

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1513, de 2011

Dispõe sobre a política de contratação e licenciamento de obras intelectuais subvencionadas pelos entes do Poder Público e pelos entes de Direito Privado sob controle acionário de entes da administração pública.

Autor: Deputado Paulo Teixeira

Relator: Deputada Margarida Salomão

VOTO EM SEPARADO

(Do Senhor Rogério Marinho)

O Projeto de Lei nº 1513, de 2011 traz significativas modificações ao processo de compra dos livros didáticos que são distribuídos para as escolas públicas do país. As mudanças passam tanto pela implementação dos Recursos Educacionais Abertos (REA) quanto pela reestruturação da sistemática adotada pelo Governo Federal.

Antes de adentrarmos no mérito do Projeto de Lei e mais especificamente no texto do substitutivo apresentado pela ilustre Relatora, Deputada Margarida Salomão, é essencial destacar a importância do livro didático nas escolas brasileiras. O PNLD propicia material didático para alunos e professores, fazendo chegar o conhecimento a todos os lugares do Brasil e em quantidades suficientes para atender a demanda das redes que, em muitos casos, não possuem condições orçamentárias para atender a escala necessária.

Apesar de ter muitas ressalvas quanto à qualidade do material escolhido pelo Ministério da Educação, bem como, ao processo de escolha das obras que são adotadas, muitas delas totalmente enviesadas por convicções políticas, seria irresponsabilidade e uma desconexão com a realidade não

reconhecer a importância do programa para o desenvolvimento da educação nacional.

Da leitura do PL, bem como do Relatório apresentado, é possível perceber que a intenção tanto do Autor quanto da Relatora é a de promover um acesso mais amplo a recursos educacionais e, por consequência, ao conhecimento. Louvável é a intenção, entretanto, o meio empregado não nos parece adequado e não encontra conformidade com a ordem Constitucional brasileira.

O substitutivo apresentado prevê, sucintamente, que os livros didáticos obtidos pelo PNLD devem ser adquiridos juntamente com as suas licenças, ou seja, a Administração Pública estaria adquirindo tanto o material impresso quanto a possibilidade de utilizar o conteúdo das obras pedagógicas para os fins aos quais se refere a lei. Além disso, prevê que os autores que mantêm vínculo de dedicação exclusiva com a Administração Pública não mais poderão licenciar suas produções intelectuais de forma privada, devendo efetua-las sob a forma de licença livre, definida na forma que o substitutivo a apresenta, ou seja, o que se está propondo é uma verdadeira cessão obrigatória dos direitos autorais, arraigada no fundamento de ampliação do acesso ao conhecimento.

Passamos a explicitar os motivos que nos levam ao posicionamento contrário a este Projeto de Lei, na forma do substitutivo da Relatora.

A Constituição Federal, no seu artigo 5º, que versa sobre os direitos e garantias fundamentais, é cristalino no tocante à proteção da propriedade intelectual, senão vejamos:

“Art. 5º [...] XXVII - aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar;”

A dicção constitucional não deixa dúvidas quanto a sua interpretação. O direito de utilização, publicação ou reprodução das produções literárias pertencem aos autores, que podem dispor dele nos limites preceituados em lei. Anote-se que a norma em comento pode ser classificada, de acordo com o entendimento de José Afonso da Silva, como norma constitucional de eficácia contida, cuja aplicabilidade é direta, imediata e consentânea a simples promulgação da Constituição, podendo ser regulamentada por lei infraconstitucional, mas, em hipótese alguma, ser mitigada por ato legal infraconstitucional.

Ainda mais, as normas previstas no art. 5º da CRFB/88 são consideradas cláusulas pétreas na forma do art. 60 da mesma Carta Magna e não podem, sequer, ser objeto de proposta de Emenda tendente a abolir tais direitos. Se nem proposta de Emenda à Constituição pode abolir esses direitos, não será uma lei ordinária que o fará.

Faz-se oportuno mencionar também, o inciso XXIII, do artigo 5º, da Constituição, que dispõe acerca da função social da propriedade, *in verbis*:

“Art.5º[...]
XXIII – a propriedade atenderá a sua função social.”

Tendo em vista serem os direitos autorais um direito de propriedade, eles devem satisfazer funções sociais de fomento da cultura, da informação, do conhecimento como valores inerentes ao direito social a educação, igualmente assegurado na Carta Magna como fundamental. Em sendo assim, é forçoso dizer que na busca pela satisfação de um direito resguardado constitucionalmente não há que se falar em supressão de um outro direito também abrigado pela Carta Maior, quando na realidade o que se deve perquirir é uma coexistência harmoniosa e respeitável de direitos satisfatoriamente valorados e com estabelecimento de condicionamentos recíprocos, afastando-se, por conseguinte, a perspectiva de hierarquia entre eles em observância aos princípios constitucionais da unidade e harmonização.

