



NOTA TÉCNICA Nº 489/2025/GTLC/GEST/SAF

1. ASSUNTO

1.1. Contratação de serviço, na forma de licença de uso, de software de plataforma interativa para auxílio no gerenciamento de crises.

2. SUMÁRIO EXECUTIVO

2.1. Trata-se de solicitação advinda da Gerência de Inteligência da Superintendência de Ação Fiscal - GINT/SFI, instruída sob o processo nº 00058.007163/2025-14, para a contratação de serviço, na forma de licença de uso, de solução de TI para suporte à gestão de crises, consonante Termo de Referência (sei! 12367012).

2.2. Sob a égide da Lei nº 14.133/21 (Nova Lei de Licitações - NLL), a fase preparatória do processo licitatório, segundo o art. 18, *é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o [inciso VII do caput do art. 12 desta Lei](#), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:*

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o [art. 24 desta Lei](#).

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação (...)

2.3. Ocorre que, com base no art. 14, da IN SEGES/ME nº 58/2022, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) é opcional para determinados casos de dispensa de licitação:

Art. 14. A elaboração do ETP:

I - é facultada nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021; e

2.4. De todo modo, ainda que a estimativa de valor apresentada no Relatório de Pesquisa de Preços (sei! 12246633) - R\$ 61.800,00 (sessenta e um mil e oitocentos reais) -, se encontre sob o limite imposto pelo inciso II, art. 75, da Lei nº 14.133/21^[1], optou-se pela elaboração do ETP (sei! 12371294).

2.5. Com relação ao Gerenciamento de Riscos, evidencia-se o Mapa de Riscos Comuns (sei! 12371632), elaborado no âmbito desta Superintendência de Administração e Finanças, e publicado no Boletim de Pessoal e Serviços, v. 14, nº 17, de 26 de abril de 2019.

2.6. Quanto aos demais requisitos elencados no art. 18 da Lei nº 14.133/21, verificam-se presentes, seja no Aviso de Contratação Direta (sei! 12374942)^[2], seja no Termo de Referência (sei! 12367012).

2.7. Ademais, ressalta-se que o Termo de Referência (sei! 12367012) foi elaborado nos termos da IN SEGES/ME nº 81/2022 que dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital. O documento foi incluído no sistema TR Digital sob o número 78/2025 e seu conteúdo atende os requisitos do inciso XXIII, art. 6º, da NLL^[3], e é composto pelos seguintes tópicos: 1. Condições Gerais da Contratação; 2. Fundamentação e descrição da necessidade da contratação; 3. Descrição da solução como um todo considerado o ciclo de vida do objeto; 4. Requisitos da contratação; 5. Modelo de execução do objeto; 6. Modelo de gestão do contrato; 7. Critérios de medição e pagamento; 8. Forma e critérios de seleção e regime de execução; 9. Estimativas do valor da contratação e 10. Adequação orçamentária.

2.8. Por fim, nos termos do Decreto nº 10.947/22, esclarece-se que o objeto em comento foi incluído no Plano de Contratação Anual (PCA) 2025 (DFD 17/2025 vinculado à contratação nº 113214-85/2025), vide Despacho GTGT (sei! 11452318).

3. ANÁLISE

3.1. De acordo com o Relatório de Pesquisa de Preços (sei! 12246633), para a demanda em questão foi realizada uma pesquisa de mercado conforme propõe a Instrução Normativa nº 65/2021 - SEGES, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional - da qual se definiu o valor máximo para a contratação como sendo de R\$ 61.800,00 (sessenta e um mil e oitocentos reais).

3.2. Veja-se que, para o valor em questão, a Lei nº 14.133/21 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos - autoriza a contratação direta, dispensando-se a licitação:

Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores; ([Vide Decreto nº 10.922, de 2021](#)) ([Vigência](#))

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras^[1];

3.3. Nesse contexto, destaca-se ainda que a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021 estabelece em seu art. 7º, §4º, que na hipótese de dispensa de licitação com base nos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, a estimativa de preços de bens e serviços em geral poderá ser realizada concomitantemente à seleção da proposta economicamente mais vantajosa. Tal normativo estabelece, ainda, que a verificação quanto à compatibilidade de preços será formal e deverá considerar, no mínimo, o número de concorrentes no procedimento e os valores por eles ofertados.

Art. 7º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 5º.

(...)

§ 4º Na hipótese de dispensa de licitação com base nos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a estimativa de preços de que trata o **caput** poderá ser realizada concomitantemente à seleção da proposta economicamente mais vantajosa.

