

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara.

TC 017.283/2015-9.

Natureza: Tomada de contas especial.

Órgão: Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Responsáveis: Município de Nilópolis/RJ (CNPJ 29.138.286/0001-58), Sandro Pereira da Silva (CPF 086.884.347-43) e Sérgio Sampaio Sessim (CPF 743.871.977-49).

Representação legal:

Luís Fernando Belém Peres (OAB/DF 22.162), Liana Claudia Hentges Cajal (OAB/DF 50.920) e Sergio Lopes Jund Filho (OAB/RJ 179.256), representando Sérgio Sampaio Sessim; e

Marcos Antônio Carmo Souza (Subprocurador Geral do Município de Nilópolis), representando Município de Nilópolis/RJ

SUMÁRIO: CONVÊNIO. IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE VÍDEOMONITORAMENTO. INJUSTIFICADA ATRASO NA DESTINAÇÃO DOS BENS ADQUIRIDOS. DESVIO DE OBJETO. MULTA. CONTAS IRREGULARES.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada em razão de irregularidades na aplicação dos recursos federais repassados por força do convênio 162/2008, celebrado entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e o Município de Nilópolis/RJ (peça 1, p. 5-15).

2. O convênio, no valor de R\$ 1.020.444,43, sendo R\$ 1.000.035,54 por conta do concedente e R\$ 20.408,89 a título de contrapartida, teve por objeto a “*implantação do videomonitoramento, bem como à aquisição de equipamentos e mobiliário para instalação física de Gabinete de Gestão Integrada Municipal*”, com vigência estipulada para o período de 27/6/2008 a 4/7/2010.

3. Especificamente, o ajuste previa a realização das seguintes ações principais (peça 1, p. 38):

Item	Valor (R\$)
Aquisição de softwares	66.616,25
Adaptação e montagem da sala de monitoramento	52.300,00
Serviços de instalação e configuração de equipamentos (incluindo 16 câmeras e conexões)	113.900,00
Equipamentos da sala de reunião	25.536,14
Equipamentos da sala de coordenadoria executiva	18.918,74
Equipamentos do observatório de segurança pública	31.382,05
Equipamentos da sala de situação	41.737,36

Sistema de videomonitoramento com 16 câmeras	670.653,89
--	------------

4. Apresentada a prestação de contas dos recursos repassados, o órgão repassador assim se manifestou depois da primeira fiscalização **in loco** em 14/11/2011 (peça 1, p. 116-117):

– a maioria dos equipamentos das salas de reunião, de coordenadoria executiva, do observatório de segurança pública e de situação estavam encaixotados;

– o sistema de videomonitoramento não estava recebendo imagens das 16 câmeras instaladas nas vias públicas; e

– não foram apresentadas pendências relevantes acerca do aspecto financeiro da execução (compatibilidade entre a relação de pagamentos, notas fiscais e extratos da conta específica do convênio).

5. Em segundo relatório de fiscalização **in loco**, o órgão repassador efetuou as seguintes considerações (peça 2, p. 62-63):

– não foram apresentadas atas ou relatórios da atuação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal;

– das 16 câmeras previstas, 13 foram localizadas, embora sem registro de imagens em um período significativo;

– não foram apresentados registros de ocorrência resultantes da operacionalização do videomonitoramento; e

– o sistema nunca funcionou em razão da ausência de treinamento de guardas para a sua operacionalização.

6. Desta forma, em razão da inexecução do objeto pactuado, foram instados a se manifestar, em citação:

a) sr. Sergio Sampaio Sessim, na condição de ex-Prefeito do Município de Nilópolis/RJ, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012;

b) sr. Sandro Pereira da Silva, ex-Secretário Municipal de Nilópolis/RJ e ex-responsável pelo Gabinete de Gestão Integrada, no período de 1º/1/2009 a 31/12/2012; e

c) Município de Nilópolis, por ter se beneficiado com a aquisição dos equipamentos.

7. Dando seguimento ao feito, a unidade técnica assim se manifestou:

“HISTÓRICO

2. *O objetivo do convênio, conforme previsto na Cláusula Primeira – Do Objeto, era o seguinte, in verbis (peça 1, p. 5):*

(...) a cooperação dos partícipes na implantação do videomonitoramento, bem como a aquisição de equipamentos e mobiliário para instalação física de Gabinete de Gestão Integrada Municipal, visando constituir uma política municipal de prevenção da segurança pública, no âmbito do Programa de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI” (...)

3. *A vigência do convênio, conforme previsto na Cláusula Décima Quarta – Do Prazo de Vigência (peça 1, p. 12), se deu, efetivamente, no período de 27/6/2008 a 4/7/2010, já incluídas as prorrogações realizadas (peça 6, p. 181 e p. 187-197). O prazo final para a apresentação da prestação de contas, conforme previsto na Cláusula Décima Primeira – Da Prestação de Contas, Parágrafo Primeiro (peça 1, p. 11), era de trinta dias contados a partir do término da vigência, e se deu em 4/8/2010 (peça 6, p. 181).*

4. *Os recursos necessários à implementação do objeto do convênio foram orçados em R\$ 1.020.444,43, sendo R\$ 1.000.035,54 por conta do concedente, e R\$ 20.408,89 por conta do*

conveniente, a título de contrapartida, conforme previsto na Cláusula Sexta – Dos Recursos Orçamentários (peça 1, p. 9); destaque-se que os recursos a cargo do concedente foram depositados na conta corrente específica do convênio em 8/7/2008 (peça 1, p. 53).

5. Em 4/7/2008, houve o repasse do recurso na conta específica do convênio, no valor de R\$ 1.000.035,54, liberado em parcela única, conforme dados constantes da Ordem Bancária 2008OB902892 (peça 3, p. 26).

6. A Secretaria Nacional de Segurança Pública, na última fiscalização realizada, por meio do Relatório de Fiscalização in loco CGFIS 18/2013, de 16/5/2013 (peça 2, p. 61-68, e peça 3, p. 1-18), concluiu que a documentação contida nos autos da prestação de contas e os elementos encontrados in loco não permitiram ao concedente o firme convencimento sobre a efetividade do cumprimento do objeto pactuado, destacando que as pendências anteriormente apontadas não foram sanadas, tendo sugerido a instauração de tomada de contas especial.

7. Após analisar os documentos encaminhados pela Prefeitura Municipal de Nilópolis, relativos ao processo administrativo 7.122/2013, a Senasp ratificou, por meio do Parecer CGFIS/DEAPSEG 255/2013, de 3/10/2013 (peça 6, p. 27-31), o entendimento do Relatório de Fiscalização in loco CGFIS 18/2013, de 16/5/2013, no sentido de que a documentação contida nos autos da prestação de contas e os elementos encontrados in loco não permitiram ao concedente o firme convencimento sobre a efetividade do cumprimento do objeto pactuado.

8. O tomador de contas especial, ao fim, concluiu pela “inexecução do objeto pactuado”, o que acarretou dano ao erário, correspondente à totalidade dos recursos repassados, descontado o valor correspondente ao saldo final da conta corrente específica do convênio, no valor de R\$ 167.852,58, ressarcido aos cofres do Tesouro Nacional, em 6/12/2010, por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU) (peça 1, p. 112-113); a responsabilidade foi atribuída aos Srs. Sérgio Sampaio Sessim, ex-Prefeito do Município de Nilópolis, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, Sandro Pereira da Silva, ex-Secretário Municipal de Nilópolis e ex-responsável pelo Gabinete de Gestão Integrada, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, e, também, Alessandro Alves Calazans, Prefeito do Município de Nilópolis, a partir de 1/1/2013, conforme consta do Relatório do Tomador de Contas Especial – Relatório de TCE 27/2014, de 19/9/2014 (peça 6, p. 187-197).

