

 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 22/02/2022

RELATÓRIO DE AUDITORIA INTERNA

TIPO DE AUDITORIA: AVALIAÇÃO
Nº DE ORDEM PAINT: 06
RELATÓRIO Nº: 03/2021
PROCESSO Nº: 01430.000.424/2019-95
EXERCÍCIO: 2019

1. INTRODUÇÃO / ESCOPO

O presente trabalho está previsto no Planejamento Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT de 2021, em seu item nº 06, que tem como objetivo verificar a existência de procedimento de revisão da legislação que trata do Depósito Legal e iniciativas para regulamentação; verificar as medidas para aprimoramento dos procedimentos de controle interno e dos processos de trabalho.

O trabalho foi realizado de forma remota, no período de 05/04/2021 a 31/12/2021, em concomitância com outras atividades da Auditoria Interna, e em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal. Não houve restrição imposta aos exames a ser registrada.

1.1 Unidade auditada

- Centro de Processamento e Preservação-CPP.

1.2 Descrição do Planejamento adotado

Foram observadas as diretrizes definidas nas Leis 10.994/2004 e 12.192/2010, bem como as disposições constantes no Regimento Interno da FBN, tendo sido verificadas as seguintes competências sobre o Depósito Legal na Instituição:

Art. 55. Ao Centro de Processamento e Preservação compete:

I -

II - assegurar o cumprimento da legislação referente ao Depósito Legal;

III - ampliar o acervo bibliográfico e documental, por meio da captação por depósito legal, doação, permuta internacional e compra;

IV -

Art. 61. À Coordenação de Serviços Bibliográficos compete:

I - coordenar e supervisionar a política de Depósito Legal, de acordo com a legislação e normas vigentes;

II - coordenar e supervisionar ações e projetos de ampliação e desenvolvimento do acervo bibliográfico e documental através da captação por depósito legal, doação, permuta e compra;

 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 22/02/2022

Art. 62. À Divisão de Depósito Legal compete:

- I - planejar e executar as ações de incentivo, divulgação e controle do depósito legal de publicações, nos termos da legislação em vigor; e
- II - emitir pareceres e prestar informações em sua área de competência.

Parágrafo único. A Divisão de Depósito Legal contará com o apoio do Setor de Controle de Recebimento e do Núcleo Administrativo.

Art. 63. Ao Setor de Controle de Recebimento compete:

- I - controlar o recebimento das publicações; e
- II - manter cadastro atualizado do cumprimento do Depósito Legal.

Art. 64. Ao Núcleo Administrativo compete:

- I - acompanhar e gerar relatórios das atividades da Divisão; e
- II - contribuir para o processamento de material recebido através de depósito legal e demais atividades da Divisão.

2. RESULTADO DOS TRABALHOS

Apresentamos, a seguir, alguns tópicos que merecem atenção pela Alta Administração que poderão agregar valor à gestão, no que tange ao instituto do Depósito Legal:

2.1. Da eficácia plena e aplicabilidade imediata da Lei nº 10.994/2004 e Lei 12.192/2010 do Depósito Legal. Dos Poderes Implícitos da Fundação Biblioteca Nacional.

A Lei nº 10.994/04 e Lei nº 12.192/10 disciplinam o Depósito Legal, de competência e missão finalística da Fundação Biblioteca Nacional, voltadas a assegurar o registro e a guarda da produção intelectual nacional, além de possibilitar o controle, a elaboração e a divulgação da bibliografia brasileira corrente, bem como a defesa e a preservação da língua e cultura nacionais, como previsto na Lei nº 10.994/2004, e de assegurar o registro, a guarda e a divulgação da produção musical brasileira, bem como a preservação da memória fonográfica nacional, de acordo com a Lei nº 12.192/2010.

O art. 9º da Lei nº 10.994/2004 prevê a regulamentação desta lei no prazo de 90 (noventa) dias pelo Poder Executivo, a partir de sua publicação, o que ainda continua pendente. Entretanto, conforme Parecer nº 005/2021/TS/PFFBN/PGF/AGU, NUP: 01430.000071/2021-48, a referidas leis são “*normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata*”, com sua “*possibilidade de pronta utilização dos comandos normativos, notadamente os de natureza sancionatória, a fim de buscar o cumprimento das obrigações contidas nas leis supracitadas.*”

 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 22/02/2022

Cabe destacar, também, a própria possibilidade da Fundação Biblioteca Nacional para que venha editar ato normativo, no escopo voltado ao cumprimento de sua missão, o que estaria consonante com o art.216, § 1º da CRFB/1988, o art. 2º, inc. III da Lei nº 8.029/1992, a Lei nº 10.994/2004, a Lei 12.192/2010, o Anexo I do Decreto nº 8.297/2014, o Anexo I da Portaria nº 74/2018 do então Ministério da Cultura, além da Doutrina e Jurisprudência, tal como a Teoria dos Poderes Implícitos, a título exemplificativo, que consta no trecho do seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

“(…)... a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos” (MS 26.547-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. 23.05.2007, DJ de 29.05.2007).

Nesta esteira, compreenderia norma para o Depósito Legal Digital, entre outras iniciativas, que possam alavancar a viabilização da eficiência, eficácia e efetividade de sua missão institucional voltada para o atendimento do interesse público, assim como norma para a aplicação das sanções de que tratam a Lei nº 10.994/2004 e Lei 12.192/2010 também poderiam ser editadas e publicadas, como veremos a seguir.

2.2 Da Regulamentação para a aplicação das sanções previstas na Lei 10.994/2004 e na Lei 12.192/2010.

Tanto no art. 5º da Lei nº 10.994/2004, como no art. 4º da Lei nº 12.192/2010, estão previstas sanções nos casos em que o impressor não realizar o depósito da obra, em até 30 dias da sua publicação, podendo suscitar a aplicação de multa de até cem vezes o valor da obra no mercado, a apreensão de exemplares em número suficiente para atender às finalidades do depósito, e, em se tratando de publicação oficial, a autoridade responsável por sua edição responderá pessoalmente pelo descumprimento. O art.º 5º dispõe ainda que o depósito legal será efetuado pelos impressores, mas destaca que cabem ao editor e ao autor da obra verificar a efetivação desta medida.

Dessa forma, havendo inadimplência, cabíveis são as sanções previstas, sendo que o valor dessas multas constituem receita da Biblioteca Nacional, conforme §3º do art. 5º da Lei nº 10.994/04 e §2º do art. 4º da Lei nº 12.192/10, bem como o art. 20 do Anexo I do Decreto nº 8.297/2014, o que enseja medida urgente da Alta Direção, neste aspecto, para que não se configure omissão ou negligência na sua arrecadação, de que trata o art. 10, X da Lei 8.429/1992, que dispõe sobre a improbidade administrativa.

O Parecer nº 005/2021/TS/PFFBN/PGF/AGU, NUP: 01430.000071/2021-48, traz entendimento jurídico em algumas questões das sanções que servirão para embasar a tomada de decisões a serem adotadas e que envolvem o assunto, tais como a prescrição, a dosimetria para o seu arbitramento, acordos substitutivos de sanção:

 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 22/02/2022

“ 2 - As sanções previstas em lei foram a multa e a apreensão (art. 5º, § 1º, incisos. I e II da Lei nº 10.194/2004 e art. 4º, incisos. I e II da Lei nº 12.192/2010). Embora essas medidas não venham sendo adotadas, muito por conta da estrutura deficitária da FBN, o exercício dessa pretensão não está fulminado pela passagem temporal (prescrição), vez que, enquanto não cumprida a obrigação pelo sujeito passivo, a ilicitude se protraí no tempo, renovando, dia após dia, o direito fazendário de exercer a pretensão que lhe fora atribuída (art. 1º da Lei nº 9.973/1999);
3 - Em razão do abismo entre o mínimo e o máximo previsto a título de multa (até cem vezes o valor da obra no mercado), é recomendável que a FBN edite norma interna com parâmetros prévios, abstratos, gerais e objetivos para o arbitramento dessa penalidade, a fim de guiar a etapa de dosimetria da pena;
4 - Em razão de seu caráter promissor, recomenda-se à FBN avaliar a eficiência de acordos substitutivos de sanção para a consumação da missão institucional de depositária legal do material destinado à sua custódia (art. 27 da Lei de Introdução das Normas de Direito Brasileiro - LINDB - Decreto-Lei nº 4.657/42 e demais alterações, c/c arts. 9º e 10 do Decreto nº 9.830/2019);

Quanto à possibilidade de edição de norma pela FBN para fins de orientar a aplicação das sanções, para ilustrar, citamos a Agência Nacional do Cinema (ANCINE), que tem previsto o instituto do seu Depósito Legal, na Medida Provisória nº 2.228-1/2021, e essa entidade também disciplinou Instrução Normativa n.º 109/2012, e pela Instrução Normativa nº 158/2021, a seguir:

- Art. 26 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 06/09/2001:

*“Art. 26. A empresa produtora de obra cinematográfica ou videofonográfica com recursos públicos ou provenientes de renúncia fiscal deverá **depositar** na Cinemateca Brasileira ou entidade credenciada pela ANCINE uma cópia de baixo contraste, interpositivo ou matriz digital da obra, para sua devida preservação.” (grifos nossos)*

- Art. 26 da Instrução Normativa n.º 109, de 19/12/2012:

*“Art. 26. Deixar a empresa produtora de obra cinematográfica ou videofonográfica realizada com recursos públicos ou provenientes de renúncia fiscal de **depositar** na Cinemateca Brasileira ou entidade credenciada pela Ancine uma cópia de baixo contraste, interpositivo ou matriz digital da obra, para sua devida preservação:
Penalidade: multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).” (grifos nossos)*

- Art. 64 da Instrução Normativa nº 158, de 23/12/2021:

“ DO DEPÓSITO LEGAL

Art. 64. No caso de projetos de produção, a proponente deverá encaminhar à ANCINE, até o fim da conclusão da execução financeira do projeto, comprovante da entrega de cópia da obra realizada, em película cinematográfica ou sistema digital de alta definição, para fins de depósito legal na Cinemateca Brasileira ou em instituição credenciada para análise e guarda das cópias de preservação, com as características técnicas, artísticas e conceituais aprovadas para o projeto

 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 22/02/2022

e constantes no CPB. Parágrafo único. O material entregue para fins de **depósito legal** deverá conter, necessariamente, os serviços de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS, gravados em canais dedicados de dados, vídeo e áudio, com o devido sincronismo, que permitam o seu acionamento e desligamento.

Art. 65. A obrigação do depósito legal será considerada cumprida pela ANCINE mediante a emissão de laudo técnico pela Cinemateca Brasileira ou pela instituição credenciada, que comprove a adequação da cópia aos critérios estabelecidos para fins de preservação. Parágrafo único. A proponente que deixar de realizar o depósito legal da obra produzida estará sujeita às penalidades previstas em Instrução Normativa específica.” (grifos nossos)

A FBN possui dever de fiscalização sobre o regular cumprimento da legislação do Depósito Legal, e, de modo a exercer seu poder de polícia e conferir a coercibilidade quando de sua atuação, pode editar norma própria para este fim, até em função da Teoria dos Poderes Implícitos, conforme o julgado a seguir, o que não constitui abuso de direito:

“APELAÇÃO.ADMINISTRATIVO.AGÊNCIAREGULADORA. AUTUAÇÃO. EXIGÊNCIA DE FORNECIMENTO DE NOTAS FISCAISELETRÔNICAS. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO OU ABUSO DE DIREITO. TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS. DENEGADA A SEGURANÇA. SENTENÇA MANTIDA.

1. *Cuida a espécie em saber se a exigência da ANP no sentido de que a empresa apresente determinados documentos configura ou não violação ou abuso de direito.*

2. *A determinação da autoridade administrativa consubstanciada na apresentação pela empresa dos documentos atinentes à aquisição de combustíveis (notas fiscais eletrônicas ou auxiliares das notas fiscais), além de não ferir a honra, a imagem e a vida privada de quem quer que seja, também não configura violação a quaisquer dos seus sigilos, fiscal ou bancário, eis que se referem a documentos tipicamente empresariais, por conseguinte, desvinculados de tais direitos, cujo acesso pela administração se faz necessário obrigatório a fim de se evitar ou se constatar eventuais infrações administrativas.*

3. *Também não há falar em abuso de direito, porquanto se à autarquia lhe foi legalmente dado a atribuição de regular o mercado de combustíveis no Brasil, a toda evidência, na linha da teoria dos poderes implícitos, também lhe foi ofertada, conforme o caso, a possibilidade de colher elementos com o fim de aferir a regularidade da comercialização dos produtos. Impedir tal imposição por parte do ente público em face dos agentes econômicos atuantes no ramo constituiria restrição ilegal às suas atividades reguladora e fiscalizadora.*

4. *Apelação a que se nega provimento.”(grifos nossos)*

De todo exposto, tendo em vista que foi instaurado processo administrativo específico na FBN, nº 01430.000071/2021-48, acerca das questões relativas às sanções previstas nas leis do Depósito Legal, é conveniente e oportuna a retomada das medidas pela Fundação Biblioteca Nacional.

 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 22/02/2022

2.3 Medidas para aprimoramento dos procedimentos de controle interno e dos processos de trabalho.

Uma das medidas de aprimoramento identificadas no âmbito do Depósito Legal, considerando a recomendação ID 876482, foi a aprovação pela Presidência da Instrução de Serviço FBN nº 01/2020, de 09/09/2020, que trata das normas para captação de material bibliográfico, contemplando as referências normativas, a competência interna de cada unidade e sub-unidade administrativa, os procedimentos de captação por depósito legal, de captação por doação e permuta, de captação por compra.

Outras medidas em curso, relacionada à recomendação ID 876484, são os atos preparatórios para elaboração do Documento de Oficialização da Demanda – DOD, por meio da Coordenação de Serviços Bibliográficos e a Divisão de Depósito Legal, tais como os Requisitos de Sistema e dos diagramas das atividades da Divisão.

Além disso, a instituição, alcançada pela tríade da falta de espaço, pessoal e orçamento, possui ainda outros desafios que merecem atenção, tais como, firmar parcerias, conforme prevê o art. 7º da Lei nº 10.994/2004 e o art. 6º da Lei nº 12.192/2010, que trazem a possibilidade da descentralização, por meio de convênios com outras instituições, para viabilizar a coleta das obras; bem como a instituição do Depósito Legal Digital, como já realizado em outros países no exterior, a título exemplificativo, o Chile:

<https://www.bibliotecanacional.gob.cl/sitio/>

<https://www.bibliotecanacional.gob.cl/sitio/Secciones/Deposito-Legal/>

<http://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/bnd/612/w3-propertyname-585.html>

<https://www.bibliotecanacional.gob.cl/sitio/Contenido/Institucional/37878:Registro-de-nuevos-medios-escritos>

Considerando também o cenário adverso que veio com a pandemia, destacamos alguns impactos:

- grande redução da captação por Depósito Legal, comparado aos exercícios sem a pandemia;
- ataque cibernético na Fundação Biblioteca Nacional, ocorrido no exercício de 2021.

Um dos efeitos da pandemia foi a restrição ao trabalho presencial, o que atingiu os procedimentos internos e processos de trabalho de envio e recebimento de materiais do Depósito Legal:

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
72.581	72.911	69.809	88.864	75.410	35.772	17.671

Os ataques cibernéticos provocaram mais ainda a necessidade da revisão da gestão e gerenciamento de riscos da Casa, sem levar em conta, também, o histórico de ocorrências de furtos quando a instituição esteve mais esvaziada, como em 2003/2004, e até mesmo quando em

 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 22/02/2022

trabalho em funcionamento normal, por exemplo, em 2018, no Setor de Intercâmbio do CPP/FBN, por parte de próprio servidor da FBN.

De todo exposto, as medidas para aprimoramento da governança, dos controles internos e gestão de riscos devem ser revisadas periodicamente pela Fundação Biblioteca Nacional.

3. CONCLUSÃO

O presente trabalho, mesmo com as suas limitações de conhecimento técnico e de tempo disponível, considerando que a Auditoria Interna conta apenas com o Auditor-Chefe para a realização de todas as auditorias, ao menos permitiu identificar as providências que vem sendo adotadas e relacionadas com as recomendações ID 876437, 876466, 876482 e 876484 que constam no sistema e-Aud, pertinentes ao Relatório de Auditoria Interna nº 03/2019, e que buscam o aprimoramento da governança, controles internos e gestão de riscos.

Rio de Janeiro, 22 de fevereiro de 2022.


GLÁUCIO CAVALCANTI TAK-MING
Auditor-Chefe