

PARECER Nº , DE 2022

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 49, de 2015, de autoria da Senadora Fátima Bezerra, que *institui a Política Nacional do Livro e regulação de preços*.

RELATOR: Senador **JEAN PAUL PRATES**

I – RELATÓRIO

Vem à apreciação desta Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 49, de 2015, de autoria da Senadora Fátima Bezerra, que tem por objetivo instituir a política nacional de fixação do preço do livro em todos os seus formatos. Esse projeto de lei foi anteriormente analisado e aprovado, com emendas, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), onde o relatei.

O projeto de lei sob análise é composto por dezesseis artigos, contidos em sete capítulos: Diretrizes Gerais; Da Comercialização do Livro; Da Difusão do Livro; Das Infrações; Da Fiscalização, Controle e Penalidades; Do Direito de Ação e Da Prescrição.

O **art. 1º** informa que a finalidade da Lei é instituir a política nacional de fixação do preço do livro em todos os seus formatos, estabelecendo os objetivos e diretrizes dessa política.

A **Emenda nº 1 da CCJ** suprimiu os incisos III e V do art. 1º do PLS, por considerá-los desnecessários, e aperfeiçoou a redação do inciso II. Tal aperfeiçoamento adiciona o objetivo de também garantir a bibliodiversidade, que vem a ser um conceito inspirado no de biodiversidade



SF/22951.20016-37

e que se refere à diversidade na oferta de livros, editoras, autores, pontos de venda etc.

O **art. 2º** contém as definições de livro impresso; livro eletrônico; editora; distribuidor; livreiro e autor.

A **Emenda nº 2 da CCJ** preferiu evitar detalhar as definições previstas no art. 2º e estabeleceu que “aplicam-se, subsidiariamente a esta Lei, as definições da Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003”, que vem a ser a lei que instituiu a Política Nacional do Livro.

O **art. 3º** prevê que todo livro receberá da editora precificação única por prazo determinado de 1 (um) ano, a partir de seu lançamento ou importação.

A **Emenda nº 3 da CCJ** deu a seguinte redação ao art. 3º: Todo livro, sob edição nacional com *International Standard Book Number* (ISBN) brasileiro, receberá precificação única da editora. Tal emenda exclui da regulamentação as edições importadas pelas razões apresentadas mais adiante e evita estabelecer o prazo de 1 (um) ano para a precificação em função do fato de prever, em emenda subsequente, o prazo de 6 (seis) meses para reedições.

O **caput do art. 4º** estabeleceu que a pessoa que compuser, editar, reeditar ou importar livros destinados à sua comercialização, deverá fixar para eles, por meio eletrônico e público, o preço de venda ao consumidor final, que será referido como preço de capa. O disposto no **caput** é complementado por mais oito parágrafos.

A **Emenda nº 4 da CCJ** preservou basicamente a redação original do art. 4º do PLS, mas retira dela a menção aos importadores de livros. Tal tipo de mudança, que também foi introduzida nas emendas da CCJ aos artigos 3º e 5º, teve por objetivo evitar a obrigação de os importadores de livro também virem a se submeter às regras estabelecidas para a fixação de seus preços. Tais emendas foram justificadas pelos fatos de o importador ser um simples revendedor, que não pode estabelecer preços, e de muitas vezes não deter exclusividade sobre a comercialização da obra.

O **caput do art. 5º** determina que as coleções ou conjunto de livros devidamente identificados receberão idêntico tratamento da obra individual, no que se refere ao preço, mas poderão ser comercializados pela editora ou importadora por preço inferior ao que resultaria da soma dos

preços de cada um dos títulos que integram as coleções. O parágrafo único prevê que as coleções ou conjunto de obras deverão constar nas listas de precificação ao consumidor final, sob o código “coleção”.

Como referido anteriormente, a **Emenda nº 5 da CCJ** retirou a menção a importadores existente na redação original do art. 5º.

O **caput do art. 6º** estipula que o preço de capa do livro ao consumidor final será estabelecido pela editora ou importadora com majoração entre 90% (noventa por cento) e 100% (cem por cento) do preço da efetiva aquisição pela livraria, sendo complementado por quatro parágrafos.

