



PARECER TÉCNICO

PARECER Nº. : 347/2018/SECONT

CONSULENTE: Secretaria Municipal de Serviços Urbanos

INTERESSADO: ANTÔNIO MARCOS GUIMARÃES GINELLI EIRELI ME

EMENTA: I. Terceirização do Serviço de Coleta e Confinamento de Animais Soltos em Via Pública. Anulação de Certame Licitatório. Art. 49, §1º, da Lei nº 8.666/93. II. Requisito técnico-formal. III. Possibilidade.

I – DO CONTROLE INTERNO

A Constituição Federal de 1988, nas disposições dos artigos 31, 70 e 74, estabelece as finalidades do sistema de controle interno, ao tempo que a Lei Municipal nº. 2.422/11, em seu art.5º, inc. XV institui as responsabilidades da Unidade Central de Controle Interno, cabendo-lhe, dentre outras, “manifestar-se, quando solicitado pela administração, acerca da regularidade e legalidade de processos licitatórios, sua dispensa ou inexigibilidade e sobre o cumprimento e/ou legalidade de atos, contratos e outros instrumentos congêneres”; disposição em consonância com a Lei Municipal nº 2826/2016, em seu art.6º, que atribui à Secretaria de Controle e Transparência, dentre outras competências, “controlar os custos e preços dos serviços de qualquer natureza mantida pela administração direta e indireta objetivando garantir economicidade, eficácia e eficiência à gestão; e, proceder à análise prévia dos procedimentos licitatórios e contratações diretas”.

Importa frisar, pois, que não compete a esta Secretaria de Controle e Transparência apreciar as questões de interesse e oportunidade do ato que se pretende praticar, visto que são da esfera discricionária do Administrador, tampouco dos atos técnicos e das especificações e fundamentações de ordem técnica explicitada para justificar a celebração da contratação pretendida.

Cabe ainda esclarecer que, via de regra, **não é papel desta Secretaria aferir quanto à Competência de cada agente público para a prática de atos administrativos.** Incumbe, isso sim, a cada um desses, bem como ao superior hierárquico, observar se os atos praticados pelos servidores estão dentro do seu espectro de competências.

II – RELATÓRIO

Em exame, os autos foram encaminhados pela Procuradoria-Geral a esta Secretaria de Controle e Transparência para análise e verificação de possíveis irregularidades no edital do Pregão Eletrônico nº 077/2018, promovido pela Prefeitura Municipal de Viana, que visou a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de apreensão e resgate de animais de médio e grande porte (equinos, bovinos, caprinos, ovinos e suíno), soltos e/ou abandonados nos bairros e em vias



PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA

Proc. Interno nº. 6863/2018.

Fls. nº..... 291 - V.....

Rubrica

públicas no Município de Viana/ES; e, ainda, guarda, confinamento, manejo sanitário, acompanhamento veterinário, alimentação e aplicação de microchip para identificação do animal.

Especificamente, as irregularidades apontadas pela Subprocuradora Geral decorreram da falta de consistência do Termo de Referência, documento este elaborado pela Secretaria Municipal de Serviços Urbanos, o que, segundo alegado, não especificou de forma individualizada os valores de cada serviço a serem prestados pela Contratada; e, ainda, estabeleceu condições ineficazes ao interesse público para a execução dos serviços.

Feita essa breve digressão, cumpre, no caso concreto, identificar se as irregularidades apontadas são capazes de resultar na anulação do certame, bem como se a manutenção do *status quo* resultaria em prejuízo à Administração.

É o relato do essencial.

III – ANÁLISE

III.1 – DA PREVISÃO INEFICAZ DA EXECUÇÃO DO SERVIÇO

Atendo à análise das especificações técnicas contidas no Termo de Referência, Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico nº 077/2018, verifica-se que as cláusulas 2.1.2 e 2.1.3 trouxeram restrições à execução do serviço de forma eficaz. Portanto, os termos condicionantes à execução dos serviços além de serem precários, são ineficazes às pretensões e necessidades do Município.

Para melhor visualização trago a baila a previsão citada:

2.1.2 - A contratada deverá realizar as rondas nos locais que serão apontados pela contratante.

2.1.3 - As rondas deverão ser executadas para uma jornada de 16 horas semanais (apenas dois dias da semana, sendo 08h/dia). (grifo e sublinhado)

Mas antes de apontar a precariedade e ineficácia dos dispositivos acima, cabe perquirir o núcleo motivador que deu ensejo à necessidade da contratação dos serviços em comento.

Por interpretação e inferência lógica, entendo que o objetivo central da pretensão contratual, qual seja, o recolhimento de animais de médio e grande porte soltos ou abandonados nos bairros e em vias públicas, emanou da necessidade de proteger a população de possíveis acidentes, risco à segurança pública, além de evitar danos à saúde dos munícipes (disseminação de zoonoses), ao patrimônio, à perturbação da população e da ordem pública; e, também, para preservar a vida do animal.



PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE CONTROLE E TRANSPARENCIA

Proc. Interno nº. 6863/2018.

Fls. nº..... 292.....

Rubrica

Em relação à segurança pública, é de conhecimento geral que os animais de grande porte oferecem um risco alto à população quanto a questão dos acidentes de trânsito.

E neste contexto, cabe menção ao relatório da Polícia Rodoviária Federal do ano de 2017 que estimou a ocorrência de 2,6 mil acidentes em rodovias federais envolvendo a presença de animais na pista, tendo como gravidade 434 e com resultado morte 103. No entanto, não consta nesse somatório os acidentes ocasionados em rodovias estaduais e em vias municipais.

Logo, constata-se que o recolhimento de animais em vias municipais é uma questão de saúde e segurança pública e por isso requerer fiscalização e trabalho em tempo integral. E dito isso, retorno a previsão contida no termo de referência que impossibilita que o serviço seja prestado conforme aqui mencionado.

Isto posto, entendemos como incabível a prestação de um serviço envolvendo segurança e saúde pública ser limitada a apenas 02 (dois) dias de prestação semanal, conforme ditames contidos no edital, reiterando a transcrição já feita: "2.1.3 - As rondas deverão ser executadas para uma jornada de 16 horas semanais (apenas dois dias da semana, sendo 08h/dia)", isso denota uma prestação ineficaz, contrariando o princípio da eficiência nos contratos públicos.

Além disso, a falta de previsão que estabeleça o dever de atuação da empresa a ser contratada em situações emergenciais, demonstra a precariedade da definição dos termos necessários à execução do serviço - que mantem a ineficácia da prestação, contrariando, portanto, o princípio da eficiência; e, ainda, onera a Administração pública, pois, não podendo se omitir, esta deverá arcar com outros meios e recursos cabíveis para sanar o perigo eminente a que a população estiver exposta por conta da presença de um animal de médio ou grande porte nas vias públicas, em dias e horários sem cobertura contratual; contrariando, assim, o princípio da economicidade.

Diante do exposto, vislumbro que o procedimento licitatório em análise não atende às necessidades do Município, sendo que a sua concretização ocasionará a prestação de um serviço ineficaz e oneroso.

III.2 – DA FALTA DA INDIVIDUALIZAÇÃO DOS VALORES DOS SERVIÇOS

Ao analisar o instrumento convocatório, constata-se que o modelo de proposta não estabeleceu a obrigatoriedade de definição dos preços unitários para cada tipo de serviço a serem prestados, não contendo, também, uma planilha de composição de custos que demonstraria os gastos com, por exemplo: transportes, fretes, combustível, carga e descarga, manutenções, mão-de-obra, lucro, tributos de qualquer natureza e todas as despesas, diretas ou indiretas, relacionadas com a prestação do serviço.

Neste contexto, cabe mencionar, a título de exemplo, que prestação de serviços de apreensão e resgate de animais de médio e grande porte (equinos, bovinos, suínos, caprinos e ovinos), foi



PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA

Proc. Interno nº. 6863/2018.

Fls. nº.....999-v.....

Rubrica*[assinatura]*.....

definida no valor mensal, R\$ 16.800,00 (dezesesseis mil e oito centos reais) - não havendo, portanto, nenhum tipo de individualização dos preços e demonstração dos custos.

Isto posto, entendemos que tais demonstrações são de suma importância, tanto para a aferição justa do preço, quanto para mensurar o custo individual de cada animal recolhido e confinado em ambiente próprio.

E isto se faz necessário pois ao quantificar o valor gasto para o recolhimento de cada animal de forma individualizada, por meio de custos, por exemplo, com combustível, a quilometragem, o tempo gasto, o horário do resgate (noturno/diurno), a definição do valor do recolhimento do animal de médio porte comparado com o valor do recolhimento do animal de grande porte, tais demonstrações tem por escopo a aferição do valor real para que este possa ser repassado ao proprietário do animal recolhido.

Portanto, o repasse do custo do recolhimento ao proprietário além de ser a medida justa, esta também tem o viés de coibir novas situações de soltura, uma vez que no ato do resgate do animal o proprietário terá que efetuar o reembolso de todas as despesas que o Município venha ter com o recolhimento, previsão contida no art. 54, da **Lei Municipal nº 2.145/2009**, conforme transcrição:

Art. 54 - Sem prejuízo das penalidades previstas nos artigos desta lei, o proprietário ficará sujeito ao pagamento das despesas de transporte, alimentação, assistência veterinária e outras necessárias à apreensão, guarda e tratamento animal. (grifos e sublinhados)

E cabe salientar que a referida lei prevê em seu art. 13, inciso, II, a hipótese de recolhimento dos animais indicados no instrumento convocatório, in verbais:

Art. 13 - Será apreendido todo animal:

(...)

