

PROCESSO ADMINISTRATIVO INICIADO PELO MEMORANDO N° 25/2021 – CADASTRO/SEFIN

INTERESSADO: SEFIN/CAUCAIA

ASSUNTO: contratação dos serviços especializados de tecnologia da informação, prestados pelo SEPRO, de Réplica única e completa da base CPF (CPF – Base Full) e do acesso ao Sistema Senha Rede (HOD) CPF e CNPJ, que compreendem às bases de dados dos sistemas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) na forma descrito em contrato, observado os termos da Instrução Normativa RFB n° 19, de 17 de fevereiro de 1998, Portaria MF n° 457, de 08 de dezembro de 2016 e em conformidade ao Convênio firmado com à RFB.

PARECER JURÍDICO N° 057/2022 – ASJUR/SEFIN

EMENTA. ADMINISTRATIVO – CELEBRAÇÃO CONTRATO - SEINFRA E ETICE – CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, PRESTADOS PELO SEPRO, DE RÉPLICA ÚNICA E COMPLETA DA BASE CPF (CPF – BASE FULL) E DO ACESSO AO SISTEMA SENHA REDE (HOD) CPF E CNPJ, QUE COMPREENDEM ÀS BASES DE DADOS DOS SISTEMAS DA SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB) NA FORMA DESCRITO EM CONTRATO, OBSERVADO OS TERMOS DA INSTRUÇÃO NORMATIVA RFB N° 19, DE 17 DE FEVEREIRO DE 1998, PORTARIA MF N° 457, DE 08 DE DEZEMBRO DE 2016 E EM CONFORMIDADE AO CONVÊNIO FIRMADO COM À RFB – DIPENSA DE LICITAÇÃO COM ESTEIO NO ART. 25 DA LEI N° 8.666/93 - POSSIBILIDADE – PREVISÃO LEGAL.

1. Nos autos a Setor de Cadastro da Secretaria Municipal de Finanças, Planejamento e Orçamento – SEFIN, através do Memorando n° 025/2021, que versa sobre contratação dos serviços especializados de tecnologia da informação, prestados pelo SEPRO, de Réplica única e completa da base CPF (CPF – Base Full) e do acesso ao Sistema Senha Rede (HOD) CPF e CNPJ, que compreendem às bases de dados dos sistemas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) na forma descrito em contrato, observado os termos da Instrução Normativa RFB n° 19, de 17 de fevereiro de 1998, Portaria MF n° 457, de 08 de dezembro de 2016 e em conformidade ao Convênio firmado com à RFB, pelo prazo de 12 (doze) meses, no valor de R\$ 9.725,28 (nove mil, setecentos e vinte e cinco reais e vinte e oito centavos).
2. Às fls. 02, consta Memorando do Cadastro/SEFIN aduzindo o que segue:

Prezado,

Pelo Presente, venho solicitar autorização para abertura de Processo Administrativo, objetivando a contratação dos serviços especializados de

tecnologia da informação, prestados pelo SERPRO de réplica única e completa da base CPF (CPF – Base Full) e do acesso ao Sistema Senha Rede (HOD) CPF e CNPJ, que compreendem às bases de dados dos sistemas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) na forma descrito em contrato, observado os termos da Instrução Normativa RFB nº 19, de 17 de fevereiro de 1998, Portaria MF nº 457, de 08 de dezembro de 2016 e em conformidade ao Convênio firmado com a RFB.

Para tanto, encaminho Justificativa Técnica, objetivando embasar a solicitação em apreço.

(...)

3. Foram juntados, ainda, Justificativa Técnica, Justificativa para a contratação por Dispensa de Licitação, Resolução FEAF nº 005/2022, Declaração de Capacidade Financeira, Portaria do Ordenador de Despesa, Minuta Contrato, Certidões de Regularidade Fiscal e Trabalhista, consulta ao Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas - SEIS, Declaração de Exclusividade, dentre outros.

É o breve relatório.

PASSA A ANALISAR

**DA DISPENSA DE LICITAÇÃO COM
ESTEIO NO ART. 25 DA LEI Nº 8.666/93**

4. O preciso entendimento da situação sob exame requer que se atente para o sistema de contratos administrativos previsto na Constituição Federal e regulamentado pela Lei 8.666/93.

