

Processo Administrativo Licitatório Eletrônico (e-PAL) n. 0118/2026-e

TERMO DE REFERÊNCIA

PARA REALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÃO DIRETA, POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA TÉCNICA EM INTEROPERABILIDADE, INTEGRAÇÃO E GOVERNANÇA DE DADOS DE CONTEXTO, COM USO DE PADRÕES ABERTOS E REFERÊNCIA ARQUITETURAL FIWARE, DESTINADOS AO APOIO TÉCNICO AO CONSÓRCIO PÚBLICO INTERFEDERATIVO NACIONAL – CINCATARINA.

Inovação e Modernização na Gestão Pública

1. DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

A etapa inicial de uma contratação visa planejá-la e compatibilizá-la com o Plano de Contratações Anual do Consórcio Público Nacional Interfederativo - CINCATARINA e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

O Termo de Referência (TR) é o documento necessário para a licitação de bens e serviços que, contendo os parâmetros e elementos descritivos constantes no art. 6º, inciso XXIII, e, sendo o caso, no art. 40, § 1º, ambos da Lei Federal n. 14.133/2021, sintetiza as principais decisões e informações acerca do objeto a ser contratado, a definição da estratégia para a seleção da proposta, bem como as condições que regerão a futura contratação.

Apesar de previsto, a princípio, como documento integrante da fase preparatória das licitações, o Termo de Referência também pode estar compreendido no processo de contratação direta, conforme disposto no art. 72, inciso I, da Lei Federal n. 14.133/2021, situação que, conforme demonstrar-se-á posteriormente, é verificável neste processo:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
[...]

Assim, o presente Termo de Referência configura-se como parte integrante da instrução do processo de contratação direta já iniciado pelo documento de formalização de demanda do CINCATARINA por contratação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria técnica em interoperabilidade, integração e governança de dados de contexto, com uso de padrões abertos e referência arquitetural FIWARE, destinados ao apoio técnico ao Consórcio Público Interfederativo Nacional – CINCATARINA, especialmente no contexto da sustentação, evolução e expansão de integrações relacionadas à solução IntegriGov e a fluxos institucionais correlatos.

2. FUNDAMENTAÇÃO DA CONTRATAÇÃO

Inicialmente, destaca-se que o CONSÓRCIO PÚBLICO INTERFEDERATIVO NACIONAL – CINCATARINA é um Consórcio Público, multifinalitário, constituído na forma de

Associação Pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica interfederativa, nos termos da Lei Federal n. 11.107/2005.

Conforme previsão do art. 9º, *caput*, do seu Protocolo de Intenções, podem ingressar no CINCATARINA a União, o Distrito Federal, todos os Estados da República Federativa do Brasil, e todos os municípios da República Federativa do Brasil, sendo que, atualmente, o CINCATARINA possui 295 municípios consorciados.

Enquanto o Programa Anual de Trabalho, documento que direciona as ações a serem desenvolvidas no ano e constitui o principal instrumento de planejamento da atuação do CINCATARINA, prevê, dentre os eixos estratégicos definidos no documento, o EIXO ESTRATÉGICO II – PROCESSOS INTERNOS, contemplando o Objetivo Estratégico 4 – Central de Compras Públicas, com a Ação XVI – Ampliar a utilização e evoluir o IntegriGOV, com foco na plataforma integrada de suporte à integridade nas contratações públicas; e o Objetivo Estratégico 5 – Tecnologia, Segurança Digital e Modernização de Sistemas, com a Ação II – Assegurar a interoperabilidade entre sistemas (Web Services), visando à integração fluida entre a gestão e operação.

O Programa contempla, ainda, o EIXO ESTRATÉGICO III – PESSOAS E RECURSOS, no qual se insere o Objetivo Estratégico 8 – Aprimoramento do Ambiente Institucional e Gestão de Recursos, com a Ação II – Implementar a modernização tecnológica e infraestrutura de rede, garantindo interoperabilidade entre sistemas e segurança para o Datacenter em Nuvem.

Nesse sentido, as ações previstas encontram-se relacionadas às diretrizes de modernização tecnológica, interoperabilidade entre sistemas, integração de dados e aprimoramento dos processos internos do CINCATARINA, conforme estabelecido na Resolução n. 0214/2026 do CINCATARINA.

A contratação ainda guarda aderência às diretrizes institucionais relacionadas ao uso de padrões abertos e referência arquitetural FIWARE, conforme Resolução nº 419/2025 do CINCATARINA, juntada aos autos, bem como às necessidades de sustentação e evolução da solução IntegriGov, no contexto de integração com sistemas municipais, portais de certidões, bases tributárias e outras fontes de informação autorizadas.

A solução proposta alinha-se, inclusive às diretrizes estipuladas pela Lei de Governo Digital (Lei Federal nº 14.129/2021), em especial quanto aos princípios de interoperabilidade de sistemas, integração de serviços públicos digitais, transparência, abertura e

Inovação e Modernização na Gestão Pública

compartilhamento estruturado de dados de contexto entre organizações públicas, promovendo a eficiência administrativa e a inovação tecnológica no âmbito interfederativo.

Assim, para garantir a continuidade e a eficiência dos processos administrativos do Consórcio Público Interfederativo Nacional – CINCATARINA, faz-se necessária a contratação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria técnica em interoperabilidade, integração e governança de dados de contexto, com uso de padrões abertos e referência arquitetural FIWARE, para diagnóstico, arquitetura, modelagem, harmonização semântica, especificação, apoio à implantação, homologação assistida, evolução, governança e sustentação orientada a resultado das integrações do ambiente tecnológico institucional.

A presente contratação decorre da necessidade de contar com capacidade técnica especializada para o atendimento continuado e sob demanda das necessidades do CINCATARINA relacionadas à interoperabilidade, integração e governança de dados de contexto. O ambiente institucional reúne múltiplos sistemas, fornecedores, aplicações, bases de dados, APIs, webhooks e padrões tecnológicos distintos, o que demanda atuação especializada para conexão, orquestração, sincronização, harmonização semântica, documentação, observabilidade e governança das integrações.

A contratação também se alinha às diretrizes institucionais relacionadas ao uso de padrões abertos e referência arquitetural FIWARE/NGSI, bem como aos princípios de interoperabilidade, integração de serviços públicos digitais, transparência, abertura e compartilhamento estruturado de dados previstos na Lei Federal nº 14.129/2021.

A não contratação tende a ampliar o risco de retrabalho, manutenção de procedimentos manuais, crescimento desordenado de integrações ponto a ponto, perda de rastreabilidade técnica, dificuldade de adaptação a mudanças em sistemas de terceiros e dependência excessiva de conhecimento tácito.

2.1. PROCEDIMENTO A SER REALIZADO PARA CONTRATAÇÃO DO OBJETO

A partir da definição de que a contratação do objeto supracitado atende a demanda exposta, cumpre analisar de que modo o CINCATARINA irá realizá-la.

Acerca da possibilidade de realização de processo licitatório, sabe-se que a Constituição da República Federativa do Brasil, apesar de trazer a licitação como regra para as contratações da administração pública, em seu art. 37, inciso XXXI, autorizou o legislador

infraconstitucional a prever situações em que a contratação poderia ou deveria ser realizada sem prévio processo licitatório.

Nesse cenário, os arts. 72 a 75 da Lei Federal n. 14.133/2021 trazem duas hipóteses de contratação direta denominadas: dispensa de licitação – quando o certame em tese poderia ocorrer, mas o legislador autorizou a administração a não o realizar – e inexigibilidade de licitação – quando, em razão da inviabilidade de competição, a licitação seria também inviável.

Exatamente por ser consequência única e direta da inviabilidade de competição, a contratação direta por inexigibilidade deve ser a primeira opção analisada quando iniciado o processo de contratação. Caso verificada a sua incidência, descartar-se-á as demais; caso viável a competição, analisar-se-á a possibilidade de dispensa e, não sendo adotada, far-se-á a licitação, conforme leciona Marçal Justen Filho¹:

A inexigibilidade é um conceito logicamente anterior ao da dispensa. Naquela, a licitação não é instaurada por inviabilidade de competição. Vale dizer, instaurar a licitação em caso de inexigibilidade significaria deixar de obter uma proposta ou obter proposta inadequada. Na dispensa, a competição é viável e, teoricamente, a licitação poderia ser promovida. Não o é porque, diante das circunstâncias, a Lei reputa que a licitação poderia conduzir à seleção de solução que não seria a melhor, tendo em vista circunstâncias peculiares. Em suma, a inexigibilidade é uma imposição da realidade extranormativa, enquanto a dispensa é uma criação legislativa. [...] Como decorrência, a conclusão acerca da caracterização da inexigibilidade faz-se em momento logicamente anterior ao do reconhecimento da dispensa. Inicialmente, avalia-se se a competição é ou não viável. Se não o for, caracteriza-se a inexigibilidade. Se houver viabilidade de competição, passa-se à verificação da existência de alguma hipótese de dispensa.

Assim, cumprindo analisar primeiramente a eventual necessidade de caracterização de inexigibilidade de licitação, situação em que não é possível a realização de processo licitatório ante a inviabilidade de competição, extrai-se das lições de Hugo Sales²:

[...] a inexigibilidade consiste em hipótese de contratação direta em que, por razões fáticas e/ou jurídicas, a realização de competição por intermédio de licitação (por qual de seus tipos – melhor técnica, menor preço, etc.) mostra-se impossível ou inidônea ao atendimento da demanda no caos concreto (de forma geral, “inviável”). O rol de situações em que é possível a inexigibilidade de licitação é meramente exemplificativo e todas se subordinam ao *caput*. Independentemente de ser enquadrável em um dos incisos, a inexigibilidade demanda uma situação em que inviável a competição. Se há viabilidade de competir, seja por menor preço, seja por melhor técnica ou qualquer outro tipo de licitação, não há que se falar em inexigibilidade.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 959.

² SALES, Hugo Teixeira Montezuma. In: SARAI, Leonardo (org.). *Tratado da nova lei de licitações e contratos administrativos: Lei 14.133/21 comentada por advogados públicos*. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023. p. 976.

Mesmo que exemplificativas, destaca-se a hipótese prevista no art. 74, inciso III, da Lei Federal n. 14.133/2021, em que a competição é inviável em razão do objeto configurar-se como serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual executado por profissionais ou empresas de notória especialização:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

[...]

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

[...]

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

[...]

Acerca dessa hipótese de inexigibilidade de licitação, leciona Joel de Menezes Niebuhr³:

Ao lado da hipótese relativa à contratação de fornecedor exclusivo, há outras tantas que também redundam na inviabilidade de competição e, por isso, dão lugar à inexigibilidade de licitação pública. Entre elas, ganha destaque a contratação de serviços técnicos profissionais especializados de natureza singular, cuja aferição é deveras complexa, dado que nela pode haver pluralidade de pessoas capazes de prestar o serviço visado pela Administração, porém sem que se disponha de critérios objetivos para compará-las, pressupondo elevado grau de subjetividade.

De uma leitura do inciso III do art. 74, verifica-se a previsão expressa de três requisitos para o objeto a ser contratado nessa modalidade de inexigibilidade de licitação: configurar entre “serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual”, ser

³ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 176.

executado por “profissionais ou empresas de notória especialização” e não se enquadrar como “serviços de publicidade e divulgação”.

Sabe-se que o TCU possui longa jurisprudência, assentada na Lei Federal n. 8.666/1993, acerca da necessidade da “natureza singular” do serviço contratado para a subsunção na hipótese supracitada de inexigibilidade, inclusive manifestada em sua Súmula n. 252, em razão da redação do art. 25, inciso II, da antiga legislação prever expressamente ser inexigível a licitação “[...] para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização [...]”.

Todavia, dada a latente ausência desta terminologia na redação do art. 74, inciso III, da Lei Federal n. 14.133/2021, o Plenário do TCU, através do voto do Ministro Benjamin Zymler, acompanhado por seus pares no Acórdão n. 1.397/2022, já se manifestou pela revisão dos entendimentos pretéritos sobre a necessária singularidade do serviço:

[...] a contratação direta por inexigibilidade, com base no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, exige simultaneamente a demonstração dos seguintes requisitos: (i) que o objeto se inclua entre os serviços técnicos especializados do artigo 13 da Lei de Licitações; (ii) que tenha natureza singular; e (iii) que o contratado detenha notória especialização.

