



**TC 015.888/2009-3**

**Tipo:** representação

**Entidade/órgão:** Prefeitura Municipal de Dom Pedro-MA

**Responsável:** José de Ribamar Costa Filho, ex-prefeito (CPF: 149.681.003-10)

**Interessado:** Advocacia-Geral da União / Procuradoria da União no Estado do Maranhão

**Procurador:** não há

**Proposta:** de mérito

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação de autoria do Advogado da União Leonardo Albuquerque Marques, lotado na Procuradoria da União no Estado do Maranhão, sobre possíveis irregularidades na aplicação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef geridos pela Prefeitura Municipal de Dom Pedro-MA no exercício de 2001 (peça 1, p. 2-8).

## HISTÓRICO

2. Na origem da representação está ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal/Procuradoria da República no Estado do Maranhão perante a 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Maranhão contra o Sr. José de Ribamar Costa Filho, ex-prefeito do município referido, com suporte em procedimento administrativo aberto a partir de informações contidas no Relatório de Informação Técnica 664/02 CACOB-DECEAM (peça 7, p. 21-47), no Parecer Prévio PL-TCE 162/2005 (peça 9, p. 17) e nos Acórdãos PL-TCE 415/2005 e 860/2005 (peça 9, p. 37-40), todos do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão - TCE/MA.

3. Os documentos acima registram que o TCE/MA, ao apreciar as contas da Prefeitura Municipal de Dom Pedro-MA relativas ao exercício de 2001, detectou diversas irregularidades graves, tais como fragmentação indevida de despesas, procedimentos licitatórios em desacordo com a norma legal, realização de despesas sem prévia licitação, não aplicação do mínimo de 60% dos recursos do Fundef na remuneração e valorização dos profissionais do magistério, entre outras. Diante disso, aquela Corte de Contas emitiu parecer prévio opinando pela desaprovação das contas e condenou o responsável à restituição da quantia de R\$ 109.073,80 e ao pagamento de multas nos valores de R\$ 21.814,76 e R\$ 2.362,30.

4. Além de fatos apontados pelo TCE/MA na apreciação das contas, a Procuradoria da República no Estado do Maranhão, com base na Informação Técnica 108/2008, de 17/6/2008, elaborada por analista pericial do próprio órgão ministerial (peça 10, p. 9-15), acrescentou ao rol de condutas irregulares do denunciado a emissão de cheques nominativos à Prefeitura Municipal de Dom Pedro-MA, sacados na "boca do caixa" ou depositados em diversas contas-correntes, bem como a emissão de cheques em favor de empresas destoantes da destinação prevista em lei para os recursos do Fundef (peça 1, p. 21-22).

5. Considerando que essas irregularidades levantadas pelo MPF/MA, relacionadas com o saque de valores em desacordo com a finalidade do Fundef, configuravam, em princípio, desvio de recursos públicos e não haviam sido contempladas na análise do TCE/MA sobre as contas do



exercício de 2001, esta Unidade Técnica houve por bem promover diligência ao Banco do Brasil solicitando extrato da conta que movimenta os recursos do Fundef (nº 58.021-X, agência 2031-1) e cópia dos principais cheques emitidos contra a referida conta, visto que esses documentos ainda não constavam nos presentes autos, a fim de melhor avaliar a extensão do possível débito daí resultante (peça 2, p. 5-10).

6. A diligência se concretizou por meio dos ofícios 586/2011-TCU/SECEX-MA e 2149/2011-TCU/SECEX-MA, de 28/2 e 11/7/2011, respectivamente (peça 2, p. 11-13 e 16-18), aos quais o banco respondeu com a remessa da documentação acostada nas peças 11 (p. 43-50) a 18.

## **EXAME TÉCNICO**

### **Admissibilidade da representação**

7. Conforme já demonstrado nos itens 3 e 4 da instrução anterior (peça 2, p. 1), a presente representação preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237 do Regimento Interno do TCU, podendo, assim, ser recebida pelo Tribunal.

### **Análise da documentação bancária**

8. A relação dos cheques encaminhados pelo Banco do Brasil, em número de 74, consta de tabela anexa (peça 23), na qual também se incluem quatro cheques que, possivelmente por lapso do banco, não foram remetidos ao Tribunal.

9. Dessa relação, verificou-se expressiva quantidade de cheques emitidos ao portador ou em favor da própria emitente, com subsequente saque no caixa do banco. Desse grupo, os cheques de maior valor trazem como favorecido o nome da própria Prefeitura Municipal de Dom Pedro, acrescido da expressão “folha de pagamento”. Os demais cheques foram emitidos em nome de terceiros, em geral também sacados no caixa ou, em menor número, depositados em contas mantidas em outras instituições financeiras.

10. Examinando-se os autos, encontra-se parte dos comprovantes de despesas custeadas com recursos do Fundef em 2001 (notas de empenho, notas fiscais e recibos, peça 10, p. 22-50, e peça 11, p. 3-38), os quais constam do processo da ação civil por ato de improbidade e foram remetidos por cópia a este Tribunal pela 5ª Vara da Justiça Federal. Confrontando-se tais documentos com a relação de cheques, foi possível localizar os comprovantes que dão respaldo a apenas cinco daqueles cheques. Nos demais casos, não há correlação adequada entre os comprovantes e os saques realizados na conta corrente.

11. De outro lado, vê-se que faltam comprovantes nestes autos, uma vez que os disponíveis cobrem montante aquém dos recursos movimentados no exercício. Exemplo disso são os empenhos e demais demonstrativos referentes aos saques supostamente destinados a cobrir a folha de pagamento dos servidores municipais, ausentes deste processo, a não ser três páginas com listagem vinculada à folha do mês de junho/2001 (peça 11, p. 36-38).

12. Contudo, embora ausentes dos autos os documentos produzidos pela Prefeitura Municipal de Dom Pedro a título de comprovação das correspondentes despesas, consideram-se passíveis de impugnação as retiradas mediante cheque avulso, cheque cujo favorecido não esteja identificado e cheques emitidos ao portador ou ao próprio emitente, tendo em vista que, independentemente dos empenhos, notas fiscais e recibos que o gestor tenha atribuído a esses desembolsos, resta inviabilizada a caracterização do indispensável nexos causal que deveria existir



entre os recursos públicos sacados da conta corrente do Fundef e as despesas realizadas. Os valores desses saques estão relacionados na tabela abaixo:

Cheque	Data do saque	Valor (R\$)	Localização nos autos	Favorecido	Sacador
Avulso (Saq. recibo)	22/2/2001	50.000,00	Pç. 11, p. 46 (lançamento no extrato)	cheque avulso não fornecido pelo banco	
644	22/3/2001	58.000,00	Pç 12, p. 22-24	Pref. Mun. de Dom Pedro - folha de pagamento	Depósito em conta não identificada no BEM
646	11/4/2001	70.000,00	Pç 12, p. 30-32	Pref. Mun. de Dom Pedro - folha de pagamento	2º emitente, saque no caixa
655	17/5/2001	85.517,34	Pç. 13, p. 8-10	Pref. Mun. de Dom Pedro	prefeito, saque no caixa
657	13/6/2001	87.723,73	Pç. 13, p. 16-18	Pref. Mun. de Dom Pedro - folha de pagamento	sacador não ident, saque no caixa
681	10/7/2001	84.957,65	Pç. 13, p. 28-30	Pref. Mun. de Dom Pedro - folha de pagamento	sacador não ident, saque no caixa
684	3/8/2001	2.000,00	Pç. 13, p. 36-38	ao portador	Modestino R. G. Neto
686	4/8/2001	88.102,56	Pç. 14, p. 1-3	Pref. Mun. de Dom Pedro - folha de pagamento	sacador não ident, saque no caixa
685	6/8/2001	5.000,00	Pç. 13, p. 40-42	ao emitente	2º emitente, saque no caixa
692	27/8/2001	5.000,00	Pç. 14, p. 21-23	ao portador	Lindoal Soares Silva
693	5/9/2001	2.000,00	Pç. 14, p. 29-31	ao emitente	2º emitente, saque no caixa
694	5/9/2001	88.924,94	Pç. 14, p. 25-27	Pref. Mun. de Dom Pedro - folha de pagamento	sacador não ident, saque no caixa
695	6/9/2001	4.800,00	Pç. 14, p. 33-35	ao emitente	2º emitente, saque no caixa
705	21/9/2001	1.278,00	Pç. 15, p. 18-20	ao emitente	2º emitente, saque no caixa
706	21/9/2001	2.735,00	Pç. 15, p. 14-16	ao emitente	2º emitente, saque no caixa
703	24/9/2001	690,00	Pç. 15, p. 6-8	ao emitente	2º emitente, saque no caixa
698	1/10/2001	1.500,00	Pç. 15, p. 30-32	ao portador	Francisco N. Santos
704	1/10/2001	2.200,00	Pç. 15, p. 38-40	ao emitente	2º emitente, saque no caixa
708	5/10/2001	30.285,00	Pç. 15, p. 34-36	ao emitente	2º emitente, saque no caixa



Cheque	Data do saque	Valor (R\$)	Localização nos autos	Favorecido	Sacador
709	6/10/2001	3.000,00	Pç. 15, p. 42-44	ao portador	Manoel Sousa dos Santos
711	10/10/2001	90.504,06	Pç. 15, p. 46 e 50	Pref. Mun. de Dom Pedro - folha de pagamento	sacador não ident, saque no caixa
716	25/10/2001	1.200,00	Pç. 16, p. 7-9	ao portador	Rozalene de S. Santana
717	1/11/2001	3.600,00	Pç. 16, p. 15-17	ao portador	sacador ilegível, saque no caixa
719	7/11/2001	90.473,89	Pç. 16, p. 19-21	Pref. Mun. de Dom Pedro - folha de pagamento	sacador não ident, saque no caixa
718	10/11/2001	2.000,00	Pç. 16, p. 23-25	ao portador	Manoel Sousa dos Santos
720	13/11/2001	2.000,00	Pç. 16, p. 31-33	ao portador	sacador não ident, saque no caixa
721	14/11/2001	5.245,00	Pç. 16, p. 35-37	ao portador	Enoque C. de Oliveira
727	22/11/2001	3.000,00	Pç. 16, p. 43-45	ao portador	Depósito na conta 17.240-5
730	23/11/2001	4.200,00	Pç. 16, p. 51, e Pç. 17, p. 2	ao portador	Enoque C. de Oliveira
736	3/12/2001	4.000,00	Pç. 17, p. 8-10	ao portador	Ilegível
749	3/12/2001	4.200,00	Pç. 18, p. 9-11	ao emitente	2º emitente, saque no caixa
750	3/12/2001	7.120,00	Pç. 18, p. 13-15	ao portador	ilegível
737	7/12/2001	500,00	Pç. 17, p. 12-14	ao portador	Francisco das Chagas O. de Melo
742	7/12/2001	3.000,00	Pç. 17, p. 32-34	ao portador	Enoque C. de Oliveira
743	7/12/2001	1.600,00	Pç. 17, p. 28-30	ao portador	Enoque C. de Oliveira
741	10/12/2001	4.500,00	Pç. 17, p. 40-42	ao portador	Ilegível
746	10/12/2001	90.000,00	Pç. 17, p. 48-50	Pref. Mun. de Dom Pedro - folha de pagamento	sacador não ident, saque no caixa
748	12/12/2001	296,00	Pç. 18, p. 5-7	ao portador	sacador não identificado
751	20/12/2001	21.238,27	Pç 18, p. 17-19	Pref. Mun. de Dom Pedro - folha de pagamento	sacador não ident, saque no caixa
752	21/12/2001	2.800,00	Pç. 18, p. 21-23	ilegível	sacador não ident, saque no caixa
740	26/12/2001	600,00	Pç. 17, p. 24-26	ao emitente	2º emitente, saque no caixa



Cheque	Data do saque	Valor (R\$)	Localização nos autos	Favorecido	Sacador
TOTAL		1.015.791,44			

13. Quanto aos cheques com favorecidos identificados, mas sem comprovantes de despesas no presente processo ou aos quais não foi possível associar os comprovantes autuados, é preferível, por questão de prudência, não impugná-los tendo em vista que:

- a) os comprovantes disponíveis nos autos não foram obtidos diretamente da fonte primária da informação (prefeitura), mas junto à Câmara Municipal de Dom Pedro-MA por requisição da Procuradoria da República, que os anexou ao processo da ação de improbidade ajuizada perante a 5ª Vara da Justiça Federal, que, por sua vez, os remeteu à Secex-MA (peça 9, p.46-49, e peça 10, p. 1-3 e 21). Assim, não há certeza se tal acervo documental constitui a integralidade dos comprovantes relativos ao Fundef que instruíram a prestação de contas do exercício;
- b) a maioria dos beneficiários desses pagamentos figura na relação de credores habituais da prefeitura, conforme registros constantes no Relatório de Informação Técnica 664/02 CACOB – DECEAM, elaborado por técnicos do TCE-MA (peça 7, p. 30-37), o que sugere, em princípio, a regularidade das referidas despesas.

#### **Possibilidade de instauração de tomada de contas especial**

14. À época dos fatos narrados acima, estava em vigência a Instrução Normativa TCU 36, de 6 de setembro de 2000, que previa a fiscalização por este Tribunal da aplicação, no âmbito do Fundef, de recursos federais oriundos da complementação da União, mediante inspeções, auditorias e análise de demonstrativos próprios, relatórios, dados e informações pertinentes.

15. Sobre a hipótese de abertura de tomada de contas especial em caso de danos ao referido Fundo, verificados em estados ou municípios destinatários da complementação da União, o mesmo normativo previu, em seu art. 2º, §§ 1º e 2º:

§ 1º Ao exercer a fiscalização de que trata o caput, o Tribunal, se constatar a ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, examinará em cada caso a relevância das irregularidades cometidas e a materialidade dos prejuízos causados ao Fundef para decidir se determina a instauração ou conversão do processo em tomada de contas especial.

§ 2º Ao decidir na forma deste artigo, o Tribunal remeterá cópia da documentação pertinente ao respectivo Tribunal de Contas Estadual ou Municipal para conhecimento e providências de sua alçada, bem como aos Ministérios Públicos da União e dos Estados para as medidas que entenderem necessárias quanto ao ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

16. Após a substituição do antigo Fundef pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (Emenda Constitucional 53, de 2006), o Tribunal editou a Instrução Normativa – TCU 60, de 4 novembro de 2009, que revogou a IN 36/2000, preservando, porém, as diretrizes traçadas nos dispositivos acima transcritos.

17. Diante disso, a fim de se avaliar o cabimento da instauração de tomada de contas especial, deve a situação examinada preencher os seguintes requisitos: (a) recebimento da complementação da União pelo ente federado; (b) ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos; (c) relevância das irregularidades cometidas; e (d) materialidade dos prejuízos causados ao Fundo.



18. No caso ora em análise, as condições acima foram atendidas.
19. Primeiramente, verifica-se que, no exercício de 2001, a Prefeitura Municipal de Dom Pedro-MA recebeu do Fundef recursos no valor de R\$ 1.402.119,63, dos quais R\$ 423.445,98 (30,2%) referentes à complementação da União (peça 1, p. 28).
20. De outra parte, os saques efetuados mediante cheques sem indicação do credor, impossibilitando verificar se os recursos cumpriram sua destinação legal e, por extensão, impedindo as ações de controle, importam em presunção relativa de desvio de recursos públicos.
21. Quanto à relevância das irregularidades cometidas, fica evidenciada pelo prejuízo que o desvio desses recursos representa para a educação do município em questão, dado que o Fundef se constitui na principal fonte de custeio do ensino fundamental público ofertado nas pequenas cidades da região, cujo público-alvo é oriundo, em regra, da faixa mais carente da população.
22. Por fim, a materialidade dos prejuízos está caracterizada pelo expressivo montante dos cheques emitidos irregularmente, que ultrapassa, em valores históricos, a casa de um milhão de reais e representa cerca de 70% do total dos recursos transferidos pelo Fundef ao município no exercício de 2001.

## **CONCLUSÃO**

23. Pelas razões acima, pode o Tribunal conhecer da representação para, no mérito, considerá-la procedente, determinando a conversão dos autos em tomada de contas especial e a citação do Sr. José de Ribamar Costa Filho, prefeito municipal de Dom Pedro-MA à época dos fatos, na condição de ordenador de despesas, conforme se verifica nas assinaturas apostas nas notas de empenho conjugadas com ordens de pagamento (peça 10, p. 22-49, peça 11, p. 4-33) e nos próprios cheques (conforme tabela do item 12 desta instrução), para que apresente alegações de defesa ou recolha a quantia devida aos cofres do Fundeb, considerando que este sucedeu o Fundef. Como data da ocorrência dos débitos, adotam-se as datas de retirada dos recursos da conta corrente do Fundo registradas nos extratos bancários.
24. No que se refere às cópias de cheques solicitadas, mas ainda pendentes de remessa pelo Banco do Brasil, considera-se, ante a materialidade dos recursos já impugnados e em atenção à celeridade processual, que não devem retardar a abertura da tomada de contas especial ora proposta, sem prejuízo de que, em se detectando novos valores de débito envolvidos, seja complementada a citação do responsável, a exemplo da solução adotada no Acórdão 2561/2010-TCU-Plenário para situação similar.
25. Além disso, cabe a remessa do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado dos respectivos relatório e voto, ao autor da representação, assim como de cópia da documentação pertinente ao TCE-MA, aos Ministérios Públicos da União e do Estado do Maranhão, nos termos do art. 10, § 2º, da IN-TCU 60/2009, para conhecimento e as providências de sua alçada.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

- a) conhecer do ofício encaminhado pelo ilustre Advogado da União Leonardo Albuquerque Marques como representação, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso III e parágrafo único, c/c o art. 235, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-lo procedente;



- b) converter os autos em tomada de contas especial, nos termos do art. 47, *caput*, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 252, *caput*, do Regimento Interno/TCU e 2º, § 1º, da IN-TCU 36/2000;
- c) determinar a citação, nos termos dos arts. 10, § 1º, 12, *caput*, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, *caput*, incisos I e II, do Regimento Interno/TCU, do Sr. José de Ribamar Costa Filho, ex-prefeito municipal de Dom Pedro-MA, para, no prazo de quinze dias, contados a partir da ciência da citação, apresentar alegações de defesa quanto às ocorrências descritas no item 12 desta instrução ou recolher aos cofres do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb as quantias relacionadas a seguir, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, a contar das datas indicadas abaixo até a data do recolhimento, nos termos da legislação vigente, ou ainda, a seu critério, adotar ambas as providências (defesa e recolhimento do débito):

**Responsável:**

José de Ribamar Costa Filho (CPF 149.681.003-10), ex-prefeito municipal de Dom Pedro-MA, na condição de ordenador de despesas da referida prefeitura.

**Ocorrências:**

Saques efetuados da conta bancária vinculada ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef mediante cheques sem identificação do credor dos recursos, impossibilitando que se verifique o indispensável nexos causal que deveria existir entre os recursos públicos sacados da conta corrente do referido fundo e as despesas realizadas pelo gestor, em afronta aos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 74, § 2º, e 93 do Decreto-lei 200/1967, 66 do Decreto 93.872/1986 e à jurisprudência do TCU (Decisão 225/2000-TCU- 2ª Câmara e Acórdãos 84/2009-TCU-2ª Câmara, 53/2009-TCU-Plenário, 84/2009-TCU-1ª Câmara, 125/2009-TCU-1ª Câmara, 547/2011-TCU-2ª Câmara, entre outros).

**Débito:**

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
22/2/2001	50.000,00
22/3/2001	58.000,00
11/4/2001	70.000,00
17/5/2001	85.517,34
13/6/2001	87.723,73
10/7/2001	84.957,65
3/8/2001	2.000,00
4/8/2001	88.102,56
6/8/2001	5.000,00
27/8/2001	5.000,00
5/9/2001	2.000,00
5/9/2001	88.924,94
6/9/2001	4.800,00
21/9/2001	1.278,00
21/9/2001	2.735,00



Data da ocorrência	Valor original (R\$)
24/9/2001	690,00
1/10/2001	1.500,00
1/10/2001	2.200,00
5/10/2001	30.285,00
6/10/2001	3.000,00
10/10/2001	90.504,06
25/10/2001	1.200,00
1/11/2001	3.600,00
7/11/2001	90.473,89
10/11/2001	2.000,00
13/11/2001	2.000,00
14/11/2001	5.245,00
22/11/2001	3.000,00
23/11/2001	4.200,00
3/12/2001	4.000,00
3/12/2001	4.200,00
3/12/2001	7.120,00
7/12/2001	500,00
7/12/2001	3.000,00
7/12/2001	1.600,00
10/12/2001	4.500,00
10/12/2001	90.000,00
12/12/2001	296,00
20/12/2001	21.238,27
21/12/2001	2.800,00
26/12/2001	600,00

**Valor do débito atualizado até 12/12/2011:** R\$ 4.404.321,94 (peça 22)

- d) remeter o acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e voto que o fundamentarem, ao ilustre autor da representação, assim como encaminhar cópia dos autos documentação pertinente ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão - TCE-MA, aos Ministérios Públicos da União e do Estado do Maranhão, para conhecimento e as providências que entenderem cabíveis.

SECEX/MA, 2ª Diretoria Técnica  
São Luís/MA, 12 de dezembro de 2011

Jansen de Macêdo Santos  
AUFC – Matr. TCU n.º 3077-5