



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

PARECER n. 00575/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.010197/2018-82

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

ASSUNTOS: CONSELHOS

EMENTA: I - Proposição Legislativa, que “trata da instituição de uma Política Nacional de Regulação do Comércio de Livros” – acréscimo de artigos no Capítulo III da Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003, que “Institui a Política Nacional do Livro”. III - Constitucionalidade e boa técnica legislativa da proposição. III. Parecer favorável.

I. RELATÓRIO

Trata-se do Proposição Legislativa de acréscimo dos artigos 12-A, 12-B, 12-C e 12-D no Capítulo III da Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003 – que “Institui a Política Nacional do Livro” –, objetivando a instituição de uma Política Nacional de Regulação do Comércio de Livros.

Dita proposição legislativa foi encaminhada a esta Consultoria Jurídica, para emissão de parecer jurídico, pelo Secretário de Economia Criativa do Ministério de Estado da Cultura, por meio do despacho em que aprovou a Nota Técnica nº 62/2018 (SEI 0691595), da Coordenadora-Geral de Leitura, Literatura e Economia do Livro, que contém sugestão nesse sentido.

Na sobredita Nota Técnica nº 62/2018, a Coordenadora-Geral de Leitura, Literatura e Economia do Livro contextualizou e justificou a vertente proposição legislativa, essencialmente, nos seguintes termos:

“2. A IMPORTÂNCIA DO LIVRO NA SOCIEDADE

2.1. O livro, principal instrumento de acesso ao conhecimento, é indispensável para a formação humana e crítica. Aliado à educação de qualidade, conduz um povo à construção de cidadania e identidade, à consciência da equidade e à pluralidade de pensamentos – valores caros à democracia.

2.2. De fundamental importância para o desenvolvimento das sociedades e para o crescimento intelectual do indivíduo, é ele que permite ao ser humano registrar fatos importantes da sua história e repassar tais fatos às sociedades posteriores; atuando como vetor do conhecimento.

2.3. Bem cultural fundamental para o desenvolvimento da sociedade, o livro é matéria-prima de uma cadeia produtiva vital à economia do país, que movimenta mais de R\$ 10 bilhões por ano e emprega mão de obra qualificada de editores, tradutores, designers, capistas, diagramadores, gráficos e livreiros, além de remunerar autores e ilustradores nacionais e estrangeiros.

3. O MERCADO EDITORIAL BRASILEIRO, A CRISE DO SETOR E A REGULAÇÃO DO COMÉRCIO DE LIVROS

3.1. 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.

3.2. 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.

3.3. Em 2014, o Governo Federal, cliente de enorme peso, em função da crise econômica e da necessidade de contínuos cortes orçamentários, suspendeu a compra de obras literárias para escolas e bibliotecas. Tal decisão, em que se pese a necessidade de ser implementada, resultou, contudo, na imputação de um agravamento da crise no mercado editorial.

3.4. A partir de 2015, contudo, o setor editorial viu seu faturamento cair aproximadamente 20% num período de três anos. Entre 2014 e 2017, o número de livros vendidos no país diminuiu em 50 milhões de exemplares. Desde 2016, importantes editoras e emblemáticas livrarias independentes vêm encerrando suas atividades, e já se revela preocupantes o fato de que a grave crise pela qual passa o setor atingiu até as grandes redes de livrarias, que vêm enfrentando sérios problemas financeiros, reduzindo substancialmente seus negócios e causando desemprego.

3.5. 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 dos seguintes 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%; e

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.

3.6. A pesquisa indicou ainda 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.

3.7. 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.

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

3.9. Neste contexto, é relevante destacar que importantes editoras, responsáveis por uma fatia expressiva do mercado, em função da situação do mercado editorial nos anos de 2016 e 2017, vêm

encerrando suas atividades. Outras, a exemplo a Saraiva, que é responsável por 30% do mercado, tem implantado estratégias na tentativa de superar o prejuízo de 52 milhões de reais em 2017. De modo geral, as grandes redes de livrarias têm enfrentado sérios problemas financeiros, reduzindo seus negócios, e as estimadas livrarias independentes se aproximam do ocaso.

3.10. No período de 2006 a 2016, 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 a situação pode até agravar, uma vez que a atualização dos preços e seus respectivos aumentos podem afugentar consumidores.

3.11. Nesse quadro de crise, faz-se necessário mencionar o projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional, PL nº 49/2015, que propõe a implementação de uma política de regulação de preços para livros, onde os livros recém-lançados sejam vendidos com desconto máximo de 10%.

3.12. Sistemas que regulam a comercialização do livro existem no mundo há mais de 150 anos. Em países como a França e a Alemanha, são considerados uma ferramenta política eficaz para a manutenção de um mercado livreiro sustentável.

3.13. A política de regulação do comércio de livros pode ser identificada em vários países. É possível citar ainda que alguns deles possuem uma realidade muito diferente do mercado editorial brasileiro. Alguns países que adotam alguma política de preço fixo para livros e apresentam experiências bem-sucedidas: França, Argentina, Japão, México, Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, Grécia, Holanda, Inglaterra, Itália, Irlanda, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Suécia e Suíça.

3.14. Por outro lado, observa-se que nos últimos anos a ascensão das livrarias situadas em ambiente on-line vêm impactando na dinâmica competitiva do mercado livreiro. Guiadas por uma política comercial capaz de ofertar descontos expressivos, as livrarias on-line proporcionam a venda de livros com preço abaixo do custo, em detrimento das livrarias físicas. A medida de regulação de preços, que passaria a ser imposta a todas as lojas, ajudaria principalmente as livrarias instituídas a partir da estrutura física.

