TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	225702/21
ASSUNTO:	PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL
ENTIDADE:	COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE PONTA GROSSA
INTERESSADO:	DELOIR JOSE SCREMIN JUNIOR, MARINES KABBAS VIEZZER, MAURÍCIO SILVA
ADVOGADO / PROCURADOR:	RUDY HEITOR ROSAS, VINICIUS PLATZGUMER
RELATOR:	AUDITOR CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

ACÓRDÃO Nº 415/22 - Segunda Câmara

Prestação de Contas da Companhia de Habitação de Ponta Grossa. Exercício de 2020. Contas irregulares. Aplicação de multa administrativa.

RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas do Sr. Deloir José Scremin Junior, referentes à Companhia de Habitação de Ponta Grossa, exercício de 2020.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 1435/21 – peça processual nº 047), em primeira análise, apurou que o parecer da auditoria independente apresentou opinião de ressalva quanto às demonstrações contábeis (art. 177, §§ 3º e 6º, da Lei Federal nº 6.404[1], de 15 de dezembro de 1976), ao identificar as seguintes inconsistências: 1) os controles internos existentes para a conta contábil "Outros Créditos", que totalizavam R$ 147.690,00 (cento e quarenta e sete mil, seiscentos e noventa reais) ao final do exercício de 2020, seriam insuficientes para permitir sua apreciação integral e adequada; 2) a provisão estimada para créditos de liquidação duvidosa (PECLD), constituída em 31/12/2020, no montante de R$ 14.236,28 (quatorze mil, duzentos e trinta e seis reais e vinte oito centavos) não teria contemplado os valores da conta contábil "Outros Créditos" e,

[1] Art. 177. A escrituração da companhia será mantida em registros permanentes, com obediência aos preceitos da legislação comercial e desta Lei e aos princípios de contabilidade geralmente aceitos, devendo observar métodos ou critérios contábeis uniformes no tempo e registrar as mutações patrimoniais segundo o regime de competência.
(...)
§ 3º As demonstrações financeiras das companhias abertas observarão, ainda, as normas expedidas pela Comissão de Valores Mobiliários e serão obrigatoriamente submetidas a auditoria por auditores independentes nela registrados. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)
(...)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR PQN1.LKL0.APDB.TV2U.H

portanto, teria ocorrido insuficiência de provisionamento e 3) o resultado do exercício e o patrimônio líquido da entidade estariam superavaliados no mesmo montante de R$ 147.690,00 (cento e quarenta e sete mil e seiscentos e noventa reais).

Ao final, manifestou-se pela irregularidade das contas, citação e concessão de contraditório aos responsáveis, além da aplicação da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[2].

Por meio do Despacho nº 525/21 (peça processual nº 048) foi determinado a citação do responsável para apresentar defesa, no prazo regimental, quanto às irregularidades apontadas.

O Sr. Deloir José Scremin Junior (petição intermediária nº 582220/21 – peças processuais nº 055 a 057), por seu representante legal, solicitou dilação de prazo, deferida por meio do Despacho nº 789/21 (peça processual nº 059).

O Sr. Deloir José Scremin Junior (petição intermediária nº 637636/21 – peças processuais nº 062 a 068), por seu representante legal, apresentou novos documentos e justificativas em face das irregularidades.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 5060/21 – peça processual nº 069) concluiu que pode ser convertido em ressalva o apontamento em que o parecer da auditoria independente apresentou opinião de ressalva quanto às demonstrações contábeis, diante dos esclarecimentos e justificativas apresentadas quanto à natureza e origem do valor de R$ 147.690,00 (cento e quarenta e sete mil, seiscentos e noventa reais), verificado nos controles internos, para a conta contábil "outros créditos", que corresponderia ao registro contábil do saldo de desfalques ocorridos em outros exercícios (2017 e 2018) que não o das presentes contas, como resultado de 42 (quarenta e dois) cheques, sacados no caixa, sem comprovação de despesa, emitidos contra a conta corrente da companhia nº 6043-6, junto à agência nº 0400, da Caixa Econômica Federal, durante o período de 18/12/2017 a

§ 6º As companhias fechadas poderão optar por observar as normas sobre demonstrações financeiras expedidas pela Comissão de Valores Mobiliários para as companhias abertas. (Incluído pela Lei nº 11.638, de 2007)

[2] Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014) (...)

IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)

(...)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR PQN1.LKL0.APDB.TV2U.H

04/09/2018 (fls. 008 e 009 da peça processual nº 069), pelo então Presidente, Sr. Dino Athos Schrut e pelo Sr. Deloir José Scremin Junior, Tesoureiro da companhia à época, cargo que só deixou ao assumir a Presidência (01/11/2019 a 31/12/2020). Delitos esses constantes do Inquérito Civil instaurado em 14/07/2021 (MPPR-0113.21.003.266-1), que deu origem à Ação de Improbidade Administrativa (autos 0020823-82.2021.8.16.0019) (peça processual nº 064).

Ao final, manteve a sugestão de aplicação da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[2], ao Sr. Deloir José Scremin Junior, em razão do parecer da auditoria independente apresentar opinião de ressalva quanto às demonstrações contábeis.

O representante do Ministério Público, Exmº Sr. Procurador Flávio de Azambuja Berti (Parecer nº 051/22 – peça processual nº 070), corroborando o parecer técnico, manifestou-se pela regularidade das contas com ressalva, em face de apontamentos expressos pela auditoria independente.

VOTO[3]

Com a devida vênia, entendo diversamente dos pareceres antecedentes. A meu ver o fato dos desfalques financeiros nas contas da companhia – perpetrado pelo então Presidente, em conluio com o Tesoureiro à época e gestor responsável pelas presentes contas, conforme relatado nos autos – terem sido praticados em exercícios diversos ao das presentes contas (2017 e 2018) não invalida o apontamento consignado pelo parecer da auditoria independente (peça processual nº 014), em que os auditores ressaltam possível erro na provisão para créditos de liquidação duvidosa (PECLD) que estaria subestimada até o montante de R$ 147.690,00 (cento e quarenta e sete mil, seiscentos e noventa reais), que corresponderia ao valor arrecadado indevidamente de terceiros e não ressarcido pela entidade, em face do desfalque, objeto da Ação de Improbidade Administrativa (autos 0020823-82.2021.8.16.0019 - peça processual nº 064).

g) praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário.

[3] Art. 132 da Lei Complementar Estadual n.º 113, de 15 de dezembro de 2005.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR PQN1.LKL0.APDB.TV2U.H

Assim, uma vez identificados, a partir da instrução processual, a natureza, origem e exigibilidade dos valores apurados nos controles internos existentes para a conta contábil "outros créditos", conforme suscitado pelos auditores independentes, a não contabilização ou desconsideração dessa obrigação acabou por macular os demonstrativos contábeis, uma vez que resultou na insuficiência de provisão para créditos de liquidação duvidosa e não conformidade dos demonstrativos contábeis, diante da superavaliação do resultado do exercício e do patrimônio líquido da companhia.

Nesse sentido, conquanto o prejuízo ao erário efetivamente tenha ocorrido em exercícios diversos ao das presentes contas, a má prática contábil resultou na insuficiência de provisão para créditos de liquidação duvidosa e não conformidade dos demonstrativos contábeis quanto ao resultado do exercício e ao patrimônio líquido, o que lança sombra sobre as próprias contas, não sendo possível sequer ressalvá-las, já que padecem de confiabilidade.

Quanto à aplicação da multa administrativa prevista na alínea 'g' do inciso IV do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05, conquanto tenha defendido sua inconstitucionalidade, conforme declaração de voto[4] constante dos

[4] "A violação ao princípio da legalidade decorre da carência de especificação quanto ao tipo sancionador. Fábio Medina Osório é esclarecedor da importância do papel do tipo sancionador administrativo e dos seus requisitos para validade (*in* "Direito Administrativo Sancionador", Revista dos Tribunais, 2000, p. 210): (grifei)
"A sociedade deve estar habilitada a perceber, de uma perspectiva formal e material, o conteúdo das proibições, de modo que possam os tipos desempenhar importantes funções preventivas, evitando o cometimento de ilícitos. Daí decorre que os tipos devem ser claros, suficientemente densos, dotados de um mínimo de previsibilidade quanto ao seu conteúdo. Não basta estruturar condutas proibidas em normas intoleravelmente imprecisas e vagas, ainda que se admitam cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados. O tipo possui a fundamental missão de demarcar o ilícito objeto da norma sancionadora, delimitando a esfera do proibido"
A opinião do ilustre doutrinador é corroborada por diversos outros autores. A título ilustrativo, transcrevo os trechos abaixo:
"A tipicidade, não obstante, é corolário obrigatório do princípio da legalidade - visceralmente incompatível com as fórmulas genéricas abertas, por vezes utilizadas no Direito Penal (leis penais em branco).
Ocorre que, no ramo penal, a sanção é aplicada pelo próprio Poder Judiciário, que detém a tutela última da legalidade, o que não ocorre no ramo administrativo do Direito, em que o tipo nele discriminado com a previsão da conduta e da respectiva sanção, pode ser por vezes utilizado como conceito indeterminado, mas, ainda assim, os seus limites devem ser apontados, pois que visam a garantir o princípio da legalidade, da segurança jurídica e do devido processo legal.
Um dos constantes e distorcidos efeitos da proliferação das ferramentas que ampliam o alcance dos tipos sancionadores é o indevido alargamento do espaço discricionário aos intérpretes aplicadores, até mesmo para impor punições imprevistas ou concretamente retroativas, abrindo às autoridades administrativas o perigoso caminho do desvio de poder e do arbítrio. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Sistema Administrativo Sancionador e Direitos Fundamentais: algumas considerações sistemáticas. Disponível em http://www.iiede.org.br/arquivos/sistemaadministrativosancionadoredireitosfundamentais2.pdf. Acesso em 01/07/2010."
"Inexiste discricionariedade para imposição de sanções, inclusive quando se tratar de responsabilidade administrativa. A ausência de discricionariedade se refere, especialmente, aos pressupostos de imposição da sanção. Não basta a simples previsão legal da existência da sanção. O princípio da legalidade exige a descrição da 'hipótese de incidência' da sanção. A expressão, usualmente utilizada no campo tributário, indica o aspecto da norma que define o pressuposto da aplicação do mandamento normativo. A imposição de sanções administrativas depende da previsão tanto da hipótese de incidência quanto da conseqüência. A definição deverá verificar-se através da lei [...] Nem mesmo a penalidade de multa pode ser aplicada se seus pressupostos e sua extensão não forem determinados por lei. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11 ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 619."
O ponto fulcral da discussão não é a validade do dispositivo legal em face de sua natureza de "norma penal em branco". Tais regras existem e devem ser aplicadas. O que merece ser discutido é a magnitude de seu alcance, que, no presente caso,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR PQN1.LKL0.APDB.TV2U.H

autos do Prejulgado nº 010 (peça processual nº 031 do processo nº 111936/09), publicada na fl. 005 da edição nº 265, de 03/09/2010, dos Atos Oficiais do Tribunal de Contas, como não há previsão legal de sanção específica para a insuficiência de provisão para créditos de liquidação duvidosa e não conformidade dos demonstrativos contábeis, em ofensa ao art. 177, §§ 3º e 6º, da Lei Federal

---

extrapola os limites da razoabilidade e proporcionalidade, causando insegurança jurídica e enfraquecendo a garantia dos indivíduos perante o Estado:

"Certa, pois, a observação de Soler, segundo a qual a lei penal em branco, que defere a outro a fixação de determinadas condições, não é nunca uma carta branca outorgada a esse poder para que assuma ações repressivas, e, sim, o reconhecimento de uma faculdade regulamentar. A observação tem razão de ser, uma vez que as normas penais em branco, em que o complemento constitui elemento normativo, causam considerável indeterminação no conteúdo do tipo, enfraquecendo sua função de garantia, pois fazem às vezes, depender de órgão que não a União a própria existência da conduta punível. (Damásio E. de Jesus, *in* "Direito Penal", volume 1, p. 23 e 24, Saraiva, 1999)"

No âmbito do direito administrativo sancionador, conforme lição de Rafael Munhoz de Melo (*in* "Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador, p. 144, Malheiros, 2007), citando como exemplo o art. 44, § 2º, alínea 'b', da Lei Federal nº 4.595/1964, defende que a tipificação indireta ali presente, tem seus limites, ou seja, deva ser compreensível ao agente a conduta a ser evitada:

A tipificação indireta não viola o princípio da tipicidade, desde que seja possível identificar a conduta que constitui infração administrativa. Trata-se de modo mais complexo de tipificação que o usualmente utilizado no direito penal, já que torna necessário, para a identificação da infração, o exame de vários dispositivos, e não de um único. Mas a maior complexidade não torna inviável a compreensão do comportamento que dá margem à imposição de sanção administrativa."

Segundo esse mesmo autor, o que é inaceitável é a tipificação global ou residual, que, a meu ver, é exatamente o que constitui o texto da alínea 'g' do inciso IV do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05:

"Coisa distinta é aceitar a tipificação global ou residual, através da qual se pretende se tipificar como conduta sujeita à aplicação de sanção administrativa todo e qualquer descumprimento de norma jurídica, sem qualquer especificação. Na tipificação global utiliza-se uma cláusula onicompreensiva, que abrange todos os comportamentos que violem dispositivo normativo – qualquer dispositivo"

Além disso, conforme já defendi em voto vencido no julgamento da uniformização de jurisprudência nº 10, que tratou da interpretação dada por este Tribunal em relação à aplicação das multas administrativas do art. 87 da Lei Orgânica no caso de aprovação (*sic*) das contas com ressalvas, o legislador constituinte limitou as hipóteses legais das sanções a serem aplicadas pelas Cortes de Contas aos casos de ilegalidade de despesas e irregularidade de contas (art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal). Vê-se que não é qualquer espécie de irregularidade que está sujeita a sanções pelos Tribunais de Contas: apenas aquelas decorrentes de fatos considerados como tal nos processos de contas, no caso da expressão "irregularidade das contas", ou de ilegalidade atinente à despesa pública (ilegalidade de despesa). Caso o Tribunal se depare com qualquer outra espécie de irregularidade, cabe-lhe representar ao poder competente nos termos do inciso XI do art. 71 da Constituição Federal.

Nesse diapasão, a alínea 'g' do inciso IV do art. 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/05 também extrapola os limites dados pelo art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal. Nesse sentido, cito trecho doutrinário:

"A análise do inciso VIII do artigo 71 da Constituição Federal resultou na constatação de que a referida competência punitiva encontra limites consubstanciados nos aspectos da irregularidade de contas e ilegalidade de despesas, vetores estes que devem orientar o legislador infraconstitucional na determinação das condutas ilícitas, e o órgão controlador na aplicação das sanções, de forma que algumas infrações previstas na Lei Federal nº 8.443/92 estão em desacordo com a orientação constitucional.

No caso, a Constituição Federal estabeleceu que competirá à Corte de Contas "aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade das contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário" (inciso VIII do artigo 71).

(...)

Assim, os limites ao legislador infraconstitucional estão dados pela Constituição. Está vedada a criação de sanções a serem aplicadas pelos Tribunais de Contas que desbordem das hipóteses delineadas pelo constituinte no dispositivo supra transcrito. Cumpre, portanto, analisar esses contornos.

(...)

Cumpre lembrar, a afirmação de que nosso sistema jurídico exige que a lei minimamente descreva as condutas censuradas e respectivas sanções, de forma a garantir a antecipada ciência dos indivíduos, e com isso resguardando em sua plenitude o direito de defesa. Todo indivíduo deve ter a possibilidade de saber antecipadamente se sua ação é punível ou não antes de praticá-la. (PELEGRINI, Márcia. A competência sancionatória do Tribunal de Contas no exercício da função controladora – contornos constitucionais. Disponível em http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=7957.Acesso dia 01/07/2010)"

Além dessas considerações, convém também ressaltar que a aplicação de multas pelo Tribunal de Contas não constitui potestade, mas obrigação de, constatada a ilicitude do ato, aplicar o dispositivo sancionatório correspondente.

Frise-se que, nos casos de irregularidade de contas sem dano ao erário, o art. 87, § 4º, da Lei Complementar Estadual nº 113/05[4] prevê multa, com apenamento em valor pecuniário menor do que o previsto na alínea objeto deste prejulgado, devendo prevalecer a aplicação daquela, posto que é mais benéfica ao agente sancionado.

Face ao exposto, proponho que este Tribunal decida pela ineficácia do dispositivo constante do art. 87, inciso IV, alínea 'g' da Lei Complementar Estadual nº 113/05."

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR PQN1.LKL0.APDB.TV2U.H

nº 6.404/76[1], impõe-se o dever de propor a sua aplicação, seguindo a orientação jurisprudencial desta Corte.

Face ao exposto, proponho que este Colegiado:

1) com fulcro no art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[5], julgue irregulares as contas do Sr. Deloir José Scremin Junior, referentes à Companhia de Habitação de Ponta Grossa, exercício de 2020, em face da insuficiência de provisão para créditos de liquidação duvidosa e não conformidade dos demonstrativos contábeis; e

2) aplique a multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[2], ao Sr. Deloir José Scremin Junior, em face da insuficiência de provisão para créditos de liquidação duvidosa e não conformidade dos demonstrativos contábeis.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Auditor **CLÁUDIO AUGUSTO KANIA**, por unanimidade, em:

I – Julgar, com fulcro no art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[6], **irregulares** as contas do Sr. Deloir José Scremin Junior, referentes à Companhia de Habitação de Ponta Grossa, exercício de 2020, em face da insuficiência de provisão para créditos de liquidação duvidosa e não conformidade dos demonstrativos contábeis;

---

[5] Art. 16. As contas serão julgadas:
(...)
III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:
(...)
b) infração à norma legal ou regulamentar;

[6] Art. 16. As contas serão julgadas:
(...)
III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:
(...)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR PQN1.LKL0.APDB.TV2U.H

II - **aplicar** a multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[2], ao Sr. Deloir José Scremin Junior, em face da insuficiência de provisão para créditos de liquidação duvidosa e não conformidade dos demonstrativos contábeis.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER.

Plenário Virtual, 24 de fevereiro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

CLÁUDIO AUGUSTO KANIA
Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

b) infração à norma legal ou regulamentar;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR PQN1.LKL0.APDB.TV2U.H