Não posso deixar de observar o fato de que a Lei das Estatais (Lei 13.303/2016) e a **nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021)** acabaram por excluir a exigência de que o serviço tivesse natureza singular, tal como previsto no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, fato suficiente, a meu ver, para que esta Corte de Contas revise o seu entendimento da matéria. [arquivo nosso]

Inclusive, a Segunda Câmara do TCU, através do Acórdão n. 3.370/2022, já afirmou que a singularidade não mais configura um dos requisitos para a inexigibilidade prevista no art. 74, inciso III, da Lei Federal n. 14.133/2021, mesmo que isso não signifique uma autorização para a contratação qualquer serviço intelectual por inexigibilidade:

O art. 25 da Lei 8.666/1993 afirma que é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, na contratação de serviços técnicos profissionais especializados, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, sendo que o art. 13 do mesmo diploma legal traz os serviços que se enquadrariam nessa hipótese. **O art. 74 da Lei 14.133/2021, por sua vez, traz um texto parecido com o mencionado artigo da Lei de Licitações, contudo, deixa de exigir a "natureza singular" para a inexigibilidade da contratação.**

Em que pese a inexistência da expressão "natureza singular" no texto do novo diploma legal estar levando muitos à ideia de que não mais seria necessário licitar para a contratação de serviços de advocacia, tal interpretação é equivocada. **Se a nova lei deixou de exigir a singularidade dos serviços a serem prestados para a caracterização da hipótese de inexigibilidade, é imperioso comprovar que o objeto possui características diferenciadas ou especiais que justifiquem a não realização da licitação.** Ou seja, é preciso demonstrar que o objeto não é **corriqueiro [...]** [grifo nosso]

Imperioso destacar, ainda, que tal matéria já fora igualmente objeto de discussão no Superior Tribunal de Justiça, o qual confirmou a supressão do requisito de singularidade na Lei Federal n. 14.133/2021:

AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. PENAL. ART. 89 DA LEI N. 8.666/1993. AÇÃO PENAL. PREFEITO MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DIRETA DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. **REQUISITO DE SINGULARIDADE DO SERVIÇO SUPRIMIDO PELA LEI N. 14.133/2021.** CARÁTER INTELECTUAL DO TRABALHO ADVOCATÍCIO. PARECER JURÍDICO FAVORÁVEL. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO E DE EFETIVO PREJUÍZO. ATIPICIDADE DA CONDUTA. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO.

1. A consumação do crime descrito no art. 89 da Lei n. 8.666/1993, agora disposto no art. 337-E do CP (Lei n. 14.133/2021), exige a demonstração do dolo específico de causar dano ao erário, bem como efetivo prejuízo aos cofres públicos.

2. O crime previsto no art. 89 da Lei n. 8.666/1993 é norma penal em branco, cujo preceito primário depende da complementação e integração das normas que dispõem sobre hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitações, agora previstas na nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133/2021).

3. Dado o princípio da tipicidade estrita, se o objeto a ser contratado estiver entre as hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, não há falar em crime, por atipicidade da conduta.

4. **Conforme disposto no art. 74, III, da Lei n. 14.133/2021 e no art. 3º-A do Estatuto da Advocacia, o requisito da singularidade do serviço advocatício foi suprimido pelo legislador, devendo ser demonstrada a notória especialização do agente contratado e a natureza intelectual do trabalho a ser prestado.**

5. A mera existência de corpo jurídico próprio, por si só, não inviabiliza a contratação de advogado externo para a prestação de serviço específico para o ente público.

6. Ausentes o dolo específico e o efetivo prejuízo aos cofres públicos, impõe-se a absolvição do paciente da prática prevista no art. 89 da Lei n. 8.666/1993.

7. Agravo regimental desprovido.

(AgRg no HC n. 669.347/SP, relator Ministro Jesuino Rissato (Desembargador Convocado do TJDF), relator para acórdão Ministro João Otávio de Noronha, Quinta Turma, julgado em 13/12/2021, DJe de 14/2/2022. grifo nosso)

Não é raro encontrar quem discorde do legislador e queira, por juízo de mérito seu, manter a singularidade como requisito para essa inexigibilidade de licitação. Cada um pode fazer o juízo de mérito que lhe pareça adequado. No entanto, deve obedecer às normas legais e não se valer de malabarismos para ressuscitar um requisito que o legislador optou por afastar da hipótese de inexigibilidade em questão.

Assim, acerca das consequências dessa exclusão, dispõe Ronny Charles Lopes de Torres⁴:

E qual a repercussão prática disso? **A repercussão prática é que alguns serviços, mesmo quando compreendidos como não singulares**, como treinamentos, assessoramentos técnicos, patrocínios de causas, entre outros (essa avaliação variava e sempre dependia de uma análise tópica da situação concreta), **poderão, em tese, ser contratados por inexigibilidade se [preenchidos] os demais requisitos da legislação.** [...]

⁴ TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas Comentadas*. 14. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 444.

Nesse ponto, importante lembrar que competição inviável, para fins de aplicação da inexigibilidade, não ocorre apenas nas situações em que é impossível haver disputa, mas também naquelas em que a disputa é inútil ou prejudicial ao atendimento da pretensão contratual, pelo conforto e contradição com aquilo que a justifica (o interesse público). Isso pode ocorrer, por exemplo, quando para a contratação de um serviço não singular seja necessário(a) um(a) profissional altamente qualificado(a), para assessoramento estratégico, quando a submissão ao procedimento licitatório se apresentasse incompatível com uma seleção eficiente. [grifo nosso]

Destaca-se que, assim como exposto pela doutrina, o TCU possui entendimento sumulado de que a inviabilidade de competição que sustenta a presente hipótese de inexigibilidade de licitação não se trata de uma exclusividade de fornecimento, mas de uma seleção de fornecedor capaz de exigir “grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação” (Súmula n. 39). Ou seja, desnecessária a demonstração de qualquer “exclusividade”, eis que a inviabilidade de competição decorre da subjetividade na escolha inerente à natureza de um serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual prestado por profissional ou empresa de notória especialização.

Assim, para subsunção à hipótese de inexigibilidade prevista no art. 74, inciso III, da Lei Federal n. 14.133/2021, conforme igualmente leciona Juliano Heinen,⁵ o objeto da contratação deve apenas atender cumulativamente aos três requisitos supracitados:

1. ser serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual;
2. ser prestado por profissional ou empresa de notória especialização; e
3. não ser serviço de publicidade e divulgação.

Verifica-se que os requisitos n. 1 e 3 são objetivos (dizem respeito ao serviço), enquanto o requisito n. 2 é subjetivo (diz respeito ao prestador do serviço). Ainda, os requisitos n. 1 e 2 requerem demonstração positiva; enquanto o n. 3, negativa.

Iniciemos a análise dos requisitos e da subsunção deles ao caso concreto, a partir daqueles referentes ao objeto.

O primeiro requisito, de se configurar como “serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual”, pode ser facilmente verificável. Isso porque a sua definição se dá a partir da subsunção do objeto a um dos trabalhos taxativamente previstos – conforme

⁵ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*: Lei nº 14.133/21. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023. p. 573-574.

dispõe doutrina⁶ e jurisprudência⁷ – nas alíneas (idênticas) do art. 6º, inciso XVIII, e do art. 74, inciso III, ambos da Lei Federal n. 14.133/2021:

XVIII - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias e consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias;
- d) fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas;
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso;

Dentre os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual previstos no art. 6º, inciso XVIII, e no art. 74, inciso III, da Lei Federal n. 14.133/2021, destaca-se aquele contido na alínea “c”, “assessorias e consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias”.

No caso concreto, verifica-se a inadequação da execução direta e a inviabilidade prática da contratação por licitação, diante da natureza técnica especializada e predominantemente intelectual dos serviços de consultoria e assessoria técnica pretendidos, razão pela qual se mostra cabível a contratação direta por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea “c”, da Lei Federal nº 14.133/2021.

A hipótese não se fundamenta em exclusividade de fornecedor, mas na contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com empresa de notória especialização, devendo a instrução processual demonstrar, nos termos legais, a notória especialização da contratada, a pertinência entre sua especialização e o objeto, a singularidade das necessidades da Administração e a justificativa do preço.

Preenchido, portanto, está o primeiro requisito, objetivo positivo.

Acerca do terceiro, objetivo negativo, a vedação para aplicação desta hipótese de inexigibilidade à contratação de serviços de publicidade e divulgação decorre da existência

⁶ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*: Lei nº 14.133/21. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023. p. 572.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 976.

SALES, Hugo Teixeira Montezuma. In: SARAI, Leonardo (org.). *Tratado da nova lei de licitações e contratos administrativos*: Lei 14.133/21 comentada por advogados públicos. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023. p. 169.

⁷ TCU, 2ª Câmara, Acórdão n. 550/2007.

de legislação específica para a contratação de tais serviços, a Lei Federal n. 12.232/2010, da qual extrai-se:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratações pela administração pública de serviços de publicidade prestados necessariamente por intermédio de agências de propaganda, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º Subordinam-se ao disposto nesta Lei os órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, as pessoas da administração indireta e todas as entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes referidos no caput deste artigo. [...]

O conceito dos serviços cuja inexigibilidade do art. 74, inciso III, da Lei Federal n. 14.133/2021 não lhes é aplicável encontra-se, portanto, no art. 2º da Lei Federal n. 12.232/2010:

Art. 2º Para fins desta Lei, **considera-se serviços de publicidade o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.**

§ 1º Nas contratações de serviços de publicidade, poderão ser incluídos como atividades complementares os serviços especializados pertinentes:

I - ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento sobre o mercado, o público-alvo, os meios de divulgação nos quais serão difundidas as peças e ações publicitárias ou sobre os resultados das campanhas realizadas, respeitado o disposto no art. 3º desta Lei;

II - à produção e à execução técnica das peças e projetos publicitários criados;

III - à criação e ao desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária, em consonância com novas tecnologias, visando à expansão dos efeitos das mensagens e das ações publicitárias.

§ 2º Os contratos de serviços de publicidade terão por objeto somente as atividades previstas no caput e no § 1º deste artigo, **vedada a inclusão de quaisquer outras atividades, em especial as de assessoria de imprensa, comunicação e relações públicas ou as que tenham por finalidade a realização de eventos festivos de qualquer natureza**, as quais serão contratadas por meio de procedimentos licitatórios próprios, respeitado o disposto na legislação em vigor. [...] [arifo nosso]

No caso concreto, como já demonstrado, o objeto da contratação não pode ser enquadrado nessa definição de serviços de publicidade, eis que se configura como atividade de predominantemente intelectual de serviços de consultoria e assessoria técnica, conforme previsto no art. 74, inciso III, alínea “c” da Lei Federal n. 14.133/2021, muito diversa da descrição dos serviços de publicidade vedados.

Por fim, vencidos os requisitos objetivos (positivo e negativo), parte-se para aquele subjetivo positivo: a notória especialização do contratado.

Acerca do conceito de “notória especialização”, destaca-se que fora expressamente dado pelo art. 6º, inciso XIX, da Lei Federal n. 14.133/2021 – replicado no art. 74, § 3º, do mesmo diploma legal –, segundo o qual:

Art. 6º [...] XIX - notória especialização: qualidade de profissional ou de empresa cujo conceito, no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permite inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato;

Sobre esta definição, leciona Joel de Menezes Niebuhr⁸:

A rigor, o § 3º do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021 indica elementos que redundam numa presunção. Ou seja, **aqueles profissionais cuja experiência se harmoniza com os elementos referidos pelo dispositivo em comento se presumem dotados de notória especialização**. Esses elementos não servem para dizer com exatidão se os profissionais são ou não são portadores de *notória especialização*, mas servem como indicativos, que, se verificados em concreto, ensejam a presunção de que os profissionais avaliados assim sejam qualificados. [...]

