

08/05/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.800 AMAZONAS

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S) : **ESCRITORIO CENTRAL DE ARRECADACAO E DISTRIBUICAO ECAD**
ADV.(A/S) : **PATRICK ALVES COSTA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 92/2010 DO ESTADO DO AMAZONAS. VEDAÇÃO DE COBRANÇA PELO ECAD DOS VALORES RELATIVOS AO APROVEITAMENTO ECONÔMICO DOS DIREITOS AUTORAIS NA EXECUÇÃO PÚBLICA DE OBRAS MUSICAIS E LITEROMUSICAIS E DE FONOGRAMAS POR ASSOCIAÇÕES, FUNDAÇÕES OU INSTITUIÇÕES FILANTRÓPICAS E AQUELAS OFICIALMENTE DECLARADAS DE UTILIDADE PÚBLICA ESTADUAL, SEM FINS LUCRATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL (ARTIGO 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO AO DIREITO DE PROPRIEDADE INTELECTUAL E, EM ESPECIAL, À EXCLUSIVIDADE NA UTILIZAÇÃO, PUBLICAÇÃO OU REPRODUÇÃO DAS OBRAS AUTORAIS (ARTIGO 5º, XXII e XXVII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.

1. A competência legislativa concorrente em sede de produção e consumo e responsabilidade por dano ao consumidor (artigo 24, V e VIII, da Constituição Federal) não autoriza os Estados-membros e o Distrito Federal a disporem de direitos autorais, porquanto compete privativamente à União legislar sobre direito civil, direito de propriedade e estabelecer regras substantivas de intervenção no domínio econômico

ADI 5800 / AM

(artigo 22, I, da Constituição Federal). Precedentes: ADI 4.228, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 13/8/2018; ADI 3.605, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 13/9/2017; ADI 4.701, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 25/8/2014; ADI 1.918, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 1º/8/2003; ADI 2.448, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 13/6/2003; e ADI 1.472, Rel. Min. Ilmar Galvão, Plenário, DJ de 25/10/2002.

2. O direito autoral é um conjunto de prerrogativas que são conferidas por lei à pessoa física ou jurídica que cria alguma obra intelectual, dentre as quais se destaca o direito exclusivo do autor à utilização, à publicação ou à reprodução de suas obras, como corolário do direito de propriedade intelectual (art. 5º, XXII e XXVII, da Constituição Federal).

3. *In casu*, a Lei 92/2010 do Estado do Amazonas estabeleceu a gratuidade para a execução pública de obras musicais e literomusicais e de fonogramas por associações, fundações ou instituições filantrópicas e aquelas oficialmente declaradas de utilidade pública estadual, sem fins lucrativos. Ao estipular hipóteses em que não se aplica o recolhimento dos valores pertinentes aos direitos autorais, fora do rol da Lei federal 9.610/1998, a lei estadual usurpou competência privativa da União e alijou os autores das obras musicais de seu direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução das obras ou do reconhecimento por sua criação.

4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 92/2010 do Estado do Amazonas.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, em conhecer da ação direta e julgar procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade da

ADI 5800 / AM

Lei nº 92/2010 do Estado do Amazonas, nos termos do voto do Relator.
Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello.

Brasília, 08 de maio de 2019.

Ministro LUIZ FUX - RELATOR

Documento assinado digitalmente

08/05/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.800 AMAZONAS

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S) : **ESCRITORIO CENTRAL DE ARRECADACAO E DISTRIBUICAO ECAD**
ADV.(A/S) : **PATRICK ALVES COSTA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Escritório Central de Arrecadação e Distribuição – ECAD, tendo por objeto a Lei 92/2010 do Estado do Amazonas, de seguinte teor:

“Art. 1º - As associações, fundações ou instituições filantrópicas e as oficialmente declaradas de Utilidade Pública Estadual, sem fins lucrativos, em todos os eventos que realizarem com a finalidade de angariar renda destinada à manutenção, funcionamento e melhoramento de suas instalações e desenvolvimento de suas atividades, segundo as finalidades dispostas em seus estatutos e atos constitutivos, excluídas as empresas com fins lucrativos que destinam parte de seus lucros às referidas instituições, ficam isentas de recolher as taxas de retribuição autoral arrecadas pelo Escritório Central de Arrecadação e Distribuição (ECAD).