9. A Controladoria Geral da União, por meio do Relatório de Auditoria CGU 1.152/2015, de 16/5/2015 (peça 6, p. 219-222), do Certificado de Auditoria CGU 1.152/2015, de 16/5/2015 (peça 6, p. 223) e do Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 1.152/2015, de 16/5/2015 (peça 6, p. 224), concluiu pela responsabilidade dos Srs. Sérgio Sampaio Sessim, ex-Prefeito do Município de Nilópolis, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, e Sandro Pereira da Silva, ex-Secretário Municipal de Nilópolis e ex-responsável pelo Gabinete de Gestão Integrada, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, tendo afastado, no entanto, a responsabilidade do Sr. Alessandro Alves Calazans, Prefeito do Município de Nilópolis, a partir de 1/1/2013, por não ser aplicável ao caso concreto a Súmula TCU 230. Destaque-se, por oportuno, que o órgão de controle interno, diferentemente do tomador de contas especial, apontou, no Relatório de Auditoria CGU 1.152/2015, de 16/5/2015, que o motivo para a instauração da tomada de contas especial foi a “impugnação de despesas” (peça 6, p. 219-222).

10. O Exmo. Sr. Ministro de Estado da Justiça - Interino atestou haver tomado conhecimento das conclusões do Relatório de Auditoria CGU 1.152/2015, de 16/5/2015 (peça 6, p. 219-222), do Certificado de Auditoria CGU 1.152/2015, de 16/5/2015 (peça 6, p. 223) e do Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 1.152/2015, de 16/5/2015 (peça 6, p. 224), cujas opiniões foram pela irregularidade das contas, determinando o encaminhamento dos autos ao Tribunal de Contas da União, por meio de Pronunciamento Ministerial de 7/7/2015, o que foi realizado por intermédio do Ofício 71/2015/AECI/GM-MJ, de 13/7/2015 (peça 6, p. 238-239 e p. 241-242).

11. Esta unidade técnica examinou os fatos, e, na primeira instrução (peças 9-10), propôs a

citação, anuindo, portanto, com o entendimento do Controle Interno. Consignou, ainda, que a responsabilidade pelo débito apurado deveria ser estendida ao Município de Nilópolis, uma vez que os recursos do Convênio 162/2008, Siafi 626.647, celebrado entre a União Federal, por intermédio do Ministério da Justiça e da Secretaria Nacional de Segurança Pública, e o Município de Nilópolis, beneficiaram o ente federativo, nos termos do art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, que regulamenta a hipótese de responsabilização direta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de transferência de recursos públicos federais.

12. *O débito é decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos por força do Convênio 162/2008, Siafi 626.647, celebrado entre a União Federal, por intermédio do Ministério da Justiça e da Secretaria Nacional de Segurança Pública, e o Município de Nilópolis, tendo em vista a impugnação das despesas efetuadas e a inexecução do objeto pactuado nos moldes estipulados no termo de convênio.*

13. *Em cumprimento ao despacho do Ministro-Relator (peça 11), foi promovida a citação solidária dos Srs. Sérgio Sampaio Sessim (CPF 743.871.977-49), na condição de ex-Prefeito do Município de Nilópolis, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, e Sandro Pereira da Silva (CPF 086.884.347-43), ex-Secretário Municipal de Nilópolis e ex-responsável pelo Gabinete de Gestão Integrada, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, e do Município de Nilópolis (CNPJ 29.138.286/0001-58), mediante os Ofícios 1264, 1265 e 1266/2016-TCU/Secex-RJ (peças 14-16), de 16/5/2016, e Ofício 1556/2016-TCU/Secex-RJ (peça 26).*

14. *Apesar de o Município de Nilópolis ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado (peça 18), por ocasião da instrução anterior (peça 42), datada de 23/1/2017, não havia atendido a citação (peça 40), não se manifestando, portanto, quanto às irregularidades verificadas. Já os Srs. Sérgio Sampaio Sessim e Sandro Pereira da Silva tomaram ciência dos ofícios que lhes foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 17, 25, 27 e 33, tendo apresentado, após a prorrogação de prazo concedida, tempestivamente, suas alegações de defesa, conforme documentação integrante das peças 36 e 39.*

15. *Na instrução anterior (peça 42) foram tecidas as seguintes considerações:*

22. *Em síntese, o Sr. Sergio Sampaio Sessim argumenta em sua defesa que todos os itens previstos no cronograma de execução do plano de trabalho foram adquiridos; o parecer do Ministério da Justiça CGFIS/DEAPSEG 18/2013, emitido três anos após o encerramento do ajuste, não pode ser suficiente para asseverar que parte dos objetos foram adquiridos, uma vez que alguns poderiam não estar mais em operação por motivos diversos; e o relatório enviado pelo município de Nilópolis à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (processo Sapiens NUP 00688001364/2014-9, peça 36, p.17-26) expõe o funcionamento do sistema e sua posterior ampliação.*

23. *Já o Sr. Sandro Pereira da Silva, em resumo, expõe que todo o mobiliário e os equipamentos previstos no plano de trabalho foram adquiridos; quanto à execução do objeto do convênio, apesar das dificuldades de implantação reconhecidas no Acórdão 1.672/2011-TCU-Plenário, foi exitoso; a administração atual do município reconhece (peça 39, p. 40) isso; por último, junta declarações de moradores que testemunham o funcionamento do sistema de videomonitoramento na cidade.*

24. *Destaque-se que a Secretaria Nacional de Segurança Pública localizou, na última fiscalização realizada na Prefeitura Municipal de Nilópolis, parte dos bens adquiridos com recursos do mencionado ajuste, havendo, inclusive registro fotográfico dos mesmos, conforme consta do Relatório de Fiscalização in loco CGFIS 18/2013 de 16/5/2013 (peça 2, p. 61-68 e peça 3, p. 1-18). No entanto, não houve comprovação da funcionalidade do material encontrado, como também não restou comprovada a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, tendo em vista a impugnação das despesas efetuadas e a inexecução do objeto pactuado nos moldes estipulados no termo de convênio. Situação que permanece diante análise das defesas apresentadas.*

25. *Constam das alegações de defesas encaminhadas declarações de autoria de terceiros informando que os recursos públicos federais foram efetivamente utilizados para a realização do objeto do*

convênio.

26. Entretanto, a jurisprudência desta Corte é no sentido de que declarações de terceiros, isoladamente, não são suficientes para comprovar que recursos públicos transferidos por meio de convênio foram regularmente aplicados na consecução do objeto pactuado.

27. Segundo entendimento já pacificado do TCU, essas declarações possuem baixa força probatória, atestando tão-somente a existência da declaração, mas não o fato declarado. Por isso, é dever do interessado demonstrar a veracidade do alegado, principalmente quando não apresentados os documentos capazes de estabelecer nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos recebidos e os comprovantes de despesas apresentados (Acórdãos 6.942/2015-TCU-1ª Câmara, 6.723/2015-TCU-1ª Câmara, 7.580/2015-TCU-1ª Câmara, 8.938/2015-TCU-2ª Câmara, 512/2016-TCU-2ª Câmara, entre outros).

28. Assim, compete ao gestor provar a regular aplicação dos valores que lhe foram confiados para consecução do objeto pactuado. A comprovação adequada do destino dado aos recursos públicos federais sob sua responsabilidade é decorrente de expresso dispositivo constitucional contido no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim do disposto no art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986. Desse modo, os documentos apresentados não são suficientes para demonstrar a correta aplicação dos recursos.

29. O mesmo também se aplica ao relatório enviado pelo município de Nilópolis à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (processo Sapiens NUP 00688001364/2014-9, peça 36, p.17-26), uma vez que o convênio beneficia o próprio ente federativo, que nos termos do art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, regulamentou a hipótese de responsabilização direta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de transferência de recursos públicos federais, o que justificou a citação do município de Nilópolis.

