



SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora TERESA LEITÃO

SF/24178.92530-57

## PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei nº 2.219, de 2022 (Projeto de Lei nº 11.157, de 2018, na origem), do Deputado Diego Garcia, que altera as Leis nº 10.753, de 2003, nº 8.313, de 1991, e nº 12.462, de 2011, tramitando conjuntamente com o Projeto de Lei nº 4.660, de 2019, do Senador Veneziano Vital do Rego, que altera a Política Nacional do Livro.

Relatora: Senadora TERESA LEITÃO

### I – RELATÓRIO

Vem à Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei (PL) nº 2.219, de 2022 (Projeto de Lei nº 11.157, de 2018, na origem), do Deputado Diego Garcia, que *altera a Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003, para incluir, na Política Nacional do Livro, medidas de estímulo à criação, à manutenção e à atualização de bibliotecas públicas e escolares, e as Leis nºs 8.313, de 23 de dezembro de 1991, e 12.462, de 4 de agosto de 2011, tramitando conjuntamente com o PL nº 4.660, de 2019, do Senador Veneziano Vital do Rego, que altera a Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003, para incluir, na Política Nacional do Livro, medidas de estímulo à criação, manutenção e atualização de bibliotecas públicas e escolares.*

De acordo com o art. 260, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), terá precedência, na tramitação em conjunto, o projeto da Câmara sobre o do Senado. Decidimos, contudo, expor, inicialmente, o teor do projeto apresentado no Senado, conforme se segue.

O **PL nº 4.660, de 2019**, é composto de três artigos (embora o último tenha sido incorretamente numerado como art. 4º). O primeiro deles indica o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, enquanto o art. 3º determina a vigência da lei a partir de sua data de publicação.

O art. 2º é, assim, o único que promove alterações na ordem jurídica, ao acrescentar quatro artigos à Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003 (Lei do Livro), que institui a Política Nacional do Livro, do modo como passamos a descrever.

Pelo novo art. 16-A, de forma próxima ao teor do atual art. 16 da Lei do Livro, determina-se a incumbência, para cada ente federativo, de manter e atualizar os acervos das suas bibliotecas públicas. Conforme o parágrafo único, a responsabilidade pela manutenção e atualização dos acervos das bibliotecas escolares e universitárias é atribuída ao sistema de ensino a que pertence cada instituição.

O art. 16-B, também acrescentado à Lei do Livro, altera a redação do § 3º do art. 18 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 (Lei de Incentivo à Cultura, conhecida como Lei Rouanet), com o objetivo de incluir *a construção, a manutenção e a ampliação de bibliotecas públicas e escolares* entre as hipóteses previstas, naquele artigo, para doações e patrocínios da produção cultural com direito à dedução integral, no imposto de renda devido, das quantias dispendidas.

Por sua vez, o proposto art. 16-C altera a legislação tributária, reduzindo a 0 (zero) as alíquotas da Contribuição para o Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) incidentes sobre a receita decorrente da venda de equipamentos e materiais de construção a serem utilizados diretamente na construção, manutenção e ampliação de bibliotecas públicas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A condição para a fruição do benefício é dada pelo § 1º do art. 16-C, consistindo na informação prévia ao vendedor, pelo ente federativo, de que seria utilizado o benefício fiscal em questão. O § 2º do mesmo artigo atribui responsabilidade solidária à pessoa jurídica revendedora e ao gestor público pela utilização irregular do benefício.

Finalmente, o art. 16-D acrescenta inciso VIII ao art. 1º da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, para incluir as obras e serviços de

engenharia para construção, ampliação e reforma de bibliotecas públicas entre as hipóteses de contratação pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).

Para justificar o projeto, o autor expõe um quadro em que o reduzido hábito de leitura dos brasileiros, assim como o alto custo dos livros, exige medidas para aumentar o número de bibliotecas, com a qualidade necessária à consolidação de seu uso, o que incentivará os entes federativos a efetivar a construção, a manutenção e a ampliação de bibliotecas públicas e escolares no Brasil.