Art. 2º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.”

Como parâmetro de controle, o requerente indicou os artigos 5º, XVIII, XXVII e XXVIII, b; e 22, I, da Constituição Federal.

Em sede preliminar, afirmou ser detentor exclusivo da competência centralizadora da arrecadação e distribuição dos direitos relativos à

ADI 5800 / AM

execução pública musical, razão por que representa a universalidade dos titulares de direitos autorais dela decorrentes em todo o território nacional.

No mérito, em síntese, alegou que os Estados-membros não teriam competência legislativa para dispor sobre a cobrança de direitos autorais pelo ECAD. Segundo afirmou, a isenção do pagamento relativo a direitos autorais interferiria no funcionamento de associação de direito privado, alijando os titulares de referidos direitos da utilização e exploração econômica de suas criações intelectuais, o que representaria uma violação aos princípios constitucionais de proteção à propriedade intelectual.

Considerando o objeto da presente ação direta e a relevância da matéria versada, determinei a aplicação do rito veiculado pelo artigo 12 da Lei federal 9.868/1999 (doc. 25).

A Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, em sede preliminar, sustentou que haveria vícios na representação processual do requerente. No mérito, em síntese, aduziu que a lei impugnada versaria direito do consumidor, matéria de competência legislativa concorrente entre a União e os Estados-membros, e que não constituiria ofensa aos direitos autorais a isenção de remuneração quanto às atividades em que não há intuito lucrativo (doc. 28).

A Advogada-Geral da União exarou parecer pelo não conhecimento da ação e, sucessivamente, pela procedência do pedido de mérito, nos termos da seguinte ementa:

“Civil. Lei Promulgada nº 92, de 26 de outubro de 2010, do Estado do Amazonas, que dispõe ‘sobre a isenção de taxas recolhidas pelo ECAD para as associações, fundações ou instituições filantrópicas e para as oficialmente declaradas de Utilidade Pública Estadual’. Preliminares. Ilegitimidade ativa. Ausência de procuração com poderes específicos. Mérito. Competência

ADI 5800 / AM

privativa da União para legislar sobre direito civil. Afronta ao artigo 22, inciso I, da Constituição da República. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, quanto ao mérito, pela procedência do pedido.” (doc. 34)

Ato contínuo, o requerente regularizou sua representação processual, juntando procuração com outorga de poderes específicos para a impugnação da lei objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade (docs. 37 e 38).

Por fim, a Procuradora-Geral da República manifestou-se no sentido da procedência do pedido de mérito, em parecer assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE ISENTA DA RETRIBUIÇÃO AUTORAL DEVIDA AO ECAD OS EVENTOS REALIZADOS POR INSTITUIÇÕES FILANTRÓPICAS, ASSOCIAÇÕES, FUNDAÇÕES E ENTIDADES DECLARADAS DE UTILIDADE PÚBLICA. MATÉRIA ATINENTE A DIREITO DE PERSONALIDADE. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL.

1. O ECAD possui legitimidade para instaurar o controle normativo abstrato de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Precedente: ADI 5.062/DF.

2. A matéria relativa à retribuição autoral devida ao ECAD pela execução pública de obra musical, literomusical ou fonograma, porque relacionada a direitos de personalidade, insere-se na competência privativa da União para legislar sobre direito civil.

3. É formalmente inconstitucional lei estadual que isente instituições filantrópicas, associações, fundações e entidades declaradas de utilidade pública do pagamento da retribuição autoral devida ao ECAD, por invadir matéria cuja competência legislativa pertence privativamente à União.

- Parecer pela procedência do pedido.” (doc. 40)

É o relatório.

08/05/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.800 AMAZONAS

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Senhor Presidente, eminentes pares, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados aqui presentes, a controvérsia posta em debate cinge-se à constitucionalidade da Lei 92/2010 do Estado do Amazonas, de seguinte teor:

“Art. 1º - As associações, fundações ou instituições filantrópicas e as oficialmente declaradas de Utilidade Pública Estadual, sem fins lucrativos, em todos os eventos que realizarem com a finalidade de angariar renda destinada à manutenção, funcionamento e melhoramento de suas instalações e desenvolvimento de suas atividades, segundo as finalidades dispostas em seus estatutos e atos constitutivos, excluídas as empresas com fins lucrativos que destinam parte de seus lucros às referidas instituições, ficam isentas de recolher as taxas de retribuição autoral arrecadas pelo Escritório Central de Arrecadação e Distribuição (ECAD).