Acrescente-se que a parte final do § 3º do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021 consigna exigência de suma importância, dado que **os elementos em apreço devem revelar que o trabalho do especialista é “essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato”**. O § 1º do artigo 25 da Lei nº 8.666/1993 exigia que o escolhido fosse “essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato”. O texto da nova lei está mais coerente. A avaliação sobre o *mais adequado* é muito subjetiva e, se levada ao extremo, poderia ser interpretada de modo a confundir singularidade com a exclusividade. O contratado deve ser *adequado*, não necessariamente o *mais adequado*, o que poderia suscitar dúvidas intermináveis.

De todo jeito, **essa parte final do § 3º do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021 prescreve a obrigatoriedade de nexos entre as características do profissional qualificado e a satisfação do objeto do contrato**. É necessário vislumbrar correlação entre o profissional escolhido pela Administração Pública e o objeto do contrato, a saber, ele deve ser, circunstancialmente, adequado para o objeto específico. Melhor dizendo, o objeto do contrato é que determina o tipo de especialista a ser contratado. Logo, a Administração Pública deve avaliar as atividades desenvolvidas pelo especialista, qual a linha que ele segue, quais os aportes teóricos e quais as técnicas que ele assume, a fim de precisar se é realmente ele e não outro profissional quem deve ser contratado, a teor do critério administrativo fundado na confiança, para cumprir os objetivos a que visa aportar o contrato a ser firmado. [grifo nosso]

A partir de uma leitura conjunta do dispositivo legal em questão e das lições extraídas da doutrina especializada, é possível conceituar notória especialização como a “qualidade de profissional ou de empresa cujo conceito” deverá preencher os seguintes requisitos:

- 1) Ser, cumulativamente:

⁸ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 189-190.

- a. “no campo de sua especialidade”, ou seja, relacionado com os serviços prestados pelo contratado com preponderância, propriedade ou outro atributo que o destaque; e
 - b. “decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades”, ou seja, verificável através de dados e informações relacionados à sua atividade, podendo ser subjetivos (ex: equipe técnica) e objetivos (ex: aparelhamento), ou mesmo através do histórico de execução de serviços pela contratada.
- 2) Permitir inferir que o seu trabalho é, cumulativamente:
- a. “essencial [...] à plena satisfação do objeto do contrato”, ou seja, que o serviço daquele a ser contratado decorre da necessidade pelo atendimento de uma efetiva demanda da administração, existindo um nexo que evite, assim, contratações de serviços especializados, mas inúteis; e
 - b. “reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato”, ou seja, que a qualificação apresentada pela contratada, e que a torna notória, seja capaz de atender à totalidade das exigências para execução do objeto, o que não significa dizer que a empresa seria a única capaz de fazê-lo.

Ante a ausência de menção legal, cumpre destacar, acerca do âmbito territorial em que a notória especialização deve ser apurada, o posicionamento exposto por Joel de Menezes Niebuhr⁹ sobre a relatividade desta análise:

Soma-se isso a questão de se precisar qual o âmbito territorial a ser apurado para reputar profissional como portador de *notória especialização*. Ora, há profissionais cujos trabalhos são conhecidos em todo país, outros no estado a que pertencem, e outros apenas no município. **A abrangência territorial da contratação deve ser vista com certa parcimônia, adaptável ao objeto e ao lugar da contratação: por vezes, torna-se conveniente a seleção de um profissional de trato próximo, mais acessível. Isso deve ser avaliado com parcimônia, porque o que realmente importa são os estudos feitos pelo profissional, a experiência anterior dele, os resultados obtidos. O lugar onde o profissional é conhecido deve ser posto em segundo plano, sem que este prevaleça sobre as efetivas realizações dele.** Entretanto, não se quer desprezar os profissionais cujos trabalhos sejam conhecidos em todo país, haja vista que, é de presumir, se eles o são, é porque possuem méritos. [grifo nosso]

⁹ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 190.

E, por fim, faz-se a ressalva que a notória especialização da contratada não leva a uma exclusividade de contratação, mas, conforme exposto pela Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça no julgamento do HC n. 228.759, alia-se à confiança do administrador no contratado para execução do objeto da contratação:

[...] embora possam existir vários profissionais dotados de notória especialização em determinada área do conhecimento, a circunstância que inviabiliza a competição são as suas características individuais que despertam a confiança do administrador, analisadas sob o enfoque do objeto do contrato a ser executado, bem como do interesse público que deve ser buscado em toda atuação da administração.

Por fim, acerca do requisito subjetivo negativo da impossibilidade de prestação plenamente adequada do serviço pelos integrantes do CINCATARINA, cumpre destacar que, tratando-se de uma entidade autárquica interfederativa especializada na atuação como Central de Compras, o CINCATARINA não possui disponibilidade de pessoal com especialidade que se afaste de suas rotinas de trabalho cotidianas. No caso em questão, sendo o objeto da contratação a prestação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria técnica em interoperabilidade, integração e governança de dados de contexto, com uso de padrões abertos e referência arquitetural FIWARE, destinados ao apoio técnico ao CINCATARINA, especialmente no contexto da sustentação, evolução e expansão de integrações relacionadas à solução IntegriGov e a fluxos institucionais correlatos, sua natureza é muito mais específica que a área de atuação cotidiana dos empregados públicos do CINCATARINA, não podendo, portanto, ser executado de forma plenamente adequada por seu quadro funcional.

É imperioso afirmar, sem ressalvas, que existe uma subjetividade inerente a esta modalidade de inexigibilidade de licitação, mormente na escolha dentre todos aqueles que poderiam executar o objeto (eis que inexiste exclusividade), conforme leciona Joel de Menezes Niebuhr¹⁰:

Repita-se que a inexigibilidade encontra amparo no traço singular que qualquer um dos potenciais contratados imprimiria à execução do contrato. Várias pessoas poderiam executar o contrato, todas de modo especial e peculiar, incomparável objetivamente em licitação pública. Daí a inexigibilidade, que depende da subjetividade dos critérios para a aferição do *contratado*, isto é, no final das contas, da discricionariedade dos agentes administrativos.

Nesse processo discricionário, o agente administrativo encontra amplo espaço de liberdade para escolher aquele especialista que reputa o mais adequado à satisfação da utilidade pretendida com a contratação, pressupondo-se, pois, a avaliação de conceitos de valor, variáveis em grau maior ou menor, de acordo com estimativa subjetiva.

¹⁰ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitac o pública e contrato administrativo*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 180-181.

Na perspectiva dessa competência discricionária, observa-se elemento de extrema relevância para visualizar a inviabilidade de competição, qual seja o juízo de *confiança* do agente administrativo em determinado especialista, que o leva a contratá-lo, preterindo outros com similar capacitação.

É evidente que a confiança ou a desconfiança revelam avaliações impregnadas pela discricionariedade, em tributo aos elementos subjetivos a serem tomados pelo agente administrativo para apurá-la. Cabe ponderar, como já se fez noutra passagem, que a discricionariedade não é absoluta; antes disso, sempre limitada. Com isso se quer dizer que o grau de confiabilidade, conquanto determinado subjetivamente, depende de certos requisitos objetivos, entre os quais avultam a experiência do especialista, a sua boa reputação, o grau de satisfação obtido noutros contratos etc.

Assim, haveria, de fato, mais do que um possível contratado para a execução do objeto, todavia, desde que demonstrado o cumprimento dos requisitos objetivamente trazidos pela legislação acerca da notória especialização, cumpre à Administração, em um juízo subjetivo de confiança inerente a uma inexigibilidade não decorrente de exclusividade, selecionar aquele que irá contratar.

Contudo, a seleção daquele que se irá contratar, assim como a demonstração detalhada desta notória especialização, com cópia integral da documentação e demais informações necessárias, comprovando que aquele que se pretende contratar se enquadra na hipótese citada de inexigibilidade de licitação, será feita após este Termo de Referência, junto à razão da escolha do contratado, no documento de justificativas da escolha, conforme dispõe o art. 117, § 2º, da Resolução n. 0400/2025 do CINCATARINA.

No presente momento, demonstrou-se o atendimento aos requisitos para realização da inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso III, da Lei Federal n. 14.133/2021 relacionados ao objeto contratual (matéria pertinente à natureza do Termo de Referência), enquanto aqueles relacionados ao sujeito contratado (subjativos), são apenas aqui elencados e deverão ser comprovados em momento posterior, sob pena de impossibilitar-se a realização da contratação direta referenciada.

Portanto, estando autorizado para tal, realizar-se-á a contratação direta pela inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso III, alínea “c”, da Lei Federal n. 14.133/2021.

Os documentos necessários para a realização do processo de contratação direta encontram-se previstos no art. 72 do mesmo diploma legal:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
VI - razão da escolha do contratado;
VII - justificativa de preço;
VIII - autorização da autoridade competente.
Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Por fim, cumpre destacar que, no âmbito do CINCATARINA, o processo de contratação direta se encontra regulado pela Resolução n. 0400/2025, a qual dispõe:

SEÇÃO II

DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Art. 117. As hipóteses previstas no art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021, são exemplificativas, sendo inexigível a licitação no âmbito do CINCATARINA em todos os casos em que for inviável a competição, independentemente do valor da contratação.

§ 1º A demonstração da inviabilidade de competição deverá ser realizada, preferencialmente, junto ao estudo técnico preliminar ou, quando dispensado, ao termo de referência, projeto básico ou projeto executivo ou, na ausência destes, ao documento de justificativas da escolha, previstos, respectivamente, nos incisos II, V e VII do caput do art. 112 desta Resolução.

§ 2º A comprovação de que o contratado se enquadra em uma das hipóteses de inexigibilidade de licitação previstas no art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021 deverá ser realizada, preferencialmente, junto ao documento de justificativas da escolha, previsto no inciso VII do caput do art. 112 desta Resolução.

§ 3º Fica vedada a contratação direta por inexigibilidade prevista no inciso I do caput do art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021 caso a pesquisa de preços para fins de estimativa de despesa demonstre a possibilidade de competição, devendo o agente público verificar a veracidade da condição de exclusividade.

§ 4º A possibilidade de execução do objeto por mais de um profissional ou empresa não obstará a contratação direta por inexigibilidade prevista no inciso III do caput do art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021, a qual decorre da impossibilidade de se fixar critérios objetivos de julgamento, da natureza predominantemente intelectual e da necessidade de notória especialização, sendo necessário demonstrar no processo de contratação direta o atendimento cumulativo dos seguintes requisitos:

I – notória especialização do profissional ou da empresa;

II – demonstração de que o profissional especializado é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato, em razão da natureza da prestação pretendida;

III – impossibilidade ou inadequação da prestação do serviço pelos integrantes da Administração; e

IV – cobrança de preço compatível com o praticado no mercado pelo contratado, observando-se a proporcionalidade e a razoabilidade dos valores contratados.

§ 5º A notória especialização, prevista no inciso I do § 4º deste artigo, será demonstrada com documentos que comprovem que, no campo de sua especialidade, o contratado reúne os requisitos que ostentem a adjetivação de notória especialização, como decorrência de desempenho anterior demonstrado e conhecido, experiências demonstradas relacionadas aos serviços técnicos pretendidos pela Administração, estudos e publicações realizadas, ou organização, aparelhamento e equipe técnica, pertinentes ao objeto a ser contratado, permitindo inferir que, em tese, seu trabalho atenderá de modo eficiente à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 6º Na hipótese de contratação direta por credenciamento, prevista no inciso IV do caput do art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021, os documentos previstos no art. 112 desta Resolução poderão, no que couber, fazer remissão às informações constantes no processo administrativo de credenciamento e no respectivo edital de chamada pública.

§ 7º Independentemente da hipótese utilizada, a contratação por inexigibilidade de licitação deverá demonstrar necessidade concreta da Administração pelo objeto em questão, não sendo suficiente o uso de afirmações genéricas de interesse público.

Assim, a contratação do presente objeto será realizada através processo de contratação direta por inexigibilidade de licitação, observadas as disposições da Lei Federal n. 14.133/2021, em especial de seus arts. 72 a 75, e da Resolução n. 0400/2025 do CINCATARINA.

2.2. DISPENSA DE PARCELA DOS DOCUMENTOS FACULTADOS NOS INCISOS I E III DO ART. 72 DA LEI FEDERAL N. 14.133/2021

Prevê o art. 72, incisos I e III, da Lei Federal n. 14.133/2021 que o processo de contratação direta será instruído com os seguintes documentos:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo; [...]

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos; [...]