A **Emenda nº 6 da CCJ** altera a redação do art. 6º suprimindo a referência aos importadores de forma coerente com as emendas apresentadas aos artigos 3º, 4º e 5º. Também suprimiu o parágrafo 1º do art. 6º, que reafirma, de maneira desnecessária, a aplicabilidade da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica. Manteve-se a obrigatoriedade de as modificações de preços de capa serem comunicadas aos livreiros com a antecedência mínima de 30 (trinta) dias. Também modificou a redação do parágrafo 4º de forma a, primeiro, retirar a previsão original de dispensar as feiras de livros de se submeterem ao estabelecido pelo *caput* do artigo, por entender que elas competem com os mercados livreiros onde ocorrem; segundo, manteve a previsão original de dispensar as vendas de editoras à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios do cumprimento do estabelecido no referido *caput*; e, terceiro, incluiu nessa dispensa os livros didáticos destinados aos alunos do Ensino Básico.

O **caput do art. 7º** prevê que ao livreiro, distribuidor ou revendedor, será permitida a livre fixação do preço de venda do livro ao consumidor final decorrido o prazo estabelecido no art. 2º da Lei, a contar da data do respectivo depósito legal da edição, reedição ou da disponibilização do desembaraço da importação do livro. Note-se aqui que o prazo referido nesse *caput* citou, por engano, o art. 2º, quando, na verdade, intencionava citar o art. 3º. O disposto no *caput* é ainda complementado por mais dois parágrafos.

A **Emenda nº 7 da CCJ** retirou a referência à reimportação que existia na redação original do art. 7º, em linha com as emendas nesse sentido feitas aos arts. 3º, 4º, 5º e 6º. Além disso, suprimiu a expressão “a contar da

data do respectivo depósito legal da edição, reedição ou da disponibilização do desembaraço da importação do livro”. Também definiu o prazo estabelecido no *caput* da nova redação dada ao art. 6º – 12 (doze) meses – como sendo o limite de tempo a partir do qual será permitida a livre fixação do preço de venda do livro ao consumidor final. Foi, ademais, suprimido o § 1º do art. 7º, que estipulava que as reedições contariam com contagem adicional de 1 (um) ano para a vigência do preço fixado.

O **art. 8º** define a data de início da contagem do prazo da fixação do preço do livro que foi previsto no art. 3º.

A **Emenda nº 8 da CCJ** retirou do art. 8º a referência à importação de obras prevista no inciso II, para manter coerência com as emendas feitas nesse sentido aos artigos anteriores. Além disso, a referida emenda estabeleceu que será reduzido para 6 (seis) meses o prazo de permanência do preço fixado para o livro no caso de reedições e deixou para a nova redação proposta para o artigo 9º a definição do início da contagem do prazo da fixação do preço do livro.

O **art. 9º** atribui à Procuradoria de Defesa do Consumidor (Procon) e à Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda a fiscalização quanto à adequada comercialização do livro pela editora ou importadora, de modo a garantir tratamento isonômico aos comerciantes, impedir o aumento arbitrário dos lucros, a concentração de capital e outras infrações à ordem econômica, como definidas na Lei nº 12.259, de 30 de novembro de 2011.

A **Emenda nº 9 da CCJ** revogou inteiramente a redação original do art. 9º por entender ser pouco recomendável a atribuição da fiscalização do cumprimento da lei, que vier a resultar da aprovação do PLS sob análise, ao Procon e à Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Argumentou ademais que não é papel do Procon fiscalizar o cumprimento de norma que visa, entre outros objetivos, fomentar a biodiversidade e incentivar a capilaridade da oferta de livros. A referida emenda da CCJ terminou por dar redação inteiramente nova ao art. 9º passando a estabelecer nesse artigo a forma de definir o início da contagem do prazo durante o qual o preço do livro deverá permanecer constante. A nova redação dada a esse dispositivo, cujo tema foi tratado originalmente no art. 8º da proposição, dá a opção de o editor vir a definir a data de início da contagem do referido prazo de duas formas. A primeira, toma como referência o início da comercialização do livro e a segunda a data do depósito



legal da respectiva edição na Biblioteca Nacional, opção esta última que vem a ser a única que havia sido prevista na redação original do art. 8º.