5. Estabelece o art. 37, inciso XXI, da Carta Magna, a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para contratações feitas pelo Poder Público. No entanto, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação, quais sejam a dispensa e a inexigibilidade de licitação.

XXI - RESSALVADOS OS CASOS ESPECIFICADOS NA LEGISLAÇÃO, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

(Grifo nosso)

6. Sendo assim, o legislador Constituinte admitiu a possibilidade de existirem casos em que a licitação poderá deixar de ser realizada, autorizando a Administração Pública a celebrar, de forma discricionária, contratações diretas sem a concretização de certame licitatório.

7. A dispensa e inexigibilidade de licitação é instrumento da legislação aplicada às contratações com a Administração Pública para os casos de impossibilidade de licitar, e no caso específico devido o objeto, a ser contratado, ser de fornecimento ou suprimento de energia elétrica.

8. Desta feita, quanto ao tema, a Lei nº 8.666/93 ao tratar sobre a possibilidade de contratação sem a realização de processo licitatório, preceitua em seu art. 25, caput, o seguinte:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição em especial:

9. Verifica-se que, embora a licitação seja uma regra para efetivação de contratos administrativos, a própria lei prescreve hipóteses nas quais o procedimento licitatório é inviável, ou mesmo não se apresenta como o mais adequado para atender a própria administração.

10. Como é notório que a licitação pode ser dispensada nas hipóteses taxativamente previstas no artigo 24 da Lei 8.666/93. Por seu turno, o artigo 25 da mesma norma estatui casos de inexigibilidade de licitação. Quanto a tal aspecto, compete ressaltar serem as situações, elencadas no artigo 25 em questão, meramente exemplificativas.

11. Sobre o assunto, a consultoria Zênite preceitua:

AS SITUAÇÕES QUE TRADUZEM A INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO NÃO PRECISAM SER INDICADAS DE FORMA TAXATIVA, TAL COMO OCORRE COM AS HIPÓTESES DE DISPENSA. ASSIM, BASTA A INDICAÇÃO GENÉRICA DE QUE SE INVIÁVEL A COMPETIÇÃO, A LICITAÇÃO NÃO SERÁ NECESSÁRIA (OU SEJA, É INEXIGÍVEL), COMO DESCRITO NO CAPUT DO ART. 25 DA LEI Nº 8.666/93. Por isso, a doutrina reitera que há uma condição genérica de inexigibilidade, e os casos indicados nos seus incisos são apenas exemplificativos. Dizer que as hipóteses de inexigibilidade são exemplificativas significa que outras situações não indicadas no art. 25 da Lei nº 8.666/93 também podem afastar a licitação, desde que demonstrada a inviabilidade de competição. É preciso cautela em aceitar uma situação como capaz de tornar a licitação inexigível. Salvo os casos de inviabilidade de competição, todos os outros devem ser previstos como hipótese de dispensa, porque traduzem situações nas quais a competição é viável e não inviável. (Grifo nosso)

12. Diz o Professor Marçal Justen Filho¹ que "nos casos de inexigibilidade, o legislador reconheceu a impossibilidade de promover um elenco exaustivo, por ser logicamente impossível antever todas as situações em que ocorrerá a inviabilidade da competição".

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005.

13. Assim, a verificação do enquadramento do pressuposto do caput do art. 25 da Lei n° 8.666/93 deve ser apurado caso a caso, sendo, contudo, imprescindível a verificação e análise da situação de inviabilidade de competição na situação concreta.

14. Ratifique-se, no entanto, que tanto o próprio caput do art. 25 da Lei de Licitações, quanto nossa melhor doutrina, são uniformes em apregoar que ocorrerá hipótese de inexigibilidade de licitação quando a competição for inviável, ou seja, todas as situações que caracterizarem a inviabilidade de competição podem propiciar a ausência de licitação e a contratação direta.

15. Outrossim, oportuno, ainda, é cita o entendimento da Revista Zênite² acerca da questão aqui analisada:

Sobre a contratação mediante inexigibilidade com arrimo na exclusividade sobre marca ou produto, é possível afirmar que: "(...) NÃO BASTA PARA A CARACTERIZAÇÃO DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO EM TELA A EXISTÊNCIA DE UM FORNECEDOR EXCLUSIVO DE UMA DETERMINADA MARCA. FATO RELEVANTE E NECESSÁRIO PARA QUE A CONTRATAÇÃO DIRETA COM FUNDAMENTO NESSE DISPOSITIVO OCORRA É QUE O PRODUTO DESEJADO PELA ADMINISTRAÇÃO SEJA O ÚNICO APTO A ATENDER AO INTERESSE PRETENDIDO COM A CONTRATAÇÃO.

