



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC- 12913/20

Representação contra Conselheiro do TCE-PB. Alegações de descumprimento de norma administrativa. Ausência de fundamentação legal a embasar a pretensão do representante. Postulação calcada em elementos retóricos. Arquivamento.

DECISÃO SINGULAR – DSPL – TC - 0054/2021

RELATÓRIO:

Versa o presente processo sobre Representação contra o Conselheiro Antônio Gomes Vieira Filho, membro do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, formalizada pelo senhor Danilo Soares Leite, devidamente qualificado nos autos, por meio do Documento TC nº 82649/19, posteriormente convertido no Processo TC nº 12913/20. Na sustentação de seu pleito, o representante alegou pretensa “falha administrativa”, “abuso de autoridade”, ofensa ao “direito de receber informações” e ao “princípio da urbanidade”, bem como sujeição a “constrangimento ilícito”, fatos que teriam ocorrido durante encontro entre Representante e Representado, no dia 09/12/2019.

Trânsito pelo Órgão Ouvidor, que solicitou a remessa à Corregedoria do TCE-PB – unidade com competência regimental para processar reclamações que envolvam Conselheiros, Conselheiros Substitutos, Procuradores e Servidores da Casa¹ –, que, por seu turno, acatou a Representação, sugerindo a formalização de processo específico para apuração dos fatos declarados, encaminhamento este chancelado pela Consultoria Jurídica desta Corte.

Ato contínuo, encartada única manifestação do Representado no curso do Processo, na forma de despacho, noticiando a existência de ações semelhantes intentadas pelo Representante nas esferas cível e criminal, sobre as quais expressamente solicitado posicionamento da Consultoria Jurídica do TCE-PB. Também sugerida a oitiva de servidores do gabinete do Representado, que presenciaram o infortunado encontro.

Exposições dos servidores Margarida Maria Belarmino de Sena, Chefe de Gabinete, José Emanuel de Amorim Rodrigues e Jose Dênis Torquato Alves, Assessores Técnicos, com conteúdo semelhante, onde destacados, em apertada síntese, que, ao final da audiência do dia 09/12/2019, teria o Representado pedido ao Representante que se retirasse de seu gabinete, irritado pelo fato de ver o voto proferido em outro processo – o TC nº 3634/19² – ser questionado quanto ao mérito.

Seguindo determinação do então Conselheiro Corregedor, foram integrados ao caderno processual eletrônico os autos da Ação Penal nº 0803247-09.2019.8.15.2002, ensejada por Notícia-Crime apresentada pelo senhor Danilo Soares Leite e acolhida por Magistrado do Juizado Especial Criminal de João Pessoa. Na visão do Querelante, teria ele sido vítima da conduta tipificada no artigo 146 do Código Penal, que trata de constrangimento ilegal.

¹ Não obstante a inicial do Documento TC nº 82649/19 ter sido expressamente intitulada representação e possuir todas as características de tal instituto, foi indevidamente acolhida como denúncia. A devida correção foi feita no ato de constituição do presente Processo.

² O Processo TC nº 3634/19 tratou de denúncia feita pelo senhor Danilo Soares Leite contra o Pregão Presencial nº 011/2018, certame conduzido pelo TCE-PB. Segundo informações da inicial, a denúncia buscou coibir “irregularidades, ilegalidades e conduta improba praticada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, através de seu Pregoeiro e Comissão de Licitação durante e após a realização do certame”.

Nova manifestação do Órgão de Correição (Relatório nº 052/2020), com a compilação da documentação solicitada, ultimada pelo encaminhamento ao Conselheiro Corregedor, sem enfrentamento do mérito da Representação.

Seguindo a marcha processual, o Representante foi citado para redarguir acerca dos novos elementos dos autos, o que se materializou com a resposta ao Ofício nº 2992/2020-SECPL, onde reforçados todos os pontos da Representação inaugural, com o aditamento de agravos pessoais ao Representado.

Derradeiro ato processual do exercício de 2020, na forma de solicitação do então Corregedor à Secretaria do Tribunal Pleno, para proceder à correção do teor de certidão adicionada aos autos eletrônicos; e à cientificação do Representado sobre as novas peças processuais.

À retomada das atividades do Sinédrio de Contas paraibano, seguiu-se nova conformação de sua estrutura organizacional, com vigência programada para o biênio 2021/2022, que resultou na assunção, pelo Conselheiro Antônio Gomes Vieira Filho, do cargo de Corregedor do TCE-PB, fato que implicou a transferência da relatoria do feito ao Vice-Presidente, Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, por determinação do RITCE-PB (art. 36, V) e da RN 07/2013 (art. 5º).

