



# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 67, DE 2017

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o processo Projeto de Lei da Câmara nº49, de 2016, que Obriga os livreiros a dar ampla divulgação a obras literárias brasileiras nos locais que especifica.

**PRESIDENTE:** Senadora Lúcia Vânia

**RELATOR:** Senador Roberto Muniz

28 de Novembro de 2017



## PARECER Nº , DE 2017

*Da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 49, de 2016, do Deputado Federal Veneziano Vital do Rêgo, que obriga os livreiros a dar ampla divulgação a obras literárias brasileiras nos locais que especifica.*

Relator: Senador **ROBERTO MUNIZ**

### **I – RELATÓRIO**

Com o objetivo de incentivar produção literária nacional, o PLC nº 49, de 2016, (PL nº 1.942, de 2015, na Casa de origem), obriga os livreiros a dar ampla divulgação a obras literárias brasileiras em seus estabelecimentos.

Para tanto, estabelece que os livreiros deverão destacar em suas livrarias, postos de vendas e sítios na internet ao menos 30% (trinta por cento) do espaço reservado à divulgação de seus produtos literários para a exposição de obras literárias de autores nacionais.

O projeto define livreiros como a pessoa jurídica ou representante comercial autônomo que se dedica à venda de livros, bem



como todo e qualquer estabelecimento que comercialize livros, obras literárias e assemelhadas.

Em caso de descumprimento, o infrator deverá pagar multa de dez salários mínimos, aplicada em dobro em caso de reincidência.

O projeto isenta da obrigação: (i) os estabelecimentos especializados em literatura, em títulos técnicos e em títulos científicos estrangeiros, exceto se comercializarem obras literárias de autores nacionais; e (ii) pequenos postos de vendas de jornais, revistas, livros e demais periódicos.

## II – ANÁLISE

### 1. Motivação do projeto

Para entender como o projeto em análise pode impactar o mercado, resgatamos a motivação para a sua apresentação na Câmara dos Deputados. O PLC nº 49, de 2016, é oriundo da aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 1.942, de 2015, do Deputado Veneziano Vital do Rêgo. Em sua justificação, o autor destacou que:

O hábito de leitura certamente ainda é um grande desafio a ser alcançado no Brasil, em particular a leitura de autores brasileiros. Este recorte específico das obras literárias é ainda mais desafiador em nosso País, pois comumente é objeto de obrigação escolar e não de opção voluntária de lazer, ao contrário de obras estrangeiras, sobretudo best-sellers, não importando para quais idades e públicos sejam direcionados.

[...]



Observa-se, portanto, o quanto é necessária uma proteção do mercado de autores brasileiros. A constituição do mercado editorial de livros é caracterizada por perfil tipicamente oligopolista, no qual poucos grupos controlam parcela maciça das editoras existentes.

O autor do projeto identifica as editoras como um agente com poder de mercado responsável pela situação. No entanto, o texto do projeto foca nas livrarias.

Ademais, a justificação cita entrevista de Júlio Silveira, editor brasileiro, o qual destaca o fato de *nenhum escritor contemporâneo nacional conseguir se comunicar com uma grande parcela do público jovem*.

## 2. Dados do setor editorial

A pesquisa “Produção e vendas do setor editorial brasileiro<sup>1</sup>”, com ano base de 2015, apresenta os dados mais recentes sobre as vendas de livros no Brasil, bem como a participação dos autores nacionais. Trata-se de “uma estimativa, elaborada a partir dos dados de uma amostra de editoras, da performance do setor editorial e de seus subsetores”.

Com relação ao lado da oferta, a Tabela 1 apresenta os dados sobre os títulos editados e exemplares produzidos no Brasil, tanto de livros traduzidos quanto de autores nacionais, para os anos de 2014 e 2015.

---

<sup>1</sup> [http://www.snel.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Apresentacao-pesquisa-2015-Imprensa\\_OK.pdf](http://www.snel.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Apresentacao-pesquisa-2015-Imprensa_OK.pdf).  
Consulta em 20 de janeiro de 2017.



Os dados mostram que 90,8% dos títulos produzidos em 2015 foram de autores nacionais, o que correspondeu a 95,5% dos exemplares. Trata-se de uma participação expressiva dos autores nacionais no montante de livros editados.

