

## GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

**TC 040.676/2019-6**

Natureza: Representação.

Unidade Jurisdicionada: Fundação Biblioteca Nacional – FBN.

Representante: Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Paulo Soares Bugarin.

**SUMÁRIO:** REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS FRAGILIDADES E RISCOS NAS CONDIÇÕES DE SEGURANÇA DO PATRIMÔNIO, DOS SERVIDORES E DO PÚBLICO FREQUENTADOR DA BIBLIOTECA NACIONAL. APROVEITAMENTO DAS INFORMAÇÕES APURADAS NO ÂMBITO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO (TC 018.254/2018-7) PARA INSTRUÇÃO DESTA REPRESENTAÇÃO. DILIGÊNCIAS. MANIFESTAÇÃO DO GESTOR PREVIAMENTE À PROPOSTA DE MÉRITO VISANDO À CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DAS DELIBERAÇÕES DO TCU. CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO PARA APRESENTAÇÃO DE: 1) PLANO DE SEGURANÇA ORGÂNICO QUE CONTEMPLE OS RISCOS REFERENTES À INFRAESTRUTURA PREDIAL (INCÊNDIO, ALAGAMENTO E DESABAMENTO) E A ROUBOS, FURTOS E EXTRAVIOS DE ACERVO PATRIMONIAL, BEM COMO OUTROS RISCOS IDENTIFICADOS PELA PRÓPRIA ENTIDADE; 2) PLANO DE AÇÃO PARA DIGITALIZAÇÃO DO ACERVO DE OBRAS RARAS OU DE VALOR ELEVADO. RECOMENDAÇÕES SOBRE SEGURANÇA.

**RELATÓRIO**

Cuidam os autos da Representação formulada pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União – MP/TCU, acerca de possíveis fragilidades e riscos das condições de segurança do patrimônio, dos servidores e do público frequentador da Fundação Biblioteca Nacional – FBN (peça 1).

2. O representante, em apertada síntese, destaca que, embora a FBN tenha instituído um comitê para elaboração do planejamento estratégico, não há registro de implantação de plano de emergência, em especial com o treinamento de servidores contra incêndios, alagamentos, roubos/furtos e outros sinistros.

3. Informa ainda que o acervo bibliográfico e documental está sujeito a outros riscos, como a deterioração por bolor/mofo e ação de insetos, abordando também questões relativas à necessidade de implantação de obras emergenciais que garantam a segurança das pessoas e do acervo depositado, bem como a equipamentos de segurança específicos e dentro dos padrões técnicos e prevenção de riscos na FBN (peça 1).

4. Nesse contexto, o representante requer ao Tribunal o recebimento da peça como Representação e a autorização para a realização de uma ampla avaliação dos riscos no que tange à proteção e preservação do acervo e à segurança dos servidores e frequentadores da FBN (peça 1).

5. Reproduzo a seguir, com os ajustes de forma necessários, excerto da instrução elaborada no

âmbito da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – SecexEducação, em que consta o exame da matéria representada e a proposta de encaminhamento (peça 23), que contou com a anuência do titular da referida unidade técnica, **in verbis** (peça 26):

**“HISTÓRICO**

2. A Biblioteca Nacional, também chamada Biblioteca Nacional do Brasil, tem o nome institucional de Fundação Biblioteca Nacional (FBN). Constitui-se na depositária do maior patrimônio bibliográfico e documental de nosso país, sendo considerada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) a maior biblioteca nacional da América Latina e uma das dez maiores do mundo.

3. Atualmente, constitui-se como entidade vinculada ao Ministério do Turismo (MTur), ao qual compete a atuação governamental na Função Cultura, por força do Decreto 10.108/2019. Referido diploma alterou o anterior Decreto 9.660/2019 e inseriu a FBN, juntamente com as demais entidades da Função Cultura, na competência do MTur:

**Decreto 10.108/2019, de 7 de novembro de 2019**

‘Art. 1º O Anexo ao Decreto nº 9.660, de 1º de janeiro de 2019, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Artigo único. (...)

**XV - ao Ministério do Turismo:**

- a) Instituto Brasileiro de Turismo - Embratur;
- b) Agência Nacional do Cinema - ANCINE;
- c) Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan;
- d) Instituto Brasileiro de Museus - IBRAM;
- e) **Fundação Biblioteca Nacional - FBN;**
- f) Fundação Casa de Rui Barbosa - FCRB;
- g) Fundação Cultural Palmares - FCP; e
- h) Fundação Nacional de Artes - FUNARTE;’ **(grifamos)**

4. O representante destaca que o atual patrimônio bibliográfico da FBN ultrapassa 9 milhões de peças e incorpora cerca de 90 mil peças por ano, em atendimento ao disposto na Lei 10.994/2004, que dispõe sobre o depósito legal de publicações na Biblioteca Nacional. Para além do acervo bibliográfico, a arquitetura histórica do prédio que abriga a Biblioteca Nacional, no Rio de Janeiro (RJ), já constitui um patrimônio a ser preservado. Destaca, ainda, que apesar da existência de um comitê específico, ainda não foi elaborado um plano de segurança orgânico adequado.

5. Requer o Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, ao final de sua manifestação, uma ampla avaliação dos riscos no que se refere à proteção e à preservação do acervo bibliográfico e documental da Biblioteca Nacional, bem como à segurança dos servidores e do público frequentador (peça 1).

6. Conexos com os presentes autos estão o processo administrativo **TC 018.254/2018-7**, produção de conhecimento na Função Cultura, no qual houve um preliminar levantamento de riscos, e o processo **TC 002.650/2020-7**, Representação do MP-TCU acerca do funcionamento da Função Cultura, como um todo.

**EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

7. A Representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes do art. 235 do Regimento Interno/TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do Representante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.

8. Os membros do Ministério Público/TCU possuem legitimidade para representar ao Tribunal, bem como promover a defesa da ordem jurídica, requerendo as medidas necessárias ao Tribunal, consoante o art. 62, inciso I, do Regimento Interno/TCU.

**EXAME SUMÁRIO**

9. Conforme dispõe a Resolução/TCU 259/2014, art. 103, § 1º, **in fine**, relativamente ao exame sumário, existe interesse público no trato da suposta irregularidade, pois se pode configurar, em tese, risco a bens culturais de inestimável valor e à vida de pessoas, algo verdadeiramente acima de qualquer discussão.

Quesito	Irregularidade: insegurança nas instalações da Biblioteca Nacional
<b>Risco</b>	<b>Alto:</b> os materiais componentes do acervo da Biblioteca Nacional são, em geral, inflamáveis e, além de expostos a sinistros com fogo, são também facilmente destruídos em sinistros com água.
<b>Materialidade</b>	<b>Alta:</b> trata-se de material cultural relativo aos principais fatos da história do Brasil, na verdade, materialidade e relevância são inestimáveis.
<b>Relevância</b>	<b>Alta:</b> trata-se de material cultural relativo aos principais fatos da história do Brasil, na verdade, materialidade e relevância são inestimáveis.

Consoante registrado no item 16 do Anexo I à Portaria – Segecex 12/2016, que aprova orientações para autuação, instrução e exame de denúncias e representações, Risco é a ‘possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos da unidade jurisdicionada, sendo medido em termos de consequências e probabilidades’, Materialidade consiste no ‘volume de recursos envolvidos’, e Relevância espelha ‘aspecto ou fato considerado importante, em geral no contexto do objetivo delineado, ainda que não seja material ou economicamente significativo’.

10. A Representação merece ser conhecida, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno/TCU, aplicável às Representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do referido Regimento Interno.

**EXAME TÉCNICO**
**Estudo de risco pré-existente**

11. A Representação é oportuna e veio ao encontro de preocupações e de estudo de risco pré-existente no âmbito da Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho), então responsável pelo processo, hoje incumbido à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (Secex Educação). A unidade técnica já havia desenvolvido levantamento de riscos acerca dos órgãos e entidades vinculados à Função Cultura, na forma de produção de conhecimento. Referida produção foi materializada em pertinente processo administrativo (TC 018.254/2018-7, Administrativo).

12. À época da instrução do processo de produção de conhecimento (TC 018.254/2018-7 Administrativo), a Ouvidoria do Tribunal havia recebido a Manifestação 309669 que se referia, entre outros assuntos, à falta de licença do Corpo de Bombeiros e ao armazenamento de material em locais inadequados (peça 4).

13. Com as informações obtidas pelo TCU, a colaboração da própria equipe da Biblioteca Nacional quando da visita **in loco** da equipe da então SecexTrabalho e com estudos realizados por sua direção e seu controle interno, entre eles o Relatório de Auditoria Interna 01430.000179/2018-35 (peça 5 – sigiloso), elaborou-se uma análise SWOT com asseguarção elevada. No total, puderam ser adequadamente identificadas 1 (uma) força, 1 (uma) oportunidade e 8 (oito) fraquezas e ameaças na entidade. As forças (**strengths**), fraquezas (**weaknesses**), oportunidades (**opportunities**) e ameaças (**threats**) foram identificadas como a seguir, utilizando-se a numeração que constou do processo administrativo acima referido:

**SWOT da Biblioteca Nacional (Asseguarção Elevada)**

Força	Fraquezas
Adequada definição dos processos de trabalho e	<b>FA13:</b> elevada antiguidade funcional do quadro

<p>atividades associadas nas entidades vinculadas ao Ministério.</p>	<p>de pessoal, em geral envelhecido e próximo à aposentadoria.</p> <p><b>FA18:</b> sistema informatizado inexistente, inadequado ou desconhecido.</p> <p><b>FA25:</b> deficiência dos mecanismos de controle social.</p> <p><b>FA28:</b> falhas na comunicação interna entre setores do próprio órgão ou entidade.</p> <p><b>FA33:</b> planejamento organizacional deficiente ou inexistente.</p> <p><b>FA35:</b> ausência ou insuficiência de ações voltadas para a gestão de riscos.</p>
<p><b>Oportunidade</b></p>	<p><b>Ameaças</b></p>
<p>Ambiente propício a mudanças profundas decorrentes da nova Presidência da República.</p>	<p><b>FA15:</b> possibilidade de que não ocorra, no curto e no médio prazos, reposição adequada da força de trabalho do MC por pessoal permanente.</p> <p><b>FA23:</b> falhas na comunicação com outros órgãos e entidades.</p>

Fonte: TC 018.254/2018-7 (Administrativo)

14. A análise realizada naquele processo conduziu à percepção de riscos na Biblioteca Nacional. A força e a oportunidade identificadas não se mostraram suficientes para compensar as fraquezas e ameaças, mas é certo que a boa definição dos processos de trabalho e das atividades associadas potencializa a possibilidade de que a entidade as supere. Entre os riscos verificados, dois deles se mostram pertinentes ao conteúdo desta Representação, descritos como a seguir, utilizando-se a numeração empregada no processo de produção de conhecimento (TC 018.254/2018-7, Processo Administrativo):

**Risco 8:** devido ao planejamento organizacional deficiente ou inexistente; a falhas na comunicação interna entre setores do próprio órgão ou entidade; ao sistema informatizado inexistente, inadequado ou desconhecido; à deficiência dos mecanismos de controle social; a falhas na comunicação com outros órgãos e entidades e à ausência ou insuficiência de ações voltadas para a gestão de riscos, poderá acontecer **fragilização da segurança física organizacional** na gestão da Biblioteca Nacional (BN), podendo levar à **perda de bens culturais por roubo, furto ou extravio**, impactando negativamente no cumprimento da missão institucional.