30. Na execução da despesa pública, o ônus de comprovar a aplicação dos recursos recai sobre o gestor. Entretanto, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, resta claro que tal comprovação compete exclusivamente ao gestor dos recursos.

31. Tal entendimento está consolidado nesta Corte de Contas, conforme se verifica nos Acórdãos 1.577/2014-TCU-2ª Câmara, 6.716/2015-TCU-1ª Câmara, 9.254/2015-TCU-2ª Câmara, 9.820/2015-TCU-2ª Câmara e 659/2016-TCU-2ª Câmara.

32. Desse modo, o ônus da prova recai sobre o gestor, devendo fornecer todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU.

33. Citados os responsáveis, Srs. Sergio Sampaio Sessim e Sandro Pereira da Silva, estes apresentaram alegações de defesa improcedentes e incapazes de elidir a irregularidade cometida, não sendo possível, ainda, ser reconhecida a boa-fé do gestor.

34. Relativamente a esse aspecto, a jurisprudência deste Tribunal sedimentou entendimento de que quando se trata de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, tais como o que ora se examina, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos.

35. Tal interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade.

36. Nesse contexto, e após exame de toda a documentação carreada aos autos, não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta do responsável, já que não foram constatados atos ou fatos atenuantes os quais pudessem apontar para atitude zelosa e diligente do responsável na gestão da coisa pública. Com efeito, também não alcançou ele o intento de comprovar a aplicação dos recursos que lhe foram confiados, restringindo-se a apresentar alegações incapazes de elidir a irregularidade cometida.

37. Sobre o assunto, o art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, estabelece que, não restando configurada de forma objetiva a boa-fé dos responsáveis, o Tribunal proferirá, desde logo, o

judgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas.

38. São nesse sentido os Acórdãos 10.995/2015-TCU-2ª Câmara, 7.473/2015-TCU-1ª Câmara, 9376/2015-TCU-2ª Câmara, 8.928/2015-TCU-2ª Câmara, 1895/2014-TCU – 2ª Câmara, entre outros.

16. *Adicionalmente, procedeu-se à atualização do débito dos agentes responsáveis, pelo valor original de R\$ 1.000.035,54 (8/7/2008) devedor, e R\$ 167.852,58 (6/12/2010) credor, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, a partir de 8/7/2008, conforme nota de lançamento (peça 6, p. 35).*

17. *Por fim, chegou-se às seguintes conclusões (peça 42, p. 6):*

41. *Em face da análise promovida no item anterior, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Sr. Sergio Sampaio Sessim, CPF 743.871.977-49, na condição de ex-Prefeito do Município de Nilópolis, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, e do Sr. Sandro Pereira da Silva, CPF 086.884.347-43, na condição de ex-Secretário Municipal de Nilópolis, e ex-responsável pelo Gabinete de Gestão Integrada, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012 (peça 1, p. 5-15, peça 6, p. 173, p. 175 e p. 181), uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas, de modo que suas contas devem ser julgadas irregulares.*

42. *Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado aos responsáveis. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

43. *Regularmente citado, o Município de Nilópolis não compareceu aos autos. Operam-se, portanto, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

44. *Diante da revelia e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que os responsáveis sejam condenados em débito, bem como que lhes seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

18. *O Ministério Público, em seu Parecer (peça 44), manifestou-se de acordo com a proposta formulada por esta Secretaria, tendo tecido, em sua análise, as seguintes considerações adicionais:*

7. *O objeto do Convênio 162/2008 compreendia a aquisição de móveis e equipamentos destinados à implantação de sistema de monitoramento por câmeras na cidade de Nilópolis/RJ, além da instituição, no âmbito do Programa de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), de Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM), visando constituir uma política municipal de prevenção da segurança pública.*

8. *A Cláusula Terceira da avença estabeleceu compromisso dos partícipes em implantarem as diretrizes do Pronasci, mediante implementação de ações atinentes à instalação do GGIM, elaboração de plano municipal de segurança pública, formação de guardas municipais, estruturação de conselhos municipal e comunitário de segurança pública, entre outras (peça 1, p. 6-7).*

9. *No que se refere à aquisição do mobiliário e dos equipamentos, permito-me utilizar dados do relatório da fiscalização realizada pela CGU entre 17/6/2010 e 20/7/2010 (peça 1, p. 187-199), no sentido de que foram integralmente adquiridos e se encontravam, à época, parcialmente instalados. O documento também informa que teriam sido compradas duas câmeras, além das quatorze originalmente previstas, bem como que quatro delas não estariam operantes por necessidade de ajustes técnicos (peça 1, p. 197).*

10. *O acompanhamento feito em 2011 também constatou a compra dos itens previstos no plano de trabalho, contudo verificou que parte deles ainda não havia sido instalada, prejudicando o funcionamento do telecentro (peça 1, p. 116-136). Por fim, a visita realizada em 2013 apontou o desaparecimento de parte dos equipamentos adquiridos e concluiu pela impossibilidade de se firmar convencimento sobre o cumprimento do objeto pactuado (peça 2, p. 64-68, e peça 3, p. 1-18).*

11. Nas defesas apresentadas, os responsáveis notificaram a instauração de processo administrativo com vistas a apurar eventual dano no âmbito do Convênio 162/2008, encontrando-se suspenso em 12/7/2016, conforme informado no expediente juntado na peça 36, p. 16.

12. Em relação à instituição do GGIM, objetivo também previsto no ajuste firmado, embora as informações constantes dos autos indiquem que foi criado e chegou a se reunir, conforme se extrai das atas na peça 1, p. 156-161, relativas a três encontros no exercício de 2008, os documentos são apócrifos e restringem-se ao mês de fevereiro daquele ano, de modo que a ausência de atas posteriores evidencia a descontinuidade das reuniões.

13. Também consta dos autos a ata da VI Reunião do Gabinete de Gestão Integrada Estadual (GGIE), datada de 15/6/2009, que contou com a participação do Sr. Sandro Pereira da Silva, Coordenador do GGIM de Nilópolis-RJ, além de membros de outros gabinetes de gestão municipais e do gabinete de gestão estadual, representantes do Pronasci, da Força Nacional e de secretarias municipais (peça 1, p. 162-178). Entretanto, verifica-se que, além de não se tratar de encontro do gabinete municipal, há registro de que o sistema de monitoramento de Nilópolis/RJ ainda não estava funcionando (peça 1, p. 174).

14. As informações postas até o momento indicam que, a despeito da aquisição da totalidade dos equipamentos previstos no plano de trabalho aprovado, a execução do convênio era deficiente, não sendo possível, com base nos elementos contidos nos autos, atestar o alcance efetivo dos objetivos pactuados.

15. Nem mesmo as declarações juntadas pelos defendentes auxiliam para fins de demonstração do funcionamento do sistema de monitoramento, haja vista o seu baixo valor probatório e a extemporaneidade em relação ao período de vigência do convênio (peça 35, p. 73-74 e peça 41-53).

16. Não obstante os indícios de que existe, atualmente, sistema de monitoramento em operação na cidade de Nilópolis/RJ, tal fato não é suficiente, por si só, para afastar a existência de débito, tendo em vista a inviabilidade de se estabelecer nexo de causalidade com os recursos transferidos por meio do Convênio 162/2008.

17. Assim, o fato de os equipamentos terem sido adquiridos e o GGIM ter sido criado não garantem a correta aplicação dos recursos, sobretudo por inexistirem elementos aptos a demonstrar o alcance dos objetivos pactuados, cuja finalidade última seria instrumentalizar a atuação dos órgãos responsáveis pela segurança pública no município, com vistas a aumentar a eficiência da intervenção policial e, conseqüentemente, reduzir a criminalidade em Nilópolis/RJ.