O **PL nº 2.219, de 2022**, passou a tramitar conjuntamente com o PL nº 4.660, de 2019, em 17 de março deste ano, por determinação da Presidência, tendo em vista tratar de tema correlato, nos termos do art. 48, § 1º, do Risf.

A proposição compõe-se de quatro artigos, o último dos quais contém a usual cláusula de vigência.

O art. 1º altera o art. 16 da Lei do Livro. Além de algumas mudanças na redação que não modificam essencialmente o conteúdo do artigo vigente, temos a explicitação de que também “as bibliotecas de instituições de ensino públicas de suas redes” terão verbas para a manutenção e a aquisição de seu acervo consignadas nos orçamentos dos entes federativos.

O art. 2º altera o § 3º do art. 18 da Lei Rouanet, mas de modo diferente do que faz a proposição antes examinada. Esta última introduzia novo inciso, enquanto a que ora descrevemos muda a redação da alínea “e”, cuja redação atual se refere, entre as doações que fazem jus ao desconto máximo no imposto de renda devido, a “doações de acervos para bibliotecas públicas, museus, arquivos públicos e cinematecas, bem como treinamento de pessoal e aquisição de equipamentos para a manutenção desses acervos”. A nova redação proposta acrescenta, como tendo direito ao mesmo incentivo fiscal, a “construção, manutenção e ampliação predial de bibliotecas públicas”, assim como das outras citadas entidades culturais.

O art. 3º também altera, de modo praticamente idêntico ao feito pelo PL nº 4.660, de 2019, o art. 1º da Lei nº 12.462, de 2011, mas corrigindo o número do inciso, para incluir no inciso XI, como hipótese de contratação pelo RDC, a realização de “obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma de bibliotecas públicas”.

A justificação do PL nº 2.219, de 2022, apresenta dados sobre a precária proficiência em leitura e o reduzido nível de alfabetismo funcional entre os jovens e adultos brasileiros. Refere-se ainda à necessidade de cumprir o disposto na Lei nº 12.244, de 24 de maio de 2010, que prevê “a universalização das bibliotecas nas instituições de ensino do País”.

As proposições foram despachadas à CE e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo à última a decisão terminativa.

Não foram oferecidas emendas nesta Comissão.

## II – ANÁLISE

Compete à CE opinar sobre proposições que versem sobre temas relacionados à cultura, conforme o art. 102, inciso I, do Risf.

Cumprido dizer, inicialmente, que ambos os projetos de lei são constitucionais, adequando-se ao que dispõe o art. 24, inciso IX, da Constituição Federal, que trata da competência da União, em concorrência com os Estados e o DF, para legislar sobre cultura.

Quanto à juridicidade, embora as proposições estejam, no geral, em consonância com o ordenamento jurídico do país, é empregada, no PL nº 4.660, de 2019, uma técnica legislativa que merece reparos, ao inserir, em determinada lei, dispositivos que vão alterar outras leis. Isso ocorre com os arts. 16-B e 16-C, que, conforme o art. 2º da proposição, seriam acrescentados à Lei do Livro para modificar, respectivamente, a Lei nº 8.313, de 1991, e a Lei nº 12.462, de 2011. Questões relativas às exigências legais sobre proposições que dão causa a renúncia de receita serão enfocadas mais à frente.

O propósito de ambas as proposições é o mesmo, consistindo, essencialmente, no delineamento de medidas que estimulem a construção, a manutenção e a ampliação de bibliotecas públicas e escolares.

De fato, é inegável a necessidade de intensificar a proficiência na leitura e na escrita por parte de nossa população, especialmente daquela em idade escolar. As estatísticas mostram o baixo índice da leitura de livros pelos brasileiros, sendo que 48% dos entrevistados da pesquisa Retratos da Leitura no Brasil, de 2020, declararam não ter lido nenhum livro, nem mesmo em parte, nos três meses anteriores.

O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) revelou, em avaliação de 2018, que estudantes brasileiros de 15 anos alcançaram uma média de proficiência de leitura significativamente abaixo da média dos estudantes de outros países pesquisados.

