# Apontamentos Jurídicos sobre Licenciamento de *Software* Livre pela Administração Pública: Relato da Experiência da Embrapa[1]

**Cássia Isabel Costa Mendes[1], Antônio Márcio Buainain[2]**

[1]Embrapa Informática Agropecuária – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) – Caixa Postal 6041 – 13083-970 – Campinas – SP – Brasil

[2]Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) – Caixa Postal 6135 – 13083-970 – Campinas – SP – Brasil

cassia@cnptia.embrapa.br, buainain@eco.unicamp.br

***Abstract.*** *This article intends to present some legal questions which permeate the use of free licensing for software originally developed by public administration agencies, having as example and model the case of Embrapa Informática Agropecuária (Embrapa Agronomy Informatics). Amongst the questions examined and taken into account here are the software titularity; the legality of such practice and whether or not it does configure the disponibilization of the public goods; the possibility of the coexistence between the software register in the Instituto Nacional de Propriedade Industrial — INPI (National Institute of Industrial Propriety — NIIP) and its posterior free licensing.*

***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.*

## 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.

---

[1] Este trabalho é uma versão resumida de um dos capítulos da dissertação de mestrado da primeira autora, sob a orientação do segundo autor, defendida no Instituto de Economia da Unicamp, intitulada "*Software* Livre e Inovação Tecnológica: uma Análise sob a Perspectiva da Propriedade Intelectual".

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)[2], bem como outros, tais como o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI)[3] , o governo do Estado do Paraná[4] e a Secretaria de Educação à Distância[5]. 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. De um lado, é preciso identificar alguns fatores relevantes que possibilitam o equilíbrio entre o nível de proteção legal e o interesse social na difusão de conhecimentos e tecnologias; de outro, é necessário "desideologizar" o debate e avaliar em que medida e principalmente em que condições o investimento de recursos públicos na promoção do *software* livre justifica-se à luz dos objetivos da ação do Estado. Ademais, a utilização do licenciamento livre para transferência de tecnologias geradas por órgãos públicos suscita alguns 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. Na próxima seção, apresentamos a Embrapa Informática Agropecuária[6], sua missão, instrumentos para transferência de tecnologia e a criação da Rede de *Software* Livre para a Agropecuária (Rede AgroLivre)[7]; 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, algumas 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, localizada em Campinas - SP, a qual tem por 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.

A Embrapa criou, em março de 2004, em parceria com o ITI, o projeto 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

---

[2] Empresa pública federal, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). http://www.embrapa.br
[3] Autarquia federal, vinculada à Casa Civil da Presidência da República. http://www.iti.gov.br
[4] http://www.pr.gov.br
[5] Vinculada ao Ministério da Educação. http://www.mec.gov.br/seed/
[6] http://www.cnptia.embrapa.br
[7] http://www.agrolivre.gov.br

AgroLivre é coordenada por duas unidades da empresa, o Departamento de Tecnologia da Informação[8] e a Embrapa Informática Agropecuária. À primeira compete a definição das políticas de adoção de SL e certificação digital no âmbito da empresa, e, à segunda, cabe a criação e manutenção do *site* da Rede e a coordenação do repositório de SL para uso do setor agropecuário. Como o foco do trabalho é relatar algumas questões jurídicas sobre a difusão de SL, 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 repositório[9] de SL, 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), no entanto a empresa não registra seu SL junto ao INPI. Retornamos à questão do registro na última seção.

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 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 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 relevantes para difusão de *software* livre pela administração pública

A difusão de *software* livre desenvolvido pela administração pública é permeada por debates acalorados sobre algumas questões legais que permeiam o tema, 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 ou não 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

---

[8] http://www.embrapa.br/embrapa/uc/dti/dti.htm
[9] http://repositorio.agrolivre.gov.br/

órgãos. Dentre eles, citamos o ITI que licenciou[10] 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 programas[11]. O segundo exemplo é o do governo do Paraná, o qual liberou[12] 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 brasileiro[13]. Segundo informações dos advogados do governo do Paraná, os programas serão registrados no INPI. O terceiro caso é o da Secretaria de Educação à Distância (Seed), que desenvolveu o *software* e-ProInfo[14]. Como informa Siqueira (2005), a Seed disponibilizará, em 2006, este *software* sob a licença GPL, mas antes irá registrá-lo junto ao 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. Entendemos, também, que 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, entendemos que o SL pode ser um dos instrumentos que pode facilitar o cumprimento desta missão.

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.

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 lei[15]

---

[10] Portaria 41, de 27 de junho de 2005.

[11] Portaria 41/2005 - artigo 2°: 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.

[12] Decreto 5.111, de 19 de julho de 2005.

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

[14] http://www.proinfo.mec.gov.br/ - utilizado como ambiente virtual para a formação de alunos.

[15] 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.

facultou ao titular a decisão de efetuá-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 alguma forma, de sua autoria, o que se dá pela publicação ou por prova de sua criação[16]. É de responsabilidade do criador do programa a documentação para registro junto ao INPI, a 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, até mesmo, a necessidade de registro, considerando que um de seus pressupostos é justamente disponibilizar o código-fonte do programa de computador para que qualquer pessoa possa estudá-lo ou modificá-lo, enquanto que o registro do *software* no INPI deixa o código-fonte acondicionado sigilosamente.

No entanto, com fulcro na lei de direitos autorais que faculta o registro ao titular e também nas práticas dos órgãos citados – governo do Paraná e Seed –, entendemos que não são inconciliáveis o registro do *software* junto ao INPI e seu posterior licenciamento livre, via *copyleft*, por intermédio de uma licença nos contornos da GPL. Como citamos, tal registro, por enquanto, não é utilizado pela Embrapa Informática Agropecuária, no entanto, opinamos que ele é uma das alternativas para que a empresa ou qualquer outro agente público comprove a titularidade e anterioridade do *software*.

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, conforme fez o ITI.

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.

---

[16] Lei 9.609/1998 - Art. 2º (...) § 2º - Fica assegurada a tutela dos direitos relativos a programa de computador pelo prazo de cinqüenta anos, contados a partir de 1º de janeiro do ano subseqüente ao da sua publicação ou, na ausência desta, da sua criação.

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, porém entendemos que essa prática não significa renúncia, abdicação nem cessão de direitos sobre ativos de propriedade do setor público, os quais continuam no âmbito de sua atuação.

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 pontos estratégicos 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.

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, objetiva 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.

## Referências


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

BRASIL, Lei no. 9.609, de 19/02/1998. Lei de Proteção da Propriedade Intelectual de Programa de Computador. Disponível em: <http://www.planaldo.gov.br/ccivil_03/Leis/L9609.htm> Acesso em: 01 out. 2005. (1998b)

DECRETO no. 5.111, de 19 jul. 2005. Governo do Paraná. Estabelece diretrizes para o licenciamento de programas de computador de titularidade de entidades da Administração Estadual.

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.