



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Jorginho Mello

PARECER Nº , DE 2022

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei nº 4.663, de 2019, do Senador Veneziano Vital do Rêgo, que *altera a Lei nº 11.124, de 2005, e a Lei nº 11.977, de 2009, para incluir a obrigatoriedade de instalação de biblioteca pública e salas de estudos nos projetos de conjuntos habitacionais financiados pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) ou implantados no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU).*

Relator: Senador **JORGINHO MELLO**

I – RELATÓRIO

Vem à análise da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei (PL) nº 4.663, de 2019, de autoria do Senador Veneziano Vital do Rêgo, que *altera a Lei nº 11.124, de 2005, e a Lei nº 11.977, de 2009, para incluir a obrigatoriedade de instalação de biblioteca pública e salas de estudos nos projetos de conjuntos habitacionais financiados pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) ou implantados no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU).*

O projeto contém três artigos.

Os dois primeiros alteram, respectivamente, a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que institui o mencionado Sistema Nacional de



SF/22944.53401-08

Habitação de Interesse Social (SNHIS) e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, referente ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), para tornar obrigatória a referida instalação, conforme exposto na ementa do projeto.

O terceiro artigo, por fim, determina a entrada em vigor da futura lei cento e oitenta dias após a data de sua publicação.

Na justificação, o autor ressalta que a biblioteca pública é um espaço privilegiado de desenvolvimento das práticas leitoras e que sua instalação em conjuntos habitacionais financiados pelo governo aproxima o conhecimento e a informação dos que mais necessitam, que são os cidadãos mais pobres.

A proposição não recebeu emendas, e foi distribuída para a apreciação da CE e, em decisão terminativa, para a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

II – ANÁLISE

Quanto à regimentalidade da matéria, nos termos do disposto pelo inciso I do art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a este colegiado opinar sobre proposições que versem, entre outros, acerca de normas gerais sobre instituições educativas e culturais, a exemplo da proposição em debate.

Relativamente à constitucionalidade, verifica-se ser concorrente com os Estados e o Distrito Federal a competência da União para legislar sobre cultura, nos termos do art. 24, inciso IX, da Constituição Federal.

A Carta Magna determina ainda que a iniciativa do projeto de lei compete ao Congresso Nacional, nos termos do art. 48, *caput*, por não se tratar de matéria de iniciativa privativa do Presidente da República, segundo estabelecido no § 1º do art. 61, nem de competência exclusiva do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, à luz dos arts. 49, 51 e 52.

A escolha de um projeto de lei ordinária mostra-se apropriada à veiculação do tema, uma vez que a matéria não está reservada pela Constituição à esfera da lei complementar.

No que concerne à técnica legislativa, o texto do projeto está igualmente de acordo com as normas estabelecidas pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

No mérito, por mais que organizações internacionais, autoridades públicas e a sociedade civil reconheçam a importância da biblioteca pública e o dever dos governantes de oferecer esse serviço à comunidade, o cenário, no Brasil, é outro.

O Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP) foi criado pelo Decreto Presidencial nº 520, de 13 de maio de 1992, como órgão federal subordinado, até 2014, à Fundação Biblioteca Nacional, vinculada, por sua vez, ao extinto Ministério da Cultura (MinC). Desde sua criação, vem trabalhando de modo articulado com os sistemas estaduais, municipais e do Distrito Federal de bibliotecas públicas em prol do fortalecimento desse importante equipamento cultural.

Levantamento realizado pelo SNBP em 2015 mostrou que, com uma população de mais de duzentos milhões de habitantes, distribuída em 5.570 municípios, o Brasil contava com apenas 6.148 bibliotecas públicas municipais, distritais, estaduais e federais, o que corresponde a uma biblioteca pública para cada 33 mil habitantes. Instaladas em 5.453 municípios, nos 26 estados e no Distrito Federal, equivale a uma média de 1,1 biblioteca pública por município, o que nos deixa com mais de uma centena de municípios sem espaço públicos de leitura.

A biblioteca pública é a porta de entrada para o conhecimento, e proporciona as condições básicas para uma aprendizagem contínua, uma tomada de decisão independente e o desenvolvimento cultural de indivíduos e grupos sociais. Não há dúvida de sua importância como meio de acesso à educação e à cultura e de valorização e difusão das manifestações culturais, tampouco há dúvida de que há uma carência destas em nosso país.

Por essas razões, é, sem dúvida, justa e oportuna a proposta de que programas federais de financiamento e desenvolvimento de conjuntos habitacionais contemplem, como exigência entre os equipamentos comunitários mínimos, a instalação de biblioteca pública e de salas de estudo.

Não obstante, apesar de meritória a proposta em exame, ela confere atribuições impróprias ao FNHIS e ao Programa Nacional de

Habitação Urbana (PNHU), integrante do PMCMV, ao obrigá-los a instalar bibliotecas públicas e salas de estudo sem que o poder público local se comprometa a equipá-las e mantê-las de acordo com sua capacidade financeira e de gestão e, evidentemente, respeitados os respectivos planos diretores, ou leis municipais equivalentes.

Considerando que a concretização de projetos de interesse social previstos em legislação federal geralmente não se realiza com a responsabilidade de apenas um ente, mas com parcerias e convênios envolvendo a prestação de contrapartida, entendemos ser necessária a anuência do ente mantenedor, se comprometendo com a disponibilização de equipamentos e manutenção das referidas construções, para que não se tornem espaços vazios e configurem desperdício de dinheiro público.

Dessarte, a fim de manter coerência com o disposto no *caput* do art. 182 e no §2º do art. 211 da Constituição Federal, que atribuem ao município o protagonismo na gestão da política de desenvolvimento urbano, julgamos pertinente introduzir aperfeiçoamentos no PL nº 4.663, de 2019, na forma de substitutivo, mantendo a obrigatoriedade de edificação dos equipamentos comunitários propostos pelo projeto de lei em epígrafe, todavia condicionada ao compromisso por parte do poder público local de equipá-las e mantê-las.

Assim, sempre que o município se comprometer a prover equipamento e manutenção a bibliotecas públicas ou salas de estudo, deverão estas ter sua edificação assegurada por meio de recursos do FNHIS e PNHU.

Considerando, ainda, que a oferta de biblioteca pública não é obrigatória no Brasil – diferentemente do que ocorre com escolas de educação básica, que devem atender à totalidade de crianças e adolescentes em idade escolar – e que é o município quem deve determinar a quantidade e a localização das bibliotecas que manterá, julgamos conveniente facultar a edificação de espaço para biblioteca pública ou para sala de estudo ao critério do ente mantenedor.

Dessa forma, ainda que se esteja criando obrigação para a União, essa se faz com absoluto respeito ao pacto federativo e ao princípio da razoabilidade.

Em resumo, o projeto de lei em questão atende aos aspectos de natureza constitucional, técnica e jurídica, e merece ser aprovado, com a emenda que propomos para o seu aperfeiçoamento.

III – VOTO

Pelo exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 4.663, de 2019, nos termos do substitutivo que se apresenta:

EMENDA Nº -CE

PROJETO DE LEI Nº 4.663, DE 2019 (SUBSTITUTIVO)

Altera a Lei nº 11.124, de 2005, e a Lei nº 11.977, de 2009, para incluir a obrigatoriedade de instalação de biblioteca pública e salas de estudos nos projetos de conjuntos habitacionais financiados pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) ou implantados no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU).

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 11 da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, passa a vigorar acrescido do seguinte § 5º:

“**Art. 11.**

§ 5º Os conjuntos habitacionais financiados com recursos do FNHIS serão equipados com edificações destinadas a biblioteca pública e a salas de estudos entre os equipamentos públicos comunitários mínimos, a critério do ente mantenedor, condicionada a existência prévia de compromisso do poder público local na oferta de equipamento e em sua manutenção.” (NR)

Art. 2º O art. 5º-A da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“**Art. 5º-A**

Parágrafo único. Para a implantação de conjuntos habitacionais no âmbito do PNHU, é obrigatória a construção de edificação destinada a biblioteca pública e a salas de estudos entre os equipamentos públicos comunitários mínimos, a critério do ente mantenedor, condicionada a existência prévia de compromisso do

poder público local na oferta do equipamento e em sua manutenção.”
(NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/22944.53401-08