O **art. 10** da proposição relaciona as obras isentas da precificação.

A **Emenda nº 10 da CCJ** retirou a menção feita às obras fora de catálogos de importadoras, que aparece no inciso II do art. 10, com o objetivo de manter coerência com as emendas nesse sentido apresentadas a artigos anteriores.

O **art. 11** determina que caberá ao Poder Executivo da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal criar e executar, isolada ou conjuntamente, projetos de acesso ao livro e incentivo à leitura, ampliar os já existentes e implementar as ações que especifica em território nacional.

A CCJ não apresentou emenda à redação deste dispositivo.

A **Emenda nº 11 da CCJ** alterou a denominação do **Capítulo IV** do PLS nº 49, que originalmente era intitulado “Das Infrações”, para “Da Infração à Lei e Penalidades”.

O **art. 12** define que constituem infrações à precificação estabelecida pela lei e à ordem econômica os atos que tenham por escopo, direto ou indireto, produzir os efeitos que especifica em seis incisos, ainda que não venham a ser efetivamente alcançados.

A **Emenda nº 12 da CCJ** simplificou o referido artigo de duas formas. Na primeira, a nova redação dada ao art. 12 evita a definição precisa de hipóteses de descumprimento da lei com o objetivo de não limitar *a priori* tais hipóteses e de dar maior maleabilidade à lei que resultar da aprovação do projeto, criando espaço para sua interpretação pelo Judiciário. A segunda simplificação introduzida pela emenda da CCJ retirou da redação do dispositivo aspectos que são de clara responsabilidade da Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529, de 2011), evitando conflitos e resguardando assim as atribuições legais do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). A nova redação dada pela emenda da CCJ ao art. 12 estabeleceu que, em caso de infração às disposições da presente Lei, as pessoas listadas no parágrafo único deste artigo poderão ingressar com ações de cessação e/ou reparação para defender os interesses dos seus filiados, reclamar penalidades, obter a cessação de práticas que violem esta Lei, bem como pleitear indenização por perdas e danos sofridos ou cessantes. Com

isso foi conferido tal poder aos próprios interessados no cumprimento da lei que resultar da aprovação do projeto de lei: editores, associações tais como o Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL), Associação Nacional de Livrarias (ANL), Câmara Brasileira do Livro (CBL).

O **caput do art. 13** estabelece que caberá ao Procon dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, no âmbito de suas atribuições, a fiscalização e o controle quanto ao cumprimento do projeto de lei, cabendo-lhes ainda, sem prejuízo da disposição do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, processar e julgar as infrações, bem assim como aplicar aos infratores as penalidades previstas, de acordo com os critérios que especifica.

A **Emenda nº 13 da CCJ** deu nova redação ao art. 13 especificando que em caso de comprovada infração à presente Lei por meio da ação prevista no art. 12, o juiz deverá aplicar multa pecuniária de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais). Estabeleceu também critérios que devem orientar a gradação das multas e dá destinação aos valores arrecadados com sua aplicação.

O **caput do art. 14** estabelece que o prejudicado poderá ingressar em juízo, por si ou por aqueles que o legitimam ou representam, nos moldes do art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para defender seus interesses, reclamar penalidades, obter a cessação de práticas que constituem infração à lei, que resultarem da aprovação do projeto, ou à ordem econômica, bem como pleitear indenização por perdas e danos sofridos ou cessantes, independentemente de procedimento administrativo, cujo trâmite não será interrompido na ocorrência de provocação judicial, sendo complementado pelo parágrafo único.

