# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 278141/22
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL
ENTIDADE: COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA
INTERESSADO: JOSÉ LUPION NETO
RELATOR: AUDITOR CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

**ACÓRDÃO Nº 3378/22 - Segunda Câmara**

Prestação de Contas Anual. Companhia de Habitação Popular de Curitiba. Exercício de 2021. Contas regulares com ressalva. Aplicação de multa administrativa.

**RELATÓRIO**

Trata-se da prestação de contas do Sr. José Lupion Neto, referentes à Companhia de Habitação Popular de Curitiba, exercício de 2021.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 2446/22 – peça processual nº 017) em primeira análise apurou que do parecer da auditoria independente consta a opinião de ressalva referente à necessidade de se proceder um "teste de recuperabilidade dos ativos fixos" (com exceção dos terrenos registrados no imobilizado, a Companhia não procedeu aos testes de recuperabilidade de seus Ativos Fixos, conforme preconizado nos itens 9 e 10 da NBC TG 01 (R2) – Redução ao Valor Recuperável de Ativos, correspondente ao Pronunciamento nº 01 do Comitê de Pronunciamentos Contábeis – CPC, aprovado pela Resolução nº 1.292/10 do Conselho Federal de Contabilidade – CFC), além da ausência de um "estudo para reavaliação da vida útil" (a Companhia não efetuou o estudo para reavaliação da vida útil dos demais bens integrantes do ativo imobilizado para definição das bases de cálculo e das taxas de depreciações, conforme estabelecido através da Resolução nº 1.177/09 do Conselho Federal de Contabilidade, que aprovou a NBC TG 27 (R2) – Ativo Imobilizado, de que trata o CPC 27) (peça processual nº 013), diante da necessidade de se verificar se o valor contábil de um ativo (Investimentos, imobilizado e intangível), da companhia, apresenta valor maior do que o estimado de retorno (valor recuperável), ou um valor

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.13XC

menor do que o valor de mercado, baseado em laudo técnico de avaliação e, caso constatado diferenças seria necessário ou se registrar eventual perda pela desvalorização, ou se registrar o aumento pela reavaliação.

Ao final, manifestou-se regularidade das contas com ressalva, aplicação da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Complementar Estadual nº 113/20051, em face do descumprimento da Lei Federal nº 6404/76, e pela concessão de contraditório ao responsável.

Por meio do Despacho nº 402/22 (peça processual nº 018) foi determinado a citação do Sr. José Lupion Neto, para apresentar defesa no prazo regimental, em face da irregularidade apontada.

O Sr. José Lupion Neto (petições intermediárias nº 540091/22 e nº 601929/22 – peças processuais nº 021 e 022, e nº 026 e 027, respectivamente) apresentou justificativas e novos documentos, em face do apontamento.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 5820/22 – peça processual nº 028) manteve a indicação de ressalva às contas, em face da opinião de ressalva constante do parecer da auditoria independente, em face da ausência de "teste de recuperabilidade dos ativos fixos" e de "estudo para reavaliação da vida útil", diante da necessidade de se aferir o valor contábil de um ativo (Investimentos, imobilizado e intangível) e de se registrar eventuais diferenças, uma vez que a Companhia comprovou ter iniciado em 25/08/2022, o processo de contratação de empresa especializada para avaliação e análises exigidas (fl. 009 da peça processual nº 027), embora esse apontamento já tivesse constado da prestação de contas anual anterior (processo nº 259070/21).

Manteve também a indicação de aplicação, ao gestor, da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Complementar Estadual nº 113/20051, em face do descumprimento da Lei Federal nº 6404/76.

---

[1] 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, fixadas em valor certo, em razão dos seguintes fatos:
(...)
IV – No valor de R$ 1.000,00 (mil reais):
(...)
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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.13XC

O representante do Ministério Público, Exmº Sr. Procurador Michael Richard Reiner (Parecer nº 1196/22 – peça processual nº 029), manifestou-se pela regularidade com ressalva das contas em exame.

**PROPOSTA DE DECISÃO[2]**

Acolho como razões de decidir os pareceres uniformes pela regularidade com ressalva das contas.

No que diz respeito 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 voto3 constante

[2] Art. 132 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005.

[3] "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, 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:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.13XC

dos 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 ausência de "teste de recuperabilidade dos ativos fixos" e de "estudo para reavaliação da vida útil", diante da necessidade de se aferir o valor contábil dos ativos (Investimentos, imobilizado e intangível) e de se registrar eventuais diferenças, em ofensa ao Art. 183, § 3º, da Lei Federal nº 6404, de 15 de dezembro de 19764, impõe-se o dever de propor a sua aplicação, seguindo a orientação jurisprudencial desta Corte.

---

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[3] 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."

[4] Art. 183. No balanço, os elementos do ativo serão avaliados segundo os seguintes critérios:

(...)

§ 3º A companhia deverá efetuar, periodicamente, análise sobre a recuperação dos valores registrados no imobilizado e no intangível, a fim de que sejam: (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 ZLYU.YI1A.EBFA.13XC

Importa ressaltar que, não obstante as providências tomadas em agosto de 2022, no sentido de sanear os apontamentos, verifica-se que as mesmas restrições já tinham constado da apreciação das contas referentes ao exercício de 2020, o que reforça a necessidade de aplicação da sanção de multa ao gestor.

Face ao exposto, proponho que este Colegiado:

1) com fulcro no art. 16, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 113/20055, julgue regulares com ressalva as contas do Sr. José Lupion Neto, referentes à Companhia de Habitação Popular de Curitiba, exercício de 2021, em face da ausência de "teste de recuperabilidade dos ativos fixos" e de "estudo para reavaliação da vida útil", diante da necessidade de se aferir o valor contábil dos ativos (Investimentos, imobilizado e intangível) e de se registrar eventuais diferenças; e

2) aplique a multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Complementar Estadual nº 113/20051, ao Sr. José Lupion Neto, em face ausência de "teste de recuperabilidade dos ativos fixos" e de "estudo para reavaliação da vida útil", diante da necessidade de se aferir o valor contábil dos ativos (Investimentos, imobilizado e intangível) e de se registrar eventuais diferenças.

**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 – registradas as perdas de valor do capital aplicado quando houver decisão de interromper os empreendimentos ou atividades a que se destinavam ou quando comprovado que não poderão produzir resultados suficientes para recuperação desse valor; ou (Incluído pela Lei nº 11.638,de 2007)
II – revisados e ajustados os critérios utilizados para determinação da vida útil econômica estimada e para cálculo da depreciação, exaustão e amortização. (Incluído pela Lei nº 11.638,de 2007)

[5] Art. 16. As contas serão julgadas:
(...)
II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário ou à execução do programa, ato ou gestão;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.13XC

I – Julgar, com fulcro no art. 16, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[6], **regulares com ressalva** as contas do Sr. José Lupion Neto, referentes à Companhia de Habitação Popular de Curitiba, exercício de 2021, em face da ausência de "teste de recuperabilidade dos ativos fixos" e de "estudo para reavaliação da vida útil", diante da necessidade de se aferir o valor contábil dos ativos (investimentos, imobilizado e intangível) e de se registrar eventuais diferenças;

II - **aplicar** a multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea 'g', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, ao Sr. José Lupion Neto, em face da ausência de "teste de recuperabilidade dos ativos fixos" e de "estudo para reavaliação da vida útil", diante da necessidade de se aferir o valor contábil dos ativos (investimentos, imobilizado e intangível) e de se registrar eventuais diferenças.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 15 de dezembro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 16.

**CLÁUDIO AUGUSTO KANIA**
Relator

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**
Conselheiro no exercício da Presidência

[6] Art. 16. As contas serão julgadas:
(...)
II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário ou à execução do programa, ato ou gestão;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.13XC