Nos termos do dispositivo citado, a obrigatoriedade recai somente sobre o documento de formalização de demanda, já devidamente acostado aos autos deste processo de contratação direta, devendo a elaboração dos demais documentos ocorrer “se for o caso”.

Sobre as hipóteses de elaboração dos documentos previstos no inciso I, extrai-se da obra de Joel de Menezes Niebuhr:

É de notar que o inciso I do artigo 72 da Lei nº 14.133/2021 prescreve como necessário o documento de formalização de demanda e, na sequência, antes de referir-se aos demais, ressalva que eles devem ser produzidos "conforme o caso". No entanto, o inciso I do artigo 72 não esclarece em quais casos os demais documentos devem ou não ser produzidos.

Sabe-se que, em regra, projetos básico e executivo são utilizados em obras e serviços de engenharia e termo de referência é empregado para os demais objetos que não de engenharia, por efeito do que eles são excludentes – ou se têm projetos básico e executivo ou se tem termo de referência. Essa é a regra, que, contudo, é ressalvada pelo § 3º do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, cujo teor admite que a especificação de obras e serviço comuns de engenharia possa ser realizada por meio de “termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos”.

Em que pese isso, estudo técnico preliminar e análise de riscos podem, em tese, ser produzidos em qualquer caso, para qualquer objeto e contratação. A redação do inciso

I do artigo 72 dá a entender, sob essa perspectiva, que estudo técnico preliminar e análise de riscos podem ser dispensados em casos de contratação direta, que a Administração Pública goza de competência discricionária para decidir produzi-los ou não. Isso faz sentido, porque não seria proporcional exigir estudo técnico preliminar e análise de riscos para contratações de pequena envergadura, como acontece, por exemplo, nos casos das dispensas dos incisos I e II do artigo 75.¹¹

Assim, considerando que o objeto da presente contratação é classificado como serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual nos termos do art. 18, § 3º, da Lei Federal n. 14.133/2021, a realização de sua especificação não requer a elaboração de projeto básico e de projeto executivo. Todavia, por se entender que ela não poderia ser suficientemente realizada no corpo do instrumento contratual, realiza-se a elaboração do presente Termo de Referência, conforme disposto no art. 112, § 3º, da Resolução n. 0400/2025 do CINCATARINA:

Art. 112 [...]

§ 3º A elaboração do termo de referência, projeto básico ou projeto executivo, previstos no inciso V do caput deste artigo, somente será necessária se a definição do objeto e a descrição de sua execução não puderem ser suficientemente realizadas no corpo do instrumento contratual, observado o disposto no § 5º do art. 81 desta Resolução.

Quanto ao estudo técnico preliminar e à análise de riscos, dispensa-se a lavratura, uma vez que, para a demonstração da inviabilidade de competição que fundamenta a presente contratação por inexigibilidade, não se mostra necessário levantamento de mercado destinado à comprovação do enquadramento na hipótese do art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021, nos termos do art. 71, § 5º, II, “b”, da Resolução nº 400/2025.

A dispensa do Estudo Técnico Preliminar, no presente caso, não afasta a necessidade de análise das alternativas disponíveis para atendimento da necessidade administrativa, tampouco a demonstração da inviabilidade de competição, especialmente considerando o disposto no art. 117, § 1º, da Resolução nº 400/2025, que determina que tal demonstração seja realizada, preferencialmente, junto ao estudo técnico preliminar ou, quando dispensado, no termo de referência.

A necessidade administrativa identificada não consiste na contratação genérica de serviços de tecnologia da informação, desenvolvimento de sistemas ou integração de aplicações, mas na prestação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria técnica em interoperabilidade, integração e governança de dados de contexto, com uso de

¹¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 129.

padrões abertos e referência arquitetural FIWARE, destinados ao apoio técnico ao Consórcio Público Interfederativo Nacional – CINCATARINA, especialmente no contexto da sustentação, evolução e expansão das integrações relacionadas à solução IntegriGov e a fluxos institucionais correlatos.

Nesse contexto, considera-se, inicialmente, a possibilidade de execução direta pelo quadro próprio do CINCATARINA. Todavia, conforme já demonstrado neste Termo de Referência, a execução direta não se mostra adequada, tendo em vista que o objeto envolve conhecimentos especializados em interoperabilidade, integração e governança de dados de contexto, além da atuação sobre ambiente tecnológico composto por múltiplos sistemas, fornecedores, aplicações, bases de dados, APIs, webhooks e padrões tecnológicos distintos. Tais atividades possuem natureza mais específica do que a área de atuação cotidiana dos empregados públicos do CINCATARINA, não havendo disponibilidade de pessoal com especialização compatível para a execução integral do objeto.

Também se verifica que a contratação pretendida não se confunde com a contratação genérica de serviços de tecnologia da informação. O objeto compreende atividades de diagnóstico, arquitetura, modelagem, harmonização semântica, especificação, apoio à implantação, homologação assistida, evolução, governança e sustentação das integrações institucionais, exigindo conhecimento técnico compatível com os padrões tecnológicos adotados e com as particularidades do ambiente institucional do CINCATARINA.

A solução pretendida, portanto, ultrapassa a simples execução de atividades técnicas previamente padronizadas, envolvendo a estruturação e evolução da arquitetura de interoperabilidade, a definição e harmonização de modelos de dados de contexto, a governança das integrações, a elaboração de especificações técnicas, a evolução e adaptação das integrações existentes e futuras, o apoio à tomada de decisões técnicas e a transferência de conhecimento, conforme os eixos e entregáveis estabelecidos neste Termo de Referência.

Dessa forma, a inviabilidade de competição não decorre da existência de fornecedor exclusivo. Conforme expressamente previsto no art. 117, § 4º, da Resolução nº 400/2025, a possibilidade de execução do objeto por mais de um profissional ou empresa não impede a contratação direta por inexigibilidade prevista no art. 74, inciso III, da Lei Federal nº 14.133/2021, quando presente a impossibilidade de fixação de critérios objetivos de julgamento, associada à natureza predominantemente intelectual do objeto e à necessidade de notória especialização.

Inovação e Modernização na Gestão Pública

Acerca da dispensabilidade do parecer técnico, extrai-se da obra de Hugo Teixeira Montezuma Sales situação muito similar à presente nos autos:

Por exemplo, uma contratação por dispensa de bens de valor inferior a R\$50.000,00 [inciso II do art. 75] não necessita de parecer técnico para configuração dos requisitos, desde que a pesquisa de preços siga os ditames

legais – nessa situação não será “o caso” de juntos aos autos tal parecer técnico.¹²

Ainda, em relação ao parecer jurídico, este deve ser elaborado, a fim de garantir maior segurança à Administração e aos seus empregados pela apreciação de todos os elementos jurídicos indispensáveis à contratação, razão pela qual será feito previamente à autorização da contratação pela autoridade competente.

Ante o exposto, reputa-se justificada a dispensa da elaboração dos documentos citados no presente processo de contratação direta.

3. DEFINIÇÃO DO OBJETO

3.1. OBJETO

Constitui objeto do presente Termo de Referência a contratação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria técnica em interoperabilidade, integração e governança de dados de contexto, com uso de padrões abertos e referência arquitetural FIWARE, destinados ao apoio técnico ao Consórcio Público Interfederativo Nacional – CINCATARINA, especialmente no contexto da sustentação, evolução e expansão de integrações relacionadas à solução IntegriGov e a fluxos institucionais correlatos.

3.2. NATUREZA

Os serviços possuem natureza predominantemente intelectual, técnica e especializada, conforme dispõe o art. 6º, inciso XVIII, alínea “c” da lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, sendo prestados sob demanda, mediante emissão de Ordens de Serviço, conforme priorização e necessidade da Administração.

3.3. QUANTITATIVOS

Os quantitativos foram mensurados conforme demanda interna do CINCATARINA, exposta na tabela abaixo:

¹² SALES, Hugo Teixeira Montezuma. In: SARAI, Leonardo (org.). *Tratado da nova lei de licitações e contratos administrativos: Lei 14.133/21 comentada por advogados públicos*. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023. p. 959.

ITEM	QTD	UNIDADE	DESCRIÇÃO
1	7	Entregável	Ciclo Inicial de Estruturação, compreendendo os entregáveis: E1 – Diagnóstico e Mapa de Integrações; E2 – Arquitetura Técnica; E3 – Modelo de Dados de Contexto e Governança; E4 – Plano de Interoperabilidade e Roadmap; E5 – Especificações Executivas; E6 – Análises de Qualidade e Apoio à Decisão; E7 – Dossiê Consolidado e Transferência de Conhecimento.
2	9	Ciclo	Ciclo Evolutivo de Interoperabilidade, compreendendo demandas de expansão, adaptação, revisão ou readequação de integrações institucionais, conforme Ordem de Serviço.
3	990.000	Token	Serviços técnicos especializados sob consumo por eventos auditáveis, relacionados à operação técnica das integrações, execução de fluxos, tratamento de eventos de contexto, consultas automatizadas e rotinas correlatas.
4	360	HST	Hora de Serviço Técnico para atividades extraordinárias, residuais ou não enquadráveis nas demais métricas, mediante autorização prévia.

3.4. PRAZO DO CONTRATO

O contrato decorrente deste processo de contratação direta terá vigência de 12 (doze) meses, contados da data de sua assinatura ou da data estabelecida no instrumento contratual, podendo ser prorrogado, nos termos da legislação aplicável, desde que demonstrada a permanência da necessidade da contratação, a vantajosidade para a Administração e atendidos os demais requisitos legais, observado o limite máximo de 60 (sessenta) meses.

4. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

O requisito “descrição da solução como um todo” do Termo de Referência, previsto no art. 6º, inciso XIII, alínea “c”, da Lei Federal nº 14.133/2021, refere-se ao conjunto de todos os elementos necessários (bens, serviços e outros) para, de forma integrada, gerar os resultados que atendam à necessidade que originou a contratação.

A solução pretendida consiste na contratação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria para apoiar o CINCATARINA na estruturação, especificação, evolução, sustentação técnica, harmonização semântica, documentação e governança das integrações institucionais, com base em padrões abertos e referência arquitetural FIWARE.

Inovação e Modernização na Gestão Pública

A contratação compreende 4 (quatro) eixos de execução, sendo eles:

- Eixo 1 – Ciclo Inicial de Estruturação: Compreendo os entregáveis técnicos estruturantes, destinados à formação da base institucional de interoperabilidade e governança de dados de contexto.
- Eixo 2 – Ciclos Evolutivos de Interoperabilidade: Compreendo as demandas supervenientes de expansão, adaptação, revisão e evolução das integrações existentes ou futuras, decorrentes de inclusão de novos municípios, novas fontes, alterações em APIs, mudanças de endpoints, ajustes de regras de negócio e revalidação técnica.
- Eixo 3 – Serviços sob Consumo por Eventos Auditáveis: Compreendo atividades técnicas passíveis de mensuração por unidade de consumo vinculada a eventos auditáveis, denominadas Tokens, conforme regras de medição e evidência a serem observadas na execução contratual.
- Eixo 4 – Serviços Técnicos Residuais: Compreendo atividades extraordinárias e residuais, não suficientemente padronizáveis nas demais métricas, remuneradas por Hora de Serviço Técnico – HST, desde que previamente autorizadas e adequadamente justificadas.

Em síntese, a solução tem por objetivo apoiar o CINCATARINA na estruturação e evolução de sua capacidade institucional de interoperabilidade, promovendo a integração segura e escalável de sistemas e dados, com adoção de padrões abertos, aprimoramento da governança, harmonização semântica e rastreabilidade, além da sustentação e evolução das integrações do IntegriGov, redução de processos manuais e retrabalho, garantia de documentação, auditoria e transferência de conhecimento, preservando a soberania institucional sobre os dados e artefatos produzidos.

Nesse sentido, a solução mostra-se necessária em razão da necessidade de continuidade operacional e de sustentação das integrações institucionais, ampliando progressivamente a interoperabilidade no âmbito dos municípios atendidos, reduzindo erros manuais e retrabalho, aprimorando a observabilidade, auditabilidade e governança dos fluxos de dados, promovendo maior padronização semântica e consistência técnica entre sistemas heterogêneos, visando o fortalecimento da capacidade institucional de acompanhamento, fiscalização e evolução das integrações.

