

LICENCIAMENTO DE *SOFTWARE* LIVRE NA EMBRAPA

CÁSSIA ISABEL COSTA MENDES¹
ANTÔNIO MÁRCIO BUAINAIN²

RESUMO: Este artigo tem por objetivo apresentar algumas questões jurídicas que permeiam a utilização de licenciamento livre para software desenvolvido originalmente por órgãos da administração pública, tendo como exemplo o caso da Embrapa Informática Agropecuária. Dentre as questões discutidas estão a titularidade do software, a legalidade ou não de tal prática e se ela configurara disponibilização de bem público, a possibilidade de coexistência entre registro do software no Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) e posterior licenciamento livre.

PALAVRAS-CHAVES: software livre, licenciamento, Embrapa Informática Agropecuária.

LICENSING OF FREE SOFTWARE IN THE EMBRAPA

Abstract: The purpose of this article is to discuss some legal questions which permeate the use of free licensing for software originally developed by public administration agencies, having as a standard example the case of Embrapa Informática Agropecuária (Embrapa Agronomy Informatics). Amongst the questions examined here are the software titularity; the legality of such practice and whether it does or not configure the disponibilization of the public goods; the possibility of coexistence between the software registration in the Instituto Nacional de Propriedade Industrial — INPI (National Institute of Industrial Propriety — NIIP) and its posterior free licensing.

KEY-WORDS: free software, licensing, Embrapa Agronomy Informatics.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, o governo federal, vários estados e municípios assumiram a disseminação do *software* livre como política governamental visando estimular a indústria doméstica de *software*, promover a inovação tecnológica e reduzir custos para o próprio setor público.

Neste contexto, alguns órgãos da administração pública passaram a adotar, desenvolver e difundir o *software* livre (SL). Entre estes órgãos, se insere a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)³, bem como outros, tais como o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI)⁴, o governo do Estado do Paraná⁵ e a Secretaria de Educação à Distância⁶. Na última seção, retornamos a estes exemplos.

O *software* livre desenvolvido originariamente e difundido por órgãos da administração pública apresenta alguns questionamentos jurídicos que precisarão ser melhor debatidos, explicitados e equacionados. A utilização do licenciamento livre para transferência de

1 Bacharel em Direito, Embrapa Informática Agropecuária, cassia@cnptia.embrapa.br

2 Economista e Bacharel em Direito. Professor do Instituto de Economia da Unicamp, buainain@eco.unicamp.br

3 Empresa pública federal, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). <http://www.embrapa.br>

4 Autarquia federal, vinculada à Casa Civil da Presidência da República. <http://www.iti.gov.br>

5 <http://www.pr.gov.br>

6 Vinculada ao Ministério da Educação. <http://www.mec.gov.br/seed/>

tecnologias geradas por órgãos públicos suscita questionamentos sob a dimensão jurídica quanto à titularidade, disposição de bens públicos e registro do *software* junto ao Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI).

O presente artigo tem como objeto apresentar alguns apontamentos jurídicos relacionados ao desenvolvimento e difusão de *software* livre (SL) pela administração pública, tendo como exemplo o caso da Embrapa Informática Agropecuária. Para tanto, o artigo está estruturado em 4 seções, incluindo esta introdução e a conclusão. A próxima seção apresenta a Embrapa Informática Agropecuária⁷, sua missão, instrumentos para transferência de tecnologia e a criação da Rede de *Software* Livre para a Agropecuária (Rede AgroLivre)⁸; a seção seguinte discute se o SL difundido por esta empresa configura disposição de bem público, a titularidade do mesmo e a possibilidade de coexistência entre o registro do *software* e seu licenciamento livre. Para finalizar, seguem reflexões sobre questões discutidas no artigo.

2. A EMBRAPA INFORMÁTICA AGROPECUÁRIA E A REDE AGROLIVRE

A Embrapa Informática Agropecuária é uma unidade de pesquisa da Embrapa com a missão institucional viabilizar soluções em tecnologias de informação para o agronegócio. Trata-se de um centro de referência no desenvolvimento de projetos em tecnologia de informação aplicada ao agronegócio atuando nas áreas de engenharia de sistemas de *software*, computação científica, tecnologia de comunicação, bioinformática e agroclimatologia.