3.15. Acredita-se que uma política de regulação do comércio de livros fortalece a concorrência justa entre os varejistas e estimula o investimento na qualidade de atendimento; gera competição em que ganham os que oferecem o melhor serviço em diversidade; relacionamento com o público ou criatividade; e é capaz de incentivar o hábito de leitura na medida em que estimularia a produção literária, dando chance a novos autores e novas ideias.

3.16. Estudos demonstram que a regulação do comércio de livros também aumenta a capilaridade da rede de livrarias físicas nos países que a adotam. Esse fomento é particularmente importante no Brasil, onde as lojas de menor porte são escassas e geograficamente mal distribuídas – altamente concentradas na região Sudeste. A última pesquisa produzida pela Associação Nacional de Livrarias – ANL, em 2014, indicava a existência de 3.000 pontos de venda no País, o equivalente a uma livraria para cada 65.000 habitantes, número muito abaixo da média internacional. cada 65.000 habitantes, número muito abaixo da média internacional.

3.17. Nos Estados Unidos, por exemplo, há uma livraria para cada 24.000 habitantes. Na Espanha, há uma livraria para cada 10.000 habitantes. Na capital da Argentina, Buenos Aires, cidade com o maior número de livrarias do mundo, há uma livraria para cada 4.000 habitantes. Nesse contexto, o estímulo à proliferação de pontos de venda físicos no país se revela mais do que necessário.

3.18. Além de ampliar a oferta de livros e o número de pontos de venda, a regulação do comércio de livros é medida apta a fomentar a bibliodiversidade e, em última instância, a difusão do conhecimento no Brasil – mais títulos circulando, mais escolhas para os leitores, mais vezes ganhando expressão ao serem publicadas. Da mesma forma, faz com que as editoras invistam na edição e no lançamento de livros que sejam de interesse social, mas não necessariamente do gosto generalizado, ampliando o rol de obras que é disponibilizado para a sociedade.

3.19. A criatividade humana é a melhor aposta para enfrentar os graves problemas que nos assolam na contemporaneidade. Para ser criativo, entretanto, é necessário experimentar: ler o novo, o diferente, para assim pensar fora de padrões pré-estabelecidos. Ainda a título de comparação, o número de títulos publicados anualmente na França, país pioneiro na adoção de uma política de regulação do comércio de livros, é de mais de 50.000. No Brasil, este número diminui a cada ano, chegando a 16.000 obras inéditas em 2017, uma redução de 20% nos últimos cinco anos.

3.20. Vê-se, portanto, que, estimular o empreendedorismo e o risco inerente ao lançamento de novos títulos e novos conteúdos, pode contribuir para incentivar e ampliar a democratização do acesso ao livro e à leitura.”

É o relatório. Passo à análise.

II. FUNDAMENTAÇÃO

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.

Nessa linha de exposição, consigno que a presente manifestação possui natureza meramente opinativa, razão pela qual as orientações aqui assentadas não ostentam força vinculante para o gestor público, que pode, de forma justificada, adotar orientação diversa ou mesma contrária à emanada desta Consultoria Jurídica.

Fixada esta premissa, verifico, como primeiro passo, que a vertente proposição legislativa não apresenta qualquer vício de constitucionalidade. A propósito, a sua exposição de motivos, a partir do quadro também evidenciado na Nota Técnica nº 62/2018, atrás citada, demonstra que se encontram plenamente contemplados, inclusive, os requisitos de relevância e urgência, previstos no artigo 62 da Constituição Federal, para o caso de o Presidente da República optar pela adoção de medida provisória:

“Com efeito, a urgência e a relevância da Proposição Legislativa ora apresentada se fazem evidenciadas na demonstrada necessidade da implantação imediata de ações governamentais capazes de criar condições de sustentabilidade da cadeia do livro e, como corolário disso, de interromper a célere e nociva desvalorização do livro, evitando, assim, tempestiva e eficazmente, que mais editoras e livrarias venham a encerrar suas atividades, prejudicando mais ainda o já combalido mercado editorial brasileiro.”

Constato também que instituição de uma Política Nacional de Regulação do Comércio de Livros se revela indissociável da “Política Nacional do Livro”, que foi instituída pela Lei nº 10.753/2003, razão pela qual, acertadamente, propõe-se a concretização de tal intento com o acréscimo dos artigos no referido diploma legal, com a qual a proposição de que ora se trata não guarda qualquer incompatibilidade jurídica.

Além disso, a proposição legislativa ora analisada está redigida dentro de adequada técnica legislativa, atendendo às exigências formais da Lei Complementar nº 95/1998, que regulamenta o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal e, bem assim, 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*".

Em arremate, a par do mérito legislativo – corroborado na manifestação técnica do Departamento de Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas e da Fundação Biblioteca Nacional –, não vislumbro qualquer óbice de natureza jurídica à seguimento protocolar da vertente proposição legislativa.

III. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, esta Consultoria Jurídica se manifesta pela juridicidade da Proposição Legislativa de acréscimo dos artigos 12-A, 12-B, 12-C e 12-D no Capítulo III da Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003 – que “Institui a Política Nacional do Livro” –, objetivando a instituição de uma Política Nacional de Regulação do Comércio de Livros.

Brasília, 26 de setembro 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 174981734 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NIOMAR DE SOUSA NOGUEIRA. Data e Hora: 26-09-2018 14:45. Número de Série: 17117836. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
