

Processo n.º: 00600-00012059/2025-39-e**Origem:** Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF**Assunto:** Licitação

Ementa: Pregão Eletrônico n.º 90012/2025, lançado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, cujo objeto é o registro de preço para futura contratação de um Sistema Tecnológico Único de Gestão de Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos, abrangendo licenças de uso de software, garantia, suporte técnico e serviços especializados, a fim de aprimorar a gestão da Quarta Secretaria juntamente com a gestão orgânica e a governança corporativa da CLDF, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e nos seus anexos. Despacho Singular n.º 588/2025-GDCIM: suspensão da licitação até ulterior deliberação do Tribunal, fixando prazo de 10 (dez) dias úteis para a adoção das medidas corretivas demandadas ou apresentação de justificativas. Decisão n.º 3.897/2025: referendo do Despacho Singular n.º 588/2025-GDCIM. **Nesta fase:** análise de cumprimento de diligência. Unidade instrutiva sugere à Corte: determinar à CLDF que mantenha a suspensão do certame, para que sejam promovidas medidas saneadoras das impropriedades identificadas. Deliberação monocrática convergente com o órgão instrutivo, com ajustes redacionais.

DESPACHO SINGULAR N.º 731/2025-GDCIM

Tratam os autos do exame da regularidade do edital do Pregão Eletrônico n.º 90012/2025, lançado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, cujo objeto é o registro de preço para futura contratação de um Sistema Tecnológico Único de Gestão de Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos, abrangendo licenças de uso de software, garantia, suporte técnico e serviços especializados, a fim de aprimorar a gestão da Quarta Secretaria juntamente com a gestão orgânica e a governança corporativa da CLDF, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e nos seus anexos (e-DOC 636C644B-e).

O certame, regido pela Lei n.º 14.133/2021, contempla 3 (três) itens, com valor total estimado em R\$ 47.417.986,12 (quarenta e sete milhões, quatrocentos e dezessete mil novecentos e oitenta e seis reais e doze centavos, para um período de 12 (doze) meses de vigência da(s) ata(s) de registro de preço.

O critério de julgamento estabelecido é o de menor preço, em lote único, e a licitação estava agendada para ocorrer dia 07.10.2025, às 9h30, com processamento no Portal de Compras do Governo Federal (<https://www.gov.br/compras/pt-br>).

Após a análise inicial do corpo instrutivo, consubstanciada na Informação n.º 70/2025-DIFTI (e-DOC F67AAEA6-e), em razão da natureza da matéria, e considerando o teor das sugestões ofertadas pelo órgão instrutivo, tive por adequado dar celeridade à jurisdição de contas por intermédio de despacho singular, nos termos dos arts. 40¹ da LO/TCDF e 277 do RI/TCDF².

¹ “Art. 40. O Conselheiro Relator presidirá a instrução do processo, determinando, mediante despacho singular, por sua ação própria e direta, ou por provocação do órgão de instrução ou do Ministério Público, a adoção das providências consideradas

Prolatei, portanto, o **Despacho Singular n.º 588/2025-GDCIM** (e-DOC 47DFDBB9-e), de 06.10.2025, com o seguinte teor na parte dispositiva:

“(…)

Ante o exposto, com amparo art. 40 da Lei Complementar n.º 01/1994, em harmonia com a unidade instrutiva, com os ajustes redacionais que faço, **DECIDO** por:

- I. tomar conhecimento:
 - a) do edital do Pregão Eletrônico n.º 90012/2025, lançado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF (e-DOC 636C644B-e);
 - b) da Informação n.º 70/2025-DIFTI (e-DOC F67AAEA6-e);
- II. com fulcro no art. 277 do RI/TCDF e no art. 169, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021, **determinar** à CLDF que **suspenda o Pregão Eletrônico por SRP n.º 90012/2025**, para que adote as medidas corretivas indicadas a seguir, encaminhando ao TCDF documentação comprobatória, no **prazo de 10 (dez) dias úteis**:
 - a) reelabore o Estudo Técnico Preliminar (ETP) de forma a apresentar na análise de cenários um levantamento de soluções, considerando o Custo Total de Propriedade de cada uma delas, incluindo as soluções líderes de mercado, contemplando os requisitos definidos no art. 11 da Instrução Normativa SGD/ME n.º 94/2022;
 - b) estabeleça o parcelamento do objeto em lotes, conforme a natureza dos serviços distintos, como serviços de treinamento e serviços de apoio/consultoria metodológica, para otimizar a contratação pública e em benefício da ampla competitividade, em observância ao art. 40, § 1º, da Lei n.º 14.133/2021 e do Item I do § 2º do art. 12 da IN-SGD/ME 94/2022;
 - c) reelabore as estimativas de Unidade de Serviço Técnico (USTs), apresentando dados e memória de cálculo capazes de comprovar a real necessidade do quantitativo previsto, de forma a gerar rastreabilidade, transparência e razoabilidade da estimativa, evitando o superdimensionamento e sobrecustos, bem como redefina as atribuições do fator de ponderação de complexidade;
 - d) reelabore a pesquisa de preços considerando a reformulação do ETP e a revisão do fator de ponderação e complexidade das atividades de serviço definidas ou redefinidas, se for o caso, de forma a mitigar o risco de sobrepreço dos serviços;
- III. **facultar** à CLDF a **apresentação de justificativas** em relação ao disposto no item II retro, no mesmo **prazo de 10 (dez) dias úteis**, caso deseje manter os termos atuais do edital, devendo o certame permanecer suspenso até ulterior deliberação desta Corte de Contas;
- IV. **determinar** à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal – SEEC/DF que apresente, no prazo de **10 (dez) dias úteis**, a documentação de planejamento com demandas previamente planejadas e justificadas conforme os requisitos do Estudo Técnico Preliminar, de forma a fundamentar sua participação e evidenciar a

necessárias ao saneamento dos autos, fixando prazo, na forma estabelecida no Regimento Interno, para o atendimento das diligências, após o que submeterá o feito ao Plenário ou à Câmara respectiva para decisão de mérito.”

² “Art. 277. O Plenário, o relator, ou, o Presidente, na hipótese do art. 16, inciso XIV, deste Regimento, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências necessárias à preservação da legalidade e do patrimônio público, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei Complementar nº 1/94”.

compatibilização com o plano de contratações anual no planejamento da contratação prevista no edital do Pregão Eletrônico por SRP n.º 90012/2025-CLDF conforme estabelecem os arts. 18, inciso I, e 25 da Lei n.º 14.133/2021;

- V. **determinar** à CLDF, à Junta Comercial do DF, ao Arquivo Público do DF, à Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília – TCB, à Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – Semob/DF e à SEEC/DF que apresentem, no prazo de **10 (dez) dias úteis**, considerando o alto risco de ineficiência na aplicação de recursos públicos para aquisição de licença de software de gerenciamento de portfólio, evidências de prontidão organizacional para a adoção e implantação da solução desejada, conforme parágrafos 33/36 da Informação n.º 70/2025-DIFTI;
- VI. **determinar** à Junta Comercial do DF, ao Arquivo Público do DF, à TCB e à Semob/DF que revisem a documentação que motivou suas intenções de registro de preços ao presente certame, considerando a força de trabalho existente e as necessidades organizacionais, de forma a fundamentar um Estudo Técnico Preliminar consistente, contemplando as principais soluções de mercado, encaminhando ao TCDF documentação comprobatória, no **prazo de 10 (dez) dias úteis**;
- VII. autorizar:
- a) o envio de cópia da Informação n.º 70/2025-DIFTI e desta decisão monocrática à CLDF, à SEEC/DF, à Semob/DF, à Junta Comercial do Distrito Federal, ao Arquivo Público do Distrito Federal e à TCB;
- b) o retorno dos autos à Sespe/TCDF para as providências cabíveis.”

Os destinatários do *decisum* foram notificados mediante os Ofícios GP n.ºs 8745/2025-SS, 8750/2025-SS, 8751/2025-SS, 8753/2025-SS, 8755/2025-SS e 8758/2025-SS (peças 11/17).

O Plenário referendou o Despacho Singular n.º 588/2025-GDCIM nos termos da **Decisão n.º 3.897/2025** (e-DOC AB1636E6).

A unidade instrutiva contextualizou o feito e analisou a matéria por meio da **Informação n.º 83/2025-DIFTI** (e-DOC 69A2881E), transcrita a seguir, com ajustes de forma:

“(…)

3. No dia 06.10.2025 a CLDF foi notificada (Peça nº 11), recebendo o Despacho Singular nº 588/2025-GDCIM, com a determinação de suspensão do certame, às 17h45 da mesma data (Peça nº 12). As demais jurisdicionadas foram notificadas (Peças nºs 13/17) em 06.10.25 e receberam o referido despacho via sistema SEI no dia 07.10.2025 (Peças nºs 20/24)³. No entanto, a abertura do certame, agendada para 07.10.2025 às 9h30min⁴, ocorreu conforme previsto, e o resultado dos lances a ser discutido nesta informação, está disponível no sítio [Compras.gov.br](https://compras.gov.br)⁵.