§ 5º O procedimento do § 4º será realizado por meio de solicitação formal de cotações a fornecedores.

3.4. Nessa linha, a Secretaria de Gestão do Ministério da Economia elaborou a Instrução Normativa nº 67/2021 (alterada pela IN 8/2023) que dispõe sobre a dispensa de licitação, na forma eletrônica, de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e instituiu o Sistema de Dispensa

Eletrônica, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Destaca-se:

Art. 4º Os órgãos e entidades adotarão a dispensa de licitação, na forma eletrônica, nas seguintes hipóteses:

(...)

II - contratação de bens e serviços, no limite do disposto no inciso II do **caput** do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021;

(...)

§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do **caput**, deverão ser observados:

I - o somatório despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora; e

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

§ 2º Considera-se ramo de atividade a linha de fornecimento registrada pelo fornecedor quando do seu cadastramento no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf), vinculada:

I - à classe de materiais, utilizando o Padrão Descritivo de Materiais (PDM) do Sistema de Catalogação de Material do Governo federal; ou

II - à descrição dos serviços ou das obras, constante do Sistema de Catalogação de Serviços ou de Obras do Governo federal."

3.5. Percebe-se que, além de se determinar o procedimento por meio do qual a Administração deve efetivar a contratação, qual seja, o Sistema de Dispensa Eletrônica^[4], pretendeu-se regulamentar o inciso II, §1º, do art. 75 da Lei 14.133/21 - replicado e destacado no normativo em ensejo - através da inclusão do §2º acima transcrito, que trouxe uma definição para *ramo de atividade*. Nota-se o intuito de nortear o procedimento de dispensa de licitação, evitando-se o fracionamento da despesa.

3.6. Assim, com base na inferida correlação do objeto com a descrição dos serviços constante do Sistema de Catalogação de Serviços (CATSER), informa-se que foram identificados nas contratações concluídas e planejadas para 2025 - Anexo Calendário de Contratações TIC - 2025 (sei! 12372123), objetos com o mesmo código CAT SER da contratação em pauta (26077 - Software como Serviço - Saas).

3.7. A essa respeito, segue o conceito de fracionamento de despesa:

"O fracionamento ocorre quando a Administração divide a despesa com o propósito de dispensar a licitação ou para o fim de utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total da despesa."^[5]

"O fracionamento de despesas é caracterizado pela divisão da aquisição em vários certames ou dispensas de licitação para compras, obras e serviços de mesma natureza e execução no mesmo local, **que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente**, tais que somados seus valores, demandariam modalidade licitatória mais complexa. Geralmente, o fracionamento ocorre pela ausência de planejamento do gasto, em determinado período, para a execução de obra, contratação de serviço, ou compra de determinado produto."^[6]

3.8. Em que pese a IN 67/2021 considerar a descrição do serviço constante no CATSER como sendo o mesmo ramo de atividade, entende-se que, no caso do item software como serviço, este não reflete o mercado e a ideia da Lei nº 14.133/21 sobre o fracionamento de despesa, uma vez que, comparando as características das contratações planejadas com a presente contratação em andamento, verifica-se que o tipo e a finalidade de uso dos softwares são completamente diferentes, além de terem sido solicitados por áreas da Anac com competências distintas.

3.9. Sabe-se, também, que existem empresas generalistas que vendem diversos tipos de software, que geralmente propõem valores muito superiores aos informados pelas empresas especializadas e vinculadas aos fabricantes dos softwares. Diante disso, o entendimento de que tais serviços deveriam ser agrupados meramente por coincidirem no código genérico do CATSER, dado que o sistema não possui códigos mais específicos por tipo de software, privilegiaria empresas generalistas e, possivelmente, acarretaria em contratações mais dispendiosas e com maior dificuldade de apoio técnico do fornecedor em caso de necessidade. Por essa razão, ao considerarmos as características e a finalidade dos softwares, o entendimento é de que não está caracterizado o fracionamento da despesa neste tipo de contratação.

3.10. Ultrapassada a premissa da legalidade da dispensa de licitação, passa-se ao procedimental; transcreve-se da IN nº 67/2021:

Art. 6º O órgão ou entidade deverá inserir no sistema as seguintes informações para a realização

do procedimento de contratação:

I - a especificação do objeto a ser adquirido ou contratado;

II - as quantidades e o preço estimado de cada item, nos termos do disposto no inciso II do art. 5º, observada a respectiva unidade de fornecimento;

III - o local e o prazo de entrega do bem, prestação do serviço ou realização da obra;

IV - o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta;

V - a observância das disposições previstas na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

VI - as condições da contratação e as sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

VII - a data e o horário de sua realização, respeitado o horário comercial, e o endereço eletrônico onde ocorrerá o procedimento.