**Probabilidade:** em razão da convergência de diversas fraquezas e ameaças, do histórico e da verificação em visita **in loco**, é muito provável a sua ocorrência.

**Impacto:** uma vez que o risco, caso materializado, compromete a maior parte dos objetivos institucionais, trata-se de risco de impacto alto.

**Risco 9:** devido ao planejamento organizacional deficiente ou inexistente; a falhas na comunicação com outros órgãos e entidades e à ausência ou insuficiência de ações voltadas para a gestão de riscos, poderá acontecer **fragilização da estrutura predial** na gestão da Biblioteca Nacional (BN), podendo levar à **perda de bens culturais por sinistros estruturais**, impactando negativamente no cumprimento da missão institucional. **Probabilidade:** em razão da convergência de diversas fraquezas e ameaças, do histórico e da verificação em visita **in loco**, é muito provável a sua ocorrência.

**Impacto:** uma vez que o risco, caso materializado, compromete quase totalmente os

objetivos institucionais, trata-se de risco de impacto muito alto.

Matriz de Risco da Biblioteca Nacional						
I M P A C T O	Muito Alto				R9	
	Alto				R8	
	Médio					
	Baixo					
	Muito Baixo					
		Raro	Pouco Provável	Provável	Muito Provável	Praticamente Certo
<b>PROBABILIDADE</b>						

Fonte: TC 018.254/2018-7 (Administrativo)

**Diligência expedida e comentários do gestor**

15. A fim de colher informações iniciais para subsidiar a instrução dos autos, por delegação de competência, foi determinada a realização de diligência à Biblioteca (peças 6-9), a qual foi inicialmente respondida pela entidade, por meio do Ofício 025/2020/Presi/FBN (peça 10). Posteriormente, a Biblioteca encaminhou resposta complementar, por meio do Ofício 038/2020/Presi/FBN (peças 12-14):

15.1. a presidência da FBN esclarece que os documentos enviados para atendimento à diligência do Tribunal constam do nosso processo administrativo 01430.000077/2020-34, não havendo informações classificadas na origem com restrição de acesso, sendo todas públicas (peça 12, fl. 2).

16. A partir das informações obtidas em diligência, a extinta SecexTrabalho procedeu à instrução – ainda em formato preliminar e em caráter sigiloso (peça 15) – e, na sequência, em cumprimento ao disposto no art. 14 da Resolução/TCU 315/2020, encaminhou a referida instrução para **comentários do gestor** (peças 16-18). Em resposta, a presidência da FBN encaminhou o Ofício 060/2020/Presi/FBN, doravante analisado (peça 19).

17. Diante da resposta oferecida pela FBN, e, tendo em vista que a Fundação Biblioteca Nacional agora encontra-se dentro da esfera de competência desta SecexEducação (conforme Anexo Único à Portaria Segecex 4/2021), decorrente da alteração estrutural ocorrida no TCU, nos termos da Resolução-TCU 324/2020, esta Unidade Técnica assume o presente texto como instrução definitiva dos autos, promovendo a às devidas alterações de conteúdo e forma decorrentes da consideração das informações prestadas à peça 19.

**Política de gestão, plano de gerenciamento de riscos, plano de integridade e plano de emergência**

18. A Fundação Biblioteca Nacional (FBN) dispõe de política de gestão de riscos e plano de gerenciamento de riscos, os quais estão disponíveis na Rede Mundial, para acesso a outros órgãos e entidades, bem como ao público em geral. Além da política e do plano, a entidade também conta com plano de integridade, igualmente acessível ao público, e plano de emergência, o qual é elaborado pelo Chefe da Divisão de Manutenção Administrativa em

parceria com o supervisor operacional da Brigada de Incêndio (peça 10, fls. 1-2). São a seguir analisados:

18.1. **Política de gestão de riscos:** declara as intenções e diretrizes gerais no que se refere à gestão de riscos no âmbito da Fundação Biblioteca Nacional, considerando-se o contexto e as peculiaridades da organização. Foi aprovada em Reunião de Diretoria Colegiada, conforme a Portaria 43/2019, publicada no Diário Oficial da União em 06/11/2019. Por ser política, tem seus efeitos no âmbito mais elevado de implementação, sendo da responsabilidade do titular máximo da organização, no caso, o presidente da FBN Rafael Alves da Silva, CPF 323.548.298-92 (peça 10, fls. 239/241).

18.1.1. Para a implantação da Política de Gestão de Riscos, a presidência da Biblioteca esclarece que a Auditoria Interna vem buscando agregar valor na interlocução e promoção de cursos, internamente e em parcerias, com vistas ao desenvolvimento da cultura voltada para o tratamento de risco (peça 10, fl. 8).

18.1.2. Em seus **comentários**, no Ofício 060/2020/Presi/FBN, o presidente da FBN se manifesta pela inclusão como responsáveis pela política de gestão, da Diretora Executiva e outros membros da gestão da entidade. Desse posicionamento, respeitosamente, **discorda-se em parte**, pois levaria à desnecessária atribuição de responsabilidade política aos níveis estratégicos, táticos e operacionais, além de a uma indesejada pulverização de responsabilidades que seria prejudicial ao controle. **Concorda-se, parcialmente**, que seja incluída a responsabilidade da Diretora-Executiva Maria Eduarda Castro Magalhães Marques, CPF 933.751.237-87, maior hierarquia de nível técnico da FBN e substituta do presidente em suas ausências, logo, exercente de responsabilidade de natureza política (peça 19, fl. 1).

18.2. **Plano de gerenciamento de riscos:** avalia de forma abrangente e sistemática os riscos ao patrimônio da organização, de forma a estabelecer prioridades para a ação e a alocação de recursos. Por se constituir como normativo estratégico de transição do nível político para o nível tático da organização, se identificam como responsáveis por sua implementação, o Presidente da FBN Rafael Alves da Silva, CPF 323.548.298-92, e a Diretora-Executiva Maria Eduarda Castro Magalhães Marques, CPF 933.751.237-87 (peça 10, fls. 128/238).

18.2.1. Em seus **comentários**, no Ofício 060/2020/Presi/FBN, o presidente da FBN se manifesta pela inclusão como responsáveis pela implementação do plano de gerenciamento de riscos de outros membros da gestão da entidade. Desse posicionamento, respeitosamente, **discorda-se**, pois levaria à desnecessária atribuição de responsabilidade político-estratégica aos níveis táticos e operacionais, além de a uma indesejada pulverização de responsabilidades que seria prejudicial ao controle (peça 19, fl. 2).

18.3. **Plano de integridade:** atribui medidas de tratamento aos diversos riscos identificados e estabelece responsabilidades. Foi aprovado pela Portaria 152/2018, publicada em 30/11/2018. Não contava, até a manifestação do gestor, com responsável especificamente designado para sua implementação e operacionalização, o que se fazia necessário, por se constituir como normativo tático precedente ao nível operacional da organização. Desde a instrução preliminar (peça 15), a unidade técnica já identificava a responsabilidade do Presidente da FBN Rafael Alves da Silva, CPF 323.548.298-92, e da Diretora-Executiva Maria Eduarda Castro Magalhães Marques, CPF 933.751.237-87 (peça 10, fls. 242/259).

18.3.1. Em seus **comentários**, no Ofício 060/2020/Presi/FBN, o presidente da FBN se manifesta pela inclusão como responsáveis pela implementação e operacionalização do plano de integridade dos Coordenadores-Gerais do Centro de Coleções e Serviços aos Leitores (CCSL), do Centro de Processamento e Preservação (CPP), do Centro de Cooperação e Difusão (CCD), do Centro de Pesquisa e Editoração (CPE), da Coordenação Geral de Planejamento e Administração (CGPA), do Escritório de Direitos Autorais (EDA), da Biblioteca Euclides da Cunha (BEC). **Concorda-se**, em essência, com esse posicionamento, na medida em que distribui apropriadamente as responsabilidades pelos gestores do nível tático da entidade. **Discorda-se**

**apenas pontualmente** no que se refere à inclusão da Sra. Vera Lucia Garcia Menezes, designada pela Portaria FBN 06/2018, a qual, uma vez designada, sempre será responsável perante seus superiores hierárquicos na entidade, mas não é o caso de se incluir a servidora como responsável perante o Tribunal (peça 19, fl. 3).

18.4. **Plano de emergência:** estabelece procedimentos técnicos e administrativos a serem seguidos em emergência, com ações planejadas para evitar ou mitigar suas consequências. Trata-se de documento meramente opinativo, vez que se trata de iniciativa individual do chefe da Divisão de Manutenção Administrativa juntamente com o supervisor operacional da Brigada de Incêndio e não conta com aprovação formal da organização. Fazem-se necessárias a aprovação formal e a designação do responsável por sua operacionalização e implementação, de forma a constituir um **plano de segurança orgânico** (peça 10, fls. 260/292).

19. Este último documento, denominado ‘plano de emergência contra incêndio e pânico’ se manifesta sobre as questões essenciais relativas à proteção da vida em situações críticas, havendo sido atualizado em novembro de 2019. É aplicável às instalações principais da Biblioteca, situadas na Avenida Rio Branco, 219, Centro, Rio de Janeiro – RJ. Busca estabelecer procedimentos reativos para situações de incêndio, explosão, vendaval, alagamento e desabamento, além de emergências médicas, como acidentes e mal súbito. Busca prever, até mesmo, situações como atentados a bomba e sabotagens (peça 10, fls. 65-100).

20. O conteúdo normativo político, estratégico e tático referente ao tratamento de riscos na Biblioteca Nacional se apresenta melhorado em relação à época em que se tratou do processo de produção de conhecimento (TC 018.254/2018-7), mas, ainda, insuficiente. A insuficiência resulta da falta de um plano de nível operacional contra sinistros do tipo roubo, furto e extravio, e, também, contra incêndio e alagamento, vez que o ‘plano de emergência contra incêndio e pânico’ ainda não conta com aprovação oficial. As oportunidades de aperfeiçoamento identificadas na instrução preliminar com relação ao plano de emergência foram submetidas aos comentários do gestor e se viram ajustadas como a seguir.

20.1. adotar rotinas de divulgação dos principais itens dos normativos de risco, em especial do plano de emergência contra incêndio e pânico, de forma a assegurar seu conhecimento por todos os servidores, terceirizados e estagiários que atuam nas suas dependências. Consideram-se **suficientes as informações** prestadas pelo presidente da FBN em seus **comentários** e se retira a proposta de recomendação (peça 19, fl. 7, item 46.9.2).

20.2. verificar a conveniência e a oportunidade de que o plano de emergência contra incêndio e pânico abranja as demais instalações prediais da Biblioteca Nacional, não se limitando ao prédio sede, elaborando planos subsidiários, se for o caso. Os **comentários** do presidente da FBN não se mostraram suficientes para afastar a necessidade identificada (peça 19).

20.3. definir claramente as responsabilidades pela implementação e operacionalização do plano de gerenciamento de riscos, do plano de integridade e do plano de emergência ou de um plano de segurança orgânico. Os **comentários** do gestor, em seu contexto geral, contribuíram positivamente para a definição de responsabilidades (peça 19).

#### **Prevenção de incêndios, alagamentos e sinistros da infraestrutura predial**

21. A estrutura predial do complexo da Biblioteca Nacional é composta por sete imóveis, a saber, o prédio **sede**, o anexo **sede (Hemeroteca)**, as salas da rua **Debret**, a **Casa da Leitura**, as instalações do Edifício **Gustavo Capanema**, o **Teleporto** e o Escritório de Direito Autoral em São Paulo (**EDA/SP**). Trata-se de estrutura espacialmente dispersa, com seis componentes prediais na cidade do Rio de Janeiro (RJ) e um na cidade de São Paulo (SP).

22. O **prédio sede**, com endereço na Avenida Rio Branco, 219, Centro, Rio de Janeiro – RJ, conta com 15 (quinze) hidrantes, extintores de incêndio tipo ABC, sistema de detecção e alarme de incêndio tipo aspiração, tipo **beam** e térmico, 3 (três) brigadistas com permanência de 24 horas diárias, casa de máquinas de incêndio, hidrante de passeio, estando todos os sistemas

operantes e com contratos de manutenção vigentes. O prédio possui ainda um centro de controle de segurança e prevenção para combate a incêndio. Com relação a alagamentos e outros sinistros, a FBN informa possuir contrato vigente com empresa de manutenção nas disciplinas de instalações elétricas, sanitária e hidráulica que constantemente vistoriam as instalações e executam as manutenções. Para o sistema de ar condicionado, há empresa especializada em vistoria e manutenção. O sistema de água de condensação está equipado nas torres de arrefecimento com válvulas que boqueiam a passagem da água de condensação em caso de vazamento (peça 10, fls. 13/14). Vide Anexo Fotográfico constante do Ofício 060/2020/Presi/FBN (peça 19).

22.1. A manutenção dos extintores de incêndio encontra-se em dia, conforme relatórios de inspeção encaminhados pela Presidência da FBN, todos dentro da validade (peça 10, fls. 17/42).

23. O **anexo sede (Hemeroteca)**, com endereço na Rua Rodrigues Alves, 509, Gamboa, Rio de Janeiro – RJ, está em situação semelhante à do prédio sede. Encontra-se equipado com extintores de incêndio aderentes às recomendações do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro – CBMERJ. Com relação a alagamentos e outros sinistros, existe contrato vigente com empresa de manutenção nas disciplinas de instalações elétricas, sanitária e hidráulica. Para o sistema de ar condicionado, existe contrato vigente com empresa especializada para manutenção e vistorias (peça 10, fl. 14). Os **comentários** do gestor, no Ofício 060/2020/Presi/FBN, trazem esclarecimentos relevantes acerca da instalação de um sistema de prevenção e combate a incêndio e à manutenção das instalações elétricas, mas não se mostram suficientes para afastar a fragilidade relativa a não ser a Hemeroteca contemplada no plano de emergência (peça 13, fls. 5-6; peça 19, fl. 6, fl. 9, item 46.9.11). Sem fotografias atuais disponíveis.

24. As **salas da rua Debret** situam-se no endereço da Rua Debret, 9º andar e salas 608 a 610, 616 a 618, 803 a 805 e 808 a 812. Estão equipadas com extintores de incêndio aderentes às recomendações do CBMERJ. Com relação a alagamentos e outros sinistros, há contrato vigente com empresa de manutenção elétrica, sanitária e hidráulica. Para o sistema de ar condicionado, existe contrato vigente com empresa especializada (peça 10, fl. 14). Vide Anexo Fotográfico constante do Ofício 060/2020/Presi/FBN (peça 19).

25. A **Casa da Leitura**, com endereço na Rua Pereira da Silva, 90, Laranjeiras, Rio de Janeiro – RJ, está equipada com extintores de incêndio que atendem às recomendações técnicas do CBMERJ. Referente a alagamentos e outros sinistros, possui contrato vigente com empresa de manutenção para as instalações elétricas, sanitárias e hidráulicas. Para o sistema de ar condicionado, há contrato vigente com empresa especializada para manutenção e vistorias (peça 10, fl. 14). Vide Anexo Fotográfico constante do Ofício 060/2020/Presi/FBN (peça 19).

26. O **Edifício Gustavo Capanema**, com endereço na Rua da Imprensa, 16, Centro, Rio de Janeiro – RJ, não contém acervo, vez que foi todo transferido para as instalações do Teleporto. Encontra-se em obras de conservação e restauro sob responsabilidade do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) (peça 19, fl. 4). Vide Anexo Fotográfico constante do Ofício 060/2020/Presi/FBN (peça 19).

27. O **Teleporto**, com endereço na Avenida Presidente Vargas, 3131, 7º Andar, Centro, Rio de Janeiro, instalação na qual se encontra o acervo antes guardado no Edifício Gustavo Capanema, é também administrado sob a responsabilidade do IPHAN (peça 19, fls. 4-5). Vide Anexo Fotográfico constante do Ofício 060/2020/Presi/FBN (peça 19).

28. O **Escritório de Direito Autoral em São Paulo (EDA/SP)**, com endereço na Alameda Nothmann, 1058, Campos Elíseos, São Paulo – SP, consiste de uma sala emprestada da Fundação Nacional de Artes (Funarte) e não existe previsão de obras [de implementação de sistema de prevenção e combate de incêndio]. Está em pauta uma negociação entre as entidades com vistas a uma organização condominial das entidades e ao rateio de despesas (peça 19, fl. 5).

29. Medidas de natureza preventiva contra incêndio geradas no âmbito da própria FBN e que constaram da instrução preliminar deste processo incluem ações no sentido de que a

Coordenação Geral de Planejamento e Administração (CGPA), em conjunto com outras unidades da Biblioteca (peça 13, fls. 5-6):

29.1. avalie a possibilidade de articular fórum permanente, com reuniões periódicas, para a discussão de questões afetas à segurança dos acervos, visando à melhoria da coordenação dos atores envolvidos. Consideram-se **suficientes as informações** prestadas pelo presidente da FBN em seus **comentários**, notadamente no que se refere ao compromisso de reuniões trimestrais para tratar assuntos de segurança do acervo, e se retira a proposta de recomendação (peça 19, fl. 8, item 46.9.7);

29.2. articule exercício de evacuação e combate a incêndio envolvendo todos os atores, inclusive considerando as peculiaridades dos acervos, e a partir deste, que gere um relatório técnico com deficiências e providências necessárias. Consideram-se **suficientes as informações** prestadas e se retira a proposta de recomendação (peça 19, fl. 7, item 46.9.4);

29.3. elabore um plano de retirada de tesouros, e que possibilite, diante de um sinistro, orientar a retirada do que é mais valioso. Em seus **comentários**, o presidente da FBN confirma não haver um plano específico para retirada de tesouros, mas que esse acervo de maior valor é guardado em cofres resistentes ao fogo e à água. Consideram-se **suficientes as informações** prestadas e se retira a proposta de recomendação (peça 19, fl. 9, item 46.9.13);

29.4. corrija as situações elétricas deficientes apontadas e adote medidas para o aprimoramento das instalações elétricas em relação ao risco de incêndio. Os **comentários** do gestor, no Ofício 060/2020/Presi/FBN, trazem esclarecimentos suficientes acerca da manutenção das instalações elétricas, pelo que **se retira** a proposta de recomendação (peça 13, fls. 5-6; peça 19, fl. 6, fl. 9, item 46.9.11);

29.5. avalie o aprimoramento do controle de presença dos vigilantes e brigadistas nos finais de semana e feriados. Consideram-se **suficientes as informações** prestadas pelo presidente da FBN em seus **comentários**, e se retira a proposta de recomendação (peça 19, fl. 8, item 46.9.9);

29.6. avalie a criação de um plano de segurança orgânico. Os **comentários** do presidente da FBN corroboram a necessidade identificada desde a instrução preliminar, pelo que se mantém a proposta de recomendação (peça 19);

29.7. adote providências para a implementação de um sistema de prevenção e combate a incêndios no anexo da FBN, aderente aos normativos vigentes. Os **comentários** do gestor, no Ofício 060/2020/Presi/FBN, trazem esclarecimentos relevantes acerca da instalação de um sistema de prevenção e combate a incêndio (peça 13, fls. 5-6; peça 19, fl. 9, item 46.9.11);

29.8. revise as instalações elétricas do anexo da FBN, com vistas a reduzir os riscos de incêndio. Os **comentários** do gestor, no Ofício 060/2020/Presi/FBN, trazem esclarecimentos suficientes acerca da manutenção das instalações elétricas, pelo que **se retira** a proposta de recomendação (peça 13, fls. 5-6; peça 19, fl. 6, fl. 9, item 46.9.11);

29.9. contemple nos seus planos de combate a incêndio o prédio anexo, realizando exercícios e capacitação do pessoal que lá trabalha. Consideram-se **suficientes as informações** prestadas e se retira a proposta de recomendação (peça 19, fl. 7, item 46.9.4);

29.10. avalie incluir câmeras no anexo para monitoramento pelo CFTV. Em seus **comentários**, o presidente da FBN demonstra o esforço que vem sendo feito nesse sentido, mas, ao mesmo tempo, deixa claro que a melhor solução ainda não foi obtida, por isso, mantém-se a proposta de recomendação (peça 19, fls. 7-8, item 46.9.6); e

29.11. inste formalmente a gestão da obra do Edifício Gustavo Capanema sobre os riscos de não aderência às normas de prevenção a incêndio, em especial a ausência de brigadistas e de detectores, reforçando a existência de acervo da FBN no local. Consideram-se **suficientes as informações** prestadas pelo presidente da FBN em seus **comentários**, e se retira a proposta de recomendação (peça 19, fl. 10, item 46.9.14).

30. O plano de segurança orgânico ao qual se refere a FBN se mostra particularmente relevante

porque viria a suprir a lacuna decorrente da falta de plano formalmente aprovado no nível operacional. Em seus **comentários**, no Ofício 060/2020/Presi/FBN, o presidente da FBN afirma estar trabalhando pela modernização do sistema de combate a incêndios, com projeto aprovado pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (CBMERJ). Em relação aos sinistros do tipo roubo e furto, afirma que ‘o prédio sede (...) conta com cem câmeras de vigilância, serviço de vigilância e Brigada de Incêndio 24h’ (peça 19, fl. 5). Adequadamente elaborado, o plano de segurança orgânico contribuiria para contornar as fraquezas a seguir, identificadas em levantamento de riscos:

- 30.1. falhas na comunicação interna entre setores do próprio órgão ou entidade (FA28);
- 30.2. planejamento organizacional deficiente ou inexistente (FA33);
- 30.3. ausência ou insuficiência de ações voltadas para a gestão de riscos (FA35).

### **Alvará de segurança predial**

31. A situação da FBN acerca do alvará de segurança predial, a ser emitido pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (CBMERJ), é distinta para cada um dos componentes prediais da entidade. A Biblioteca conta com sete imóveis e abaixo resumem-se os seus estados atuais:

31.1. **Prédio sede:** aguarda-se a implementação das recomendações do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Superintendência no Rio de Janeiro (IPHAN-RJ) pela empresa contratada para execução das obras para adequação do Projeto de Prevenção e Combate a Incêndio junto ao CBMERJ e, posteriormente, iniciar a execução das obras. Somente então será possível solicitar a emissão do certificado de aprovação junto ao CBMERJ (peça 10, fl. 13);

31.2. **Anexo sede (Hemeroteca):** já possui anteprojeto aprovado pelo CBMERJ e respectivo laudo de exigências, aguarda-se a designação de recursos para uma futura licitação das obras de prevenção e combate a incêndio. O certificado de aprovação somente poderá ser emitido após essas obras (peça 10, fl. 13);

31.3. **Salas da Rua Debret:** nestas se encontram em execução obras de prevenção e combate a incêndio com recursos condominiais, e a certificação deverá ser emitida para o condomínio ao término das obras (peça 10, fl. 13);

31.4. **Casa da Leitura:** a FBN já apresentou anteprojeto ao CBMERJ e aguarda-se aprovação e emissão do respectivo laudo de exigência para iniciar a futura contratação da execução das obras de prevenção e combate a incêndio (peça 10, fl. 13).

32. Medidas referentes ao saneamento de pendências com o CBMERJ geradas no âmbito da própria FBN incluem ações no sentido de que a Coordenação Geral de Planejamento e Administração (CGPA), em conjunto com outras unidades da Biblioteca (peça 13, fls. 5-6):

32.1. envide esforços para desembaraçar os processos junto ao CBMERJ, para que não haja mais pendências com aquele órgão regulador relativamente à segurança das instalações contra incêndio. Consideram-se **suficientes as informações** prestadas pelo presidente da FBN em seus **comentários**, e se retira a proposta de recomendação (peça 19, fl. 9, item 46.9.12);

### **Dimensionamento do pessoal envolvido**

33. Para o dimensionamento de riscos e definição de ações apropriadas, busca-se identificar o quantitativo de pessoal envolvido. Em resposta à diligência da subunidade técnica, a FBN informou ser a distribuição de suas equipes, nas unidades prediais que a compõem, como a seguir (peça 10, fl. 4):

VINCULAÇÃO	Prédio sede	Anexo sede	Salas Debret	Casa da Leitura	Teleporto	Gustavo Capanema	EDA/SP
<b>Servidores</b>	178	9	45	3	30		1
<b>Terceirizados</b>	224	29	34	13	27		7
<b>Estagiários</b>	15		4		2		
<b>TOTAL</b>	<b>417</b>	<b>38</b>	<b>83</b>	<b>16</b>	<b>59</b>		<b>8</b>

34. O prédio sede, com seu anexo, também chamado Hemeroteca, localizados no centro da Cidade do Rio de Janeiro – RJ, juntos concentram mais de 70% do pessoal de toda a estrutura da Biblioteca Nacional, além da maior parte de seu acervo.

35. Dos 334 empregados terceirizados que atuam na entidade, 24 são brigadistas, estando 12 lotados no prédio sede, 8 no anexo (Hemeroteca) e 4 na Casa da Leitura. Quanto aos brigadistas, vinte e dois foram certificados em treinamento específico de prevenção e combate a incêndio e pânico. O treinamento dos brigadistas contou com um total de seis horas/aula, sendo três horas/aula de noções básicas da ciência do fogo e as outras três horas/aula de noções de primeiros socorros (peça 10, fls. 101-124).

36. No que se refere aos servidores e estagiários, a Biblioteca informou que foram proferidas duas palestras relativas ao exercício de escape, coordenado pela Divisão de Manutenção Administrativa. As palestras ocorreram em 14/11/2019 e 4/12/2019, sendo que, nesta última, foi realizada uma simulação de abandono da instalação, porém a entidade não soube precisar quais servidores, terceirizados e estagiários participaram do treinamento (peça 10, fls. 5/6).

37. Medidas de natureza preventiva acerca da gestão de pessoal geradas no âmbito da própria FBN e que constaram da instrução preliminar deste processo incluem ações no sentido de que a Coordenação Geral de Planejamento e Administração (CGPA), em conjunto com outras unidades da Biblioteca (peça 13, fls. 5-6):

37.1. articule exercício de evacuação e combate a incêndio envolvendo todos os atores, inclusive considerando as peculiaridades dos acervos, e a partir deste, que gere um relatório técnico com deficiências e providências necessárias. Consideram-se **suficientes as informações** prestadas e se retira a proposta de recomendação (peça 19, fl. 7, item 46.9.4);

37.2. avalie o aprimoramento do controle de presença dos vigilantes e brigadistas nos finais de semana e feriados. Consideram-se **suficientes as informações** prestadas pelo presidente da FBN em seus **comentários**, e se retira a proposta de recomendação (peça 19, fl. 8, item 46.9.9);

38. É sugestão desta Unidade Técnica de Controle Externo que os exercícios de evacuação e combate a incêndio sejam de periodicidade não superior a um quadrimestre e contemplem todas as instalações prediais de responsabilidade da FBN. Medidas nesse sentido contribuiriam para contornar as fraquezas a seguir, identificadas em levantamento de riscos:

38.1. falhas na comunicação interna entre setores do próprio órgão ou entidade (FA28).

38.2. planejamento organizacional deficiente ou inexistente (FA33).

38.3. ausência ou insuficiência de ações voltadas para a gestão de riscos (FA35).

39. Em seus **comentários**, no Ofício 060/2020/Presi/FBN, o presidente da FBN afirma que já existe uma rotina periódica de realização de exercícios de incêndio e que serão observadas as especificidades apontadas pelo Tribunal. Consideram-se **suficientes as informações** prestadas e se retira a proposta de recomendação (peça 19, fl. 7, item 46.9.4).

#### **Segurança contra roubos, furtos e extravios**

40. A Presidência da FBN informa que em 2018 foi instaurado o processo administrativo disciplinar (PAD) 01430.000409/2018-66, para apuração de furto de material bibliográfico do setor de intercâmbio, envolvendo servidor da entidade. Os normativos pertinentes estão em fase de revisão. Referencia-se, ainda, o uso de câmeras de vídeo em circuito fechado de televisão (CFTV) para inibir sinistros como roubos, furtos e extravios, os quais seriam vistoriados diariamente pela equipe técnica responsável. Destacam-se ainda as iniciativas relativas à comunicação com o público externo e seu cadastramento para acesso às dependências da organização (peça 10, fl. 3).

41. Entre 2015 e 2019, importantes obras sinistradas em roubo, furto ou extravio, haveriam sido recuperadas. A Coordenação do Centro de Coleções e Serviços aos Leitores (CCSL) informa que 13 (treze) peças foram devolvidas pelo Itaú Cultural, assunto tratado no processo administrativo 01430.000362/2017-50. Este processo inclui, além da Biblioteca e do Itaú Cultural, a Polícia

Federal e o IPHAN. Há, também, interlocução com o Instituto Moreira Salles, de modo a verificar outras peças furtadas, assunto tratado no processo administrativo 01430.000324/2019-69 (peça 10, fls. 7/8).

42. Medidas preventivas contra roubo, furto e extravio geradas no âmbito da própria FBN e que constaram da instrução preliminar destes autos incluem ações no sentido de que a Coordenação Geral de Planejamento e Administração (CGPA), em conjunto com outras unidades da Biblioteca (peça 13, fls. 5-6):

42.1. avalie colocar uma repetidora da câmera do CFTV de cada acervo para a recepção do próprio acervo, via computador. Em seus **comentários**, o presidente da FBN demonstra o esforço que vem sendo feito nesse sentido, mas, ao mesmo tempo, deixa claro que a melhor solução ainda não foi obtida, por isso, mantém-se a proposta de recomendação (peça 19, fls. 7-8, item 46.9.6);

42.2. avalie aprimorar a estratégia de comunicação das regras e procedimentos ao usuário, melhorando a cultura de segurança. Consideram-se **suficientes as informações** prestadas pelo presidente da FBN em seus **comentários** e se retira a proposta de recomendação (peça 19, fl. 7, item 46.9.3);

42.3. atualize e distribua os telefones úteis da FBN entre os acervos e no restante da casa. Consideram-se **suficientes as informações** prestadas pelo presidente da FBN em seus **comentários** e se retira a proposta de recomendação (peça 19, fl. 7, item 46.9.5);

42.4. avalie a possibilidade de articular um fórum permanente, com reuniões periódicas, para a discussão de questões afetas à segurança dos acervos, visando à melhoria da coordenação dos atores envolvidos. Consideram-se **suficientes as informações** prestadas pelo presidente da FBN em seus **comentários**, notadamente no que se refere ao compromisso de reuniões trimestrais para tratar de assuntos de segurança do acervo, e se retira a proposta de recomendação (peça 19, fl. 8, item 46.9.7);

42.5. avalie a possibilidade de realizar um evento anual de capacitação sobre a temática de segurança do acervo, envolvendo os atores de caráter operacional. Consideram-se **suficientes as informações** prestadas pelo presidente da FBN em seus **comentários**, notadamente no que se refere ao compromisso de realização do evento anual, bem como de oficinas técnicas e outras iniciativas periódicas, e se retira a proposta de recomendação (peça 19, fl. 8, item 46.9.8);

42.6. reformular as rotinas e equipamentos da recepção da Rua México, de modo a tornar o controle de acesso de pessoas e de chaves mais eficiente. Em seus **comentários**, o presidente da FBN esclarece que 'está em estudo pela área de Arquitetura da FBN a reformulação do acesso pelas portarias México e Rio Branco, em face dos novos protocolos sanitários instituídos pela Biblioteca Nacional'. Haja vista o teor inconclusivo dos comentários, em especial no que se refere à segurança do acervo, mantém-se a proposta de recomendação (peça 19, fls. 10-11, item 46.9.16);

42.7. realize um cadastramento de usuários que dispõe da credencial de leitor. Em seus **comentários**, o presidente da FBN esclarece que está em andamento a formatação de um novo sistema eletrônico para controle de acesso, ainda sem conclusão. Mantém-se a proposta de recomendação (peça 19, fl. 10, item 46.9.15);

42.8. avalie a criação de um plano de segurança orgânico. Os **comentários** do presidente da FBN corroboram a necessidade, pelo que se mantém a proposta de recomendação (peça 19);

43. Medidas nesse sentido contribuiriam para contornar as fraquezas a seguir, identificadas em levantamento de riscos:

43.1. deficiência dos mecanismos de controle social (FA25).