4. A Câmara Legislativa do Distrito Federal suspendeu o certame, em atendimento ao caput do item II da Decisão nº 3.897/2025, conforme se verifica

³ Peça nº 20 - Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal; Peça nº 21 - Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília; Peça nº 22 - Junta Comercial, Industrial e Serviços do Distrito Federal; Peça nº 23 - Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal; Peça nº 24 - Arquivo Público do Distrito Federal.

⁴ Peça nº 2, fl. 1 (UASG: 974004)

⁵ <https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=97400405900122025>

em [Compras.gov.br](https://compras.gov.br)⁶ e no arquivo associado referente ao Processo SEI 00001-00041580/2025-23⁷.

5. Em atenção ao Decisum retro mencionado, as jurisdicionadas apresentaram as seguintes documentações acostadas em arquivos associados a este processo:

- ✓ Processo SEI nº 00001-00041580/2025-23 que informa da suspensão do Edital do PE nº 90.012/2025 pela Câmara Legislativa do Distrito Federal (00001-00041580/2025-23.pdf);
- ✓ Processo SEI nº 00001-00043574/2025-19 que trata das alterações ou justificativas de mérito elaboradas pela Câmara Legislativa do Distrito Federal (00001-00043574/2025-19.pdf);
- ✓ Processo SEI nº 00095-00001546/2025-88 com alegações da Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília (00095-00001546/2025-88.pdf);
- ✓ Processo SEI nº 00600-00012824/2025-11 com manifestação da Junta Comercial, Industrial e Serviços do Distrito Federal (00600-00012824/2025-11.pdf);
- ✓ Processo SEI nº 00600-00012826/2025-18 com justificativas do Arquivo Público do Distrito Federal (00600-00012826/2025-18.pdf);
- ✓ Processo SEI nº 00600-00012842/2025-01 com as manifestações da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (00600-00012842/2025-01.pdf); e
- ✓ Processo SEI nº 00600-00012848/2025-70 com as alegações da Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal (00600-00012848/2025-70.pdf).

6. Assim, nesta assentada, serão analisados os esclarecimentos prestados pelas jurisdicionadas em cumprimento aos itens II ao VI da Decisão nº 3897/2025.

Dos itens II e III da Decisão nº 3897/2025

7. No item II da Decisão nº 3.897/2025, a Corte determinou a suspensão do certame pela CLDF e estabeleceu medidas corretivas ao Edital do PE nº 90.012/2025. No item III, facultou à CLDF apresentar justificativas quanto às determinações constantes do item II. A CLDF optou por apresentá-las, e elas serão examinadas a seguir.

Da manifestação da Câmara Legislativa do Distrito Federal

8. A Câmara Legislativa do DF, na qualidade de órgão gerenciador do Sistema de Registro de Preços do Edital do PE nº 90.012/2025, foi incumbida, nos termos da Decisão nº 3.897/2025, de adotar as providências relativas à suspensão do certame, à implementação das alterações necessárias e/ou à apresentação das justificativas cabíveis.

9. Conforme o arquivo associado ao Processo SEI nº 00001-00041580/2025-23⁸, a CLDF informou a suspensão do certame. Já no arquivo vinculado ao Processo SEI nº 00001-00043574/2025-19 (fls. 50/73)⁹, apresentou suas considerações acerca dos apontamentos da Informação nº 70/2025 – DIFTI. Os principais trechos e suas respectivas alegações estão resumidos no quadro a seguir e serão analisados detalhadamente.

⁶ <https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=97400405900122025> " Pregão Eletrônico Nº 90012/2025 (SRP) - Mensagem do Pregoeiro - Senhores licitantes, informamos a suspensão do Pregão Eletrônico nº 90012/2025, em atenção ao Despacho Singular nº 588/2025 - GDCMI/TCDF. O inteiro teor do mencionado despacho pode ser consultado no endereço eletrônico da CLDF: www.cl.df.gov.br/pregoes."

⁷ Arquivo Associado 00001-00041580/2025-23.pdf - fls. 92/93.

⁸ Processo SEI nº 00001-00041580/2025-23 (00001-00041580/2025-23.pdf).

⁹ Processo SEI nº 00001-00043574/2025-19 (00001-00043574/2025-19.pdf).

§ Inf. DIFTI	Análise DIFTI	Consideração da DMI
22	O ETP (Estudo Técnico Preliminar) não detalha os fabricantes da solução proposta.	A DMI afirma que o ETP contém, sim, exemplos de fabricantes que atendem ao escopo. Além disso, há registro de reunião com o fornecedor SYDLE ONE, o que evidencia a prospecção de mercado.
23	As soluções citadas como exemplos (Channel PMO e Brisk PPM) não atenderiam ao requisito de código-fonte aberto, por serem proprietárias.	Trata-se de um equívoco técnico da DIFTI. A empresa melhor classificada no pregão ofertou a plataforma BriskPPM e declarou expressamente em sua proposta o fornecimento integral do código-fonte.
24	A pesquisa de preços não incluiu valores para os serviços (itens 2 e 3) das soluções concorrentes, impedindo uma comparação adequada do Custo Total de Propriedade (TCO).	A DMI esclarece que, para as soluções concorrentes (em sua maioria SaaS), o custo de suporte já está incluso na licença mensal, uma prática comum de mercado confirmada por exemplos de outras licitações.
25-26	A análise da DIFTI se baseou no "Quadrante Mágico" da Gartner para SPM (Strategic Portfolio Management), que é um recorte específico e não abrange todo o escopo do objeto.	A DMI aponta que a análise da DIFTI parte de uma premissa restritiva. O objeto contratado é um Sistema de Gestão Integrada (Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos), muito mais amplo que apenas SPM. O "Magic Quadrant" é uma referência parcial e não esgota o escopo do edital.
27	As soluções líderes do Gartner (Planview, Broadcom) foram descartadas e a solução adotada (Brisk PPM) não é mencionada no relatório, sugerindo ser menos testada.	A DMI justifica que as soluções do Gartner foram descartadas por não atenderem ao conjunto de múltiplas disciplinas em uma plataforma única. A presença no "Magic Quadrant" depende de fatores extrínsecos (como market share) e a Lei nº 14.133/2021 incentiva o desenvolvimento nacional.
28	Na pesquisa de preços, as empresas consultadas não informaram qual produto específico seria ofertado para o licenciamento perpétuo.	A DMI explica que a pesquisa de preços é estimativa e a legislação não exige a indicação do produto nesta fase. A definição da marca/produto ocorre apenas na fase competitiva da licitação.
29 e 31	O modelo de licenciamento perpétuo foi questionado por ser de alto custo inicial, restritivo à competitividade e não ser uma prática de mercado usual.	A DMI rebate a crítica, mostrando que uma análise de TCO para 10 anos comprova que o modelo perpétuo é significativamente mais econômico (R\$ 4,7 milhões) que o modelo SaaS (R\$ 12,8 milhões). Além disso, o pregão contou com 13 empresas, o que demonstra ampla competitividade.
32-38, 42-47, 50-54, 60-62	A DIFTI critica o lote único, defendendo que o Item 3 (Serviços Técnicos Especializados) deveria ser separado, pois trata-se de consultoria metodológica.	A DMI defende que os serviços do Item 3 são indissociáveis da plataforma. Não é "consultoria genérica", mas sim serviço técnico especializado (parametrização, customização) na e para a plataforma. A separação aumentaria riscos e custos.
46, 48, 49	A junção em lote único restringe a competitividade e pode levar a preços mais altos, contrariando a Lei nº 14.133/2021.	A DMI afirma que os fatos contrariam a análise: o pregão gerou uma economia de 27,92% para a CLDF com a participação de 13 empresas, provando o ganho de escala e a competitividade. O lote único alinha responsabilidades e reduz riscos de governança.
55-59, 63	A DIFTI sugere o parcelamento do objeto em três lotes: Lote 1 (Licença e Suporte), Lote 2 (Treinamento) e Lote 3 (Consultoria).	A DMI destaca que a própria DIFTI já havia reconhecido a indivisibilidade dos Itens 1 e 2. Reitera que a divisão do Item 3 (serviços) traria prejuízo técnico e operacional à contratação, quebrando a coerência da solução.
65-68	Questiona-se a ausência de cota de reserva para Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), reconhecendo a indivisibilidade dos Itens 1 e 2, mas não do Item 3.	A DMI concorda com a indivisibilidade dos Itens 1 e 2. Para o Item 3, argumenta que a divisão do serviço, por sua especialidade e necessidade de expertise na plataforma, traria prejuízo à contratação, justificando a não aplicação da cota de reserva.
76-78	Aponta a falta de memória de cálculo e planilhas detalhadas para justificar a quantidade de ocorrências estimadas para os serviços (USTs).	A DMI considera a alegação incoerente, pois o ETP/TR já contém as tabelas com a descrição, esforço, ocorrências e complexidade, além de uma justificativa detalhada para cada estimativa, vinculando-as aos objetivos estratégicos do órgão.
79, 82-97	A DIFTI alega que a pesquisa de preços deve ser refeita, pois o valor da UST (Unidade de Serviço Técnico) estaria inadequado e com risco de sobrepreço.	A DMI defende que a pesquisa seguiu o regramento vigente e que a análise da DIFTI se baseia em normas não aplicáveis à CLDF. O resultado do certame comprovou a eficiência da pesquisa, com o valor da UST vencedora (R\$ 190) sendo 40% inferior ao praticado em contrato do próprio TCDF.
99-111	São feitas críticas ao processo de Intenção de Registro de Preços (IRP), como a não permissão de adesão de "caronas" e a falta de documentação de planejamento por parte de todos os participantes.	A DMI esclarece que a vedação de "caronas" foi uma recomendação do próprio TCDF. A participação dos órgãos foi devidamente formalizada e a justificativa para a contratação, mesmo por órgãos menores, é válida e mais vantajosa do que a análise parcial feita pela DIFTI.

