

PROJETO DE LEI Nº 5.901, DE 2013

Altera os arts. 5º, 68, 97, 98, 99 e 100, acrescenta arts. 98-A, 98-B, 98-C, 99-A, 99-B, 100-A, 100-B e 109-A e revoga o art. 94 da Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, para dispor sobre a gestão coletiva de direitos autorais, e dá outras providências.

Autor: Comissão – CPI – ECAD - 2011

Relatora: Deputada JANDIRA FEGHALI

PARECER DE PLENÁRIO EM SUBSTITUIÇÃO À

COMISSÃO DE CULTURA

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 5.901 de 2013 (PLS nº 129 de 2012, na origem), de autoria da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal que investigou denúncias sobre a gestão coletiva dos direitos de execução pública de obras musicais e gravações no Brasil.

Em seu relatório final, aquela CPI emitiu recomendações a diversos órgãos dos Três Poderes, culminando com o envio, ao Senado Federal, de projeto de lei para regular o tema, que se tornaria o PLS 129/2012.

Distribuído para a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania do Senado, ganhou relatoria do Senador Humberto Costa, que apresentou Substitutivo à matéria. O PLS foi aprovado na CCJ, na forma do Substitutivo, incorporando-se emendas apresentadas por outros Senadores integrantes daquele colegiado. Aprovado pedido de urgência subscrito pelos

líderes partidários, a matéria foi levada ao Plenário – onde ela foi aprovada, com a incorporação de quatro emendas de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira. Esta é a redação final encaminhada à Câmara dos Deputados.

A proposição tramita em regime de prioridade, sujeita à apreciação do Plenário, e foi distribuída para apreciação, quanto ao mérito, pelas Comissões de Cultura e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Foi, ainda, determinado que a ela se apensasse o PL 1.557 de 1999 e seus respectivos apensos, todos eles discorrendo sobre a gestão coletiva.

Encontram-se, portanto, apensos ao PL 5.901 de 2013 os seguintes projetos de lei:

- PL 1.557 de 1999, que dá nova redação aos artigos 68 e 99 da Lei nº 9.610/98, acabando com a existência de um único Escritório Central arrecadador e distribuidor dos direitos autorais;

- PL 1.940 de 1999, que altera diversos dispositivos da Lei nº 9.610/98, determinando que as entidades de gestão coletiva deverão identificar, junto ao MinC, os bens sob sua administração, entre outras disposições;

- PL 4.499 de 2001, que acrescenta artigo à Lei nº 9.610/98, transformando o ECAD em OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) e conferindo voto unitário às associações que o integram, entre outras disposições;

- PL 1.402 de 2011, que altera o art. 100 da Lei nº 9.610/98 para introduzir na estrutura administrativa do ECAD órgão colegiado voltado à promoção do controle operacional, financeiro, contábil e administrativo de suas atividades;

- PL 1.456 de 2011, que acrescenta parágrafos ao art. 99 da Lei nº 9.610/98, determinando que o ECAD repasse a cada Município 50% de sua arrecadação mensal, cabendo às Secretarias Municipais de Cultura fiscalizar o escritório central, as associações e os usuários de música; e

- PL 4.064 de 2012, que revoga o art. 99 da Lei nº 9.610/98, acabando com a existência de um único Escritório Central, arrecadador e distribuidor dos direitos autorais.

É o Relatório.

II – VOTO DA RELATORA

O Projeto de Lei em análise representa a consolidação de longo processo de debate sobre a situação da gestão coletiva de direitos autorais no Brasil, mais especificamente no campo da execução musical. Como se sabe, após um estágio inicial de pulverização dessa gestão entre diversas sociedades, a Lei nº 5.988 de 1973 inaugurou uma nova etapa, fazendo referência a um Escritório Central de Arrecadação e Distribuição desses direitos – o qual deveria ser organizado de acordo com as normas estabelecidas por um novo órgão estatal, o Conselho Nacional de Direito Autoral (CNDA), o qual teria também competência fiscalizadora sobre o Escritório Central a ser criado.

Assim foi feito, com o ECAD nascendo a partir da Resolução nº 1 do CNDA. A fiscalização prosseguiu até o início da década de 1990, quando, por força de ampla reforma administrativa promovida pela Presidência da República, vários órgãos da Administração Pública federal foram extintos, incluindo-se o Ministério da Cultura, em cuja estrutura o CNDA encontrava-se, então, alojado.