43.2. falhas na comunicação interna entre setores do próprio órgão ou entidade (FA28).

43.3. planejamento organizacional deficiente ou inexistente (FA33).

43.4. ausência ou insuficiência de ações voltadas para a gestão de riscos (FA35).

### **Preservação digital do acervo**

44. De capital importância para a proteção do patrimônio documental e histórico da Biblioteca Nacional é a preservação digital do acervo. A esse respeito, foi informado que a Política de Preservação Digital da Biblioteca Nacional do Brasil teve sua redação concluída e está em vias de ser aprovada formalmente (peça 10, fl. 3), sendo as principais responsabilidades atribuídas à CGPA e ao Centro de Processamento e Preservação (CPP).

45. Em seus **comentários**, no Ofício 060/2020/Presi/FBN, o presidente da FBN esclarece que, em razão do instituto do depósito legal, ‘o processo de digitalização do acervo é infinito e estará, necessariamente, defasado e em permanente atualização’. Requer a reconsideração da determinação acima a partir de informações anexas ao Ofício (peça 19, fl. 6).

46. Analisadas as informações trazidas pelo presidente da FBN, **concorda-se** que o instituto do depósito legal torna o processo de digitalização **infinito**. De fato, a entrada de cada nova produção bibliográfica para depósito, o que se constitui como um fluxo contínuo, levará à necessidade [constante] de digitalização. **Reconsidera-se parcialmente** a determinação submetida aos comentários do gestor, em função dos argumentos apresentados, de forma que o plano de ação para digitalização do acervo deva se limitar às chamadas obras raras e/ou de elevado valor histórico, a serem nominadas e identificadas pela própria FBN e informadas ao Tribunal por ocasião do monitoramento.

47. Propõe-se, portanto, **determinar** à Fundação Biblioteca Nacional que elabore plano de ação no sentido da digitalização de seu acervo de obras raras e/ou de elevado valor histórico, a ter sua execução monitorada pelo Tribunal. Nos termos da Resolução TCU 315/2020, art. 7º, § 3º, inc. I e § 4º, é necessário que o plano contenha, no mínimo: I) as ações a serem tomadas, II) os responsáveis pelas ações e III) os prazos para implementação. Propõe-se o prazo máximo de dois anos, haja vista a redução de alcance da determinação às obras raras, e se identificam, como responsáveis:

- **Rafael Alves da Silva** – Presidente da Fundação Biblioteca Nacional (FBN) – CPF 323.548.298-92;

- **Maria Eduarda Castro Magalhães Marques** – Diretora-Executiva da Fundação Biblioteca Nacional (FBN) – CPF 933.751.237-87;

- **Tânia Mara Barreto Pacheco** – Coordenadora-Geral de Planejamento e Administração (CGPA) - CPF 388.624.097-53;

- **Suely Dias** – Coordenadora-Geral do Centro de Processamento e Preservação (CPP) – CPF 323.090.907-00.

### **Conclusão**

48. Conclui-se pela pertinência e oportunidade da Representação oferecida pelo Sr. Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, na condição de membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU). A SecexTrabalho, então responsável pelo processo, em sede de processo administrativo de levantamento de riscos (TC 018.254/2018-7), já havia identificado riscos ao patrimônio e às pessoas que trabalham na Biblioteca Nacional, bem como às pessoas que utilizam seus serviços.

49. De forma geral, a revisão da estrutura normativa e as medidas administrativas referentes ao afastamento e à mitigação dos riscos identificados se mostram em andamento, mas ainda longe de serem conclusivas. Percebe-se, na situação vigente, a permanência de parte dos perigos antes identificados, apesar do tratamento já dispensado. De um ponto de vista construtivo, mostraram-se relevantes, em especial, as medidas referentes à maior integração interna entre as unidades que compõem a Biblioteca e, desde a instrução preliminar precedente, à definição mais clara de responsabilidades.

50. Sobressaiu claramente, no contexto, a importância central da Coordenação-Geral de Planejamento e Administração (CGPA), unidade à qual incumbe boa parte das medidas necessárias, mas que não pode, certamente, atuar de forma satisfatória sem apropriada sinergia interorganizacional. A atuação da CGPA deve ocupar permanentemente as atenções da

presidência e da auditoria interna, haja vista a sua relevância para a mitigação de riscos.

51. Com fundamento na Resolução/TCU 315/2020, art. 14, **caput** e § 1º, a instrução preliminar foi encaminhada à Presidência da Fundação Biblioteca Nacional (FBN) para que suprisse algumas lacunas de informação e se manifestasse construtivamente quanto à elaboração de determinações e recomendações a serem endereçadas àquela Unidade Jurisdicionada.

52. Entende-se, por fim, ser conveniente o apensamento dos presentes autos ao TC 002.650/2020-7, representação do MP/TCU em que se apura, de forma geral, a gestão da Função Cultura no âmbito do Governo Federal. O apensamento proposto tem por fundamento a Resolução/TCU 259/2014, art. 36, haja vista a conexão entre os processos.

### ENCAMINHAMENTO

53. Em razão do acima exposto, e amparada na delegação de competência (...) da SecexEducação, encaminho os autos à consideração do relator Ministro Subst. Marcos Bemquerer Costa, propondo que avalie a conveniência e a oportunidade de enviar os autos para a oitiva do MP/TCU, conforme solicitado à peça 22, e sugerindo o seguinte encaminhamento:

53.1. **determinar** à Fundação Biblioteca Nacional (FBN), com fundamento no artigo 4º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, adote as medidas a seguir, cujo cumprimento será verificado pelo Tribunal de Contas da União a partir do término do prazo estabelecido:

53.1.1. apresente **plano de segurança orgânico** que contemple os riscos referentes à infraestrutura predial, tais como incêndio, alagamento e desabamento; além dos riscos referentes a roubos, furtos e extravios de peças de acervo e patrimoniais, bem como outros riscos identificados pela entidade em relação a todos os componentes prediais do complexo da Biblioteca Nacional, com responsabilidade atribuída ao Sr. Presidente Rafael Alves da Silva, CPF 323.548.298-92, à Sra. Diretora-Executiva Maria Eduarda Castro Magalhães Marques, CPF 933.751.237-87, e à Sra. Coordenadora-Geral de Planejamento e Administração Tânia Mara Barreto Pacheco, CPF 388.624.097-53;

53.1.2. apresente **plano de ação** para digitalização de seu acervo de obras raras ou de elevado valor histórico, no prazo máximo de 2 (dois) anos, e permanência do esforço de digitalização de todo seu acervo, a partir de então, contendo, nos termos da Resolução/TCU 315/2020, art. 7º, § 3º, inc. I e § 4º, no mínimo: I) as ações a serem tomadas e II) os prazos para implementação, atribuindo-se a responsabilidade, desde logo, ao Sr. Presidente Rafael Alves da Silva, CPF 323.548.298-92, à Sra. Diretora-Executiva Maria Eduarda Castro Magalhães Marques, CPF 933.751.237-87, à Sra. Coordenadora-Geral de Planejamento e Administração Tânia Mara Barreto Pacheco, CPF 388.624.097-53, e à Sra. Coordenadora-Geral do Centro de Processamento e Preservação Suely Dias, CPF 323.090.907-00;

53.2. **recomendar** à Fundação Biblioteca Nacional (FBN), com fundamento no artigo 11 da Resolução/TCU 315/2020, que:

53.2.1. avalie a inclusão de câmeras para monitoramento por Circuito Fechado de Televisão (CFTV) nos locais onde se mostre relevante, com especial atenção a pontos cegos de vigilância;

53.2.2. avalie colocar uma repetidora da câmera do CFTV de cada acervo para a recepção do próprio acervo, via computador;

53.2.3. realize um recadastramento de usuários que dispõem da credencial de leitor;

53.2.4. reformule as rotinas e equipamentos da recepção da Rua México, de modo a tornar o controle de acesso de pessoas e de chaves mais eficiente;

53.3. **apensar** os presentes autos ao processo TC 002.650/2020-7, com fundamento na Resolução/TCU 259/2014, art. 36.”

6. Por meio do Despacho da peça 24, encaminhei os autos ao Ministério Público junto ao TCU para a manifestação daquele órgão.

7. Na peça 25, consta o Parecer do representante do **Parquet**, Procurador Júlio Marcelo de

Oliveira, por meio do qual concorda com a proposta feita pela SecexEducação, sem prejuízo de acrescentar algumas medidas ao encaminhamento então sugerido. Eis o excerto do aludido Parecer em que a matéria representada foi assim examinada:

“O Ministério Público de Contas manifesta-se, no essencial, de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica.

Como informado pela Auditora da SecexEducação, ‘a estrutura predial do complexo da Biblioteca Nacional é composta por sete imóveis, a saber, o prédio **sede**, o anexo sede (**Hemeroteca**), as salas da rua **Debret**, a **Casa da Leitura**, as instalações do Edifício **Gustavo Capanema**, o **Teleporto** e o Escritório de Direito Autoral em São Paulo (**EDA/SP**). Trata-se de estrutura espacialmente dispersa, com seis componentes prediais na cidade do Rio de Janeiro (RJ) e um na cidade de São Paulo (SP)’ (peça 23, p. 7, grifos originais).

A Auditora assinalou que a FBN dispõe de política de gestão de riscos, plano de gerenciamento de riscos, plano de integridade e plano de emergência. Contudo, quanto a esse último documento (peça 10, pp. 65/100), denominado de ‘Plano de Emergência contra Incêndio e Pânico’, consignou que foi elaborado pelo chefe da Divisão de Manutenção Administrativa, juntamente com o supervisor operacional da Brigada de Incêndio, não contando com a aprovação formal da entidade. Asseverou, também, que esse plano de emergência só se aplica às instalações principais da Biblioteca Nacional (prédio sede), e que a entidade carece de um plano de nível operacional contra roubo, furto e extravio.