(...)

Assim, o fato de determinada empresa ser exclusiva no fornecimento de certa marca de um produto não enseja, por si só, a inexigibilidade de licitação de que trata o inciso I do art. 25 da Lei, pois, como aventado, ao menos em tese, poderá existir competição". (Grifo nosso)

16. Trazendo tais premissas ao caso ora analisado, observe-se que o SERPRO tem exclusividade na prestação de serviços correlatos a instrução normativa MF/SRF n° 19 e 20 de 17 de fevereiro de 1998 (Acesso on-line Emulador de terminal HOD, Acesso on-line on via Webservice – INFOCONV, Acesso off-line via arquivo – Apuração Especial), para fornecimento de acesso às informações contidas nas Bases de Dados da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, hospedado em seu Centro de Dados.

17. Assim, este possui exclusividade, haja vista que a Receita Federal do Brasil hospeda a sua base no SEPRO, preenchendo assim o requisito para essa modalidade de contratação por inexigibilidade, senão veja:

Art. 5° (...)

§ 2° Aprovada pela COTEC, a proposta será encaminhada ao interessado para celebração de contrato com o SERPRO, com interveniência da COTEC (anexoOutros.action?idArquivoBinario=0)

Instrução Normativa SRF n° 19, de fevereiro de 1998 – Disciplina os procedimentos de fornecimento de dados cadastrais e econômico-fiscais da Secretaria da Receita Federal – SRF, a outras entidades.

² Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC, Curitiba: Zênite, n. 64, p. 465, jun. 1999, seção Perguntas e Respostas.

Art. 7º (...)

§ 2 Aprovada pela COTEC, a proposta será encaminhada ao interessado para celebração de contrato com o SERPRO, com interveniência da COTEC (anexoOutros.action?idArquivoBinario=0)

Instrução Normativa SRF nº 20, de fevereiro de 1998 - Disciplina os procedimentos de fornecimento de dados cadastrais e econômico-fiscais da Secretaria da Receita Federal – SRF, a outras entidades.

18. Vê-se que a solução ora proposta já é conhecida e utilizada na maioria das instituições da administração pública em âmbito nacional, como demonstra os atestados de capacidade técnica, juntados aos autos.

19. Já quanto a veracidade da Declaração de Exclusividade apresentada, oportuno é citar o entendimento do Tribunal de Contas da União³, senão vê-se:

O TCU entendeu que a simples apresentação de carta de exclusividade não é suficiente para demonstrar que a licitante é fornecedora exclusiva de determinado produto, considerando que no caso analisado havia "apenas uma carta de exclusividade, emitida pela (...) e elaborada a partir de uma declaração da própria fundação contratada.

(...)

A JURISPRUDÊNCIA DESTA TRIBUNAL TEM SE POSICIONADO NO SENTIDO DE QUE O ÓRGÃO LICITANTE, QUANDO DO RECEBIMENTO DE ATESTADOS DE EXCLUSIVIDADE DE FORNECIMENTO DE MATERIAIS OU SERVIÇOS, DEVE ADOTAR MEDIDAS CAUTELARES VISANDO ASSEGURAR A VERACIDADE DAS DECLARAÇÕES PRESTADAS PELOS ÓRGÃOS EMITENTES. Como não há relato de tais medidas, a declaração não se presta para atestar a exclusividade da empresa". (grifo nosso)

20. Corroborando com esse entendimento, encontra-se José dos Santos Carvalho Filho⁴, a saber:

(...)

A exclusividade precisa ser comprovada. A comprovação se dá através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação, a obra ou serviço; pelo sindicato, federação ou confederação patronal, ou, ainda, por entidades equivalentes.

21. No caso em apreço, observe-se existir nos autos Declarações de Exclusividade constante nos autos, além das instruções normativas do SRF, que atribui exclusivamente ao SEPRO o procedimento para o fornecimento de dados cadastrais e econômicos-fiscais da

³ TCU, Acórdão nº 207/2011, Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, DOU de 07.02.2011.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 28 ed. Rev. Ampl.e atual. São Paulo: Atlas, 2015.



