



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE POLÍTICAS CULTURAIS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO B, 3º ANDAR

PARECER n. 00444/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.010197/2018-82

INTERESSADOS: SECRETARIA EXECUTIVA- SE/MINC/ DIRETORIA DE LIVRO, LEITURA, LITERATURA E BIBLIOTECAS- DLLLB/MINC

ASSUNTO: PORTARIA MINISTERIAL DESTINADA À CRIAÇÃO DE GRUPO DE TRABALHO COM O OBJETIVO DE DISCUTIR PROPOSTA PARA ESTIMULAR O DESENVOLVIMENTO DO MERCADO EDITORIAL NO BRASIL

EMENTA: I – Análise de minuta de portaria ministerial destinada à criação de Grupo de Trabalho com o objetivo de discutir proposta para estimular o desenvolvimento do mercado editorial no Brasil. II – Ausência de vício de ordem constitucional ou legal, formal ou material. III – Parecer favorável.

I. RELATÓRIO

Trata-se de minuta da portaria ministerial destinada à criação de Grupo de Trabalho com o objetivo de discutir proposta para estimular o desenvolvimento do mercado editorial no Brasil.

O Departamento de Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas, por meio da Nota Técnica nº 30/2018, contextualiza o objeto da presente consulta com o seguinte introito:

O mercado Editorial Brasileiro

A necessidade de se discutir o mercado editorial nacional, com fins de identificar modos de ação para fomentar e potencializar a economia, a cadeia produtiva e a indústria do livro é de fundamental importância. A partir de um espaço de discussão capaz de contemplar os atores mais significativos da cadeia produtiva e os setores do poder público responsáveis pela pauta, é possível planejar ações em pontos estratégicos da cadeia, otimizando recursos e potencializando resultados.

A relevância da discussão mencionada, entretanto, é ainda mais importante no momento atual, tendo em vista o cenário que se projeta sobre o mercado editorial:

No ano de 2014, um cliente de enorme peso, o governo federal, em função da crise econômica e da necessidade de contínuos cortes orçamentários, suspendeu a compra de obras literárias para escolas e bibliotecas. É lícito inferir que tal decisão, em que se pese a necessidade de ser implementada, resultou, contudo, na imputação de um agravamento da crise no mercado editorial.

Em uma pesquisa sobre a produção e vendas do setor Editorial Brasileiro tendo como ano-base 2017, realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), mostra que as editoras

brasileiras produziram 393,3 milhões de exemplares, venderam 355 milhões de unidades e faturaram 5,17 bilhões de reais, de modo que o mercado editorial brasileiro viu seu faturamento cair 1,95%, um decréscimo real de 4,76% considerando a inflação, em relação ao ano anterior. A queda no faturamento, pode ser atribuída ao desempenho negativo de dois subsetores:

- a) Subsetor de didáticos: apresentou decréscimo no faturamento total (mercado + governo) de 7,79% (em termos reais a queda é de 10,43%)
- b) Subsetor de CTP (Científicos, Técnicos e Profissionais): apesar de contabilizar um crescimento nominal de 1,51%, teve resultado negativo em termos reais (-1,39%) e queda real acumulada de 17%.
- c) Subsetor de Obras Gerais e Religiosos: apresentaram crescimento nominal no faturamento total (mercado + governo) de 6,83% (3,77% real) e 4,61% (1,61% real), respectivamente. Apresentou queda real no faturamento no ano de 2016, de 5,2%. Série histórica divulgada evidenciou encolhimento de 17,08% no mercado tendo como base o período desde 2006.

A pesquisa ainda indicou que foram editados 48.880 títulos em 2017, dos quais 16.100 correspondem a lançamentos. O total de títulos (ISBN) teve queda de 5,67%. Por outro lado, as biografias tiveram um crescimento de 11,14% no número de exemplares vendidos em comparação ao ano de 2016, o que corresponde a 5,71 milhões de livros no total.

As distribuidoras responderam por 35,75 milhões de livros (16,08% do mercado). O segmento porta-a-porta representou 7,94% do mercado, com 17,66 milhões de livros. A venda em igrejas, templos, supermercados e escolas, e compras por empresas, também tem relevância.

O estudo ouviu 202 editoras do Brasil o que representa 69% do setor editorial em faturamento.

Neste contexto, ainda é relevante destacar que a Livraria Cultura, responsável por uma fatia expressiva do mercado, em função da situação do mercado editorial no ano de 2016 e 2017, atrasou repasses e fechou quatro lojas adquiridas da Fnac, que transferiu nome e ativos para a Cultura. A Laselva não superou o ambiente negativo do mercado editorial, encerrando suas atividades e a Saraiva, responsável por 30% do mercado, tem implantado uma estratégia para superar o prejuízo de 52 milhões de reais em 2017.

Existem especialistas que apontam o fato de a decisão tomada pelas editoras nos tempos de bonança de segurar o preço dos livros, também é responsável pelo agravamento do quadro no mercado editorial, a esse erro estratégico é atribuído o resultado de 190 milhões de exemplares vendidos em 2006 que renderam 18% mais para as empresas do que 230 milhões comercializados em 2016.

Nesses mesmos dez anos, calcula-se que o preço real médio do livro nas editoras caiu de 26 para 17 reais. Identificou-se que desde o ano passado as editoras vêm aumentando os preços, buscando reverter esta situação. Contudo, o efeito ainda está distante de repor as perdas, e ainda, é possível que pode até agravar a situação, uma vez que a atualização dos preços e seus respectivos aumentos podem afugentar consumidores.