Instado a se posicionar, o Ministério Público Especial, através de Cota da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, pugnou pela impertinência de manifestação do Parquet de Contas num processo cuja natureza se assemelharia a uma correição administrativa, sem qualquer relação com a jurisdição de contas ou ato de controle externo que pudesse reclamar a intervenção Ministerial.

ESCLARECIMENTOS PRELIMINARES:

Antes de enfrentar o mérito do presente processo, impende o esclarecimento de determinadas citações, feitas ao longo das peças que enfeixam a Representação, que servirão tanto para subsidiar a decisão a seguir enunciada, quanto para evidenciar os pressupostos da motivação subjacente para as ações do Representante.

Primeiramente, há que se pontuar os desdobramentos dos seguintes excertos, extraídos da Representação e das alegações finais:

Por fim, fui a Delegacia de Polícia Civil registrar boletim de ocorrência para as providências nas esferas penal e cível (fl. 5);

Ora, é sabido que o agente público pode ser responsabilizado nas três esferas (administrativa; cível e penal). Nada impedindo, portanto, que este representante busque restabelecer a justiça nestas três searas simultaneamente. Até porque, conforme relatado, aquele agente público violou a lei nestas três searas – infração administrativa tipificada no art. 50, III e VI do RN TC 02/2019, além da prática do constrangimento ilegal, art. 146 do CP. Não obstante, a prática de ato ilícito tal qual definido no Código Civil, pelos artigos 186 e 187 (fl. 121).

A pretensão descrita acima materializou-se em três provimentos: um, de natureza administrativa (Processo TC nº 12913/20); dois, de natureza jurídica, sendo um na esfera penal (Ação Penal nº 0803247-09.2019.8.15.2002), e outro na esfera cível (Ação nº 0834994-43.2020.8.15.2001).

Como se pode aduzir da síntese da tramitação processual (fls. 57/58), a citada Ação Penal resultou na intimação do Conselheiro Antônio Gomes Vieira Filho, determinada pelo Juizado Especial Criminal da Comarca de João Pessoa (fl. 90). O andamento do feito na primeira instância foi obstado a partir do reconhecimento da incompetência daquele Juízo Criminal,

por força da prerrogativa de foro estampada no artigo 105, I, “a” da Carta da República³. Muito embora a fundamentação jurídica remeta às competências originárias do Superior Tribunal de Justiça, a deliberação derradeira foi pela distribuição da Ação Penal nº 0803247-09.2019.8.15.2002 ao Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (fls. 92/93). Vale citar que os autos foram posteriormente encaminhados ao STJ, devidamente tombados em 29/05/2021 (Pet. nº 14928/DF), estando com vistas abertas ao Ministério Público Federal desde 04/06/2021.

No domínio da esfera cível, a Ação nº 0834994-43.2020.8.15.2001 tramita na 1ª Vara da Fazenda Pública de João Pessoa como processo por perdas e danos, com valor arbitrado em R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), dos quais de R\$ 50.000,00 a título de dano moral e R\$ 10.000,00 para ressarcimento de honorários advocatícios.

Do que foi exposto, pode-se resumir que o Representante, após uma alteração com o Representado, exigiu, desta Corte de Contas, a punição administrativa do Conselheiro Antônio Gomes Vieira Filho. Não satisfeito, provocou o aparato penal nacional – Juizado Criminal, TJ-PB e STJ – para exigir a condenação associada ao tipo penal, com a agravante contemplada no §1º do artigo 146 do CP, o que obrigatoriamente traz para a “cena do crime”, na condição de agentes, os três servidores do gabinete do Representado⁴. Para completar sua aspiração, exigiu dos cofres estaduais o valor de R\$ 60.000,00, para fazer frente aos supostos danos à sua moral e à sua despesa com advogados.

Feita a síntese, cumpre esclarecer mais um ponto, por diversas vezes levantados pelo Representante ao longo de suas intervenções. Trata-se do fato de o Representado ocupar, na ocasião do encontro do dia 09/12/2019, o cargo de Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. De fato, a despeito de a nomeação para o cargo de Conselheiro do TCE-PB ter ocorrido em 27/11/2019, pelo Ato Governamental nº 2999 (fl. 86), a posse viria a se consumir no dia 11/12/2019. E como lembra o ilustre administrativista José dos Santos Carvalho Filho, “a posse é o ato de investidura pelo qual ficam atribuídos ao servidor as prerrogativas, os direitos e os deveres do cargo”⁵.

