à propriedade intelectual.

A manifestação dos palestrantes foi relevante para reforçar as convicções que embasaram os pareceres oferecidos por esta Procuradoria-Geral da República em ambas as ações diretas.

Destacam-se, a seguir, alguns dos principais temas suscitados na ocasião.

II. A SUPERVISÃO ESTATAL SOBRE A GESTÃO COLETIVA DE DIREITOS AUTORAIS

A ineficiência, a opacidade e a injustiça do atual sistema de gestão coletiva de direitos autorais no Brasil, gerido pelo ESCRITÓRIO CENTRAL DE ARRECADAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO (ECAD), ao longo do tempo, foi tema de nada menos do que cinco comissões parlamentares de inquérito (CPIs), no Congresso Nacional e em assembleias legislativas, conhecidas como “CPIs do Ecad”.

Conforme expuseram os Senadores HUMBERTO COSTA e RANDOLFE RODRIGUES, relatores do Projeto de Lei do Senado 129 de 2012, a Lei 12.853, de 14 de agosto de 2013, foi fruto do trabalho desenvolvido pela última dessas comissões, constituída no Senado Federal e concluída em 2012. Levou em conta importantes irregularidades por ela apuradas,

tais como: (i) fraudes em cadastros de titulares de obras musicais; (ii) substituição imotivada de serviço de auditoria externa pelo Ecad; (iii) pagamento de prêmios por participação nos resultados para funcionários do escritório; (iv) distribuição, entre executivos, de valores originalmente referentes a honorários advocatícios de sucumbência; (v) apropriação indevida de créditos retidos decorrentes de execução de direitos autorais; (vi) exclusão imotivada de associações que atuavam na gestão coletiva de direitos autorais dos quadros do Ecad; e (vii) formação de cartel.¹

CARLOS EMMANUEL JOPERT RAGAZZO, Superintendente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), destacou problemas verificados em julgamento administrativo promovido por aquele conselho, como: (i) criação, pelo ECAD, de barreiras à entrada de novas associações no sistema de gestão coletiva; (ii) falta de representação dos autores perante o escritório; (iii) falta de transparência na sua atuação; (iv) abusividade na fixação de preços cobrados a título de direitos autorais; (v) incorreções no repasse de valores arrecadados aos titulares.

RAGAZZO observou, ainda, que a atividade de gestão coletiva de direitos autorais é exercida pelo ECAD sob regime de monopólio legal. A interferência estatal, nos termos da lei questionada, busca reduzir a ineficiência do sistema, corrigir distorções que o monopólio gera e aumentar o percentual de repasse aos autores, representando incentivo à produção artística nacional.

¹ Grande parte das conclusões da CPI do Senado encontra-se transcrita nas fls. 11-16 do parecer oferecido pela Procuradoria-Geral da República na ADI 5.062/DF e também foi exposta em nota técnica elaborada pela Diretoria de Direitos Intelectuais do Ministério da Cultura, no doc. 35 daquele processo eletrônico.

MARCOS ALVES DE SOUZA, Diretor de Direitos Intelectuais do Ministério da Cultura, expôs que, no regime anterior, o próprio Estado não sabia como as entidades de gestão de direitos autorais trabalhavam e se as cobranças efetivadas pelo Ecad eram justas. Para ele, o avanço tecnológico e o aumento exponencial dos direitos arrecadados deveriam haver acarretado redução das taxas praticadas pelo escritório, o que não se verificou até hoje.

Conforme defendeu esta Procuradoria-Geral da República nos pareceres, a supervisão estatal decorre do interesse público subjacente à gestão coletiva de direitos autorais. Tal atividade não se classifica como tipicamente associativa, porquanto as entidades que a exercem, além de administrar recursos de terceiros, com natureza alimentar, desempenham a relevante função social de concretizar outros valores constitucionalmente protegidos que transcendem interesses meramente privados dos envolvidos, tais como a justa remuneração dos autores, a liberdade de expressão artística, intelectual e de comunicação e a valorização e a difusão das manifestações culturais (arts. 5º, IX e XXVII, e 215 da Constituição da República).