**Secretaria Municipal de
Finanças, Planejamento
e Orçamento**



Secretaria da Receita Federal – SRF, o que não existe a necessidade de efetiva verificação da veracidade da situação declarada.

22. Demais, ratifique-se que restou demonstrada a necessidade da presente contratação através do disposto na Justificativa Técnica que considera que:

- *As competências estabelecidas na Lei Complementar n° 02/2009, Código Tributário Municipal de Caucaia (CTMC) quanto à manutenção das informações necessárias aos procedimentos da arrecadação tributária;*
- *O processo de modernização dos sistemas cadastrais da fazenda municipal, iniciada na atual gestão, para fins de maior eficácia dos serviços prestados à sociedade em geral e aos contribuintes da tributação de competência desta edilidade, garantindo maior agilidade nos procedimentos vinculados as rotinas da administração tributária e dos sistemas integrados à base municipal de cadastro de pessoas;*
- *A importância do cadastro de pessoas para os sistemas municipais, com ênfase aos mantidos pela Secretaria de Finanças de caráter permanente vinculado a administração tributária, que urge a atualização contínua e segura das informações sensíveis relacionadas aos contribuintes, garantindo atendimentos as demandas de serviços e emissão de documentos fiscais com informações atualizadas;*
- *A necessidade permanente do sistema tributário municipal, e dos demais sistemas integrados, quanto das informações das pessoas físicas e jurídicas, municipais e contribuintes em geral;*
- *A necessidade deste órgão fazendário municipal para fins de consulta à base de dados dos sistemas CPF e CNPJ da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), assim como o acesso a réplica da base completa de CPF, visando a atualização dos cadastros existentes na base legada de contribuintes, com quase 190 mil registros, a complementação de informações e inclusão dos municípios não inscritos para disponibilização de emissão de documentos fiscais conforme demanda da sociedade;*
- *A ações da Secretaria de Finanças, Planejamento e Orçamento para formação do Cadastro Territorial Multifacetário de Caucaia, e necessidade de identificação de sujeição passiva de mais de 34 mil registros de cadastro de imóveis que compõe a base legada fiscal em procedimento de saneamento;*
- *A importância das informações para o processo de fiscalização tributária, permeando a correta e completa identificação do sujeito passivo dos tributos municipais, que além de promover acurácia legal aos lançamentos tributários, desde o ato de constituição até a execução fiscal, fomentará as ações de saneamento de cadastro, atualização e modernização dos serviços prestados à sociedade.*
- *A base de dados de CPF e CNPJ da Receita Federal do Brasil é a base originária da informação fiscal nacional que identifica*

Rua: Coronel Correia, 1767-Centro/Caucaia-CE

CEP: 61600-004 / Telefone: (085) 3387-7330

numericamente as pessoas físicas e jurídicas, assim como agrega a cada cadastro as diversas informações acerca das pessoas, sendo atualmente o registro fiscal brasileiro utilizado como chave única e inequívoca de integração para todos os sistemas que envolve dados de pessoas;

- A contratação dos serviços objeto de contratação deste instrumento é realizado exclusivamente via SEPRO, órgão do governo federal, responsável pelos sistemas e banco de dados do cadastro de CPF e CNPJ da Secretaria Especial de Receita Federal do Brasil (RFB), tratando-se de empresa pública com procedimentos de acessos aos dados via sistemas e serviços de integração autorizados pela RFB de forma segura e com os critérios necessários ao sigilo fiscal das informações fiscais e econômicas sensíveis;*
- A importância da base de dados de pessoas para o município, com fito ao fomento de ações municipais e atualização de cadastro de contribuintes da fazenda municipal, e urgência diante a informação prestada pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) quanto ao prazo de encerramento, até 31 de dezembro de 2021, do serviço de fornecimento de Réplica completa das Bases de dados de CPF;*
- A missão da SEFIN é planejar, executar e monitorar a atividade de arrecadação e distribuição de recursos, na busca permanente do cumprimento de sua missão no aprimoramento de prestação de serviços à sociedade, no âmbito da manutenção do cadastro único municipal de pessoas, necessária ao fisco e aos demais sistemas integrados, faz-se necessária a aquisição imediata das bases de dados supramencionados.*

23. Por todo o arrazoado, estando presentes os requisitos para a contratação direta por inexigibilidade e não existindo qualquer impedimento por havendo substrato legal, entende pela viabilidade para a referida contratação, nos termos ora requeridos.