Além disso, a solução pretendida encontra alinhamento com as diretrizes de governança, planejamento, eficiência, modernização administrativa e fortalecimento

Inovação e Modernização na Gestão Pública

institucional previstas na regulamentação do CINCATARINA, bem como com a necessidade permanente de aperfeiçoamento dos sistemas.

O valor global referencial da contratação é de R\$ 691.500,00 (seiscentos e noventa e um mil e quinhentos reais), conforme proposta comercial apresentada empresa SMARTCITYTEC LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº CNPJ 52.979.810/0001-35.

Diante desse contexto, conclui-se adequada a solução, por ser viável, tecnicamente justificada, economicamente vantajosa e alinhada com o interesse público e com os objetivos estratégicos do CINCATARINA.

5. DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS

Os serviços técnicos especializados, objeto da contratação compreendem atividades de consultoria e assessoria técnica em interoperabilidade, integração e governança de dados de contexto, estruturadas em quatro componentes de prestação, conforme a natureza e a complexidade das demandas: Ciclo Inicial de Estruturação, Ciclos Evolutivos de Interoperabilidade, Serviços sob Consumo por Eventos Auditáveis (Tokens) e Serviços Técnicos Residuais (HST).

5.1. Componente 1 – Ciclo Inicial de Estruturação

O Ciclo Inicial de Estruturação compreende o conjunto de atividades destinadas ao diagnóstico, estruturação e consolidação dos elementos técnicos necessários à organização da interoperabilidade e das integrações institucionais, sendo composto pelos seguintes entregáveis:

5.1.1. E1 – Diagnóstico e Mapa de Integrações

Levantamento e análise das fontes de dados, sistemas, interfaces e integrações existentes, contemplando a identificação de dependências, riscos, criticidades, pontos de atenção e oportunidades de estruturação e evolução técnica.

5.1.2. E2 – Arquitetura Técnica

Definição ou consolidação da arquitetura técnica de interoperabilidade, considerando, quando aplicável, referências de data space, conectividade, segurança, persistência,

organização lógica dos fluxos e diretrizes técnicas para integração entre sistemas e fontes de dados.

5.1.3. E3 – Modelo de Dados de Contexto e Governança

Estruturação do modelo de dados de contexto, contemplando a definição de entidades, atributos, relacionamentos, nomenclaturas, metadados, critérios de harmonização semântica e diretrizes para governança dos dados de contexto.

5.1.4. E4 – Plano de Interoperabilidade e Roadmap

Elaboração de plano de evolução da interoperabilidade, contemplando backlog técnico priorizado, sequência recomendada para implementação ou evolução das integrações, critérios de expansão e diretrizes para acompanhamento da evolução institucional.

5.1.5. E5 – Especificações Executivas

Elaboração de cadernos técnicos, contratos de interface e demais especificações necessárias à implementação ou evolução das integrações, contemplando requisitos funcionais e não funcionais aplicáveis, critérios de teste, validação e homologação assistida.

5.1.6. E6 – Análises de Qualidade e Apoio à Decisão

Elaboração de relatórios e análises técnicas relacionadas à qualidade dos dados, consistência das integrações, criticidade dos fluxos e demais aspectos necessários ao suporte à tomada de decisão técnica.

5.1.7. E7 – Dossiê Consolidado e Transferência de Conhecimento

Consolidação da documentação e dos artefatos técnicos produzidos no âmbito do Ciclo Inicial, com registro estruturado das informações relevantes e realização de ações de transferência de conhecimento destinadas à equipe interna do CINCATARINA.

5.2. Componente 2 – Ciclos Evolutivos de Interoperabilidade

Os Ciclos Evolutivos de Interoperabilidade compreendem atividades técnicas destinadas à evolução, adaptação, revisão, reconfiguração ou expansão das integrações e estruturas de interoperabilidade existentes, podendo abranger, entre outras, as seguintes demandas:

I – inclusão ou integração de novos municípios, sistemas, bases de dados, serviços ou fontes de informação;

II – adequação decorrente de alterações em APIs, endpoints, contratos de interface, estruturas de dados ou regras de negócio;

- III – revisão técnica de integrações anteriormente estruturadas ou implementadas;
- IV – revalidação, reconfiguração ou realização de nova homologação técnica de integrações ou fluxos existentes;
- V – atualização ou adequação de modelos de dados, metadados, parâmetros de governança, critérios de harmonização semântica ou mecanismos de rastreabilidade;
- VI – atualização ou complementação de documentação, especificações técnicas e demais artefatos necessários à evolução das integrações;
- VII – outras atividades de natureza evolutiva que apresentem relação direta com o objeto da contratação e que possam ser caracterizadas como ciclo independente de intervenção técnica.

Cada Ciclo Evolutivo deverá resultar em entrega, alteração, adequação ou resultado técnico verificável, compatível com a demanda que lhe deu origem e com os critérios técnicos aplicáveis.

5.3. Componente 3 – Serviços sob Consumo por Eventos Auditáveis (Tokens)

Os serviços sob consumo por eventos auditáveis compreendem atividades técnicas especializadas cuja medição decorre da ocorrência de fatos geradores previamente definidos, objetivos, mensuráveis e auditáveis, relacionados aos fluxos de interoperabilidade e ao tratamento técnico de eventos de contexto.

Considera-se Token a unidade de medição atribuída a cada evento técnico previsto no Catálogo de Fatos Geradores (Anexo I), observados os respectivos critérios de caracterização, contabilização e comprovação.

Os eventos passíveis de medição por Tokens poderão compreender, conforme o catálogo aplicável, atividades relacionadas à sincronização e tratamento de dados de contexto, consultas automatizadas, validações, processamento de informações, tratamento de exceções, reprocessamento de fluxos e outras rotinas técnicas correlatas.

A medição por Tokens não se aplica aos entregáveis que compõem o Ciclo Inicial de Estruturação, aos Ciclos Evolutivos de Interoperabilidade ou às atividades enquadradas como Serviços Técnicos Residuais – HST, sendo vedada a utilização de mais de uma métrica para remunerar o mesmo fato gerador.

A apuração dos Tokens observará as seguintes faixas de consumo mensal:

FAIXA	CONSUMO MENSAL APURADO	VALOR UNITÁRIO (R\$)	APLICAÇÃO
ST1	Até 10.000 Tokens/mês	0,40	Consumo inicial ou demanda de baixo volume.
ST2	De 10.001 a 100.000 Tokens/mês	0,27	Escala operacional inicial.
ST3	De 100.001 a 1.000.000 Tokens/mês	0,19	Escala institucional.
ST4	Acima de 1.000.000 Tokens/mês	0,10	Escala ampliada de consumo.

A aplicação das faixas observará o critério progressivo e cumulativo previsto para o período de referência, conforme as regras estabelecidas no Catálogo de Fatos Geradores – Anexo I, não sendo admitida a aplicação retroativa de faixa de menor valor sobre Tokens já apurados em faixa superior.

A ocorrência dos eventos deverá ser passível de comprovação por meio de registros técnicos, relatórios de medição, memória de cálculo, registros de execução, informações de observabilidade ou outros elementos técnicos idôneos que permitam verificar a quantidade efetivamente apurada.

5.4. Componente 4 – Serviços Técnicos Residuais (HST)

Os Serviços Técnicos Residuais serão prestados por Hora de Serviço Técnico – HST e compreenderão atividades de natureza extraordinária ou residual que, em razão de suas características, complexidade ou imprevisibilidade, não possam ser adequadamente enquadradas nos demais componentes de prestação.

Poderão ser enquadradas neste componente, entre outras atividades de natureza compatível com o objeto:

- I – realização de diagnósticos técnicos complexos ou excepcionais;
- II – apuração e análise de falhas relevantes de interoperabilidade ou integração;
- III – análises técnicas excepcionais de compatibilidade, conectividade ou funcionamento de fluxos;
- IV – apoio técnico especializado em situações extraordinárias que não possam ser adequadamente caracterizadas como entrega do Ciclo Inicial, Ciclo Evolutivo ou evento mensurável por Token;
- V – outras atividades técnicas residuais diretamente relacionadas ao objeto da contratação, desde que devidamente caracterizadas e justificadas.

Inovação e Modernização na Gestão Pública

A utilização da HST deverá estar vinculada a atividade previamente caracterizada quanto à necessidade, escopo e resultado esperado, sendo vedada sua utilização para remunerar atividades que possam ser enquadradas nos demais componentes da contratação.

As atividades remuneradas por HST deverão apresentar resultado ou evidência técnica verificável, observada a correspondência entre a atividade realizada e as horas efetivamente empregadas.

É vedada a utilização concomitante de HST e de outra métrica de remuneração para o mesmo fato gerador ou atividade, de modo a evitar duplicidade de remuneração.

6. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

Prevê o art. 72, inciso V, da Lei Federal n. 14.133/2021 que, junto ao processo de contratação direta, deverá ser comprovado pelo contratado o preenchimento dos requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, nos seguintes termos:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos: [...]
V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária; [...]

Ora, se em momento posterior à escolha do contratado deverá ser verificado o preenchimento dos requisitos de habilitação e qualificação mínima, é requisito lógico que eles sejam requeridos e definidos em momento anterior à sua verificação, ou seja, no presente Termo de Referência.

Nesse sentido, dispõe Joel de Menezes Niebuhr¹³:

Além do preço, com base no inciso V o artigo 72 da Lei nº 14.133/2021, é importante que a Administração Pública avalie as qualificações do futuro contratado, que deve ter habilidade para prestar o objeto do contrato, devendo a Administração Pública buscar elementos que retratem a experiência anterior dele. Não é lícito à Administração Pública, sob o argumento da dispensa e da inexigibilidade, agir imprudentemente, contratando alguém que não tenha aptidão para tanto. É fundamental cercar-se de cuidados e demandar do futuro contratado a comprovação das condições consideradas adequadas para o cumprimento das obrigações contratuais. Os documentos a serem exigidos em habilitação nas licitações são tratados no Capítulo VI do Título II da Lei nº 14.133/2021, divididos, conforme artigo 62, em habilitação jurídica, técnica, fiscal, social e trabalhista, e econômico-financeira.

Conforme apontado pelo autor, os tipos de habilitação encontram-se elencados no *caput* do art. 62 da Lei Federal n. 14.133/2021:

¹³ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 140.

Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:

- I - jurídica;
- II - técnica;
- III - fiscal, social e trabalhista;
- IV - econômico-financeira.

Ocorre que, de modo geral, em vistas das particularidades da contratação direta, a doutrina já entende serem aplicadas integralmente à contratação direta somente as habilitações jurídica e fiscal, social e trabalhista¹⁴:

Conforme art. 62, há quatro tipos de habilitação: jurídica; técnica; fiscal, social e trabalhista; e econômico-financeira. Destas, a habilitação jurídica (art. 66) e a fiscal, social e trabalhista (art. 68) aplicam-se integralmente a contratações diretas. [...] Quanto à habilitação técnica (art. 67), entretanto, em regra ela se mostra desnecessária em contratações diretas, sendo comumente substituída pela justificativa da razão de escolha do contratado do inciso VI deste artigo, embasada sempre na documentação julgada necessária para tanto. [...] Já no que concerne à habilitação econômico-financeira, muitas vezes isso também pode ser considerado na própria escolha do contratado, ao ponto de eventual risco de inaptidão econômica se reduzir, já que a pessoa escolhida costuma ter alguma solidez.

Assim, a Administração já possui a possibilidade de dispensar a exigência de quaisquer documentos de habilitação, ressalvada por imperativo constitucional, conforme expõe Joel de Menezes Niebuhr,¹⁵ a comprovação de regularidade com a seguridade social:

Ressalva-se que, de acordo com o § 3º do artigo 195 da Constituição Federal, “a pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios”. Desse modo, por força constitucional, mesmo que a contratação seja de pequena monta e realizada por contratação direta, a Administração Pública não pode deixar de exigir das pessoas jurídicas a comprovação de regularidade com a seguridade social.

Nesse contexto, o CINCATARINA, nos exercícios de suas atribuições regulamentares, através do art. 112, de sua Resolução n. 400/2025, dispôs como necessária para a contratação direta, salvo demonstração em contrário, apenas a documentação referente às habilitações jurídica e fiscal, social e trabalhista:

¹⁴ SALES, Hugo Teixeira Montezuma. In: SARAI, Leonardo (org.). *Tratado da nova lei de licitações e contratos administrativos*: Lei 14.133/21 comentada por advogados públicos. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023. p. 965-966.

