

Projeto de lei n.º 865/XIII (3.ª) (PS)

Regula a utilização de dispositivos digitais de uso pessoal e permite a fotografia digital nas bibliotecas e arquivos públicos

Data de admissão: 08 de maio de 2018

Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto (12.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Maria Mesquitela (DAC) — Isabel Pereira (DAPLEN) — Leonor Calvão Borges (DILP).

Data: 06 de setembro de 2018

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

O [projeto de lei n.º 865/XIII \(3.ª\)](#), da iniciativa do Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS), «Regula a utilização de dispositivos digitais de uso pessoal e permite a fotografia digital nas bibliotecas e arquivos públicos», cfr. artigo 1.º.

Os autores justificam a apresentação da iniciativa com as vantagens inerentes à utilização de fotografias digitais para estudantes dos diferentes graus de ensino, investigadores e académicos e, naturalmente, para todos os utilizadores de bibliotecas e arquivos, de modo geral. A utilização de computadores portáteis, tablets, leitores e auscultadores de reprodução áudio, telemóveis digitais e câmaras fotográficas em salas de leitura, assim como o recurso à fotografia digital de documentos e obras para uso privado, já são realidades praticadas em alguns arquivos e bibliotecas, sendo, no entanto, interditas noutros, pelo que esta prática carece de enquadramento e harmonização legislativa.

A regulação proposta na iniciativa *sub judice* vai no sentido de beneficiar o leitor, permitindo o acesso à sala de leitura com os respetivos dispositivos digitais e o direito à utilização dos mesmos, podendo, naturalmente, ser impostas restrições, nomeadamente a não perturbação dos restantes leitores, querendo ainda dar um passo evolutivo no relacionamento dos cidadãos com as obras e fontes documentais, estabelecendo o direito de os leitores tirarem gratuitamente uma fotografia digital a quaisquer documentos que possam consultar em suporte físico, obrigatoriamente sem recurso a flash e respeitando todas as regras de acesso, assim como de manuseio e conservação dos mesmos.

Por fim, os autores da iniciativa mencionam que, com a presente iniciativa, fica salvaguardada a proteção legal dos direitos de autor e da propriedade intelectual.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista, nos termos do artigo 167.º da Constituição e do artigo 118.º do Regimento, que consubstanciam o poder de iniciativa da

lei. Trata-se de um poder dos deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e na alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

É subscrita por seis Deputados do Grupo Parlamentar do PS, respeitando os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 1 do artigo 123.º do referido diploma, quanto aos projetos de lei em particular. Respeita ainda os limites da iniciativa, impostos pelo Regimento, por força do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º.

A presente iniciativa deu entrada a 04 de maio de 2018, tendo sido admitida em 08 de maio e anunciada a 9 de maio. Não baixou de imediato à Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto (12.ª) em virtude de já estar agendada a sua apreciação na generalidade para 11 de maio, tendo sido aprovada a 11 do mesmo mês, data em que baixou à comissão competente para apreciação na especialidade.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O projeto de lei inclui uma exposição de motivos e cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário (Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#)), uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento].

A presente iniciativa regula a utilização de dispositivos de uso pessoal, permitindo a fotografia digital nas bibliotecas e arquivos públicos.

Caso seja aprovada, esta iniciativa legislativa, revestindo a forma de lei, é publicada na 1.ª série do *Diário da República*, entrando em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação, nos termos do disposto no artigo 9.º do seu articulado e do n.º 1 do artigo 2.º da Lei Formulário referida anteriormente.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da «lei formulário».

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A [Constituição da República Portuguesa](#) (CRP) considera como tarefas fundamentais do Estado (artigo 9.º), entre outras, a de «Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território».

A CRP garante ainda que todos têm direito à educação e à cultura (n.º 1 do artigo 73.º), cabendo ao Estado promover a democratização da cultura, incentivando e assegurando o acesso de todos os cidadãos à fruição e criação cultural, em colaboração com os órgãos de comunicação social, as associações e fundações de fins culturais, as coletividades de cultura e recreio, as associações de defesa do património cultural, as organizações de moradores e outros agentes culturais (n.º 3 do artigo 73.º).

Para a efetivação destes direitos, determina ainda a CRP que compete a todos o dever de preservar, defender e valorizar o património cultural (n.º 1 do artigo 78.º), incumbindo ao Estado, em colaboração com todos os agentes culturais, incentivar a criação cultural, garantir o acesso e promover a fruição dos bens culturais e promover a salvaguarda e a valorização do património cultural, tornando-o elemento vivificador da identidade cultural comum.

As bibliotecas e arquivos públicos da administração central, local e regional objeto desta iniciativa regem-se pelas seguintes normativas:

- [Decreto-Lei n.º 149/83, de 5 de abril](#), que define o regime jurídico dos arquivos distritais e das bibliotecas públicas, com as alterações introduzidas pelo [Decreto-Lei n.º 206/85, de 26 de junho](#), pelo [Decreto-Lei n.º 248/2003, de 8 de outubro](#), e pelo [Decreto-Lei n.º 47/2004, de 3 de março](#);
- [Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro](#), que estabelece as bases da política e do regime de proteção e valorização do património cultural;

- O regime geral dos arquivos e do património arquivístico ([Decreto-Lei n.º 16/93, de 23 de janeiro](#), com as alterações introduzidas pela [Lei n.º 14/94, de 11 de maio](#), pela [Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro](#), e pela [Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto](#));
 - O regime da cópia privada, que consta da [Lei n.º 62/98, de 1 de Setembro](#), com as alterações introduzidas pela [Lei n.º 50/2004, de 24 de Agosto](#), pela [Lei n.º 49/2015, de 5 de junho](#), e pelo [Decreto-Lei n.º 100/2017, de 23 de agosto](#), e regula o artigo 82.º do Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 63/85, de 14 de Março](#) (consolidado);
 - O Código do Direito de Autor e dos Direitos, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 63/85, de 14 de Março](#) (consolidado);
 - A [Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto](#), que aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro;
 - O Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados – GDPR, [Regulamento \(UE\) n.º 2016/679, de 27 de abril de 2016](#).

Os arquivos públicos dependentes da Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas são os constantes no [Decreto-Lei n.º 103/2012, de 16 de maio](#).

As bibliotecas escolares estão previstas na Lei de Bases do Sistema Educativo ([Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, consolidada](#)), constituindo um dos recursos educativos enunciados no artigo 44.º.

A reprodução de documentos em arquivos e bibliotecas obedece a regulação própria, com base na legislação existente.

A reprodução é feita a pedido, ou, nalguns serviços, em modalidade de autosserviço, apenas no caso de fotocópias (conferir, a título de exemplo, o Regulamento e tarifário de reprodução de documentos da [Biblioteca Nacional de Portugal](#)).

Para os arquivos dependentes da DGLAB, mencione-se o Regulamento de Reprodução de Documentos, aprovado pelo [Despacho dos Gabinetes da Ministra de Estado e das Finanças e do Secretário de Estado da Cultura n.º 6852/2015](#), no qual se referem os condicionalismos legais de não reprodução.

Nenhum dos regulamentos indicados prevê a possibilidade de utilização de dispositivos digitais de uso pessoal para produção de cópias de apoio à investigação.

No caso das bibliotecas do ensino superior, uma pesquisa na [Biblioteca Geral da Universidade de Coimbra](#), na [Biblioteca Central da Faculdade de Letras da Universidade do Porto](#) e na [Biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa](#) permite verificar a existência de serviços de reprodução por meio de fotocópia em regime de autosserviço, podendo ser necessária autorização prévia para o efeito. Nestes casos, a responsabilidade do cumprimento do Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos e de toda a legislação aplicável à reprodução de documentos, tanto nacional como internacional, é do utilizador e não da Biblioteca.

Refira-se ainda que, apesar de não haver regulação específica sobre a matéria, nas bibliotecas universitárias, de uma forma geral, e em alguns arquivos municipais, sobretudo quando não possuem equipamento próprio para realização de cópias, são já admitidos dispositivos digitais de uso pessoal para produção de cópias de apoio à investigação

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: França e Reino Unido.

FRANÇA

Em França, as disposições relativas a esta matéria encontram-se no [Code de la Propriété Intellectuelle](#), dispondo, no seu Livro III, Título I, sobre a remuneração por cópia privada. Essa remuneração é decidida pela Comissão prevista no artigo [L 311-5](#), devendo determinar sobre tipos de suporte, taxas de remuneração e modalidades de pagamento.

A indemnização compensatória é feita através da introdução de taxas nas vendas de equipamentos de cópia.

Contudo, e porque era necessária uma atualização desta questão, foi aprovada a [Loi n°2011-1898 du 20 décembre 2011](#), na sua versão em vigor a 4 de setembro de 2014, relativa à cópia

privada. O disposto no artigo [L 122-5](#) vem clarificar a possibilidade de cópia parcial de qualquer tipo de suporte para efeitos de investigação.

A discussão parlamentar bem como os relatórios das comissões e estudos desenvolvidos, podem ser lidos [aqui](#).

A consulta dos websites da [Biblioteca Nacional](#) e [Arquivos Nacionais Franceses](#) permite constatar que estas instituições autorizam a utilização de dispositivos digitais de uso pessoal para produção de cópias de apoio à investigação, nomeadamente máquina fotográfica, *tablet* ou telefone portátil. As disposições relativas a essa utilização estão disponíveis online [aqui](#).

REINO UNIDO

No Reino Unido a questão da cópia privada foi objeto da publicação do [The Copyright and Rights in Performances \(Personal Copies for Private Use\) Regulations 2014](#). Como é referido na sua exposição de motivos, este diploma altera a forma como a exceção à cópia privada é implementada no país. Assim, estabelece-se que qualquer pessoa pode fazer cópias privadas de uma obra legalmente detida/adquirida desde que essa cópia seja para seu uso exclusivo, sem que tal constitua uma violação dos direitos de autor. Contudo, essa cópia privada deve ser destruída caso haja uma transferência do trabalho para outra pessoa, a não ser que o detentor dos direitos de autor autorize essa transferência. Se não o for, tal constitui uma infração ao Código dos Direitos de Autor suscetível de pagamento de taxa.

Caso a obra esteja protegida, por via tecnológica, da possibilidade de cópia, tal não pode afetar a capacidade do detentor legal da obra realizar a sua cópia privada para efeitos de trabalho.

Os arquivos e bibliotecas públicas são abrangidos por estas disposições, incluindo aqueles de estabelecimentos de ensino. A cópia parcial para estudo e investigação é permitida, incluindo fotografias, registos sonoros e filmes, devendo o serviço assegurar, por via do preenchimento de um formulário, a legitimidade da investigação realizada. O diploma prevê ainda a instalação de terminais dedicados para a investigação nas instituições de memória e estabelecimentos de ensino.

Na sequência da aprovação deste diploma, o Governo disponibilizou uma série de publicações *on-line* sobre a matéria, das quais interessam, para a matéria em análise:

- [Exceptions to copyright: an overview;](#)
- [Exceptions to copyright: guidance for consumers;](#)
- [Exceptions to copyright: education and teaching;](#)
- [Exceptions to copyright: research;](#)
- [Exceptions to copyright: copyright material held by public bodies;](#)
- [Exceptions to copyright: libraries, archives and museums.](#)

A consulta dos websites da Biblioteca Nacional Inglesa ([British Library](#)), [Arquivos Nacionais do Reino Unido](#), [Bodleian Libraries](#) da Universidade de Oxford, ou [Biblioteca Nacional Escocesa](#), permite verificar que estas instituições autorizam a utilização de dispositivos digitais de uso pessoal para produção de cópias de apoio à investigação, nomeadamente máquina fotográfica, *tablet* ou telefone portátil. Os vários regulamentos e disposições relativas a essa utilização estão disponíveis online, para a [British Library](#), [Bibliotecas Bodleian](#), [National Library of Scotland](#) e [Arquivos Nacionais](#).

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que não existem iniciativas legislativas ou petições sobre matéria idêntica ou conexa.

V. Consultas e contributos

Em sede de especialidade, foram solicitados contributos a:

- Sociedade Portuguesa de Autores;
- Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas
- Associação Portuguesa de Editores e Livreiros
- Associação Portuguesa de Defesa de Obras Audiovisuais;
- Visapress, Gestão de Conteúdos dos Media
- Associação para a Gestão da Cópia Privada

- Associação Portuguesa de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas
- Acesso Cultura - associação de profissionais da cultura e de pessoas interessadas nas questões de acessibilidade em geral.

Todas estas entidades apresentaram o seu [contributo](#), propondo também algumas alterações ao articulado proposto pelo Grupo Parlamentar do PS.

Assim:

A Direção-Geral do Livro, Arquivos e Bibliotecas propõe:

- Que os dispositivos digitais de uso pessoal tenham uma dimensão reduzida, uma fonte de alimentação própria e que seja obrigatório o registo do equipamento na entrada;
- Que as regras para manuseamento e preservação previstas no n.º 2 do artigo 4.º sejam transmitidas por pessoal especializado indicado pelo arquivo ou biblioteca e que ao pessoal do arquivo e biblioteca seja reservado o direito de supervisionar o leitor na manipulação dos documentos para serem fotografados;
- Que podem ser impostas restrições ao uso de dispositivos digitais em função do índice de degradação das espécies documentais, bem como decorrentes das necessidades de conservação e restauro dos documentos, do seu formato, do tipo de suporte ou de já ser facultado o acesso através de repositório digital;
- Que as imagens e reproduções digitais resultantes da recolha e investigação do leitor são exclusivamente utilizadas para uso privado ou contexto educativo;
- Que o previsto no articulado não pode prejudicar a aplicação da legislação sobre arquivos e acesso a documentos administrativos, nomeadamente em matéria de restrições de acesso ou as salvaguardas e limitações previstas no Regulamento Geral de Proteção de Dados.

O Acesso à Cultura salienta, entre outros, os seguintes aspetos:

- A iniciativa apresentada pelo Grupo Parlamentar do PS pode ser limitadora sempre que considera exclusivamente a utilização de dispositivos digitais nas bibliotecas e arquivos públicos para fins de investigação, defendendo, a este propósito, que não se podem excluir os cidadãos que, não sendo investigadores ou cuja finalidade não seja a investigação, desejem aceder e utilizar estas fontes de conhecimento e captar imagens através de dispositivos digitais de uso pessoal;

- A exposição de motivos da iniciativa refere-se exclusivamente a fins de investigação académica, o que considera ser uma barreira à participação cultural;
- A existência de uma violação dos direitos dos cidadãos quando se tenta limitar a finalidade da utilização para uso exclusivamente privado.

A Associação Ensino Livre manifesta

- Que a forma como a iniciativa se encontra redigida remove as utilizações legítimas permitidas pelo Código de Direito de Autor e Direitos Conexos e que ao permitir apenas o uso privado das cópias legitimamente realizadas pelos utilizadores restringe todas as outras utilizações já permitidas pela lei, incluindo a utilização para fins de ensino e de investigação científica, que extravasa o uso privado. E, nesse sentido, propõe que as utilizações permitidas devem incluir aquelas que a lei já permite para que não sejam restringidas as utilizações já permitidas pelo Código de Direito de Autor e Direitos Conexos. Por outro lado, a iniciativa não especifica que as restrições de utilização - mesmo considerando todas as legitimadas pela lei - apenas se aplicam às obras protegidas. Para a Associação o utilizador não deve ter restrições na utilização de cópias de obras que se encontram em domínio público. Na medida em que as bibliotecas e os arquivos não têm apenas como função a preservação de obras em formato de papel, a Associação Ensino Livre considera que a expressão «*fotografia digital*» ou «*fotografados digitalmente*» deve ser substituída por «*reprodução digital*» e «*reproduzidos digitalmente*».

A Associação D3, Defesa dos Direitos Digitais considera que

- A enumeração de dispositivos digitais prevista no artigo 3.º não deve ser feita de uma forma taxativa; que a proibição de utilização de flash deve ser deixada ao critério dos arquivistas e bibliotecários responsáveis da biblioteca; que as restrições ao uso de dispositivos digitais devem ser fundamentadas, devendo ser disponibilizada, nesses casos, uma cópia digital; que o previsto no artigo 6.º da iniciativa vem adicionar uma nova restrição às utilizações previstas no CDADC, devendo prever-se que os artigos, para além do uso privado, devem poder ser utilizados para qualquer fim previsto pelo CDADC; que, ao contrário do previsto no artigo 7.º, devem ser salvaguardadas todas as utilizações livres previstas no CDADC, assim como as autorizações prévias dos autores que disponibilizam as suas obras em licenças abertas.

seu turno, a AGECOP defende que toda esta matéria não deve ser regulamentada por um novo diploma mas, sim integrada num diploma já existente, a [Lei n.º 62/98](#), 1 de setembro - Compensação pela reprodução ou gravação de obras -, que já prevê e regula a cópia privada e as suas isenções.

Necessidade de salvaguardar a proteção legal dos direitos de autor e da propriedade intelectual;

A Associação Portuguesa de Bibliotecários Arquivistas e Documentalistas propõe:

Propõe que, de forma a acompanhar a evolução tecnológica e a prever a habitual obsolescência tecnológica, o artigo 3.º refira apenas «os equipamentos portáteis que permitam a reprodução digital»;

Que «as condições físicas das salas de leitura» a que se refere o n.º 1 do artigo 5.º não constituam uma limitação à reprodução pelo leitor, devendo, nesse caso, ser apresentada uma alternativa de utilização de um outro espaço.

Por outro lado, a Associação propõe que as reproduções digitais de obras ou outro material protegido por direitos de autor ou direitos conexos que resultarem da recolha ou investigação do leitor podem ser utilizadas de acordo com as utilizações lícitas sem o consentimento do titular do direito de autor ou direito conexo;

Que as reproduções digitais de obras ou outro material em domínio público que resultarem da recolha e investigação do leitor devem ser utilizadas sem restrições.

A Sociedade Portuguesa de Autores refere que o consagrado na iniciativa restringe-se à possibilidade de captação de fotografias digitais, as quais apenas poderão ser efetuadas em bibliotecas públicas e arquivos públicos. Os restantes dispositivos digitais previstos neste diploma poderão ser utilizados nas bibliotecas e arquivos públicos, mas não para efeitos de qualquer captação e armazenamento de obras. Realça também que a utilização das imagens obtidas nunca poderá colocar em causa os direitos dos autores, ficando limitada a uso exclusivamente privado, para fins de investigação, jamais podendo afetar a exploração normal da obra, nem causar prejuízo injustificado aos autores.

A Associação para a Gestão da Cópia Privada salienta, a este respeito, que a proteção legal dos direitos de autor e da propriedade intelectual não se encontra salvaguardada, pelo que a vantagem para os investigadores e as instituições tem de ser reequacionada. Para a Associação o diploma permite a reprodução do espólio das bibliotecas e arquivos para uso pessoal, não prevendo

qualquer condição quanto ao utilizador, não limitando a lei o direito de qualquer cidadão a fotografar qualquer documento. Para a Associação esta matéria não deve ser regulamentada num diploma avulso, devendo, sim, ser integrada num diploma já existente, a Lei n.º 62/98, que regula a cópia privada, que prevê e regula a cópia privada e as suas isenções. Teria todo o sentido incluir aí o direito à fotografia digital, bem como as questões de regulação de utilização de dispositivos digitais de uso pessoal

Por último, a Associação Portuguesa de Defesa de Obras Audiovisuais e a GEDIPE salienta a falta de enquadramento legal da solução proposta na iniciativa do PS, devendo aguardar-se pela conclusão deste importante debate travado ao nível europeu.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Face aos dados disponíveis, parece não existirem eventuais encargos para o Orçamento do Estado, visto que se trata de permitir a fotografia de documentos existentes nas bibliotecas e arquivos públicos através do uso de dispositivos digitais que pertencerão aos utilizadores.