Diante dos dados expostos na audiência, pode-se concluir que a Lei 12.853/2013 não pretendeu promover “intervenção estatal indevida na propriedade privada”² nem transferir ao poder público a gestão coletiva dos direitos autorais,³ mas tão somente criar mecanismos de su-

² Argumento defendido pelo maestro LUIS COBOS, Presidente da FEDERAÇÃO IBERO-LATINO-AMERICANA DE ARTISTAS, INTÉRPRETES E EXECUTANTES (FILAIE), e pelo professor GESNER OLIVEIRA, do Departamento de Planejamento e Análise Econômica Aplicados à Administração da FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, entre outros.

³ Argumento defendido pelo advogado SYLVIO CAPANEMA DE SOUZA.

pervisão do sistema, para conferir transparência, isonomia, eficiência, idoneidade e segurança à arrecadação e à distribuição do aproveitamento econômico de direitos autorais e, por conseguinte, sanar numerosas, crônicas e graves distorções, as quais restaram confirmadas pelo relato de diversos dos expositores presentes à audiência pública.⁴

III. RESTRIÇÃO DE VOTO E DE DIREÇÃO A TITULARES DE DIREITOS AUTORAIS

Alguns expositores⁵ trouxeram críticas às disposições da Lei 12.853/2013 que limitam aos titulares originários de direitos autorais o voto e o exercício de cargos de direção nas associações nacionais de direito de autor, uma vez que impossibilitariam a participação de sucessores e de editores de música na administração dessas entidades. Tais disposições encontram-se no art. 97, §§ 5º e 6º, da lei (sem destaque no original):

Art. 97. [...]

§ 5º. Apenas os **titulares originários** de direitos de autor ou de direitos conexos filiados diretamente às associações nacionais poderão **votar ou ser votados nas associações** reguladas por este artigo.

§ 6º. Apenas os **titulares originários** de direitos de autor ou de direitos conexos, nacionais ou estrangeiros domiciliados no Bra-

⁴ Também defenderam a necessidade de criação de mecanismos de supervisão estatal do sistema de gestão de direitos autorais a Deputada Federal JANDIRA FEGHALI; o músico e compositor ROBERTO FREJAT; o Embaixador PAULO ESTIVALLET DE MESQUITA, do Ministério das Relações Exteriores; a produtora PAULA MAFRA LAVIGNE; RONALDO LEMOS, do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional; VICTOR GAMEIRO DRUMMOND, do Instituto Latino de Direito e Cultura, e DENIS BARBOSA, do Instituto Brasileiro de Propriedade Intelectual.

⁵ Nesse sentido posicionaram-se MARCELO CAMPELO FALCÃO, Presidente da UNIÃO BRASILEIRA DE EDITORAS DE MÚSICA (UBEM), e o músico e compositor ROBERTO BATALHA MENESCAL.

sil, filiados diretamente às associações nacionais poderão **assumir cargos de direção** nas associações reguladas por este artigo.

Para MARCELO CAMPELO FALCÃO, Presidente da UNIÃO BRASILEIRA DE EDITORAS DE MÚSICA (UBEM), os dispositivos teriam expropriado os editores musicais e os sucessores de titulares de direitos autorais do direito de votar e de ser votados nas associações que integram, bem como de participar dos conselhos de gestão das entidades.

Não obstante, o intuito da norma foi prestigiar a desconcentração de poder nas associações de direitos autorais, para permitir gestão mais democrática, conforme observou com propriedade a Deputada Federal JANDIRA FEGHALI, em sua exposição.

De acordo com RONALDO LEMOS, membro do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional e Diretor de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro, no regime anterior à Lei 12.853/2013, os autores, além de ceder direitos patrimoniais às associações, para que promovessem a cobrança e distribuição, também eram expropriados do direito de voto nas assembleias das entidades, o qual era a elas cedido compulsoriamente. Tal sistemática fazia que as entidades com arrecadação de direitos autorais mais elevada possuísem maior influência nas decisões.

A situação foi bem retratada nas fls. 6-7 da nota técnica elaborada pelo Diretor de Direitos Intelectuais do Ministério da Cultura, MARCOS ALVES DE SOUZA, a qual se encontra no documento 35 da ADI 5.062/DF (sem destaque no original):

