



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA

VOTO

Processo:	00191.001257/2023-83
Interessado:	FRANCISCO ANTONIO DE MAGALHÃES LARANJEIRA
Cargo:	Ex-Diretor-Presidente da Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ (PortosRio)
Assunto:	Denúncias anônimas. Suposto desvio ético decorrente do descarte de documentos públicos sem a criação de Comissão Permanente de Avaliação de Documentos e sem a observância da legislação pertinente. Suposto desvio ético decorrente do descumprimento de decisão judicial de reintegração de posse de imóvel de propriedade da PortosRio, ocupado pelo Município de Angra dos Reis/RJ.
Relator:	Conselheiro GEORGHIO ALESSANDRO TOMELIN

DENÚNCIAS ANÔNIMAS. SUPOSTO DESVIO ÉTICO DECORRENTE DO DESCARTE DE DOCUMENTOS PÚBLICOS SEM A CRIAÇÃO DE COMISSÃO PERMANENTE DE AVALIAÇÃO DE DOCUMENTOS E SEM A OBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO PERTINENTE. SUPOSTO DESVIO ÉTICO DECORRENTE DO DESCUMPRIMENTO DE DECISÃO JUDICIAL DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE DE IMÓVEL DE PROPRIEDADE DA PORTOSRIO, OCUPADO PELO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS/RJ. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. ESCLARECIMENTOS PRELIMINARES PRESTADOS. MATERIALIDADE NÃO CONSTATADA. INOCORRÊNCIA DE INFRAÇÃO ÉTICA. ARQUIVAMENTO.

I - RELATÓRIO:

1. Trata-se de duas denúncias anônimas (SUPER nº 4408541, fls. 1, e SUPER nº 4430368, fls. 6 a 7) oriundas da Plataforma Fala.Br (NUP nº 08198.004217/2022-54 e NUP nº 00106.003107/2023-26), encaminhadas à Comissão de Ética Pública (CEP), no dia 11 de julho de 2023, pela Coordenação-Geral de Admissibilidade Correcional da Controladoria Geral da União (CGAC/CGU), em face do interessado **FRANCISCO ANTONIO DE MAGALHÃES LARANJEIRA, ex-Diretor-Presidente da Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ (PortosRio)**, por supostas condutas antiéticas.

2. Nessa quadra, a primeira denúncia (SUPER nº 4408541, fls. 1), autuada no bojo do Processo nº 00191.001257/2023-83, aponta que a PortosRio, sob a direção do interessado, estaria realizando levantamento dos documentos existentes na empresa pública, com o objetivo de separar os que seriam guardados dos que seriam descartados. Em relação aos documentos a serem descartados, essa empresa pública estaria estabelecendo prazo para o descarte, "*de forma intempestiva e apressada*", sem a criação de Comissão Permanente de Avaliação de Documentos, conforme estabelece o art. 9º do Decreto nº 10.148, de 2 de dezembro de 2019, a qual, por sua vez, seria a responsável pela elaboração do Código de Classificação e da Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos, pela avaliação do acervo, pela elaboração de normas internas e pela aplicação de procedimentos relativos à eliminação de documentos. Tal situação, segundo a peça inicial, implicaria em risco de destruição indevida de

documentos. É o que se infere do relato (SUPER nº 4408541, fls. 1), transcrito abaixo:

Comunico que a Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ esta realizando um levantamento dos documentos existentes, classificando se para guarda ou descarte, estabelecendo prazo para este descarte, de forma intempestiva e apressada, sem a criação de Comissão Permanente para avaliação de documentos, conforme estabelece o art. 9º do Decreto nº 10.148, de 2 de dezembro de 2019, que seria a responsável pela elaboração do código de classificação e da tabela de temporalidade e destinação de documentos relativos as atividades-fim, pela avaliação dos documentos, elaboração de normativas internas e aplicação de procedimentos referentes a eliminação, havendo risco de destruição de documentos de forma incorreta.