19. Em 6/7/2018, a Prefeitura Municipal de Nilópolis solicitou a esta Secex o desentranhamento de peça de defesa que havia sido equivocadamente juntada ao TC 023.965/2016-9, para que passasse a constar deste processo (peça 49). A mencionada defesa foi incluída nestes autos à peça 48. Em seqüência, o Ministro-Relator, em despacho de 6/7/2018, solicitou que esta unidade técnica analise a defesa apresentada pela Prefeitura Municipal de Nilópolis, emita uma manifestação conclusiva sobre o mérito desta TCE e devolva os autos ao seu Gabinete com trânsito prévio pelo Ministério Público junto ao TCU.

EXAME TÉCNICO

20. O Sr. Farid Abrão David, Prefeito de Nilópolis, na busca de comprovar a aplicação dos recursos e a execução do convênio em tela, por meio do Ofício 256/PGM/2018 (peça 48, p. 1), de 3/7/2018, encaminhou Relatório Adicional realizado pela Procuradoria Geral do Município, datada de 28/6/2018 (peça 48, p. 2-20; acompanhado de documentação de peça 48, p. 21-83).

21. A Prefeitura Municipal de Nilópolis relacionou os dados gerais do convênio (objeto, valor e vigência em peça 48, p. 2; recursos previstos e despesas efetivadas por natureza em peça 48, p. 14), as fiscalizações in loco (peça 48, p. 3) e as motivações para a abertura da presente TCE (peça 48, p. 2). Fez referência à tentativa, sem sucesso, de sanar as irregularidades apontadas por meio da participação, juntamente com a Senasp, de procedimento conciliatório junto à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF). Assinalou que o Município, por meio da instauração de inquérito

administrativo, conseguiu localizar equipamentos, constatar que outros foram baixados, até mesmo vandalizados. Entretanto, observou (peça 48, p. 3-4):

Apesar dos esforços, não houve um convencimento satisfatório por parte do Ministério da Justiça quanto ao cumprimento do objeto do convênio, fundamentalmente em razão da não formatação da não comprovação do funcionamento do Gabinete de Gestão Integrada Municipal - GGIM, no período de 2009 a 2014.

De forma que, ao final do prazo de 90(noventa) dias acordados, o feito (Tomada de Contas Especial) retoma o seu curso, com inconsistência, fundamentalmente pela falta de efetividade do convênio, visto no que tange aos materiais e aos serviços foram conciliados, ainda que com recomendações acolhidas pelo Município, todavia insuficientes para sustar o procedimento instaurado pelas razões expostas.

22. *Passamos a relacionar as alegações de defesa apresentadas, seguidas de análise.*

23. **Alegação apresentada:** *houve ampliação da concepção do objeto do convênio, com a mudança na gestão governamental; e foram localizadas onze câmeras de vigilância, adquiridas com recursos do convênio, atualmente em operação (peça 48, p. 4-12).*

23.1 *A Prefeitura Municipal de Nilópolis prestou as seguintes informações (peça 48, p. 4-12):*

Adotando uma sistemática periférica pudemos concluir que um fator determinante para as incongruências foi a ampliação da concepção do objeto do convênio.

No momento de sua implantação, com os recursos tecnológicos disponíveis estava-se pensando no sentido macro micro.

Porém, com a mudança do governo, houve uma dissolução de continuidade no projeto, porém a "ideia" foi aproveitada e ampliada.

Trazemos a exemplo a concepção da Central de Monitoramento, no que tange a sua localização era em uma sala reservada, discreta, com servidores com acesso restrito.

Com a mudança da governamental, tinha uma nova visão. A Central de Monitoramento, foi alterada sua localização, para um lugar central no Município. Uma praça com grande concentração de pessoas, em frente a sede da Prefeitura, saiu de uma sala discreta e reservada, para uma estratégia, ostensiva, franco acesso a qualquer indivíduo.

O sistema de monitoramento contava com 10 (dez) câmeras tipo Domo, analógicas, inclusive três haviam parado de funcionar devido a "descargas elétricas".

O novo modelo, com uma concepção totalmente diversa, ao invés de aquisição optou por "locação de equipamentos", transferindo a manutenção e substituição à empresa contratada.

Destarte passou de "analógico" para "digital", de 16 pontos para 53 pontos, tanto que a imprensa local nominou "o big brother Nilopolitano."

Os erros do passado fez com que no futuro, compreendo, não errasse e ainda ganhasse mais eficácia.

Justamente durante estas modificações na concepção tecnológica e físicas foram efetuadas durante as visitas in loco pela Secretaria Nacional de Segurança Pública.

E neste período, houve a mudança de governo.

Que tratou de incorporar todo o convênio PRONASCI operacional/funcional, concepção técnica e dar-lhe um "upgrade" tecnológico e quantitativo.

A equipe de fiscalização cabe destacar o profissionalismo e brilhantismo no desempenho de suas atribuições.

Infelizmente, talvez envolvida por algum sentimento de revanchismo àquela Gestão, não tratou os fatos com a relevância que mereciam, pois chegar ao extremo de não saber declinar a "existência física de antenas", localização dos postes com as câmeras, ou mesmo do "software" posto que nenhum computador funciona sem o software.

Apontamos as câmeras de vigilância, num total de 11 (onze) unidades, locais de instalação, em funcionamento desde 2009 até os dias atuais.

[...]

(CONFORME RELATÓRIO FOTOGRÁFICO EVIDENCIAMOS QUE TODAS AS CÂMERAS SÃO DOS MODELOS ANTIGOS - DOMO ANALÓGICA - ADQUIRIDAS E INSTALADAS ATRAVÉS DO CONVÊNIO DO PRONASCI 162/2008 EM PLENO FUNCIONAMENTO ATÉ A PRESENTE DATA).

23.2 *Segue análise realizada:*

23.2.1 *A nova gestão na Prefeitura Municipal de Nilópolis deu-se a partir de 1/1/2013, com a posse do Sr. Alessandro Calazans, mais de dois anos após o término da vigência do convênio em tela, que se deu em 4/7/2010, já incluídas as prorrogações realizadas (itens 1 e 3 desta instrução). Assim, não procede, nesta análise, alegações a respeito de ampliação da concepção do objeto do convênio, com a mudança na gestão governamental.*

23.2.2 *Ressaltamos que o cumprimento do objeto de um convênio, com o atendimento do interesse público associado, deve ser realizado durante o período de sua vigência. No Relatório 239202 elaborado pela Secretaria Federal de Controle Interno (peça 1, p. 196-199), relativamente à fiscalização realizada de 17/6/2010 a 20/7/2010, foi assinalado que as câmeras de videomonitoramento haviam sido instaladas e se encontravam operacionais, restando somente a instalação de quatro câmeras das dezesseis previstas no projeto; que **o objetivo ainda não havia sido atingido**, posto que as obras da sede do GGIM estavam em sua fase final; e que o videomonitoramento iria efetivamente entrar em operação quando da entrega da sede do GGIM (peça 1, p. 199; grifo nosso).*

23.2.3 *Vale transcrever trecho do Relatório de Fiscalização GFIS/DEAPSEG nº 006/2011, de 14/10/2011 (peça 1, p. 118):*

2.2.4 *Há que se ressaltar que a efetividade do resultado almejado no objeto não consiste somente em adquirir os bens/equipamentos, mas também em utilizá-los adequadamente dentro do contexto em que foram propostos.*

2.2.5 *Portanto, entendemos que não obstante os itens previstos no Cronograma de Execução do Plano de Trabalho terem sido adquiridos, a estrutura física do Conveniente não contribui para a realização das atividades de videomonitoramento, o que afetou o atingimento da finalidade proposta no objeto pactuado.*

23.2.4 *Em especial, no Relatório de Fiscalização GFIS/DEAPSEG nº 018/2013 (peça 2, p. 62-68; peça 3, 1-3), de 16/5/2013, relativo à fiscalização realizada em 6 e 7/5/2013 (peça 2, p. 64, item 4.1), concluiu-se que a documentação contida nos autos da prestação de contas e os elementos encontrados in loco não permitiram que a Concedente firme convencimento sobre a efetividade do cumprimento do objeto pactuado (peça 3, p. 2, item 8.1). Segue trecho do apurado (peça 3, p. 1):*

6.1.1 *Conforme verificado in loco, a gestão atual encontrou somente parte dos bens adquiridos por meio deste convênio. E, como agravante dessa situação, os bens encontrados pelo Conveniente não estão patrimoniados nem identificados com o número e o título do convênio.*

[...]