A **Emenda nº 14 da CCJ** alterou a redação do art. 14 de forma a estabelecer que, independentemente do disposto nos arts. 10 e 11, em caso de infração às disposições desta Lei, poderão os editores ingressar com ação ordinária para obrigar seu cumprimento. Ainda definiu em parágrafo único que o autor [da ação] poderá pleitear e o juiz poderá fixar de ofício multa aplicável até o cumprimento das disposições violadas. Cabe aqui anotar que a indicação dos arts. 10 e 11 no texto da emenda foi obviamente um lapso do autor da emenda dado que os artigos que se referem às infrações à Lei e às respectivas punições são os de números 12 e 13. É importante também notar que a referida emenda da CCJ restringiu a iniciativa de ingressar em juízo apenas aos editores em lugar de permitir a todos os prejudicados tal iniciativa, como previsto na redação original do artigo.

A **Emenda nº 15 da CCJ** deu a denominação de “Da Prescrição” ao **Capítulo V** do PLS e o situa antes do art. 15, suprimindo as referências aos **Capítulos VI e VII**.

O **art. 15** do projeto de lei prevê que se aplicam, à lei que resultar da aprovação do projeto, as disposições e os prazos previstos no Título IV, livro III, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil Brasileiro).

A **Emenda nº 16 da CCJ** alterou a redação do art. 15 do PLS de forma a simplesmente incluir a data completa da promulgação da lei ali referida.

O **art. 16** estabelece a cláusula de vigência da lei que for originada do projeto como sendo a data de sua publicação.

A CCJ não apresentou emenda ao art. 16.

As Emendas da CCJ foram analisadas pela CAE. Por meio da **Emenda nº 17 da CAE**, foi sugerida nova redação para a ementa do PLS nº 49, de 2015, com o seguinte teor: “institui a política de incentivo ao mercado editorial e livreiro, regulamenta o preço de capa e políticas de descontos durante o primeiro ano de lançamentos editoriais comerciais”. Já a **Emenda nº 18 da CAE** alterou o art. 1º do PLS. As alterações do *caput* e do inciso IV do art. 1º tiveram o objetivo de deixar claro que não se trata de fixação de preços, mas de uma política de preço de capa durante o lançamento de forma a estimular a oferta de livros e de pontos de venda.

A redação da Emenda nº 9 da CCJ, que alterou a redação original do artigo art. 9º do PLS e que definiu a data a partir da qual será contado o prazo inicial de fixação do preço do livro, refere-se apenas aos 12 (doze) meses referentes aos livros novos, previsto no art. 6º do Projeto. Esqueceu-se, no entanto, do período de 6 (seis) meses referente às reedições, que foi introduzido pela Emenda nº 8 da CCJ, que alterou a redação do art. 8º do texto original do PLS. A CAE corrigiu esse ponto por meio da **Emenda nº 19 da CAE**.

A Emenda nº 12 da CCJ estabeleceu, como analisado anteriormente, uma grande simplificação da redação original do art. 12, com a qual concordo. Restringiu, contudo, apenas a certas associações o direito de iniciarem ações judiciais com o objetivo de obter a cessação de práticas que violem a lei, pleitear indenizações etc. A CAE entendeu adequado

também estender esse direito aos demais agentes envolvidos no setor, isto é, aos distribuidores, aos livreiros e aos autores. Esse é o sentido da **Emenda nº 20 da CAE**.

A Emenda nº 14 da CCJ, que modificou a redação original do art. 14, além de equivococar-se ao citar os arts. 10 e 11, em vez dos arts. 12 e 13, restringiu apenas aos editores o direito de ingressar em juízo para fazer cumprir a lei, em lugar de permitir a todos os prejudicados tal iniciativa, como previsto na redação original do artigo. No entanto, a nova redação que a CAE deu ao art. 12, conforme indicado no parágrafo anterior, contemplou a possibilidade de todos os principais atores envolvidos no setor – editores, distribuidores, livreiros, autores e associações – ingressarem com ações de cessação e/ou reparação para defender seus interesses, reclamar penalidades, obter a cessação de práticas que violem esta Lei, bem como pleitear indenização por perdas e danos sofridos ou cessantes. Com isso, as previsões estabelecidas pela emenda da CCJ ao art. 14 são em linhas gerais preservadas, mas ao mesmo tempo é também contemplada a possibilidade de outros agentes fundamentais para o bom funcionamento do mercado de livros, além dos editores, terem a iniciativa de ingressar com ações na justiça em defesa de seus interesses. Por essas razões, a **Emenda nº 21 da CAE** revogou o art. 14 e reenumerou os demais artigos.

Na Justificação, a autora do Projeto de Lei assinala a importância do livro para educação e a cultura e informa que seu objetivo é “fomentar a produção intelectual nacional e a facilitação ao acesso da cultura impressa ou digital no país”.

Também afirma que a fixação do preço do livro (em lançamento) visa garantir que a oferta de livros seja acessível ao grande público, através do estímulo à existência de um maior número de pontos de venda, do incremento à leitura e pela implementação das demais proposições da Política Nacional do Livro.

Informa adicionalmente que a fixação do preço mínimo de venda ao comprador final, por prazo determinado, visa assegurar igualdade de tratamento ao comerciante livreiro, incentivar a ampliação do mercado livreiro nacional e incrementar a oferta de livros.

Também contribui para a bibliodiversidade como meio de incentivo ao pequeno empreendedor e a ampliação de pontos de venda, facilitando o acesso ao livro, à informação e à cultura.

Afirma também que a fixação do preço de venda ao comprador final é prática usual em países tais como a Alemanha, França, Inglaterra e EUA.

O projeto de lei foi distribuído pela Mesa à CCJ, à CAE e à CE, a quem competirá emitir Parecer em caráter terminativo.

No prazo regimental, **não foram oferecidas emendas** de iniciativa dos(as) Senadores(as).

A CCJ aprovou o PLS nº 49, de 2015, com 16 emendas. A CAE aprovou o Projeto de Lei do Senado nº 49, de 2015, com as Emendas da CCJ de nºs 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 13, 15 e 16, com as Emendas da CAE de nºs 17 a 21, e rejeitou as Emendas da CCJ de nºs 9, 12 e 14.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 102, incisos I e VI, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), respectivamente, opinar a respeito de proposições que versem acerca de “normas gerais sobre educação, cultura, ensino e desportos, instituições educativas e culturais, diretrizes e bases da educação nacional e salário-educação” e “outros assuntos correlatos”.

Em se tratando de matéria terminativa nesta Comissão, também opinaremos sobre a constitucionalidade e juridicidade da proposição. O PLS em análise trata de matéria inserida na competência legislativa privativa da União, conforme art. 22, inciso I da Constituição, que inclui dispor sobre direito civil e comercial. Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria e é legítima a iniciativa parlamentar, nos termos do art. 61 da Constituição Federal. Ainda, não há norma constitucional que, no aspecto material, esteja em conflito com o teor do Projeto em exame. Assim, não há óbice algum quanto à constitucionalidade da matéria. Também não se verifica vício de injuridicidade.

Concordo em linhas gerais com os argumentos apresentados pela autora da proposição, que sumariei acima e aqui os repito. Os livros são importantes para educação e para a cultura, sendo que o objetivo do Projeto é “fomentar a produção intelectual nacional e a facilitação ao acesso da cultura impressa ou digital no país”. Ainda, a fixação do preço do livro (em lançamento) visa garantir que a oferta de livros seja acessível ao grande público, através do estímulo à existência de um maior número de pontos de

venda, do incremento à leitura e pela implementação das demais proposições da Política Nacional do Livro. A fixação do preço mínimo de venda ao comprador final, por prazo determinado, visa assegurar igualdade de tratamento ao comerciante livreiro, incentivar a ampliação do mercado livreiro nacional e incrementar a oferta de livros. Por último, mas não menos importante, o Projeto contribui para a bibliodiversidade como meio de incentivo ao pequeno empreendedor e a ampliação de pontos de venda, facilitando o acesso ao livro, à informação e à cultura

III – VOTO

Em razão do exposto, votamos pela **aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 49, de 2015, pela aprovação das Emendas da CCJ de nºs 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 13, 15 e 16, pela rejeição das Emendas da CCJ de nºs 9, 12 e 14, e pela aprovação das Emendas de nºs 17, 18, 19, 20 e 21 da CAE.**

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