Art. 2º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.”

Trata-se, portanto, de saber se lei estadual pode criar hipótese de gratuidade para a execução pública de obras musicais e literomusicais e de fonogramas, impedindo o Escritório Central de Arrecadação e Distribuição – ECAD de proceder à cobrança dos valores relativos ao aproveitamento econômico dos respectivos direitos autorais.

PRELIMINARES:

LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO ESCRITÓRIO CENTRAL DE

ADI 5800 / AM

**ARRECAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO – ECAD E CARÁTER GERAL E ABSTRATO
DAS NORMAS IMPUGNADAS**

O artigo 103 da Constituição de 1988 ampliou consideravelmente a legitimidade ativa para provocar o controle normativo abstrato, antes restrito ao Procurador-Geral da República. Pretendeu, assim, reforçar a jurisdição constitucional através da democratização das suas vias de acesso.

A hipótese de habilitação que o requerente alega ostentar apresenta previsão na parte final do inciso IX do mencionado dispositivo, na condição de entidade de classe de âmbito nacional.

Ante a ausência de disciplina constitucional, coube ao Supremo Tribunal Federal, por meio de construção jurisprudencial, estabelecer algumas balizas interpretativas a respeito da atuação das entidades de classe de âmbito nacional no processo objetivo de controle de constitucionalidade. Assim, construíram-se as seguintes condicionantes procedimentais:

a) a homogeneidade (*dimensão positiva*) ou, ao revés, a ausência de hibridismo (*dimensão negativa*) entre os membros integrantes, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas (ADI 108-QI, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 5/6/1992; ADI 146, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 19/12/2002);

b) o atendimento ao requisito subjetivo de legitimação em sede de tutela coletiva (representatividade da “categoria” em sua totalidade) e ao requisito objetivo de “legitimação nacional” (comprovação do “caráter nacional” pela presença efetiva de associados – pessoas físicas e/ou jurídicas – em, pelo menos, nove Estados da Federação, em aplicação analógica do artigo 7º, § 1º, da Lei federal 9.096/1995). Vide: ADI 386, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 28/6/1991; e ADI 1.486-MC, Rel.

ADI 5800 / AM

Min. Moreira Alves, Plenário, DJ de 13/12/1996;

c) pertinência temática entre os objetivos institucionais/estatutários da entidade postulante e a norma objeto da impugnação (ADI 1.873, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJ de 19/9/2003).

In casu, o Escritório Central de Arrecadação e Distribuição – ECAD configura entidade de classe de âmbito nacional, com representação em dezenove estados da federação e no Distrito Federal, congregando associações de titulares de direitos de autor, dos que lhes são conexos relativos à execução pública de obras musicais e literomusicais e de fonogramas, na forma do art. 99 da Lei 9.610/1998. Foi como também restou reconhecido por esta Suprema Corte, no julgamento da ADI 5.062, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 21/6/2017.

Demais disso, entendo configurado o requisito da pertinência temática, na medida em que o diploma normativo adversado proibiu o ECAD de cobrar os valores relativos a direitos autorais quando da execução pública de obras musicais e literomusicais e de fonogramas por associações, fundações ou instituições filantrópicas e aquelas oficialmente declaradas de utilidade pública estadual, sem fins lucrativos, interferindo diretamente no desempenho das atribuições institucionais do requerente.

Por fim, a norma estadual impugnada possui generalidade e abstração, pois dispõe sobre o aproveitamento econômico de direitos.

Destarte, impõe-se o conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade.

MÉRITO:

**INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI 92/2010 DO ESTADO DO
AMAZONAS – COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE**

ADI 5800 / AM

DIREITO CIVIL (ARTIGO 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL)

A Constituição Federal estabelece que compete privativamente à União legislar sobre Direito Civil (art. 22, I). Sob uma concepção bastante ampla, o direito civil corresponde ao direito privado comum, geral ou ordinário. Mais especificamente, é o ramo que regula a pessoa, na sua existência e atividade, a família e o patrimônio (AMARAL, Francisco. *Direito Civil: Introdução*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 105).