6.1.2.1 *Durante a verificação dos bens localizados no prédio da Guarda Municipal, constatou-se que havia uma sala com diversos bens desmontados. Conforme informado pelo Conveniente, na mencionada sala, que está em uso como depósito, há diversos itens como mesas e cadeiras desmontadas, que seriam oriundas do convênio [...] Ante o exposto, é cabível mencionar que a ociosidade dos bens adquiridos por meio do convênio, pode torná-los inservíveis, agravando a situação de ausência de efetividade do objeto pactuado.*

[...]

7.1 *Como não foi disponibilizada a totalidade dos bens adquiridos e considerando a significativa carência de suporte documental, é razoável concluir que os módulos estabelecidos no convênio*

restaram comprometidos, em termos de efetivo funcionamento.

23.2.5 *Em especial, o fato de os equipamentos comprados terem sido aproveitados pelo Município, conforme alegado na defesa, sem o cumprimento do objeto nos termos do plano de trabalho, é indicativo de que esse ente federativo se beneficiou dos recursos transferidos, ensejando a sua restituição aos cofres federais.*

23.2.6 *Desse modo, somos pela rejeição da alegação de defesa apresentada.*

24. ***Alegação apresentada:*** *o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM) funcionou adequadamente, porém sem essa nomeação (peça 48, p. 13).*

24.1 *A Prefeitura Municipal de Nilópolis prestou as seguintes informações (peça 48, p. 13):*

Apesar de diversos encontros e trocas de documentos não se chegou a bom termo em relação a não efetivação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal - GGIM.

Numa visão eminentemente formalista, a nosso ver, o corpo técnico mantém firme o entendimento que toda a concepção do objeto do convênio está comprometida pela não apresentação das atas de encontros do GGI-M.

Temos que a premissa adotada não se sustenta, posto que foram editados atos normativos (Decretos) definindo os membros argumento de sustentação é a ausência de nomeação do Grupo de Gestão. (Anexo I) [peça 48, p. p. 21-26]

Precisamente sob tal aspecto, o Município naquela oportunidade, valendo-se inclusive da "gestão participativa", dignou ampliar o conceito editou o Decreto Municipal nº 3.106, alterado pelo Decreto Municipal nº 3126, de 28 de abril de 2008, sendo seus componentes membros da administração municipal, do Conselho Comunitário de Segurança, Guarda Municipal, do 20º Batalhão da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, membros da OAB/Nilópolis e outras autoridades envolvidas com a Segurança Pública. (Anexo II) [peça 48, p. p. 27-42]

Frise-se que os encontros/reuniões são em verdade, a garantia de pleno funcionamento do Gabinete de Gestão Integrada Municipal.

Por questão óbvias de agenda das Autoridades integrantes e participantes, eram executadas concomitantemente no mesmo local.

Destacamos ainda, que servia de local de encontro só a sala do Pleno do GGI-M, como também a Câmara Municipal, a Sala da OAB/RJ, o 20º Batalhão de Polícia Militar de Mesquita (responsável pelo policiamento ostensivo de Nilópolis)

É verdade que as atas que foram lavradas não foram formatadas sob o título GGIM, e justamente sob tal argumento, reside o não convencimento da efetividade do cumprimento do objeto do convênio.

A garantia do pleno funcionamento do Convênio do PRONASCI foi a ferramenta que assegurou ao Município sediar a Primeira Conferência Municipal de Segurança Pública de Nilópolis.

(Conforme cópias das fotos que apensamos)

24.2 *Segue análise realizada:*

24.2.1 *O Decreto Municipal nº 3.106, de criação do GGIM, data de 21/1/2008 (peça 48, p. 22-23), sendo posteriormente alterado pelo Decreto Municipal nº 3126, de 28/4/2008 (peça 1, p. 24-26). Foram apresentadas atas de reuniões atribuídas ao GGIM relativas ao período de 12/12/2011 a 12/3/2012 (peça 1, p. 27-42), ou seja, um ano e cinco meses após o término do convênio em tela (4/7/2010). Não foi, portanto, comprovada a implantação, com o início de efetivo funcionamento, do GGIM durante a vigência desse ajuste.*

24.2.2 *Desse modo, somos pela rejeição da alegação de defesa apresentada.*

25. ***Alegação apresentada:*** *Em julho/2016, o ex-Prefeito, Sérgio Sampaio Sessim, requereu anulação dos atos praticados no Processo Administrativo nº 7122/2013, por cerceamento de defesa,*

tendo em vista que, por ocasião do relatório final da Senasp, ele não era mais o gestor municipal. O pedido, apreciado pela Procuradoria Geral do Município, foi acolhido pelo Dr. Procurador Geral Júlio Perez Alonso, que conheceu do requerimento e lhe concedeu efeito suspensivo, sendo o despacho publicado no órgão oficial do Município em 21/7/2016 (peça 48, p. 15-18).

25.1 A Prefeitura Municipal de Nilópolis apresentou os seguintes elementos da mencionada defesa do ex-Prefeito (peça 48, p. 15-18):

Em síntese o requerimento por parte do então gestor do convênio, Sr. Sérgio Sessim, reporta-se inicialmente que não houve condições de realizar e acompanhar as visitas in loco realizadas pela equipe técnica enviada pela SEMASP/MJ, pelo fato de que naquela oportunidade não mais estava a frente como responsável direto pela manutenção e operacionalidade do assinalado convênio.

De modo que, a nova gestão governamental, agora com novo responsável, acreditando estar seguindo a visão proposta pelo Programa PRONASCI, restringia-se a "vídeo monitoramento", implementou modificações e ampliações, inclusive dignando-se contratar empresa especializada do ramo de tecnologia de informações, voltadas para a captura e gerenciamento de imagens.

O que começou com embrionárias câmeras analógicas foram substituídas por tecnologia digital e ampliadas por toda a municipalidade.

Frise-se ainda, que houve o aproveitamento daqueles bens adquiridos pelo convênio, contudo, cediço que a rapidez da evolução tecnológica não permitiu uma absorção plena e funcional, até mesmo pelas incompatibilidades técnicas.

Tal redirecionamento, pode ter sido um dos elementos de levaram aos desencontros e desinformações.

Nestes exatos termos, tratou de expor há real proposta do Programa PRONASCI para os municípios, e com sua exposição poderemos facilmente concluir que haviam sido comprometidos suas bases conceituais no próprio nascedouro.

Então, discorreu, o ex-Prefeito Sr. Sérgio Sessim.

“...

O PRONASCI, tinha como escopo reunir os entes: Governo Federal, Estado e Municípios no combate e prevenção a violência, seguindo diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública.

Foram selecionados os municípios e estados.

Tendo como missão a identificação do público-alvo, ou seja, jovens suscetível a criminalidade, até mesmo em conflito com a lei e o seu direcionamento através de diversos programas de ressocialização.

Desta forma, buscava-se a inclusão e inserção daquele vulnerável no seio social, num exercício de salva guarda da cidadania.

É preciso ter em mente que as ações e resultados somente poderiam frutificar em face de organização articulada do Governo. Isto é capacitação de servidores (Guardas Municipais), fomento de bolsas de formação universitárias. Policiamento comunitário. Difusão de equipes multidisciplinares.

Assim sendo, depreende-se facilmente, que o insucesso prolatado pela equipe que analisou o convênio e o titulou como descomprometido com o objeto, principalmente pela não implementação do GGIMN - Grupo de Gestão Integrada do Município de Nilópolis, que em verdade adotou uma posição de vanguarda, pois foi acionado como Conselho Comunitário de Segurança Municipal (composto pelos diversos seguimentos: Secretaria de Segurança Pública do Estado (Delegacia de Polícia; Batalhão da Polícia Militar); Secretaria de Segurança Municipal; Agentes da Guarda Municipal de Nilópolis, Representantes do Corpo de Bombeiro Militar; Representantes da Ordem dos Advogados de Nilópolis; (Nilópolis e Municípios limítrofes: São João de Menti, Belford Roxo, Mesquita)

Conceitualmente o Gabinete de Gestão Integrada Municipal

[...]

Agora, resta por demais evidenciado que o Gabinete de Gestão não se restringe apenas ao sistema de videomonitoramento mas, há um conjunto de operações integradas horizontal e verticalmente estruturadas.

O Município foi contemplado com os seguintes projetos:

- ❖ *Programa Saúde da Família com foco em segurança*
- ❖ *Implantação de Telecentros para inclusão digital*
- ❖ *Projeto esporte e lazer na cidade*
- ❖ *Implantação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal.*

Dados os primeiros passos, estabelecidas as bases de confiança, com agentes públicos capacitados e treinados - GUARDAS MUNICIPAIS. Semeado estaria o PROGRAMA PRONASCI.

Com uma simples divisa, percebemos claramente que os Municípios foram lançados à vanguarda, sem a logística necessária ao seu estabelecimento, e a manutenção de suas frentes. Por falta de INTEGRAÇÃO DOS ENTES ENVOLVIDOS.

Tenho que foram necessários esses esclarecimentos complementares, posto que indispensáveis para a correta apuração da verdade dos fatos, e que não merece prosperar o propalado pela equipe técnica do Ministério da Justiça, ao declinar que:

"... houve o comprometimento do objeto do convênio por não instalação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal - GGIM, de forma a incidir na devolução integral e atualizada dos valores conveniados..."

Estas são as considerações e fatos que gostaria de registrar em defesa dos meus atos e ações que sempre foram norteados de TRANSPARÊNCIA e BOA-FÉ.

..."

25.2 *Segue análise realizada:*

25.2.1 *Inicialmente, assinalamos que o ex-Prefeito, Sr. Sérgio Sampaio Sessim, já teve a oportunidade de apresentar a sua defesa junto ao Tribunal neste processo (peça 36), com o entendimento pela rejeição de suas alegações, por parte desta Secretaria (peças 42 e 43), acolhido pelo Parecer do Ministério Público (peça 45).*

25.2.2 *Não foram apresentados, nas informações acima, elementos factuais que permitam evidenciar o atingimento do objeto do convênio durante a sua vigência. Desse modo, somos pela rejeição da alegação de defesa apresentada.*

26. ***Alegação apresentada:*** *A ausência de assessoramento e de acompanhamento, e a mudança de gestão governamental, propiciaram um desvirtuamento da proposta inaugural, quer por visibilidade política, ou até mesmo, ampliação imediata da sensação de segurança na comunidade (peça 48, p. 18-20).*

26.1 *A Prefeitura Municipal de Nilópolis prestou as seguintes informações (peça 48, p. 18-20):*

Transcorridos um lapso temporal de quase uma década, somos levados a ponderar, analisar conceitualmente, materialmente e sistemicamente o convênio, cuja concepção/direção coube a SEMASP/MJ.

O Município como ponta de lança se evidencia pelas suas ações e manejos operacionais frente a sua realidade, e no tocante a integração dos resultados, gestão e controle, ao órgão gestor - SEMASP/MJ caberia o direcionamento ordenado das propostas para se chegar ao fim pretendido.

A ausência de assessoramento, acompanhamento, bem como, a mudança de gestão governamental propiciou um desvirtuamento da proposta inaugural, quer por visibilidade política, ou até mesmo,

ampliação imediata da sensação de segurança na comunidade.

Fato é que a desarticulação entre os participantes (conveniados) culminaram com os germes de sua própria decadência.

O Corpo Técnico, após análise tem que as inconsistências materiais sobre os bens foram solvidas, estando os bens incorporadas ao patrimônio do Município de Nilópolis conforme previsão legal.

Porém, temos que comprometer a exequibilidade do Convênio Pronasci por flexibilizar ou otimizar as reuniões GGI-M, por demais insuficientes. Denotando uma visão eminentemente formal no nosso ver.

É relevante destacar que o Projeto PRONASCI, não admitiu qualquer alteração de sua proposta, independentemente das peculiaridades de cada município. Fato este facilmente comprovado pelos valores repassados aos municípios (iguais).

Percebemos que o convênio celebrado pelos Municípios, estavam fadados a claudicância e sem a direção projetada inicial isto por que:

Uma porque,

Ausentes os programas articulados do PRONASCI/MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, a efetividade e eficácia restaram comprometidas

Duas porque,

Ausência de Integração pelos organismos componentes da Segurança Pública Estadual com o acompanhamento gerencial, deixou a deriva os seus participantes (conveniados - Estados e Municípios).

Três porque,

Não houve a integração gerencial pretendida que estabeleceria SEGURANÇA aos Municípios que aderiram ao PRONASCI.

De forma que as ações, quando muito restringia-se a região, ou quando muito atuam segundo aqueles diagnostico pontual e não sistêmico.

No Município de Nilópolis comprovamos exatamente isto com a contratação da empresa EMIVE PATRULHA 24 HORAS, voltada para soluções eletrônicas, havendo distorção por completo do escopo PRONASCI-SEMASP/MJ.

Frise-se que tal empresa, absorveu os equipamentos inicialmente concebidos pelo projeto SEMASP/MJ. Ampliou o que chamaríamos de "coleta de informes e dados", sem contudo, orquestrá-los deforma a produzir uma boa "música".

O Município, por meio de licitação, pelo prazo de 24 meses(2013/2015), tratou de investir o valor de R\$ 2.040.000,00(dois milhões e quarenta mil reais) na continuidade dos serviços de monitoramento.

E apesar das contingências atravessadas por todos os entes federativos, o Município de Nilópolis renovou a contratação dos serviços.

CONCLUSÃO

...

A estratégia deste empreendimento social voltado para a segurança, consistia basicamente em atuar naquelas localidades previamente escolhidas pelos Municípios. Reduzindo os impactos, seriam escolhidos os "ASSISTIDOS" - jovens do PROTEJO, identificadas as lideranças - MULHERES DA PAZ, utilizados as ferramentas de manejo - PROGRAMAS SOCIAIS E DE ESPORTE E LAZER.

Valendo-se da mesma analogia utilizada em toda a instrução, trazemos a colação elementos fornecidos pela atual gestão da Secretaria de Segurança Pública pelo Cel. José da Silva Macedo Júnior, apresentado mediante interpelação formal da Procuradoria Municipal o qual traz elementos novos a possibilitar a mudança de entendimento nos autos do processo de contas. (Anexo III) [peça 48, p. 43-83]

Neste particular, agora de posse destes novos dados, procura-se imputar ações ou omissões para a desarticulação gerencial, a que tenho por de responsabilidade da própria SEMASP/RJ.

Com isto não quero eximir a responsabilidade do Município, mas espelhar que em se havendo bônus deveria ser partilhado com todos, da mesma forma que os atropelos vividos.

Devemos aprender e reconhecer os nossos erros para que no futuro não tenhamos que suportá-los novamente.