**Tabela 1 - Títulos editados e exemplares produzidos (traduzidos e de autores nacionais 2014/2015)**

Produção	Títulos			Exemplares		
	2014	2015	Var (%)	2014	2015	Var (%)
Traduzidos	5.918	4.781	-19,21	26.186.676	19.877.367	-24,09
Autores Nacionais	54.911	47.646	-13,23	475.184.837	426.971.204	-10,15
<b>TOTAL</b>	<b>60.829</b>	<b>52.427</b>	<b>-13,81</b>	<b>501.371.513</b>	<b>446.848.571</b>	<b>-10,87</b>

Fonte: Produção e vendas do setor editorial brasileiro, ano base 2015 (FIPE/USP).

Quando comparamos com dos dados de 2002/2003 percebemos que a participação dos autores nacionais na produção de títulos e de exemplares era próximo de 90%, ou seja, a mesma verificada atualmente. Assim, não existe queda da participação dos autores nacionais no mercado de livros no Brasil, que continua muito elevada.



**Tabela 2 - Títulos Editados e Exemplares Traduzidos e de Autores Nacionais nos anos de 2002/2003**

Idiomas	Títulos					Exemplares				
	2002	PART %	2003	PART %	VAR %	2002	PART %	2003	PART %	VAR %
Livros Traduzidos	4.110	<b>10</b>	3.920	<b>11</b>	<b>- 5</b>	16.780.000	<b>5</b>	17.950.000	<b>6</b>	<b>7</b>
Autores Nacionais	35.690	<b>90</b>	31.670	<b>89</b>	<b>- 11</b>	321.920.000	<b>95</b>	281.450.000	<b>94</b>	<b>- 13</b>
<b>TOTAL</b>	<b>39.800</b>	<b>100</b>	<b>35.590</b>	<b>100</b>	<b>- 11</b>	<b>338.700.000</b>	<b>100</b>	<b>299.400.000</b>	<b>100</b>	<b>-12</b>

Fonte: Pesquisa Produção e vendas do setor editorial brasileiro, ano base 2003<sup>2</sup>.

**Portanto, os dados apresentados demonstram que os autores brasileiros não estão em desvantagem em relação ao percentual de títulos editados anualmente. Ao contrário, os títulos nacionais representam a maioria absoluta.**

Quanto ao lado da demanda, ressaltamos que os dados não apresentam as informações consolidadas por nacionalidade. Dessa forma, para ter uma noção dos números, consultamos a relação dos livros mais vendidos no Brasil em 2016 organizada em parceria pelo *site* PublishNews e a consultoria Nielsen.

Na lista dos 20 livros mais vendidos, em todas as categorias, doze são de autores nacionais<sup>3</sup>. Na categoria de autoajuda, dezesseis são de autores nacionais, e quinze na de não-ficção. Apenas na categoria de ficção

<sup>2</sup> <http://cbl.org.br/site/wp-content/uploads/2016/07/Producao-e-Vendas-do-Sector-Editorial-Brasileiro-2003.pdf>. Acesso em 20 de janeiro de 2017.

<sup>3</sup> <http://www.publishnews.com.br/ranking/anual/0/2016/0/0>. Acesso em 23 de janeiro de 2017.



os escritores nacionais não possuem maior destaque. Isso, porque é a categoria que mais rivaliza com os *best-sellers*, o que será discutido mais adiante.

**Tabela 3 – Livros de autores nacionais entre os Top-20**

<b>Categoria</b>	<b>Número de Títulos de autores nacionais</b>
Geral	12
Autoajuda	16
Não-Ficção	15
Infanto-juvenil	9
Ficção	4

Fonte: PublishNews/consultoria Nielsen

### **3. Possíveis consequências econômicas do PLC nº 46, de 2016 e custo regulatório**

Quando uma obra estrangeira chega ao País já passou por uma seleção prévia dentre os milhares de livros lançados a cada ano. As editoras investem muito na tradução, no marketing e na distribuição de livros que têm um potencial elevado de gerar lucros para sustentar a sua atividade econômica e alavancar os negócios. A escolha de títulos que estão obtendo sucesso no mercado internacional faz, assim, parte de uma estratégia empresarial legítima.



