

## **PARECER Nº       , DE 2006**

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 **EDISON LOBÃO**

### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 294, de 2005, de autoria do Senador José Sarney, propõe a criação do Fundo Nacional Pró-Leitura (FNPL), cujo propósito é servir de instrumento para viabilizar as políticas previstas na Lei nº 10.753, de 2003 (Política Nacional do Livro).

O projeto desdobra-se em onze artigos. O primeiro dispositivo traz o objeto da proposição. O art. 2º cria o Fundo Nacional Pró-Leitura (FNPL), com a finalidade de captar e destinar recursos para projetos que tenham os objetivos que relaciona, todos vinculados ao incentivo à leitura.

O art. 3º dispõe sobre a gestão do Fundo e apresentação dos projetos que concorrerão a seu apoio. 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. Cada projeto pode ter até 80% (oitenta por cento) de seus custos financiados pelo FNPL, em conformidade com o disposto no art. 5º do projeto. As eventuais penalidades pela não-aplicação dos recursos do FNPL estão determinadas no art. 7º.

À semelhança de outros fundos públicos, como é o caso do Fundo Nacional de Cultura (FNC), 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.

Uma medida salutar da proposição, assentada em seu art. 6º, é carrear para o FNPL os recursos para financiamento da modernização e expansão do sistema bibliotecário e de programas de incentivo à leitura.

Em seu art. 8º, o PLS nº 294, de 2005, propõe a instituição de um Conselho de Administração do FNPL, com a descrição de suas atribuições. O art. 9º fixa a composição do Conselho.

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. Como passa a existir um fundo próprio para a política da leitura, não faz sentido mais aquela determinação.

Encaminhada inicialmente à Comissão de Educação (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.

## **II – ANÁLISE**

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

De início, importa observar que a proposição atende aos requisitos formais de constitucionalidade. Em primeiro lugar, a instituição de fundo por meio de lei ordinária não só é prática corrente, como está em conformidade com a Constituição Federal (CF), que veda, em seu art. 167, IX, a instituição de

fundos de qualquer natureza sem prévia autorização legislativa. Por evidente, a criação do fundo demanda lei que o institua.

Há quem defenda que tal lei instituidora de fundo seja de natureza complementar, em vista do art. 165, § 9º, II, da Carta Política, a qual prevê que uma norma dessa espécie estabeleça as condições para a instituição e financiamento de fundos. Entretanto, tal lei, uma vez editada, disporá sobre normas gerais de direito financeiro. Enquanto não editada essa lei complementar, 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.

Quanto ao aspecto material, não é demais lembrar que os nobres 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.

Ainda que a apreciação de mérito caiba à Comissão de Educação (CE) e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), não poderíamos deixar de notar o quão oportuna é a apresentação dessa proposição. Na esteira da Lei do Livro, também criada por iniciativa do mesmo proponente deste projeto, o FNPL vem a preencher uma condição essencial para qualquer política pública: prover recursos na quantidade e no tempo exigidos para a maturação de projetos.

Sabemos, como alega o autor, que a leitura no Brasil ainda deixa muito a desejar, quando comparamos o desempenho de nossos concidadãos com os de nações vizinhas. Essa, aliás, é uma máxima e um consenso já há muito dita, aceita e repetida: um país se faz com homens e livros, como ensinou o grande empreendedor de políticas da leitura, Monteiro Lobato.

Uma vez aprovado o Fundo Nacional Pró-Leitura, serão criadas as condições para propiciar aos leitores, autores, editores, distribuidores e livreiros as condições necessárias para incrementar a leitura no Brasil. Nunca é demais lembrar que, sem recursos, não há objetivo nobre que seja concretizado.

Assegurar ao cidadão o pleno exercício do direito de acesso e uso do livro é, pois, o princípio norteador da criação do FNPL. Esse propósito é alcançado graças ao apoio que passa haver à produção, edição, difusão, distribuição e a comercialização do livro. Além disso, esse instrumento pode estimular a produção intelectual dos escritores e autores brasileiros, ao mesmo tempo em que propicia os meios para fazer do Brasil um grande centro editorial.

Também é beneficiada pelo FNPL a instalação e ampliação de livrarias, bibliotecas e pontos de venda do livro. Receberão recursos, por exemplo, os programas para manutenção e atualização do acervo das bibliotecas públicas, universitárias e escolares, incluídas as obras em Sistema Braille.

Na gestão dos recursos do FNPL, de acordo com o PLS nº 294, de 2005, é levada em conta a distribuição regional equitativa dos recursos, como forma de estímulo à regionalização da produção literária, técnica e científica.

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.

No art. 2º, acrescentamos, entre os projetos elegíveis para destinação dos recursos do Fundo, aqueles que tenham por finalidade *apoiar a realização de estudos, pesquisas e análises e a elaboração de indicadores de leitura, produção editorial, registro e catalogação de obras, comercialização e criação literária*, por trazerem relevante contribuição para o setor.

As mudanças que sugerimos nos 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 pelo Poder Executivo, 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 – CCJ

Acrescente-se ao art. 2º do PLS nº 294, de 2005, um inciso, com a seguinte redação:

“Art. 2º .....

XX – apoiar a realização de estudos, pesquisas e análises e a elaboração de indicadores de leitura, produção editorial, registro e catalogação de obras, comercialização e criação literária.

”

## EMENDA Nº – 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 – 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 – CCJ**

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 – 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 – CCJ**

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

Sala da Comissão,

, Relator

, Presidente