



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
**MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL**

Processo TC n.º: **03260/08**

Parecer n.º: **01259/13**

Natureza: **Denúncia**

Origem: **Município de Santa Rita**

Denunciante: **Alberto Sérgio**

Denunciado: **Marcus Odilon Ribeiro Coutinho (Ex-Prefeito)**

**EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DENÚNCIA. ATOS DE RESPONSABILIDADE DE PREFEITO. EMPRESA OPERANDO COM DUPLICIDADE DE DANO. EXCESSO DE DESPESA. AUDITORIA. DILIGÊNCIA *IN LOCO*. VERACIDADE DOS FATOS DENUNCIADOS. PERMANÊNCIA DAS EIVAS APONTADAS EM RELATÓRIO ANTERIOR. MP DE CONTAS. EM HARMONIA COM O ÓRGÃO AUDITOR. RECEBIMENTO E PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO, C/C APLICAÇÃO DE MULTA PESSOAL AO ORA DENUNCIADO E REPRESENTAÇÃO DE OFÍCIO AO MINISTÉRIO PÚBLICO COMUM ACERCA DA CONDUTA LESIVA AO PATRIMÔNIO PÚBLICO, À LUZ DA LEI N.º 8.429/1992.**

## **P A R E C E R**

### **I – DO RELATÓRIO**

Versam os autos acerca de Denúncia formulada pelo Sr. Alberto Sérgio acerca de possíveis irregularidades na gestão do Município de Santa Rita, à época sob a responsabilidade do Sr. Marcos Odilon Ribeiro Coutinho, em face de contratação da Empresa R&R Gráfica e Editora LTDA. e da Empresa Papel e Pano Gráfica e Editora LTDA.

que, segundo o denunciante, são, na verdade, a mesma firma, atuando com duplicidade de nome e com o mesmo CNPJ.

Pronunciamento técnico, às fls. 41 a 42, destacando a DIAGM IV ter solicitado à Administração local informações sobre as despesas realizadas e os procedimentos licitatórios realizados em 2006, por ocasião da diligência *in loco* no Município de Santa Rita, não tendo sido fornecido qualquer dado, sugerindo, por isso, a aplicação de multa pessoal e imputação do débito.

Ofício de citação, fl. 43, destinado ao Sr. Marcus Odilon Ribeiro Coutinho, então Prefeito do Município de Santa Rita, com AR à fl. 44.

Despacho, fl. 47 verso, do Auditor Antônio Gomes Vieira Filho, determinando nova citação do interessado.

Ofício de citação, fl. 48, endereçado ao Sr. Marcus Odilon Ribeiro Coutinho, Prefeito Constitucional de Santa Rita.

Defesa com documentos, às fls. 49 a 293, aviada pelo Prefeito do Município de Santa Rita, solicitando o arquivamento do presente processo.

Análise da defesa, às fls. 295/296, concluindo a DIAGM IV pela ocorrência de despesa excessiva no valor de R\$ 52.500,00.

Cota Ministerial, às fls. 297/299, pleiteando a ida dos presentes à DILIC para pronunciar-se acerca da regularidade do procedimento licitatório de aquisição das apostilas e questão do “excesso” das despesas e a oitiva da DIAFI/DEAGM II acerca da acusação de duplicidade de nome da empresa contratada.

Despacho, fl. 299 verso, determinando a ida do álbum processual à DILIC.

Relatório elaborado pela DILIC, às fls. 505 a 508, dando pelo procedência dos fatos denunciados (duplicidade de nome), e pela irregularidade de todas as licitações entregues por ocasião da diligência *in loco*, sugerindo a remessa dos autos para a DIAGM para apurar se houve irregularidades na execução das despesas.

Complemento de Instrução elaborado pela DIAGM IV, às fls. 526/528, dando pela realização de despesa em excesso com a confecção de apostilas no valor de R\$ 32.188,00.

Cota Ministerial, às fls. 529 a 531, pugnando pela citação do Sr. Marcus Odilon Ribeiro Coutinho.

Ofício de citação, às fls. 532, endereçado ao Sr. Marcus Odilon Ribeiro Coutinho, com AR à fl. 534.

Pedido de prorrogação de defesa, à fl. 537, apresentado pelo Sr. José Virgolino Júnior, bastante Procurador do Sr. Marcus Odilon Ribeiro Coutinho, com instrumento de mandato à fl. 538, postulando a dilação de 10 dias para apresentar defesa.

Certidão de Prorrogação de defesa, à fl. 539.

Defesa, às fls. 541 a 603, assinada pelo Sr. Marcus Odilon Ribeiro Coutinho.

Certidão de final de prazo processual, à fl. 604.

Análise da defesa, às fls. 609 a 612.

Despacho, à fl. 612, determinando o retorno do caderno processual ao MPJTC.

Vinda dos presentes autos ao Ministério Público de Contas em 20/02/2013, para oferta de análise e parecer.

## II – DA FUNDAMENTAÇÃO

Cumpra esclarecer que em nada prejudica o parecer do Ministério Público de Contas a análise utilizando fundamentação *aliunde*, ou seja, contida na manifestação da Unidade Técnica de Instrução, contanto que o documento referido se encontre nos autos. Desta forma, a adoção de relatório técnico prévio e fundamentado como razões utilizadas em Parecer Ministerial, por si só, não caracteriza ausência de motivação, desde que as razões adotadas sejam idôneas formal e materialmente à causa. Neste sentido já decidiu o STF.<sup>1</sup>

*Ab initio*, cabe assentar, quanto à duplicidade de nome da R&R Gráfica e Editora LTDA. e a Papel e Pano Gráfica e Editora LTDA., que, após Memorando (fl. 509) da DIAFI/DIAGM IV endereçado à Junta Comercial do Estado da Paraíba, foram trazidos aos autos documentos que atestam que a Empresa sofreu alteração em seu nome, passando a ter a denominação social R&R Gráfica e Editora LTDA.

Desta forma, entende-se por elidida a irregularidade referente à suposta duplicidade de nome.

A Divisão de Licitações e Contratos – DILIC, no documento de fls. 505 a 508, atendendo despacho do Relator, procedeu à análise de vários procedimentos licitatórios realizados para a aquisição de apostilas e da questão remissiva ao excesso de despesas, entendendo, ao final, pela procedência dos fatos denunciados, e pela irregularidade de todas as licitações entregues por ocasião da diligência *in loco*.

Após pronunciamento da DILIC, os autos foram remetidos à DIAGM IV, que, por sua vez, examinou três Cartas convites, n.º 279/2006, 352/2006 e 406/2006, sopesando, a propósito, as afirmações do Sr. Marcus Odilon Ribeiro Coutinho, destacando que o número de alunos indicado pelo Prefeito (**1.008** alunos), difere do informado no texto da Defesa de fl. 50, em que consta o atendimento a mais de **3.000** alunos.

Diante dessa constatação, a Auditoria elaborou os seguintes cálculos:

*Com base nessas informações, a auditoria multiplicou o valor unitário de cada apostila (R\$ 6,50) pelo número de apostila distribuída a cada aluno (1.008), obtendo o valor total do kit de apostilas entregues a cada aluno (R\$ 39,00). Em seguida multiplicou o número de alunos (1.008) pelo valor do kit de apostilas (R\$ 39,00) e verificou que foram gastos com apostilas o total de R\$ 39.312,00,  
[...]*

---

<sup>1</sup> HC 96310, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 30/06/2009: EMENTA: PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO. INOCORRÊNCIA. ADOÇÃO DE PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FUNDAMENTAÇÃO. POSSIBILIDADE. ORDEM DENEGADA.

I - Ambas as Turmas possuem precedentes no sentido de que a adoção do parecer do Ministério Público como razões de decidir pelo julgador, por si só, não caracteriza ausência de motivação, desde que as razões adotadas sejam formalmente idôneas ao julgamento da causa. Precedente.

II - Ordem denegada.

*A seguir, passamos a apresentar as aquisições realizadas nos meses de julho e outubro de 2006, que resultaram em 11.000 apostilas ao preço unitário de R\$ 6,50, totalizando R\$ 71.500,00. **Desse montante (R\$ 71.500,00) deduzimos o valor das apostilas entregues aos alunos (R\$ 39.312,00) e chegamos ao valor de R\$ 32.188,00 pago em excesso, referente a 4.952 apostilas.***

Novamente citado o Sr. Marcus Odilon Ribeiro Coutinho, este veiculou complemento de defesa, partindo da mesma equação delineada pela Auditoria. O Alcaide entendeu que, multiplicando os 3000 alunos pelo número de apostilas para cada aluno (6), ter-se-iam 18.000 apostilas para atender à demanda. Além disso, reiterou que a documentação submetida demonstraria a ausência de excesso nas aquisições.

Em sede de análise de defesa, às fls. 609 a 612, a DIAGM IV, após exame detido do quadro dos cursos ofertados pelas escolas municipais, verificou que havia incongruência nos dados veiculados, o que levou ao não acolhimento da argumentação. Também perscrutou as relações contendo os nomes dos alunos matriculados, verificando que o número de alunos matriculados foi de apenas 2.361, e não 3.456 alunos, conforme sustentado pela Defesa.

Por fim, entendeu a DIAGM IV, *in verbis*:

*Ante o exposto, temos uma despesa com apostilas correspondente a R\$ **24.225,50** (vinte e quatro mil, duzentos e vinte e cinco reais e cinqüenta centavos), que se deduzida do valor total pago na aquisição das mesmas, R\$ 71.500,00, teríamos então o montante de R\$ 42.274,50 pagos em excesso. Como as provas e argumentos contidos nas defesas apresentaram inconsistências, a auditoria decidiu optar pelo princípio de que, na dúvida, deve-se interpretar a favor do defendente, ou seja, aplicar a pena menos severa. Assim sendo, a auditoria resolveu manter o valor de R\$ 39.312,00 (trinta e nove mil, trezentos e doze reais) pagos pelas apostilas, o qual, deduzindo-se do valor total das apostilas adquiridas, que foi de R\$ 71.500,00, resultou em R\$ 32.188,00 (trinta e dois mil, cento e oitenta e oito reais) a serem devolvidos ao erário.*

Vestibularmente, cabem comentários sobre a irregularidade dos procedimentos licitatórios, de n.º 217/05, 279/06, 406/06 e 352/06. A razão está com a DILIC, vez que faltam nos autos documentos indispensáveis à regularidade do respectivo certame licitatório. Mesmo após a devida citação para manifestar-se sobre a ausência de documentos, o interessado não trouxe esclarecimento ou justificativa apta a elidir as eivas esgrimidas pela Instrução Técnica no Relatório de fls. 505/508, o que faz presumir a veracidade das constatações, pois, conforme cediço, o ônus da prova da oba e regular aplicação dos recursos públicos e da obediência ao ordenamento jurídico pátrico é do gestor público:

*TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO REGULAR. RESPONSÁVEL REVEL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. AUTORIZAÇÃO PARA COBRANÇA JUDICIAL DAS DÍVIDAS. REMESSA DE CÓPIA DA DOCUMENTAÇÃO PERTINENTE AO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO PARA AJUIZAMENTO DAS AÇÕES CABÍVEIS. O dever de prestar contas dos recursos públicos recebidos está explicitado no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, segundo o qual prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza*

*pecuniária. Em consonância com o dispositivo constitucional supra, o Decreto-lei nº 200/67, em seu art. 93, dispõe que quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes (...). Os agentes públicos, dessa forma, gerenciando bens, dinheiros e valores que não lhes pertencem, não se podem manter à margem de apresentar os resultados de sua regular aplicação. A omissão nesse dever autoriza a presunção de irregularidade na aplicação dos recursos recebidos; pois, considerando que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor (aquele responsável pela efetiva aplicação dos recursos), obriga-se este a comprovar que os recursos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. A omissão, dessa forma, implica na sua responsabilização pessoal” (Acórdão 78/2006 – Tomada de Contas Especial – 1ª Câmara, Relator: Ministro Guilherme Palmeira).*

Demais disso, vem a tempo o seguinte ensinamento doutrinário de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:<sup>2</sup>

*Quanto à questão da prova no âmbito dos Tribunais de Contas, a regra geral é a de que o ônus da prova em relação à boa e regular aplicação de recursos públicos incumbe a quem os recebe, posto que é inerente à função de administrar coisa alheia o dever de prestar contas.*

Neste sentido, acolhem-se *in totum* os fatos apontados pela DILIC, dando por irregular aos procedimentos licitatórios de números, 217/05, 279/06, 406/06 e 352/06.

No que tange ao excesso de despesa na confecção de apostilas no valor de R\$ 32.188,00, deve-se dar guarida ao entendimento da Auditoria, vez que após duas análises verificou que o número de alunos atendidos não correspondia ao indicado pela defesa. A DILIC foi até benévola com o Sr. Marcus Odilon Ribeiro Coutinho, pois após verificar excesso no valor de R\$ 42.274,50, valendo-se do princípio de que na dúvida deve-se interpretar a favor do defendente, entendeu que o excesso tinha sido de 32.188,00.

Diante dos fatos elencados pela DIAGM IV percebe-se a manifesta afronta ao princípio da economicidade, previsto na CF/88, art. 70, traduzindo-se na busca de melhores resultados com o menor custo possível, que de fato deve ser de obrigatória observância pelos administradores de recursos públicos.

Vale registrar que o Tribunal de Contas da União já se pronunciou acerca da necessidade obrigatória da comprovação da correta aplicação dos recursos públicos, vejamos:

*A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, verbis: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’.*

*Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de*

---

<sup>2</sup> **Tribunais de Contas do Brasil**: Jurisdição e Competência. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 197.

*despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordos com os normativos legais e regulamentares vigentes. (DC-0225-23/00-- Sessão: 20/06/00 Grupo: II Classe: II – 2ª Câmara, Relator: Ministro Adylson Motta - TOMADA E PRESTAÇÃO DE CONTAS, Processo nº 929.531/1998-1, publicação no DOU de 03/07/2000.).*

Outrossim, as despesas realizadas com os recursos públicos devem ter sua legalidade comprovada, caso contrário, o ordenador de despesas será responsabilizado, inclusive com a obrigação de ressarcir os gastos irregularmente executados. É o que está previsto no art. 19 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, conforme transcrito adiante:

*Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhes a multa prevista no art. 55 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.*

Por fim, incumbe falar sobre o valor do débito a ser imputado ao ordenador de despesas.

A Auditoria, malgrado tenha constatado um excesso de despesa no valor de R\$ 42.274,50, valeu-se do “princípio de que, na dúvida, deve-se interpretar a favor do defendente”, mantendo o valor a ser imputado no montante de R\$ 32.188,00.

Aqui se defende um entendimento contrário ao esposado pela Unidade Técnica de Instrução, *a uma*, por não se aplicar ao caso vertente o princípio do *in dubio pro reu*, em face da obrigação do gestor de recursos públicos demonstrar à sociedade a regularidade de toda e qualquer despesa que realizar, sendo ônus inescapável do administrador prestar contas. *A duas*, tal princípio é muito específico ao Direito Penal e ao Direito Processual Penal, tendo sido estendido apenas timidamente ao Direito Tributário (*in dubio pro contribuinte*), em que os recursos são do particular, da pessoa física e/ou jurídica, não do ente, que, precisa, a todo custo, evitar incorrer em prática confiscatória. Então, pugna-se pela imputação de débito no valor comprovado excessivo, a saber, **R\$ 42.274,50**, ao Sr. **Marcus Odilon Ribeiro Coutinho**.

Por fim, enfatize-se a obrigatoriedade de se representar ao Ministério Público Comum acerca dos fortes indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa pelo Sr. Marcus Odilon Ribeiro Coutinho, à luz da Lei n.º 8.429/92.

### III – DA CONCLUSÃO

**EX POSITIS**, alvitra esta representante do Ministério Público Especial a/o:

- a) **Recebimento e Procedência em parte** da presente denúncia, a fim de se reconhecer irregulares as despesas públicas com sobrepreço na aquisição de apostilas para cursos de informáticas;
- b) **Imputação de débito** no valor de **R\$ 42.274,50**, ao Sr. **Marcus Odilon Ribeiro Coutinho**, por pagamentos de quantias indevidas, em excesso e não justificadas,

configurando manifesta afronta ao princípio da economicidade, sem prejuízo da multa prevista no art. 55 da LOTC, além da **aplicação de multa pessoal** ao mencionado Gestor, com espeque no art. 56, inciso II da LOTC e

- c) **Envio de cópia** da denúncia em epígrafe ao **Ministério Público Comum** por força da natureza das irregularidades cometidas pela Sr. **Marcus Odilon Ribeiro Coutinho**, na condição de então **Alcaide de Santa Rita**, por se cuidar de obrigação de ofício, para a tomada das providências de estilo no âmbito de suas respectivas atribuições e alçadas, mormente em relação ao disposto na **Lei n.º 8.429/92**.

João Pessoa (PB), 09 de dezembro de 2013.

**SHEYLA BARRETO BRAGA DE QUEIROZ**

Subprocuradora-Geral do Ministério Público junto ao TC/PB

*ltd*