**DA ESCOLHA DO FORNECEDOR EM
CONSONÂNCIA AO ART. 26, INCISO II DA
LEI Nº 8.666/93**

24. A escolha do fornecedor restou baseada na Justificativa de Contratação por Inexigibilidade de Licitação que aduz o que segue:

Observe-se que a futura CONTRATADA para o objeto desta inexigibilidade é o Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO, que ser esta detentora do Host on Demand (HOD), emulador 3270, que permite acesso via Web a dados dos cadastros CPF e CNPJ da Receita Federal do Brasil e a dados de bases externas ao SERPRO, como a do sistema SISBACEN.

Outrossim, tendo em vista que para o acesso às bases CPF e/ou CNPJ da Receita Federal é necessário, inicialmente, a existência prévia de instrumento de Cooperação (Convênio, Decreto, etc.) vigente, entre a

Receita Federal e esta SEFIN, além de demanda emitida pela RFB, registrada o sistema de demanda, determinando ao SERPRO que dê início à prestação de serviço com base no instrumento de cooperação previamente celerado.

Dos excertos, a futura CONTRATADA é legalmente designada para os fins administrativos e finalísticos a que se destina, escopo exigido na lei licitatória vigente. Quanto ao objeto da contratação, minutado no preâmbulo da justificativa Técnica, em curso, este se insere dentro das competências que lhe foram atribuídas.

Por fim cumpre justificar que a escolha do fornecedor se dá, também, em razão da natureza desta Secretaria de Finanças e da Secretaria da Receita Federal, que demandam segurança jurídica no tratamento de dados pessoais referentes ao CPF e/ou CNPJ.

Assim, resta imprescindível que a Administração Pública deve se valer de transferência de dados segura e imparcial, sob pena de infringir o disposto na Lei n° 13.709/2018 – Lei de Proteção de Dados e Lei n° 12.965/2014.

25. Pontue-se que a presente justificativa se baseia no fato do SERPRO ser legalmente designada para os fins administrativos e finalísticos a que se destina, escopo exigido na lei licitatória vigente.

26. Quanto ao objeto da contratação, minutado no preâmbulo da justificativa de Contratação por Inexigibilidade de Licitação, em curso, este se insere dentro das competências que lhe foram atribuídas.

27. Assim, resta imprescindível que a Administração Pública deve se valer de transferência de dados segura e imparcial, sob pena de infringir o disposto na Lei n° 13.709/2018 – Lei de Proteção de Dados e Lei n° 12.965/2014.

**DA JUSTIFICATIVA DO PREÇO EM
CONSONÂNCIA AO ART. 26, INCISO III DA
LEI N° 8.666/93 E DA REGULARIDADE DA
CONTRATADA**

28. A presente contratação compreende o valor global no montante de R\$ 9.725,28 (nove mil, setecentos e vinte e cinco reais e vinte e oito centavos), pelo período de 12 (doze) meses, o que foi autorizado através da Resolução n° 005/2022 do Conselho de Administração do FEAF. 

29. Insurge-se, ainda, que existem recursos orçamentários e financeiros para viabilizar a presente contratação como demonstra a Declaração de Capacidade Financeira.

30. A despeito do valor contratado, observe-se que, segundo a Comprovação da Adequação do Preço Proposto “o valor da presente contratação se encontra em consonância com o praticado pelo SERPRO no mercado em que atua e para o objeto ora analisado (...)”.

31. Exorte-se, ainda que o SERPRO se encontra regular quando as suas obrigações fiscais e trabalhistas, conforme documentação anexa ao presente parecer, excetuando-se a

necessidade de comprovação de regularidade com o fisco do Distrito Federal, que deverá ser anexado no ato da contratação.

32. Assim, resta atendido este item conforme o disposto na Lei nº 8.666/93 para inexigibilidade de licitação.

**DA TIPIFICAÇÃO DO SERVIÇO
CONTÍNUO**

27. Inicialmente, oportuno é verificar o enquadramento do serviço objeto da presente contratação como sendo "serviço contínuo". Assim, segundo Paulo Sérgio de Monteiro Reis⁵, define-se serviço contínuo como:

São aqueles serviços auxiliares, necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições, cuja interrupção possa comprometer a continuidade de suas atividades e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro.

28. O mesmo doutrinador acrescenta ainda que:

*(...) De início, deve ficar claro que serviços contínuos são serviços auxiliares dentro da Administração Pública. Não constituem, dessa maneira, o objetivo final da Administração. Apesar de se tratar de serviços auxiliares, os mesmos são, entretanto, muito importantes para o próprio funcionamento da Administração. **TÃO IMPORTANTES QUE A INTERRUÇÃO DA EXECUÇÃO VIRIA A COMPROMETER O DESEMPENHO DAS ATIVIDADES INERENTES AO INTERESSE PÚBLICO, CAUSANDO PREJUÍZOS AO FUNCIONAMENTO DA MÁQUINA GOVERNAMENTAL.** Essa impossibilidade de interrupção leva à necessidade da contratação desses serviços estender-se por mais de um exercício financeiro. Não se trata apenas, portanto, de um serviço importante que eventualmente será necessário e, quando essa necessidade tornar-se premente, a execução deverá ser imediata. Trata-se, isto sim, **DE UM SERVIÇO CUJA REALIZAÇÃO É NECESSÁRIA DIA-A-DIA, POIS A AUSÊNCIA DO MESMO PODERÁ INTERROMPER O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO.** (grifos nossos)*

29. Impede observar, porém, que a caracterização de um serviço como contínuo requer a demonstração da necessidade de sua contratação por mais de um exercício, ou seja, deve tratar-se de necessidade **habitual**⁶.

30. Desta feita, não existe um rol de serviços que possam ser considerados contínuos de forma genérica, senão vejamos o entendimento da consultoria da Zênite acerca do assunto:

⁵ Advogado e engenheiro civil. Diretor-geral do TRE-PA, professor aposentado da Universidade Federal do Pará, ministra cursos sobre licitações e contratos. Retirado de <<https://www.webzenite.com.br/documentoscliente/cf0afcfb-afaf-44a3-90f8-12798e304e86?tt=SERVI%C7O+CONT%CDNUO>>.

⁶ Retirado de <<https://www.webzenite.com.br/documentoscliente/cdcbd8f-83e6-4b2d-8813-196fe3ad20cf?tt=SERVI%C7O+CONT%CDNUO>>.

(...) Pelo contrário, essa conformação dependerá do significado que determinada atividade tem em relação ao cumprimento das finalidades de cada órgão, entidade ou unidade administrativa. Depende, portanto, de um exame casuístico⁷.

31. Destarte, a análise da caracterização de serviço como contínuo deve, em primeiro lugar, considerar a relação desse serviço com as finalidades de cada órgão, entidade ou unidade administrativa. Por seu turno, diante dessa análise, é necessário que estejam presentes dois requisitos para que essa caracterização seja confirmada, consoante entendimento do TCU acima citado: 1) Essencialidade e 2) Habitualidade.

32. Quanto ao requisito da essencialidade, oportuno é citar o entendimento do Tribunal de Contas da União⁸:

28. Sem pretender reabrir a discussão das conclusões obtidas naqueles casos concretos, chamo a atenção para o fato de que a natureza contínua de um serviço não pode ser definida de forma genérica. Deve-se, isso sim, **ATENSTAR PARA AS PECULIARIDADES DE CADA SITUAÇÃO EXAMINADA.**

29. Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente **OU PARA MANTER O FUNCIONAMENTO DAS ATIVIDADES FINALÍSTICAS DO ENTE ADMINISTRATIVO, DE MODO QUE SUA INTERRUPTÃO POSSA COMPROMETER A PRESTAÇÃO DE UM SERVIÇO PÚBLICO OU O CUMPRIMENTO DA MISSÃO INSTITUCIONAL.**

30. Nesse sentido, pode-se entender, por exemplo, que o fornecimento de passagens aéreas é serviço contínuo para o TCU, já que sua suspensão acarretaria a interrupção das atividades de fiscalização insitas ao cumprimento da missão desta Corte.

(...)