Inclui, assim, o direito autoral, ainda que disposto em legislação extravagante, porquanto corresponde, a um só tempo, ao direito de propriedade intelectual do autor e a seu direito de personalidade. No mesmo sentido, cito precedentes da Corte em que se reconheceu que direitos autorais se inserem no ramo do direito civil:

“DIREITO CIVIL. DIREITOS AUTORAIS. ECAD. EXECUÇÃO DE MÚSICA EM QUARTO DE HOTEL. COBRANÇA. SÚMULAS 282 E 356 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. EVENTUAL VIOLAÇÃO REFLEXA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NÃO VIABILIZA O MANEJO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 30.6.2015. 1. Cristalizada a jurisprudência desta Suprema Corte, a teor das Súmulas 282 e 356/STF: “Inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada”, bem como “O ponto omissso da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento.” 2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere à ausência de ofensa direta e literal a preceito da Constituição da República. 3. Agravo regimental conhecido e não provido. (ARE 945367 AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe de 15/4/2016)

ADI 5800 / AM

“DIREITO CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO AUTORAL. ECAD. INSTITUIÇÕES RELIGIOSAS. NECESSIDADE DE ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL E NOVA APRECIÇÃO DO ACERVO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 279/STF. CARÁTER PROTELATÓRIO. IMPOSIÇÃO DE MULTA. 1. Hipótese em que para dissentir do entendimento do Tribunal de origem seriam necessários nova apreciação do material probatório constantes dos autos (Súmula 279/STF) e análise da legislação infraconstitucional pertinente. Precedentes 2. Nos termos do art. 85, § 11, do CPC/2015, fica majorado em 25% o valor da verba honorária fixada anteriormente, observados os limites legais do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC/2015. 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015.” (ARE 961.537 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 22/8/2016)

Ocorre que a Constituição Federal também estabeleceu que compete concorrentemente à União, aos Estados-membros e ao Distrito Federal legislar sobre produção e consumo e responsabilidade por dano ao consumidor (art. 24, V e VIII). O Direito do Consumidor consiste em subsistema jurídico voltado à regulação das relações de consumo, que envolvam situação de disparidade sob os aspectos econômico, técnico e informacional,

O direito do consumidor muitas vezes incide sobre matéria abarcada pelo Direito Civil, a exemplo das relações contratuais. Nesse contexto, coube a esta Corte delimitar os campos de atuação legislativa dos entes federativos. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se consolidou no sentido de que compete privativamente à União legislar sobre relações contratuais, ainda que em sede consumerista, por se tratar de matéria que demanda disciplina uniforme em âmbito nacional. Sobre o tema, colaciono os seguintes julgados:

ADI 5800 / AM

“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 4.132/2008 DO DISTRITO FEDERAL. SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 22, I; E 24, §§ 1º e 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI IMPUGNADA DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO DE IDENTIDADE COM FOTO NO ATO DAS OPERAÇÕES COM CARTÃO DE CRÉDITO E DÉBITO EM CONTA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL (CF, ART. 22, INCISO I). 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 4.132/2008 do Distrito Federal dispõe sobre a obrigatoriedade da apresentação de documento de identidade com foto no ato das operações com cartão de crédito e débito em conta. Tem por objeto normas de direito civil, tema inserido no rol de competências legislativas privativas da União (art. 22, I, da CF). 4. Apesar de a lei impugnada tangenciar matéria ligada à proteção do consumidor, inserida na competência legislativa concorrente dos entes federativos União e Distrito Federal (art. 24, V, da CF), o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL entende que lei estadual que trata de relações de consumo não pode legislar sobre direito civil, notadamente sobre relações contratuais. Precedentes desta CORTE: RE 877.596 AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, DJe de 29/6/2015 e ADI 4.701/PE, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe de 22/8/2014. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 4.132/2008 do Distrito

ADI 5800 / AM

Federal.” (ADI 4.228, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 13/8/2018)