O referido ato não encerrou nenhum juízo negativo à existência do CNDA, muito menos traduziu entendimento contrário à possibilidade de existir instância estatal fiscalizadora das atividades do ECAD – associação privada que goza do privilégio, concedido pela lei, de ser a única entidade que canaliza a gestão coletiva dos direitos de execução musical no Brasil. Afinal, segundo entendimento do próprio Supremo Tribunal Federal, a única alternativa para os titulares desses direitos, além de pertencer a uma associação que integre o ECAD, é a gestão individual dos seus direitos e a fiscalização individual do aproveitamento econômico das suas obras, o que na prática e para a generalidade das situações não se afigura opção viável, senão com o auxílio da tutela estatal, que não pode ser omissa nesse momento.

Assim, por força de ato político, cristalizou-se realidade extremamente danosa aos interesses dos autores, intérpretes e executantes brasileiros, os quais se viram presos a um sistema de gestão coletiva que gere seus recursos sem dever satisfação a ninguém. Desde então aumentaram as críticas na opinião pública, traduzidas, no Poder Legislativo, pelo acúmulo de projetos de lei (alguns apensos à proposição ora em análise).

Paralelamente, o Poder Executivo – guiado na matéria pelas gestões dos Ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira à frente do Ministério da Cultura –, promoveu, a partir de 2007, por meio da sua Diretoria de Direitos Intelectuais, o Fórum Nacional de Direito Autoral, orientado para a produção de um diagnóstico sobre o direito autoral brasileiro. Após intensos debates foi gerado um anteprojeto de lei que propunha a reforma da legislação brasileira referente à matéria, incluindo um novo desenho para o setor da gestão coletiva.

O referido anteprojeto foi levado à consulta pública e vem sendo aprimorado desde então. O Poder Legislativo, no entanto, não deixou a matéria de lado, como exemplifica a promoção de audiência pública na Câmara dos Deputados sobre o tema, no primeiro semestre de 2011, promovida em conjunto pela Comissão de Educação e Cultura e pela Frente Parlamentar Mista em Defesa da Cultura. Naquele mesmo ano, motivada, sobretudo, por novas denúncias de irregularidades noticiadas pela imprensa, foi instalada mais uma Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a atuação do ECAD, a exemplo de outras que já haviam chegado a termo constatando diversas irregularidades. Desta feita promovida pelo Senado Federal, concluiu seus trabalhos em 2012 apresentando duro relatório final, do qual se irradiaram diversos indiciamentos e recomendações as mais variadas para distintos órgãos estatais, incluindo-se o Poder Legislativo, na forma de um Projeto de Lei que, apresentado ao Senado Federal, tornou-se o PLS 129 de 2012.

Enquanto tramitava este PLS, outro fato novo demonstrou a inadequação do atual modelo de gestão coletiva de direitos de execução musical no Brasil – uma dura condenação do CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), em março de 2013, à atuação do ECAD e das associações que o compõem. A reação destas entidades ao julgamento, buscando a adesão irrefletida dos artistas contra a decisão do órgão técnico, gerou efeito contrário: muitos dos mais consagrados autores e intérpretes da nossa música, agrupados na Associação Procure Saber, julgaram que era chegado o momento de uma participação mais efetiva em prol dos seus direitos.

Estes artistas buscaram o debate com seus colegas que já estudavam o assunto há mais tempo no GAP – Grupo de Ação Parlamentar Pró-Música, na companhia de parlamentares, advogados e professores especializados no tema. Veio ao encontro desses grupos o próprio Ministério da Cultura, desta feita já na gestão da Ministra Marta Suplicy, interessada em

fazer com que as propostas ali discutidas fossem convergentes às linhas oriundas do Fórum Nacional de Direito Autoral. Artistas que defendiam o *status quo* do ECAD foram convidados e ouvidos, como um contraponto.

O presente Projeto é, portanto, a tradução de amplo consenso. Ao cabo de processo extremamente democrático e produtivo foi gerado um acordo sobre conceitos que, levados ao Senador Humberto Costa, tornaram-se o Substitutivo ao PLS nº 129 de 2012. Ele, como relator deste projeto, reuniu-se com representantes do próprio ECAD e das associações para entender seus pleitos, devendo ser ressaltado que o projeto foi aprimorado na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania com a incorporação de emendas propostas por diversos Senadores. O mesmo ocorreu no Plenário, com a adesão ao texto de propostas feitas pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira, que relatara a última mudança na matéria, em 1998.

A redação final trazida à Câmara dos Deputados espelha assim, o amadurecimento de um processo profundo e inclusivo, que envolveu todos os interessados. Pode ser que nem todos manifestem concordância com seus termos, como é comum em assunto que toca tantos interesses, estabelecidos há tanto tempo. Mas é inegável que ele reflete o espírito do seu tempo, e do ponto de vista de uma Comissão de Cultura ele se apresenta como instrumento fundamental para permitir que os artistas, intérpretes e executantes brasileiros tenham seus direitos, enfim, respeitados.

Isto porque o PL 5.901 de 2013 rompe com a lógica cruel das entidades de gestão coletiva no Brasil, as quais, sob uma falsa capa de liberdade associativa, deixaram, faz muito, de representar adequadamente os interesses dos criadores. A superação deste déficit democrático é feita pela indução de mudanças que o Projeto promove, em três campos principais: o da **transparência**, o da **eficiência** e o da **governança**.

Sem **transparência** não há democracia – e ficou demonstrado que o ECAD deixa muito a desejar neste quesito. Por isso, o PL 5901 de 2013 impõe diversas obrigações nessa área, tais como o dever de dar publicidade às formas de cálculo e critério de cobrança, discriminando todas as informações referentes, de um lado, aos usuários e respectivas utilizações, e, de outro, àquilo que foi efetivamente distribuído aos titulares, preservando-se apenas os valores distribuídos individualmente a cada um.

Também se determina que seja dada publicidade a todos os atos e informações que envolvem a vida associativa no campo da gestão coletiva – estatutos, regulamentos, ata de toda e qualquer reunião deliberativa, cadastro de obras representadas e também os créditos eventualmente arrecadados e não distribuídos, explicitando-se o porquê da retenção. Este último ponto, que envolve o conhecido problema dos “créditos retidos”, é de fundamental importância para a cultura brasileira, permitindo que os titulares recebam aquilo que lhes é devido. Neste sentido, o PL 5.901 de 2013 merece aplausos por deixar claro que esse tipo de crédito não pode ser utilizado para outros fins.

Outro ponto fundamental no campo da transparência é a vedação a que as entidades de gestão coletiva firmem contratos com cláusula de confidencialidade, como feito no passado recente. É claro que tais cláusulas são comuns no tráfego jurídico, mas elas não são o melhor caminho quando se trata de pessoas jurídicas que administram recursos de terceiros, independentemente da vontade dos seus parceiros contratuais.

Outro ponto relevante quando se fala em transparência é obrigar a entrega de diversos documentos, pelas entidades de gestão coletiva, a órgão da Administração Pública Federal como condição para que se habilitem a arrecadar e distribuir recursos de terceiros. Por evidente não há embaraço a que uma pessoa jurídica desempenhe outras atividades associativas, mas para que se torne uma engrenagem do sistema de cobrança é necessário que comprove “as condições para assegurar uma administração eficaz e transparente dos direitos a ela confiados”, como diz o Projeto.

Exemplo eloquente dos dados que as entidades de gestão coletiva têm que disponibilizar é o conjunto dos planos de cargos e salários, incluindo valor das remunerações dos dirigentes, gratificações, bonificações e outras modalidades de remuneração e premiação, atualizando-se anualmente tais valores. Não se pode ver desvantagem em tão salutar medida para os artistas e criadores que representam a cultura brasileira.

Por fim, é facilitado o requerimento, pelos titulares interessados, de auditorias independentes, e, como forma de completar o ciclo de transparência, são estabelecidas sanções severas para os usuários que deixam de colaborar ao não prestar ou prestar incorretamente as informações referentes à utilização de obras e gravações musicais. Quanto mais corretas

forem as informações, melhor será a distribuição, o que remete ao segundo campo de atuação do PL 5.901 de 2013: a **eficiência**.

O sistema brasileiro de gestão coletiva é um emaranhado associativo que, como não poderia deixar de ser tratando-se de verdadeiro monopólio sem controle, peca pela extrema ineficiência. O PL 5.901 de 2013 acerta ao não tentar, de uma vez só, desemaranhar esse novelo, o que poderia acarretar graves consequências ao funcionamento do sistema, essencial para a sobrevivência de incontáveis artistas brasileiros. A mesma cautela guiou o texto do projeto quando ele permite que as associações existentes, incluindo o próprio ECAD, continuem a ser parte do sistema, obrigando, no entanto, que todas as entidades adequem-se futuramente. É necessário, no entanto, fazer com que as entidades de gestão coletiva passem a pautar sua atuação por critérios de eficiência, pois isso também afeta os direitos dos nossos criadores.

O nó maior deste problema é a alta taxa de administração cobrada, cumulativamente, pelos dois “níveis” do nosso edifício da gestão coletiva, ou seja, ECAD e as associações que o integram. Somados, estes valores corroem aproximadamente 25% dos rendimentos que deveriam ser distribuídos aos artistas. Esta taxa permanece basicamente inalterada mesmo considerando:

- (i) o grande desenvolvimento tecnológico dos últimos anos, que, evidentemente, mesmo demandando investimentos, facilita imensamente o controle das atividades de arrecadação e distribuição;
- (ii) a profunda diferença entre as modalidades de utilização de obras e gravações musicais – sendo intuitivo que, ao mesmo tempo em que determinados setores demandam fiscalização presencial maior, há setores como, por exemplo, a radiodifusão televisiva, onde a operação se dá basicamente pelo controle das planilhas enviadas pelos próprios usuários, e, por fim,
- (iii) a pluralidade de associações atuando na cobrança dos mesmos direitos, o que deveria trazer, pela lógica econômica, variações mais visíveis na taxa cobrada por cada associação, visto que a eficiência de cada uma seria, normalmente, também ela variável.

Por isso, o PL 5.901 de 2013 introduz mudanças no modo como essas entidades estabelecem suas respectivas taxas de administração. Em primeiro lugar, terá que ser demonstrado que essas taxas são proporcionais aos custos de cobrança e distribuição para cada tipo de utilização. De modo ainda mais direto, prescreve que a parcela destinada à distribuição aos autores não poderá ser inferior a 85% do montante arrecadado, comeditamente prevendo prazo de até quatro anos para alcançar este patamar mínimo para a preservação do interesse dos autores.

É a preocupação com o interesse desses criadores brasileiros que leva o PL a introduzir também regras de **governança** que nortearão a atuação das entidades que se disponham a tomar parte na complexa teia de arrecadação e distribuição de valores aos seus legítimos destinatários. Com este objetivo, destaque-se inicialmente a restrição do direito de votar e ser votado, nas associações, aos titulares originários de direitos filiados diretamente às associações nacionais. A mesma restrição é registrada quanto à possibilidade de assumir cargos de direção nas associações, exigindo-se ainda domicílio no Brasil. Isso é positivo para a cultura brasileira.

Na mesma direção, determina-se que os dirigentes das associações serão eleitos para mandatos de três anos, permitida uma única recondução, e atuarão diretamente em sua gestão, por meio de voto pessoal, sendo vedado que atuem representados por terceiros. Tais dispositivos atuam como uma resposta a problemas de governança que há muito afligem a gestão coletiva brasileira, e permitem que os protagonistas da nossa música tomem a rédea dos seus destinos.

A outra regra introduzida pelo PL 5.901 de 2013 no campo da governança resolve problema histórico do nosso sistema, este no âmbito do ECAD: as associações que o compõem passam a ter o mesmo peso político em sua assembleia geral, instalando o voto unitário. Abandona-se, assim, a indesejável previsão estatutária que faz com que, naquela arena, vote mais quem arrecada mais, chegando a gerar concentração superior a 80% dos votos para apenas duas associações. Como uma reunião de condomínio ou uma entidade de classe normal, o escritório central passa a tratar igualmente seus membros, previsão essa que é espelhada no nível das associações, às quais passa a ser proibido o tratamento desigual dos seus associados.

Vê-se, assim, que o PL 5.901 de 2013 é um remédio que urge ser prescrito para a valorização da produção cultural dos nossos criadores. Suas outras disposições, não mencionadas expressamente acima, reforçam ainda mais tal quadro. Merece realce, aqui, a previsão de meios de resolução de conflitos que evitem o recurso exagerado ao Poder Judiciário, o qual, malgrado seus esforços recentes para entender melhor a matéria (refletido na qualidade das decisões), não deve ser o depositário de todas as discordâncias em matéria autoral. É bom para os autores viabilizar mecanismos de mediação e arbitragem que possam dar a seus pleitos respostas ágeis, especializadas e menos custosas.

Ao qualificarmos este Projeto como ponto de chegada de um longo processo de maturação, subscrevendo seus termos, torna-se inevitável analisar os projetos a ele apensados como estações intermediárias deste caminho. Suas muitas qualidades foram aperfeiçoadas e conceitualmente acabam por integrar o consenso que gerou o texto do PL 5901 de 2013. Os pontos que hoje podem parecer anacrônicos quando examinamos estes apensos são, em regra, justificados pelas circunstâncias históricas que cercaram cada proposição, como é de praxe em processos temporalmente extensos a exemplo deste debate sobre a gestão coletiva.

O PL 1.557 de 1999 determina o fim de um único Escritório Central arrecadador e distribuidor dos direitos autorais. O mesmo comando é prescrito pelo PL 4.064 de 2012. Julgamos que o encaminhamento proposto nestes textos não é o melhor para a cultura brasileira. A criação do ECAD foi, no seu primeiro momento, verdadeira conquista da classe artística. O fundamental, no atual estágio, é adequar sua existência a regras legais mais rígidas, como é de rigor quando se trata da administração de direitos de terceiros, e julgamos que o texto do PL 5.901 de 2013 já indica esse caminho.

O PL 1.940 de 1999 determina que as entidades de gestão coletiva identifiquem, junto ao Ministério da Cultura, os bens sob sua administração, entre outras disposições. A intenção é louvável, mas acreditamos que o objetivo é alcançado de forma mais completa pelo PL 5.901 de 2013, o qual faz correta menção a órgão da Administração Pública Federal.

O PL 4.499 de 2001, entre outras disposições de excelente intuito, mas que já estão previstas no PL 5.901 de 2013 de modo a traduzir a técnica e o consenso contemporâneos, transforma o ECAD em OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público). Isso nos

parece, contudo, uma transição demasiadamente brusca. Entendemos que o PL 5.901 de 2013 resguarda melhor os interesses dos artistas brasileiros ao permitir que os ventos de mudança sejam fortes, porém menos arriscados.

O PL 1.402 de 2011 introduz na estrutura administrativa do ECAD um órgão colegiado voltado à promoção do controle operacional, financeiro, contábil e administrativo de suas atividades, já prevendo sua composição. Entendemos que tal medida é contemplada de modo melhor no PL 5.901 de 2013, que propicia fiscalização externa de fato, deixando os detalhes institucionais desta fiscalização para o momento da regulamentação.

O PL 1.456 de 2011 determina que o ECAD repasse a cada Município 50% de sua arrecadação mensal, cabendo às Secretarias Municipais de Cultura fiscalizar o escritório central, as associações e os usuários. Entendemos que esta proposta não é benéfica para os artistas, que deixariam de receber metade dos recursos que lhes cabem pela execução de suas obras e interpretações. Além disso, não é provável que as Secretarias Municipais de Cultura – nos municípios em que há tal órgão – tenham, na imensa maioria dos casos, estrutura que comporte tão complexa fiscalização.

Concluindo, acreditamos que este PL 5.901 de 2013, se aprovado e transformado em Lei, inaugurará uma nova era não apenas para a gestão coletiva, mas também para a cultura brasileira e para o nosso Direito Autoral como um todo, pavimentando o caminho para a mudança mais profunda que se faz necessária neste ramo do nosso ordenamento jurídico.

Para alcançar esta transformação mais profunda, que beneficiará não só nossos artistas, mas todo o sistema cultural brasileiro, composto também pelos usuários das obras intelectuais e pela indústria criativa, é preciso reformar a Lei nº 9.610 de 1998, de cujo tecido o ponto da gestão coletiva é apenas uma parte, muito relevante, mas longe de ser a única.

Esta Lei, isoladamente, não alcança o equilíbrio que deve nortear as relações entre os atores mencionados acima, especialmente nestes novos tempos de distribuição e fruição das obras no ambiente digital – e o diagnóstico promovido pelo Ministério da Cultura corrobora essa conclusão. Um novo marco se faz urgente, e a trajetória deste PL 5.901 de 2013 mostra o caminho. Entre os próximos passos, é imperiosa a criação de um órgão representativo e dotado de tecnologia para desempenhar não apenas as competências já referidas na proposição aqui analisada, ligadas à fiscalização da gestão coletiva, mas que também se encarregue de toda a política brasileira na área do Direito Autoral, tema de essencial importância para nossa cultura.

Diante do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.901 de 2013 e pela rejeição do Projeto de Lei nº 1.557 de 1999, do Projeto de Lei nº 1.940 de 1999, do Projeto de Lei nº 4.499 de 2001, do Projeto de Lei nº 1.402 de 2011, do Projeto de Lei nº 1.456 de 2011 e do Projeto de Lei nº 4.064 de 2012.

Sala das Sessões, em 09 de Julho de 2013.

Deputada JANDIRA FEGHALI
Relatora