Por tais motivos, a Auditora propôs a expedição de determinação para que a FBN apresente um ‘**plano de segurança orgânico** que contemple os riscos referentes à infraestrutura predial, tais como incêndio, alagamento e desabamento; além dos riscos referentes a roubos, furtos e extravios de peças de acervo e patrimoniais, bem como outros riscos identificados pela entidade em relação a todos os componentes prediais do complexo da Biblioteca Nacional’ (peça 23, p. 14).

O MP de Contas concorda com a expedição da aludida determinação, pois o estabelecimento de um plano de segurança mais abrangente e oficial permitirá um melhor gerenciamento dos riscos de danos ao patrimônio da Biblioteca Nacional.

A fim de prevenir incêndios e alagamentos, a FBN informou que os imóveis da sede, da Hemeroteca (anexo sede), da rua Debret e da Casa de Leitura estão equipados com extintores de incêndio aderentes às recomendações do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (CBMERJ) e possuem contrato vigente com empresa de manutenção para as instalações elétricas, sanitárias e hidráulicas e para o ar condicionado. Especificamente quanto ao prédio sede, informou haver um centro de controle de segurança e prevenção para combate a incêndio, um sistema de detecção e alarme de incêndio, além de três brigadistas com permanência de 24 horas diárias. Quanto ao Edifício Gustavo Capanema, informou estar em fase de obras de conservação e restauro sob a responsabilidade do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), tendo seu acervo sido transferido para o Teleporto. Aduziu que o Teleporto também está sendo administrado pelo Iphan e que o Escritório de Direito Autoral em São Paulo é uma sala emprestada da Fundação Nacional de Artes (Funarte).

Especificamente sobre a questão da regularização junto ao CBMERJ, as informações prestadas pela FBN, em 6/4/2020, foram as seguintes (peça 10, pp. 12/3, grifou-se):

• PRÉDIO SEDE DA FBN:

Referente ao Certificado de Aprovação das Obras de Prevenção e Combate a Incêndio Do Projeto Prédio Sede da FBN aprovado em 16/08/2018 com Laudo de Exigências 00260/18 com prazo de execução de 03 (três) anos, estamos aguardando a implementação das recomendações do IPHAN-RJ pela Empresa contratada para execução das obras para adequação do Projeto de Prevenção e Combate a Incêndio junto ao CBMERJ e posteriormente iniciar a execução das obras. Após o término da execução das obras, poderemos solicitar a emissão do certificado de aprovação junto ao CBMERJ.

- CASA DA LEITURA:

Estamos aguardando o término da análise do anteprojeto apresentado pela FBN junto ao CBMERJ e a emissão do respectivo laudo de exigência para iniciar a futura contratação da execução das obras de prevenção e combate a incêndio.

- PRÉDIO ANEXO:

O Prédio Anexo já possui um anteprojeto aprovado pelo CBMERJ e respectivo Laudo de Exigências, estamos aguardando apenas a designação de recursos para uma futura Licitação das Obras de Prevenção e Combate a Incêndio. O certificado de aprovação somente será emitido após o término da execução das obras de prevenção e combate a incêndio.

- SALAS RUA DEBRET:

As salas estão situadas em um prédio comercial que, no momento, encontra-se executando as obras de prevenção e combate a incêndio com recursos condominiais, sendo que a certificação deverá ser emitida para o condomínio ao término das obras.

Percebe-se, pois, que os imóveis acima listados ainda não estão regularizados junto ao CBMERJ, já que não contam com o Certificado de Aprovação (CA), que é ‘o documento que certifica que as edificações e áreas de risco estão regularizadas, após a comprovação do cumprimento das medidas de segurança contra incêndio e pânico exigidas’ (disponível em: <http://www2.cbmerj.rj.gov.br/para-o-cidadao/regularizacao/saiba-como-se-regularizar>). Para o prédio sede e o prédio anexo (Hemeroteca), existe, por enquanto, apenas o Laudo de Exigências (LE), que é ‘o documento expedido pelo CBMERJ como resultado da análise e aprovação do Projeto de Segurança Contra Incêndio e Pânico, no qual constam as medidas de segurança contra incêndio e pânico projetadas para uma edificação, estabelecimento, área de risco ou agrupamento’ (disponível em: <http://www2.cbmerj.rj.gov.br/para-o-cidadao/regularizacao/saiba-como-se-regularizar>). Outrossim, na data de 6/4/2020, as obras de prevenção e combate a incêndio no prédio sede, no prédio anexo e na Casa de Leitura ainda não haviam sido iniciadas.

Nos comentários do gestor acerca da instrução preliminar, o presidente da FBN, em 4/9/2020, informou o seguinte quanto à realização de obras de prevenção de incêndio no prédio sede e no prédio anexo (peça 19, p. 5):

A FBN tem grande satisfação em reportar a este TCU as suas medidas atinentes ao tema: participou de edital, no exercício de 2018, de obras de infraestrutura predial, que permitiram o recebimento de recursos através do Fundo de Direitos Difusos do Ministério da Justiça para custear as seguintes despesas, processo encaminhado e finalizado com prioridade pela atual administração em dezembro de 2019: TED 31 – obras de modernização do sistema de combate a incêndios, iluminação e sinalização de emergência do prédio sede da FBN. As obras visam à implantação do projeto aprovado no CBMERJ, ampliação do sistema existente no edifício para conformidade com as normas vigentes segundo laudo de exigências LE-00260/18 (anexo I), cronograma de execução (anexo II). TED 40 – OBRAS CIVIS de instalações prediais e equipamentos necessários ao funcionamento do pavimento térreo e segundo andar do prédio anexo da FBN, além da recuperação das fachadas, esquadrias e cobertura da edificação com cronograma de execução (anexo III).

Analisando-se o teor dos anexos II e III, citados no trecho acima transcrito (peça 19, pp. 68/70), verifica-se que o cronograma da reforma do prédio anexo da FBN (Termo de Execução Descentralizada - TED 40) é de janeiro/2020 a julho/2021, e o cronograma das obras do prédio sede (TED 31) é de dezembro/2019 a fevereiro/2021.

Dada a aparente contradição entre as informações prestadas à peça 10, no sentido de que as obras não haviam sido iniciadas, e as informações contidas nos cronogramas apresentados à peça 19, que indicam início das obras em dezembro/2019 (prédio sede) e em janeiro/2020 (prédio anexo), o MP de Contas entende que deve ser determinado à FBN que, no prazo de 15 dias,

informe ao TCU qual é a situação atual da realização das obras para o atendimento aos Laudos de Exigências (LE) do CBMERJ referentes aos prédios sede e anexo (Hemeroteca) e qual é o prazo previsto para obtenção dos respectivos Certificados de Aprovação (CA), devendo encaminhar a esta Corte os cronogramas atualizados das referidas obras.

No que tange à segurança contra roubos, furtos e extravios, a FBN informou que, no período de 2015 a 2019, houve apenas um furto de material bibliográfico, em 2018, por parte de servidor da FBN, tendo sido instaurado Processo Administrativo Disciplinar (PAD) (processo 01430.000409/2018-66), que contém relatório conclusivo da comissão do PAD. Também informou que, nesse período, houve obras importantes que foram recuperadas (peça 10, p. 7). Além disso, descreveu os procedimentos adotados para a prevenção de roubos, furtos e extravios, mencionando também o plano para ampliação da digitalização dos acervos (peça 10, pp. 3/4).

Sobre o tema, a SecexEducação propõe a expedição de quatro recomendações, além de uma determinação voltada à elaboração de plano de ação para a digitalização, no prazo de 2 anos, do acervo de obras raras ou de elevado valor histórico, e para a continuidade do esforço de digitalização do restante do acervo.

O MP de Contas concorda integralmente com as aludidas propostas de recomendação e de determinação, pelos motivos expressos no pronunciamento à peça 23.

Em conclusão, entende-se que a representação merece ser conhecida e julgada procedente, expedindo-se as determinações e recomendações propostas pela unidade técnica, com a determinação adicional sugerida neste parecer.

### III

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de o Tribunal:

- a) conhecer da representação e julgá-la procedente;
- b) determinar à Fundação Biblioteca Nacional (FBN), com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que adote as medidas a seguir, cujo cumprimento será verificado pelo Tribunal de Contas da União a partir do término do prazo estabelecido:
  - b.1) no prazo de 120 dias, apresente plano de segurança orgânico que contemple os riscos referentes à infraestrutura predial, tais como incêndio, alagamento e desabamento, além dos riscos referentes a roubos, furtos e extravios de peças de acervo e patrimoniais, bem como outros riscos identificados pela entidade em relação a todos os componentes prediais do complexo da Biblioteca Nacional, com responsabilidade atribuída ao Presidente Rafael Alves da Silva (CPF 323.548.298-92), à Diretora-Executiva Maria Eduarda Castro Magalhães Marques (CPF 933.751.237-87) e à Coordenadora-Geral de Planejamento e Administração Tânia Mara Barreto Pacheco (CPF 388.624.097-53);
  - b.2) no prazo de 120 dias, apresente plano de ação para digitalização de seu acervo de obras raras ou de elevado valor histórico, no prazo máximo de 2 anos, e permanência do esforço de digitalização de todo seu acervo, a partir de então, contendo, nos termos da Resolução TCU 315/2020, art. 7º, § 3º, inc. I e § 4º, no mínimo, as ações a serem tomadas, e os prazos para implementação, atribuindo-se a responsabilidade, desde logo, ao Presidente Rafael Alves da Silva (CPF 323.548.298-92), à Diretora-Executiva Maria Eduarda Castro Magalhães Marques (CPF 933.751.237-87), à Coordenadora-Geral de Planejamento e Administração Tânia Mara Barreto Pacheco (CPF 388.624.097-53), e à Coordenadora-Geral do Centro de Processamento e Preservação Suely Dias (CPF 323.090.907-00);
  - b.3) no prazo de 15 dias, informe ao TCU qual é a situação atual da realização das obras para o atendimento aos Laudos de Exigências (LE) do CBMERJ referentes aos prédios sede e anexo (Hemeroteca) e qual é o prazo previsto para obtenção dos respectivos Certificados de Aprovação (CA), devendo encaminhar a esta Corte os cronogramas atualizados das referidas obras;
- c) recomendar à Fundação Biblioteca Nacional (FBN), com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que:

- c.1) avalie a inclusão de câmeras para monitoramento por Circuito Fechado de Televisão (CFTV) nos locais onde se mostre relevante, com especial atenção a pontos cegos de vigilância;
- c.2) avalie colocar uma repetidora da câmera do CFTV de cada acervo para a recepção do próprio acervo, via computador;
- c.3) realize um recadastramento de usuários que dispõem da credencial de leitor;
- c.4) reformule as rotinas e equipamentos da recepção da Rua México, de modo a tornar o controle de acesso de pessoas e de chaves mais eficiente;
- d) apensar os presentes autos ao processo TC 002.650/2020-7, com fundamento na Resolução TCU 259/2014, art. 36.”