Em março de 2004, em parceria com o ITI, a Embrapa criou o projeto Rede de *Software* Livre para a Agropecuária (Rede AgroLivre), que visa atender à demanda do setor agropecuário nas áreas de sistemas de apoio à tomada de decisão, à pesquisa científica e a projetos de inclusão digital. A Rede AgroLivre é coordenada por duas unidades da empresa, pelo Departamento de Tecnologia da Informação⁹ e pela Embrapa Informática Agropecuária. À primeira compete a definição das políticas de adoção de *software* livre e de certificação digital no âmbito da empresa, e, à segunda, cabe a criação e posterior manutenção do *site* da Rede e a coordenação do repositório de *software* livre para uso do setor agropecuário. Como o foco do trabalho é relatar algumas questões jurídicas sobre a difusão de *software* livre, nos ateremos mais às atribuições da segunda unidade.

Um dos objetivos da Rede AgroLivre é aumentar a oferta de SL para o setor agropecuário por intermédio de um repositório para atendimento deste segmento do mercado, com aplicativos voltados para gestão de propriedades rurais, gerenciamento de rebanho, sistemas de apoio à tomada de decisão, entre outros.

Para atender este objetivo, foi instalado um repositório¹⁰ de *software* livre, em setembro de 2004, o qual, além de disponibilizar SL desenvolvido originariamente pela Embrapa Informática Agropecuária, também dispõe ferramentas que permitem o gerenciamento, via internet, de projetos de desenvolvimento de *software*, viabilizando a construção de programas de forma distribuída e colaborativa. Portanto, a empresa atua como gestora da rede, com um duplo objetivo: disponibilizar produtos para o público meta final e estimular e facilitar a geração de novos produtos, a partir do *software* livre difundido. A licença utilizada é a CC-GNU GPL (Licença Pública Geral).

Para promover a transferência de tecnologias e conhecimentos gerados, a Embrapa Informática Agropecuária, além do licenciamento livre com código-fonte aberto, via Rede AgroLivre, também utiliza outros instrumentos jurídicos, dentre os quais: (i) licenciamento a

7 <http://www.cnptia.embrapa.br>

8 <http://www.agrolivre.gov.br>

9 <http://www.embrapa.br/embrapa/uc/dti/dti.htm>

10 <http://repositorio.agrolivre.gov.br/>

título gratuito, na internet, para *download*, com código-fonte fechado; (ii) contrato de transferência de tecnologia a título oneroso.

Na seção seguinte, discutimos como algumas das questões jurídicas mencionadas acima são tratadas na Embrapa Informática Agropecuária quanto à utilização do licenciamento livre para transferência de suas tecnologias e conhecimentos, apresentando nossa leitura sob tal prática com fulcro no marco legal e no referencial teórico aplicáveis ao tema.

3. QUESTÕES JURÍDICAS SOBRE DIFUSÃO DE *SOFTWARE* LIVRE PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A difusão de *software* livre desenvolvido pela administração pública é permeada por debates acalorados sobre algumas questões, tais como a titularidade do *software*, a legalidade ou não de tal prática posto que ela poderia configurar disponibilização de bem público, bem como a possibilidade de coexistência entre registro do *software* no INPI e seu posterior licenciamento livre.

