

Parecer Conjunto

Grupo de Estudos de Direito Autoral e Industrial (GEDAI) da UFPR e do Instituto Observatório dos Direitos Autorais (IODA)

sobre Consulta Pública relativa à normatização do tratamento, pela
ANCINE, de notícias de violações de direitos autorais na Internet e as
respectivas medidas de contenção de danos

1. Sobre o GEDAI/UFPR e sobre o IODA

1.1. Sobre o GEDAI/UFPR

O [Grupo de Estudos de Direito Autoral e Industrial – GEDAI/UFPR](#) está atualmente vinculado ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná – UFPR. Ele surgiu em maio de 2007 junto à Universidade Federal de Santa Catarina em Florianópolis, tendo sido transferido para Curitiba/PR no ano de 2013. O Grupo é composto atualmente por mais de 50 pesquisadores graduandos, graduados, mestres e doutores, que dedicam seus estudos nas diversas áreas da Propriedade Intelectual e novas tecnologias, com um histórico único no cenário brasileiro de estímulo, produção e divulgação de conhecimento acadêmico.

O GEDAI/UFPR tem como seu principal objetivo estudar o desenvolvimento dos Direitos de Propriedade Intelectual na Sociedade da Informação, através da comparação do sistema internacional de direitos autorais e industriais, da análise dos processos de concretização dos direitos e diversidades culturais e da reflexão sobre a regulamentação dos direitos intelectuais frente aos desafios da Sociedade da Informação.

Ainda, visando intensificar o intercâmbio da pesquisa no Brasil, o GEDAI/UFPR envolve-se em projetos com outras equipes acadêmicas de diversas instituições de ensino superior e de pesquisas brasileiras, além de ONGs, órgãos governamentais e entidades representativas do setor privado. Nesse sentido, o Grupo destaca-se no Brasil pelo contínuo e constante fortalecimento de redes de contato e de pesquisa, a nível regional, nacional e internacional, tendo como maior exemplo o planejamento e execução do Congresso de Direito

de Autor e Interesse Público (CODAIP) anualmente, que terá sua XV edição realizada em 2021, reconhecidamente um dos maiores congressos de direito autoral da América Latina.

1.2. Sobre o IODA

O [Instituto Observatório do Direito Autoral](#) - IODA - foi formado no início do ano de 2021 principalmente por pesquisadores do GEDAI/UFPR como uma forma de dar mais autonomia para as atividades que antes eram desenvolvidas pelo grupo de estudos, estendendo as possibilidades de atuação, captação de recursos, divulgação e agregação de participantes para além do que seria possível em uma vinculação com uma Instituição de Ensino Superior.

O IODA busca também aprimorar e auxiliar nas ações de pesquisadores e ativistas da área de propriedade intelectual e novas tecnologias (com foco no direito autoral) que não estejam diretamente ligadas à área acadêmica, principalmente no que se refere a um papel de *advocacy* e de conscientização a favor do interesse público e de um sistema de direitos intelectuais eficiente, equilibrado e coerente.

2. Sobre a Proposta de Ação e Instrução Normativa

Após meses de estudo e preparo, em 03/12/2020 a Agência Nacional do Cinema - ANCINE comunicou a abertura de consulta pública sobre a normatização do tratamento de notícias de violações de direitos autorais na Internet e as respectivas medidas de contenção de danos. Originalmente aberta até 18 de janeiro de 2021, a Consulta foi prorrogada uma primeira vez (em 18/12/2020) por 45 dias, para a data de 04/03/2021, e posteriormente mais uma vez (em 01/03/2021) para a data de 03/04/2021, de forma improrrogável.

Na Proposta de Ação (PA) - Atos Normativos Externos n.º1-E/2020/SFI/CCP, a ANCINE propõe uma Instrução Normativa (IN) com o principal intuito de combater a pirataria de obras audiovisuais, cumprindo sua obrigação e competência institucional conforme A MP n.º 2.228-1. Relatando as medidas recentes tomadas pelo governo brasileiro com esse objetivo, a PA destaca a integração e cooperação dos diferentes órgãos (contando ainda com o apoio de associações e organizações internacionais) na identificação e enfrentamento da pirataria, buscando seguir a estratégia do *follow the money*. Apontam como todos esses esforços não estão sendo suficientes, com novos métodos (inclusive tecnológicos) sendo utilizados com

sucesso pelo infratores, e como o Brasil continua há anos na lista dos países que mais consomem conteúdo ilegal de filmes e séries, configurando danos substanciais à indústria do audiovisual e ao Governo.