Uma outra suposta inconstitucionalidade apontada pela ADI se daria em torno da suposta expropriação do direito de uma categoria de titulares de direitos autorais, os titulares derivados, de participar das deliberações concernentes ao aproveitamento econômico desses direitos. Como se sabe, os titulares derivados são aqueles que adquirem a condição de titulares de direitos autorais por força de contratos de cessão de direitos ou em função da sucessão prevista na Lei civil. No caso dos contratos, o alvo das peticionárias são as editoras musicais. Os contratos de edição musical são, por sua natureza, contratos de licenciamento de direitos. No entanto, **tem sido praticado no Brasil a inclusão de cláusulas de cessão que tornam as editoras musicais titulares (derivados) de direitos autorais. Ocorre que tais contratos se limitam a alguns direitos patrimoniais do autor, não transferindo a representação política do autor para a editora/concessionária.** Assim, nada mais normal que a Lei venha a restringir certos cargos de direção das associações de gestão coletiva aos titulares originários. Isso fica ainda mais evidente se se fizer um simples raciocínio de ordem matemática. Pense-se hipoteticamente em um autor/compositor que tenha apenas uma obra musical em seu repertório, e que essa obra tenha sido cedida, por meio de contrato de edição, a uma editora musical. Por outro lado, suponha-se um outro autor que tenha mais de cem canções de sua autoria, nenhuma delas editada ou cedida a qualquer um. No primeiro caso, a prosperar a defesa das peticionárias, aquela única canção reverteria em dois votos, enquanto que o segundo caso implicaria em apenas um voto.

Cabe recordar que o objeto da proteção autoral é a obra, sendo o sujeito da proteção o autor. Assim, **a permissão de que se tenha uma dupla representação política para cada obra, como defendem as peticionárias, leva a uma situação em que as editoras musicais estariam, sempre, em uma posição privilegiada na tomada de decisões dentro das associações, uma vez que controlam um repertório sempre maior do que o de qualquer autor. Essa, inclusive, é a situação atual do sistema de gestão coletiva na área musical no Brasil, conforme apontado nas diversas CPIs supracitadas.** Não à toa vários países no mundo restringem a participação de editoras musicais em cargos de direção de associações de gestão coletiva de autores.

[...] Da mesma forma que ocorre com os contratos, a sucessão não transfere a representação política do autor para herdeiros e sucessores, senão somente o gozo de seus direitos patrimoniais de autor.

Destaca ainda a nota técnica que a própria UNIÃO BRASILEIRA DE COMPOSITORES (UBC), maior associação integrante do ECAD, possui, em seu estatuto, disposição expressa que exclui herdeiros do direito de deliberar e votar em assembleias gerais (fl. 7, doc. 35 da ADI 5.062/DF).

A Informação 350/2013/Conjur-MinC/CGU/AGU (anexa ao doc. 35 da ADI 5.062/DF), elaborada pelo Coordenador-Geral de Direito da Cultura Substituto, da Advocacia-Geral da União, também deixa clara a finalidade das disposições veiculadas pela Lei 12.853/2013:

[...] Não é correto inferir, todavia, que destas inovações legislativas resulte tratamento anti-isonômico entre detentores de direitos ou qualquer violação ao princípio constitucional da igualdade, pois não há como se reclamar tratamento jurídico isonômico entre indivíduos que não se encontrem em situação isonômica.

Há um claro propósito na nova legislação em dar aos titulares originários de direitos autorais maior poder de decisão na condução das atividades das associações que representam seus interesses, e esta tendência se justifica na medida em que estes titulares são os que efetivamente participam da produção do conteúdo imaterial que compõe esta modalidade de propriedade intelectual. Sem estes, sequer haveria propriedade intelectual dos demais. Logo, não havendo isonomia de fato entre estas categorias de indivíduos, não há inconstitucionalidade na sua discriminação, desde que, obviamente, o regime jurídico distinto seja instituído pelas formas constitucionalmente admitidas, quais sejam, pela reserva de lei ou pela autonomia contratual, onde a lei é lacunosa. O que ocorre, aqui, é uma mudança de um regime contratual para um regime legal no processo decisório destas associações; se ele é mais ou menos justo com esta ou aquela categoria de associados, trata-se de questão inerente ao processo legislativo, uma vez que

não esteja caracterizada a inconstitucionalidade do modelo. [fls. 5-6 da informação]

Portanto, as restrições contidas no art. 97, §§ 5º e 6º, da Lei 12.853/2013 caracterizam legítima limitação estatal ao funcionamento das entidades que exercem gestão coletiva de direitos autorais, a qual tem por finalidade coibir abuso de poder econômico no âmbito dessas associações e assegurar efetiva participação política dos autores nas deliberações que digam respeito ao aproveitamento econômico de seus direitos, em prestígio ao art. 5º, XVIII, *b*, da Constituição da República.