Conclui-se, portanto, que os atos praticados pelo Representado no dia 09/12/2019, quaisquer que tenham sido, estão relacionados ao exercício da função de Conselheiro Substituto de Tribunal de Contas e, como tal, devem ser entendidos para fins processuais. As implicações decorrentes dessa constatação precisam ser sopesadas de acordo com a natureza dos processos.

Não há mudanças no curso da presente representação⁶. Como Conselheiro Substituto, o Representado sujeita-se a regime jurídico próprio, não se confundindo com aqueles aplicáveis a outros servidores públicos. A excepcionalidade justifica-se pela natureza da sua função. Conselheiros e Conselheiros Substitutos são agentes políticos do Estado, titulares de prerrogativas que lhe asseguram a liberdade de atuação, às quais correspondem responsabilidades proporcionais aos cargos ocupados. Dessa forma, para o deslinde desse processo, em nada contribuirá a Lei 8.112/90 (Estatuto dos Servidores Públicos Federais), como sugeriu o Representante, nem tampouco a Lei Complementar 058/2003 (Estatuto dos Servidores da Paraíba), como prescreveu a Corregedoria.

DECISÃO:

³ A prerrogativa de foro foi tema tratado em petição atravessada pela Consultoria Jurídica do TCE-PB (fls. 84/85), que ressaltou a possibilidade de a competência para processamento de eventual ação penal recair no TJ-PB, a prevalecer o recente entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da AP 937.

⁴ Não há nos autos a referência a uso de armas, que é a outra agravante listada no 146, §1º, do CP.

⁵ Manual de Direito Administrativo, 33ª Ed., 2019, fl. 668.

⁶ O mesmo não se pode dizer da tramitação do processo penal, que provavelmente será retificada pelo STJ.

Por mais detalhados que tenham sido os relatos que pretenderam trazer a esse caderno processual os fatos ocorridos em 09/12/2019, são insuficientes para traduzir as percepções dos dois atores envolvidos – Representante e Representado – em relação ao mesmo acontecimento. Percepções, por óbvio, pertencem ao campo da subjetividade. E não há a menor dúvida de que a motivação para que o primeiro se dirigisse à Central de Flagrantes da Polícia Civil paraibana, às 19h05 daquele mesmo dia, como atesta a certidão anexada na folha 67, depois de já ter passado pela Ouvidoria, Corregedoria e Ministério Público de Contas, em sequência, foi a indignação com o tratamento que alega ter recebido. Essa indignação, expressa numa das passagens dos autos como a sensação de “ser escorraçado como cão de bêbado” (fl. 6) é algo eminentemente subjetivo.

Todavia, a solução do presente processo não pode levar em conta aspectos de subjetividade. Tampouco poderá considerar afirmações para as quais inexistente qualquer elemento de prova e que parecem ter sido arroladas tão somente para ilustrar a inicial da ação penal referenciada no tópico anterior. Reservado ao Direito Penal o exame de expressões como “fui compelido mediante violência”, “fui atingido na minha liberdade individual”, ou “tive cerceada a minha capacidade de autodeterminação por meio do emprego de ação ameaçadora”. Na mesma senda, não há falar aqui de “abuso de autoridade de acordo com a Lei Federal 4.898/65”, a uma, porque tal norma já se encontrava revogada em 09/12/2019; a duas, porque a nova lei de regência – Lei Nacional 13.869/19 – nem de longe tangencia as questões abordadas pela Representação.

É de se destacar que o fato de o Representado não haver se expressado nos autos não traz quaisquer implicações sobre o caso concreto – como parece presumir o Representante na declaração feita ao final da folha 120 –, visto que não há provas objetivas a respaldar suas alegações. Não se pode conferir à revelia a presunção de legitimar afirmações ou inferências, nem muito menos demonstrar a existência de fatos constitutivos que autorizem o reconhecimento da procedência do pedido formulado no exórdio⁷.

Se já bastante evidentes os pontos que não podem ser sopesados para a resolução do presente processo, passemos ao enfrentamento do mérito, nos exatos limites demarcados pelo pedido constante da inicial, bem como pelo ordenamento normativo do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, considerando tão somente os fatos incontroversos que, como será visto, podem ser extraídos dos autos sem muitas dificuldades. O que quer, efetivamente, o Representante e por quais motivos?