26.2 *Segue análise realizada:*

26.2.1 *Não foram apresentados, nas informações acima, elementos factuais que permitam evidenciar o atingimento do objeto do convênio durante a sua vigência. Adicionalmente, a alegação de que os bens foram incorporados ao patrimônio do Município de Nilópolis corrobora o entendimento de que o Município se beneficiou dos recursos repassados (item 23.2.5 desta instrução).*

26.2.2 *Desse modo, somos pela rejeição da alegação de defesa apresentada.*

27. *Verificamos, então, que os elementos trazidos aos autos pela Prefeitura foram incapazes de elidir a irregularidade cometida (itens 23 a 26 desta instrução).*

28. *Na instrução anterior, já havia entendimento de que os Srs. Sérgio Sampaio Sessim e Sandro Pereira da Silva apresentaram alegações de defesa improcedentes e incapazes de elidir a irregularidade cometida, não sendo possível, ainda, ser reconhecida a boa-fé dos gestores (item 33 da peça 42).*

29. *A Cláusula Décima Segunda do Termo de Convênio (peça 1, p. 12) estabelece que deverá ocorrer a devolução dos recursos recebidos pelo conveniente no caso de inexecução do objeto. Conforme fica evidente, os objetivos do ajuste não foram atingidos **durante a vigência** do mesmo, o que implica na necessidade de restituição dos valores repassados, devidamente corrigidos. Conforme Relatório de Fiscalização GFIS/DEAPSEG nº 018/2013 (peça 2, p. 62-68; peça 3, 1-3), mesmo em maio de 2013, não se identificou a efetividade do cumprimento do objeto pactuado (item 23.2.4 desta instrução).*

30. *Assim, no caso concreto, conforme constatado, o plano de trabalho não foi cumprido conforme o pactuado, mas que há indicativos de que os materiais foram adquiridos e de que, fora da vigência do convênio original, foram reaproveitados em outro momento, com aparente aporte de alguns recursos complementares, para finalidade similar à original. Nesse sentido, segue trecho do Voto do Ministro José Mucio Monteiro, em sede do Acórdão 2281/2013 – TCU – 1ª Câmara, de sua relatoria:*

7. Quanto a este tema, o TCU, em reiteradas ocasiões, tem se manifestado no sentido de que, quando os recursos conveniados são aplicados em benefício do estado, Distrito Federal ou município, sem que haja locupletamento por parte do agente público, a responsabilidade pelo ressarcimento da dívida é do próprio ente federado, não havendo como responsabilizar o administrador, que pode, contudo, ter suas contas julgadas irregulares, com aplicação de multa.

31. *Em mesma direção, segue trecho do Voto do Ministro Marcos Bemquerer Costa, em sede do Acórdão 5224/2015 – TCU – 2ª Câmara, de sua relatoria:*

11. Todavia, para o MP/TCU, “a construção e o equipamento de câmaras frigoríficas e de refrigeração junto ao Mercado Municipal eram, tão somente, o meio para alcançar o objetivo do convênio, o qual consistia em uma obrigação de resultado. Assim, a execução dessas ações, por si só, não pode ser considerada como adimplemento da obrigação, ainda que nos documentos aprovados pelo concedente não exista previsão expressa da necessidade de a obra estar em funcionamento.”

*12. Concordo com o **Parquet** especializado ao afirmar que não houve alcance dos objetivos pretendidos pelo programa, todavia entendo não ser cabível a condenação ao ex-prefeito ao ressarcimento do valor repassado em razão da conjunção dos seguintes fatores:*

a) os objetivos almejados não foram estabelecidos de forma clara, visto que não foram definidas as metas sociais no Termo de Responsabilidade/Plano de Trabalho, mas somente a execução física, a qual foi atendida;

b) o objeto fora executado e concluído, embora não se tenha comprovado sua operacionalização;

c) os bens construídos e adquiridos foram disponibilizados à municipalidade, quem é beneficiário do produto gerado, o qual estava hábil a produzir efeitos junto à comunidade local; e

d) não foi apontado qualquer indício de locupletamento por parte do ex-prefeito.

13. De acordo com a jurisprudência desta Casa, nas situações em que os recursos conveniados são aplicados indevidamente, mas em benefício do Estado, Distrito Federal ou Município, sem que haja locupletamento por parte do agente público, a responsabilidade pelo ressarcimento da dívida é do ente federado, não havendo como imputar débito ao gestor (Acórdãos 158/2008, 2.707/2013 e 2.710/2013, todos da 1ª Câmara, 7.079/2010, 4.990/2011, 7.298/2013, todos da 2ª Câmara, e 456/2011 - Plenário).

32. Assim, somos pela rejeição das alegações de defesa apresentadas, com julgamento pela irregularidade das respectivas contas, em razão da ocorrência de danos ao erário decorrente da não comprovação da execução do objeto pactuado nos termos do disposto no convênio em tela. Nos termos da jurisprudência citada, aplicada ao caso concreto (itens 30 e 31 desta instrução), entendemos que cabe ao Município de Nilópolis a responsabilidade pelo ressarcimento do débito, atualizado monetariamente, devendo ser aplicada, aos Srs. Sérgio Sampaio Sessim e Sandro Pereira da Silva, a multa prevista no art. 58, incisos I, da Lei 8.443/1992.

33. Diferentemente da instrução anterior (peça 42), que enquadrava a irregularidade em tela no art. 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, incisos II e III, do Regimento Interno, entendemos que o enquadramento pertinente seria no art. 16, inciso III, alínea b, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, inciso II e § 3º, do Regimento Interno, de forma que não se aplicaria o encaminhamento da deliberação a ser proferida ao Ministério Público da União, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU. Destacamos que o § 3º do art. 209 do Regimento Interno aplica-se ao caso em tela, pois dispõe que:

§ 3º Contas que não consigam demonstrar por outros meios a boa e regular aplicação dos recursos poderão ser julgadas irregulares, nos termos do inciso II do caput, sem prejuízo da imputação de débito.

34. Em razão de as alegações de defesa apresentadas pelo Município não terem permitido descaracterizar o débito apurado, deverá ser aberto novo e improrrogável prazo para que promova o recolhimento da dívida.

35. Procedemos à atualização do débito atribuído ao Município de Nilópolis, pelo valor original de R\$ 1.000.035,54 (8/7/2008) devedor, e R\$ 167.852,58 (6/12/2010) credor, atualizado monetariamente, chegando-se ao valor de R\$ 1.544.094,87 em 19/3/2019 (peça 51).

CONCLUSÃO

36. Em face da análise promovida (itens 23 a 35 desta instrução), propomos rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, Sr. Sérgio Sampaio Sessim (CPF 743.871.977-49), na condição de ex-Prefeito do Município de Nilópolis, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, Sr. Sandro Pereira da Silva (CPF 086.884.347-43), na condição de ex-Secretário Municipal de Nilópolis e ex-responsável pelo Gabinete de Gestão Integrada no período de 1/1/2009 a 31/12/2012 (peça 1, p. 5-15, peça 6, p. 173, p. 175 e p. 181), e Município de Nilópolis (CNPJ 29.138.286/0001-58), ente federativo beneficiário, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas (itens 27 e 28 desta instrução).

37. No caso concreto, conforme constatado, o plano de trabalho não foi cumprido conforme o pactuado, havendo indicativos de que os materiais foram adquiridos e de que, fora da vigência do

convênio original, foram reaproveitados em outro momento, com aparente aporte de alguns recursos complementares, para finalidade similar à original.

38. Diferentemente da instrução anterior (peça 42), que enquadrava a irregularidade em tela no art. 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, incisos II e III, do Regimento Interno, entendemos que, por ocasião da proposta de mérito, o enquadramento pertinente seria no art. 16, inciso III, alínea b, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, inciso II e § 3º, do Regimento Interno, de forma que não se aplicaria o encaminhamento da deliberação a ser proferida ao Ministério Público da União, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU (item 33 desta instrução).

39. Deverá ser aberto novo e improrrogável prazo para o Município de Nilópolis promover o recolhimento da dívida, que, atualizada monetariamente, sem a aplicação de juros de mora, totaliza, em 19/3/2019, R\$ 1.544.094,87 (peça 51; item 35 desta instrução). Desse modo, nos mesmos termos do Voto do Ministro José Mucio Monteiro, em sede do Acórdão 2281/2013 – TCU – 1ª Câmara, de sua relatoria, e do Voto do Ministro Marcos Bemquerer Costa, em sede do Acórdão 5224/2015 – TCU – 2ª Câmara, de sua relatoria, entendemos que cabe ao Município de Nilópolis a responsabilidade pelo ressarcimento do débito, atualizado monetariamente, devendo ser apresentada por esta unidade técnica, **por ocasião da proposta de mérito**, proposição de julgamento pela irregularidade das contas dos Srs. Sérgio Sampaio Sessim e Sandro Pereira da Silva, com aplicação a esses responsáveis da multa prevista no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, bem como, conforme se verificado ou não o recolhimento tempestivo do débito pela municipalidade nessa oportunidade, de julgamento pela regularidade de suas contas, dando-se-lhe a quitação da dívida, ou pela irregularidade, com imposição do débito e multa aplicáveis, e incidência integral dos ônus financeiros legais (itens 29 a 31 desta instrução).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

40. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, para o envio ao Ministério Público junto ao TCU e posterior encaminhamento ao Gabinete do Ministro-Relator, com a seguinte proposta (itens 36 a 39 desta instrução):

40.1 rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Sérgio Sampaio Sessim (CPF 743.871.977-49), pelo Sr. Sandro Pereira da Silva (CPF 086.884.347-43) e pelo Município de Nilópolis/RJ (CNPJ 29.138.286/0001-58);

40.2 fixar novo e improrrogável prazo de quinze dias, a contar da notificação, com fundamento no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992 e art. 202, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno, para que o Município de Nilópolis/RJ efetue e comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia a seguir especificada aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir da data indicada até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:

VALOR ORIGINAL (em R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1.000.035,54 (D)	8/7/2008
167.852,58 (C)	6/12/2010

Valor atualizado até 19/3/2019 (sem juros de mora): R\$ 1.544.094,87

40.3 informar o Município de Nilópolis/RJ de que a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente saneará o processo e permitirá que as contas sejam julgadas regulares com ressalva, dando-se-lhe quitação, nos termos do § 4º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, ao passo que a ausência dessa liquidação tempestiva levará ao julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito a ser atualizado monetariamente e acrescido de juros moratórios nos termos do art. 19 da Lei 8.443/1992, bem como à aplicação da multa prevista no art. 57 da mesma Lei 8.443/1992.

8. O Ministério Público junto ao TCU assim se manifestou:
2. *“Foram repassados recursos federais da ordem de R\$ 1.000.035,54 e o município concorreu com contrapartida de R\$ 20.408,89, para aquisição de mobiliário e equipamentos destinados à implantação de sistema de videomonitoramento na cidade, bem como à instituição de Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM).*
3. *Tendo em vista as informações contidas no relatório de visita in loco realizada em 2013 (peça 2, p. 61-68, e peça 3, p. 1-18), o órgão concluiu pela existência de débito no valor integral transferido, decorrente do não alcance dos objetivos pactuados, bem assim da existência de pendências apontadas em fiscalização anterior. Ante a inexecução do objeto, o relatório do tomador de contas atribuiu o dano aos Srs. Alessandro Alves Calazans (prefeito gestão 2013-2016), Sérgio Sampaio Sessim (prefeito gestão 2009-2012) e Sandro Pereira da Silva (Secretário Municipal e responsável pelo Gabinete de Gestão Integrada Municipal entre 2009 e 2012) (peça 6, p. 187-197).*
4. *No âmbito deste Tribunal, a unidade técnica acompanhou o posicionamento do parecer da Controladoria-Geral da União (CGU) quanto ao afastamento da responsabilidade do Sr. Alessandro Alves Calazans, ante a inaplicabilidade, ao caso em exame, da Súmula TCU 230, relativa à competência para prestação de contas de recursos geridos por prefeito antecessor.*
5. *Por outro lado, incluiu no polo passivo desta TCE o Município de Nilópolis e procedeu à citação solidária do ente federado com os Srs. Sérgio Sampaio Sessim e Sandro Pereira da Silva. A prefeitura permaneceu silente e os demais responsáveis apresentaram as defesas nas peças 36 e 39, as quais foram examinadas pela unidade técnica, resultando em proposta uniforme de julgamento pela irregularidade das contas, com condenação ao ressarcimento do débito e aplicação de multa.*
6. *Por meio do parecer na peça 45, de minha lavra, o Ministério Público de Contas manifestou anuência ao encaminhamento sugerido pela unidade técnica. Após a submissão dos autos à consideração de Vossa Excelência, a Prefeitura Municipal de Nilópolis-RJ juntou aos autos os elementos na peça 48, o que motivou a devolução dos autos à Secex-RJ para análise.*
7. *Realizado novo exame, a unidade técnica concluiu pela insuficiência dos argumentos e documentos apresentados para demonstrar o alcance tempestivo dos objetivos pactuados da avença e propõe, em pareceres uniformes, fixar novo e improrrogável prazo para que o município proceda ao recolhimento do débito. Em relação aos gestores, sugere que, por ocasião da apreciação de mérito, sejam julgadas irregulares suas contas, sem imputação de débito e com aplicação da multa cominada no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992.*
8. *A meu ver, o encaminhamento sugerido mostra-se adequado.*
9. *O objeto do Convênio 162/2008 compreendia a aquisição de móveis e equipamentos destinados à implantação de sistema de monitoramento por câmeras na cidade de Nilópolis/RJ, além da instituição, no âmbito do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), de Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM), visando constituir uma política municipal de segurança pública.*
10. *Em minha manifestação anterior externei entendimento no sentido de que, a despeito da aquisição da totalidade dos equipamentos previstos no plano de trabalho aprovado, a execução do convênio foi deficiente, não sendo possível, com base nos elementos contidos nos autos, atestar o alcance efetivo dos objetivos pactuados. Na ocasião, registrei que, não obstante os indícios da existência atual de sistema de monitoramento em operação na cidade de Nilópolis/RJ, tal fato não seria suficiente, por si só, para afastar a existência de débito, tendo em vista a inviabilidade de se estabelecer nexo de causalidade com os recursos transferidos por meio do Convênio 162/2008.*
11. *Assim, a aquisição dos equipamentos e a instituição do GGIM não seriam suficientes para demonstrar a correta aplicação dos recursos, sobretudo por inexistirem elementos aptos a comprovar o alcance dos objetivos pactuados, cuja finalidade última seria instrumentalizar a atuação dos órgãos*

responsáveis pela segurança pública no município, com vistas a aumentar a eficiência da intervenção policial e, conseqüentemente, reduzir a criminalidade em Nilópolis/RJ.

12. *Examinando os novos elementos trazidos pela prefeitura, verifiquei não conterem dados que permitam aferir alterações no quadro já identificado, especialmente em relação à perenidade da atuação do GGIM. Embora existam informações atinentes ao funcionamento do sistema de monitoramento e da realização de reuniões por outras instâncias envolvidas na segurança pública municipal, constata-se que tal panorama já estava consolidado à época das apurações e foi considerado deficiente como prova da regular aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio 162/2008.*

13. *Nesse sentido, em razão da imutabilidade do contexto em que foram executadas as ações previstas na avença, reitero os termos do parecer anterior e alinho-me à nova proposta de fixar novo prazo para que o Município de Nilópolis/RJ, beneficiado com os recursos, efetue o recolhimento do débito. Entendo pertinente, ainda, a sugestão de afastar o débito sob a responsabilidade dos gestores para, futuramente, julgar irregulares as contas e aplicar-lhes multa, em razão da jurisprudência mencionada pela Secex-RJ, no sentido de que o ente federado beneficiado com a aplicação dos recursos é quem deve ressarcir a dívida.*

14. *Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta formulada pela unidade técnica.”*

É o relatório.