



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Izalci Lucas

**PARECER N° , DE 2025**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 137, de 2018 (PL nº 7867/2014, na origem), do Deputado Vicentinho, que *disciplina a aquisição de livros pelo poder público por meio do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e programas similares; e altera a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 (Lei Rouanet), para dispor sobre a impressão de livros contemplados com o incentivo fiscal.*

Relator: Senador **IZALCI LUCAS**

**I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Econômicos o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 137, de 2018 (Projeto de Lei nº 7.867, de 2014, na casa iniciadora), de autoria do Deputado Federal Vicentinho. A proposição *disciplina a aquisição de livros pelo poder público por meio do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e programas similares; e altera a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 (Lei Rouanet), para dispor sobre a impressão de livros contemplados com o incentivo fiscal.*

O PLC nº 137, de 2018, é composto de três artigos. O art. 1º estabelece que os livros didáticos adquiridos por meio do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e programas similares, de editoras ou indústrias gráficas sediadas no Brasil, deverão ser impressos por empresas



Assinado eletronicamente, por Sen. Izalci Lucas

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6020920434>



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Izalci Lucas

instaladas no País, vedada a terceirização de qualquer das etapas a empresas sediadas no exterior. O parágrafo único ressalva que a vedação imposta não é aplicável à importação de livros de natureza tecnológica, científica, cultural, e outros de qualquer natureza, fora do âmbito do PNLD e similares.

O art. 2º acrescenta parágrafo ao art. 25 da Lei nº 8.313, de 1991, conhecida como Lei Rouanet, para estender aos produtos literários contemplados em projetos apresentados por pessoas físicas ou pessoas jurídicas, de natureza cultural para fins de incentivo, a previsão de que também devem ser impressos por empresas sediadas no País, assim como a proibição de terceirização de qualquer das etapas do serviço gráfico a empresas sediadas no exterior.

O art. 3º traz a cláusula de vigência imediata.

Após sua aprovação na Câmara dos Deputados, o PLC nº 137, de 2018, foi remetido ao Senado Federal, sendo distribuído à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e à Comissão de Educação (CE) para emitirem parecer.

Ao final da última legislatura, em dezembro de 2022, a matéria foi arquivada. Em 2024, por força da aprovação do Requerimento nº 261, de 2023, o PLC nº 137, de 2018, foi desarquivado, retornando à apreciação pela CAE, a primeira comissão.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

## II – ANÁLISE

Conforme o inciso I do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre o aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja despachada. Como o PLC nº 137, de 2018, será apreciado pela Comissão de Educação (CE) antes de ir ao Plenário, neste relatório, iremos nos restringir a uma análise de mérito, considerando especialmente questões orçamentárias e econômicas.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Izalci Lucas

Com o intuito de proteger postos de trabalho no País, o projeto pretende utilizar o poder de compra do Estado para garantir demanda e escala suficientes para resguardar a indústria gráfica nacional da concorrência estrangeira, notadamente da China, que, à época da aprovação na Câmara dos Deputados (2018), estava exportando cada vez mais livros para o Brasil.

Ocorre que o projeto sob exame proporciona proteção a um determinado setor industrial para o qual não há justificativa econômica e pode impor um sacrifício à área educacional.

Inicialmente, destacamos que já existem importantes incentivos tributários em vigor que ajudam as publicações impressas. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 150, inciso VI, alínea “d”, concede imunidade tributária aplicada aos livros, jornais, revistas e periódicos, e ao papel adquirido para a sua impressão. Ademais, o inciso IV do art. 9º da Lei Complementar nº 214, de 2025, garantiu imunidade tributária à impressão de livros do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS).

Embora a indústria gráfica nacional já conte com incentivos tributários, previstos na Constituição Federal e na Lei Complementar nº 214, de 2025, (a Lei da Reforma Tributária), eles não são suficientes para contrabalançar os menores custos de produção que gráficas no exterior possuem. A tiragem média no Brasil é significativamente inferior à de países onde o hábito da leitura é mais difundido e a renda média familiar é mais elevada.

Assim, com baixa tiragem, os custos fixos de impressão não são diluídos e o custo final é elevado, sendo repassado ao preço de mercado dos livros. Dessa forma, nos últimos anos, as editoras brasileiras têm feito parcerias com gráficas chinesas para lançarem livros a preços mais baixos. Tais parcerias fazem parte da estratégia de negócios das editoras que tornam possível a publicação de determinadas obras, que, de modo contrário, não seriam economicamente viáveis. Assim, o trabalho intelectual e criativo é feito no Brasil e apenas a impressão é feita no exterior.

Em nosso entendimento, o PLC nº 137, de 2018, confunde o incentivo à produção literária, em que o valor está no conteúdo intelectual





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Izalci Lucas

da obra, com a obra física. O projeto, dessa forma, desvirtua tanto a Lei Rouanet, quanto a Política Nacional do Livro (Lei nº 10.753, de 2003), as quais incentivam, a rigor, o acesso ao conteúdo intelectual da produção cultural e literária, sendo o livro apenas o meio físico.

Caso aprovado, o PLC nº 137, de 2018, obrigará o poder público a adquirir livros didáticos impressos por empresas instaladas no país, acarretando um impacto negativo no orçamento do governo. Consequentemente, menos livros poderão ser adquiridos com a mesma dotação orçamentária, impactando negativamente o acesso aos livros didáticos pelos estudantes brasileiros e pela população em geral.

A prescrição de uma medida protetiva nos moldes do PLC pode, no curto e médio prazo, até favorecer a manutenção de empregos no País, mas não por muito tempo. Com esse tipo de ação, corre-se o risco de, em lugar de fortalecer a indústria, incentivá-la a manter uma planta ineficiente que, cedo ou tarde, será inevitavelmente revista.

Com efeito, a política pública para o livro didático, ao invés de apoiar a educação, pode condená-la ao atraso, mantendo-a distante das vantagens competitivas propiciadas pelo avanço tecnológico, especialmente na produção de materiais pedagógicos condizentes com as demandas e as necessidades de aprendizagem dos dias atuais.

Por fim, gostaríamos de destacar que, pela Lei nº 14.133, de 2021, já existe a possibilidade de o poder público, caso assim deseje, dar margem de preferência para empresas instaladas no País quando da aquisição de livros impressos por meio do PNLD. Para tanto, basta colocar essa exigência nos editais anuais do PNLD. Essa opção mostra-se mais eficiente que uma alteração legislativa, pois proporciona flexibilidade ao poder público para indicar quais tipos de livros deverão ser impressos no Brasil, o percentual, por quanto tempo essa política de proteção perdurará, além de outros fatores conjunturais.

Pelo exposto, consideramos que o PLC nº137, de 2018, não merece prosperar, pois o ônus decorrente de sua aprovação é maior que o benefício que porventura venha a gerar.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Izalci Lucas

**III – VOTO**

Pelo exposto, somos pela **rejeição** do Projeto de Lei da Câmara nº 137, de 2018.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



Assinado eletronicamente, por Sen. Izalci Lucas

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6020920434>