

VOTO

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 para a implantação de sistema de segurança pública por meio de videomonitoramento com 16 câmeras instaladas em logradouros públicos específicos (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. Antes da apresentação da prestação de contas, em 20/7/2010, a Controladoria-Geral da União efetuou inspeção **in loco**, tecendo as seguintes considerações principais (peça 1, p. 187-189 e 199):

– “*o mobiliário e equipamentos foram adquiridos, no entanto, os bens, em sua maioria, ainda não foram instalados*”;

– “*as câmeras de videomonitoramento foram instaladas e se encontram operacionais, restando somente a instalação de quatro [em fase de ajustes] das dezesseis previstas no projeto*”;

– “*não foram identificadas impropriedades/irregularidades na condução do processo licitatório*”; e

– “*não identificamos aquisições de bens e serviços com preços incompatíveis com os praticados no mercado*”.

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

– a maioria dos equipamentos das salas de reunião, de coordenadoria executiva, de 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).

6. Em outro relatório de fiscalização **in loco**, realizado em 16/5/2013, 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.

7. 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 1º/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 1/1/2009 a 31/12/2012; e

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

II

8. Os srs. Sandro Pereira da Silva e Sergio Sampaio Sessim alegaram, em síntese, que (peças 36 e 39):

– o projeto alvo do convênio foi concebido no âmbito do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci, programa do Governo Federal que enfrentou enormes dificuldades para sua plena execução;

– todos os equipamentos previstos foram adquiridos;

– o sistema de videomonitoramento funcionou de acordo com o estabelecido no convênio; e

– o atual sistema de videomonitoramento existente na cidade (ainda mais moderno que o anterior) é produto do legado patrocinado pelo convênio em discussão.

9. O município de Nilópolis/RJ expôs, em 6/7/2018, que (peça 43):

– onze câmeras de vigilância adquiridas com recursos do convênio estão em funcionamento desde 2009 até os dias atuais;

– para a efetivação do atual sistema de vigilância, *“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”*.

10. Ao analisar as alegações de defesa apresentadas, a unidade técnica, com o respaldo do Ministério Público junto ao TCU, entendeu que:

“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.” (grifou-se).

11. Assim, em razão de os recursos terem sido aplicados em benefício da municipalidade, os pareceres precedentes propõem a concessão de prazo para que o município de Nilópolis/RJ recolha a importância questionada com atualização monetária e sem a incidência de juros de mora.

12. Em relação aos gestores, em razão da inexecução do objeto pactuado, foi proposto o julgamento pela irregularidade das contas, com fulcro no art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992, e a aplicação da multa prevista no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992.

III

13. De início registro que o objeto do convênio consistia na aquisição de móveis e equipamentos para a operacionalização de sistema de segurança pública denominado videomonitoramento.

14. De acordo com as fiscalizações **in loco**, houve a devida aquisição dos bens previstos no plano de trabalho.

15. Entretanto, para que os recursos repassados sejam considerados regularmente aplicados, é necessário que a destinação dos bens ocorra consoante o pactuado. Ou seja, a finalidade pública prevista no termo de convênio, implantação de sistema de videomonitoramento, deve ser atingida.

16. Em outras palavras, em havendo falta de funcionalidade dos produtos adquiridos, está caracterizado o prejuízo aos cofres públicos.

17. No caso em tela, os bens foram entregues até a data de 24/6/2010 (peça 1, p. 50-51). Entretanto, em 14/11/2011, mais de dezesseis meses depois, o órgão repassador constatou o não funcionamento adequado do sistema de videomonitoramento (peça 1, p. 117):

“ficou evidenciado que o sistema não tem funcionamento 24x7 (vinte e quatro horas sete dias por semana).

Constatou-se que o sistema de monitoramento não estava recebendo as imagens das câmeras instaladas nas via públicas, num total de dezesseis.

Constatou-se que diversos equipamentos estavam encaixotados.”

18. Veja-se que a gestão dos responsáveis findou em 31/12/2012 e não foram apresentados documentos (relatórios de acompanhamento, boletins de ocorrência associados às imagens captadas pelas câmeras, treinamento de servidores etc.) que permitissem a conclusão de que em algum momento até essa data o sistema tenha operado normalmente.

19. A fiscalização **in loco** efetuada no início da gestão seguinte (16/5/2013) confirmou a ausência de operacionalização do sistema.