¹⁵ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 141.

Art. 112. A contratação no âmbito do CINCATARINA será precedida de licitação, ressalvados os casos de inexigibilidade ou dispensa, cujo processo de contratação direta será instruído com os seguintes documentos:

- I – documento de formalização de demanda;
- II – estudo técnico preliminar, se for o caso;
- III – estimativa de despesa, através da realização de pesquisa de preços;
- IV – demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- V – termo de referência, projeto básico ou projeto executivo, se for o caso; VI – análise de riscos, se for o caso;
- VII – justificativas da escolha, contendo:
 - a) razão de escolha do contratado;
 - b) justificativa do valor a ser contratado;
 - c) comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, se for o caso.
- VIII – parecer técnico que demonstre o atendimento dos requisitos técnicos exigidos, se for o caso;
- IX – minuta do contrato ou outro instrumento hábil, se for o caso;
- X – parecer jurídico que demonstre o atendimento dos requisitos legais exigidos, se for o caso; e
- XI – autorização da autoridade competente.

[...]

§ 4º Para fins de cumprimento do disposto na alínea “c” do inciso VII do caput deste artigo, somente será requerida a documentação referente às habilitações jurídica e fiscal, social e trabalhista, exceto se demonstrada a necessidade de apresentação de outros documentos para a execução do objeto

Assim, para a contratação do objeto deste Termo de Referência, exigir-se-á a comprovação, pelo contratado, de sua habilitação jurídica – de modo a demonstrar a capacidade do contratado exercer direitos e assumir obrigações – e fiscal, social e trabalhista – a fim de garantir o cumprimento de suas obrigações com a coletividade –, nos termos dos arts. 66, 68 e 63, inciso IV, da Lei Federal n. 14.133/2021, conforme segue:

Art. 66. A habilitação jurídica visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada.

Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

- I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);
- II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;
- III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;
- IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;
- V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;
- VI - o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

§ 1º Os documentos referidos nos incisos do **caput** deste artigo poderão ser substituídos ou supridos, no todo ou em parte, por outros meios hábeis a comprovar a regularidade do licitante, inclusive por meio eletrônico.

§ 2º A comprovação de atendimento do disposto nos incisos III, IV e V do **caput** deste artigo deverá ser feita na forma da legislação específica.

Inovação e Modernização na Gestão Pública

Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições: [...]

IV - será exigida do licitante declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas.

7. ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

Prevê o art. 72, inciso II, da Lei Federal n. 14.133/2021 que, junto ao processo de contratação direta, deverá ser realizada pesquisa de preços, como em processos licitatórios, para fins de estimativa do valor da contratação e que será utilizada, em documento posterior, para fins de justificativa do preço contratado:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos: [...]

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei; [...]

VII - justificativa de preços; [...]

No âmbito do CINCATARINA, conforme faculdade regulamentar prevista nos §§ 1º e 2º do referido art. 23, a pesquisa de preços encontra-se regulamentada pela Resolução n. 400/2025 do CINCATARINA, que assim dispõe:

Art. 77. A pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I – composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice oficial de atualização de preços correspondente;

II – contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de até 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice oficial de atualização de preços correspondente;

III – dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 1 (um) ano de antecedência da data de divulgação do edital, contendo cópia da página acessada e a data e a hora de acesso;

IV – pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou

V – pesquisa em base nacional ou estadual de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital.

§ 1º Poderá ser utilizada ferramenta pública ou privada de pesquisa de preços mantida por prestador de serviços especializados para a obtenção dos dados relativos aos parâmetros estabelecidos no caput deste artigo.

§ 2º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II e, posteriormente, no inciso III do caput deste artigo, e, em caso de impossibilidade ou ausência de vantajosidade, ser apresentada justificativa nos autos.

§ 3º Excepcionalmente, será admitido o preço estimado com base em orçamento fora do prazo estipulado no inciso II do caput deste artigo, desde que devidamente justificado nos autos pelo empregado público responsável e observado o índice de atualização de preços correspondente.

§ 4º A aplicação de índice de atualização de preços sobre o parâmetro referido no inciso II do caput deste artigo somente será necessária quando, da data da contratação utilizada até a pesquisa de preços, houver decorrido período superior a 1 (um) ano e o valor utilizado não tenha sofrido atualização junto à execução contratual ou vigência da ata.

§ 5º Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso IV do caput deste artigo, deverá ser observado:

I – prazo de resposta, se conferido ao fornecedor, compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II – obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e, se já disponíveis os quantitativos, valor total;

b) descrição suficiente para identificação e contato do fornecedor;

c) prazo de validade da proposta, se for o caso;

d) data de emissão ou envio da proposta;

e) identificação do responsável pela proposta; e

f) assinatura do responsável, salvo quando a proposta for enviada por meio eletrônico que se possa identificar o seu emissor.

III – informação aos fornecedores das características da contratação contidas no parágrafo único do art. 76 desta Resolução, se for o caso, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado; e

IV – registro da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput deste artigo.

§ 6º Eventualmente, as informações previstas no inciso II do § 5º deste artigo, apresentadas de modo não exposto pelo fornecedor, poderão ser certificadas pelo empregado público.

§ 7º Quando o parâmetro previsto no inciso IV do caput deste artigo for utilizado como complemento a outros parâmetros que, isoladamente, seriam suficientes para realização da pesquisa de preços nos termos desta Resolução, dispensa-se a necessidade de utilização do número mínimo de orçamentos, desde que enviada solicitação formal de cotação para, no mínimo, 3 (três) fornecedores.

§ 8º Quando os parâmetros previstos nos incisos III e V do caput deste artigo utilizarem valores referentes a contratações ou propostas destinadas ao setor privado, caso tais valores contenham tributos aos quais a Administração seja isenta em suas contratações, será realizada a desoneração destes dos valores obtidos. (Redação dada pela Resolução nº 168/2026 do CINCATARINA)

§ 9º O valor estimado da contratação dependerá da descrição das necessidades da contratação identificadas no estudo técnico preliminar, bem como dos parâmetros e elementos descritos no termo de referência, podendo, quando houver, considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, conforme matriz de alocação de riscos eventualmente elaborada.

Cumpra-se destacar que esta estimativa de valor não configura uma seleção de menor preço, tampouco, necessariamente, um preço máximo que a administração pode arcar. Ao contrário, busca subsidiar, em momento seguinte a este Termo de Referência, a verificação se o preço daquele que foi escolhido como contratado é compatível com o mercado, conforme dispõe o ilustre doutrinador Joel de Menezes Niebuhr¹⁶:

¹⁶ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*, 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 136.

[...] há de se separar duas questões: uma é a escolha do futuro contratado, que não precisa se amparar decisivamente no preço, outra é a justificativa do preço do futuro contrato, que deve ser compatível com o mercado. Demonstrado que o preço é compatível com o mercado, em face da pesquisa de preços que é realizada com antecedência e que pode ocorrer independentemente da consulta direta a qualquer fornecedor ou interessado, a Administração Pública goza de discricionariedade para a escolha do futuro contratado, desde que de maneira motivada. Sob essa perspectiva, não é obrigatório que em contratação direta haja alguma espécie de disputa entre possíveis interessados. Basta, apenas, que a escolha do futuro contratado seja motivada e que o preço seja compatível com o mercado, o que não depende, insista-se, de cotação direta de preços com outros fornecedores ou interessados.

Ressalta-se, ainda, que a compatibilidade com o praticado no mercado não significa ser necessariamente inferior, em valores absolutos, ao montante obtido na pesquisa de preços. Pede-se, na literalidade do art. 72, inciso VII, um preço justificado. Se o objetivo da contratação direta fosse a rigorosa busca do menor preço, não seria uma contratação direta, mas um pregão com o critério de julgamento de menor preço. Nesse sentido, extrai-se da doutrina especializada¹⁷:

No caso da contratação direta, o que se espera é que o preço seja “justificável”, o que não necessariamente implica dizer em ser inferior ao preço de mercado ou à média obtida. No caso de inexigibilidade de licitação, por exemplo, sequer é possível falar em “preço de mercado”, propriamente, pois inviável a competição: nesse caso o preço de referência usualmente é o regular da própria contratada. Havendo divergências entre o preço obtido em pesquisa e o da contratação que se pretende formalizar, este deve ser justificável para que o procedimento possa prosseguir.

Tratando-se de contratação direta por inexigibilidade de licitação, em razão de configurar-se como serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, possuindo a contratada notória especialização, não é possível aferir o preço praticado no mercado por demais fornecedores, eis que inviável a descrição objetiva, para fins de pesquisa de outras contratações, de tais serviços, especialmente quanto a mensuração (impossível) da notória especialização. Nessas situações, dispõe a doutrina que, “quanto ao preço, este deverá ser comparado com o valor praticado no mercado pelo contratado, de modo a comprovar que não existe sobrepreço no negócio a ser firmado com o Estado”¹⁸.

¹⁷ SALES, Hugo Teixeira Montezuma. In: SARAI, Leonardo (org.). *Tratado da nova lei de licitações e contratos administrativos*: Lei 14.133/21 comentada por advogados públicos. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023. p. 968.

¹⁸ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*: Lei nº 14.133/21. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023. p. 571.

De modo a propiciar essa comparação com o já valor praticado no mercado pelo contratado, o CINCATARINA, em consonância com o disposto no art. 23, § 4º, da Lei Federal n. 14.133/2021, assim regulamentou no art. 79, §§ 1º a 3º, da Resolução n. 400/2025:

Art. 79 [...] § 1º Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 77 desta Resolução, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pelo futuro contratado, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 2º Excepcionalmente, caso o futuro contratado não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o § 1º deste artigo poderá ser realizada com objetos semelhantes de mesma natureza, devendo demonstrar a similaridade com o objeto pretendido.

§ 3º Nas hipóteses previstas nos §§ 1º e 2º deste artigo, a Administração poderá realizar diligências próprias para a obtenção dos preços praticados pelo futuro contratado, além das informações prestadas pelo futuro contratado.

Assim, ilustrado não se tratar de um preço máximo de licitação e pode ser calculado de forma particular em razão da singularidade do serviço, o valor da contratação fora estimado a partir dos quantitativos já expostos no corpo deste Termo de Referência e da pesquisa de preços realizada nos termos da Resolução n. 400/2025 do CINCATARINA e do art. 23, § 4º, da Lei Federal n. 14.133/2021.

O valor global da contratação é de R\$ 691.500,00 (seiscentos e noventa e um mil e quinhentos reais), conforme proposta comercial apresentada pela empresa SMARTCITYTEC LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº CNPJ 52.979.810/0001-35.

O valor proposto corresponde ao montante total para contratação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria técnica em interoperabilidade, integração e governança de dados de contexto, com uso de padrões abertos e referência arquitetural FIWARE.

O inteiro teor da pesquisa de preços encontra-se nos autos deste processo eletrônico e os valores estimados encontram-se transcritos abaixo:

ITEM	QTD	UNIDADE	DESCRIÇÃO	PREÇO UNITÁRIO	VALOR TOTAL DA CONTRATAÇÃO
1	7	Entregável	Ciclo Inicial de Estruturação, compreendendo os entregáveis:		R\$ 180.000,00
			E1 – Diagnóstico e Mapa de Integrações	R\$ 18.000,00	
			E2 – Arquitetura Técnica	R\$ 27.000,00	
			E3 – Modelo de Dados de Contexto e Governança	R\$ 27.000,00	
			E4 – Plano de Interoperabilidade e Roadmap	R\$ 27.000,00	
			E5 – Especificações Executivas	R\$ 45.000,00	
			E6 – Análises de Qualidade e Apoio à Decisão	R\$ 18.000,00	
			E7 – Dossiê Consolidado e Transferência de Conhecimento	R\$ 18.000,00	
2	9	Ciclo	Ciclo Evolutivo de Interoperabilidade, compreendendo demandas de expansão, adaptação, revisão ou readequação de integrações institucionais, conforme Ordem de Serviço.	R\$16.800,00	R\$ 151.200,00
3	990.000	Token	Serviços técnicos especializados sob consumo por eventos auditáveis, relacionados à operação técnica das integrações, execução de fluxos, tratamento de eventos de contexto, consultas automatizadas e rotinas correlatas.	*Faixas progressivas de R\$ 0,40 a R\$ 0,10	R\$ 282.900,00
4	360	Hora	Hora de Serviço Técnico para atividades extraordinárias, residuais ou não enquadráveis nas demais métricas, mediante autorização prévia.	R\$ 215,00	R\$ 77.400,00
VALOR GLOBAL REFERENCIAL MÁXIMO					R\$ 691.500,00

*Tabela descritiva de faixas progressivas.