Nas palavras textuais do exórdio, a pretensão é “que seja a presente recebida e o **representado intimado para responder** à presente, para, ao final, **ser-lhe imposta a penalidade administrativa**, após o regular processamento” (fl. 8). A motivação também é clara, cingindo-se ao “cometimento da infração administrativa tipificada no Art. 50, III e VI do RN TC 02/2019” (fl. 2). Os dispositivos já foram citados no caderno processual algumas vezes. Permito-me um último recorte:

Art. 50. São deveres dos Conselheiros:

[...]

III – tratar com urbanidade as partes, interessados e intervenientes, os membros do Ministério Público junto ao Tribunal, os Advogados, os servidores do Tribunal e atender aos que necessitem de informações indispensáveis a defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

IV – residir em João Pessoa, salvo autorização do Tribunal.

⁷ Apelação Cível 2000004066913001 TJ-MG.

Não havendo qualquer menção nos autos que toque a questão posta no inciso IV, é de se presumir que a causa de pedir esteja unicamente associada à falta de urbanidade supostamente demonstrada por um Membro desta Corte. E, convenhamos, se o Representado colocou o Representante para fora de seu gabinete – e isso é um fato incontroverso, pois narrado também nas três oitivas de servidores já mencionadas – decerto que configurado um ato carente de urbanidade.

Entretanto, de forma muito diversa da que acredita o Representante, uma eventual afronta à urbanidade não implica pressupor o cometimento de uma infração administrativa e muito menos habilita quem quer se seja a exigir a cominação de uma pena, como se fosse possível deduzir, no caso concreto, uma tipicidade formal administrativa. Ora, a urbanidade deve ser entendida como um “dever ser”, um dos muitos atributos a garantir padrões mínimos de conduta ética para atos praticados por Membros e Servidores do TCE-PB. E é exatamente desta forma que é citada, também, no artigo 5º, X, da Resolução Administrativa RN – TC nº 06/2013, que instituiu o Código de Ética desta Corte. Urbanidade é, pois, uma diretriz de comportamento, que deve balizar o relacionamento de Membros e Servidores entre si, com os jurisdicionados e demais envolvidos na administração e exercício do Controle Externo.

É nitidamente desarrazoada a aspiração de evocar o Direito Administrativo Sancionador – na acepção dada pelo doutor Fábio Medina Osório – por causa de um episódio que, a despeito de parecer ter saído um pouco do controle, por conta da exasperação de parte a parte, limitou-se a uma discussão pessoal. Não há, em absoluto, indícios de lesividade e ofensividade a valores albergados no pálio do Direito Administrativo. E, como bem lembra o autor acima, “a base de toda a formação teórica do Direito Administrativo é o conceito de interesse público”⁸, que evidentemente passa ao largo do animus claramente pessoal e de nítido cunho patrimonial, que levou o Representante a provocar duplamente o Poder Judiciário.

Por fim, impende retificar afirmação feita pelo Representante acerca do arquivamento do Processo 03436/2019 (fl. 122). A decisão explicitada no Acórdão AC1 – TC 00203/2020 foi adotada, de forma unânime, por Órgão Colegiado desta Corte, com a participação de membro do Ministério Público de Contas, não sendo, portanto, uma determinação monocrática. Vale dizer que, de modo análogo ao que se vê na presente Representação, o principal interessado apresentou-se como responsável técnico da empresa ARS Instalação e Manutenção, não figurando no comando societário. Registre-se que a condição de responsável técnico não está comprovada nos autos. Aberto prazo para interposição de recurso, a decisão colegiada não foi contestada, o que implicou o trânsito em julgado formal e material daquela denúncia.

Assim sendo, considerando o atual estágio da presente Representação e a competência a mim atribuída pelo exercício da função de Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, conforme dispõem o caput do artigo 5º da RN – TC nº 07/2013 e o artigo 36, V, do Regimento Interno do TCE/PB, determino, com base nos motivos anteriormente explicitados e em consonância com o artigo 4º, caput, segundo verbo, da RN – TC nº 07/2013, o arquivamento do feito. Providenciem-se as comunicações de praxe ao Representante e ao Representado.

*TCE- PB – Gabinete do Relator
Encaminhe-se*

João Pessoa, 10 de agosto de 2021.

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

⁸ *Direito Administrativo Sancionador, 7ª Ed., 2020, fl. 62*

Assinado 11 de Agosto de 2021 às 14:43



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

RELATOR