Como mencionamos na primeira seção, não apenas a Embrapa Informática Agropecuária tem adotado a prática de desenvolver e difundir SL, mas também outros órgãos. Dentre eles, citamos o ITI que licenciou¹¹ três de seus programas de computadores sob a CC-GNU-GPL, ressaltando que a resolução não implica em disposição de direitos pela administração pública, mas, pelo contrário, cuida de dar aos programas destinação própria à natureza imaterial, não-rival e pública dos mesmos. Um dos cuidados do ITI foi demonstrar, de forma inequívoca, sua titularidade dos direitos autorais de tais programas¹². O segundo exemplo é o do governo do Paraná, o qual liberou¹³ para uso, publicação, distribuição, reprodução e alteração, alguns programas de computador desenvolvidos pela Companhia de Informática do Paraná, utilizando como instrumento legal a Licença Pública Geral (LPG) inspirada nos pilares do licenciamento livre, o *copyleft*, com adequações ao ordenamento jurídico brasileiro¹⁴. Os programas são registrados no INPI. O terceiro caso é o da Secretaria de Educação à Distância (Seed), que desenvolveu o *software* e-ProInfo¹⁵. Como informa Siqueira (2005), a Seed disponibilizou, em 2006, este *software* sob a licença GPL, tendo registrado antes no INPI, objetivando deixar clara a titularidade do programa para que o mesmo mantenha as características que o tornam um *software* livre.

O licenciamento livre de *software* desenvolvido por órgãos da administração pública não configura disposição de bens públicos, não havendo renúncia aos direitos autorais e a titularidade continua sendo dos mesmos. Quanto à relação entre público e privado, pela característica do *software* – bem imaterial e não-rival –, sua utilização não exclui o uso do mesmo por outras pessoas.

Tanto o caso da Embrapa Informática Agropecuária, como dos três exemplos citados, evidencia que a titularidade dos programas continua sendo da administração pública, a qual, enquanto titular dos direitos autorais, decide sob qual forma de licenciamento libera seus programas. Tais casos são precedentes para que outros órgãos públicos também possam, de acordo com suas oportunidades e conveniências, liberar programas de computador que desenvolvem sob o licenciamento livre (MENDES, 2006).

11 Portaria 41, de 27 de junho de 2005.

12 Portaria 41/2005 - artigo 2º: A publicação do *hash* dos programas descritos no anexo I destina-se a identificá-los de forma potencialmente unívoca e a fortalecer a comprovação da titularidade originária deste Instituto sobre os mesmos.

13 Decreto 5111, de 19 de julho de 2005.

14 Em especial a Constituição Federal e as Leis de *Software* (9.609/1998) e de Direitos Autorais (9.610/1998).

15 <http://www.proinfo.mec.gov.br/> - utilizado como ambiente virtual para a formação de alunos.

Quanto ao registro do *software* junto ao INPI e o posterior licenciamento livre, cumpre, antes, citar o fundamento legal e a natureza jurídica de tal registro. A lei¹⁶ facultou ao titular a decisão de efetuar-lo ou não. Quanto à natureza jurídica, tal registro é meramente declarativo, não sendo constitutivo de direito nos termos da própria lei. Neste sentido, Adura (2005) esclarece que os registros efetuados no âmbito da propriedade industrial (marcas e patentes) e da propriedade imobiliária (registro de imóveis) são obrigatórios e constitutivos de direito. São, portanto, diferentes do registro da obra intelectual – o *software*, por exemplo – o qual não é nem obrigatório e nem constitutivo de direito, sendo apenas declaratório, tanto da obra, quanto da autoria.

Para se assegurar a titularidade do *software*, é necessária comprovação de sua autoria, o que se dá pela publicação ou por prova de sua criação. É de responsabilidade do criador do programa a documentação para registro junto ao INPI, à qual se integra, principalmente, o código-fonte, acondicionado em envelopes específicos e guardados nos arquivos do INPI, sob caráter sigiloso. O conteúdo dos envelopes é revelado apenas a requerimento do titular ou por ordem judicial. O SL questiona esta forma de registro e, antes mesmo disto, a necessidade de registro, considerando que um de seus pressupostos é justamente disponibilizar o código-fonte do programa de computador para que qualquer pessoa estudá-lo ou modificá-lo, enquanto que o registro do *software* no INPI deixa o código-fonte acondicionado sigilosamente.