Parágrafo único. Em todas as hipóteses estabelecidas no art. 4º, o prazo fixado para abertura do procedimento e envio de lances, de que trata o Capítulo III, não será inferior a 3 (três) dias úteis, contados da data de divulgação do aviso de contratação direta.

3.11. Veja-se que o conteúdo elencado nos incisos I a VII encontra-se presente no Termo de Referência (sei! 12367012) e no Aviso de Contratação Direta (sei! 12374942) e, uma vez que a proposta de dispensa de licitação esteja aprovada pela autoridade competente - no caso, a Gerente de Gestão Estratégica de Recursos, de acordo com a Instrução Normativa Anac nº 212, de 19 de maio de 2025 e alterações -, será inserido no Sistema de Dispensa Eletrônica. Quanto ao aviso de contratação direta, previsto no parágrafo único do artigo em análise, adotou-se o modelo padronizado pela AGU.

3.12. Adiante, harmonizando-se o preconizado pela Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União - TCU^[7] com o art. 16, da IN nº 67/2021 - SEGES, realizar-se-á a estimativa de preço concomitantemente à seleção da proposta mais vantajosa, conforme mencionado no item 3.3 deste expediente. Nesse sentido, de acordo com o Manual do Sistema de Dispensa Eletrônica^[8], destaca-se que a escolha pela estimativa de preços concomitante à seleção da proposta é ato discricionário da Administração.

Art. 16. Definido o resultado do julgamento, quando a proposta do primeiro colocado permanecer acima do preço máximo definido para a contratação, o órgão ou a entidade poderá negociar condições mais vantajosas.

§ 1º Na hipótese de a estimativa de preços ser realizada concomitantemente à seleção da proposta economicamente mais vantajosa, nos termos do § 4º do art. 7º da Instrução Normativa nº 65, de 2021, a verificação quanto à compatibilidade de preços será formal e deverá considerar, no mínimo, o número de concorrentes no procedimento e os valores por eles ofertados.

§ 2º Concluída a negociação, se houver, o resultado será registrado na ata do procedimento, devendo esta ser anexada aos autos do processo de contratação. (grifou-se)

3.13. Para tanto, no momento oportuno assegurar-se-á de que a empresa selecionada está apta para contratar com a Administração, conforme requisitos de habilitação previstos no Aviso de Dispensa Eletrônica (sei! 12374942).

3.14. Quanto ao instrumento para formalizar a avença, ressalta-se que será formalizado Contrato Administrativo, nos termos da Minuta de Contrato (sei! 12373226) que foi elaborada em conformidade com o Modelo disponibilizado pela AGU e constituirá Anexo do Aviso de Dispensa de Licitação a ser publicado.

3.15. Ressalta-se que a minuta contratual previu em em sua cláusula segunda a possibilidade de prorrogação do contrato em até 10 anos, na forma dos [artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021](#). Tal prorrogação encontra respaldo no entendimento da AGU^[9] inclusive conforme exposto no modelo de Termo de Referência que aponta para "Atentar para o disposto no art. 75, §1º segundo o qual serão observados para os fins de aferição dos valores para a dispensa do art. 75, I e II o "somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora". Desse modo, o referencial temporal passa a ser o gasto efetivo no período anual. Deve-se observar o quanto foi efetivamente despendido no exercício financeiro com objetos na mesma natureza (75, §1º, II) pela Unidade Gestora e então somar com o que se espera gastar, efetivamente, com o contrato. Tal soma, em tese e na prática, não pode ultrapassar o limite de dispensa para que seja possível o seu uso. Tal cálculo permite, por exemplo, contratos de cinco anos com valor total muito maior do que o limite para dispensa, desde que o dispêndio anual não o seja".

3.16. Em que pese a Lei nº 14.133/2021 prever em seu artigo 75, § 4º, que “as contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente pagas por meio de cartão de pagamento, cujo extrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)” tal forma de pagamento não encontra-se regulamentada e, dessa forma as condições de pagamento encontram-se definidas no Termo de Referência, o qual dispõe que o pagamento será realizado através de ordem bancária, para crédito em banco, agência e conta corrente indicados pelo contratado.