3. Por sua vez, a segunda denúncia (SUPER nº 4430368), fls. 6 a 7), autuada inicialmente no Processo nº 00191.001258/2023-28 e posteriormente anexada aos autos da primeira denúncia, em razão de conexão material (SUPER nº 4430368, fls. 13), relata um suposto descumprimento, por parte do interessado, de decisão judicial para reintegração de posse de imóvel de propriedade da PortosRio, ocupado pelo Município de Angra dos Reis/RJ. Tal imóvel, denominado "Lote 8", com valor de avaliação substancial, de R\$ 109.216.000,00 (Cento e nove milhões, duzentos e dezesseis mil reais), teria sido cedido pela PortosRio a esse Município no passado, mas recentemente teria sido reivindicado pela empresa pública, e objeto de um acordo judicial entre as partes, anexado à denúncia (SUPER nº 4430368, fls. 4 a 5), no qual o Município de Angra dos Reis reconheceria os direitos da PortosRio sobre o "Lote 8" e concordaria com a sua devolução. Por sua vez, essa empresa pública renunciaria a quaisquer direitos sobre outro terreno objeto de disputa com o citado Município, denominado "Lote 4".

6. Ocorre que, segundo o denunciante, o interessado teria decidido, de forma arbitrária, manter a cessão do imóvel para o Município de Angra dos Reis, apesar do acordo judicial firmado para a devolução do bem por esse Município. É o que se conclui de transcrição parcial da denúncia (SUPER nº 4430368, fls. 6 a 9), abaixo:

O ex-diretor presidente da Companhia Docas do Rio de Janeiro, Francisco Antônio de Magalhaes Laranjeira, contrariou a decisão da justiça para reintegração de posse do imóvel do LOTE 08, avaliado pela empresa CTA - CONSULTORIA TECNICA E ASSESSORIA LTDA em R\$ 109.216.000,00 (Cento e nove milhões e duzentos e dezesseis mil reais).

Imóvel cedido à Prefeitura no passado, à Prefeitura do Município de Angra dos Reis (PMAR), mas que atualmente foi objeto de acordo a ser celebrado entre a CDRJ, PMAR e Porto São Bento para encerramento dos processos judiciais nº 5001047-89.2018.4.02.5111 e nº 5001045-22.2018.4.02.5111.

O maior absurdo esta no fato que o referido ex-diretor desprezar o principio da legalidade na gestão dos bens públicos e decidir de forma arbitrária sobre a continuidades da cessão de uso de um bem da União, como se fosse um bem pessoal.

Como sempre os bens públicos estão sendo entregues irresponsavelmente, no entanto, é público que as formas de cessão e alienação dos bens públicos as quais, para serem realizadas devem ser observadas as formalidades legais, haja vista que o patrimônio público, por existir para suprir a demanda estatal e populacional, deve ter uma proteção mais rígida, visando impedir esse tipo de abusos sobre os mesmos.

[...]

8. Nesse compasso, nos presentes autos, estão sendo apurados os seguintes fatos atribuídos ao interessado, a saber: **(i)** descarte de acervo físico documental sem a criação de Comissão Permanente de Avaliação de Documentos e sem a observância da legislação pertinente, o que implicaria no risco de destruição indevida de documentos; e **(ii)** suposto descumprimento de decisão judicial de reintegração de posse de imóvel de propriedade da PortosRio, ocupado pelo Município de Angra dos Reis.

9. Com vistas a subsidiar a adequada análise de admissibilidade das denúncias, determinei, por meio do Despacho CGAPE/SECEP (SUPER nº 4469714), que o interessado **FRANCISCO ANTONIO DE MAGALHÃES LARANJEIRA** prestasse esclarecimentos preliminares sobre os fatos imputados nas denúncia.

15. Em resposta ao OFÍCIO nº 299/2023/CGAPE/SECEP/SAJ/CC/PR (SUPER nº 4469979), a

autoridade enviou manifestação (SUPER nº 5735200), que aduz, sinteticamente, quanto às condutas detalhadas nas denúncias, o que se segue.