II - bovino, equídeos, suínos, caprinos e ovinos soltos em vias públicas;

Diante de todo exposto, a contratação dos serviços da forma como foi definida contraria o dispositivo legal que estabelece que o proprietário deverá arcar com o pagamento de todas as despesas necessárias ao recolhimento do animal, tendo em vista que a falta da individualização dos preços e definição dos custos impede que o Município transfira o ônus real ao particular.

III.3 – DA CONTRAPRESTAÇÃO PELAS HORAS DE RONDA

Em tese, o valor da contraprestação ao serviço de apreensão e resgate de animais foi definido por meio da quantidade de horas de rondas. Portanto, em um mês se a empresa efetuar 64 horas de



PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA

Proc. Interno nº. 6863/2018.

Fls. nº. 993

Rubrica

rondas, distribuídos em apenas 02 (dois) dias na semana, de 8h/dia, o Município pagará o valor mensal de R\$ 16.800,00 (dezesesseis mil e oitocentos reais), mesmo que não haja nenhuma apreensão ou resgate naquele mês.

Diante do exposto, verifica-se que a forma como foi definida é ineficaz como já foi mencionado em tópico próprio, além de ser onerosa ao Município, tendo em vista que o pagamento pela prestação do serviço deverá seguir o objeto principal da licitação, qual seja, o recolhimento e o resgate do animal.

Portanto, entendemos que a contraprestação pelo serviço de recolhimento e resgate tenha que seguir o objeto nuclear, ou seja, o recolhimento - já a quantificação do valor, este deverá se dar por comprovação de deslocamento, horário do recolhimento, mão-de-obra empregada e demais gastos, o que só será possível através de uma planilha de custo, conforme já mencionado.

Já as rondas são meios acessórios que poderão ser definidos em horários específicos a critério da Administração e com preços a serem quantificados de forma unitária.

III.4 – DA ANULAÇÃO DO CERTAME

Em observância aos princípios norteadores das contratações públicas, especificamente, Legalidade, Economicidade e Eficiência, vislumbro que a licitação em análise não poderá prosperar uma vez que a prestação do serviço tal como foi indicado no instrumento convocatório não é capaz de atender as necessidades do Município, além de conter vícios insanáveis e contrários a dispositivo legal, conforme já referido.

E neste aspecto, o administrativista Hely Lopes Meireles preleciona “(...) a invalidação da licitação ou do julgamento por motivo de ilegalidade, pode ser feita a qualquer fase e tempo antes da assinatura do contrato, desde que a Administração ou o Judiciário verifique e aponte a infringência à lei ou ao edital.”

E por existência de vícios insanáveis e contrariedade legal, a Lei 8666/93, em seu artigo 49, previu a possibilidade de desfazimento do processo licitatório pela autoridade competente, conforme descrevo:

Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.



§ 1o A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§ 2o A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§ 3o No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.

§ 4o O disposto neste artigo e seus parágrafos aplica-se aos atos do procedimento de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Isto posto, recomendamos a anulação do certame pois a prestação do serviço pretendido, tal como foi indicado no instrumento convocatório não é capaz de atender as necessidades do Município, além de conter vícios insanáveis e contrários a dispositivo legal.

III.5 – DO ATO DE ANULAÇÃO

Conforme mencionado, a anulação do procedimento licitatório pela autoridade competente deverá ser ato fundamentado, mediante parecer escrito. Além disso, a Lei 8666/93 preve sem seu art. 38, inc. IX, que no processo de abertura do procedimento licitatório deverá constar despacho fundamentado da anulação ou revogação da licitação, in verbis:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;

II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;

III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;

IV - original das propostas e dos documentos que as instruírem;

V - atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora;

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

VII - atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;



PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA

Proc. Interno n.º 6863/2018.

Fls. n.º 294

Rubrica [assinatura]

VIII - recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões;

IX - despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;

X - termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;

XI - outros comprovantes de publicações;

XII - demais documentos relativos à licitação.

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

Diante da previsão legal exposta, no processo de abertura do certame licitatório deverá constar o despacho anulatório, conforme previsão acima.

IV – CONCLUSÃO

Diante de todo exposto, opinamos pela anulação do certame pelos fatos e motivos narrados neste parecer.

Viana, 21 de Outubro de 2018.


LUCAS OLIVEIRA MENDES

Gerente de Controle Interno, Auditoria e Transparência.


SIMONE PURCINO DA CUNHA

Secretária Municipal de Controle e Transparência.