32. O mesmo não ocorreria, no entanto, com um órgão judicial cujos integrantes não tivessem necessidade de deslocar-se freqüentemente por avião para oferecerem a prestação jurisdicional. Em tal situação, o serviço em foco não seria contínuo, já que não seria essencial à permanência da atividade finalística.

33. De igual modo, um serviço de vigilância permanente de instalações deve ser considerado contínuo, posto que sua cessação colocaria em risco a integridade daquele patrimônio.

34. Isso não ocorre, entretanto, com um serviço de vigilância contratado para um evento específico, de duração determinada, que, por seu caráter eventual, não pode ser considerado contínuo. (grifos nossos)

33. Nesse cerne, note-se que a definição de um serviço como contínuo exige traços da essencialidade de sua prestação diante de sua destinação, de modo que a paralisação de sua execução impõe prejuízo ao atendimento da missão institucional da Administração.

34. Dito isso, trazendo tais preceitos ao caso concreto, vislumbre-se que o objeto da

⁷ Ibidem.

⁸ TCU, Acórdão nº 132/2008, 2ª Câmara, Rel. Min. Aroldo Cedraz, DOU de 15.02.2008.

presente contratação, qual seja a contratação dos serviços especializados de tecnologia da informação, prestados pelo SEPRO, de Réplica única e completa da base CPF (CPF – Base Full) e do acesso ao Sistema Senha Rede (HOD) CPF e CNPJ, que compreendem às bases de dados dos sistemas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) é de fundamental importância para manter o funcionamento das atividades finalísticas desta SEFIN, haja vista existir a necessidade deste órgão fazendário municipal para fins de consulta à base de dados dos sistemas CPF e CNPJ da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), assim como o acesso a réplica da base completa de CPF, visando a atualização dos cadastros existentes na base legada de contribuintes, com quase 190 mil registros, a complementação de informações e inclusão dos municípios não inscritos para disponibilização de emissão de documentos fiscais conforme demanda da sociedade.

35. O objeto é essencial, considerando o fato de que a atividade da Secretaria de Finanças, Planejamento e Orçamento do Município de Caucaia, como um todo, encontra-se diretamente afetada pela necessidade do uso das supracitadas informações, estas altamente essenciais no desenvolvimento das atividades do órgão, notadamente.

36. Assim, conclui-se, então, que o **primeiro requisito** para caracterização de um serviço como contínuo, nos termos do art. 57, inciso II da Lei nº 8.666/93, encontra-se presente na contratação em análise.

37. Já quanto a verificação do último requisito, qual seja a habitualidade, insurge-se que os serviços, objeto da presente contratação, devem ser realizados de forma contínua frente a necessidade de permanente execução do objeto contratado, ou seja, existe a necessidade do objeto, ora contratado, se projetar por mais de um exercício continuamente.

38. No caso em apreço, mister informar que o supracitado objeto possui execução que se projeta por mais de um exercício continuamente, haja vista que a suspensão ou interrupção da supracitada execução ensejaria descontinuidade dos serviços desta SEFIN e consequentes prejuízos ao erário, além de constituir caso de improbidade administrativa e não observação do interesse maior da Administração Pública Municipal. Dito isto, verifica-se o atendimento ao **segundo requisito** da caracterização do objeto como serviço contínuo.

39. Além disso, insurge-se considera, ainda, os preceitos do princípio da economicidade no que tange a necessidade de prestação contínua dos serviços administrativos por mais de um exercício, conforme preleciona o doutrinador Marçal Justen Filho⁹:

*A adoção da regra relaciona-se com dois motivos preponderantes. O primeiro consiste na inconveniência da suspensão das atividades de atendimento ao interesse coletivo. A demanda permanente de atuação do particular produziria uma espécie de trauma na transição de um contrato para outro. **Se a contratação fosse pactuada por períodos curtos, haveria ampliação do risco de problemas na contratação posterior. Isso significaria, ademais, o constrangimento à realização de licitações permanentemente. O encerramento de uma licitação seria sucedido pela instalação de outra, destinada a preparar a contratação subsequente. Acabaria por multiplicar-se o custo da Administração:** seria necessário departamento encarregado exclusivamente de realizar licitações para aquele objeto. Ademais, os serviços prestados de modo contínuo teriam de ser interrompidos, caso fosse vedada a contratação superior ao prazo de vigência dos créditos orçamentários. (grifo nosso)*

⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Dialética, 11ª ed., 2005, pág. 504.

40. Corroborando com a ideia acima transcrita, continua o mesmo doutrinador tratando do tema quando preleciona¹⁰:

A identificação dos serviços de natureza contínua não se faz a partir do exame propriamente da atividade desenvolvida pelos particulares, como execução da prestação contratual. A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita.

(...)

Estão abrangido não apenas os serviços essenciais, mas também compreendidas necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades que não são indispensáveis. O QUE É FUNDAMENTAL É A NECESSIDADE PÚBLICA PERMANENTE E CONTÍNUA A SER SATISFEITA ATRAVÉS DE UM SERVIÇO. (grifo nosso)

41. Dito isso, resta demonstrada a presença dos dois requisitos aqui postos, o que evidencia que o objeto, a ser contrato no presente processo administrativo, caracteriza-se como "serviço contínuo".

DA RATIFICAÇÃO

42. A ratificação é indispensável, para o caso de inexigibilidade de licitação, na forma do artigo 26 da mesma lei, a saber:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

43. Assim, para o caso em análise, necessário é a ratificação da presente inexigibilidade de licitação, com esteio no art. 25 da Lei nº 8.666/93.

44. Feitas tais considerações, passa a conclusão.

CONCLUSÃO

45. **CONSIDERANDO** o contido nos autos;

¹⁰ Ibidem.

46. **CONSIDERANDO** o disposto no art. 25 da Lei nº 8.666/93;
4. **CONSIDERANDO** o Memo nº 25/2021 – CADASTRO/SEFIN, às fls. 02/03, onde solicita contratação dos serviços especializados de tecnologia da informação, prestados pelo SEPRO, de Réplica única e completa da base CPF (CPF – Base Full) e do acesso ao Sistema Senha Rede (HOD) CPF e CNPJ, que compreendem às bases de dados dos sistemas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) na forma descrito em contrato, observado os termos da Instrução Normativa RFB nº 19, de 17 de fevereiro de 1998, Portaria MF nº 457, de 08 de dezembro de 2016 e em conformidade ao Convênio firmado com a RFB, pelo prazo de 12 (doze) meses, no valor de R\$ 9.725,28 (nove mil, setecentos e vinte e cinco reais e vinte e oito centavos);
47. **CONSIDERANDO** que estão presentes os requisitos para a contratação direta com fulcro no art. 25 da Lei nº 8.666/93;
48. **CONSIDERANDO** o que o objeto a ser contratado é caracterizado como “serviços contínuos”, haja visto preencher os dois requisitos para que essa caracterização seja confirmada, consoante entendimento do TCU, quais sejam: 1) Essencialidade e 2) Habitualidade;
49. **CONSIDERANDO** que o corrente processo de inexigibilidade de licitação foi formalizado com os elementos do art.25 e art. 26 da Lei nº 8.666/93, notadamente: I - razão da escolha do fornecedor ou executante (inciso II); e II - justificativa do preço (inciso III), o que passa a enfrentar;
50. **CONSIDERANDO** a necessidade de uma prestação contínua dos mesmos de modo a suspensão ou interrupção da supracitada execução ensejaria descontinuidade dos serviços supracitados e consequentes prejuízos ao erário, além de constituir caso de improbidade administrativa e não observação do interesse maior da Administração Pública Municipal;
51. **CONSIDERANDO** que não é competência dessa parecerista o exame da parte técnica e a conveniência e oportunidade da contratação proposta, restando o presente exame restrito à regularidade formal e legal do procedimento.
52. Pelo exposto, atendidas as condições previstas em lei, posiciona-se opinando pela possibilidade da celebração da presente contratação com esteio no art. 24, inciso XVI da Lei nº 8.666/93.

É o parecer, salvo melhor juízo.

À consideração da autoridade superior.

Caucaia, 17 de março de 2022.

Amauri Ferreira Lima Junior
ASJUR-SEFIN/CAUCAIA

De acordo. Encaminhem-se os autos para a Central de Licitações da Procuradoria Geral do Município – PGM para conhecimento e adoção de providências que julgar cabíveis.

Caucaia, 17 de março de 2022.

Lorena Barroso Soares
Secretária Adjunta