FAIXA	CONSUMO MENSAL APURADO	VALOR UNITÁRIO (R\$)	APLICAÇÃO
ST1	Até 10.000 Tokens/mês	0,40	Consumo inicial ou demanda de baixo volume.
ST2	De 10.001 a 100.000 Tokens/mês	0,27	Escala operacional inicial.
ST3	De 100.001 a 1.000.000 Tokens/mês	0,19	Escala institucional.

Inovação e Modernização na Gestão Pública

ST4	Acima de 1.000.000 Tokens/mês	0,10	Escala ampliada de consumo.
-----	-------------------------------	------	-----------------------------

8. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Prevê o art. 72, inciso IV, da Lei Federal n. 14.133/2021 que o dispêndio financeiro resultante da contratação que se pretende realizar deve ser compatível com a previsão de recursos orçamentários da administração:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos: [...]
IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido; [...]

As despesas para a execução do objeto do presente processo administrativo de contratação direta por inexigibilidade ocorrerão a conta de dotação específica do orçamento do exercício de 2026 e 2027, com a seguinte classificação e valores, conforme demonstrativo acostado em anexo a este Termo de Referência e colacionado abaixo:

Exercício de 2026:

CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E VALORES				
Órgão	01– CONSÓRCIO PÚBLICO			
Unidade	001– CONSÓRCIO PÚBLICO INTERFEDERATIVO NACIONAL - CINCATARINA			
Funcional	004.0122.0001.2001 – AÇÕES MULTIFINALITÁRIAS DE INTERESSE COMUM			
DOTAÇÃO	ELEMENTO	VÍNCULO	VALOR R\$	
			SALDO DISPONÍVEL	COMPROMISSO ESTIMADO
6	333903999	150170000302	631.799,58	R\$ 172.875,00
TOTAL DO COMPROMISSO ESTIMADO				R\$ 172.875,00

Exercício de 2027:

CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E VALORES			
Órgão	01– CONSÓRCIO PÚBLICO		
Unidade	001– CONSÓRCIO PÚBLICO INTERFEDERATIVO NACIONAL - CINCATARINA		
Funcional	004.0122.0001.2001 – AÇÕES MULTIFINALITÁRIAS DE INTERESSE COMUM		
ELEMENTO	VÍNCULO	VALOR R\$	
		COMPROMISSO	
333903999	150170000301	R\$ 518.625,00	
TOTAL DO COMPROMISSO ESTIMADO			R\$ 518.625,00

Inovação e Modernização na Gestão Pública

Justifica-se que, tratando-se de contratação direta, a Administração, em sua pesquisa de preços, já realizou a orçamentação com aquele que, a princípio, pretende contratar. Portanto, para fins orçamentários, podendo já se valer do valor que espera efetivamente contratar, não se utilizou do valor resultante da pesquisa de preços, mas da proposta do provável contratado, para fins de demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

Assim, utilizando-se do valor citado, verifica-se a compatibilidade de valores, conforme saldo atualmente disponível.

9. FORMA DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR

Prevê o art. 72, incisos V a VII, da Lei Federal n. 14.133/2021 que a justificativa de escolha do contratado e de seu preço, assim como a comprovação da habilitação, deverá constar no processo de contratação direta, nos seguintes termos:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos: [...]
V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
VI - razão da escolha do contratado;
VII - justificativa de preço; [...]

Como regra, a escolha do contratado – e consequentemente do preço a ser contratado e a comprovação de sua habilitação – dar-se-á em momento seguinte ao Termo de Referência, o qual, tratando-se de contratação direta, busca sintetizar as principais informações acerca do objeto a ser contratado e das condições que regerão a futura contratação. Ao contrário do que ocorre em um processo licitatório, não seria cabível expor no Termo de Referência um método objetivo para seleção de fornecedor, eis que se estaria a esboçar um processo licitatório, não uma contratação direta.

No âmbito do CINCATARINA, esse momento posterior ao Termo de Referência, que condensa tais informações, ocorre através do documento de “justificativas da escolha”.

Tratando-se de contratação direta por inexigibilidade de licitação em razão do objeto ser caracterizado como serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual a ser executado por profissional ou empresa de notória especialização, conforme já exposto anteriormente, a comprovação dos requisitos da hipótese de inexigibilidade relacionados ao objeto já fora realizada neste Termo de Referência.

Ademais, para fins de cumprimento do disposto no art. 72, incisos V e VII, da Lei Federal n. 14.133/2021, deverá demonstrar que aquele que pretende contratar preenche todos os requisitos previstos neste Termo de Referência, necessários à execução do objeto, e que seu preço é compatível com o mercado, de modo a garantir a objetividade, isonomia e publicidade necessária a todas as contratações, mas sem alcançar aquele rigor previsto para o processo licitatório e dispensado pelo legislador.

Nesse sentido, dispõe Joel de Menezes Niebuhr¹⁹:

[...] depois de definir o objeto e as condições de execução do futuro contrato (inciso I do artigo 72), depois de definir o preço de referência (inciso II do artigo 72) e de realizar as previsões orçamentárias (inciso IV do artigo 72), a Administração Pública deve escolher com quem contratar e justificar a sua opção (inciso VI do artigo 72), o que passa pela apuração da proposta para si mais vantajosa (inciso VII do artigo 72) e pela investigação das qualificações do futuro contratado (inciso V do artigo 72). Nessa fase, ela não precisa tratar todos os possíveis interessados com igualdade, o que seria necessário se ela devesse proceder à licitação pública. Repita-se, nos casos de dispensa e de inexigibilidade são aceitos agravos à isonomia, que cede parcialmente em face da impossibilidade de realizar a licitação pública ou da proteção de outros valores relacionados ao interesse público. Contudo, no mesmo passo, não se quer afirmar que a isonomia é derogada por completo, porque a Administração Pública não pode fazer valer discriminações desproporcionais e desnecessárias. Portanto, para escolher o contratante, a Administração Pública não é obrigada a tratar todos os possíveis interessados com igualdade, todavia, deve fazê-lo na maior medida possível.

E, Juliano Heinen²⁰:

Trata-se de mais uma providência que, se de um lado melhora o controle das contratações públicas, de outro aumenta significativamente a burocracia. A justificativa objetiva sobre o fornecedor não pode ser levada ao extremo ou tornada absoluta. De outro lado, não se pode admitir que o processo de contratação direta se dê em função de mera indicação de critérios evidentemente subjetivos para a escolha do aludido contratado, sem a necessária justificativa. Há de se ter um equilíbrio aqui.

A escolha da empresa SMARTCITYTEC LTDA será objeto de justificativa específica no documento de justificativas da escolha, com a comprovação da notória especialização dos profissionais envolvidos e da adequação da solução às necessidades do CINCATARINA.

Considerando que o presente Termo de Referência deve definir o objeto e as condições de sua execução, sem antecipar indevidamente a análise subjetiva própria da razão da escolha, a demonstração detalhada da qualificação do contratado será realizada em momento posterior, conforme a sistemática prevista no art. 72, incisos V a VII, da Lei Federal n. 14.133/2021 e na regulamentação interna do CINCATARINA.

¹⁹ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 135-136.

²⁰ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133/21*. 3. ed. São Paulo: JusPodivim, 2023. p. 565.

A metodologia proposta mostra-se adequada às necessidades do CINCATARINA, especialmente em razão do caráter técnico e especializado dos serviços de consultoria e assessoria em interoperabilidade, integração e governança de dados de contexto, com utilização de padrões abertos e referência arquitetural FIWARE, voltados à sustentação, evolução e expansão das integrações relacionadas à solução IntegriGov e a fluxos institucionais correlatos, permitindo abordagem prática, direcionada e alinhada às particularidades tecnológicas e institucionais do Consórcio Público.

Assim, configura-se como suficiente para a instrução da escolha do fornecedor a demonstração de notória especialização do contratado, do preenchimento de todos os requisitos previstos neste Termo de Referência necessários para a execução do objeto e da compatibilidade do preço contratado com o praticado no mercado.

10. MODELO DE EXECUÇÃO DO OBJETO

A execução do objeto ocorrerá de forma orientada a resultados e conforme as necessidades institucionais do CINCATARINA, mediante emissão de Ordens de Serviço – OS, expedidas de acordo com a demanda, disponibilidade orçamentária e priorização administrativa. Cada demanda deverá ser previamente delimitada, de modo a permitir a adequada identificação de seu escopo, objetivo, prazo, resultado esperado e respectivo enquadramento na métrica de execução aplicável.

As Ordens de Serviço constituirão o instrumento formal de acionamento da contratada e deverão apresentar, conforme a natureza da demanda, a identificação do serviço a ser executado, seu objetivo, escopo, métrica correspondente, entregáveis ou resultados esperados, prazo de execução, eventuais dependências e requisitos necessários ao desenvolvimento das atividades, bem como os responsáveis pela solicitação e validação.

A execução será desenvolvida de acordo com quatro eixos complementares. O primeiro corresponde ao Ciclo Inicial de Estruturação, destinado à formação da base institucional de interoperabilidade, arquitetura técnica e governança dos dados de contexto, mediante a elaboração dos entregáveis E1 a E7. A execução desse eixo será considerada concluída conforme a apresentação e o aceite dos respectivos produtos técnicos.

O segundo eixo compreende os Ciclos Evolutivos de Interoperabilidade, acionados conforme o surgimento de demandas de expansão, adaptação, revisão ou readequação das integrações existentes ou futuras. Essas demandas poderão decorrer, entre outras situações,

da inclusão de novos municípios, sistemas ou fontes de dados, alterações em APIs, endpoints ou regras de negócio, necessidade de revalidação ou homologação e atualização de parâmetros de governança, modelagem ou rastreabilidade. Cada ciclo deverá ser formalmente delimitado em Ordem de Serviço e será considerado para fins de medição após sua execução e aceite.

O terceiro eixo corresponde aos Serviços sob Consumo por Eventos Auditáveis – Tokens, destinados às atividades técnicas especializadas vinculadas a fatos geradores objetivos, mensuráveis e previamente catalogados, relacionados à operação das integrações, execução de fluxos, tratamento de eventos de contexto, consultas automatizadas e rotinas correlatas. A apuração ocorrerá conforme o consumo efetivamente realizado e comprovado, observadas as regras de medição e a tabela progressiva estabelecida neste Termo de Referência.

O quarto eixo compreende os Serviços Técnicos Residuais – HST, destinados a atividades extraordinárias que, pela sua natureza, não possam ser adequadamente enquadradas nas demais métricas, tais como diagnósticos complexos, apuração de falhas relevantes, análises técnicas excepcionais e outros apoios técnicos. Esses serviços somente poderão ser executados mediante prévia autorização da Administração e serão remunerados de acordo com as horas efetivamente executadas, comprovadas e aceitas pela fiscalização.

Independentemente do eixo de execução, a contratada deverá atuar com autonomia técnica compatível com a natureza especializada e consultiva do objeto, observadas as diretrizes, prioridades, validações e controles estabelecidos pelo CINCATARINA. A execução deverá ser orientada aos resultados definidos em cada Ordem de Serviço, não se caracterizando como cessão de mão de obra, alocação de postos fixos ou terceirização da operação ordinária de tecnologia da informação.

As intervenções técnicas em sistemas de origem ou destino deverão ocorrer somente mediante autorização da Administração e desde que estejam disponíveis os acessos, condições de teste, mecanismos de backup e procedimentos de reversão compatíveis com a natureza da intervenção, observados os critérios de validação e aceite aplicáveis.

O fluxo de execução compreenderá, conforme aplicável, a emissão da Ordem de Serviço, o alinhamento técnico inicial, a execução da demanda, a apresentação dos artefatos, evidências ou resultados, a análise pela fiscalização e o respectivo aceite, podendo ser solicitados ajustes quando os resultados apresentados não atenderem ao escopo autorizado. Após o aceite, será realizada a medição correspondente para fins de ateste e pagamento.