17. **Em relação à alegação de descarte de documentos públicos sem a criação de Comissão Permanente de Avaliação de Documentos e sem observância da legislação pertinente**, esclareceu que: **i)** a denúncia traz narrativa inverídica e diametralmente oposta à realidade dos fatos e às medidas adotadas na gestão documental da PortosRio; **ii)** ao longo dos anos de 2021 e 2022, a PortosRio promoveu a organização do seu acervo de processos físicos, de forma a possibilitar a posterior classificação dos documentos, tudo sob a supervisão de arquivista concursada da empresa, sem o descarte de qualquer documento; **iii)** em seguida, em agosto de 2022, o Ministério da Infraestrutura - Minfra, Pasta supervisora da PortosRio, firmou Acordo de Cooperação Técnica com o Arquivo Nacional para a elaboração de instrumento de gestão de arquivos, conforme OfícioCircular nº 1554/2022/SAA-SPOA/SPOA/SE, anexado aos autos (SUPER nº 4583615); **iv)** nessa enseada, o Minfra apresentou Plano de Ação para elaborar instrumentos de gestão arquivística, realização de diagnóstico dos arquivos e minuta de Código de Classificação Documental das Companhias Docas Federais; **v)** dentre as medidas indicadas na Cooperação Técnica firmada com o Arquivo Nacional, estava a constituição da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos (CPAD), providência atendida pela PortosRio na data aprazada no cronograma, conforme Portarias nºs 322 e 323, de 17 de agosto de 2022, anexadas (SUPER nº 4583621); **vi)** após análise do Minfra e do Arquivo Nacional, o Código de Classificação de Documentos e a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo dos portos públicos federais foi aprovado e publicado no Diário Oficial da União, de 7 de novembro de 2022 (SUPER nº 4583624); **vii)** após a publicação desses atos normativos, a CPAD iniciou os trabalhos de classificação dos documentos do acervo físico da PortosRios, visando a um possível descarte de parte do acervo, com a adoção dos ritos administrativos pertinentes; e **viii)** frisou, por fim, que, até a sua exoneração, em fevereiro de 2023, nenhum documento havia sido descartado.

18. **Quanto ao aludido descumprimento de decisão judicial de reintegração de posse de imóvel de propriedade da PortosRio, ocupado pelo Município de Angra dos Reis**, informou que: **i)** a denúncia foi recebida pela Coordenação Geral de Atendimento ao Cidadão da CGU e, após análise, o Auditor Federal responsável verificou que a denúncia não tratava do Lote 8 e sim do Lote 4; **ii)** em relação ao Lote 8, não existia, ao menos à época em que presidia a PortosRio, qualquer decisão judicial para a reintegração de sua posse, embora a empresa tenha ajuizado uma ação reivindicatória mesmo antes de sua nomeação como Diretor-Presidente, diante da ocupação da área pelo Município de Angra dos Reis, para a sua utilização como estacionamento público; **iii)** em se tratando do Lote 4, tampouco existia qualquer decisão de reintegração de posse; ao contrário, acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro - TJRJ é claro ao afirmar a validade do Contrato CDEPJUR nº 002/88, firmado em 1988, e que passou para o Município de Angra dos Reis a titularidade de tal área; **iv)** o acordo judicial celebrado entre a PortosRio e o Município de Angra dos Reis, mencionado na denúncia, de fato ocorreu; **v)** a sentença juntada à denúncia refere-se à homologação judicial do acordo aprovado pelo Conselho de Administração da CDRJ, órgão regimentalmente responsável pela aprovação de qualquer transação no âmbito da empresa pública (SUPER nº 4583630); **vi)** o acordo visava a regularização dos Lote 4 e 8, assegurando ao Município de Angra que a CDRJ não contestaria a titularidade do Lote 4, nos termos decididos pelo TJRJ e, em troca, esse município desocuparia de forma voluntária o Lote 8, já que pela via judicial a questão ainda levaria alguns anos para ser resolvida, considerando a longa posse do terreno pelo Município; e **vii)** ratificou que, em nenhuma hipótese, ocorreu, durante sua gestão à frente da PortosRio, qualquer descumprimento de ordem judicial de reintegração de posse, seja do Lote 4 ou do Lote 8, ou, ainda, de qualquer outro terreno pertencente à empresa pública.

19. É o sucinto relatório. Passo à análise dos fatos.

II - FUNDAMENTAÇÃO:

20. Após exame dos documentos juntados aos autos, antecipo ser possível firmar juízo de admissibilidade, conforme explico a seguir.

22. É oportuno enfatizar que, para o recebimento da denúncia, há necessidade de se perquirir a existência de justa causa, que se consubstancia nos indícios mínimos de autoria e de materialidade,

considerando que a abertura de procedimento de apuração ética tem como efeito colateral a afetação do *status dignitatis* da autoridade envolvida.

24. Outrossim, considero importante registrar que o objeto de análise da CEP é a conduta do agente público diante dos padrões éticos vigentes, portanto, o presente voto ater-se-á à análise de conduta antiética eventualmente cometida pela autoridade.

25. Inicialmente, destaca-se a competência da CEP para apurar a conduta ética das autoridades listadas no artigo 2º do CCAAF, transcrito abaixo:

"Art. 2º As normas deste Código aplicam-se às seguintes autoridades públicas:

I - Ministros e Secretários de Estado;

II - titulares de cargos de natureza especial, secretários-executivos, secretários ou autoridades equivalentes ocupantes de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, nível seis;" (destaquei)

III - presidentes e diretores de agências nacionais, autarquias, inclusive as especiais, fundações mantidas pelo Poder Público, empresas públicas e sociedades de economia mista".

27. No caso em tela, o interessado **FRANCISCO ANTONIO DE MAGALHÃES LARANJEIRA** ocupou o cargo de **Diretor-Presidente da Companhias Docas do Rio de Janeiro (PortosRio)**, com a competência da CEP firmada pelo art. 2º, inciso III, do dispositivo supracitado.

28. Portanto, restando confirmada a competência da CEP para investigar supostas infrações éticas praticada por agente público, agora passo a analisar os fatos ora relatados.

29. No caso em tela, tem-se duas denúncias anônimas que relatam supostos desvios éticos praticados pelo interessado, decorrentes do suposto descarte de documentos públicos sem a criação de Comissão Permanente de Avaliação de Documentos e sem a observância da legislação pertinente; bem como do suposto descumprimento de decisão judicial de reintegração de posse de imóvel de propriedade da PortosRio, ocupado pelo Município de Angra dos Reis.

30. Em relação aos fatos relatados, o interessado alegou, em seus esclarecimentos iniciais, que não houve qualquer desvio ético em sua conduta no caso.

31. Deveras, no que concerne à alegação de que teria realizado descarte de documentos públicos sem a criação de Comissão Permanente de Avaliação de Documentos e sem a observância da legislação pertinente, esclareceu que a PortosRio promoveu, ao longo dos anos de 2021 e 2022, a organização do seu acervo de processos físicos, de forma a gerar informações que possibilitassem a posterior classificação dos documentos. Acrescenta que, em agosto de 2022, a partir de iniciativa de sua Pasta supervisora, o Ministério da Infraestrutura (Minfra), essa empresa pública teria ainda adotado providências relativas à cooperação técnica com o Arquivo Nacional para a elaboração de instrumentos de gestão de arquivos.

32. No âmbito desse Acordo de Cooperação Técnica, explica, o Minfra desenvolveu Plano de Ação para elaborar instrumentos de gestão arquivística, com realização de diagnóstico do arquivo das empresas, e confecção de minutas de Código de Classificação Documental e de Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos das Companhias Docas federais. A PortosRio, por sua vez, constituiu Comissão Permanente de Avaliação de Documentos (CPAD), em atendimento à recomendação do Arquivo Nacional. Somente após a confecção e publicação desses atos normativos, enfatiza, a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos da PortosRio iniciou os trabalhos de classificação do acervo físico da empresa pública, visando a possível descarte de parte do acervo, mediante a adoção dos ritos administrativos pertinentes. Por fim, frisou que, até a sua exoneração do cargo, ocorrida em fevereiro de 2023, nenhum documento havia sido descartado.

33. Com vistas a fundamentar essas informações, o interessado juntou aos autos: **i)** o OfícioCircular nº 1554/2022/SAA-SPOA/SPOA/SE, de 4 de agosto de 2022, do Ministério da Infraestrutura (SUPER nº 4583615), que trata da mencionada cooperação técnica para a elaboração de instrumentos de gestão de arquivo no âmbito das companhias docas federais; **ii)** as Portarias CDRJ nºs 322 e 323, de 17 de agosto de 2022 (SUPER nº 4583621), que tratam, respectivamente, da instituição da

Comissão Permanente de Avaliação de Documentos da PortosRios e da nomeação dos membros dessa Comissão; e **iii**) o Código de Classificação de Documentos e a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivos relativos às atividades dos portos públicos federais, aprovado e publicado no Diário Oficial da União, de 7 de novembro de 2022 (SUPER nº 4583624).

34. O interessado comprovou, assim, que, ao contrário do alegado na denúncia, houve constituição de Comissão Permanente de Avaliação de Documentos no âmbito da PortosRio, visando à classificação do acervo físico da empresa pública e eventual descarte de parte desse acervo. Ainda, comprovou a existência de políticas do Ministério da Infraestrutura - Minfra, então Pasta supervisora da PortosRio, objetivando a elaboração de instrumentos de gestão de arquivo no âmbito das companhias docas federais. Como resultado dessas iniciativas do Minfra, houve a aprovação e publicação do Código de Classificação de Documentos e da Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivos relativos às atividades-fim dos portos públicos federais, atos normativos que embasaram o trabalho da Comissão de Avaliação de Documentos da PortosRio. Não procede, desse modo, à alegação da denúncia de que a PortosRio estaria efetuando descarte do acervo documental físico *"de forma intempestiva e apressada"*, com risco de destruição indevida de documentos.

35. De outro lado, quanto ao aludido descumprimento de decisão judicial de reintegração de posse de imóvel de propriedade da PortosRio, denominado "Lote 8", o interessado esclareceu que não existia, ao menos na época em que presidia a Companhia, qualquer decisão judicial para a reintegração de sua posse, embora a empresa pública tenha ajuizado uma ação reivindicatória desse bem antes de sua nomeação como Diretor-Presidente, já que o Município de Angra dos Reis o havia ocupado anos antes e e o utilizava como estacionamento público.

36. Ainda, confirmou que o "Lote 8" foi objeto de um acordo judicial com o Município de Angra dos Reis, nos termos mencionados na denúncia. Por tal acordo, o Município de Angra dos Reis se comprometeu a desocupar esse terreno de forma voluntária, já que pela via judicial a questão ainda levaria alguns anos para ser resolvida, considerando a longa posse dessa área pelo citado Município. Em contrapartida, explica, a PortosRio se comprometeu a não mais contestar judicialmente a titularidade de terreno denominado "Lote 4", que havia sido reconhecida em favor do Município de Angra dos Reis pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

37. Por fim, esclareceu que esse acordo judicial celebrado entre a PortosRio e o Município de Angra dos Reis foi aprovado pelo Conselho de Administração da PortosRio, órgão regimentalmente responsável pela aprovação de qualquer transação no âmbito da empresa pública. Nesse ponto, juntou aos autos a Deliberação nº 123/2022/CONSAD/CDRJ (SUPER nº 4583630), por meio da qual o referido Conselho de Administração aprovou a proposta do acordo, no âmbito de sua 811ª Reunião Extraordinária, realizada em 30 de agosto de 2022.