IV. PREVISÃO DE VOTO UNITÁRIO POR ASSOCIAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO DO ECAD

Outro ponto alvo de críticas na audiência refere-se às disposições dos arts. 99, § 1º, e 99-A, parágrafo único, da Lei 12.853/2013, os quais submetem as deliberações do ECAD a voto unitário de cada associação que o integre.

Alega-se que tais dispositivos representariam interferência injustificada do Estado na liberdade de auto-organização das associações e veiculariam normas antidemocráticas, ao concederem o mesmo peso a todas associações que compõem o sistema de gestão coletiva de direitos autorais, independentemente do volume de direitos que arrecadem.

Eis o teor dos dispositivos:

Art. 99. [...]

§ 1º. O ente arrecadador organizado na forma prevista no *caput* não terá finalidade de lucro e será dirigido e administrado por meio do **voto unitário de cada associação** que o integra.”

Art. 99-A. [...]

Parágrafo único. As deliberações quanto aos critérios de distribuição dos recursos arrecadados serão tomadas por meio do **voto unitário de cada associação** que integre o ente arrecadador.

Mais uma vez, tem-se legítima interferência do legislador na organização de associação, a qual se justifica pela necessidade de coibir abuso do poder econômico até então verificado na gestão do escritório central de arrecadação e distribuição de direitos autorais.

RONALDO LEMOS e ROBERTO FREJAT defenderam, na audiência pública, a validade e adequação dos dispositivos. O primeiro destacou que o sistema inaugurado pela Lei 12.853/2013, ao conferir voto de igual valor a todas as entidades de direitos autorais, aproximou a gestão coletiva do regime democrático consagrado na Constituição de 1988. Já para o renomado cantor e compositor, voto de igual valor permite que artistas confrontem editoras multinacionais, que antes faziam prevalecer sua vontade sobre a dos autores.

Ainda sobre a questão, convém destacar, novamente, trecho da nota técnica elaborada pela Diretoria de Direitos Intelectuais do Ministério da Cultura (doc. 35 da ADI 5.062/DF, fl. 12):

[...] a participação política igualitária das associações, por meio do voto unitário, é necessária para proteger os interesses da universalidade dos associados, evitando que interesses prevaleçam ou sejam subjugados por conta da maior ou menor aferição pecuniária das associações.

O ECAD e as associações são entidades sem fins lucrativos e não empresas. Portanto, certas regras empresariais, como a do peso da receita administrada, não podem, nem devem, ser aplicadas à gestão coletiva de direitos individuais. Uma vez habilitadas pelo Po-

der Público, nada mais normal que a associação tenha o mesmo peso que as demais dentro do sistema. Admitir o contrário, isto é, que o poder econômico se converta em poder político, seria abrir as portas para uma dominação danosa ao sistema como um todo e aos titulares individualmente. Admitir que, em um sistema de tal natureza, existam associações “administradas”, que não possuem voz nem voto, e mais ainda, que elas sejam submetidas ao pagamento de uma taxa complementar caso não alcancem o piso mínimo fixado pelas demais, é consentir na outorga de um poder discricionário e injustificadamente desigual a uma parcela das integrantes do sistema.

Conforme expôs o parecer ofertado na ADI 5.062/DF, a interferência do legislador na organização das associações justifica-se pela função social que exercem as últimas. Descabe falar em irrestrita liberdade de associação para esse domínio institucional, porquanto o próprio ECAD foi criado por lei, não como manifestação de autonomia de vontade. As entidades que exercem gestão coletiva de direitos autorais enquadram-se na categoria de associações não expressivas, nas quais se admite maior intervenção estatal, conforme ressalta PAULO GUSTAVO GONET BRANCO:

Às sociedades *expressivas* (de cunho espiritual, ideológico) contrapõem-se as *não expressivas* (de finalidades profissionais ou comerciais). Neste último grupo, incluem-se as associações que se dedicam a viabilizar certas atividades essenciais aos associados, sobretudo quando atuam de forma monopolizadora. São também *não expressivas* as associações que exercem, com marcado predomínio na sociedade, uma função social ou econômica relevante. Essas associações, ao contrário das *expressivas*, estão sujeitas a imposições estatais relacionadas com o seu modo de existir, em virtude da pertinência a elas de outros valores constitucionais concorrentes.⁶

⁶ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Comentário ao art. 5º, XVI a XXI, da Constituição. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 310.

Sobre o direito à liberdade de associação, o autor corretamente anota:

A liberdade de associação gera, ao lado da sua feição de direito de defesa – impondo barreira à interferência estatal –, uma obrigação positiva para o Estado. Não obstante o reconhecimento da personalidade jurídica não seja essencial para que a associação se veja protegida constitucionalmente, imperativos de segurança jurídica cobram que o legislador preveja formas de associação que viabilizem aos grupamentos atingir plenamente os seus objetivos. Para isso, não raro, a associação terá que assumir forma disciplinada pelo legislador. Cogita-se, então, aqui, de uma pretensão a que o legislador disponha sobre tipos associativos, do que resulta um aspecto de direito a prestação normativa da liberdade de associação. [...] Reconhece-se, de toda sorte, ao legislador uma liberdade ampla de conformação neste particular, respeitados certos limites, como, por exemplo, o de não se impor a permanência eterna do associado na pessoa jurídica de direito privado e o de não se reduzir, para além do necessário, a margem de auto-organização da própria entidade.⁷

Por prestigiarem a adoção de modelo democrático de gestão do ente arrecadador de direitos autorais e reprimirem casos de abuso de poder econômico, os arts. 99, § 1º, e 99-A, parágrafo único, da Lei 12.853/2013 harmonizam-se com os preceitos do art. 5º, XXVII e XXVII, *b*, da Constituição da República. Igualmente configuram legítima intervenção legislativa na organização do Ecad.

⁷ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Comentário ao art. 5º, XVI a XXI, da Constituição. Obra citada, p. 309-310.

V. COMPATIBILIDADE DA LEI 12.853/2013 COM ACORDOS INTERNACIONAIS E COM LEGISLAÇÕES ESTRANGEIRAS

Merece destaque a compatibilidade da lei com compromissos assumidos pelo Brasil no plano internacional e com legislações estrangeiras sobre proteção ao direito do autor.

O Embaixador PAULO ESTIVALLET DE MESQUITA, Diretor do Departamento Econômico do Ministério de Relações Exteriores, informou que o Itamaraty participou, desde 2007, do Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual, o qual apreciou o processo de reforma da lei de direitos autorais. Segundo ele, a Lei 12.853/2013 observou preceitos da Convenção de Berna para a Proteção das Obras Literárias e Artísticas;⁸ da Convenção de Roma para Proteção aos Artistas Intérpretes ou Executantes, aos Produtores de Fonogramas e aos Organismos de Radiodifusão;⁹ e do Acordo Tríplice da Organização Mundial do Comércio.

Além disso, sua exposição demonstrou não haver norma internacional que restrinja ou padronize a forma como são constituídas e administradas as entidades de gestão coletiva de direitos autorais, tema que constitui faculdade de cada país, com base na sua tradição jurídica e na sua realidade institucional.

De outro lado, o Embaixador PAULO MESQUITA destacou a relevância da regulamentação promovida pela Lei 12.853/2013 para conferir ao Estado condições de assegurar o cumprimento de obrigações assumidas perante a comunidade internacional, como a prestação de explicações sobre a forma como são recolhidos e distribuídos os direitos

⁸ Promulgada no Brasil pelo Decreto 75.699, de 6 de maio de 1975.

⁹ Promulgada no Brasil pelo Decreto 57.125, de 19 de outubro de 1965.

autorais.¹⁰ Demonstrou que diversos países da União Europeia possuem normas de controle e supervisão estatal sobre as entidades de gestão coletiva de direitos autorais, até com padrões mais rígidos¹¹ do que os previstos na Lei 12.853/2013,¹² e que o direito fundamental à liberdade de associação se encontra previsto na Convenção Europeia sobre Direitos Humanos e no ordenamento jurídico local de todos os países europeus. Em nenhum destes, a supervisão estatal sobre as entidades de gestão coletiva se reputou ofensiva à liberdade de associação.

No mesmo sentido, RONALDO LEMOS, membro do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional e Diretor de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro, observou que, a exemplo do ocorrido no Brasil com a edição da Lei 12.853/2013, países como Chile, Inglaterra e Itália também reformularam suas leis de direitos autorais após investigações apontarem abuso de poder econômico por associações de gestão coletiva desses direitos.