É o Relatório.

## PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trago à apreciação deste Colegiado Representação formulada pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, membro do Ministério Público junto ao TCU, acerca de possíveis fragilidades e riscos das condições de segurança do patrimônio, dos servidores e do público frequentador da Fundação Biblioteca Nacional – FBN (peça 1).

2. O representante, em apertada síntese, destaca que, embora a FBN tenha instituído um comitê para elaboração do planejamento estratégico, não há registro de implantação de plano de emergência, em especial com o treinamento de servidores contra incêndios, alagamentos, roubos/furtos e outros sinistros, além de informar que o acervo bibliográfico e documental está sujeito a outros riscos, como a deterioração por bolor/mofo e ação de insetos, abordando também questões relativas a obras emergenciais que garantam a segurança das pessoas e do acervo depositado, bem como a equipamentos de segurança específicos e dentro dos padrões técnicos e prevenção de riscos na FBN (peça 1).

3. Nesse contexto, o representante requer ao Tribunal que receba o documento como Representação e autorize a realização de uma ampla avaliação dos riscos no que tange à proteção e preservação do acervo e à segurança dos servidores e frequentadores da Biblioteca Nacional (peça 1).

4. A instrução processual destes autos teve início na extinta Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais – SecexTrabalho, com a realização de diligência e levantamento de informações sobre a matéria ora representada (peças 6 e 7).

5. E, em razão de alteração estrutural das unidades do TCU (Resolução/TCU 324/2020 e Portaria Segecex/TCU 4/2021), a aludida fase de instrução foi concluída pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – SecexEducação, que examinou, na peça 23, a manifestação do Presidente da FBN sobre a versão preliminar da proposta de encaminhamento que lhe fora apresentada, nos termos do art. 14 da Resolução/TCU 315/2020, visando à construção participativa das deliberações do TCU.

6. Ao final, a secretaria especializada formulou proposta ao Tribunal que contempla determinação à FBN para que, em prazo fixado, apresente ao TCU plano de segurança orgânico referente aos riscos relativos à estrutura predial, a peças do acervo e do patrimônio, e a outros riscos identificados pela própria entidade, bem como plano de ação para digitalização do acervo de obras raras ou de elevado valor histórico. Também sugeriu a expedição de recomendações sobre medidas de segurança (peça 23, p. 14 e 15; e peça 26).

7. Em atenção à oitiva que solicitei (peça 24), o Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, concordou integralmente com as determinações e recomendações sugeridas pela SecexEducação, e acrescentou ao encaminhamento formulado pela unidade técnica duas medidas (peça 25, p. 5 e 6): i) conhecimento e procedência da Representação; e ii) determinação à FBN para que informe ao TCU qual é a situação atual da realização das obras para o atendimento aos Laudos de Exigências – LE do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro – CBMERJ referentes aos prédios sede e anexo (Hemeroteca) e qual é o prazo previsto para a obtenção dos respectivos Certificados de Aprovação – CA, devendo encaminhar a esta Corte os cronogramas atualizados das referidas obras.

ii

8. Anoto, desde logo, que, com base nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, o Tribunal pode conhecer do documento da peça 1 como Representação, eis que atendidos os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie, mormente quanto à legitimidade do autor e aos indícios de irregularidade consistentes na fragilidade e nos riscos das condições de segurança do patrimônio da FBN.

9. Quanto ao pedido formulado na representação para que o Tribunal “autorize a realização de uma ampla avaliação dos riscos no que tange à proteção e preservação do acervo e à segurança dos servidores e frequentadores da referida fundação”, observa-se que o seu conteúdo em muito se aproxima de solicitação de auditoria, para o qual inexistente amparo legal e regimental que a sustente (v.g.: Acórdão 100/2009 – Plenário e Acórdão 2.714/2019 – Plenário, ambos do rel. Min. Benjamin Zymler).

10. De acordo com as disposições dos arts. 230 e 232 do Regimento Interno/TCU, dentre o rol

dos legitimados a solicitar a realização de auditoria e inspeção não estão contemplados os membros do Ministério Público junto ao TCU, sendo competentes para requerer tal procedimento, além do próprio Tribunal, os presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, e de comissões do Congresso Nacional.

11. Não obstante tal pedido, o exame da matéria ora representada conduz à necessidade de se adotarem, desde logo, providências concretas, por parte desta Corte de Contas, diante dos indícios de irregularidade nas condições de segurança afetas à FBN, que dispensam análise mais aprofundada sobre a natureza do pedido feito na peça exordial.

iii

12. No mérito, acolho integralmente as manifestações da SecexEducação e do Ministério Público junto ao TCU, no sentido de considerar procedente a presente Representação e de expedir as determinações e as recomendações sugeridas.

13. A unidade especializada, ao instruir o feito, destacou estudo pré-existente realizado nos autos do TC 018.254/2018-7, processo administrativo de produção de conhecimento com o objetivo de apurar riscos acerca dos órgãos vinculados à Função Cultura, no qual foram identificados dois riscos afetos à FBN com pertinência ao conteúdo desta Representação, os quais reproduzo a seguir, com a numeração originalmente adotada no aludido processo administrativo:

“**Risco 8:** devido ao planejamento organizacional deficiente ou inexistente; a falhas na comunicação interna entre setores do próprio órgão ou entidade; ao sistema informatizado inexistente, inadequado ou desconhecido; à deficiência dos mecanismos de controle social; a falhas na comunicação com outros órgãos e entidades e à ausência ou insuficiência de ações voltadas para a gestão de riscos, **poderá acontecer fragilização da segurança física organizacional na gestão da Biblioteca Nacional (BN), podendo levar à perda de bens culturais por roubo, furto ou extravio**, impactando negativamente no cumprimento da missão institucional.

**Probabilidade:** em razão da convergência de diversas fraquezas e ameaças, do histórico e da verificação em visita **in loco**, é muito provável a sua ocorrência.

**Impacto:** uma vez que o risco, caso materializado, compromete a maior parte dos objetivos institucionais, trata-se de risco de impacto alto.

**Risco 9:** devido ao planejamento organizacional deficiente ou inexistente; a falhas na comunicação com outros órgãos e entidades e à ausência ou insuficiência de ações voltadas para a gestão de riscos, poderá acontecer **fragilização da estrutura predial na gestão da Biblioteca Nacional (BN), podendo levar à perda de bens culturais por sinistros estruturais**, impactando negativamente no cumprimento da missão institucional.

**Probabilidade:** em razão da convergência de diversas fraquezas e ameaças, do histórico e da verificação em visita **in loco**, é muito provável a sua ocorrência.

**Impacto:** uma vez que o risco, caso materializado, compromete quase totalmente os objetivos institucionais, trata-se de risco de impacto muito alto.”

14. Em decorrência dos dois riscos apontados e da resposta da diligência encaminhada à FBN, a unidade instrutiva analisou as condições de segurança e concluiu que a referida entidade tem se empenhado para, mediante a revisão da estrutura normativa e a adoção de medidas administrativas, afastar e mitigar os riscos identificados, apesar de ainda não ter alcançado plenamente tal intento.

15. Dois pontos importantes tiveram significativo aperfeiçoamento desde a constatação desses mencionados riscos.

16. O primeiro refere-se à maior integração interna entre as unidades que compõem a FBN, com destaque para a relevância do papel central da Coordenação-Geral de Planejamento e Administração, responsável por boa parte das medidas necessárias, mas que precisa da constante interação com as demais unidades daquela Fundação para as ações de mitigação dos riscos referentes às condições de segurança.

17. O segundo diz respeito à definição das responsabilidades individuais nesse contexto dos planos de segurança.

18. É importante anotar que a FBN conta com estrutura normativa sobre condições de segurança. A entidade dispõe de política de gestão de riscos, aprovada pela Portaria/FBN 43/2019 (peça 10, p. 239/241); plano de gerenciamento de riscos (peça 10, p. 128/238), para avaliação abrangente e sistemática dos riscos ao patrimônio da organização, de forma a estabelecer prioridades para a ação e a alocação de recursos; e plano de integridade, aprovado pela Portaria/FBN 152/2018 (peça 10, p. 242/259), que visa a tratar os diversos riscos identificados e a estabelecer responsabilidades.
19. A referida entidade tem rol dos responsáveis expressamente designados para as implementações da política de gestão de riscos, do plano de gerenciamento de riscos e do plano de integridade, o que evidencia o avanço significativo na definição dos responsáveis envolvidos com a política e as ações de segurança.
20. Não obstante, o plano de emergência contra incêndio e pânico (peça 10, p. 260/292), integrante da política de gestão de riscos, apresenta, segundo a unidade instrutiva, sérias deficiências.
21. O plano de emergência estabelece procedimentos técnicos e administrativos a serem seguidos em situação emergencial, e, para tanto, relaciona ações planejadas para evitar ou mitigar suas consequências indesejáveis. É um documento opinativo, haja vista ser de iniciativa individual do chefe da Divisão de Manutenção Administrativa juntamente com o supervisor operacional da Brigada de Incêndio, e que abrange somente as instalações da sede da FBN, situadas na Avenida Rio Branco, 219, na cidade do Rio de Janeiro.
22. Além da aplicabilidade restrita ao prédio sede da Biblioteca Nacional, há falta de aprovação formal da aludida entidade e de designação de um responsável por sua operacionalização e implementação, de forma a constituir um plano de segurança orgânico capaz de abranger todas as edificações que compõem a FBN.
23. A unidade técnica ainda observa insuficiência resultante da falta de um plano de nível operacional contra sinistros do tipo roubo, furto e extravio, e, também, contra incêndio e alagamento, haja vista que o “plano de emergência contra incêndio e pânico” retromencionado não tem aprovação oficial da FBN.
24. A propósito, cabe mencionar que a estrutura predial do complexo da aludida Fundação é integrada por sete imóveis esparsamente localizados: prédio sede (Avenida Rio Branco, 219, Rio de Janeiro, já indicado alhures); anexo da sede, chamado de Hemeroteca (Rua Rodrigues Alves, 509, Gamboa, Rio de Janeiro); salas da Rua Debret (9º andar e salas 608 a 610, 616 a 618, 803 a 805 e 808 a 812, Rio de Janeiro); Casa da Leitura (Rua Pereira da Silva, 90, Laranjeiras, Rio de Janeiro); Edifício Gustavo Capanema (Rua da Imprensa, 16, Centro, Rio de Janeiro); Teleporto (Avenida Presidente Vargas, 3131, 7º andar, Centro, Rio de Janeiro); e Escritório de Direito Autoral (Alameda Nothmann, 1058, Campos Elíseos, São Paulo).
25. O prédio sede, a Hemeroteca, as salas da Rua Debret e a Casa da Leitura contam com equipamentos de segurança, como extintores de incêndio, segundo as normas do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro – CBMERJ, e com contratos vigentes com empresas de manutenção das instalações elétricas, sanitária e hidráulica para prevenir alagamentos e outros sinistros. O prédio sede está melhor equipado, com hidrantes, centro de controle e de segurança e prevenção para combate a incêndio, sistema de detecção e alarme de incêndio (tipo aspiração, **beam** e térmico), casa de máquinas de incêndio e hidrantes de passeio, e brigadistas presentes 24 horas diárias.
26. No anexo do prédio sede, por ocasião do levantamento de informações nos autos do TC 018.254/2018-7, verificou-se a falta de câmeras para monitoramento pelo CFTV – Circuito Fechado de Televisão, mesmo com o esforço do gestor para obter a melhor solução tendo em vista as peculiaridades do prédio construído no início do século XX, com suas complexidades e volumetria, sendo necessárias adaptações constantes para que haja total cobertura. Para tal ponto, cabe expedir as recomendações sugeridas.
27. O Edifício Gustavo Capanema não tem acervo e está em obras de conservação e restauro sob a responsabilidade do Iphan – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. O Teleporto é também administrado pelo Iphan e guarda o acervo que antes se encontrava no Edifício Gustavo