20. O secretário de segurança da gestão municipal no período de 2013 a 2016 assim comentou a situação por ele encontrada (peça 36, p. 38 e 40):

“Em janeiro de 2013, quando assumimos o mandato, encontramos o Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM em estado de total abandono, e em pouco tempo conseguimos reestruturá-lo deixando-o em condições de uso. ...

Hoje temos a ‘Central de Monitoramento’, que deu o título à Nilópolis de ‘A cidade mais monitorada do país’, tendo todas as suas entradas e saídas monitoradas, centro comercial e financeiro, viadutos, estações rodoviária e ferroviária, parque de eventos, prédios públicos, construção do novo Hospital, parque natural e conseguimos também atender a mancha criminal, como consta no mapa da cidade, totalizando 63 câmeras.” (grifou-se).

21. Do exposto, tal qual apontado nos pareceres precedentes, verifico que os responsáveis adquiriram equipamentos de significativo valor e não deram a eles a destinação pública devida no período de duração de suas gestões.

22. Em situações da espécie, caberia a imputação de débito aos gestores. Entretanto, como será visto posteriormente, os equipamentos foram destinados a uma aplicação pública, o que induziria à responsabilização do município pelo débito e a eventual aplicação de sanção aos gestores por terem descumprido os termos pactuados, tal qual exposto em significativa corrente jurisprudencial desta Corte de Contas (v.g. Acórdãos 1.885/2015 do Plenário, 10.841/2018, 4.205/2011, 8.670/2011 e 7.585/2015 da Primeira Câmara e 5.224/2015 da Segunda Câmara).

23. Considerando a ausência de destinação adequada dos bens adquiridos no tempo devido, entendo caracterizado o pressuposto para a aplicação da sanção prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 e para o julgamento pela irregularidade das contas com fulcro no art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992.

24. Quanto à dosimetria da sanção, observo que eventuais deficiências de planejamento, a nível nacional, na implantação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci não atenuam a reprovabilidade das condutas dos gestores. Isso porque não é aceitável que equipamentos de significativo valor sejam adquiridos sem que existam previamente as condições para sua utilização.

25. Assim, na ausência de específicas situações atenuantes ou agravantes das condutas, entendo que o valor da sanção aplicada a cada gestor deva ser de R\$ 10.000,00.

IV

26. Como exposto nos pareceres precedentes, há elementos indicativos nos autos de que os equipamentos adquiridos foram incorporados ao patrimônio municipal.

27. Ao descrever o sistema de videomonitoramento existente no exercício de 2018, a Prefeitura Municipal de Nilópolis/RJ afirmou que (peça 48, p. 7, 45 e 46):

– *“Atualmente o sistema de Videomonitoramento da cidade de Nilopolis é composto e opera com 55 câmeras gravação de imagem e com 22 câmeras de leitura e reconhecimento de placas”;*

– *“Ainda hoje o sistema de videomonitoramento funciona com equipamentos aproveitados do projeto original da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP” e*

– *“Apontamos as câmeras de vigilância, num total de 11 (onze) unidades, locais de instalação, em funcionamento desde 2009 até os dias atuais.”* (grifou-se).

28. O secretário de segurança pública da gestão de 2013-2016, seguinte àquela dos responsáveis desta tomada de contas especial, afirmou que (peça 36, p. 39):

*“Elaboramos um projeto de tornar Nilópolis a cidade mais monitorada do país, aproveitando material do convênio 162/2008, que foi encontrado durante a fiscalização **in loco**”* (grifou-se).

29. Veja-se que os equipamentos tiveram, embora tardia, a destinação prevista no instrumento de convênio.

30. Quando há descumprimento do plano de trabalho pactuado, a jurisprudência do TCU distingue as noções de desvio nas vertentes de objeto e de finalidade, com repercussões também diferenciadas: imputação de débito no caso de desvio de finalidade; e ausência de imputação de débito no caso de desvio de objeto (v.g. Acórdãos 2.606/2013-Plenário e 2.733/2016, 5.735/2016 e 6.196/2016 da Primeira Câmara).

31. Em sendo assim, por não estar caracterizado o desvio de finalidade, entendo que não cabe a imputação de débito à municipalidade, devendo-se excluí-la da presente relação processual.

V



Ante o exposto, acolhendo na essência os pareceres precedentes, cujos fundamentos, nas partes não conflitantes com este voto, incorporo como razões de decidir, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de março de 2021.

BENJAMIN ZYMLER
Relator