3.17. Ao fim, julga-se dispensável a manifestação jurídica sobre a matéria, nos termos Orientação Normativa AGU nº 69/2021; nada obstante, com o intuito de robustecer a instrução processual, providenciou-se a *Lista de Verificação* (sei! 12374344)^[10] disponibilizada pela AGU para as situações de contratação direta.

ON AGU 69/2021: Não é obrigatória manifestação jurídica nas contratações diretas de pequeno valor com fundamento no art. 75, I ou II, E § 3º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, salvo se houver celebração de contrato administrativo e este não for padronizado pelo órgão de assessoramento jurídico, ou nas hipóteses em que o administrador tenha suscitado dúvida a respeito da legalidade da dispensa de licitação. Aplica-se o mesmo entendimento às contratações diretas fundadas no art. 74, da Lei nº 14.133, de 2021, desde que seus valores não ultrapassem os limites previstos nos incisos I e II do art. 75, da Lei nº 14.133, de 2021.

4. REFERÊNCIAS

[1] O Decreto nº 12.343, de 30 de dezembro de 2024, atualizou o valor de que trata o art. 75, caput, inciso II para R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos).

[2] Conforme modelo padronizado pela Advocacia Geral da União (AGU), disponível para consulta no e n d e r e ç o : <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/contratacao-direta>.

[3] *XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas; c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; d) requisitos da contratação; e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento; f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; g) critérios de medição e de pagamento; h) forma e critérios de seleção do fornecedor; i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; j) adequação orçamentária;*

[4] *Art. 3º O Sistema de Dispensa Eletrônica constitui ferramenta informatizada integrante do Sistema de Compras do Governo Federal – Comprasnet 4.0, disponibilizada pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, para a realização dos procedimentos de contratação direta de obras, bens e serviços, incluídos os serviços de engenharia.*

[5] Manual de licitações e contratações administrativas / Marinês Restelatto Dotti, Ronny Charles Lopes, Teresa Vilac. Brasília: AGU, 2014. p. 147.

[6] Cartilha Entendimentos do Controle Interno Federal sobre a Gestão dos Recursos das Entidades do Sistema “S”. Brasil. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília, 2009. p. 12.

[7] *É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.*

[8] Disponível para consulta no endereço: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/manuais/dispensa-eletronica/ManualNovoDispensaEletrnica28.01.2022.pdf>.

[9] Parecer nº 9/2023/CJU-GO/CGU/AGU Dúvida jurídica. Dispensa de licitação pelo valor – consideração em relação aos contratos de serviços continuados. Somatório do despendido em um exercício financeiro. Não consideração de eventual período original contratual excedente ao exercício financeiro ou de eventuais prorrogações contratuais possíveis. Artigo 75, § 1º da Lei nº 14.133/2021. Dicção expressa e incontroversa.

[10] A lista de verificação foi elaborada com base na disciplina conferida pela Lei nº 14.133/21 e pela IN SEGES/ME nº 67/2021 às hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação. A lista pressupõe a utilização dos modelos de editais, contratos e termos de referência elaborados pela CNMLC, uma vez que tais modelos cumprem os requisitos legais essenciais, dispensando sua verificação específica. F o n t e : www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/114133_lista_de_verificacao_contratacao_direta.docx.

5. CONCLUSÃO

5.1. Diante do relatado, e mediante a anuência subscrita do Gerente Técnico de Licitações e Contratos, submete-se a proposta de Aviso de Dispensa Eletrônica (sei! 12374942) para aprovação da Gerente de Gestão Estratégica de Recursos e conseqüente divulgação, por esta Gerência Técnica de Licitações e Contratos - GTLC, da dispensa de licitação no Portal de Compras do Governo Federal.

À consideração superior.

(assinado eletronicamente)

FABIANO BENTO

Analista administrativo

De acordo.

(assinado eletronicamente)

LAERTE GIMENES RODRIGUES

Gerente Técnico de Licitações e Contratos

1. Aprovo a Dispensa Eletrônica de Licitação.
2. Encaminhe-se à GTLC para as providências decorrentes.

(assinado eletronicamente)

SILVIA DE SOUSA BARBOSA

Gerente de Gestão Estratégica de Recursos



Documento assinado eletronicamente por **Fabiano Benedito de Siqueira Bento, Analista Administrativo**, em 24/11/2025, às 17:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Laerte Gimenes Rodrigues, Gerente Técnico(a)**, em 24/11/2025, às 17:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Silvia de Souza Barbosa, Gerente**, em 25/11/2025, às 15:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **12367425** e o código CRC **77F09D96**.

Referência: Processo nº 00058.007163/2025-14

SEI nº 12367425