Assim, a IN proposta tem como objetivo estabelecer “regime para recebimento de reclamações, análise e ações contra nomes de domínios, endereços IP (Internet Protocol), URLs (Uniform Resource Locator) e extensões utilizados por aplicações de internet que possam ser objetivamente consideradas como exclusiva ou primordialmente dedicadas à distribuição de obras audiovisuais protegidas por direitos autorais, sem prévia autorização dos titulares”.

Explicitamente, ao citar os princípios da liberdade de expressão e informação, a proposta afirma que o objetivo por trás da Instrução Normativa é construir “uma sociedade intelectualmente livre e culturalmente dinâmica, onde a criação artística e literária seja estimulada e os direitos dela decorrentes, protegidos, de forma a garantir a sustentabilidade futura de uma atividade que é essencial ao desenvolvimento humano”. A partir disso, afirma que o bloqueio no nível de infraestrutura pode ser a única forma de cessar ou conter o dano oriundo da pirataria digital, e que a ANCINE pode efetivar esse método ao servir como intermediária entre os titulares e organizações com competência para interromper ou atenuar as infrações, como o Judiciário ou a OMPI.

3. Comentários à Proposta de Ação + Estudos anexos

Apesar do intuito louvável em garantir um sistema de propriedade intelectual brasileiro seguro e robusto, a Proposta de Ação parece pecar em alguns pontos, sem fundamentar suficientemente as alegações, o que indica um risco importante de cair em truísmos bem-intencionados (mas defasados ou enviesados), em vez de construir propostas com bases na metodologia de políticas públicas baseadas em evidências.

Em primeiro lugar, a PA parece abordar unicamente os interesses dos titulares, o que [vai de encontro à própria noção de equilíbrio de interesses que estrutura o Direito Autoral não só no Brasil como no mundo](#). A menção ao estímulo da criação artística parece partir de uma perspectiva unilateral. Embora a pirataria seja notoriamente um problema dos titulares e eles realmente devam ser o foco de uma política pública para resolução do problema, as propostas

regulatórias não podem simplesmente esquecer a proteção dos interesses dos usuários e consumidores legítimos, incluindo os que se tornam novos titulares a partir de criações legítimas derivadas, salvaguardando também os seus direitos. Afinal, o interesse público na PA parece ser confundido com o interesse do setor público brasileiro, que são dois conceitos que não devem ser confundidos.

Em segundo, os estudos utilizados como base para a PA não fundamentam ou corroboram suas conclusões. Isso é particularmente preocupante porque existem, publicamente disponíveis, estudos internacionais e nacionais consagrados que compartilham do mesmo entendimento da ANCINE. Porém, os anexos escolhidos indicariam que a proposta, de teor bastante delicado, não foi embasada em suficiente pesquisa prévia, sendo potencialmente frágil e pouco efetiva, e conseqüentemente mais facilmente contestável. Nesse sentido:

- O relatório de 2017 da EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) aborda diversos aspectos dos crimes cometidos digitalmente, apontando em apenas uma página a questão da infração de propriedade intelectual. Nessa página, contudo, o foco é exclusivamente em contrafações de propriedade industrial, sem menções ao direito autoral ou à conteúdos audiovisuais;
- Apenas um resumo do estudo da IPSOS contratado pela MPA Brasil foi juntado, impossibilitando a análise dos métodos de investigação. Os dados apresentados, contudo, são relevantes e embasam a necessidade de que algo deve ser feito no combate à pirataria, sem indicar contudo quais são as melhores alternativas de políticas públicas.
- O relatório de 2019 da MUSO é pertinente e trata exatamente sobre o problema detalhado na PA, contribuindo ainda com uma contextualização regional. Porém, as observações e conclusões apresentadas nele são radicalmente diferentes das sugeridas pela ANCINE, estando mais alinhada com a perspectiva dominante da doutrina especializada da área (p. 72, tradução nossa):

