

## **PARECER Nº       , DE 2010**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,  
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 **INÁCIO ARRUDA**

### **I – RELATÓRIO**

Submete-se à análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 294, de 2005, de autoria do Senador JOSÉ SARNEY, que propõe seja criado o Fundo Nacional Pró-Leitura (FNPL), para viabilizar a Política Nacional do Livro, instituída pela Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003.

O art. 1º define que a lei dispõe sobre o fundo, seus objetivos, fontes e aplicação dos recursos.

O art. 2º enumera, em dezenove incisos, os objetivos do FNPL, todos vinculados à promoção das políticas do livro e da leitura. O seu parágrafo único estipula a obrigatoriedade do critério de distribuição regional equitativa dos recursos do fundo.

O art. 3º define que o fundo será administrado pelo Ministério da Cultura e gerido pelo órgão encarregado da Política Nacional do Livro, Leitura e Bibliotecas. 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.

O art. 4º define que o FNPL é fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração, e funcionará sob as formas de apoio a fundo perdido ou de empréstimos reembolsáveis. Seus recursos provirão do Tesouro

Nacional, de doações, legados, subvenções e auxílios, reembolso das operações de empréstimo e outras fontes.

Os arts. 5º a 7º estabelecem que o fundo financiará até oitenta por cento do custo total de cada projeto, mediante as condições que indica, e consignará rubrica orçamentária destinada a modernização e expansão da rede de bibliotecas públicas, assim como a programas de incentivo à leitura. A não-aplicação dos recursos destinados a projetos, de acordo com as condições da lei, sujeitará o infrator ao ressarcimento dos recursos recebidos e às sanções legais cabíveis.

Os arts. 8º e 9º instituem o Conselho de Administração do FNPL, órgão colegiado integrante do Ministério da Cultura, e definem sua competência e sua composição.

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 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.

O projeto foi inicialmente distribuído às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania e de Assuntos Econômicos, cabendo à última proferir decisão terminativa.

Entretanto, a proposição foi preliminarmente encaminhada à Comissão de Educação, Cultura e Esporte, para atender ao Requerimento nº 1.080, de 2005, do Senador GERSON CAMATA, aprovado pelo Plenário em 9 de novembro de 2005.

Nessa última Comissão, o projeto foi distribuído ao Senador MARCO MACIEL, que emitiu relatório favorável à matéria, aprovado na reunião de 13 de dezembro de 2005.

Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o projeto foi distribuído ao Senador AUGUSTO BOTELHO, que emitiu relatório pela aprovação da matéria, com cinco emendas que apresentou, aprovado na reunião de 9 de junho de 2010.

Encaminhado a esta Comissão, coube a mim a honra de relatá-lo.

Ao projeto não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 99, inciso I, do Regimento Interno, examinar a matéria sob os seus aspectos econômico e financeiro e sobre ela emitir parecer.

Em relação ao mérito, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte já se manifestou favoravelmente ao projeto em exame.

Os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria foram detidamente analisados na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que também se manifestou favoravelmente ao projeto.

Com efeito, não há empecilho de ordem constitucional no tocante à iniciativa dessa lei por membro do Senado Federal, nos termos do art. 61 da Constituição. Também não há óbice quanto à atribuição do Congresso Nacional para dispor sobre matéria de competência da União, referente a educação e cultura, nos termos do art. 24, IX, da Lei Maior.

Cabe ressaltar, em especial, que a proposição atende ao requisito estipulado pela Constituição Federal, que veda em seu art. 167, IX, a instituição de fundos de qualquer natureza sem prévia autorização legislativa.

A proposição também atende aos requisitos de regimentalidade e de técnica legislativa, em especial da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração e redação das leis.

Não obstante, o parecer aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania propõe cinco emendas ao projeto, tanto para aperfeiçoar a técnica legislativa quanto para evitar questionamentos de constitucionalidade.

Consideramos que essas emendas são apropriadas, especialmente para evitar a afronta à reserva de iniciativa do Presidente da República na criação de órgãos da administração pública, prevista no art. 61, § 1º, II, *e*, combinado com o art. 84, VI, *a*, ambos da Constituição Federal. O mesmo pode-se dizer em relação à reserva de iniciativa em matéria orçamentária, prevista no art. 165, *caput*, da Carta Magna.

Ademais, essas emendas acertadamente retiram a atribuição a um órgão específico do Poder Executivo, não só porque pode significar ofensa ao princípio da separação dos Poderes, mas também porque enseja um engessamento desnecessário do texto da lei. Cabe lembrar que os propósitos do fundo são permanentes, mas a estrutura do Poder Executivo pode ser alterada por reformas administrativas.

Em relação aos aspectos econômico e financeiro, não há problemas na lei proposta. Cabe salientar que o FNPL não institui vinculação de recursos de impostos, o que é vedado pelo art. 167, IV, da Constituição Federal. Ademais, os recursos do Tesouro Nacional que seriam destinados ao fundo já estão atualmente consignados em ações do orçamento do Ministério da Cultura.

Com efeito, a lei orçamentária para 2010 traz o programa *Livro Aberto*, ao qual estão autorizados R\$ 207 milhões, a maior parte destinados às ações *Fomento de Projetos Culturais na Área do Livro e Instalação e Modernização de Bibliotecas Públicas*.

### III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 294, de 2005, com as Emendas nºs 1- CCJ a 5-CCJ.

Sala da Comissão, em 19 de abril de 2011.

, Presidente

, Relator

## DECISÃO DA COMISSÃO

*REUNIDA A COMISSÃO EM 19/4/11, COLOCADO EM VOTAÇÃO, A COMISSÃO APROVA O PROJETO COM AS EMENDAS N°S 01 A 05-CCJ-CAE, POR 14 (QUATORZE) VOTOS FAVORÁVEIS, NENHUM CONTRÁRIO E NENHUMA ABSTENÇÃO.*

### EMENDA N° 1-CCJ-CAE

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 N° 2-CCJ-CAE

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-CAE**

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

“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-CAE**

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-CAE**

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

Sala das Comissões, em 19 de abril de 2011.

Senador DELCÍDIO DO AMARAL  
Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos

## TEXTO FINAL APRESENTADO AO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 294 DE 2005

*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).*

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei dispõe sobre o Fundo Nacional Pró-Leitura (FNPL), seus objetivos, fontes e aplicação dos respectivos recursos.

**Art. 2º** Fica criado o Fundo Nacional Pró-Leitura (FNPL), com o objetivo de captar e destinar recursos para projetos que tenham por objetivo:

I – propiciar aos leitores, autores, editores, distribuidores e livreiros as condições necessárias ao cumprimento do disposto na Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003, que Institui a Política Nacional do Livro;

II – assegurar ao cidadão o pleno exercício do direito de acesso e uso do livro;

III – fomentar e apoiar a produção, a edição, a difusão, a distribuição e a comercialização do livro;

IV – estimular a produção intelectual dos escritores e autores brasileiros tanto de obras científicas como culturais;

V – propiciar os meios para fazer do Brasil um grande centro editorial;

VI – ampliar a exportação de livros nacionais;

VII – apoiar programas, em bases regulares, para a exportação e venda de livros brasileiros em feiras e eventos internacionais;

VIII – apoiar a livre circulação do livro no País;

IX – instalar e ampliar no País livrarias, bibliotecas e pontos de venda do livro;

X – assegurar às pessoas com deficiência visual o acesso à leitura;

XI – apoiar os editores e o sistema de distribuição do livro;

XII – apoiar programas de ampliação do número de livrarias e pontos de venda no País.

XIII – apoiar programas para manutenção e atualização do acervo das bibliotecas públicas, universitárias e escolares, incluídas as obras em Sistema Braille;

XIV – promover e incentivar o hábito da leitura;

XV – apoiar projetos de acesso ao livro e incentivo à leitura e ampliar os já existentes;

XVI – apoiar programas de incentivo à leitura que tenham a participação de entidades públicas e privadas;

XVII – apoiar projetos de leitura de textos de literatura nas escolas;

XVIII – apoiar projetos de leitura diária nas escolas;

XIX – capacitar as pessoas que trabalham nos setores editorial, gráfico e livreiro em todo o território nacional;

*Parágrafo único.* Na gestão dos recursos do FNPL serão levados em conta a distribuição regional equitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos e programas, como forma de estímulo à regionalização da produção literária, técnica e científica.

**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.

§ 2º Os recursos do FNPL somente serão aplicados em projetos culturais após aprovados, com parecer do órgão gestor.

§ 3º A aprovação somente terá eficácia após publicação de ato oficial contendo o título do projeto aprovado, a instituição por ele responsável e o valor autorizado.

§ 4º Os projetos aprovados serão acompanhados e avaliados tecnicamente pelo órgão gestor que, se necessário, utilizará peritos na análise e emissão de parecer sobre os projetos, permitida a indenização de despesas com seu deslocamento, quando houver, e o pagamento de pró-labore e ajuda de custos pela realização de tarefa, conforme definido no regulamento.

§ 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.

§ 6º Ao término de cada projeto, o órgão gestor efetuará uma avaliação final, de forma a verificar a fiel aplicação dos recursos, observadas as normas e procedimentos a serem definidos no regulamento desta Lei, bem como a legislação em vigor.

§ 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.

**Art. 4º** O FNPL é um fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração, que funcionará sob as formas de apoio a fundo perdido ou de empréstimos reembolsáveis, conforme dispuser o regulamento, e constituído dos seguintes recursos:

- I – recursos do Tesouro Nacional;
- II – doações, nos termos da legislação vigente;
- III – legados;

IV – subvenções e auxílios de entidades de qualquer natureza, inclusive de organismos internacionais;

V – reembolso das operações de empréstimo realizadas por meio do fundo, a título de financiamento reembolsável, observados critérios de remuneração que, no mínimo, lhes preserve o valor real;

VI – resultado das aplicações em títulos públicos federais, obedecida a legislação vigente sobre a matéria;

VII – saldos de exercícios anteriores;

VIII – recursos de outras fontes.

**Art. 5º** O FNPL financiará até oitenta por cento do custo total de cada projeto, mediante comprovação, por parte do proponente, ainda que pessoa jurídica de direito público, da circunstância de dispor do montante remanescente ou estar habilitado à obtenção do respectivo financiamento, por outra fonte devidamente identificada, exceto quanto aos recursos com destinação especificada na origem.

§ 1º Poderão ser considerados, para efeito de totalização do valor restante, bens e serviços oferecidos pelo proponente para implementação do projeto, a serem devidamente avaliados pelo órgão gestor.

§ 2º Os recursos dos projetos apoiados pelo FNPL serão depositados e movimentados em conta bancária específica, em nome do beneficiário, e a respectiva prestação de contas deverá ser feita nos termos do regulamento da presente Lei.

**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.

**Art. 7º** A não-aplicação dos recursos do FNPL de acordo com o disposto nesta Lei, sem prejuízo das sanções penais cabíveis, sujeita o(s) titular(es) do projeto apoiado ao pagamento do valor atualizado dos recursos recebidos, além das penalidades e demais acréscimos previstos na legislação que rege a espécie.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, considera-se solidariamente responsável por inadimplência ou irregularidade verificada a pessoa física ou jurídica proponente do projeto.

§ 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.

**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.

**Art. 9º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 10.** Fica revogado o art. 17 da Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003.

Sala das Comissões, em 19 de abril de 2011.

Senador DELCÍDIO DO AMARAL, Presidente

Senador INÁCIO ARRUDA, Relator