¹⁰ PAULO ESTIVALLET DE MESQUITA esclareceu que tais questionamentos não são hipotéticos, mas derivam da adoção do Acordo de Proteção à Propriedade Intelectual na Organização Mundial do Comércio. O não cumprimento da obrigação de prestar esclarecimentos pode redundar na imposição de sanções comerciais ao país.

¹¹ Tais argumentos foram também expostos por VICTOR GAMEIRO DRUMMOND, do INSTITUTO LATINO DE DIREITO E CULTURA, segundo o qual a supervisão estatal, na legislação espanhola, é mais rígida do que o modelo adotado pela lei brasileira.

¹² Citou os exemplos da França, que revisou seu Código de Propriedade Intelectual no ano 2000 e passou a exigir que as entidades submetam ao Ministério da Cultura as minutas de seus estatutos e de suas regras gerais, assim como propostas de alteração; e da Espanha, que, a partir de 1996, conferiu ao Estado não apenas a supervisão das entidades gestoras de direitos autorais, mas também a prerrogativa de habilitar e cancelar habilitações de associações, requisitar informações, determinar inspeções e auditorias, inclusive de natureza contábil, e designar representante com direito a voto nas assembleias gerais, nos conselhos de administração e em órgãos análogos de tais entidades.

De acordo com os expositores, a Lei 12.583/2013 aproximou o Brasil das melhores práticas e tendências mundiais em relação à supervisão estatal das entidades de gestão de direitos autorais.

VI. OS TEMAS DE FUNDO DAS ADIs

Quanto ao tema de fundo, alegam as requerentes, em síntese, que as disposições da Lei 12.853/2013 (i) interferem indevidamente na organização de pessoas jurídicas de direito privado; (ii) criam hipóteses de extinção compulsória de associações por via administrativa; (iii) ferem prerrogativas exclusivas de titulares de direitos autorais, relativas à fiscalização do aproveitamento econômico desses direitos e à fixação do preço para utilização de suas obras; (iv) classificam como de interesse público direitos patrimoniais disponíveis; (v) determinam a publicidade de informações pessoais de interesse privado; (vi) privilegiam determinadas categorias de titulares de direitos autorais, em detrimento de outras; (vii) obstaculizam o acesso à jurisdição, ao estabelecer mediação e arbitragem como forma de solução de conflitos entre usuários e titulares de direitos autorais; e (viii) conferem ao Ministério da Cultura atribuições fiscalizatórias e administrativas que interferem na organização do setor privado; em afronta à propriedade privada, à ordem econômica, à liberdade de associação, à intimidade, à vida privada e aos princípios da proporcionalidade, da subsidiariedade, da consensualidade, da livre iniciativa e da livre concorrência.

Na ADI 5.065/DF, há, ainda, alegação de vício formal, por suposta ofensa às regras constitucionais que regem o processo legislativo federal (arts. 59 a 69 da Constituição da República).

Tais aspectos foram todos objeto de análise nos pareceres anteriormente ofertados – peça 49 da ADI 5.062/DF e peça 50 da ADI 5.065/DF –, nos quais a Procuradoria-Geral da República se manifestou de forma exaustiva.

A lei atacada optou por modelo mais publicista na gestão do sistema de arrecadação de direitos autorais e rompeu com o arcabouço precedente, de índole mais privatista, em que amplíssima liberdade se outorgou ao ECAD para geri-lo. Não é caso de afirmar que um desses modelos reúna todas as virtudes ou todas as máculas possíveis nesse campo da atividade humana, seja do ponto de vista jurídico, seja quanto ao atendimento dos interesses daquelas pessoas que nela exercem seu labor. Prova disso é a intensa divisão que se verificou na própria classe artística, com numerosos autores a favor e outros tantos contrários a cada um dos modelos, o da lei anterior e o da atual.

Ambos ostentam vantagens e problemas, e o legislador poderia eleger validamente qualquer deles. Por motivos variados, a experiência dos últimos anos revelou sérios problemas no modelo anterior, que gerou insatisfações e vastas notícias de possíveis atos ilícitos em torno da gestão desses direitos. Prestigiar o sistema jurídico implantado com a nova lei – que busca superar as antigas estruturas e afastar os atritos e deficiências que ela gerou – de modo algum se choca com a ordem constitucional vigente.

VII. CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Procuradoria-Geral da República ratifica as razões aduzidas nos pareceres anteriores e manifesta-se pela improcedência dos pedidos.

Brasília (DF), 16 de maio de 2014.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República