



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR AUGUSTO BOTELHO

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 294, de 2005, que *cria o Fundo Nacional Pró-Leitura, destinado à captação de recursos para atendimento aos objetivos da Lei nº 10.753, de 2003 (Política Nacional do Livro)*.

RELATOR: Senador AUGUSTO BOTELHO

I – RELATÓRIO

Por intermédio do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 294, de 2005, o Senador José Sarney, propõe seja criado o Fundo Nacional Pró-Leitura (FNPL), para viabilizar as políticas previstas na Lei nº 10.753, de 2003 (Política Nacional do Livro).

Composto por onze artigos, o projeto define, no primeiro, o objeto da proposição; e, no segundo, enumera, em dezenove incisos, os objetivos do FNPL, todos vinculados à promoção das políticas do livro e da leitura.

Para se beneficiarem dos recursos, os interessados devem encaminhar projetos ao órgão gestor, encarregado de apreciar o mérito das

propostas, acompanhar e avaliar os resultados obtidos (art. 3º), sendo que cada uma delas pode ter até 80% (oitenta por cento) de seus custos financiados pelo FNPL (art. 5º).

Pelo disposto no art. 6º do projeto, os recursos para financiamento da modernização e expansão do sistema bibliotecário e de programas de incentivo à leitura passarão para a alçada do FNPL.

As eventuais penalidades pela não-aplicação correta dos recursos do FNPL estão determinadas no art. 7º.

O FNPL é de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração, e funciona sob as formas de apoio a fundo perdido ou de empréstimos reembolsáveis. Seus recursos provirão do Tesouro Nacional, de doações, legados, subvenções e auxílios, e outras fontes. Isso é o que dispõe o art. 4º do projeto.

A gestão do Fundo caberá ao Ministério da Cultura (MinC), por intermédio de um Conselho de Administração, com a descrição de suas atribuições (arts. 3º, 8º e 9º).

O art. 10 estipula a vigência da lei após sua publicação. Para fins de harmonização da legislação, o art. 11 propõe a revogação do art. 17 da Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003, uma vez que aquele dispositivo fazia referência ao Fundo Nacional de Cultura. Tendo em vista que passa a existir um fundo próprio para a política da leitura, não faz sentido mais aquela determinação.

Com despacho inicial para a Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), a matéria mereceu acatamento, em sua integralidade, sem qualquer emenda. Após a apreciação da CCJ, a proposição será encaminhada à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), para decisão terminativa.

Nesta Comissão, não foram oferecidas emendas.

Em despacho anterior, o Senador Edison Lobão foi nomeado relator desta matéria, tendo oferecido minuta de parecer, o qual não chegou a ser apreciado em função de o parlamentar haver se afastado desta Comissão.

Entretanto, dada a acuidade do documento, incorporamos aqui trechos substanciais deste.

II – ANÁLISE

Nos termos do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria (art. 101, inciso II, alínea *f*).

No que respeita à constitucionalidade, a proposição atende aos requisitos estipulados pela Constituição Federal (CF), uma vez que é vedada a instituição de fundos de qualquer natureza sem prévia autorização legislativa (art. 167, IX).

Há quem defenda, com base no art. 165, § 9º, II, da CF que as leis de criação de fundo sejam de natureza “complementar”. Entretanto, até que seja editada lei complementar prevista nesse dispositivo, continuam em vigor as disposições da Lei nº 4.320, de 1964 (arts. 71 a 74), recepcionada nessa categoria. A criação de um determinado fundo, por sua vez, deve ser mesmo feita por lei ordinária, tal como veiculado pelo presente projeto.

Observe-se, ainda, que o art. 23, V, da Constituição Federal fixa a competência comum da União e dos demais entes federados de *proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência*. Já o art. 24, IX, determina a competência da União, Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre educação e cultura. Vê-se, portanto, que a criação do FNPL insere-se adequadamente na competência da União.

Ademais, os propósitos do projeto guardam perfeita adequação com o disposto nos arts. 215 e 216, § 3º, da Carta Magna, segundo os quais o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará a valorização e a difusão das manifestações culturais, além de estabelecer incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

Por seu inegável mérito e constitucionalidade, a matéria deve ser aprovada. Entretanto, propomos algumas emendas tanto para a maior clareza da proposição, quanto para aperfeiçoar a técnica legislativa.

As emendas que promovemos aos arts. 3º e 7º têm como objetivo deixar claro que o FNPL é instrumento de suporte à Política Nacional do Livro, razão pela qual deve ser gerido pelo mesmo órgão que dela se encarrega. Além disso, não é conveniente a atribuição a um órgão específico do Poder Executivo, como originalmente previsto, não só porque pode significar ofensa ao princípio da separação dos Poderes, mas também porque enseja um engessamento desnecessário, visto que os propósitos do fundo são permanentes, mas a estrutura do Poder Executivo pode mudar de uma hora para outra, ao sabor das reformas administrativas.

A alteração do art. 6º faz-se necessária em vista da reserva de iniciativa do Poder Executivo em matéria orçamentária (art. 165 da CF). Por isso, substitui-se o comando de inserção de rubrica orçamentária pelo Poder Executivo, pela indicação do FNPL como mecanismo mais adequado para o financiamento dos objetivos ali previstos.

Finalmente, as duas últimas emendas referem-se aos arts. 8º e 9º do projeto, pelos quais, respectivamente, se institui o Conselho de Administração do FNPL (órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério da Cultura) e se determina sua composição. No caso, constata-se afronta à reserva de iniciativa do Presidente da República, prevista no art. 61, § 1º, II, *e*, combinado com o art. 84, VI, *a*, ambos da Constituição Federal. Por isso, a redação que oferecemos atribui ao regulamento, a ser editado, a prerrogativa de estabelecer o órgão encarregado de definir as diretrizes para aplicação dos recursos do FNPL e decidir sobre a aprovação de projetos. Para conferir maior legitimidade às decisões, propõe-se que tal órgão seja colegiado, com participação de representantes da sociedade e dos segmentos da cadeia produtiva do livro.

III – VOTO

Pelo exposto, somos pela aprovação do PLS nº 294 de 2005, com as emendas a seguir apresentadas.

EMENDA Nº 1 – CCJ

Dê-se ao *caput* e §§ 1º, 5º e 7º do art. 3º do PLS nº 294, de 2005, a seguinte redação:

“**Art. 3º** O FNPL será gerido pelo órgão encarregado da Política Nacional do Livro, conforme regulamento.

§ 1º Os projetos previstos nesta Lei serão apresentados ao órgão gestor, acompanhados do orçamento analítico, que o submeterá ao colegiado previsto no art. 8º, para aprovação de seu enquadramento nos objetivos do FNPL.

.....

§ 5º Os recursos do FNPL não poderão ser utilizados para despesas de manutenção administrativa do órgão gestor ou qualquer outro órgão ou entidade da administração pública, permitida a aquisição ou locação de equipamentos e bens necessários ao cumprimento das finalidades do Fundo.

.....

§ 7º As instituições públicas ou privadas receptoras de recursos do FNPL e executoras de projetos culturais cuja avaliação final não for aprovada pelo órgão gestor, nos termos do § 6º, ficarão inabilitadas pelo prazo de três anos ao recebimento de novos recursos, ou enquanto o órgão gestor não proceder a reavaliação do parecer inicial.”

EMENDA Nº 2 – CCJ

Dê-se ao art. 6º do PLS nº 294, de 2005, a seguinte redação:

“Art. 6º O financiamento da modernização e expansão do sistema bibliotecário e de programas de incentivo à leitura será feito, preferencialmente, por meio do FNPL.”

EMENDA Nº 3 – CCJ

Dê-se ao art. § 2º do art. 7º do PLS nº 294, de 2005, a seguinte redação:

“Art. 7º

.....

§ 2º A existência de pendências ou irregularidades na execução de projetos do proponente junto ao órgão gestor suspenderá a análise ou concessão de novos incentivos, até a efetiva regularização.”

EMENDA Nº 4 – CCJ

Dê-se ao art. 8º do PLS nº 294, de 2005, a seguinte redação:

“Art. 8º O regulamento estabelecerá o órgão colegiado encarregado de definir as diretrizes para aplicação dos recursos do FNPL e decidir sobre a aprovação dos projetos, com participação de representantes dos segmentos organizados da cadeia produtiva do livro e da sociedade, especialmente os editores, distribuidores, varejistas, criadores, bibliotecários e especialistas em leitura.”

EMENDA Nº 5 – CCJ

Suprima-se o art. 9º do PLS nº 294, de 2005, renumerando-se os demais.

Sala da Comissão, 9 de junho de 2010

Senador DEMÓSTENES TORRES, Presidente

Senador AUGUSTO BOTELHO, Relator