

Implicações jurídico-administrativas da não devolução de material bibliográfico em instituições públicas de ensino superior brasileira

Legal-administrative implications of the non-return of bibliographic material in Brazilian public institutions of higher education

Paulo César do Prado

Graduado em Biblioteconomia e Gestão de Unidades de Informação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e Bibliotecário-gestor da Biblioteca Central da Universidade Candido Mendes – Centro, Rio de Janeiro. pcprado20@yahoo.com.br

Nysia Oliveira de Sá

Doutora em Políticas Públicas e Formação Humana pela UERJ e prof. Adjunta do Curso de Biblioteconomia e Gestão de Unidades de Informação da UFRJ. nysia@facc.ufrj.br

RESUMO: Pesquisa desenvolvida sobre os deveres dos usuários de bibliotecas universitárias de Instituições Federais de Ensino Superior - IFES brasileiras, no que se refere à não devolução de material bibliográfico que integra a coleção dessas bibliotecas bem como a validade jurídica dos mesmos por meios de estudo das legislações aplicadas à Administração Pública Federal. Objetiva verificar se as bibliotecas universitárias possuem regulamentos formalmente constituídos em portaria ou resolução pela reitoria ou direção da instituição, as quais estão vinculadas. A pesquisa se baseia em documentos existentes nas áreas de direito e de biblioteconomia, mais especificamente em gestão administrativa no âmbito das bibliotecas universitárias das IFES brasileiras. Apresenta os critérios adotados para a análise, sendo a amostra definida em uma biblioteca por IFES de cada região do país, por bibliotecas e por tipologia de sanção com o objetivo de permitir a análise por diferentes aspectos. Discorre sobre as implicações da

¹ Este artigo tem por base o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado Deveres dos usuários de bibliotecas universitárias de instituições federais de ensino superior brasileiras: implicações jurídico-administrativas da não devolução do material bibliográfico, elaborado no segundo semestre de 2017 no Curso de Biblioteconomia e Gestão de Unidades de Informação da UFRJ.

não devolução do material bibliográfico sob a ótica jurídica. Sugere aos gestores das bibliotecas universitárias a adoção de instrumentos administrativos para embasar decisões gerenciais de modo a propiciar o controle do acervo circulante, bem como campanha de cunho educativo com o objetivo de sensibilizar a todos sobre a importância da devolução do material bibliográfico.

PALAVRAS-CHAVE: Bibliotecas universitárias. Regulamento. Validade jurídica. Administração Pública. Legislação.

ABSTRACT: Research developed on the duties of the users of university libraries of Federal Institutions of Higher Education- IFES, from Brazil, regarding the non-return of bibliographic material that composes the collection of these libraries, as well as the legal validity of these same duties by means of a study on the laws applied to the Federal Public Administration. It aims to verify if the university libraries have formally constituted regulations in ordinances or resolutions by the rector or the management of the institutions they are part of. This research is based on existing documents in the areas of Law and Librarianship, more specifically in the administrative management within the university libraries of the Brazilian IFESs. It presents the criteria adopted for the analysis, with the sample being limited to one library per IFES from each region of the country and dividing sanctions by type, with the goal of allowing an analysis on several aspects. It discusses the implications of not returning bibliographic material from the legal point of view. It suggests the adoption of administrative tools to support decisions by the managers of university libraries, in order to provide control over the transit of the collection, as well as an educational campaign to bring awareness regarding the importance of returning bibliographic material

KEYWORDS: University libraries. Regulation. Legal validity. Public administration. Legislation.

1 Introdução

O presente artigo tem como tema as implicações legais no que se refere aos procedimentos adotados pelas bibliotecas universitárias de Instituições Federais de Ensino Superior - IFES brasileiras para manutenção do acervo circulante. Busca-se discutir, com base em discurso interdisciplinar entre Direito e Biblioteconomia, a validade jurídica do regulamento adotado pelas bibliotecas universitárias, no que se refere aos deveres dos usuários ligados à devolução dos itens emprestados pela Unidade de Informação e as consequências referentes à não-devolução.¹O pressuposto é a responsabilidade que o usuário deve ter para

com o patrimônio da Instituição, na preservação do acervo, devolvendo aquilo que, de fato, não é seu e, sim, apenas de direito durante o prazo estabelecido no regulamento da biblioteca.

O fato é que o acesso à informação deve ser democrático, isonômico e impessoal, sob pena de ferir princípios constitucionais basilares e sujeitos às implicações administrativas e jurídicas, tanto por parte dos usuários, quanto pela própria biblioteca, que responde, por meio de seu gestor, pela manutenção e preservação do acervo.

Por estas razões é que a biblioteca deve se valer de instrumentos administrativos que possam servir não só para controle e organização como também de salvaguarda e segurança jurídica sobre o material bibliográfico, constituído como patrimônio público sob sua responsabilidade. Além do regulamento e políticas adotados pelas bibliotecas existem instrumentos jurídicos de modo a embasar ações dos gestores dessas unidades como o Código Civil e o Código Penal.

Assim, o objetivo desta pesquisa é verificar se as bibliotecas universitárias das IFES no Brasil possuem instrumentos administrativos que possibilitem a circulação do acervo circulante. Para tanto, buscou-se identificar nas bibliotecas tais instrumentos que façam alusão à circulação do acervo e, por fim, propor recomendações que possam contribuir para manutenção do acervo bibliográfico.

Nesse sentido o presente estudo foi estruturado apresentando, inicialmente, o referencial teórico, abordando os seguintes temas: universidades federais e sua natureza jurídica; bibliotecas universitárias; validade jurídica do regulamento das bibliotecas universitárias; material permanente versus material de bens de consumo. A seção seguinte descreve os procedimentos metodológicos adotados e, por fim, as considerações finais, visando a demonstrar a importância da oficialização do regulamento das bibliotecas das IFES tanto no ambiente interno como externo à organização.

2 Das universidades federais e sua natureza jurídica

As universidades federais são pessoas jurídicas de direito público. São autarquias federais, pertencentes à administração pública indireta, cujas atribuições decorrem da descentralização da União - ente federado que compõe a administração pública direta.

Conforme Di Pietro (2014, p. 497, grifos do autor):

A autarquia é pessoa jurídica de direito público, o que significa ter praticamente as mesmas prerrogativas e sujeições da Administração Direta; o seu regime jurídico pouco difere do estabelecido para esta, aparecendo, perante terceiros, como a própria Administração Pública; difere da União, Estados e Municípios – pessoas públicas políticas – por não ter capacidade política, ou seja, o poder de criar o próprio direito; é pessoa pública administrativa, porque tem apenas o poder de auto administração, nos limites estabelecidos em lei.

Assim, com base neste conceito, entende-se que apenas as entidades inseridas na administração direta – União, Estados e Municípios – possuem personalidade jurídica, ou seja, a capacidade política de criar o próprio direito.

As Universidades são conceituadas como “instituições pluridisciplinares, que se caracterizam pela indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e de extensão” (SOARES, 2002, p. 48), atividades estas que são consideradas como “as finalidades básicas da universidade”, nas palavras de Wanderley (1985, p. 11).

A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, constitui-se como princípio norteador e de observância obrigatória para o funcionamento das Universidades, como reza o artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e que deve estar associado aos princípios previstos no artigo 206 da Carta Magna, dentre os quais: o da igualdade de condições de acesso, pluralismo de ideias, gestão democrática do ensino público e garantia de padrão de qualidade.

Bastos e Martins (1998, p. 470) ao interpretarem o mencionado artigo conceituam a universidade como sendo

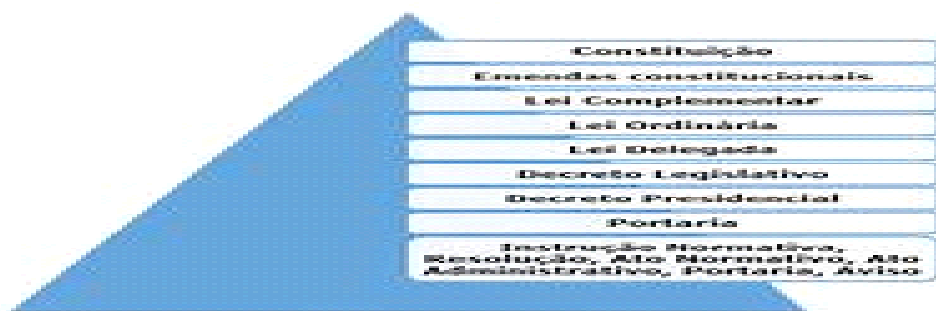
uma instituição dotada de personalidade jurídica com o escopo de desenvolver a pesquisa, o saber e a cultura, estando diretamente relacionada

com a transmissão do ensino superior e do conhecimento e voltada sempre para o benefício da comunidade.

Logo, desenvolver pesquisa e transmitir o ensino em benefício para a comunidade constituem-se objetivos a serem alcançados pelas Instituições de Ensino Superior. Todavia, frisa-se que esta autonomia não é absoluta, principalmente, quando se refere às universidades públicas, como as federais, onde existem todo um ordenamento jurídico a ser observado pela Administração Pública Federal no que tange às atividades e funções administrativas.

Hans Kelsen, ao construir a pirâmide para explicar a estrutura hierárquica das leis, coloca a Constituição Federal no ápice (Figura), definindo-a como “escalaço do Direito positivo mais elevado” ou “normas jurídicas das quais é regulada a produção das normas jurídicas gerais.” (KELSEN, 1998, p. 249).

Figura 1: Pirâmide de Kelsen



Fonte: Adaptado de Kelsen (1998).

A partir dessa pirâmide, se observa que todas as legislações abaixo da Carta Magna, são consideradas leis infraconstitucionais, as quais, ao serem elaboradas, devem ir ao encontro dos preceitos constitucionais, sob pena de inconstitucionalidade.

Portanto, se a Carta Política de 1988, em seu artigo 207 conferiu autonomia às universidades, há que se entender que se trata de uma autonomia relativa, não absoluta. Esta é conferida à própria Constituição Federal. As universidades públicas federais, por exemplo, ainda não possuem autonomia financeira e pa-

rimonial, sendo estas ainda vinculadas ao Estado.

Não sendo, portanto, autônomas no sentido absoluto, as universidades públicas federais funcionam sob a égide de diversas leis federais. Todavia, há que se destacar a autonomia administrativa, como de “elaborar e formar seus estatutos e regimentos, de acordo com as normas gerais em vigor; celebrar contratos como entidade jurídica e receber doações e heranças” (SOARES, 2002, p. 48).

Bastos e Martins (1998, p. 471) apontam que “a autonomia confere à universidade o poder de se autodeterminar, desde que tal autodeterminação não exorbite da ordem jurídica democrática vigente em nosso país” e que esta autonomia universitária é extensiva aos seus departamentos.

Na visão dos mesmos autores, em razão da autonomia consagrada na Carta Política de 1988 às universidades, estas se caracterizam como “entidades normativas, uma vez que são as responsáveis pela elaboração das normas que regulam seu funcionamento.” (BASTOS; MARTINS, 1998, p. 471).

As universidades federais, como autarquias, vinculadas à União, que compõem à administração indireta, com personalidade jurídica própria, criada por lei e natureza jurídica de pessoa jurídica de direito público interno, se auto-administram por meio de estatuto jurídico especial, na forma da lei, para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público. Trata-se de uma autonomia administrativa. As IFES não possuem poder normativo, ou seja, de criar leis. Estas no exercício de suas funções administrativas, praticam atos da Administração, os quais, segundo Di Pietro (2014, p. 199) “tem sentido mais amplo do que a expressão ato administrativo, que abrange apenas determinada categoria de atos praticados no exercício da função administrativa.”

Dentre os tipos de atos da Administração, têm-se os atos normativos da Administração, os quais abrangem, conforme a mesma autora “decretos, portarias, resoluções, regimentos, de efeitos gerais e abstratos” (DI PIETRO, 2014, p. 200) e cada um deles é uma espécie de ato administrativo, que é dividido em

duas categorias: quanto ao conteúdo e quanto à forma.

Para efeito do presente trabalho, o que mais interessa é o ato administrativo em relação à forma, a qual pode ser por Decreto; Resolução e Portaria; Circular; Despacho; e, Alvará. Dentre estas a Resolução e a Portaria conceituadas por Di Pietro (2014, p. 245) como “formas de que se revestem os atos, gerais ou individuais, emanados de autoridades outras que não o Chefe do Executivo.”

A Resolução é um ato administrativo de competência privativa dos “Secretários de Estado, do Procurador Geral do Estado e dos **Reitores das Universidades.**” (DI PIETRO, 2014, p. 245, grifo nosso). Enquanto a Portaria é de competência comum de “todas as autoridades, até o nível de Diretor de Serviços; às autoridades policiais; **aos dirigentes das entidades descentralizadas**, bem como, quando estabelecido em norma legal específica, a outras autoridades administrativas.” (DI PIETRO, 2014, p. 245, grifo nosso).

3 Das bibliotecas

Dentro do contexto da Teoria das Organizações a biblioteca é considerada uma instituição ou uma organização de serviço, conforme Tarapanoff (2011, p. 73), ao explicitar que se trata de um “serviço suporte dentro da organização, o que lhe dá ao mesmo tempo a condição de ser uma organização sem autonomia própria.”

Se a biblioteca é uma organização de serviço sem autonomia, logo, pressupõe ser parte integrante da instituição que a criou. Desse modo, se constitui como um setor específico dentro de uma organização. Como aponta o mesmo autor, ela “absorve, reflete e reprocessa as características da organização a qual pertence” (TARAPANOFF, 2011, p. 73) e é criada com o fim de atingir aos objetivos propostos pela organização à qual está inserida, como é o caso das bibliotecas universitárias nas IFES brasileiras.

As bibliotecas universitárias surgem com a criação das universidades fe-

derais e são obrigatórias sua instalação nestas instituições de ensino superior, configurando-se como sistema de apoio ao processo político-pedagógico e instrumento de avaliação pelo Ministério de Educação.

Segundo Milanesi (1985, p.64-65), “parece absurdo que uma legislação torne obrigatória a existência de bibliotecas em faculdades quando nenhuma imposição seria mais forte que a própria evidência da necessidade de bibliotecas em universidades”.

Conceituadas como instituições ou organizações de serviços vinculadas à organização criadora, as bibliotecas universitárias exercem fundamental papel dentro da instituição à qual estão inseridas como apoio à função social da Universidade.

Uma das características da Universidade é ser um sistema social, ou seja, uma “organização a serviço do homem” (TARAPANOFF, 2011, p. 74) e a biblioteca universitária, como um subsistema que apoia essa função social por meio de suas atividades, no sentido de agregar valores e atingir os objetivos da organização mantenedora.

Conforme Tarapanoff (2011, p. 77):

No caso da universidade, podemos supor que a matéria-prima é gente e idéias. A nível tecnológico a universidade processa gente e idéias. Para conseguir este processo, a universidade utiliza o que pode ser chamado de sua tecnologia, a qual, sugestão nossa, consiste de: ensino, pesquisa e extensão. Sendo um serviço suporte, pode-se supor que a matéria-prima da biblioteca é informação, em apoio às funções de ensino, pesquisa e extensão da universidade, e que é provida através de serviços da biblioteca.

Portanto, conforme explica a autora citada, enquanto a matéria-prima da universidade é constituída por pessoas e suas ideias, a da biblioteca universitária é a informação, logo, o objetivo desse subsistema é servir a comunidade universitária com informações relevantes em apoio à pesquisa, ensino e extensão e o faz através de três setores: processamento técnico, referência e circulação. Estes três setores são interdependentes e funcionam com base nos instrumentos de gestão adotados pela administração das bibliotecas, visando a atingir não só aos objetivos propostos pela instituição à qual pertence como também servindo

como suporte e segurança jurídica.

Desses três setores, destacam-se, para efeito do presente estudo os de referência e circulação, os quais cuidam da assistência ao usuário, do atendimento direto a ele, no sentido de satisfazer suas necessidades informacionais, onde, segundo Tarapanoff (2011, p. 83 *apud* Marchant) é no setor de circulação que se realiza “empréstimo de livros para ler em casa e uso de materiais dentro da biblioteca.” Para estas atividades é que ela se utiliza de um regulamento onde prevê as diretrizes para a acesso ao material bibliográfico nos setores de circulação e de referência.

4 Do regulamento interno e sua validade jurídica

Um regulamento é um conjunto ordenado de normas consideradas válidas num determinado contexto. Para que haja um regulamento, deve haver uma escala hierárquica e uma autoridade com a potestade de fazer cumprir as normas estabelecidas.

Trata-se de um documento formal constituído de normas e orientações que têm como fim organizar as atividades de uma organização. “Em termos mais simples, podemos afirmar que um regulamento estabelece o que se pode fazer ou não dentro de uma atividade qualquer.” (CONCEITO..., 2017²). O pressuposto da organização das atividades por meio de um regulamento é o fato de que toda atividade ligada ao homem necessita ser regulamentada sob pena de desordem e injustiça.

No ordenamento jurídico brasileiro, o regulamento é uma norma jurídica – um ato administrativo – de caráter geral, editada pela autoridade administrativa em matéria de sua competência, conferida pela lei formal, com o objetivo de facilitar-lhe a aplicação. Trata-se do chamado poder regulamentar como “uma das formas pelas quais se expressa a função normativa do Poder Executivo.” (DI PIETRO, 2014, p. 92).

Portanto, o poder regulamentar cabe ao chefe do Poder Executivo, ou seja, ao Presidente da República, quando no âmbito federal; ao Governador de Estado, quando no âmbito estadual; e, ao Prefeito, quando no âmbito municipal. É denominado regulamento executivo que “complementa a lei, ou, nos termos do artigo 84, IV da Constituição, contém normas ‘para fiel execução da lei.’” (DI PIETRO, 2014, p. 92).

Essa é a função do regulamento executivo – servir para facilitar a execução das leis, ou seja, o regulamento é veiculado por um decreto normativo editado pelo chefe do Poder Executivo. Daí poder concluir que o decreto funciona como um instrumento ou veículo do regulamento.

Esse tipo de regulamento é o que se encontra nas hierarquias das normas, logo abaixo das leis, e representa o grau mais alto na esfera administrativa. São aprovados por decreto e sua amplitude só encontra limite nos textos legais regulamentados.

Nesse sentido toda organização necessita de um regulamento para que a execução de suas atividades não incorra em arbítrios. Ele nasce da necessidade, não só de controlar os serviços prestados e garantir a execução das tarefas de forma eficaz, mas também de servir como instrumento probatório, uma vez elaborado dentro dos comandos legais, ciência das partes interessadas e publicidade nos sistemas de informação das organizações.

No caso das bibliotecas universitárias, como organização, também se vale de um regulamento, como suporte de controle e organização de empréstimos domiciliares, com o objetivo de orientar os usuários sobre os serviços prestados por ela, horário de funcionamento, os tipos de coleções que formam o acervo, normas procedimentais para consulta local, empréstimos, devolução e penalidades quando da não-devolução.

No que se refere às sanções aplicadas, algumas bibliotecas preveem, em seus regulamentos, multa pecuniária por dia de atraso e por livro, outras preferem suspender os usuários à proporção dos dias de atraso e por livros. Além

dessas penalidades existem as perdas e danos, nos casos de perda, roubo ou extravio, onde os usuários devem ressarcir-la com o mesmo título ou com títulos sugeridos pela biblioteca, caso haja esgotamento do material emprestado nas livrarias.

Enfim, são diretrizes adotadas pelas bibliotecas como forma de garantia jurídica perante a instituição onde está inserida, à comunidade usuária na busca e acesso à informação, ao controle e manutenção do acervo circulante.

A biblioteca desenvolve um papel crucial para o atingimento dos objetivos da organização mantenedora e, por esta razão, o gestor e equipe buscam trabalhar bastante para contribuir com um ensino de qualidade, a partir de uma apurada organização e gestão da informação e do conhecimento, a fim de facilitar o uso e o acesso à informação para a sua comunidade usuária.

Em contrapartida, necessita adotar medidas administrativas disciplinares, em respeito a todo o trabalho desenvolvido pela equipe e à manutenção do acervo organizado em poder da unidade de informação. Dessa necessidade é que nascem os regulamentos, com regras específicas para que as atividades da biblioteca transcorram de maneira organizada.

O pressuposto da elaboração de um regulamento em ambiente bibliotecário se dá ao fato de que a biblioteca é uma organização e, mesmo sendo sem fins lucrativos, tal como uma empresa ela envolve processo de tomada de decisões, que abrange o processo administrativo e se constitui das principais funções do processo de gestão, quais sejam: o planejamento, a organização, a liderança, a execução e o controle.

Quanto à validade jurídica desses regulamentos, esta está ligada às diretrizes previstas, formalmente, nesses documentos no ambiente biblioteconômico de uma Autarquia Federal, regida por leis federais, mas também por atos administrativos emanados por autoridades outras que não apenas o chefe do Poder Executivo.

Como já mencionado, no caso da Administração Pública Federal, enquan-

to o regulamento executivo é privativo do Presidente da República, veiculado por decreto regulamentar, existem os atos administrativos de competência privativa do Reitor das Universidades, quais sejam: a resolução e portaria.

Nesse caso, para que o regulamento da biblioteca tenha validade jurídica seria essencial que fosse transformado em uma Resolução ou Portaria do Reitor, ou seja, estes atos constituiriam como o instrumento ou veículo do regulamento da unidade de informação

5 Do material permanente *versus* material de bens de consumo

A informação, como matéria-prima da biblioteca, está contida em suportes de informações que compõem o acervo, que pode ser: impressos, eletrônicos ou digitais.

No presente estudo busca-se focar no material impresso, para fins de empréstimo domiciliar e uma das dúvidas que se tem diz respeito à natureza jurídica desse material, se material bibliográfico permanente ou bens de consumo. Nesse caso, faz-se necessário trazer a lume algumas bases legais e administrativas que fundamentam essa questão, como, por exemplos, Portaria STN/MF nº 448, de 13 de setembro de 2002, a Lei que institui a Política Nacional do Livro – Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003 -, Acórdão nº 111/2006 do Tribunal de Contas da União, Manual SIAFI.

A Portaria nº 448 da Secretaria do Tesouro Nacional – órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, divulga o detalhamento das naturezas de despesas 339030 – Material de consumo e 449052, a fim de garantir a consolidação das contas exigida pela lei de Responsabilidade Fiscal e utilização pela União, com o objetivo de auxiliar, para efeito de execução, o processo de apropriação contábil da despesa que menciona.

Para efeito dessa Portaria, o art. 2º da referida Portaria traz o entendimento para o que seja material de consumo e material permanente:

I - Material de Consumo, aquele que, em razão de seu uso corrente e da definição da Lei n. 4.320/64, perde normalmente sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos;

II - Material Permanente, aquele que, em razão de seu uso corrente, não perde a sua identidade física, e/ou tem uma durabilidade superior a dois anos. (BRASIL. Portaria nº 448..., 2002).

Já a Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003, que institui a Política Nacional do Livro, prevê em seu artigo 18, que o livro não é considerado um material permanente quando se trata da “finalidade de controlar os bens patrimoniais das bibliotecas públicas.” (BRASIL, Lei nº 10.753..., 2003). Daí surgem algumas dúvidas acerca desse dispositivo, uma vez que o legislador não define o que sejam bibliotecas públicas, bem como a do real objetivo da Lei.

De acordo com o entendimento de Silva (2011³):

[...] o objetivo da lei não é tratar da aquisição de material bibliográfico e sim de facilitar e incentivar o acesso à leitura estabelecendo diretrizes para a editoração, distribuição, comercialização e difusão do livro. A lei também não define o que é biblioteca pública.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no Manual SIAFI, define biblioteca pública como

unidade bibliotecária destinada indistintamente a todos os segmentos da comunidade, com acervos de interesse geral, voltada essencialmente à disseminação da leitura e hábitos associados entre um público amplo, definido basicamente em termos geográficos, sem confundir com bibliotecas destinadas a atender um segmento da comunidade para um propósito específico. (BRASIL, 2017, online).

Esta é a definição majoritária na literatura de biblioteconomia. Esse conceito trazido pela Secretaria diz respeito a um conceito amplo de biblioteca, como aquela que atende a todo um conjunto da sociedade, sem restrições e que possui um acervo de caráter universal, com variados temas, o que foge bastante do conceito de uma biblioteca universitária, que atende a um segmento da sociedade (alunos, professores, pesquisadores etc).

Nesse sentido, torna-se possível identificar o material bibliográfico da biblioteca universitária, como material permanente, a luz do conceito trazido pelo Acórdão nº 111 de 2006 do Tribunal de Contas da União, o qual utiliza a classificação contábil de que trata o art. 18 da Lei 10.753/2003 (regulamentado

no Manual SIAFI), mas dirime a dúvida acerca do conceito de biblioteca pública e do livro não considerado material permanente, ao prever em seus subitens 1.22 e 1.23, o seguinte:

1.22 utilize a classificação contábil de que trata o art. 18 da Lei 10.753/2003 (regulamentado no Manual SIAFI, transação >CONMANMF 02.11.38 item 3.3) exclusivamente para aqueles acervos que exerçam a função de “biblioteca pública” no sentido técnico do termo, a saber, uma unidade bibliotecária destinada indistintamente a todos os segmentos da comunidade, com acervos de interesse geral, voltada essencialmente à disseminação da leitura e hábitos associados entre um público amplo definido basicamente em termos geográficos, sem confundir-se com as bibliotecas destinadas a atender um segmento da comunidade para um propósito específico (a exemplo da biblioteca escolar, a universitária, a especial, a especializada e a infantil);

1.23 atente especialmente para a não-caracterização como “bibliotecas públicas”, no sentido técnico, daqueles acervos que destinem-se prioritariamente à prestação de serviços de informação, documentação e comunicação necessários para o desenvolvimento dos programas de ensino e pesquisa das suas unidades acadêmicas (bibliotecas universitárias). (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, Acórdão nº 111..., 2006).

O Manual SIAFI “é o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal que consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal”. (BRASIL, 2017, *online*).

O fato de saber qual a natureza jurídica do material a ser incorporado na biblioteca universitária se dá, justamente, na questão do uso, ou seja, mais na forma do que no seu conteúdo, uma vez que neste pode haver material que perde sua durabilidade antes de dois anos, como, por exemplo, os códigos jurídicos, que são muito utilizados, ou materiais, cuja perda de sua utilidade pode se dar antes de dois anos (no caso dos bens de consumo) ou durar mais de dois anos (bem permanente).

Nesse sentido, o material bibliográfico permanente está mais voltado para a forma, porque sua avaliação se dá em relação ao suporte, à demanda, à quantidade, ao custo, ao estado de conservação e ao uso.

6 Procedimentos Metodológicos

A pesquisa foi caracterizada e identificada como documental definida por Gil (2010, p. 29), como aquela “elaborada com base em material já publicado”, no que se refere às abordagens da área de direito e de biblioteconomia mais especificamente em gestão administrativa no âmbito das bibliotecas universitárias das IFES brasileiras.

Do ponto de vista dos objetivos, caracteriza-se como exploratória, tendo em vista o conhecimento prévio sobre a temática, o que levou a procurar se aprofundar sobre o assunto.

Foram realizadas também pesquisas no Portal de Periódicos da Capes e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). A população foi constituída pelas bibliotecas universitárias existentes nas IFES brasileiras.

A primeira etapa da pesquisa consistiu em identificar, em consulta à última publicação no site do e-Mec (*apud* CENSO/2013-Inep, p.31)⁴, o número das IFES existentes no país, chegando-se ao total de 63 e a etapa subsequente foi identificar nos portais dessas instituições os sites das bibliotecas. Dentro desse conjunto, por questões operacionais, decidiu-se selecionar para a pesquisa as instituições que foram fundadas até a década de 1970. Tal critério foi adotado, considerando, em princípio, que as instituições mais antigas possuem número maior de alunos de cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu*, alcançando um total de 38.

Desse total, optou-se por selecionar uma Universidade para cada região do país, como definição da amostra, dentro do critério estabelecido (número de alunos matriculados) e sendo uma instituição por região, tomou-se como base documental o último Relatório de Gestão de cada IFES. (Quadro 1).

⁴ Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192. Acesso em: 10 set. 2017.

Quadro 1: IFES por região e número de alunos matriculados

Região	Nome	Número de alunos matriculados
1	Centro-oeste Universidade de Brasília <?>	2015 Graduação: 37.773 Mestrado: 5.419 Doutorado: 3.698 Total: 46.890
2	Nordeste Universidade Federal de Pernambuco <?>	2016 Graduação: 30.678 Pós-graduação: 12.697
3	Norte Universidade Federal do Pará <?>	2016 Graduação: 40.310 Mestrado: 4.156 Doutorado: 2.475
4	Sudeste Universidade Federal Fluminense <?>	2016 Graduação: 40.149 Pós-graduação: 6.221 Total: 46.370
5	Sul Universidade Federal do Rio Grande do Sul <?>	2016 Graduação: 32.793 Mestrado: 5.791 Doutorado: 5.982 Total: 44.5666

Fonte: O autor, com base nas informações colhidas nos últimos relatórios, das respectivas IFES (2018).

Ao refinar a amostra buscou-se identificar em cada uma das cinco IFES o *campus* que possuía maior número de cursos de graduação e pós-graduação (Quadro 2). Tal critério foi adotado pressupondo que um contingente maior de alunos possibilitaria ações das bibliotecas em relação ao objeto da pesquisa.

Quadro 2: Unidade ou *campus* de cada universidade selecionada por número de cursos oferecidos

Região	Nome	Campi
1	Centro-oeste Universidade de Brasília	Darcy Ribeiro
2	Nordeste Universidade Federal de Pernambuco	Centro de Artes e Comunicação (CAC)
3	Norte Universidade Federal do Pará	Castanhal
4	Sudeste Universidade Federal Fluminense	Gragoatá
5	Sul Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Escola de Engenharia

Fonte: O autor, 2018.

6.1 Definições dos critérios de análise

Busca-se alcançar os objetivos propostos na pesquisa e identificar se as IFES da amostra possuem algum tipo de documento oficial como um regulamento ou similar que estabeleça as regras para circulação do material bibliográfico.

Para tanto foram definidas algumas perguntas que poderiam contribuir para o desenvolvimento da pesquisa (QUADRO 3).

Quadro 3: Critérios para análise de regulamento das bibliotecas existentes nas IFES selecionadas

Pergunta	Objetivos
Possui regulamento geral?	Identificar no portal das IFES regulamento geral que norteia o sistema/rede de bibliotecas.
O regulamento é oficial por Portaria, Resolução ou outro ato de caráter normativo?	Saber se o regulamento da biblioteca é oficializado pela autoridade administrativa.
Possui algum tipo de sanção?	Verificar se existem regras que preveem penalidades quando da não-devolução do material bibliográfico
Qual a tipologia de documento adotada?	Pesquisar se as IFES adotam tipo de documento normativo.

Fonte: O autor, 2018.

Durante a pesquisa nos portais das IFES percebeu-se que alguns sistemas ou redes não tinham documentos normativos que norteariam as ações de todas as bibliotecas integrantes. Assim, buscou-se aprofundar a pesquisa procurando em cada biblioteca tais documentos normativos, conforme quadro 4.

Quadro 4: Identificação do regulamento em cada biblioteca das IFES selecionadas

Pergunta	Objetivos
A biblioteca possui regulamento?	Verificar se existe regulamento para nortear as atividades da biblioteca.
O regulamento é oficial por Portaria, Resolução ou outro ato de caráter normativo?	Saber se o regulamento da biblioteca é oficializado pela autoridade administrativa, a qual é subordinada.
Possui sanção?	Verificar se existem regras que preveem penalidades quando da não-devolução do material bibliográfico.
Qual a nomenclatura utilizada?	Pesquisar se as bibliotecas adotam outro nome além do termo regulamento.

Fonte: O autor, 2018.

7 Resultados

Os resultados apresentados a seguir foram organizados por instituições, por bibliotecas, por tipologia de sanção com o objetivo de permitir a análise

dos resultados por diferentes aspectos (QUADRO 5).

Quadro 5: Existência de regulamento para o sistema ou rede de bibliotecas nas IFES

IFES	Regulamento	Oficial			Sanções	Nomenclatura
		Resolução	Regimento/ Estatuto	Portaria		
UnB			x			Estatuto e Regimento Geral
UFPE			x			Estatuto e Regimento Geral
UFPA			x			Estatuto e Regimento Geral
UFF			x			Estatuto e Regimento Geral
UFRGS			x			Estatuto e Regimento Geral

Fonte: O autor, 2018.

As instituições não publicam os regulamentos dos seus sistemas e/ou rede de bibliotecas, mas todas as IFES nos seus Estatutos e Regimentos Gerais elencam entre as atribuições das bibliotecas elaborar os regimentos dessas unidades de informação para fins de controle de suas atividades.

As bibliotecas das IFES são consideradas órgãos complementares ou suplementares dentro da estrutura da instituição e, assim, subordinadas diretamente à Reitoria. Os diretores das bibliotecas são nomeados pelo Reitor, que respondem administrativamente na forma definida em seus regimentos internos. Após aprovação do Conselho Universitário ou Administrativo, cabe aos diretores cumprir e fazerem cumprir as normas existentes nesse documento administrativo.

A partir desse resultado, a próxima etapa foi procurar identificar a existência de regulamento em cada biblioteca das IFES selecionadas, cujo resultado é apresentado no Quadro 6.

Quadro 6: Identificação de regimento e sanções por biblioteca

Biblioteca	Possui Regulamento	Oficial			Sanções	Nomenclatura
		Resolução	Portaria	Outros Atos		
Biblioteca Darcy Ribeiro/UNB	x			x ^{<?>}	x	Empréstimos
Biblioteca Joaquim Cardozo-CAC/UFPE	x				x	

Castanhal UFPA	x ^{<?>}				x ^{<?>}	Serviços e Produtos
Biblioteca Central do Gragoatá/UFF	x				x	Empréstimo
BIBENG – Biblioteca da Escola de Engenharia/UFRGS	x		x		x	Regulamento

Fonte: O autor, 2018.

Todas as bibliotecas possuem regulamento à exceção da biblioteca do *campus* de Castanhal da UFPA, que adota o regulamento geral do Sistema de Bibliotecas da Instituição. No entanto, esse regulamento não é visualizado no site dessa biblioteca. Os usuários, para obter informações sobre o funcionamento da biblioteca, seus serviços e produtos precisam acessar a página da Biblioteca Central para isso.

As nomenclaturas adotadas são bastante diferenciadas e apenas duas bibliotecas oficializaram seus regulamentos: a Biblioteca Darcy Ribeiro da UnB e a Biblioteca da Escola de Engenharia da UFRGS, ou seja, somente estas duas seguiram as disposições previstas nos Estatutos e Regimentos gerais das IFES, no caso da primeira e um regulamento no caso da segunda.

Tal procedimento possibilita agir juridicamente quanto ao cumprimento das diretrizes existentes no regulamento, tanto por parte dos usuários quanto pelos gestores e equipe da biblioteca. A análise dos regulamentos das bibliotecas identificou que todos preveem sanções para o caso de não devolução, perda ou dano de material bibliográfico, conforme explicitado no quadro 7.

Quadro 7: Sanções existentes nos regulamentos, por biblioteca, para material não devolvido

Biblioteca	Sanções				
	Multa	Suspensão	Reposição por danos, perdas, roubos e furtos	Cancelamento de inscrição na biblioteca	Observações

Biblioteca Darcy Ribeiro/UNB	x		x		Multa de acordo com Ato da Reitoria n. 1886/08; Reposição de material danificado ou extraviado, conforme determinação da Instrução Normativa da BCE n. 3/2016
Biblioteca Joaquim Cardozo-CAC/UFPE	x				
CastanhalUFPA		x	x		Todas as bibliotecas seguem o regulamento previsto no SIBI da UFPA
Biblioteca Central do Gragoatá/UFF		x	x		A regra só fala em reposição por perda ou dano
BIBENG – Biblioteca da Escola de Engenharia/UFRGS	x	x	x		A suspensão é até a quitação da multa, cujo valor ultrapassa cinco vezes o valor cobrado

Fonte: O autor, 2018.

Com base na amostra, observou-se que os tipos de sanções aplicadas mais comuns são a multa, suspensão e reposição de material bibliográfico por perdas, danos, roubos e furtos, e em alguns casos o cancelamento da inscrição na biblioteca.

No caso dos regulamentos das bibliotecas das IFES selecionadas, apenas Castanhal da UFPA e a Biblioteca Central do Gragoatá da UFF adotam a suspensão, enquanto as demais optaram pela multa quando do atraso na devolução do material bibliográfico. Já o regulamento da BIBENG da UFRGS prevê a suspensão para os casos em que ultrapassam cinco vezes o valor da multa em atraso, até que este seja definitivamente quitado. Nenhum deles prevê o cancelamento de inscrição na biblioteca por alguma infração ou reincidência; apenas o regulamento da Biblioteca Joaquim Cardoso da UFPE não prevê a penalidade de reposição de livros por danos, perdas, furto e roubo.

Essas sanções previstas nos regulamentos das bibliotecas são as implicações de caráter administrativo quando da não devolução do material bibliográfico, o que se configura como uma forma de controle e preservação do acervo

documental da coleção da biblioteca.

Existem também implicações jurídicas, por exemplo, as sanções para reposição de livros por danos, perdas, furto e roubo. Neste último caso, o bibliotecário responsável, na hipótese de cobrança administrativa frustrada pode se valer dos comandos legais previstos na legislação civil e penal do ordenamento jurídico brasileiro, justamente, pelo fato da previsão dessa penalidade no regulamento interno.

Isto porque o código penal prevê o crime de furto em seu artigo 155, *caput*: “subtrair para si ou para outrem, coisa alheia móvel: Pena – reclusão, de um a quatro anos, e multa”. Apropriação indébita no artigo 168: “apropriar-se de coisa alheia móvel, de quem tem a posse ou detenção: Pena – reclusão, de um a quatro anos, e multa”.

Gonçalves (2010, p.9-10) ao comentar estes artigos cita como exemplo de furto “quando alguém recebe um livro apenas com autorização para manuseá-lo dentro de uma biblioteca, mas o esconde em uma bolsa e deixa o local”. Como exemplo de apropriação indébita, “pessoa que recebe um livro em uma biblioteca com autorização para levá-lo para ler em casa e que, posteriormente, não o restitui”.

Desse modo, ter um regulamento oficializado por atos normativos da autoridade administrativa das IFES, salvaguarda, juridicamente, não só a Instituição como um todo, mas também a direção e a equipe da biblioteca.

8 Considerações Finais

O material bibliográfico dentro de uma universidade é de suma relevância para o processo de ensino-aprendizagem, pois sua aquisição vai ao encontro das necessidades informacionais dos usuários e dos objetivos que a organização, onde a biblioteca está inserida, almeja alcançar.

Nesse sentido, a unidade de informação dentro do processo de seleção

desse material que irá compor o acervo, normalmente faz um estudo de usuário, a fim de descobrir quem são os seus usuários e quais são as suas necessidades informacionais para formar o desenvolvimento de coleções. Quando se trata de uma Instituição Federal de Ensino, o processo é mais burocrático, porque envolve toda uma legislação. Tal processo exige do gestor da biblioteca uma seleção acurada dos itens adequados para atender sua demanda de usuários, além dos processos internos de organização, armazenamento, disseminação e controle das informações.

Todo esse trabalho e preocupação que o gestor e sua equipe têm de tratar e disponibilizar o material bibliográfico precisa ser reconhecido e respeitado pela comunidade usuária. O instrumento normativo que prevê os direitos e deveres dos usuários da biblioteca e permite de certa forma que o gestor controle a coleção é o regulamento de biblioteca, o qual não pode ficar à margem dos demais instrumentos de auxílio à gestão da unidade de informação. Sua importância se encontra no fato de que prevê tanto as diretrizes que norteiam a circulação de material bibliográfico quanto as sanções a serem aplicadas em caso de não devolução dos itens emprestados.

As bibliotecas das IFES possuem regulamentos, porém, mesmo inseridas em Autarquias Federais e sujeitas às leis federais e aos Estatutos e Regimentos Gerais expedidos pelas autoridades administrativas, não há um padrão nas diretrizes previstas em seus instrumentos regulatórios. Elas adotam procedimentos que são diferentes umas das outras, como no caso das sanções.

No caso do setor de circulação do material bibliográfico, tais diretrizes são formalizadas no regulamento, que uma vez transformado numa Portaria, Resolução ou um ato qualquer possui o caráter normativo e garante não só ao gestor como também à organização, na qual a biblioteca está inserida, segurança jurídica na prestação de serviços à comunidade usuária, salvaguardando-os, inclusive, de pretensas ações judiciais, bem como servindo como documento probatório.

É importante ressaltar que o material bibliográfico de bibliotecas universitárias das IFES é considerado como bem permanente e não de consumo. O que a Lei do Livro prevê em seu artigo 18 não se trata de uma biblioteca universitária e sim de bibliotecas públicas, como, por exemplo, as bibliotecas parques. Esta interpretação quem faz é o próprio Tribunal de Contas da União, porque o legislador não conceitua o que seria biblioteca para os efeitos da referida lei. Nestes casos em que há lacunas na lei, cabe à doutrina preenchê-la para dirimir a dúvida. Como se trata de material bibliográfico de Instituições de Ensino Federal, as legislações são federais e o Tribunal de Contas da União é órgão federal, logo, o órgão competente para definir o que sejam materiais de bens de consumo e permanentes para efeito de prestação de contas. Portanto, o acervo de uma biblioteca de IFES é composto por material bibliográfico de natureza permanente.

Após essas considerações, no que se refere ao material permanente, toda biblioteca deveria ter um regimento ou um instrumento legal oficial amplamente divulgado entre os componentes da instituição.

Considerando o caráter educativo de uma instituição de ensino, sugere-se a elaboração de campanha publicitária, de modo que os usuários tomem conhecimento da importância do material bibliográfico, com o objetivo de despertar neles a consciência da preservação do acervo, do porquê que precisam devolver os itens emprestados, de saber que o livro é um bem comum da comunidade.

Por fim, a ideia de trazer o Direito para dentro da Biblioteconomia foi para conscientizar o gestor de que existe todo um comando legal, para desenvolver esse regulamento e transformá-lo numa resolução ou portaria, uma vez que o regulamento oficializado, passa a ter um caráter normativo, de respaldo e, sobretudo, de salvaguarda para o Gestor.

Referências

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. v.8 São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 45. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Lei nº 10.753, de 30 outubro de 2003. Institui a Política Nacional do Livro. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 out. 2003. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 maio 2017.

BRASIL. PORTARIA Nº 448, DE 13 DE SETEMBRO DE 2002. Divulga o detalhamento das naturezas de despesas 339030, 339036, 339039 e 449052. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 set. 2002. Disponível em: <<https://www.tcm.go.gov.br/explorer/repositorio/Portaria448-02STN.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2017.

BRASIL. Tesouro nacional. *Manual web SIAFI*. Disponível em: <<http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 15 maio 2017.

CONCEITO de regulamento interno. Disponível em: <<http://conceito.de/regulamento-interno>>. Acesso em: 15 maio 2017.

A DEMOCRATIZAÇÃO e expansão da educação superior no país 2003 – 2014. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192. Acesso em: 10 set. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. *Dos crimes contra o patrimônio*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MILANESI, Luis Augusto. *O que é biblioteca*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

REGULAMENTO: conceito, o que é, significado. Disponível em: <<https://conceitos.com/regulamento/>>. Acesso em: 20 maio 2017.

SILVA, Ronaldo. *Material bibliográfico como bem permanente ou bem de consumo?* Disponível em: <<http://habiblioteconomia.blogspot.com.br/2011/08/material-bibliografico-como-bem.html>>. Acesso em: 15 abr. 2017

SOARES, Maria Susana Arrosa (Coord.). *Educação Superior no Brasil*. Brasília: Unesco/ CAPES: GEU, 2002.

TARAPANOFF, Kira. *A biblioteca universitária vista como uma organização social*. Disponível em: <http://www.brapci.ufpr.br/brapci/_repositorio/2011/06/pdf_f220a35953_0017357.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2017.

UNIVERSIDADE DE HYPERLINK“https://pt.wikipedia.org/wiki/Universidade_de_Bras%C3%ADlia”BRASILIA. *Estatuto e Regimento geral*. Disponível em: <http://www.unb.br/images/Noticias/2016/Documentos/regimento_estatuto_unb.pdf>. Acesso em: 19 out. 2017.

_____. *Relatório de Gestão 2016*. Disponível em: <http://www.noticias.unb.br/images/Noticias/2016/Documentos/Relatorio_Ilustrado_arquivo_web.pdf>. Acesso em: 15 out. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. *Estatuto da Universidade Federal de Pernambuco*. Disponível em: <<https://www.ufpe.br/documents/40764/129167/Estatuto+UFPE/527afe7b-38d2-411b-881f-8996b245a24c>>. Acesso em: 19 out. 2017.

_____. *Regimento Geral da Universidade Federal de Pernambuco*. Disponível em: <<https://www.ufpe.br/documents/40764/0/regimento-geral-ufpe.pdf/657bc8e-9-4013-4543-9806-45c181d4442c>>. Acesso em: 19 out. 2017.

_____. *UFPE em números*. Disponível em: <<https://www.ufpe.br/institucional/ufpe-em-numeros>>. Acesso em: 15 out. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. *Regimento Geral*. Disponível em: <https://portal.ufpa.br/images/docs/regimento_geral.pdf>. Acesso em: 19 out. 2017.

_____. *UFPA em números 2017*. Disponível em: <http://www.ufpanumeros.ufpa.br/doc/UFPAemNumeros2017_AB2016.pdf>HYPERLINK "http://www.ufpanumeros.ufpa.br/doc/UFPAemNumeros2017_AB2016.pdf"População"População>. Acesso em: 15 out. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. *Estatuto e Regimento Geral*. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ufrgs/a-ufrgs/estatuto-e-regimento>>. Acesso em: 19 out. 2017.

_____. *UFRGS em números*. Disponível em: <<https://plone.ufrgs.br/proplan/servicos/ufrgs-em-numeros#Matric>>. Acesso em: 15 out. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. *Estatuto e Regimento Geral*. Disponível em: <<http://www.uff.br/sites/default/files/estatuto-regimento-uff.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2017.

_____. *Relatório de Gestão 2016*. Disponível em: <http://www.uff.br/sites/default/files/paginas-internas-orgaos/relatorio_de_gestao_2016.pdf>. Acesso em: 15 out. 2017.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. *O que é universidade*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.