

PROCURADORIA GERAL

Orientação Jurídica nº 024/2019

Referência: Projeto de Lei nº 011/2019

Autoria: Executivo Municipal

Ementa: Autoriza o Município de Gramado, através da Autarquia Municipal de Turismo – Gramadotur, a realizar acordo financeiro com o Escritório Central de Arrecadação e Distribuição – ECAD, e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Orientação Jurídica, o Projeto de Lei nº 011/2019, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 08/04/2019 e lido na sessão ordinária de 15/04/2019, que requer autorização legislativa para o Município, através da Autarquia Municipal de Turismo – Gramadotur, realizar acordo financeiro com o ECAD.

Na justifica, aduz o Poder Executivo que o Escritório Central de Arrecadação e Distribuição – ECAD, é uma sociedade civil, de natureza privada, instituída pela Lei nº 5.988/73 e atualmente regulamentada pela Lei nº 9.610/98, constituída por associações, sem fins lucrativos, tendo como objetivo administrar e defender os direitos autorais patrimoniais decorrentes de obras artísticas executadas pela Autarquia.

Informa, por conseguinte, que até o ano 2013, os valores pagos pelos direitos autorais eram estimados em preços razoáveis, com valores definidos nas edições 27 e 28 do Natal Luz em R\$ 34.791,43 e R\$

38.827,87, respectivamente, tendo, a partir de 2015, sem qualquer justificativa plausível, passado a exigir a monta de mais de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) ano.

As negociações travadas entre os gestores da administração pública e os representantes do ECAD restaram inexitosas, culminando em ações judiciais que alcançaram o patamar de R\$ 4.827.078,33 (quatro milhões, oitocentos e vinte e sete mil), todavia, a partir de 2016 o ECAD passou a propor acordos para por fim aos processos judiciais.

Desta forma, defende o proponente que a monta de R\$ 2.031.453,48 (dois milhões, trinta e um mil, quatrocentos e cinquenta e três reais e quarenta e oito centavos) para por fim a Ação Judicial nº 101/1.15.0000317-8, dando quitação geral à Gramadotur entre os anos 2014 a 2017, se mostra razoável, adequada e vantajosa ao município, tendo, inclusive, já sido aprovada pelo Conselho de Administração da Gramadotur.

Informa, por conseguinte, que como a Administração Pública somente poderá fazer aquilo que está previsto em Lei, consoante o art. 37 da Constituição Federal.

Acompanha o PL, a cópia da Ata nº 111, da reunião do Conselho de Administração da Gramadotur, aprovando o referido acordo, nos termos apresentados neste PL.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Da Técnica Legislativa adequada

A uniformidade que requer o ordenamento jurídico não permite, no que concerne à forma, a plena liberdade ao legislador para alterar as leis. Assim, sempre que for deflagrado o processo legislativo, deve-se manter certo padrão, não sendo admitida a criação de estrutura destoante ou símbolos gráficos diversos daqueles comumente utilizados no processo de elaboração dos atos normativos, em conformidade com o que dispõe a Lei Complementar nº 95/1998.

Neste quesito, observamos que o PL está disposto em 04(quatro) artigos, conforme a norma orienta.

No que se refere ao prazo de vigência, que ficou estabelecido para entrar em vigor na data da publicação, também segue o disposto na LC 95/98 para leis de pequena repercussão, apresentando formatação adequada, ao nosso juízo.

2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre acordo judicial entre a Autarquia Pública Gramadotur – Autarquia Municipal de Turismo, com o ECAD – Escritório Central de Arrecadação e Distribuição, pelas licenças de utilização dos direitos autorais das obras executadas pela Autarquia de Turismo nos eventos públicos, das edições nº 29, 30, 31 e 32, do Natal Luz ocorrido entre os anos 2014 a 2017, no município.

Quanto à competência para legislar a matéria, a Lei orgânica assim estabelece:

“Art. 6º Compete ao Município no exercício de sua autonomia:

I – organizar-se administrativamente, observadas as legislações federal e estadual;

II – elaborar suas leis, expedir seus decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;

III – administrar seus bens, adquiri-los e aliená-los, aceitar doações, legados, heranças e dispor de sua aplicação;

(...)

XXIV – legislar sobre assuntos de interesse local;”

“Art. 60. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XXII – administrar os bens e as rendas municipais, promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos;

Assim, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Executivo Municipal normatização sobre seu orçamento, patrimônio, suas rendas e obrigações a ele imputadas, **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, nos termos do art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal, aplicado por simetria.

2.3 Da constitucionalidade e legalidade

O Direito autoral ou direito de autor é um conjunto de prerrogativas conferidas por lei à pessoa física ou jurídica criadora da obra intelectual, para que ela possa usufruir de quaisquer benefícios morais e patrimoniais resultantes da exploração de suas criações.¹

Com o advento da Carta Magna de 1988, os Direitos Autorais foram inseridos no rol dos direitos e garantias fundamentais, considerados cláusulas pétreas, conferindo ao autor a garantia exclusiva de exploração econômica na utilização das suas obras, assim dispondo:

¹ Wikipédia, a enciclopédia livre.

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;

(...)

XXVIII – são assegurados, nos termos da lei: a) a proteção às participações individuais em obras coletivas e à reprodução da imagem e voz humanas, inclusive nas atividades desportivas; b) o direito de fiscalização do aproveitamento econômico das obras que criarem ou de que participarem aos criadores, aos intérpretes e às respectivas representações sindicais e associativas.

No Brasil, a Lei que regulamenta os Direitos Autorais é a Lei nº 9610/98, que preconiza, no art. 18, que a proteção a direitos autorais independe de registro. Ou seja, perante a lei brasileira o registro é meramente declarativo e não constitutivo de direito, vejamos:

“Art. 18. A proteção aos direitos de que trata esta Lei independe de registro.”

Por esse motivo, a Lei dos Direitos Autorais, no seu art. 99, instituiu o Escritório Central de Arrecadação e Distribuição (ECAD) como responsável pela gestão coletiva dos direitos autorais, *in verbis*:

“Art. 99. A arrecadação e distribuição dos direitos relativos à execução pública de obras musicais e literomusicais e de fonogramas será feita por meio das associações de gestão coletiva criadas para este fim por seus titulares, as quais deverão unificar a cobrança em um único escritório central para arrecadação e distribuição, que funcionará como ente arrecadador com personalidade jurídica própria e observará os §§ 1º a 12 do art. 98 e os arts. 98-A, 98-B, 98-C, 99-B, 100, 100-A e 100-B. “

O ECAD é uma entidade sem fins lucrativos, criada para a arrecadação e distribuição dos direitos relativos à execução pública de obra musical.

Com efeito, tem também jurisprudência dos Tribunais Superiores consolidado entendimento que o ECAD – Escritório Central de Arrecadação e Distribuição tem legitimidade para atuar judicialmente ou extrajudicialmente como substituto dos titulares dos direitos pleiteados, sendo, inclusive, dispensada prova de filiação ou autorização expressa dos seus representados, senão vejamos:

APELAÇÕES CÍVEIS. DIREITO DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL E PROPRIEDADE INTELECTUAL. DIREITO AUTORAL. ECAD. ESTABELECIMENTO COMERCIAL. RESTAURANTE. USO DE TELEVISÃO EM RESTAURANTE. SONORIZAÇÃO. RETRIBUIÇÃO AUTORAL DEVIDA Trata-se de ação de cobrança de **direitos autorais** promovida pelo **ECAD** em face do restaurante réu por disponibilização de sonorização ambiental, através de equipamentos mecânicos (rádio, TV), sem a devida retribuição autoral. A utilização de aparelhos de televisão de livre recepção em estabelecimento comercial (restaurante e churrascaria) configura hipótese de cobrança de **direitos autorais** ex vi do art.68,§2º da Lei Federal n.9610/98 e enunciado da Súmula n.63 do egrégio STJ, haja vista que a retransmissão sonora se evidencia como forma moderna de captação da clientela e majoração da lucratividade. A prova produzida no processo dá conta de que o restaurante demandado fazia uso contínuo de aparelho de televisão, especialmente nos horários das refeições, conforme infirma a prova testemunhal, além da prova documental, em especial a fotografia de fl.56 e as notificações e termos de verificação constantes dos autos. Prestações de trato sucessivo Na ação que tiver por objeto cumprimento de obrigação em prestações sucessivas, essas serão consideradas incluídas no pedido, independentemente de declaração expressa do autor, e serão incluídas nas condenação, enquanto durar a obrigação, se o devedor, no curso do processo, deixar de pagá-las ou de consigná-las, conforme liturgia expressa do art.323 do CPC. **A legitimidade ativa do ECAD para cobrança de valores relativos a reprodução de obras musicais por estabelecimentos comerciais é questão pacificada na jurisprudência dos tribunais.** O Escritório Central de Arrecadação e Distribuição, nos termos do decidido em assembleia, na qual os autores estão representados pelas associações a que filiados, pode definir critérios diferenciados para distribuição de valores de **direitos autorais** de acordo com os diversos tipos de exibição de músicas inseridos no contexto de obras audiovisuais, nas chamadas músicas de fundo (background), não

cabendo ao Poder Judiciário interferir nas relações privadas sob o fundamento de suposta ausência de permissão legal expressa. Interpretação dos arts. 97, 98 e 99 da Lei nº 9.610/98. (REsp 1552227/RJ, julgado em 27/11/2018, DJe 06/12/2018). APELAÇÃO DO AUTOR PROVIDA E DESPROVIDA A DO RÉU (Apelação Cível Nº 70080367295, Sexta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Niwton Carpes da Silva, Julgado em 28/03/2019)

*APELAÇÃO CIVEL. DIREITO DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL E DIREITO DA PROPRIEDADE INTELECTUAL. DIREITO AUTORAL. FACE DE CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. APURAÇÃO DE VALORES. PERICIA JUDICIAL. Trata-se de impugnação à fase de sentença acolhida parcialmente para homologar o laudo pericial realizado nos autos. **Constitui atribuição do ECAD fixar critérios para a cobrança de direitos autorais, conforme definição em regulamento aprovado em assembleia composta pelos representantes das associações que o integram, sendo, por conseguinte, válida a tabela de preços por ele instituída. As alterações promovidas pela Lei 12.853/13 à LDA não modificaram o âmbito de atuação do ECAD, que permanece competente para fixar preços e efetuar a cobrança e a distribuição dos direitos autorais.** Precedentes. Laudo pericial homologado judicialmente que vai ratificado em juízo recursal, posto que adequado à situação retratada na sentença transitada em julgado, pena de violação da res judicata e reabertura da fase cognitiva, de molde a gerar instabilidade e insegurança jurídica. APELAÇÃO DESPROVIDA (Apelação Cível Nº 70080163660, Sexta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Niwton Carpes da Silva, Julgado em 28/03/2019)*

*APELAÇÃO CÍVEL. PROPRIEDADE INTELECTUAL. DIREITO AUTORAL. **ECAD.** AÇÃO DE COBRANÇA. RETRANSMISSÃO RADIOFÔNICA E DE TV ABERTA EM ACADEMIA DE GINÁSTICA. 1. Restando incontroversa a utilização de equipamentos de rádio e televisão na academia requerida, é devida a cobrança de valores a título de **direitos autorais**. 2. **Valores a serem calculados de acordo com as tabelas e vetores informados pelo autor na inicial, tendo em vista sua legitimidade já reconhecida no âmbito da Corte Superior.** 3. Inexigibilidade da multa moratória prevista no Regulamento de Arrecadação do **ECAD**. A parte devedora somente é constituída em mora quando, depois de a obrigação tornar-se líquida, dessa tem ciência para adimplir o débito. Ausência de amparo legal ou relação contratual entre as partes que justifique a incidência da pena pecuniária. Precedentes. 4. Tutela inibitória. Descabimento na espécie. Possibilidade de cobrança dos valores no caso de descumprimento da exigência legal.*

Precedentes. 5. Correção monetária das parcelas pelo IGP-M e juros de mora de 1% ao mês a contar da data do evento lesivo. 6. Redimensionamento dos encargos sucumbenciais. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. (Apelação Cível Nº 70080519713, Quinta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 27/03/2019)

Muito se questionava quanto a constitucionalidade do art. 99 da LDA, pois mantém centralizado o sistema de arrecadação e distribuição dos direitos autorais em um único escritório. Contudo, o Supremo Tribunal Federal julgando a ADI nº 2.054/2003 decidiu ser constitucional o dispositivo da Lei dos Direitos Autorais, mantendo o ECAD como escritório central para arrecadar e distribuir a remuneração autoral.

Vencida esta questão, de que os direitos autorais são fundamentados em Lei Federal e que o ECAD tem legitimidade para representar os autores das obras e que a reprodução de obras musicais requer autorização prévia para sua utilização, avançamos para o caso pontual, dos eventos públicos de Gramado realizados pela Autarquia Gramadotur.

Aduz a justificativa enviada pelo Executivo Municipal, que o ECAD move ação judicial em desfavor da Gramadotur, desde 2015, com cobranças formais pelas licenças de utilização dos direitos autorais das obras executadas pela Autarquia de Turismo nos eventos públicos, em especial nas edições 29 a 32 do Natal Luz, realizadas entre os anos 2014 a 2017, totalizando dívida de R\$ 4.827.078,33. E que tentativas de acordos vem sendo apresentadas pelo ECAD a partir do ingresso da ação judicial, culminando na proposta de R\$ 2.031.453,48, a ser liquidada em 42 prestações mensais a partir de 01/05/2019, de R\$ 48.367,94, corrigidas anualmente pelo IPCA.

Todavia, em que pese o entendimento de que o ECAD tem legitimidade para propor a referida ação, bem como para buscar receber o

valor dos direitos autorais pela utilização de músicas nos eventos referidos, não há nos documentos apresentados no PLO, ora em análise, qualquer informação sobre a forma de cálculo, tabelas, fórmulas ou as fontes que originaram tais valores, não sendo possível, a nosso juízo, formar convicção sobre os termos apresentados, se adequados e razoáveis ao acordo, vez que se apresenta apenas um valor original e um valor final, sem definir o que compõe cada um deles.

Essa análise, muito provavelmente, foi realizada pelo Conselho de Administração, quando aprovou a realização do acordo financeiro com o ECAD, conforme a Ata nº 111, na data de 03/04/2019.

Assim, se questiona sobre a necessidade (ou não) de eventual acordo judicial, a ser firmado entre o município e o demandante de ação judicial, buscando satisfazer valores inadimplidos pela Administração Pública, necessitar autorização legislativa prévia para sua perfectibilização.

Há quem entenda a matéria controversa, defendendo a necessidade de lei prévia para que a Administração Pública possa firmar acordo judicial, opinião compartilhada pelo proponente, referida na justificativa do presente PL.

Todavia, a matéria já foi enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal, cuja decisão foi exarada nos seguintes termos:

EMENTA: Poder Público. Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimação deste interesse. Assim, tendo o acórdão recorrido concluído pela não onerosidade do acordo celebrado, decidir de forma diversa implicaria o reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado nesta instância recursal (Súm. 279/STF). Recurso extraordinário não conhecido.

Entretanto, é no voto da Ministra Ellen Gracie que se vislumbra o entendimento acerca da desnecessidade de lei para firmar-se acordo judicial, a saber:

[...] Neste sentido, este Corte, ao julgar o Agravo de Instrumento nº 52.181, Rel. Min. Bilac Pinto, RTJ 68/382, considerou plenamente válida a possibilidade de transação, ao concluir pela legalidade do Juízo Arbitral, inclusiva nas causas contra a Fazenda.

*Por outro lado, o acórdão recorrido, para concluir pela validade da transação firmada entre a Municipalidade e as recorridas, considerou que, no caso o acordo serviu a uma rápida e efetiva consecução do interesse público, não havendo, assim, que se falar em ofensa ao art. 37 da Constituição Federal. O referido aresto está assim fundamentado: "(...) Quanto à necessidade de autorização legislativa para formalização da transação, expressa no pensamento sempre respeitado, de Hely Lopes Meirelles – fls. 602-TJ – **tornar-se-á ele necessária apenas quando e se: - tais atos importarem renúncia de direitos, alienação de bens ou assunção de obrigações extraordinárias para o Município; Ora, no caso, como salienta, com lucidez, a douta PGJ: O acordo celebrado não é oneroso e nem gera gravame patrimonial ao município, sendo despicienda autorização legislativa para tanto. Não é o caso de comprometimento de bens, afetação de verbas, criação de cargo novo ou inusitado aumento de despesas. É mero ressarcimento decorrente de sua responsabilidade administrativa. É pagamento de salário, pois, com caráter alimentar, reconhecido indevidamente retido. [...]grifei***

Assim, no caso concreto sob exame, avaliamos como desnecessária a autorização legislativa para que o município firme o acordo pretendido, uma vez que o mesmo não causará prejuízos ao erário, muito pelo contrário: os valores apresentados demandam para um desembolso menor do que seria eventual sentença judicial condenatória, ao que tudo indica.

Portanto, este entendimento coaduna com as decisões do STF, que decidiu ser necessário lei autorizativa apenas quando houver renúncia de direitos, alienação de bens ou assunção de obrigações extraordinária, o que não é o caso pontual.

Porém, por outra banda, em que pese desnecessária autorização legislativa, importante referir que não há óbice legal ou obstáculo

constitucional para o seu prosseguimento, se a Casa assim desejar, sendo portanto possível, mas não exigível e necessária, a autorização legislativa .

Diante deste cenário, temos três caminhos possíveis:

1. Dar tramitação à matéria, apenas confiando nos dados apresentados, ratificando como adequados e razoáveis, em razão das informações trazidas pelo proponente;
2. Requerer documentação pelas comissões permanentes, no sentido de obter subsídios para formar convicção sobre os termos do acordo, origem dos cálculos, fundamentos, formulas e como se compõem os valores apresentados, tanto na origem como na proposta final;
3. Proceder o arquivamento da matéria na Comissão de Legislação, por força do inciso I do art. 53, combinado com a alínea “a” do inciso I do art. 54, ambos do regimento Interno da Casa, em razão do objeto do PL não ser legislativamente necessário .

Na hipótese da comissão de Legislação concluir pelo arquivamento, nos termos do art. 58, III, do RI, caberá ao Presidente da Comissão solicitar ao Presidente da Câmara, o encaminhamento do Parecer para o Plenário, a fim de ratificá-lo. Se o Plenário confirmar o Parecer da comissão pelo arquivamento, a proposição é definitivamente arquivada. Todavia, se o Parecer é derrubado pelo Plenário, o PL retorna para sua regular tramitação, junto as demais comissões permanentes.

Por fim, reitera-se que, mesmo diante de eventual decisão da Câmara Municipal no sentido de arquivar a proposição, não impedirá do acordo ser firmado entre a Autarquia Municipal e o ECAD, não sendo o

arquivamento no Legislativo, negativa para o acordo, tampouco tendo esse efeito.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLO 008/2019 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Desta forma, esta Procuradoria exara Orientação jurídica favorável à sua tramitação.

Destarte, encaminha-se a Comissão de Legislação e Redação Final, Comissão de orçamento, Finanças e Contas Públicas, e por fim para Comissão de Infraestrutura, Turismo, Desenvolvimento e Bem Estar Social para posterior deliberação, com emissão dos respectivos pareceres, e na sequencia, e aos nobres *edís* para análise de mérito, em Plenário, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 17 de abril de 2019.

Sônia Regina Sperb Molon
Procuradora Geral
OAB/RS 68.402