(...) 'Conteúdo é rei' pode ser um slogan da indústria, mas ao diferenciar a oferta licenciada legal versus a oferta de pirataria, os principais destinos da pirataria também têm claramente ouvido seus conselhos, **usando uma óbvia lacuna de fornecimento ou restrições de licenciamento regional como proposta de valor central ao construir suas ofertas de conteúdo.**

(...) **é significativo observar o comportamento ágil que os principais sites de pirataria continuam a demonstrar ao circunavegar qualquer meio técnico para interromper ou restringir o fluxo de visitas.** Muitos dos sites de topo em nossa análise operam direta ou indiretamente com uma grande variedade de sub-domínios e sites copiados, ansiosos para atrair tráfego web deslocado do domínio primário, caso o IP dominante seja bloqueado ou desabilitado através da atividade da indústria dentro de uma região específica.

(...) Mas, tendo uma visão voltada para o futuro, é claro que continua sendo fundamental que o setor de mídia da América Latina continue a explorar caminhos para aumentar sua capacidade de diminuir - e, em última análise, reverter - uma tendência persistente de crescimento da demanda de pirataria através de websites públicos, como observado em nossa análise desde janeiro de 2017. Com o foco intensificado em limitar tanto a disponibilidade quanto a viabilidade a longo prazo dos sites piratas, **a gestão de custos e, mais especificamente, a reorientação dos custos e investimentos para os condutores de negócios a longo prazo, se tornará crítica para o sucesso de tal atividade.** O uso de dados para qualificar e quantificar o impacto da pirataria também tem um potencial significativo para acelerar tais iniciativas e ajudar o setor a adotar uma abordagem a longo prazo com medidas que sejam tanto econômicas, escalonáveis e holísticas.

Seguindo adiante, conforme os proprietários de mídia e plataformas de conteúdo priorizem a entrega de ofertas ainda melhores e mais atraentes para esses públicos, o mercado nascente de streaming VOD para TV e cinema na América Latina mudará rapidamente. (...)

Em terceiro, considerando que se trata de proposta de uma política pública controversa, as afirmações e pressupostos da PA devem ser especialmente cuidadosos ao indicar a sua fundamentação. Entretanto, isso não ocorreu no texto base da proposta. É importante referenciar trechos que não são consensos nem na academia nem nas análises institucionais nacionais e estrangeiras, como “o bloqueio no nível da infraestrutura pode ser a única forma de cessar ou pelo menos conter um dano (...)” e “a pirataria é uma das principais financiadoras do crime organizado no mundo”. Estudos nesse sentido existem, mas não foram referenciados e sofrem forte contestação por parte da doutrina especializada tanto do Direito Autoral quanto da Governança da Internet. A falta dessa fundamentação faz com que a proposta fuja dos melhores padrões internacionais sobre a criação de instrumentos regulatórios.

4. Quadros punitivos forte isolados não são boas opções de políticas públicas

Operações como a 404, da Polícia Civil, são bons exemplos de medidas tomadas pelo Estado no combate contra o compartilhamento ilegal de conteúdos protegidos pela internet. Porém, eles não são os únicos e nem são comprovadamente os mais eficientes. Um quadro

punitivo forte por si só não basta para inibir práticas ilícitas relacionadas ao direito autoral se não forem cumuladas com uma oferta contextualizada, acessível e suficiente de produtos legais para diminuir a demanda por mercados paralelos.

[Os relatórios anuais da Federação Internacional da Indústria Fonográfica](#) (IFPI da sigla em inglês) revelam desde 2015 um crescimento no faturamento da indústria. [Isso se dá após um período de mais de 10 anos seguidos de queda](#), em que ano após ano produtores fonográficos perdiam em faturamento. O que estimulou tal crescimento não foi um grau de repressão maior a sites que permitiam o download ilegal de músicas, mas sim um novo tipo de serviço mais eficiente, o streaming.

Desde 2017, serviços como Spotify, Deezer e outros representam mais da metade do faturamento do setor, com o [relatório do último ano](#) revelando que mais de 13 bilhões foram faturados por meio do streaming, contra apenas 4 bilhões da venda de discos físicos. Ou seja, não foi o [fechamento do Napster em 2002](#) que possibilitou o aumento do faturamento da indústria da música. Pelo contrário, ele foi simplesmente substituído por outros programas quase idênticos ou por metodologias P2P diferentes. A alteração veio mais de 10 anos depois, quando o mercado ofereceu uma alternativa mais interessante em custo-benefício ao mercado ilícito aos consumidores. É esse tipo de iniciativa que mitiga os potenciais efeitos nocivos do compartilhamento ilegal de obras protegidas pela internet, pois os prejuízos em potencial existentes no consumo de produtos ilícitos (como os vírus de computador) passam a ultrapassar os benefícios.

Um estudo de 2019 de João Quintais e Joost Poort, da Universidade de Amsterdam corrobora essas conclusões ao concluir que os números da pirataria, em especial a realizada na modalidade online, estariam diminuindo em decorrência da crescente disponibilidade de conteúdo legal acessível¹. O estudo é concluído dessa forma (tradução nossa):

Nossa principal conclusão é que a pirataria on-line está diminuindo. O fator-chave para este declínio é a crescente disponibilidade de conteúdo legalmente acessível, não medidas de *enforcement*. Onde o fornecimento legal de conteúdo protegido por direitos autorais é acessível, conveniente e

¹ QUINTAIS, João; POORT, Joost. The Decline of Online Piracy: How Markets – Not Enforcement – Drive Down Copyright Infringement. *American University International Law Review*, Vol. 34, No. 4, pp. 807-876, 2019. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3437239.

diversificado, os consumidores estão dispostos a pagar por ele e abandonar a pirataria. Os formuladores de políticas devem, portanto, mudar seu foco de abordagens repressivas para combater violações on-line para políticas e medidas que promovam o acesso legal remunerado a conteúdo protegido por direitos autorais.

Assim, em vez da Proposta de Ação considerar que políticas repressivas são medidas centrais e não acessórias, propondo medidas que engendram riscos à Internet como o bloqueio de conteúdo a nível de infraestrutura, ela deveria associar essa medida à uma política pública geral que permitisse aos titulares de obras dinamizarem sua oferta, seja pelo corte de exigências burocráticas ou pela diminuição de barreiras de entrada para novos agentes. Isso, aí sim cumulado com medidas de *enforcement*, seria ideal no combate ao compartilhamento ilegal de obras protegidas.

5. Apontamentos sobre o texto da Instrução Normativa

Além disso, apesar de seu intuito louvável, a proposta de Instrução Normativa apresenta alguns pontos que são imprecisos, lacunosos ou controversos, chegando mesmo em certas partes a firmar disposições aparentemente *contra legem*, considerando a Lei de Direitos Autorais e o Marco Civil da Internet.

A minuta de IN, no art. 2º, apresenta conceituações relativamente imprecisas que podem eventualmente gerar problemas em sua aplicação. Mais relevantemente, no inciso IX, “domínio principal” é o termo utilizado para definir “um nome que serve para localizar e identificar conjuntos de computadores na internet”. Apesar dessa definição estar presente em alguns sites brasileiros, ela é equivocada tecnicamente. O termo jurídico e técnico usualmente utilizado, inclusive [no ordenamento brasileiro](#) e pelo [CGL.br](#), é “nome de domínio”, e é mais preciso explicar ele como uma forma facilitada de identificação (em vez da sequência de números de IP) de uma unidade/servidor conectado à internet, que não necessariamente representa um conjunto de computadores, podendo, por exemplo, se referir à computadores avulsos ou até a outros aparelhos².

² Cf., p. ex., https://developer.mozilla.org/pt-BR/docs/Learn/Common_questions/What_is_a_domain_name. No âmbito da wiki da ICANN, principal entidade internacional nessa área, ver https://icannwiki.org/Domain_Name.

O art. 1, §1 estabelece um parâmetro para identificação de um sítio ou aplicação infrator que corre sério risco de ser desproporcional, em uma das medidas, e ineficiente, em outra. Considerando o contexto atual da Internet de armazenamento e compartilhamento de grandes quantidades de dados e informações, 250 obras audiovisuais (especialmente de curta duração) podem ser uma porcentagem ínfima do acervo do site, dificilmente detectável pelos seus responsáveis.

Mesmo o similar memorando português, o qual foi provavelmente um dos fundamentos da proposta de Instrução Normativa, firma o critério mínimo quantitativo de 500 obras, em um país cuja população é 20 vezes menor que a brasileira. Por outro lado, 2/3 de um acervo é uma fração desnecessariamente elevada, pois metade das obras já confirmaria que o site que é majoritariamente utilizado para fins ilícitos e poderia ser alvo legítimo do sistema, o que preencheria os requisitos internacionais firmados. Todavia, esse critério de metade das obras deve ser posto cumulado a uma medida que considere o tamanho da página e a finalidade de seu uso, pois, de acordo com o artigo 46 da lei 9.610/98 há uma série de usos de obras protegidas que são permitidos pela legislação brasileira, ainda que sem autorização de seus titulares.

No art. 3º, não há qualquer detalhamento sobre como será feita a prova de que o notificante é o verdadeiro titular da obra, o que é algo importante diante da desnecessidade de registro para proteção do direito autoral (art. 18, LDA). Questiona-se como será feito esse controle. Os titulares terão de efetuar um cadastro prévio em alguma plataforma ou site governamental, tal qual ocorre nos EUA com USPTO? Qual seria o órgão que faria tal controle, seria também a ANCINE? E o que se faria no caso de recebimento de obras pirateadas que não sejam audiovisuais?

Notadamente, o que talvez seja a maior lacuna da proposta de IN, **não há qualquer salvaguarda, nem mesmo principiológica, aos direitos dos usuários e consumidores, para evitar denúncias falsas ou mal-intencionadas**. Não há qualquer menção ao domínio público ou às limitações e exceções do direito autoral, que são sempre pontos fulcrais em regulamentos bem fundamentados da área - vide as mudanças do texto da Diretiva 2019/790 da UE entre a redação inicial e a promulgada, buscando evitar que o art. 15º (ex-artigo 13º) causasse danos ao ecossistema da Internet e ao ambiente cultural europeu. A existência de mecanismos

facilitados para bloqueio de sites que infringem direito autoral é uma política pública reconhecidamente excepcional no mundo, [mas mesmo aqueles que defendem firmemente a efetividade dessas ferramentas apontam a importância de se estabelecer salvaguardas para evitar abusos dos titulares.](#)

A falta de salvaguardas contra notificantes mal-intencionados aumenta a possibilidade de atuação de má-fé dos chamados *Copyright Trolls* (trolls do direito autoral, em tradução literal). Essas são entidades que, sendo titulares de alguma modalidade de direito de autor ou seu procurador, [notificam e exigem compensações financeiras de usuários](#) de forma massiva e sem a necessária *due diligence*, sob pena de ação judicial. O grande problema é que em muitas ocasiões as exigências de compensação são absurdas e as provas de qualquer contravenção são frágeis³, se não inexistentes, ignorando a possibilidade de uso legítimo.

Desse modo, volta-se à crítica inicial à IN, a de que, ainda que coberta de boas intenções, corre-se o sério risco, neste modelo apresentado, de não ser efetiva e só piorar o cenário de controle e regulação dos direitos de titulares de obras passíveis de proteção pelo direito autoral, piorando ainda mais a imagem do sistema de *enforcement* de propriedade intelectual perante o cidadão médio. Discussões levantadas pela IN teriam mais força de conscientização e valorização da PI se fossem avançadas no âmbito legislativo e serem debatidas por toda a sociedade.

6. Outros comentários

A maior fragilidade, juridicamente falando, da proposta de Instrução Normativa é, tentar estabelecer um meio alternativo para lidar com o problema da pirataria digital dispensando a necessidade de criação de lei específica, o que parece ser uma exigência do art.

³ Cf. BALGANESH, Shyamkrishna. The Uneasy Case Against Copyright Trolls. *Southern California Law Review*, v. 86, p. 723-782, 2013. Disponível em: https://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/425/ Conferir também casos concretos de abusos descritos em: <https://www.eff.org/pt-br/issues/copyright-trolls> e <https://www.theverge.com/2019/10/15/20915688/youtube-copyright-troll-lawsuit-settled-false-dmca-takedown-christopher-brady>

19, §2⁴ do MCI, diante da inexistência de regras específicas na LDA que permitam a implementação do sistema administrativo (por remissão do art. 31 da MCI⁵).

Esses dispositivos do MCI não foram positivados de forma inconsequente. Lembra-se que essa lei é reconhecida internacionalmente pela participação multisetorial de uma ampla gama de especialistas em sua criação, sendo um modelo bastante avançado e equilibrado para novas legislações até de países mais desenvolvidos e baseados em economias digitais. Nesse modelo, o princípio fundamental máximo é a proteção da liberdade de expressão (art. 2º, art. 3º, I e art. 19). A priorização de princípios de liberdade e a necessidade de se dispor sobre o tema por meio de um instrumento legal reflete justamente a importância de um amplo debate com a sociedade para tratar de um tema difícil que, se não abordado de forma correta e cuidadosa, engendra riscos sérios não só ao estímulo da criatividade no país como à própria estrutura da Internet.

Outro aspecto que merece comentário é a potencial sobrecarga de competências que a ANCINE sofrerá caso assuma o papel de receber denúncias e buscar a remoção de conteúdo considerado ilegal de páginas da internet. Diz o artigo 7 da MP 2228-1/01 que atualmente a ANCINE possui as seguintes competências:

I - executar a política nacional de fomento ao cinema, definida na forma do art. 3o; II - fiscalizar o cumprimento da legislação referente à atividade cinematográfica e videofonográfica nacional e estrangeira nos diversos segmentos de mercados, na forma do regulamento; III - promover o combate à pirataria de obras audiovisuais; IV - aplicar multas e sanções, na forma da lei; V - regular, na forma da lei, as atividades de fomento e proteção à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional, resguardando a livre manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação; VI - coordenar as ações e atividades governamentais referentes à indústria cinematográfica e videofonográfica, ressalvadas as competências dos Ministérios da Cultura e das Comunicações; VII - articular-se com os órgãos competentes dos entes federados com vistas a otimizar a consecução dos seus objetivos; VIII - gerir programas e mecanismos de fomento à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional; IX - estabelecer critérios para a aplicação de recursos de fomento e financiamento à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional; X - promover a participação de obras

⁴ § 2º A aplicação do disposto neste artigo para infrações a direitos de autor ou a direitos conexos depende de previsão legal específica, que deverá respeitar a liberdade de expressão e demais garantias previstas no art. 5º da Constituição Federal.

⁵ Art. 31. Até a entrada em vigor da lei específica prevista no § 2º do art. 19, a responsabilidade do provedor de aplicações de internet por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros, quando se tratar de infração a direitos de autor ou a direitos conexos, continuará a ser disciplinada pela legislação autoral vigente aplicável na data da entrada em vigor desta Lei.

cinematográficas e videofonográficas nacionais em festivais internacionais; XI - aprovar e controlar a execução de projetos de co-produção, produção, distribuição, exibição e infra-estrutura técnica a serem realizados com recursos públicos e incentivos fiscais, ressalvadas as competências dos Ministérios da Cultura e das Comunicações; XII - fornecer os Certificados de Produto Brasileiro às obras cinematográficas e videofonográficas; XIII - fornecer Certificados de Registro dos contratos de produção, co-produção, distribuição, licenciamento, cessão de direitos de exploração, veiculação e exibição de obras cinematográficas e videofonográficas; XIV - gerir o sistema de informações para o monitoramento das atividades da indústria cinematográfica e videofonográfica nos seus diversos meios de produção, distribuição, exibição e difusão; XV - articular-se com órgãos e entidades voltados ao fomento da produção, da programação e da distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas dos Estados membros do Mercosul e demais membros da comunidade internacional; XVI - prestar apoio técnico e administrativo ao Conselho Superior do Cinema; XVII - atualizar, em consonância com a evolução tecnológica, as definições referidas no art. 1º desta Medida Provisória. XVIII - regular e fiscalizar o cumprimento dos princípios da comunicação audiovisual de acesso condicionado, das obrigações de programação, empacotamento e publicidade e das restrições ao capital total e votante das produtoras e programadoras fixados pela lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; XIX - elaborar e tornar público plano de trabalho como instrumento de avaliação da atuação administrativa do órgão e de seu desempenho, estabelecendo os parâmetros para sua administração, bem como os indicadores que permitam quantificar, objetivamente, a sua avaliação periódica, inclusive com relação aos recursos aplicados em fomento à produção de audiovisual; XX - enviar relatório anual de suas atividades ao Ministério da Cultura e, por intermédio da Presidência da República, ao Congresso Nacional; XXI - tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais no âmbito de suas competências, nos termos do § 6º do art. 5º da Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985. XXII - promover interação com administrações do cinema e do audiovisual dos Estados membros do Mercosul e demais membros da comunidade internacional, com vistas na consecução de objetivos de interesse comum; e XXIII - estabelecer critérios e procedimentos administrativos para a garantia do princípio da reciprocidade no território brasileiro em relação às condições de produção e exploração de obras audiovisuais brasileiras em territórios estrangeiros.

Já são 21 competências atribuídas à ANCINE, as quais são de fundamental importância para garantir o desenvolvimento do setor audiovisual brasileiro. Dada a relevância e a complexidade dessa operação, corre-se o risco de, assumindo mais responsabilidades, o órgão não ser capaz de lidar apropriadamente com o aumento de volume de trabalho. Diz o artigo 1º da IN que:

Esta Instrução Normativa disciplina o recebimento e o processamento de notícias de violações de direitos autorais ocorridas em sítios ou aplicações da internet que possam ser objetivamente considerados como exclusiva ou primordialmente dedicados à disponibilização de obras audiovisuais protegidas por direitos autorais, sem prévia autorização dos seus titulares, bem como regula as medidas para contenção dos danos causados.

Ou seja, a ANCINE receberia essas denúncias de violação de conteúdo audiovisual e, a partir disso, tomaria ação. Uma entidade reconhecida pelo volume de pedidos de remoção que são feitos pelos seus usuários é o Youtube. Só no último quarto de 2020, [mais de 9 milhões de vídeos foram removidos da plataforma](#) de modo automático por violarem políticas da plataforma. Desses, meio milhão advieram de denúncias manuais, em outras palavras notícias de violação, feitas pelos próprios usuários da plataforma.

Tal número é compreensível, considerando-se o fato de que o site é acessado no mundo inteiro. Porém, imaginando-se a realidade do Brasil, a ANCINE teria a capacidade de lidar com 10% desse montante? Conseguiria a entidade processar, em um exemplo hipotético, 50 mil notícias de violação a cada 3 meses, ou seja, apenas 10% do que o Youtube atualmente processa? Questiona-se como ela faria para compatibilizar essa nova função com as outras 21 que ela já possui, em um cenário nacional de notória falta de recursos, incluindo a escassez de funcionários.

7. Conclusão

Infelizmente, como apontado antes, a proposta de IN partiu de estudos muito bem embasados para constatar o problema, mas não de uma investigação profunda sobre as melhores formas de combatê-lo, particularmente por meio de bloqueio de IPs e nomes de domínio. Assim, até como forma de evitar possíveis contestações judiciais (inclusive de natureza constitucional) sobre o instrumento proposto, o GEDAI/UFPR e o IODA recomendam que a ANCINE retorne à etapa de planejamento para a elaboração de uma IN que leve em conta todos os aspectos relevantes necessários, com uma fundamentação mais sólida que demonstre cabalmente não só a legalidade, mas também a proporcionalidade e a eficácia do mecanismo a ser implementado.

Essa, em nossa opinião, seria a melhor forma de evitar uma política pública que não acabe por prejudicar mais a imagem do sistema de propriedade intelectual brasileiro, especialmente perante os cidadãos do país, fortalecendo a imagem de direitos que têm um propósito social importante para estimular a inovação e criatividade, além de cumprir uma função social de primeira importância na arrecadação de tributos, criação de empregos e geração de riqueza para o Brasil.

Além disso, a entidade deve considerar, caso a proposta siga adiante, se ela teria a capacidade de lidar com o número de notícias de violação que ela potencialmente receberia dos titulares de obras protegidas. Corre-se o risco de, assumindo novas funções, a ANCINE prejudique o papel que ela já tem de estímulo ao cenário audiovisual brasileiro e não consiga cumprir com eficiência e celeridade nem o novo papel que ela se propõe a fazer, nem os que ela já realiza.

Secretaria do GEDAI/UFPR e do IODA, Abril de 2021