38. Nesses termos, o interessado esclareceu que, em nenhuma hipótese, ocorreu, durante sua gestão à frente da PortosRio, qualquer descumprimento de ordem judicial de reintegração de posse, seja do lote 4 ou do Lote 8, ou ainda de qualquer outro terreno pertencente à empresa pública.

39. Assim, quanto aos fatos em análise, tem-se denúncia desacompanhada de qualquer prova fática que tenha o condão de sustentar o nexos causal ensejador de violação de preceitos éticos.

40. Conseqüentemente, as supostas condutas narradas nos autos consubstanciam-se em mera argumentação e não encontram o devido e imprescindível amparo nos elementos documentais amealhados, o que seria absolutamente indispensável para o recebimento da denúncia e a instauração do competente processo de apuração ética.

41. Nessa seara, é conveniente revisitar o entendimento firmado no Processo nº 00191.000569/2018-11, de relatoria do então Conselheiro Paulo Lucon, em voto prolatado na 201ª Reunião Ordinária, de 21 de janeiro de 2019, sobre a obrigatoriedade de identificação de acervo probatório robusto que justifique a instauração de processo de apuração de conduta contrária à ética pública, inexistindo nos presentes autos tal acervo.

42. Ainda, em sintonia com tal posicionamento, tem-se o inscrito no art. 18 do CCAAF, *in verbis*:

"Art. 18. O processo de apuração de prática de ato em desrespeito ao preceituado neste Código

será instaurado pela CEP, de ofício ou em razão de denúncia fundamentada, **desde que haja indícios suficientes.**" [destaquei]

43. Finalmente, e não menos importante, a Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019, conhecida como Lei de Abuso de Autoridade, em seu art. 27, caracterizou como abuso de autoridade a instauração de procedimento investigatório administrativo em desfavor de alguém, ante à falta de qualquer indício de prática de infração administrativa:

"Art. 27. Requisitar instauração ou instaurar procedimento investigatório de infração penal ou administrativa, em desfavor de alguém, à falta de qualquer indício da prática de crime, de ilícito funcional ou de infração administrativa:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Parágrafo único. Não há crime quando se tratar de sindicância ou investigação preliminar sumária, devidamente justificada."

44. Resta-me afirmar, portanto, que não há, nos autos, provas cabais sobre ilícitos praticados pelo interessado, não se podendo falar, conseqüentemente, na prática de condutas antiéticas pela autoridade, nos moldes aqui relatados.

45. Ante o exposto, não vislumbro, no caso concreto, elementos mínimos quanto a possível desrespeito aos padrões éticos vigentes, não cabendo instaurar processo de apuração ética neste Colegiado, visto que, em análise preliminar, não foram identificados indícios de materialidade de prática de infração ética nos autos, por parte do interessado **FRANCISCO ANTONIO DE MAGALHÃES LARANJEIRA, ex-Diretor-Presidente da Companhias Docas do Rio de Janeiro - CDRJ (PortosRio).**

III - CONCLUSÃO:

46. Em face de todo o exposto, considerando ausentes os indícios de conduta contrária aos padrões e normativos éticos aptos a ensejar a instauração de procedimento apuratório, propõe-se o **ARQUIVAMENTO** do feito em face do interessado **FRANCISCO ANTONIO DE MAGALHÃES LARANJEIRA, ex-Diretor-Presidente da Companhias Docas do Rio de Janeiro - CDRJ (PortosRio)**, sem prejuízo de possível reapreciação do tema, caso surjam outros fatos específicos e elementos suficientes para tanto.

47. É como voto.

48. Dê-se ciência ao interessado, após deliberação do Colegiado.

GEORGHIO ALESSANDRO TOMELIN
Conselheiro Relator



Documento assinado eletronicamente por **Georghio Alessandro Tomelin, Conselheiro(a)**, em 30/07/2024, às 21:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **5902162** e o código CRC **240AAEBA** no site:

https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