De acordo com Carlos Andreazza, editor de literatura brasileira e de não-ficção da Record, “os títulos de fora já vêm impulsionados pela publicidade e, não raro, adaptações cinematográficas [...] É uma cadeia já desenhada. Esses títulos *blockbusters* estrangeiros são destinados a um público já existente e formado, que é o de leitores de *blockbusters*”.<sup>4</sup>

Assim, é preciso reconhecer que a produção literária nacional conta com algumas desvantagens. Inicialmente, as editoras nacionais não possuem a mesma infraestrutura de escolha de obras dentre as inúmeras que chegam às suas mãos para avaliação, revisão e editoração. Ademais, enfrentam uma concorrência com o que há de melhor e de maior apelo comercial produzido no resto do mundo.

Mesmo assim, conforme demonstrado na seção anterior, a produção literária nacional é expressiva, possui a maior parcela de títulos editados anualmente e figura com destaque nas listas dos mais vendidos.

Dessa maneira, buscando solucionar um problema que não foi identificado, por ter partido de uma percepção que, após analisada em suas minúcias, percebemos que não condizia com os dados do setor, acreditamos que o projeto tem potencial para gerar consequências negativas para a sociedade.

Em primeiro lugar, o projeto não indica como seria efetivada a regulação dessa atividade, pois não determina quem a fiscalizaria. Mesmo

---

<sup>4</sup> <https://entretenimento.uol.com.br/noticias/redacao/2015/07/02/por-que-brasileiro-e-especie-rara-entre-os-livros-mais-vendidos-de-ficcao.htm>. Acesso em 26 de janeiro de 2017.





que o tivesse feito, isso representaria um custo regulatório a ser diluído para toda a sociedade. Seria necessário contratar funcionários, ou deslocar os atuais de suas funções, e manter uma estrutura administrativa para fiscalizar os livreiros periodicamente para verificar a correta aplicação da lei proposta.

Ademais, a penalidade estipulada (multa de dez salários mínimos) afetaria economicamente apenas os pequenos livreiros, podendo-os levar a sérias dificuldades financeiras em caso de descumprimento. Por outro lado, essa penalidade não afeta em absolutamente nada os grandes varejistas (Amazon, Livraria Leitura e Saraiva, por exemplo), que poderiam descumprir a norma, pagar a multa, e continuar com suas estratégias de vendas. Assim, o projeto tem potencial de coerção apenas sobre os livreiros mais vulneráveis economicamente.

Tal regra poderia, sim, levar a uma maior concentração de mercado, prejudicando os consumidores e privilegiando as grandes livrarias.

Destacamos ainda que o projeto interfere nos negócios privados, limitando a liberdade de escolha das estratégias de vendas, constituindo uma afronta ao fundamento da livre iniciativa.

Conforme o inciso IV do art. 1º da Constituição, o valor social da livre iniciativa apresenta-se como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Ademais, o art. 170 afirma estar a ordem econômica fundada na livre iniciativa e concorrência. Ao Estado cabe sim regular o



mercado, mas quando sua interferência gere claro e concreto aumento de bem estar social.

Assim, é assegurada constitucionalmente ao empreendedor a liberdade de gerir uma atividade econômica, observando os preceitos legais em vigência.

Entendemos, dessa forma, que a decisão acerca de alocação de espaços de destaque nos locais de vendas de livros cabe, de forma irrestrita, aos livreiros. Impor condições de dar ampla divulgação a obras literárias de autores nacionais constitui interferência abusiva do poder público na esfera privada.

#### **4. Manifestações da Sociedade Civil Organizada**

Ressaltamos, ademais, que nenhuma instituição se manifestou favorável ao projeto, que contou apenas com manifestações contrárias, as quais destacamos: Câmara Brasileira do Livro (CBL), Sindicato Nacional de Editores de Livros (SNEL), Associação Brasileira de Editores de Livros Escolares (ABRELIVROS), Associação Nacional de Livrarias (ANL), Liga Brasileira de Editoras (LIBRE), Associação Brasileira das Editoras Universitárias (ABEU e Associação Brasileira de Direitos Reprográficos (ABDR).



Nas manifestações enviadas pelas entidades supracitadas elas teceram comentários coincidentes com os apresentados neste relatório e ainda apresentaram o dado de que apenas 11% dos leitores escolhe livro pela capa, sendo, portanto, certo que a medida proposta, além de ter suas premissas equivocadas, ainda sugere tratativa ineficiente.

Reiteraram, também, que o setor já sofreu um encolhimento de 17% nos últimos dois anos e que qualquer regulação que prejudique os negócios do setor pode desencadear retração ainda maior no ramo.

## 5. Conclusão

A premissa do projeto é a de que a produção literária nacional é preterida pelos títulos estrangeiros e precisa de incentivo por meio de uma espécie de reserva de mercado.

Em nossa análise, concluímos que a premissa do projeto está equivocada. A participação dos autores nacionais no mercado de livros editados anualmente está próxima de 90%. Ademais, a demanda por livros de autores nacionais é mais elevada que a de livros estrangeiros em quase todas as categorias literárias, mesmo sendo uma concorrência com o que há de maior sucesso no mundo, os chamados *best-sellers*, que contam com filmes e ampla divulgação.



Consideramos que a eventual transformação do projeto em lei geraria consequências negativas para o público leitor, diante da possível concentração de mercado resultante. Prejudicaria, ainda, autores nacionais, que contam com os pequenos livreiros especializados para a sua divulgação.

Por fim, pequenos livreiros que atendessem à exigência do projeto poderiam ver suas receitas e lucros diminuïrem, levando os mais vulneráveis à falência. De acordo com a teoria econômica, a redução do número de ofertantes, tende a levar a um aumento dos preços dos produtos.

### III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **rejeição** do PLC nº 49, de 2016.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





**Relatório de Registro de Presença**  
**CE, 28/11/2017 às 11h30 - 49ª, Extraordinária**  
**Comissão de Educação, Cultura e Esporte**

PMDB	
TITULARES	SUPLENTES
ROSE DE FREITAS	1. VALDIR RAUPP
DÁRIO BERGER PRESENTE	2. HÉLIO JOSÉ PRESENTE
MARTA SUPICY PRESENTE	3. RAIMUNDO LIRA
JOSÉ MARANHÃO	4. SIMONE TEBET PRESENTE
EDISON LOBÃO	5. VAGO
JOÃO ALBERTO SOUZA	6. VAGO

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)	
TITULARES	SUPLENTES
ÂNGELA PORTELA	1. GLEISI HOFFMANN
FÁTIMA BEZERRA PRESENTE	2. HUMBERTO COSTA
LINDBERGH FARIAS	3. JORGE VIANA
PAULO PAIM PRESENTE	4. JOSÉ PIMENTEL PRESENTE
REGINA SOUSA PRESENTE	5. PAULO ROCHA PRESENTE
ACIR GURGACZ	6. VAGO

Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM)	
TITULARES	SUPLENTES
ANTONIO ANASTASIA PRESENTE	1. DAVI ALCOLUMBRE
FLEXA RIBEIRO PRESENTE	2. RONALDO CAIADO
ROBERTO ROCHA	3. EDUARDO AMORIM PRESENTE
MARIA DO CARMO ALVES	4. VAGO
JOSÉ AGRIPINO PRESENTE	5. VAGO

Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)	
TITULARES	SUPLENTES
JOSÉ MEDEIROS PRESENTE	1. SÉRGIO PETECÃO
ROBERTO MUNIZ PRESENTE	2. ANA AMÉLIA PRESENTE
CIRO NOGUEIRA	3. LASIER MARTINS

Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, REDE, PODE)	
TITULARES	SUPLENTES
CRISTOVAM BUARQUE PRESENTE	1. ANTONIO CARLOS VALADARES
LÚCIA VÂNIA PRESENTE	2. RANDOLFE RODRIGUES
LÍDICE DA MATA PRESENTE	3. ROMÁRIO

Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)	
TITULARES	SUPLENTES
PEDRO CHAVES PRESENTE	1. MAGNO MALTA
WELLINGTON FAGUNDES PRESENTE	2. VICENTINHO ALVES
EDUARDO LOPES	3. TELMÁRIO MOTA PRESENTE

**Não Membros Presentes**



## Relatório de Registro de Presença

### **Não Membros Presentes**

WILDER MORAIS  
CIDINHO SANTOS

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(PLC 49/2016)**

NA 49ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE APROVA O RELATÓRIO DO SENADOR ROBERTO MUNIZ, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CE, CONTRÁRIO AO PROJETO.

28 de Novembro de 2017

Senadora LÚCIA VÂNIA

Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte