



XXII Seminário Nacional de
Bibliotecas Universitárias

28 de novembro a 01 de dezembro
Florianópolis - SC

Eixo 1 – Gestão de Bibliotecas

Penalidades por atraso na devolução de itens em bibliotecas universitárias: o caso do Sisbi/UFU e as possibilidades de aplicação da legislação vigente

Penalties for late return of items in academic libraries: the case of Sisbi/UFU and possibilities for applying current legislation

Tiago Leite Pinto – Universidade Federal de Uberlândia (UFU) – tiago.pinto@ufu.br

Maira Nani França – Universidade Federal de Uberlândia (UFU) – maira@ufu.br

Resumo: Objetiva discutir as penalidades por atraso na devolução de itens em bibliotecas universitárias e apresentar a aplicação de procedimentos utilizando a legislação vigente. Pareceres de consultas a órgãos jurídicos junto a instituição foram utilizados para fundamentar o tema, considerando os princípios da administração pública, além de consulta a outras instituições por meio de questionário. Percebeu-se a necessidade da construção de procedimentos administrativos para as penalidades no que tange a prescrição e valor máximo de multa. Conclui que há necessidade de aprofundar a discussão entre as bibliotecas universitárias e vislumbra possibilidades de adequações em softwares de gestão das bibliotecas.

Palavras-chave: Bibliotecas universitárias. Serviço de empréstimo. Penalidades. Multas.

Abstract: It aims to discuss the penalties for late return of items in university libraries and to present the application of procedures using current legislation. Opinions from consultations with legal bodies at the institution were used to substantiate the theme, considering the principles of public administration, in addition to consultation with other institutions through a questionnaire. It was noticed the need to build administrative procedures for penalties in terms of prescription and maximum fine. It concludes that there is a need to deepen the discussion between university libraries and envisages possibilities for adjustments in library management software.

Keywords: Academic libraries. Loan service. Penalties. Fines.



1 INTRODUÇÃO

O acesso à informação é vital para a construção de conhecimento e desenvolvimento da sociedade, seja de forma científica ou cultural. A Agenda 2030 das Nações Unidas (ONU) traz 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) apontando os anseios e prioridades da comunidade internacional. Neste contexto as bibliotecas são parceiros estratégicos para o alcance desses objetivos, principalmente no que tange a democratização do acesso à informação e às próprias bibliotecas.

A realidade virtual da sociedade atual traz facilidades quanto ao acesso à informação digital, por meio de repositórios institucionais, portais de periódicos eletrônicos e bases de dados. Concomitantemente, ainda existe o acervo físico das bibliotecas que, fundamentado na democratização do acesso à informação e a responsabilidade social de cada sujeito, é emprestado às pessoas e seu atraso na devolução pode prejudicar o acesso de outros interessados.

Algo comum às bibliotecas é o serviço de referência, que envolve a circulação e o atendimento direto às pessoas. Na circulação de itens (material informacional ou dispositivo móvel), que gerencia o serviço de empréstimos, devoluções, reservas, entre outros, há uma discussão que pode se tornar complexa a depender do ponto de vista sobre o acesso à informação, que são as penalidades sobre atrasos na devolução de itens informacionais.

A temática sobre aplicação das penalidades em bibliotecas é complexa e paradoxal e há muitos registros na literatura. Por um lado, essa imposição pode cercear o acesso à informação às pessoas, apresentar-se como um recurso meramente punitivo (GOUVEIA, 2019; SANTOS, 2021) e, por outro, pode despertar um senso de responsabilidade, auxiliando também na disponibilidade da informação ao maior número de pessoas possíveis.

A partir da discussão sobre aplicação de penalidades e outras possibilidades no serviço de circulação das bibliotecas universitárias, o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal de Uberlândia (Sisbi/UFU) promoveu uma série de consultas internas na própria universidade, a fim de verificar a legalidade da ação, bem como identificar a melhor maneira de aplicá-las.

O objetivo deste relato é fomentar a discussão sobre a aplicação de penalidades para atraso na devolução de itens informacionais e as formas como podem ocorrer, visando a interação contínua entre as bibliotecas universitárias e o parecer dos órgãos de consulta jurídica de cada instituição. Ademais, pretende-se apresentar os primeiros resultados do estudo realizado pelo Sisbi/UFU para aplicação de procedimentos considerando a orientação da Procuradoria Federal junto a UFU e a legislação vigente.

2 METODOLOGIA

A pesquisa bibliográfica está entre as metodologias aplicadas ao trabalho, realizada visando identificar na literatura práticas e discussões sobre a temática. A pesquisa documental também foi empregada, por meio de consulta aos pareceres da procuradoria e à legislação vigente. Ademais, utilizou-se o estudo de campo para construção e aplicação prévia de procedimentos recomendados pela Procuradoria junto a UFU, além de investigar os casos que podem ser beneficiados pela legislação vigente.

A motivação deste trabalho iniciou-se com o número elevado de pessoas com altos valores financeiros de multa, solicitação de descontos e isenções, a possibilidade de descontos aplicáveis a pessoas em vulnerabilidade socioeconômica cadastradas em programas da Pró-reitoria de Assuntos Estudantis (PROAE), visto que consta no [Regulamento do Sisbi/UFU](#) e na [Resolução nº 02/2017, do Conselho Diretor](#), que regulamenta, fixa e atualiza as taxas de expedientes da UFU nesta possibilidade. Assim, a Procuradoria Federal junto a UFU foi consultada (Processo SEI nº 23117.084433/2022-11) e, após emissão de parecer, iniciou-se uma série de estudos, revisão de procedimentos e fluxos de trabalhos internos e a necessidade de estabelecimento de parceria entre o Sisbi/UFU e a PROAE.

Na oportunidade, foi realizado um estudo de viabilidade de aplicação de penalidades alternativas, visando facilitar a forma de pagamento e, ainda, a promoção de ações de cunho social, como a distribuição dos bens arrecadados (alimentos, produtos de higiene pessoal e limpeza), ao invés de valores financeiros, serem encaminhados para a moradia estudantil. Após a consulta à Procuradoria e análise dos

desafios a serem enfrentados, que poderiam ferir os princípios da Administração Pública (legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência) (BRASIL, 1999), a ideia de implementação desta ação foi desconsiderada.

3 CONSULTA JURÍDICA A PROCURADORIA FEDERAL JUNTO A UFU

Dentre os esclarecimentos solicitados pelo Sisbi/UFU à Procuradoria, destacam-se questões referentes a: a) decadência; b) aplicação de prescrição, considerando o disposto nos arts. 205, 206 e 206-A do Código Civil (BRASIL, 2002); c) valor máximo para cobrança de multa, considerando o valor de mercado da obra ou a precificação interna atribuída para item esgotado; dentre outros questionamentos.

Na devolutiva, a Procuradoria informou que a decadência não se aplicava, uma vez que há diferenças no entendimento entre a prescrição e a decadência, quando a primeira “[...] faz desaparecer o direito de ação daquele que teve um direito violado, [e a segunda] fulmina o próprio direito.” (UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA, 2022).

Pois bem, no caso da não devolução de material informacional ou dispositivos móveis dentro do prazo regulamentar, surge para a Universidade o direito de cobrar do aluno ou servidor multa por dia ou hora e por material ou equipamento, com a instauração do devido processo legal administrativo, prescrevendo-se o direito na hipótese de não exercício no prazo legal. Não se trata, assim, de caso de decadência. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA, 2022).

Assim, o Sisbi/UFU passou a considerar a aplicabilidade de prescrição para os casos de multas, conforme os prazos previstos na legislação vigente.

Sobre a imposição do valor máximo, ou seja, um teto para o valor cobrado, a procuradoria destacou a importância do acesso à informação pelo maior número de pessoas, sendo a cobrança de penalidades utilizada para não incentivar a posse do item por mais tempo que o devido, garantindo o direito do outro na utilização do mesmo, tendo, neste caso, um caráter mais educativo do que punitivo.

A multa por atraso na devolução do material informacional ou dispositivo móvel tem por objetivo desestimular que os usuários do SISB fiquem de posse desses bens por mais tempo do que o permitido, com o intuito único de garantir que os demais usuários tenham a oportunidade de também ter acesso a eles. Nesse sentido, a aplicação da multa não tem, propriamente, um caráter punitivo, visando muito mais educar o usuário quanto à

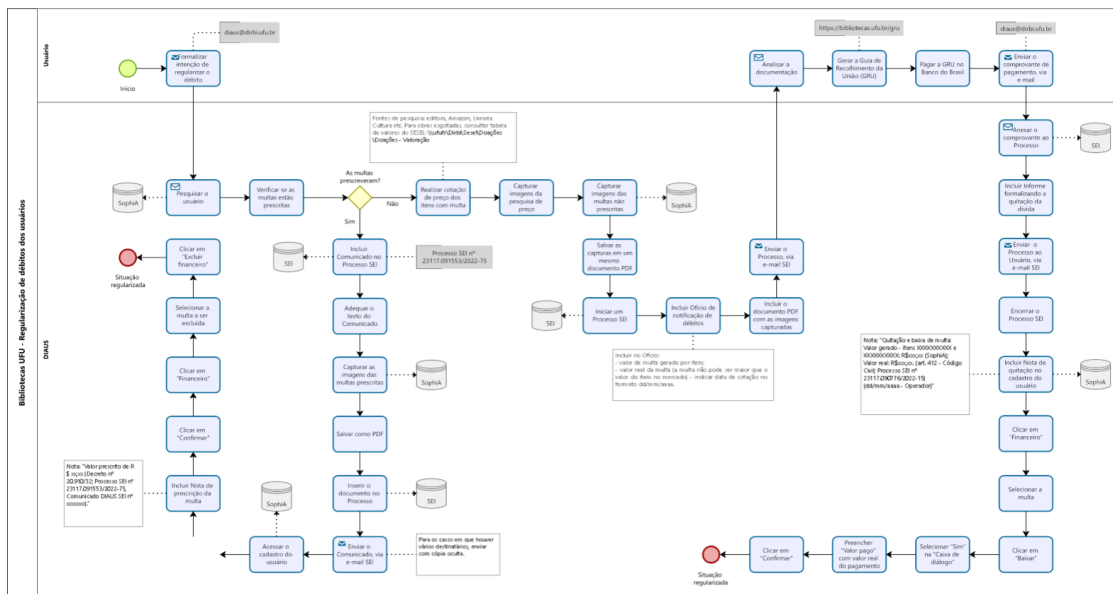
necessidade de que os bens estejam disponíveis para todos, em igualdade de oportunidades (UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA, 2022).

E, complementa, manifestando parecer favorável a definição de um teto para cobrança, além do acompanhamento e uso de processo administrativo, impedindo a cobrança de valores exagerados, fundamento no art. 408 e seguintes do Código Civil, fixando como **valor máximo da multa o do bem**.

4 MAPEAMENTO DO FLUXO DO PROCESSO PARA APLICAÇÃO DA PRESCRIÇÃO

Frente a possibilidade de aplicação, em caráter transitório, dos processos de cobrança e negociação de multas, a partir do parecer da Procuradoria e baseado nos princípios da razoabilidade, moralidade, eficiência, impessoalidade e supremacia do interesse público, membros da Comissão de Gestão e Planejamento (CGP) das Bibliotecas UFU mapearam o fluxo do processo (Figura 1), a partir de uma situação real com uma pessoa em débito com o Sisbi/UFU e que requereu a possibilidade de negociação de sua dívida.

Figura 1 - Fluxo do processo de prescrição e comunicado de débitos



Fonte: elaborado pelo Grupo de Trabalho da CGP-Sisbi/UFU

Descrição: A figura representa o fluxo do processo para aplicação de prescrição ou do valor máximo de multas para as pessoas usuárias do SISBI/UFU, visando a sua regularização. O processo envolve dois atores, as pessoas usuárias e a Divisão de Atendimento ao Usuário, indicando cada ação que deve ser realizada por cada ator, bem como os sistemas utilizados para tal, de modo que a solicitação e aplicação das possibilidades esteja formalizada via processo administrativo.

Por ser um projeto piloto, a prescrição ainda não foi aplicada a todas as pessoas cadastradas no Sisbi/UFU. Neste primeiro momento, estão sendo contempladas àquelas que procuram as bibliotecas para negociação de suas pendências junto às Bibliotecas UFU. Nesta fase, esta ação está centralizada na Divisão de Atendimento ao Usuário (DIAUS) que pesquisa a situação do solicitante no software de gerenciamento de bibliotecas SophiA e aplica a recomendação da Procuradoria, a saber:

[...] o prazo prescricional que a Universidade possui para apurar o débito, realizar a cobrança administrativa e, eventualmente, dar início à execução fiscal, é de 05 (cinco) anos, que serão contados do ato ou fato, que causou a violação de um direito das autarquias e fundações públicas federais, ou seja, da não devolução do material informacional ou dispositivo móvel, observando-se, ainda o que dispõe o art. 3º do Decreto n. 20.910/32, considerando tratar-se de pagamento que se divide por dias. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA, 2022).

Caso se enquadre em prescrição, a pessoa é comunicada via processo administrativo aberto no SEI, seu débito é excluído e uma nota em seu cadastro informa sobre a situação da multa prescrita com o número do processo e do comunicado. Imagens sobre as multas geradas são arquivadas no processo para o caso de auditorias futuras. O comunicado é enviado para o requerente por e-mail SEI. Cabe destacar que, à pessoa usuária é oferecida a possibilidade de ampla defesa.

Vislumbra-se a aplicação desta ação em lote, definindo um marco cronológico, a partir do qual não haverá mais prescrições, uma vez que todos os débitos serão notificados.

5 VALOR MÁXIMO DE MULTA

Nesta etapa, ao ser procurada por um requerente interessado na negociação do valor de determinada multa, a DIAUS verifica a situação do cadastro, identificando se o caso se enquadra em prescrição. Em caso negativo, verifica-se cada valor gerado por item, bem como o valor de mercado de cada um, aquele de menor valor será considerado para a multa.

Os itens são pesquisados, primeiramente, na página eletrônica das respectivas editoras ou em livrarias. De forma alguma, em sebos. Se a obra estiver esgotada, serão considerados os valores da tabela de precificação de obras recebidas por doação, por

área do conhecimento, elaborada e atualizada, periodicamente, pelo Setor de Seleção e Aquisição do Sisbi/UFU.

Após a definição do valor ajustado é criado um processo administrativo no SEI para proceder a comunicação de débito, via ofício, informando os atos normativos que fundamentam a ação e o valor ajustado. É dado ao requerente, o direito de contestação ou defesa e solicitado que, após o pagamento, encaminhe o recibo para inclusão no processo (opcional) e encerramento do processo. No cadastro da pessoa registram-se dados da negociação (número do processo e o valor ajustado da multa).

A adequação automática desta ação (definição do teto do valor de multa) é uma das exigências mais desafiadoras a serem implementadas pois depende de ajustes de alta complexidade nos sistemas de gestão de bibliotecas.

Essa dificuldade motivou a realização de um levantamento na lista de discussão da Comissão Brasileira de Bibliotecas Universitárias (CBBU) para avaliar as práticas que as bibliotecas universitárias têm adotado quanto a aplicação de multas, considerando a legislação vigente, e que soluções tem buscado para tratar um volume considerável de multas de forma automatizada.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentre as ações futuras, destaca-se a formalização institucionalizada dos procedimentos aplicados, após validação da Procuradoria do projeto piloto e avanço dos estudos do Sisbi/UFU realizados com os parceiros deste projeto, por meio da publicação de uma Resolução que trate especificamente de penalidades, a ser apreciada e aprovada pelo Conselho Diretor da universidade.

Neste sentido, a análise dos resultados do levantamento realizado ao grupo da CBBU pode auxiliar na identificação de soluções aos problemas ainda enfrentados para aplicação de penalidades, conforme legislação vigente, como a prescrição, o valor máximo de multas, a aplicação de descontos para pessoas em vulnerabilidade socioeconômica, além de buscar unir os esforços, de modo que os softwares de gerenciamento de bibliotecas aprimorem suas funcionalidades, atendendo a legislação brasileira vigente. Também está prevista a realização de uma reunião colaborativa

sobre a temática em questão a ser agendada com as instituições que manifestaram interesse em contribuir com este estudo.

Vale destacar a relevância da discussão desta problemática com a empresa detentora dos direitos do software de gestão contratados pelas bibliotecas, visando automatizar os processos envolvidos. Ressalta-se que, no caso do Sisbi/UFU, já foram realizadas reuniões com representantes do SophiA e do Centro de Tecnologia da Informação (CTIC) da universidade, para apresentação da demanda e definição de etapas de implementação de melhorias visando o aprimoramento do software e, conseqüentemente, dos serviços oferecidos pelas bibliotecas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 9.794, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=10406&ano=2002&ato=ac5gXVE5ENnpWT07a>. Acesso em: 10 maio 2023.

GOUVEIA, R. V. de. A sanção por atraso em bibliotecas universitárias: um estudo de caso da Biblioteca Central da Universidade Federal Rural de Pernambuco (BC-UFRPE). **Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação**, São Paulo, v. 15, n. 3, set./dez. 2019. Disponível em: <https://rbbd.febab.org.br/rbbd/article/view/1253/1157>. Acesso em: 10 maio 2023.

SANTOS, S. M. D. Biblioteca universitária e sanção por atraso na devolução de documentos: punir ou educar: qual é o projeto. **Revista Cajueiro**, Aracaju, v. 3, n. 2, p. 82-111, maio/nov. 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/Cajueiro/article/view/17541>. Acesso em: 10 maio 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA. Procuradoria Federal. **PARECER n. 00600/2022/PF/UFU/PFFUFUB/PGF/AGU**. Direito Administrativo. Multa por atraso na devolução de material informacional ou dispositivo móvel. Regulamentação dos procedimentos para aplicação e cobrança de multas. Dúvidas jurídicas específicas apontadas. Recomendações. Uberlândia: UFU, 2022. NUP: 23117.084433/2022-11