



PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS
ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado
n° 28, de 2015, do Senador Cristovam Buarque,
que *institui a Política Nacional de Bibliotecas*.

Relator: Senador **JOSÉ SERRA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado n° 28, de 2015, do Senador Cristovam Buarque, que *institui a Política Nacional de Bibliotecas*, objetivo anunciado em seu art. 1°.

O Capítulo I trata “Das Disposições Preliminares”.

No art. 2°, são arroladas as diretrizes dessa política: “igualdade de acesso à biblioteca”, “especificidade de serviços e materiais à disposição de usuários em atenção especial”, “elevada qualidade das coleções, dos produtos e serviços providos”, “vedação de toda e qualquer forma de censura” e “independência dos gestores e profissionais para selecionar os bens simbólicos para compor os arquivos”.

Em seguida, pelo art. 3°, expõe os deveres da administração para a consecução da Política Nacional de Bibliotecas, quais sejam: “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”.



O art. 4º, por sua vez trata da livre criação de bibliotecas tanto pela iniciativa privada quanto por entidades públicas dos diversos entes federados.

A proposição, em seu Capítulo II - “Das Bibliotecas”, é dividido em quatro Seções: “Da Natureza e dos Deveres das Bibliotecas”, “Da Organização e Funções das Bibliotecas”, “Dos Deveres dos Mantenedores” e “Dos Acervos”.

Na Seção I, há várias definições basilares da Lei:

- **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”, tendo a “oferta de bens, produtos e serviços [...] presencial ou a distância” e “bibliotecários em número proporcional e adequado ao atendimento dos usuários (art. 5º, *caput* e § 5º; e 7º);
- **Bens simbólicos:** “os [bens] 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” (art. 5º, § 1º);
- **Suportes materiais:** “os objetos passíveis de leitura e compreensão direta ou intermediada” de enunciados escritos e audiovisuais (art. 5º, §§ 2º e 3º); e
- **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” (art. 5º, § 4º).

No art. 6º, são listados os deveres gerais das bibliotecas; enquanto, no art 8º, § 1º, os deveres específicos das bibliotecas públicas.



Pela Seção II, as bibliotecas são organizadas em:

- **Bibliotecas públicas:** mantidas “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” (art. 8º, *caput*);
- **Bibliotecas privadas:** mantidas “por entidades da iniciativa privada e organizações não governamentais” (art. 9º);
- **Biblioteca Nacional:** “entidade 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 [da] Lei, indispensáveis para preservar e divulgar a memória, a identidade, a língua, o patrimônio e demais manifestações da cultura nacional” (art. 11, *caput*);
- **Biblioteca estadual, regional ou distrital:** “denominação [...] utilizada por instituição vinculada a unidade da federação ou por bibliotecas por ela autorizadas” (art. 12);
- **Biblioteca municipal:** “denominação [...] utilizada por instituição vinculada ao município ou por ele autorizadas” (art. 13);
- **Bibliotecas escolares:** vinculadas “a qualquer estabelecimento de Educação Básica mantido pela União, estados, Distrito Federal e municípios, ou pela iniciativa privada”, com dever de “assegurar o apoio e o fomento para a consecução dos objetivos educacionais” (art. 14, *caput*, e parágrafo único);
- **Bibliotecas universitárias:** vinculadas “a instituição de ensino superior, mantida pela União, estados, Distrito Federal e municípios, ou pela iniciativa privada”, com deveres de “assegurar a integração entre as dimensões acadêmica e administrativa da instituição 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 voltadas às demandas da sociedade”, e tendo estruturação e funcionamento orientados “pela missão e objetivos institucionais e pelos programas de ensino, pesquisa, extensão e inovação das unidades acadêmicas” onde estão inseridas (art. 15, *caput*, e §§ 1º e 2º);

- **Bibliotecas especializadas:** públicas ou privadas, com dever de “contribuir para a execução e o desenvolvimento dos estudos e pesquisas dentro das áreas específicas de conhecimento e de atuação da instituição a que se vincula” (art. 16, *caput*, e parágrafo único); e
- **Bibliotecas comunitárias:** públicas ou privadas, criadas “por uma iniciativa de uma comunidade”, com “espaço físico determinado e acervo bibliográfico multidisciplinar organizado” e dever de “ampliar o acesso da comunidade à informação, à leitura e ao livro” (art. 17, *caput*, e §§ 1º e 2º).

O *caput* do art. 10 assegura a todos “o direito ao 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”. Quando escolares ou universitárias, as bibliotecas “poderão atender ao público em geral desde que preservada a prioridade à comunidade escolar e preservado o ambiente escolar”, consoante o parágrafo único.

Para os mantenedores, o *caput* do art. 18, na Seção III, determina a obrigação dos entes federados “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”. O parágrafo único estende essa obrigação “a todas as instituições de quaisquer níveis e modalidades de educação e ensino”.

Os acervos das bibliotecas são definidos no art. 19 da Seção IV do projeto, pelos tipos de suportes materiais e imateriais. Dessarte, são:

- **Gerais:** os “que abrangem todas as áreas do conhecimento”;



- **Especiais:** os “que atendam às necessidades de informação de pessoas com deficiência total, parcial ou temporária”; ou
- **Especializados:** os “que abranjam áreas específicas de conhecimento”.

Por fim, o Capítulo III do PLS versa sobre as “Disposições Finais”. Entre elas, no art. 23, determina-se 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 legislação penal sobre os crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural. 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”, conforme o parágrafo único desse artigo.

O art. 24 dispõe sobre o estímulo à “constituição de associações de amigos, grupos de interesse especializado, voluntariado, ou outras formas de colaboração e participação sistemática da comunidade e do público”. A cooperação entre bibliotecas e “instâncias pertinentes da administração federal no que concerne ao tráfico internacional de bens culturais” é definida no art. 25.

Por fim, o art. 26 do PLS faculta às bibliotecas a: *i.* “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 *ii.* “oferecer oportunidades de prática profissional a instituições de ensino, com o objetivo de contribuir para o processo de ensino”.

A cláusula de vigência é a data de publicação da Lei na qual o PLS venha a se transformar, consoante o art. 27.

Como justificção, o autor explica que:

Diante de tantas deficiências no aparato legal, este projeto de lei se propõe a formalizar alguns conceitos, além de obrigações em relação às bibliotecas. [...]

Diante da inexistência de um texto legal que contemple os aspectos teóricos essenciais sobre a concepção e as responsabilidades técnicas, políticas e sociais das bibliotecas como



equipamentos de cultura e de educação a serviço da sociedade brasileira, este projeto de lei cumpre a função de preencher essa lacuna.

A proposição foi encaminhada para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), que opinou pela constitucionalidade, juridicidade, adequação regimental e boa técnica legislativa do projeto, com parecer favorável aprovado em 24 de maio de 2017.

Depois do exame da CAE, seguirá para a Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), cabendo a esta a decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas ao PLS nº 28, de 2015.

II – ANÁLISE

Compete à CAE, nos termos do art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre “aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida”.

Primeiramente, quanto ao mérito, concordamos com o parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre a relevância do tema, que será melhor analisado pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte.

Sobre os aspectos econômicos da matéria, não julgamos que haja impacto negativo à economia do País. Pelo contrário, iniciativas em educação e cultura são basilares para a formação de capital intelectual e para o consequente desenvolvimento econômico nacional.

Entretanto, considerando a frágil conjuntura econômica e fiscal da União e dos entes federados e, ainda, que se deve, sempre, cultivar e promover a responsabilidade fiscal em inovações legislativas, apresentamos emenda para aperfeiçoar o art. 18 do projeto de forma a harmonizá-lo com os institutos fiscais do País.

Neste esforço, promovemos a prática de *Spending Reviews*, ou seja, a realização de processo periódico de revisão de gastos públicos com o objetivo de remanejar recursos para programas prioritários com maiores



benefícios para a sociedade, como é o caso desta Política proposta pelo ilustre Senador Cristovam Buarque.

Principal ponto a se destacar é que a proposição atende todas as formas de bibliotecas, quer públicas, quer privadas, apresentando conceitos bem claros, deveres específicos e até penalidades pelos danos às obras de seus acervos.

Mesmo sabendo que muitas iniciativas legais e programas governamentais incentivaram a criação de bibliotecas públicas em todo o País, consideramos que o PLS nº 28, de 2015, vem para tentar incrementar o número de bibliotecas, hoje em cerca de oito mil, entre públicas e privadas, número ainda muito pequeno para nossa população.

Por fim, buscamos afastar qualquer hipótese de inconstitucionalidade da matéria ao preservarmos a autonomia fiscal dos entes da federação na emenda que apresentamos. Considerando esta redação proposta, não observamos óbices quanto à constitucionalidade, juridicidade, adequação regimental, boa técnica legislativa e redação do projeto.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 28, de 2015 com a seguinte emenda:

EMENDA Nº - CAE

Dê-se a seguinte redação ao art. 18 do PLS nº 28, de 2015:

“Art. 18. Os orçamentos da União, dos estados e dos municípios destinarão verbas 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 as suas responsabilidades, desde que respeitado o art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2001.

§ 1º Nos termos do § 2º do art. 17 da Lei complementar mencionada no caput, o Ente da federação poderá compensar os efeitos financeiros desta lei com economia de despesas



correntes obtida em processo periódico de revisão de gastos públicos.

§ 2º O disposto no caput deste artigo se estende a todas as instituições de quaisquer níveis e modalidades de educação e ensino. ” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