Capanema. E, por fim, o Escritório de Direito Autoral em São Paulo consiste numa sala emprestada da Fundação Nacional de Artes – Funarte, para a qual não há previsão de obras de implementação de sistema de prevenção e combate a incêndio, mas há negociação entre as entidades para a organização condominial e rateio de despesas.

28. Sem embargo das medidas preventivas já adotadas pela FBN e que vêm sendo aperfeiçoadas ao longo do tempo, não é demais ressaltar que tal entidade carece ainda de um plano de segurança para todos os imóveis e acervos que a compõem, e, claro, tal documento, pela sua inestimável importância, deve ser devidamente aprovado pela referida Fundação.

29. No que se refere à regularização dos imóveis quanto ao alvará de segurança predial junto ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro – CBMERJ, a situação é diferente para cada imóvel, como apurou a unidade técnica. Prédio sede, Hemeroteca e Casa da Leitura aguardam solução junto ao CBMERJ para início de obras para a implementação de sistema de prevenção e combate a incêndio, enquanto as salas da rua Debret já estão em obras.

30. De todo modo, a Biblioteca Nacional informou que tem atuado junto ao CBMERJ e ao IPHAN/RJ para desembaraçar os processos, a fim de que não haja mais pendências referentes à segurança das instalações contra incêndio, mas a certificação de segurança predial será emitida somente após a implementação de todas as medidas exigidas pelo CBMERJ.

31. Não obstante tais informações, o representante do Ministério Público junto ao TCU anotou em seu parecer possível contradição entre as informações prestadas pela FBN (à peça 10), que indicavam que as obras de prevenção ainda não haviam sido iniciadas, e as constantes da peça 19, que, segundo os cronogramas, noticiavam o início das obras para dezembro/2019 (prédio sede) e janeiro/2020 (anexo – Hemeroteca). Nesse caso, o melhor é esclarecer a questão junto à aludida Fundação, mediante determinação para que encaminhe ao TCU informações da situação atual dessas obras, tal como sugerido pelo **Parquet**.

32. Quanto à segurança contra roubo, furto e extravio, além da revisão dos normativos pertinentes pela FBN, é importante ressaltar o uso de câmeras de vídeo em circuito fechado de televisão (CFTV) para inibir a ocorrência desses tipos de sinistro.

33. Após avaliar os dados coletados nos autos do TC 018.254/2018-7 e a manifestação do Presidente da Fundação Biblioteca Nacional, a unidade técnica sugeriu recomendar à entidade a adoção de medidas preventivas contra roubo, furto e extravio, no afã de otimizar ainda mais o uso das câmeras e de tornar mais eficiente o controle do acesso de pessoas e o uso de chaves.

34. Uma recomendação diz respeito à avaliação da instalação de uma repetidora da câmera do CFTV de cada acervo no computador da sua correspondente recepção. Com tal procedimento, eventual tentativa de roubo e/ou furto poderia ser identificada logo na recepção do próprio acervo.

35. A outra recomendação diz respeito à reformulação de rotinas e de equipamentos da recepção da Rua México (prédio sede), de modo a tornar o controle de acesso de pessoas e de chaves mais eficiente. A Biblioteca Nacional informou estar em andamento estudo pela área de arquitetura da entidade sobre a reformulação do acesso pelas portarias da Rua México e da avenida Rio Branco, em face dos novos protocolos sanitários instituídos pela própria entidade. Entretanto, como não consta dos autos informação sobre o desfecho desse estudo, cabe expedir a recomendação.

36. E a derradeira recomendação refere-se à realização de um recadastramento dos usuários. A Fundação informou que está em sua pauta a formatação de um novo sistema eletrônico para controle de acesso das pessoas e para atualização do cadastro existente. O cadastro atualizado dos usuários é de inegável relevância à segurança das pessoas que frequentam a FBN e aos acervos da aludida entidade. Tendo em vista que a Fundação não mencionou prazos para a conclusão e a implantação desse novo sistema eletrônico, cabe expedir a recomendação nos termos indicados pela unidade técnica.

37. Apesar de haver medidas já implementadas nas unidades da FBN para prevenção de incêndios, alagamentos e sinistros, como citei alhures, e também contra roubo, furto e extravio, o fato é que a aludida Fundação carece de um plano de segurança orgânico, devidamente aprovado, capaz de abranger, com a técnica e detalhamento necessários, todos os sete imóveis que compõem a estrutura

predial da entidade e de assegurar eficiência, eficácia e efetividade máxima em sua implementação.

38. Por fim, sobre a questão da preservação digital do acervo, assiste razão à FBN ao afirmar que o processo de digitalização do acervo é infinito quando se tem o instituto do depósito legal, de fluxo contínuo, nos termos das Leis 10.994/2004 e 12.192/2010, que, respectivamente, regulamentam o depósito legal de publicações e de obras musicais, na Biblioteca Nacional, objetivando assegurar o registro e a guarda da produção intelectual e musical nacional. Na verdade, a digitalização do acervo da FBN constitui atividade contínua e normal realizada pela entidade.

39. Nesse contexto, considero acertado o ajuste feito pela unidade técnica nos termos da determinação sugerida com relação ao plano de ação de digitalização do acervo das obras raras e/ou de elevado valor histórico, que deverá ser monitorado pelo TCU.

40. Por fim, conforme já anotado alhures, acolho os pareceres exarados nos autos, no sentido de que o Tribunal conheça desta Representação e a considere, no mérito, procedente, expedindo-se as determinações e recomendações sugeridas pela unidade técnica e pelo **Parquet**.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de junho de 2021.

MARCOS BEMQUERER COSTA  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 1439/2021 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 040.676/2019-6.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Paulo Soares Bugarin.
4. Unidade Jurisdicionada: Fundação Biblioteca Nacional – FBN.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto.
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação formulada pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União – MP/TCU, acerca das condições de segurança do patrimônio, dos servidores e do público frequentador da Fundação Biblioteca Nacional.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente Representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar à Fundação Biblioteca Nacional, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que adote as seguintes medidas:

9.2.1. no prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar da notificação desta deliberação, apresente ao Tribunal:

9.2.1.1. plano de segurança orgânico que contemple os riscos referentes à infraestrutura predial, tais como incêndio, alagamento e desabamento, além dos riscos referentes a roubos, furtos e extravios de peças do acervo e patrimoniais, bem como outros riscos identificados pela entidade em relação a todos os componentes prediais do complexo da Biblioteca Nacional, com a delimitação de responsabilidade atribuída ao Presidente Rafael Alves da Silva (CPF 323.548.298-92), à Diretora-Executiva Maria Eduarda Castro Magalhães Marques (CPF 933.751.237-87) e à Coordenadora-Geral de Planejamento e Administração Tânia Mara Barreto Pacheco (CPF 388.624.097-53);

9.2.1.2. plano de ação para digitalização de seu acervo de obras raras ou de elevado valor histórico, no prazo máximo de 2 (dois) anos, e permanência do esforço de digitalização de todo seu acervo, a partir de então, contendo, nos termos da Resolução/TCU 315/2020, art. 7º, § 3º, inciso I e § 4º, no mínimo, as ações a serem tomadas e os prazos para implementação, atribuindo-se a responsabilidade, desde logo, ao Presidente Rafael Alves da Silva (CPF 323.548.298-92), à Diretora-Executiva Maria Eduarda Castro Magalhães Marques (CPF 933.751.237-87), à Coordenadora-Geral de Planejamento e Administração Tânia Mara Barreto Pacheco (CPF 388.624.097-53), e à Coordenadora-Geral do Centro de Processamento e Preservação Suely Dias (CPF 323.090.907-00);

9.2.2. no prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação desta deliberação, informe a este Tribunal qual é a situação atual da realização das obras para o atendimento aos Laudos de Exigências (LE) do CBMERJ referentes aos prédios sede e anexo (Hemeroteca) e qual é o prazo previsto para obtenção dos respectivos Certificados de Aprovação (CA), devendo encaminhar a esta Corte os cronogramas atualizados das referidas obras;

9.3. recomendar à Fundação Biblioteca Nacional (FBN), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que:

9.3.1. avalie a inclusão de câmeras para monitoramento por Circuito Fechado de Televisão (CFTV) nos locais onde se mostre relevante, com especial atenção a pontos cegos de vigilância;

9.3.2. avalie colocar uma repetidora da câmera do CFTV de cada acervo para a recepção do próprio acervo, via computador;

9.3.3. realize cadastramento de usuários que dispõem da credencial de leitor;

9.3.4. reformule as rotinas e os equipamentos da recepção da Rua México (prédio sede da FBN, na cidade do Rio de Janeiro), de modo a tornar o controle de acesso de pessoas e de chaves mais eficiente;

9.4. apensar os presentes autos ao processo TC 002.650/2020-7, com fundamento no art. 36 da Resolução/TCU 259/2014.

10. Ata nº 21/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/6/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1439-21/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Jorge Oliveira.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

(Assinado Eletronicamente)

**ANA ARRAES**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

**MARCOS BEMQUERER COSTA**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**LUCAS ROCHA FURTADO**  
Procurador-Geral, em exercício