Com fulcro na lei de direitos autorais que faculta o registro ao titular e também nas práticas dos órgãos citados – do governo do Paraná e da Seed -, entende-se que são conciliáveis o registro do *software* junto ao INPI e seu posterior licenciamento livre, via *copyleft*, por intermédio de uma licença nos contornos da GPL.

Outros meios para a comprovação da titularidade, os quais não são excludentes, mas complementares ao registro, que podem ser adotados por agentes públicos, são: (i) a certificação digital – mecanismo utilizado para assinar digitalmente o *software* com chave privada; e (ii) a publicação, no Diário Oficial da União, do *hash* de um documento contendo o código-fonte.

O registro do *software* junto ao INPI e seu licenciamento livre decorre das prerrogativas das quais o seu titular pode se valer no exercício de seus direitos de autor. O instrumento legal utilizado para autorizar o uso do programa de computador é a licença, a qual é feita pelo licenciante – o detentor dos direitos autorais – para o licenciado, a pessoa física ou jurídica que terá o direito de uso.

4. CONCLUSÃO

Os questionamentos sobre a difusão de *software* livre originariamente desenvolvido por órgãos da administração pública, aos poucos, vão sendo equacionados na medida em que eles avançam no exercício de tal prática.

A proteção à propriedade intelectual não é inconciliável com as organizações de direitos livres. No entanto, o licenciamento livre do *software* gerado por órgãos públicos não ocorre sem polêmicas, principalmente quanto à destinação de bens públicos, no entanto entende-se que essa prática não significa renúncia, abdicação nem cessão de direitos sobre ativos de propriedade do setor público, o qual continua sob o âmbito de atuação do autor.

Zangueta (2004) afirma que o conhecimento, a produção e a disseminação de *software* livre em órgãos públicos – principalmente universidades e empresas de pesquisa e desenvolvimento – são ponto estratégico para este tipo de pesquisa, pois o desenvolvimento de SL possibilita atingir o objetivo primordial destas organizações que é o de produzir e difundir conhecimentos e tecnologias para o maior número de pessoas.

16 Lei 9.609/1998 - Art. 3º - Os programas de computador poderão, a critério do titular, ser registrados em órgão ou entidade a ser designado por ato do Poder Executivo, por iniciativa do Ministério responsável pela política de ciência e tecnologia.

A decisão da Embrapa Informática Agropecuária em licenciar o *software* como livre, longe de se configurar uma doação de ativos de propriedade pública a privados, visa a valorizar os ativos intangíveis gerados pela empresa, de forma a agregar valor ao produto original e, principalmente, ampliar, por meio de terceiros, sua capacidade de trabalho de atendimento às demandas do seu público alvo.

Em se tratando de um órgão público, principalmente de pesquisa e desenvolvimento, cuja missão seja transferir conhecimentos, tal como é o caso da Embrapa Informática Agropecuária a qual tem por finalidade difundir tecnologias em benefício da sociedade brasileira, o SL pode ser um dos instrumentos que pode facilitar o cumprimento desta missão.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADURA, F. M. A. **O registro das obras intelectuais**. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/direitoautoral/onde.htm>> Acesso em: 20 mar. 2004.

DECRETO no. 5111, de 19 jul. 2005. Governo do Paraná. Estabelece diretrizes para o licenciamento de programas de computador de titularidade de entidades da Administração Estadual.

MENDES, C.I.C. **Software Livre e Inovação Tecnológica: uma Análise sob a Perspectiva da Propriedade Intelectual**. Dissertação (mestrado). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Campinas: 2006.

PORTARIA 41, de 27 de junho de 2005, do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação. Licencia três de seus programas de computadores desenvolvidos originariamente, sob a Licença Pública Geral GNU.

SIQUEIRA, A. **Liberado ao público**. Carta Capital. 21. dez. 2005, ano XII. No. 373.

ZANGUETA, L. Cooperação é forte no desenvolvimento de *software* livre. **Revista Eletrônica de Jornalismo Científico da Unicamp**. Ed. 10 jun. 2004. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/200406/reportagens/08.shtml>> Acesso em: 11 nov. 2005.