A comprovação da execução deverá ser compatível com a natureza do serviço realizado, podendo compreender relatórios técnicos, diagramas, mapas de integração, matrizes, catálogos, cadernos técnicos, registros de validação ou homologação, registros de transferência de conhecimento, logs, memórias de cálculo e demais evidências necessárias à demonstração do resultado alcançado.

A execução e a respectiva medição deverão assegurar a rastreabilidade entre a Ordem de Serviço, a atividade realizada, os documentos ou evidências apresentadas e o quantitativo medido, sendo vedada a sobreposição de métricas ou a dupla remuneração pelo mesmo fato gerador. O faturamento ficará condicionado à prévia autorização, à efetiva execução, à apresentação das evidências pertinentes e ao aceite formal pela fiscalização.

Os quantitativos previstos neste Termo de Referência possuem caráter estimativo e destinam-se ao planejamento da contratação, não implicando obrigação de consumo mínimo por parte do CINCATARINA. A execução ocorrerá de acordo com as necessidades efetivamente identificadas pela Administração e formalmente autorizadas durante a vigência contratual.

Todos os artefatos, documentos, registros e demais produtos decorrentes da execução deverão ser disponibilizados ao CINCATARINA, de forma a assegurar a rastreabilidade, a portabilidade, a continuidade operacional e a transferência de conhecimento necessária à manutenção e à evolução das integrações institucionais, preservando-se a soberania institucional e a reversibilidade técnica dos artefatos produzidos, nos limites do objeto contratado.

11. MODELO DE GESTÃO DO CONTRATO

Em conformidade com o art. 117 da Lei Federal n. 14.133/2021, deverá ser designado fiscal de contrato e representante da administração pública para acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos celebrados, conforme requisitos estabelecidos no art. 7º do referido diploma legal.

Nos termos do art. 140 da Lei Federal n. 14.133/2021, o objeto do contrato será recebido, provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, verificando se a publicação cumpriu as exigências de caráter técnico descritas neste Termo de Referência; e, definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante verificação de atendimento das exigências contratuais.

Em conformidade com o art. 25, inciso IX, da Resolução n. 400/2025 do CINCATARINA, caberá ao gestor do contrato constituir relatório final de que trata o art. 174, § 3º, inciso VI, alínea “d”, da Lei Federal n. 14.133/2021 com as informações obtidas durante a execução do contrato, como forma de aprimoramento das atividades da Administração.

12. CONTRATAÇÕES CORRELATAS E/OU INTERDEPENDENTES (ART. 18, §1º, INCISO XI DA LEI Nº 14.133/2021)

A presente demanda é correlata ao Contrato CT25CIN0251, relacionado à infraestrutura horizontal e aos elementos de hospedagem e licenciamento já existentes. A contratação ora proposta possui objeto distinto, restrito à prestação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria técnica em interoperabilidade, integração e governança de dados de contexto, não abrangendo a remuneração de infraestrutura, licenças, manutenção ordinária de plataforma ou quaisquer parcelas já cobertas pelo ajuste correlato, de modo a evitar sobreposição material e duplicidade remuneratória.

13. CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO, ACEITE, LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO

13.1. CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO

A medição dos serviços será realizada de acordo com a natureza da demanda executada e com a respectiva unidade de medição estabelecida neste Termo de Referência, observando-se a correspondência entre o serviço realizado e a métrica aplicável.

A contratação será medida por quatro componentes distintos: Ciclo Inicial de Estruturação, Ciclos Evolutivos de Interoperabilidade, Serviços sob Consumo por Eventos Auditáveis – Tokens e Serviços Técnicos Residuais – HST, não sendo admitida a utilização de métricas distintas para remunerar o mesmo fato gerador.

O Ciclo Inicial de Estruturação será medido pelos entregáveis técnicos E1 a E7, considerando-se, para cada entrega, o respectivo produto ou conjunto de artefatos previsto no escopo da contratação. A quantificação observará a efetiva disponibilização dos entregáveis correspondentes ao ciclo.

Os Ciclos Evolutivos de Interoperabilidade serão medidos por ciclo efetivamente executado, considerando-se como unidade de medição o ciclo formalmente delimitado para a respectiva demanda. A medição deverá guardar correspondência com o escopo e os resultados definidos para cada ciclo.

Os Serviços sob Consumo por Eventos Auditáveis – Tokens serão medidos pela quantidade efetivamente consumida no período de referência, observados os fatos geradores técnicos previamente catalogados e os respectivos critérios de contabilização. A apuração deverá considerar exclusivamente os eventos que se enquadrem nessa métrica.

Os Serviços Técnicos Residuais – HST serão medidos pela quantidade de horas de serviço técnico efetivamente executadas nas atividades enquadradas nessa métrica, observados os serviços extraordinários e residuais definidos neste Termo de Referência.

A medição deverá ser acompanhada de documentação e evidências técnicas suficientes para demonstrar a execução do quantitativo informado, de acordo com a natureza de cada serviço, tais como relatórios, documentos técnicos, registros de execução, logs, memórias de cálculo, registros de validação ou outros elementos pertinentes.

A apuração dos quantitativos deverá assegurar a rastreabilidade entre a demanda formalizada, o serviço executado, a métrica utilizada e o quantitativo aferido, permitindo a verificação objetiva da execução contratual.

Os quantitativos previstos neste Termo de Referência possuem caráter estimativo e destinam-se ao planejamento da contratação, não implicando obrigação de consumo mínimo por parte do CINCATARINA. A medição corresponderá exclusivamente aos quantitativos efetivamente executados no âmbito das demandas formalmente autorizadas.

13.2. CRITÉRIOS DE ACEITE

O aceite dos serviços dependerá de verificação formal, pela fiscalização, da conformidade entre a Ordem de Serviço emitida e os artefatos, documentos, evidências ou resultados apresentados pela CONTRATADA.

Para fins de aceite, serão considerados, conforme a natureza, a complexidade e o contexto da demanda:

- I – a aderência ao objeto e ao escopo definidos na respectiva Ordem de Serviço;
- II – a compatibilidade técnica do material, serviço ou resultado apresentado com a finalidade da demanda;

III – a suficiência da documentação, evidências ou resultados apresentados para demonstrar a execução;

IV – a utilidade e adequação do resultado para os fins institucionais pretendidos;

V – a coerência entre a métrica aplicada, a execução realizada e os elementos apresentados para sua comprovação.

O aceite não ficará condicionado à adoção de formato documental único, podendo ser realizado com base em relatórios técnicos, mapas de integração, diagramas arquiteturais, matrizes, dicionários de dados, catálogos, cadernos técnicos, contratos de interface, registros de testes e validação, logs, trilhas de auditoria, memórias de cálculo, registros de transferência de conhecimento ou outros elementos tecnicamente idôneos, conforme a natureza da entrega.

Na hipótese de entrega incompleta, inconsistente ou em desacordo com a Ordem de Serviço ou com os critérios estabelecidos neste Termo de Referência, a fiscalização poderá rejeitar a entrega, solicitar correções ou complementações e promover a glosa correspondente, conforme o caso.

Verificada a necessidade de correção, a fiscalização notificará formalmente a CONTRATADA, que deverá promover os ajustes, correções ou complementações necessárias, sem ônus adicional para o CINCATARINA, observado o prazo de até 15 (quinze) dias úteis.

A reapresentação do artefato ou produto corrigido será submetida a nova análise pela fiscalização, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis.

11.3. CRITÉRIO DE LIQUIDAÇÃO

A liquidação da despesa será processada após a conclusão das etapas de execução, medição e aceite correspondentes, mediante verificação da documentação necessária à comprovação do direito adquirido pela CONTRATADA.

Para fins de liquidação, deverão ser verificados, conforme aplicável:

I – a existência da respectiva Ordem de Serviço e sua autorização;

II – a efetiva execução do objeto solicitado;

III – a correspondência entre a execução, a métrica aplicada e o quantitativo medido;

IV – a documentação e as evidências necessárias à comprovação dos serviços executados;

V – o aceite formal da fiscalização;

VI – a inexistência de inconsistências, duplicidades ou valores decorrentes de serviços não executados ou não aceitos;

VII – os demais documentos exigidos pela legislação aplicável e pelos procedimentos administrativos do CINCATARINA.

No caso de serviços medidos por Tokens, a liquidação observará, adicionalmente, os registros técnicos, logs, memórias de cálculo e relatórios de observabilidade que comprovem a ocorrência dos fatos geradores e o quantitativo apurado no respectivo período.

No caso de serviços medidos por HST, a liquidação observará o registro das horas efetivamente executadas, a descrição das atividades realizadas e as evidências do resultado técnico produzido, sempre vinculados à autorização prévia da demanda.

Constatada qualquer inconsistência na documentação ou nos elementos necessários à liquidação, a fiscalização poderá solicitar esclarecimentos, correções ou complementações antes do prosseguimento do procedimento.

11.4. CRITÉRIOS DE PAGAMENTO

O pagamento pela prestação do serviço, objeto da presente contratação direta, deverá ser feito pela Administração em favor do contratado mediante boleto ou transferência bancária (TED, DOC, depósito ou PIX), em conta corrente de titularidade do contratado, após a regular liquidação da despesa, observadas as condições estabelecidas neste Termo de Referência, no instrumento contratual e na legislação aplicável.

O pagamento corresponderá exclusivamente aos serviços efetivamente executados, medidos, aceitos e liquidados, observados os valores unitários contratados e os quantitativos efetivamente apurados.

Não serão objeto de pagamento serviços executados sem prévia autorização, serviços não comprovados, entregas rejeitadas ou quantitativos que não correspondam à execução efetivamente realizada.

Eventuais glosas decorrentes de serviços não executados, executados em desconformidade, não comprovados ou não aceitos serão consideradas na apuração do valor devido.

Os valores a serem pagos corresponderão ao cronograma de serviços e pagamentos a ser apresentado pela contratada.

Somente serão autorizados os pagamentos em contas cujo CNPJ de titularidade seja idêntico àquele da habilitação e proposta vinculada, sendo responsabilidade da contratada manter a identidade de informação no momento do cadastro e durante a execução, exceto no caso de solicitação de alteração, entre matriz e filiais ou entre filiais, mediante comprovação do preenchimento dos requisitos de habilitação pelo novo CNPJ.

O número do CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - constante das notas fiscais deverá ser aquele fornecido na fase de habilitação, exceto no caso de participação de empresas em consórcio ou de solicitação de alteração entre matriz e filiais ou filiais entre si, mediante comprovação do preenchimento dos requisitos de habilitação pelo novo CNPJ.

Nenhum pagamento será efetuado ao contratado enquanto pendente de liquidação qualquer obrigação financeira ou técnica que lhe for imposta, em virtude de penalidade ou inadimplência, sem que isso gere direito ao pleito do reajustamento de preços ou correção monetária.

Na hipótese de ocorrência de inconsistências que impeçam a liquidação da despesa, o prazo para pagamento ficará condicionado à respectiva regularização, sem prejuízo das demais providências administrativas cabíveis.

Florianópolis/SC, 2 de outubro de 2026.

Gabriela Marciano Campos
Assessora de Gerência I

Documento original eletrônico assinado digitalmente nos termos do Artigo 10 da Medida Provisória nº 2.200-2/2001 e Lei Federal nº 14.063/2020

Assinado eletronicamente por:

* GABRIELA MARCIANO CAMPOS (**.844.179-**)

em 02/10/2026 10:48:49 com assinatura avançada (AC Ciga v2)

Este documento é cópia do original assinado eletronicamente.

Para obter o original utilize o código QR abaixo ou acesse o endereço:

<https://cincatarina-e2.ciga.sc.gov.br/#/documento/9dd9bd7f-4fdb-44e9-a96d-07c6afc526bc>



ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 06/10/2026 16:29 -03:00 -03
PARA CONFERENCIA DO SEU CONTEUDO ACESSE: <https://c.ipm.com.br/pa5c11362cc346>



Assinado eletronicamente por:
ANDRÉ LUIZ DE OLIVEIRA
027.546.959-07
06/10/2026 16:29:36