Esses resultados trazem preocupações sobre nosso presente e nosso futuro, exigindo uma mudança de rumo, que não apenas amplie e consolide o hábito de leitura, mas que busque mobilizar ao máximo o potencial desse instrumento de aprendizagem permanente e de compreensão da realidade.

A leitura proficiente é, decerto, fundamental para uma maior produtividade no trabalho da nossa população e, nesse sentido, é um investimento com um seguro retorno econômico, como é, em geral, o investimento em educação.

Não se pode minimizar, tampouco, a importância da leitura como um instrumento que forma pessoas mais capacitadas para compreender o mundo e a si mesmas, mobilizando em profundidade seu potencial intelectual e afetivo. A emocionante aventura da descoberta do mundo, que é também, de modo crucial, a descoberta das outras pessoas do mundo, ganha amplitude e densidade quando temos os livros como aliados. Podemos ir, assim, além das leituras breves e fragmentárias, em que o intelecto não abre o seu campo de visão, em que a sensibilidade não capta a realidade irreduzível do outro, em que a imaginação não alça e sustém o seu voo. Por fim, a conquista mais completa da cidadania exige, também, uma capacidade de conhecimento da realidade e de reflexão autônoma para a qual a leitura, e em boa parte a leitura de livros, costuma ter um papel decisivo.

As bibliotecas, por sua vez, têm uma contribuição fundamental como local de acesso democrático aos livros impressos, que estabelecem uma cumplicidade com o leitor e solicitam o seu compromisso. Se “é preciso que a leitura seja um ato de amor”, como quer Paulo Freire, a biblioteca, quando bem trabalhada, é o local onde esse amor deve ser estimulado e desenvolvido. As bibliotecas escolares, especialmente para grande parte de nossas crianças e jovens que quase não dispõem de livros em casa, devem contar com bibliotecários e bibliotecárias, professoras e professores que orientem os estudantes, que saibam dialogar com eles, que despertem sua curiosidade e o prazer da leitura. Com uma tal formação, que se traduz no hábito da leitura, é possível explorar muito melhor, também, as vastas possibilidades cognitivas oferecidas pela informação digital.

Devemos avaliar com cuidado as diferenças entre ambas as proposições submetidas ao exame desta Comissão. Ao pesquisar a tramitação do PL nº 2.219, de 2022, na Câmara, verificamos o que se pode considerar como a genealogia de ambos os projetos. **De fato, o projeto oriundo da Câmara tem como antecedente o PL nº 3.231, de 2015, do então Deputado Veneziano Vital do Rego, que é idêntico ao PL nº 4.660, de 2019, que ora apreciamos.** O PL nº 2.219, de 2022, corresponde, por sua vez, em sua maior parte, ao substitutivo proposto pelo parecer aprovado pela Comissão de Cultura a respeito do PL nº 3.231, de 2015, matéria que foi, ao cabo, arquivada. Quando o Deputado Diego Garcia apresenta o PL nº 2.219, de 2022 (aliás, PL nº 11.157, de 2018, na origem), ele o faz, portanto, com uma versão aperfeiçoada do projeto antes apresentado pelo Deputado Veneziano do Rego, que é idêntico, como já dissemos, ao PL nº 4.660, de 2019.

**Cabe, assim, ao Senador Veneziano Vital do Rego o indiscutível mérito de ter apresentado um projeto de lei, quando deputado na Câmara, que trouxe esse relevante tema e que contribuiu, decisivamente, para a gestação do PL nº 2.219, de 2022.**

Não teríamos dúvida em afirmar que o projeto oriundo da Câmara é, de fato, uma versão aperfeiçoada de projeto idêntico ao PL nº 4.660, de 2019.

A primeira mudança proposta por ambos os projetos corresponde ao art. 16-A que o PL nº 4.660, de 2019, que busca inserir na Lei do Livro, e ao art. 1º do PL nº 2.219, de 2022, que propõe alteração no art. 16 da mesma lei. Verificamos que o proposto art. 16-A, ao incumbir “a cada ente federativo a manutenção e atualização de acervos das bibliotecas públicas sob sua responsabilidade”, mostra-se redundante ao teor do atual art. 16 da Lei do Livro, que prevê que os entes federativos “consignarão, em seus respectivos orçamentos, verbas às bibliotecas para sua manutenção e aquisição de livros”. Além do mais, quando o parágrafo único do mesmo art. 16-A atribui aos sistemas de ensino a responsabilidade pela manutenção e atualização de acervos das bibliotecas escolares e universitárias, há, no que toca a estas últimas, desconsideração quanto à autonomia universitária, prevista no art. 207 da Constituição da República.

Quanto à redação oferecida ao art. 16 da Lei do Livro pelo PL nº 2.219, de 2022, ela basicamente vem explicitar, no contexto da Política Nacional do Livro, que os entes federativos devem destinar verbas às bibliotecas de instituições de ensino público. Mesmo que não se considere

imprescindível a alteração, avaliamos que ela aperfeiçoa a redação do citado art. 16.

Já antes nos referimos, tratando da juridicidade do PL nº 4.660, de 2019, à impropriedade de os arts. 16-B e 16-D serem acrescentados, pelo art. 2º do projeto, à Lei nº 10.753, de 2003 (Lei do Livro), a fim de modificar outras leis.

No que toca especificamente ao art. 16-B, contudo, há uma diferença substancial em seu teor em relação ao que propõe o PL nº 2.219, de 2022. A letra “i”, adicionada pelo aventado art. 16-B ao § 3º do art. 18 da Lei Rouanet, concede a condição especial de dedução integral, no imposto de renda devido, das quantias efetivamente dispendidas na “construção, manutenção e ampliação de bibliotecas públicas e escolares”. Por sua vez, o projeto oriundo da Câmara altera a letra “e”, do mesmo parágrafo e artigo da Lei Rouanet, incluindo no incentivo também a “construção, manutenção e ampliação predial [...] de museus, arquivos públicos e cinematecas, desde que abertos ao público”, além de manter as atividades já antes contempladas pelo mesmo dispositivo.

Ocorre que esta última mudança foge ao escopo básico da proposição, não sendo sua necessidade referida na justificção, tanto mais no que toca a museus e cinematecas privados, também abrangidos. Desse modo, entendemos que a opção trazida pelo PL nº 4.660, de 2019, é a mais adequada, desde que se retire a remissão à Lei do Livro e se faça um ajuste na redação da proposta alínea “i”, deixando claro tratar-se de “bibliotecas escolares dos sistemas públicos de ensino”. Aliás, ressalte-se que é mais um problema da redação dada à alínea “e”, no projeto oriundo da Câmara, o fato de não mencionar as bibliotecas escolares, uma vez que as referidas “bibliotecas públicas” são, conforme sua definição precisa, aquelas que permitem acesso ao *público em geral*. A rigor, estas podem ser também de propriedade privada, mas devem, por definição, atender gratuitamente ao público.

No que tange às escolas dos sistemas públicos de ensino, que em regra integram a administração direta dos entes federativos, entidades da administração indireta com personalidade jurídica própria, assim como organizações não governamentais, desde que tenham fins culturais, podem tornar-se proponentes de projetos de construção, manutenção e ampliação predial das bibliotecas escolares, habilitando-se, de tal modo, a receber apoio, com incentivo fiscal, de pessoas físicas e jurídicas.

Julgamos, ainda, que devam ser incluídas entre as bibliotecas a serem construídas, ampliadas ou reformadas as bibliotecas comunitárias, que consistem em um maravilhoso instrumento de democratização da leitura e da cultura. Em boa parte dos casos, são bibliotecas voltadas a comunidades de poucos recursos que, por iniciativa de alguns de seus membros, passam a reunir livros e a disponibilizá-los à comunidade, frequentemente por meio de estratégias simples que conseguem despertar o interesse dos potenciais leitores. Muitas são, também, criadas por organizações não governamentais que desenvolvem um trabalho admirável de levar o livro a quem não vive em um meio que estimule a cultura letrada ou literária, além de outras carências. Há um amplo número de projetos sendo desenvolvidos, em muitas regiões e localidades do país, com o propósito de despertar a cidadania, a sede de conhecimento e a ânsia de se expressar por meio das palavras e também por outros meios, já que essas bibliotecas passam comumente a funcionar como centros de vivência, de aprendizagem e de criatividade.

Parece-nos fazer todo o sentido que o Estado brasileiro apoie, com todo o empenho, tanto as bibliotecas das escolas públicas quanto as comunitárias. Já as escolas privadas não deveriam, em nosso entender, contar com recursos integralmente bancados por incentivos fiscais federais para construir suas bibliotecas. Adota-se, portanto, tal orientação na emenda que a seguir apresentamos.

Quanto ao art. 16-C, também adicionado pelo referido projeto à Lei do Livro para reduzir a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a receita da venda de equipamentos e materiais de construção a serem utilizados na construção, manutenção e ampliação de bibliotecas públicas, também julgamos correta a não adoção da medida pelo PL nº 2.219, de 2022. Isso, antes de tudo, porque tal benefício recai, essencialmente, na receita dos vendedores dos equipamentos e do material de construção, nada garantindo que o valor do benefício seja descontado do preço de venda às entidades públicas. Por outro lado, as obrigações acessórias previstas, em seus dois parágrafos, para o ente federativo e o gestor público servem antes como um desestímulo à decisão de realizar a construção ou a reforma que se busca incentivar.

Por fim, no que se refere à alteração da Lei nº 12.462, de 2011, prevista pelo aventado art. 16-D da Lei do Livro, acrescentado pelo PL nº 4.660, de 2019, e pelo art. 3º do PL nº 2.219, de 2022, já firmamos que a técnica legislativa do último é a mais correta. Assim a adotamos, em conjunto com as demais disposições da proposição oriunda da Câmara (com a exceção acima mencionada). No entanto, se deixamos a apreciação do

mérito da medida, relativa à forma de licitações e contratos da Administração Pública, a cargo da CAE, desde já apresentamos emenda para que as bibliotecas escolares – que, no contexto da mencionada lei, só podem ser as dos sistemas públicos de ensino – também sejam contempladas. Vale ressaltar, conforme já dito, que as bibliotecas públicas, por sua definição e em princípio, não abrangem as bibliotecas escolares (mesmo as das escolas públicas), por estas não permitirem o acesso do público em geral.

Também a análise da adequação financeira e orçamentária da medida que altera a Lei Rouanet (art. 2º do PL nº 2.219, de 2022) é da responsabilidade da CAE, embora seja válido recordar, no presente contexto, a manifestação do parecer da Comissão de Finanças e Tributação da Casa de origem da proposição, ao considerar que a ampliação proposta nas hipóteses de dedução integral do imposto de renda devido não afeta o montante total das deduções, que já está submetido a um limite global previsto anualmente.

### III – VOTO

Tendo em vista o exposto, o voto é pela rejeição do PL nº 4.660, de 2019, e pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 2.219, de 2022, com as emendas que a seguir oferecemos:

#### **EMENDA Nº - CE** (ao PL nº 2.219, de 2022)

Dê-se a seguinte redação ao art. 2º do Projeto de Lei nº 2.219, de 2022:

“**Art. 2º** O art. 18 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘**Art. 18**.....

.....

§ 3º .....

.....

i) construção, manutenção e ampliação de bibliotecas públicas, bibliotecas comunitárias e bibliotecas escolares dos sistemas públicos de ensino.’(NR)”

**EMENDA Nº - CE**  
(ao PL nº 2.219, de 2022)

Dê-se a seguinte redação ao art. 3º do Projeto de Lei nº 2.219,  
de 2022:

“**Art. 3º** O art. 1º da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011,  
passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XI:

‘**Art. 1º** .....

.....  
XI – das obras e serviços de engenharia para construção,  
ampliação e reforma de bibliotecas públicas e bibliotecas escolares.

.....’ (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

Senadora **TERESA LEITÃO**, Relatora