Faz-se necessário mencionar o projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional que propõe a implementação de uma política de preços fixos para livros, onde os livros recém-lançados sejam vendidos com desconto máximo de 10%. Cabe destacar que a política de preço fixo pode ser identificada em vigor em países na Europa, como França, e na Argentina. É possível citar ainda que alguns países possuem uma realidade muito diferente da do mercado editorial brasileiro. Os seguintes países adotam alguma política de preço fixo para livros: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, Grécia, Holanda, Inglaterra, Itália, Irlanda, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Suécia e Suíça.

É lícito inferir que a medida, que passaria a ser imposta a todas as lojas, ajudaria principalmente as livrarias instituídas a partir da estrutura física. Observa-se que as livrarias situadas em ambiente on-line, na internet, possuem capacidade de oferecer livros com preço abaixo do custo. Isso

serve de chamariz para outros produtos. O próprio presidente da Associação Nacional de Livrarias, Bernardo Gurbanov, expõe essa situação.

Foi identificado, que grandes redes de livrarias, como a Saraiva, defende junto às editoras proposta de retomar os pagamentos mensais no meio deste ano, deixando para a segunda metade do último semestre do ano a quitação da dívida acumulada. Deste modo é possível dividir em três parcelas o valor devido, facilitando fluxo de caixa e reserva orçamentária para a circulação dos produtos e retomada de resultado financeiro. Tal movimentação não é prática incomum no mercado.

O mercado editorial encontra-se, de tal modo, em uma crise, que pode ser depreendida, em um momento acentuado. Apesar disso, é possível observar que as vendas de livros cresceram 9% nos quatro primeiros meses deste ano de 2018.

Diante do exposto, este Departamento entende que se faz necessário discutir, planejar, realizar estudos e propor estratégias para o fomento do mercado editorial nacional, tendo os principais atores da cadeia produtiva do livro e órgãos e unidades responsáveis pela pauta, no setor público e privado, envolvidos neste processo, visando encontrar estratégias para superar as dificuldades existentes atualmente no mercado e estruturar ações otimizadas em pontos estratégicos, fundamentais em momentos de crise e importantes em qualquer circunstância.

Os autos processuais foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica, conforme a Nota Técnica nº 30/2018 – da Diretoria de Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas –, para análise e emissão de parecer, visando a subsidiar a decisão do Senhor Ministro de Estado da Cultura.

Esse é o relatório. Passo a me manifestar.

II. ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, convém ressaltar que a análise dos autos pela CONJUR/MinC se limita à conformação jurídico-formal da proposta em exame com as normas constitucionais e infraconstitucionais que lhe são aplicáveis. Não cabe a este órgão jurídico, portanto, adentrar aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco, compete à Consultoria Jurídica examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

Como primeiro passo, constato a conformidade da vertente minuta de portaria com a Carta Magna. Com efeito, emerge claro, da letra do art. 87, parágrafo único, da Constituição Federal, que o Ministro de Estado da Cultura possui competência para a feitura do ato proposto.

Nessa esteira, verifico que não pode ser diversa a minha conclusão acerca da conformidade da minuta de portaria sob análise em relação à Estrutura Regimental do Ministério da Cultura. De fato, apesar de o Departamento de Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas ter fulcrado sua proposta nas normas de competência da Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto nº 8.837, de 17 de agosto de 2016, o qual foi revogado pelo Decreto nº 9.411, de 18 de junho de 2018, a nova Estrutura Regimental do MinC, aprovada por este último diploma normativo, dispõe que:

"Art. 17. Ao Departamento de Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas compete:

X - promover a literatura brasileira e fomentar processos de criação, difusão, circulação e intercâmbio literário no País e no exterior;

XI - organizar a participação institucional do Ministério em feiras de livro e eventos literários no País e, em cooperação com o Departamento de Assuntos Internacionais, no exterior;

XII - realizar e promover, em conjunto com o Departamento de Empreendedorismo Cultural, coleta de dados, mapeamentos, estudos e pesquisas modelos e sistemas públicos de financiamento e fomento às políticas de livro, leitura, literatura e bibliotecas públicas;

XIII - articular com as demais unidades do Ministério, com as suas entidades vinculadas e com os órgãos afins da administração pública federal políticas transversais de livro, leitura, literatura e bibliotecas".

Por derradeiro, no que tange aos aspectos de ordem formal da minuta apresentada, constato a sua consonância com o regramento objeto do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que estabelece "*as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado*", as quais, conforme o seu art. 57, "*aplicam-se subsidiariamente à elaboração dos demais atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo federal*".

Diante disso, não identifico qualquer inconstitucionalidade, ilegalidade ou irregularidade na vertente proposta.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, concluo que a minuta da portaria ministerial destinada à criação de Grupo de Trabalho com o objetivo de discutir proposta para estimular o desenvolvimento do mercado editorial no Brasil, apresentada pelo Departamento de Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas, não padece de qualquer vício de ordem constitucional ou legal, tanto no que diz respeito à sua substância e à sua forma, quanto à competência para a prática do ato. É esse o meu parecer.

À consideração superior.

Brasília, 20 de julho de 2018.

Niomar de Sousa Nogueira
Advogado da União
CONJUR/MinC

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400010197201882 e da chave de acesso 454121ea

Documento assinado eletronicamente por NIOMAR DE SOUSA NOGUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 151849893 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NIOMAR DE SOUSA NOGUEIRA. Data e Hora: 23-07-2018 09:17. Número de Série: 17117836. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