“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO AS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 3.594/2005, DO DISTRITO FEDERAL. DISPENSA DO PAGAMENTO DE JUROS E MULTAS DE TRIBUTOS E TÍTULOS OBRIGACIONAIS VENCIDOS NO PERÍODO DE PARALISAÇÃO POR GREVE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e a partir dessas opções pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A lei distrital sob análise atinge todos os devedores e tem por objeto obrigações originadas por meio dos títulos que especifica; sendo, conseqüentemente, norma de Direito Civil, previsto como de competência privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal. Precedentes nesse sentido. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, por vício formal.” (ADI 3.605, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 13/9/2017)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE FIXA PRAZOS MÁXIMOS, SEGUNDO A FAIXA ETÁRIA DOS USUÁRIOS, PARA A AUTORIZAÇÃO DE EXAMES PELAS OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE. 1. Encontra-se caracterizado o direito de propositura. Os associados da requerente estão unidos pela comunhão de interesses em relação a um

ADI 5800 / AM

objeto específico (prestação do serviço de assistência suplementar à saúde na modalidade autogestão). Esse elemento caracteriza a unidade de propósito na representação associativa, afastando a excessiva generalidade que, segundo esta Corte, impediria o conhecimento da ação. 2. Por mais ampla que seja, a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor (CF/88, art. 24, V e VIII) não autoriza os Estados-membros a editarem normas acerca de relações contratuais, uma vez que essa atribuição está inserida na competência da União Federal para legislar sobre direito civil (CF/88, art. 22, I). 3. Os arts. 22, VII e 21, VIII, da Constituição Federal atribuem à União competência para legislar sobre seguros e fiscalizar as operações relacionadas a essa matéria. Tais previsões alcançam os planos de saúde, tendo em vista a sua íntima afinidade com a lógica dos contratos de seguro, notadamente por conta do componente atuarial. 4. Procedência do pedido.” (ADI 4.701, Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 25/8/2014)

“INCONSTITUCIONALIDADE. Ação Direta. Lei nº 670, de 02 de março de 1994, do Distrito Federal. Cobrança de anuidades escolares. Natureza das normas que versam sobre contraprestação de serviços educacionais. Tema próprio de contratos. Direito Civil. Usurpação de competência privativa da União. Ofensa ao art. 22, I, da CF. Vício formal caracterizado. Ação julgada procedente. Precedente. É inconstitucional norma do Estado ou do Distrito Federal sobre obrigações ou outros aspectos típicos de contratos de prestação de serviços escolares ou educacionais.” (ADI 1.042, Rel. Min. Cezar Peluso, Plenário, DJe de 6/11/2009)

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.706/2006, do Distrito Federal, que dispõe sobre a afixação de tabela relativa a taxas de juros e de rendimentos de aplicações financeiras pelas instituições bancárias e de crédito. 2. Usurpação da competência privativa da União para fixar normas gerais relativas às relações de consumo (CF, art. 24, V, § 1º). Ação julgada procedente.” (ADI 3.668, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 19/12/2007)

ADI 5800 / AM

Confira-se, ainda, a ADI 1.589, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ de 7/12/2006; a ADI 1.646, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 7/12/2006; e a ADI 1.007, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ de 24/2/2006.

Portanto, como bem salientado nos precedentes colacionados, ao interferir nas relações contratuais, a legislação estadual exorbita os limites de uma proteção extracontratual do consumidor, o que desconfigura a competência concorrente para legislar em matéria consumerista.

In casu, a Lei 92/2010 do Estado do Amazonas estabeleceu hipótese de gratuidade para a execução pública de obras musicais e literomusicais e de fonogramas, impedindo o Escritório Central de Arrecadação e Distribuição – ECAD de proceder à cobrança dos valores relativos ao aproveitamento econômico dos respectivos direitos autorais.

Trata-se, a toda evidência, de determinação legal estadual que usurpa competência legislativa da União para dispor sobre direitos autorais. É que a Lei 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, ao regular os direitos autorais, o faz no exercício dessa competência privativa, razão pela qual as regras protetivas que prevê só podem ser alteradas por outra lei federal.

Especificamente no artigo 46, a lei federal estipula as hipóteses em que não se aplica o recolhimento dos valores pertinentes aos direitos autorais, em casos sem finalidade lucrativa: (i) a reprodução de obras para uso exclusivo de deficientes visuais; (ii) a reprodução de pequenos trechos para uso privado do copista; (iii) a representação teatral e a execução musical, quando em ambiente familiar ou de ensino; (iv) a utilização para produção de prova judiciária ou administrativa; e (v) a reprodução de trechos que não constituam o objetivo principal da obra nova nem causem prejuízo injustificado aos legítimos interesses dos autores.

ADI 5800 / AM

Ademais, não se vislumbra na lei impugnada intuito de proteção ao consumidor, com a mitigação de disparidade econômica, técnica ou informacional, mas tão somente a instituição de benesse, a exemplo do que ocorre com benefícios fiscais. Contudo, na hipótese em exame, a isenção incide sobre valores patrimoniais privados, cuja disponibilidade não pertence ao Estado (artigo 5º, XXII e XXVII, da Constituição Federal).

Ressalte-se que compete privativamente à União disciplinar o direito de propriedade e estabelecer regras substantivas de intervenção no domínio econômico. Nesse sentido, colaciono os seguintes julgados:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 2º, CAPUT E §§ 1º E 2º, DA LEI Nº 4.711/92 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS EM ÁREAS PARTICULARES. LEI ESTADUAL QUE LIMITA O VALOR DAS QUANTIAS COBRADAS PELO SEU USO. DIREITO CIVIL. INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. 1. Hipótese de inconstitucionalidade formal por invasão de competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF, artigo 22, I). 2. Enquanto a União regula o direito de propriedade e estabelece as regras substantivas de intervenção no domínio econômico, os outros níveis de governo apenas exercem o policiamento administrativo do uso da propriedade e da atividade econômica dos particulares, tendo em vista, sempre, as normas substantivas editadas pela União. Ação julgada procedente.” (ADI 1.918, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 1º/8/2003)

“DIREITO CONSTITUCIONAL E CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA EXPRESSÃO OU PARTICULARES CONSTANTE DO ART. 1º DA LEI Nº 2.702, DE 04/04/2001, DO DISTRITO FEDERAL, DESTE TEOR: FICA PROIBIDA A COBRANÇA, SOB QUALQUER PRETEXTO, PELA UTILIZAÇÃO DE ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS EM ÁREAS PERTENCENTES A INSTITUIÇÕES DE ENSINO”

ADI 5800 / AM

FUNDAMENTAL, MÉDIO E SUPERIOR, PÚBLICAS OU PARTICULARES. ALEGAÇÃO DE QUE SUA INCLUSÃO, NO TEXTO, IMPLICA VIOLAÇÃO ÀS NORMAS DOS ARTIGOS 22, I, 5º, XXII, XXIV e LIV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. QUESTÃO PRELIMINAR SUSCITADA PELA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL: a) DE DESCABIMENTO DA ADI, POR TER CARÁTER MUNICIPAL A LEI EM QUESTÃO; b) DE ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. 1. Não procede a preliminar de descabimento da ADI sob a alegação de ter o ato normativo impugnado natureza de direito municipal. Argüição idêntica já foi repelida por esta Corte, na ADIMC nº 1.472-2, e na qual se impugnava o art. 1º da Lei Distrital nº 1.094, de 31 de maio de 1996. 2. Não colhe, igualmente, a alegação de ilegitimidade passiva ad causam, pois a Câmara Distrital, como órgão, de que emanou o ato normativo impugnado, deve prestar informações no processo da ADI, nos termos dos artigos 6º e 10 da Lei nº 9.868, de 10.11.1999. 3. Não compete ao Distrito Federal, mas, sim, à União legislar sobre Direito Civil, como, por exemplo, cobrança de preço de estacionamento de veículos em áreas pertencentes a instituições particulares de ensino fundamental, médio e superior, matéria que envolve, também, direito decorrente de propriedade. 4. Ação direta julgada procedente, com a declaração de inconstitucionalidade da expressão ou particulares, contida no art. 1º da Lei nº 2.702, de 04.4.2001, do Distrito Federal.” (ADI 2.448, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 13/6/2003)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º DA LEI Nº 1.094/96, DO DISTRITO FEDERAL. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 5º, XXII; E 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Norma que, dispondo sobre o direito de propriedade, regula matéria de direito civil, caracterizando evidente invasão de competência legislativa da União. Precedente. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da expressão privadas ou, contida no art. 1º da lei distrital sob enfoque.” (ADI 1.472, Rel. Min. Ilmar Galvão, Plenário, DJ de 25/10/2002)

ADI 5800 / AM

Destarte, forçoso concluir pela inconstitucionalidade formal da Lei 92/2010 do Estado do Amazonas, por invasão da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil (artigo 22, I, da Constituição Federal).

INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LEI 92/2010 DO ESTADO DO AMAZONAS - DIREITO DE PROPRIEDADE INTELECTUAL E, EM ESPECIAL, À EXCLUSIVIDADE NA UTILIZAÇÃO, PUBLICAÇÃO OU REPRODUÇÃO DE OBRAS AUTORAIS (ARTIGO 5º, XXII E XXVII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL)

O direito autoral é um conjunto de prerrogativas que são conferidas por lei à pessoa física ou jurídica que cria alguma obra intelectual (cf., por todos, José de Oliveira Ascensão. *Direito do autor e direitos conexos*. Coimbra: Coimbra Editora, 1992). Dentre tais prerrogativas, destaca-se o direito *exclusivo* do autor à utilização, à publicação ou à reprodução de suas obras, garantido expressamente pelo artigo 5º, XXVII, da Constituição Federal.

Essa exclusividade se justifica como *mecanismo de incentivo* à criação intelectual. Isso porque, caso não fosse possível ao autor auferir, em caráter restrito e por período de tempo adequado, benefício superior ao custo de reprodução da obra, dificilmente alguém investiria recursos monetários e não monetários na produção intelectual (William M. Landes, Richard A. Posner. *The Economic Structure of Intellectual Property Law*. Cambridge: Harvard University Press, 2003. p. 21). A exclusividade do direito do autor corresponde, como face simétrica, à necessidade de se obter autorização prévia do titular para poder utilizar a obra.

Aqui se iniciam as delicadezas da proteção da propriedade intelectual, em particular dos direitos autorais. Em primeiro lugar, a titularidade sobre determinada obra é, em geral, compartilhada por diversos indivíduos que participaram da sua criação, tais como artistas

ADI 5800 / AM

intérpretes ou executantes e produtores de fonogramas. Em segundo lugar, a ausência de suporte físico que delimite o domínio intelectual cria dificuldades de monitoramento da utilização da obra, sobretudo na execução pública. Ambas as características tornam o mercado de obras intelectuais refém de elevados *custos de transação*.

O termo “custos de transação” ganhou destaque nas ciências econômicas com o trabalho seminal de Ronald Coase, que posteriormente lhe rendeu o Prêmio Nobel em 1991 (“The problem of social cost”. *Journal of Law and Economics*, vol. 3, 1960, p. 1-44). Quer-se, com essa ideia, designar os recursos sacrificados (i) na procura e na identificação da contraparte negocial, (ii) na barganha e na decisão quanto aos termos contratuais; (iii) na supervisão das condutas e na responsabilização das violações ao ajuste firmado. Custos de transação elevados comprometem o sistema de incentivos voltado a induzir a produção intelectual ao reduzirem o retorno esperado dos criadores. Daí a importância de mecanismos que, mitigando as aludidas dificuldades práticas, tornem atrativa a dedicação humana à criação intelectual.

In casu, ao isentar as associações, fundações ou instituições filantrópicas e as oficialmente declaradas de Utilidade Pública Estadual do recolhimento da “taxa” de retribuição autoral arrecadada pelo ECAD, a lei estadual impugnada alija os autores das obras musicais de seu direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução das obras ou do reconhecimento por sua criação.

Resta configurada, assim, a inconstitucionalidade material da Lei 92/2010 do Estado do Amazonas, por violação ao direito de propriedade intelectual, inserto no rol dos Direitos e Garantias Fundamentais, nos termos dos incisos XXII e XXVII do artigo 5º da Constituição Federal.

Ex positis, diante das premissas e fundamentos expostos, **CONHEÇO** da ação direta de inconstitucionalidade e **JULGO**

ADI 5800 / AM

PROCEDENTE o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 92/2010 do Estado do Amazonas.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.800

PROCED. : AMAZONAS

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

REQTE.(S) : ESCRITORIO CENTRAL DE ARRECADACAO E DISTRIBUICAO ECAD

ADV.(A/S) : PATRICK ALVES COSTA (7993/B/MT, 409582/SP)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta e julgou procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 92/2010 do Estado do Amazonas, nos termos do voto do Relator. Registrada a presença do Dr. Pedro Paulo Salles Cristofaro, advogado do requerente. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 08.05.2019.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário