



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **FÁTIMA BEZERRA**

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 28, de 2015, do Senador Cristovam Buarque, que *institui a Política Nacional de Bibliotecas*.

Relatora: Senadora **FÁTIMA BEZERRA**

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 28, de 2015, de autoria do Senador Cristovam Buarque, que “institui a Política Nacional de Bibliotecas”. A matéria foi distribuída a esta Comissão, para apreciação de sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, além da adequação regimental, para as Comissões de Assuntos Econômicos e, finalmente, para a Educação, Cultura e Esportes, cabendo a esta última a decisão em caráter terminativo.

A proposição anuncia, em seu art. 1º, instituir a Política Nacional de Bibliotecas, enquanto o art. 2º cuida das diretrizes dessa política, dentre elas estabelece a “igualdade de acesso à biblioteca”, a “especificidade de serviços e materiais à disposição de usuários em atenção especial”, a “elevada qualidade das coleções, dos produtos e serviços providos”, a “vedação de toda e qualquer forma de censura”, e a “independência dos gestores e profissionais para selecionar os bens simbólicos para compor os arquivos”.

A seguir contempla, no art. 3º, entre os deveres da administração para a consecução da Política Nacional de Bibliotecas, “garantir a construção, a preservação das culturas, dos saberes, das artes e das ciências”, “favorecer a construção da identidade social dos cidadãos”, e “gerir e colocar à disposição dos cidadãos os bens simbólicos de que trata esta lei”. É o que consta do art. 3º.



SF/17481.73805-00

É livre a criação de bibliotecas pela iniciativa privada e por qualquer órgão da administração direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, consoante o art. 4º do Projeto.

Ao tratar “Das Bibliotecas”, em seu Capítulo II, o PLS nº 28, de 2015, principia, na sua Seção I, intitulada “Da Natureza e dos Deveres das Bibliotecas”, por determinar que “para efeito desta Lei, considera-se biblioteca todo espaço físico ou virtual que mantenha bens simbólicos organizados, tecnicamente tratados, em condições de busca, recuperação e disseminação, e que ofereça, de forma sistemática e continuada, entre outros, serviços de consulta e empréstimo a seus grupos de usuários preferenciais”.

São “bens simbólicos, para efeitos desta Lei, os de cunho artístico, científico, cultural, histórico, técnico ou tecnológico, registrados em suportes materiais ou imateriais, especialmente as coleções de livros e de outros documentos e as informações disponíveis em qualquer mídia ou suporte, destinadas à leitura, ao estudo e à pesquisa.” Esta é a matéria do § 1º do art. 5º e seus dois incisos.

São considerados suportes materiais os objetos passíveis de leitura e compreensão direta ou intermediada e os suportes materiais de enunciados são os escritos (registrados em papiros, pergaminhos, papel, microfilmes e seus equivalentes) sejam eles apresentados em folhas soltas, rolos, códices, lâminas, livros, em todos seus formatos e dimensões; e os audiovisuais, que podem ser fixos ou em movimento, acompanhados ou não de gravações sonoras, fotografias, filmes, estampas e quaisquer outros materiais iconográficos.

E são considerados suportes imateriais os objetos produzidos e colocados à disposição do usuário por meio de procedimentos digitais, mediante recursos da tecnologia da informação, utilizados com o emprego de terminais de acesso, fixos ou móveis, independentes ou conectados em rede, nos termos do § 4º do mesmo art. 5º. Ademais, nos termos do § 6º do mesmo artigo, a oferta de bens, produtos e serviços das bibliotecas pode ser presencial ou a distância.

São deveres da biblioteca selecionar, reunir, organizar e preservar os bens de que trata o art. 5º desta Lei, promover o acesso universal e irrestrito aos conhecimentos sob sua gestão, promover a valorização dos cidadãos, propiciando-lhes o exercício do direito de livre acesso à informação, contribuir



para a inclusão social e o desenvolvimento intelectual dos cidadãos, estimular e promover a diversidade cultural, zelar pela preservação do patrimônio intelectual e cultural, realizar atividades que valorizem, preservem e difundam a memória local, regional e nacional, e estabelecer e manter redes de cooperação e empréstimo de materiais entre suas congêneres e com instituições que lidam com guarda e preservação do conhecimento, de pesquisa e de educação.

A respeito dos profissionais especializados que lidam com a gestão das bibliotecas, a proposição determina, em seu art. 7º, que “toda biblioteca deve contar com bibliotecários em número proporcional e adequado ao atendimento dos usuários, conforme dispõe a legislação que regulamenta o exercício da profissão no Brasil”.

A Seção II do Capítulo I do PLS nº 28, de 2015, é voltada à disciplina da organização e das funções das bibliotecas. Dela consta o art. 8º, pelo qual “considera-se biblioteca pública a instituição mantida por qualquer órgão da administração direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

São deveres da biblioteca pública, colocar à disposição dos usuários seus serviços e acervos, gratuitamente; criar e manter mecanismos de acessibilidade aos usuários de todas as idades; colaborar para a ampliação da alfabetização e do letramento; contribuir para o desenvolvimento das habilidades dos usuários no uso dos recursos digitais. São as normas que constam do art. 8º da proposição.

Considera-se biblioteca privada a instituição mantida por entidades da iniciativa privada e organizações não governamentais, diz, por seu turno, o art. 9º do PLS sob exame.

É assegurado a todos os cidadãos o direito de acesso e uso do acervo e dos equipamentos das bibliotecas mantidas total ou parcialmente pelo poder público, inclusive as que recebam recursos financeiros oriundos de programas de renúncia fiscal de incentivo à cultura, reza o art. 10, cujo parágrafo único prescreve que as bibliotecas existentes no âmbito das escolas e das universidades poderão atender ao público em geral desde que preservada a prioridade à comunidade escolar e preservado o ambiente escolar.

A Biblioteca Nacional e a sua natureza são o objeto do art. 11 do PLS, que a caracteriza como “entidade de natureza singular, criada e mantida pela União, com a missão de assegurar e executar as atividades de acompanhamento, levantamento e controle dos bens de que trata o art. 5º, indispensáveis para preservar e divulgar a memória, a identidade, a língua, o patrimônio, e demais manifestações da cultura nacional”.

A Biblioteca Nacional é beneficiária do Depósito Legal de que trata a Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004. Depósito Legal, nos termos dessa Lei, é “a exigência para depositar, em instituições específicas, um ou mais exemplares de todas as publicações, produzidas por qualquer meio ou processo, para distribuição gratuita ou venda”.

Ademais, a Biblioteca Nacional tem a prerrogativa de adquirir material bibliográfico no exterior, a fim de reunir coleções dos bens simbólicos de que trata esta Lei, especialmente os relativos ao Brasil ou de interesses para o país.

Finalmente, a Biblioteca Nacional elabora e divulga a bibliografia brasileira corrente e constitui “o centro nacional de permuta bibliográfica, em âmbito nacional e internacional”. São as normas que constam do parágrafo único do art. 11 do PLS que ora se aprecia.

A denominação de biblioteca estadual, regional ou distrital só pode ser utilizada por instituição vinculada a unidade da federação ou por bibliotecas por ela autorizadas. A denominação de biblioteca municipal só pode ser utilizada por instituição vinculada ao município ou por ele autorizadas. São as normas que constam dos arts. 12 e 13.

Considera-se biblioteca escolar aquela vinculada a qualquer estabelecimento de Educação Básica mantido pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ou pela iniciativa privada, nos termos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Trata-se de Lei que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Constitui dever da biblioteca escolar assegurar o apoio e o fomento para a consecução dos objetivos educacionais.

Biblioteca universitária é aquela vinculada a instituição de ensino superior, mantida pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ou pela iniciativa privada. É dever da biblioteca universitária assegurar a integração entre as dimensões acadêmica e administrativa a que se vincula, e constituir o espaço de participação da construção e da apropriação do conhecimento, com



vistas a contribuir para a qualidade das atividades de ensino, pesquisa, extensão e inovação voltada às demandas da sociedade.

A estruturação e o funcionamento da biblioteca universitária orientam-se pela missão e objetivos institucionais e pelos programas de ensino, pesquisa, extensão e inovação das unidades acadêmicas onde está inserida.

Considera-se biblioteca especializada a instituição vinculada a órgão público ou entidade privada. É dever da biblioteca especializada contribuir para a execução e o desenvolvimento dos estudos e pesquisas dentro da área específica de conhecimento e de atuação da instituição a que se vincula (art. 16).

Biblioteca comunitária, por seu turno, é aquela criada por iniciativa de uma comunidade, mantida pela iniciativa privada, organização não governamental, União, Estado, Distrito Federal ou Município. A biblioteca comunitária deve dispor de espaço físico determinado e acervo bibliográfico multidisciplinar organizado. E constitui um dever dessa modalidade de biblioteca ampliar o acesso da comunidade à informação, à leitura e ao livro (art. 17 e seus §§ 1º e 2º).

A Seção III do PLS nº 28, de 2015, composta de um único artigo, o art. 18, trata dos deveres dos mantenedores das bibliotecas, para determinar que “é obrigatório à União, aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal consignarem em seus orçamentos verbas destinadas à criação, à manutenção e à expansão dos programas de acesso ao livro, de incentivo à leitura e das coleções do acervo das bibliotecas sob suas responsabilidades”. Essa obrigação se estende a todas as instituições de quaisquer níveis e modalidades de educação e ensino.

Finalmente, a Seção IV da proposição, composta dos arts. 19, 20, 21 e 22, trata dos acervos das bibliotecas, para determinar que os mesmos podem ser gerais (os que dispõem de suportes materiais e imateriais que abrangem todas as áreas do conhecimento); ou especiais (os que dispõem de suportes materiais e imateriais que atendam às necessidades de informação de pessoas com deficiência total, parcial ou temporária; ou especializadas (os que dispõem de suportes materiais e imateriais que abranjam áreas específicas de conhecimento).

Ademais, as coleções das bibliotecas devem refletir a missão e os objetivos da instituição em que estejam inseridas; o perfil sociocultural, as



necessidades e as condições de seus grupos de usuários preferenciais; e as tendências contemporâneas, a evolução da sociedade e a memória da humanidade. (art. 20 e seus incisos I, II e III).

Além disso, os acervos das bibliotecas, em suas diversas manifestações, podem ser declarados como de interesse público, no todo ou em parte, sempre que representarem um patrimônio cultural de destacada importância para a Nação (art. 21, *caput*).

É assegurado à Biblioteca Nacional exercer o direito de preferência nos casos em que for necessário incorporar ao patrimônio público materiais que sejam colocados à venda, por particulares, e que sejam importantes para a preservação da memória e da identidade nacional (parágrafo único do art. 21).

Por último, determina-se, encerrando o corpo permanente do projeto, em seu art. 22, que, para fins contábeis e patrimoniais, os itens dos acervos das bibliotecas, em quaisquer suportes, não são considerados materiais permanentes.

O Capítulo III do PLS trata das Disposições Finais, para determinar que “os danos causados pela degradação, inutilização ou destruição de bens das bibliotecas sujeitam os transgressores às penalidades na forma da lei, especialmente o disposto na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998”. É o que consta do art. 23, em seu *caput*.

Essas penalidades se estendem aos que deixarem de adotar as medidas necessárias à preservação e conservação dos acervos das bibliotecas, e serão aplicadas sem prejuízo daquelas definidas em leis estaduais e municipais, de acordo com o parágrafo único do art. 23.

As bibliotecas poderão, na forma da lei, estimular a constituição de associações de amigos, grupos de interesse especializado, voluntariado, ou outras formas de colaboração e participação sistemática da comunidade e do público, conforme o art. 24.

E, nos termos do art. 25, diz-se que as bibliotecas cooperarão com as instâncias pertinentes da administração federal no que concerne ao tráfico internacional de bens culturais.

Faculta-se às bibliotecas, na forma do art. 26 do PLS, promover ações educativas culturais, fundamentadas no respeito à diversidade cultural e na participação comunitária, destinadas a contribuir para a ampliação da competência em informação, de maneira a garantir o acesso da sociedade ao conhecimento produzido; e também oferecer oportunidades de prática profissional a instituições de ensino, com o objetivo de contribuir para o processo de ensino.

A cláusula de vigência da proposição, inserta em seu art. 27, determina que a Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

O Senador Cristovam Buarque, ao justificar sua iniciativa, principia por informar que o PLS tem amparo na Constituição Federal, quando esta estabelece que é dever do Estado garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional. E, ao lado disso, consta a obrigação de a administração garantir, apoiar e incentivar a valorização e a difusão das manifestações culturais.

E destaca que “as lacunas e inconsistências legislativas prejudicam o bom funcionamento das bibliotecas”. A primeira legislação respectiva foi o Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879, ainda no período imperial. Ela determinava que seriam “*creadas nos diferentes districtos do mesmo município pequenas blibliothecas e museus escolares*”. E nenhuma outra espécie de biblioteca mereceu atenção, nem nessa lei e nem em outras, por décadas.

Apenas recentemente, no ano de 2003, passamos a contar em nosso ordenamento jurídico com a Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003, que estabeleceu a Política Nacional do Livro. Entretanto, as referências desta Lei às bibliotecas se restringem aos estabelecimentos públicos. Ademais, nessa lei, acabou-se por promover uma discriminação: ao estabelecer que o livro em bibliotecas públicas não é considerado material permanente, foi gerada uma expectativa enorme nas demais que não se encaixam nessa definição.

O PLS que ora se aprecia, portanto, visa estender essa distinção para todas as bibliotecas. Em outras palavras, como se argumenta na justificação, determina que quaisquer itens dos acervos das bibliotecas, para efeitos contábeis e patrimoniais, não sejam considerados como bens permanentes.

As normas contidas na Lei nº 12.244, de 24 de maio de 2010, que dispôs sobre a universalização das bibliotecas nas instituições de ensino do País, contribuíram para a regulação desta matéria, mas “ainda assim de forma parcial”. Define, de forma limitada, a biblioteca como “coleção de livros e outros materiais”, e não se refere às condições materiais que permitiriam a sua estruturação para vislumbrar a realização dos seus projetos técnicos, como seriam as ações instrumentais de organização, tratamento e controle de documentos e informações.

Outra norma que, conforme a justificação, passaria ao largo da questão das bibliotecas é a Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, que institui o Plano Nacional de Cultura (PNC) e cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SCIIC), de que constam diretrizes e metas, não providências para dotar o País de uma política de bibliotecas.

Existem outras normas a respeito da matéria. Entretanto, são normas de caráter infralegal, como o Decreto nº 520, de 13 de maio de 1992, que institui o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas. Já o Decreto nº 7.559, de 1º de setembro de 2011, que dispõe sobre o Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL), lida sobre matéria conexa e se refere às bibliotecas de forma genérica.

Assim, diante de tantas lacunas e deficiências de nosso ordenamento jurídico, o PLS nº 28, de 2015, se propõe a formalizar alguns conceitos, além de definir as obrigações respectivas à política nacional de bibliotecas.

Quanto às definições, vale-se daqueles que as referências teóricas da biblioteconomia recomendam quanto às bibliotecas pública, especializada, escolar, universitária, comunitária e especial, além da Biblioteca Nacional.

O Projeto de Lei supre também a lacuna decorrente da inexistência de texto legal que contemple os aspectos teóricos essenciais sobre as concepções e as responsabilidades técnicas, políticas e sociais das bibliotecas como equipamentos de cultura e de educação a serviço da sociedade brasileira.

Finalmente, a justificação do PLS informa que o Brasil constitui um dos últimos países a adotar norma jurídica dessa natureza. Dispõem de uma lei a respeito de uma Política Nacional de Bibliotecas países como a Argentina, a Colômbia, o Equador, a Guatemala, o Paraguai, o Uruguai, e a Venezuela, na



América Latina, além de Portugal, da Grã-Bretanha, da Alemanha, do Canadá e da França.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

É o Relatório.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça opinar, nos termos do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), em seu art. 101, inciso I, sobre a constitucionalidade, juridicidade, adequação regimental e técnica legislativa do Projeto de Lei do Senado nº 28, de 2015, de autoria do Senador Cristovam Buarque, que institui a Política Nacional de Bibliotecas.

Assim, no que diz respeito à constitucionalidade formal, nada há a obstar à iniciativa, uma vez que compete ao Congresso Nacional, veículo da competência legislativa da União, legislar concorrentemente com os Estados sobre “educação, cultura, ensino e desporto”, nos termos do art. 24, IX, da Constituição, e constitui competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, nos termos do art. 23, V, “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência”.

Cuida-se de matéria de competência legislativa concorrente e de competência material comum entre a União e os demais entes da Federação. E, nesse âmbito, como diz a própria Carta Constitucional, “a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”, a teor do § 1º do art. 24.

Quanto à constitucionalidade material, entendemos que a proposição se encontra disposta em termos razoáveis e proporcionais, adequados à sua natureza, e se acha perfeitamente compatível com as normas constitucionais pertinentes à educação e à cultura, que realiza de forma plena.

Cumprе registrar, igualmente, que o texto normativo se acha disposto de forma conforme às disposições legais sobre a elaboração de normas legais, definidas na Lei Complementar nº 95, de 1998. Ademais, a proposição é genérica, abstrata, impessoal, cogente e consentânea com os princípios gerais do direito e os princípios da área específica, educação e cultura. Cumprе a exigência da juridicidade, portanto.

Nada há, ademais, quanto à sua dimensão regimental, e ao seu processo de exame, que negue a adequação regimental do PLS nº 28, de 2015, e de sua apreciação pelo Senado Federal.

Quanto ao mérito, o seu exame cabe à Comissão de Educação desta Casa, que o fará em caráter terminativo. Peço vênica aos colegas desta CCJ apenas para mencionar o que consta do Manifesto da Unesco sobre bibliotecas públicas, preparado em cooperação com a Federação de Associações e Instituições de Bibliotecas Públicas (IFLA), e adotado no ano de 1994:

A liberdade, a prosperidade e o desenvolvimento da sociedade e dos indivíduos são valores humanos fundamentais. Só serão atingidos quando os cidadãos estiverem na posse da informação que lhes permita exercer os seus direitos democráticos e ter um papel ativo na sociedade. A participação construtiva e o desenvolvimento da democracia dependem tanto de uma educação satisfatória, como de um acesso livre e sem limites ao conhecimento, ao pensamento, à cultura e à informação.

A biblioteca pública - porta de acesso local ao conhecimento - fornece as condições básicas para uma aprendizagem contínua, para uma tomada de decisão independente e para o desenvolvimento cultural dos indivíduos e dos grupos sociais.

Claro está que a proposição que ora discutimos nesta Comissão tem escopo mais amplo, pois se refere a uma Política Nacional para todas as Bibliotecas, não apenas as públicas. Mas esse documento merece referência e certamente contribuirá ao exame da matéria na Comissão de Educação.

Parece-nos claro, portanto, que se trata de uma proposição relevante e merece ter o seu mérito apreciado pela douta Comissão de Educação desta Casa, neste caso em caráter terminativo.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, adequação regimental e boa técnica legislativa do Projeto de Lei do Senado nº 28, de 2015, que institui a Política Nacional de Bibliotecas, e votamos por sua aprovação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SF/17481.73805-00