Pelo exposto, me parece inconstitucional a lei que pretende obrigar os autores a abrir mão do seu direito fundamental de direitos autorais sobre as suas obras e produções intelectuais.

Superada a análise formal quanto à constitucionalidade do PL, passo a analisa-lo no mérito.

O processo de compra dos livros didáticos é atualmente realizada pelo FNDE em atendimento ao PNLD e por meio de dispensa de licitação, conforme previsto na Lei nº 8.666/93 que regulamenta o procedimento de compras da Administração Pública. Esse critério permite que o Ministério da Educação possa escolher as obras e compra-las com base não no menor valor, mas sim, na qualidade e na adequação do conteúdo à necessidade dos professores e dos alunos. Repito que faço duras críticas ao conteúdo de muitos livros, mas essa não é a questão central que devemos discutir no momento.

O próprio procedimento adotado pelos órgãos diretamente ligados a esse processo já direcionam as compras aos livros escolhidos em atendimento às necessidades das escolas. A legislação atual não impede que o MEC ou o FNDE lancem editais de compra de materiais com licença livre para a adoção dos REA, em realidade, não há uma explicação legal para que os referidos órgãos não façam essas compras. Ora, não há, portanto, explicação para obrigar que todas as compras governamentais de materiais didáticos se deem na forma de licença livre.

Faltam, na realidade, políticas públicas para a adoção dos REA. Inexistem programas que fomentem esse tipo de processo de educação, e não é por meio de uma lei que tolhe direito fundamental dos autores que esses programas serão implementados.

A essência do projeto estabelece, como supramencionado, a obrigatoriedade de cessão de direitos autorais em todas as hipóteses

modificando o objeto de aquisição pela Administração Pública que passa a ser o próprio direito autoral e não a aquisição de livros, engessando assim a fruição econômica da obra pelo autor, afetando, por conseguinte, a oferta de tais recursos ao Estado.

Nos parece muito mais produtivo e legal que o MEC crie programas e adquira os materiais necessários daqueles que aceitarem contratar na forma da licença livre, sem essa imposição inconstitucional.

Tanto é pertinente esse entendimento que o próprio Ministério da Educação editou a Portaria nº 300/2016, que condiciona a utilização de REA a situações específicas e não de forma indistinta, tornando patente a premissa de que a Administração Pública não pode obrigar os autores e editoras a contratar de uma maneira apenas em total desrespeito a direito constitucional fundamental e a autonomia de vontade das partes.

No plano internacional, especificamente no Congresso Mundial sobre REA de 2012 da UNESCO, foi proclamada a Declaração de Paris que textualmente recomenda aos Estados, na medida das suas capacidades, em suma o seguinte:

“a. O reforço da sensibilização e da utilização dos REA.
(...)”

d. A promoção da compreensão e da utilização de estruturas com licenciamento aberto.

A facilitação da reutilização, da revisão, da remixagem e da redistribuição de material didático no mundo inteiro, através de licenciamento aberto, que inclua um grande número de estruturas que permitem diferentes tipos de utilização, respeitando, ao mesmo tempo, quaisquer direitos de autor.
(...)”

j. O incentivo ao licenciamento aberto de materiais didáticos com produção financiada por fundos públicos. Os governos e as autoridades competentes podem criar benefícios substanciais para os seus cidadãos, assegurando-se de que o material didático com produção financiada por fundos públicos seja disponibilizado sob licenciamento aberto (ou mediante as restrições que julgarem necessárias), a fim de maximizar o impacto do investimento.”

Destaco que o texto da Declaração de Paris em comento fomenta o acesso aos REA e o licenciamento aberto a esses materiais didáticos, não obrigando que todas as contratações sejam realizadas nessa modalidade, ou seja, internacionalmente, não se faz demasiado esclarecer, o uso de Recursos Educacionais Abertos tem sido incentivado a delimitadas situações.

Assim, nos resta claro que a proposta, na forma do seu substitutivo, é formalmente inconstitucional, por suprimir direito fundamental. Mesmo que superada a inconstitucionalidade, no mérito a proposta não encontra melhor sorte do que a rejeição, haja visto a desconexão com a realidade e a necessidade do país. Engessar as compras de material didático a apenas uma modalidade é impedir o desenvolvimento das práticas educacionais, bem como, um desincentivo a produção literária e intelectual dos indivíduos. Cabe ao Ministério da Educação elaborar programas específicos para os REA, como também, lançar editais para a aquisição por meio das licenças livres, respeitando a autonomia da vontade daqueles que assim querem contratar, o que, frise-se, já está sendo efetuado pelo referido Ministério, conforme a Portaria supramencionada.

Dessa maneira, **voto pela rejeição** do Projeto de Lei nº 1513, de 2011, na forma do seu substitutivo.

Sala da Comissão, em de de 2016.

**Deputado Rogério Marinho
PSDB/RN**