Fonte: Arquivo Associado - Processo SEI nº 00001-00043574/2025-19¹⁰, fls. 50/73.

10. Ao final, a jurisdicionada entende que o processo é regular, tecnicamente motivado, competitivo e econômico. Conclui que a reanálise e repetição do certame não asseguram ganho adicional ao erário e podem comprometer eficiência e timing da contratação em prejuízo do interesse público¹¹.

Do mérito

11. Para facilitar a compreensão das inconsistências identificadas, a análise

¹⁰ Arquivo Associado (00001-00043574/2025-19.pdf).

¹¹ Processo SEI nº 00001-00043574/2025-19 (00001-00043574/2025-19.pdf, fl. 73).

seguirá a mesma estrutura adotada pela jurisdicionada em sua resposta, que abordou os temas conforme os parágrafos da Informação nº 70/2025 – DIFTI.

Parágrafo 22 da Informação nº 70/2025 – DIFTI

12. Durante a análise anterior desta DIFTI, constatou-se que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) não especificava quais fabricantes atenderiam aos requisitos técnicos do objeto. O documento apresentava apenas exemplos genéricos de soluções, sem indicar qual delas seria efetivamente contratada.

13. Embora a jurisdicionada afirme que o ETP contém exemplos de fabricantes e que houve uma reunião com a empresa SYDLE ONE, é necessário esclarecer que um único encontro com um fornecedor não configura, por si só, uma especificação técnica formal e obrigatória no âmbito do Estudo Técnico Preliminar.

14. Nos termos do art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, o ETP deve "evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação".

15. Assim, a reunião com a SYDLE ONE não comprova, por si só, a capacidade técnica da empresa para executar o objeto licitado — um Sistema Tecnológico Único de Gestão Integrada abrangendo Gestão de Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos. Ademais, tal reunião não garante a participação da SYDLE ONE no certame, e, de fato, sua proposta não foi encontrada entre as ofertadas.

16. A legislação vigente e as boas práticas de planejamento exigem que o ETP apresente uma análise comparativa das alternativas de soluções disponíveis no mercado, requisito que não é cumprido por meio de uma única reunião bilateral entre a Jurisdicionada e uma empresa supostamente interessada.

17. Diante do exposto, conclui-se que a mera existência de exemplos no ETP, somada à reunião com a empresa SYDLE ONE, é insuficiente para caracterizar especificação técnica apta a demonstrar a aderência da solução ao objeto licitado.

Parágrafo 23 da Informação nº 70/2025 – DIFTI

18. De fato, verificou-se um equívoco de interpretação por parte desta unidade técnica ao afirmar que a plataforma Brisk não seria open source¹² apenas por ser um software proprietário. O ponto essencial, contudo, é que o software em questão não é open source, mas sim um software proprietário com entrega de código-fonte exclusivamente ao comprador, o que não altera sua natureza jurídica nem técnica.

19. O Estudo Técnico Preliminar, ao apresentar alternativas, tratou a "entrega de código-fonte ao comprador" como se fosse uma modalidade equivalente ao conceito de código aberto. Todavia, isso representa uma imprecisão relevante, pois a alternativa adequada — quando a intenção é ampliar a competitividade, reduzir dependência técnica e permitir maior auditabilidade — seria apresentar soluções de código aberto (open source), e não soluções proprietárias com cessão restrita de código.

20. Na prática, os softwares mais competitivos do mercado são proprietários e, justamente por isso, não entregam seu código-fonte, razão pela qual a opção adotada no edital (exigir a entrega do código) reduz o universo de potenciais fornecedores, restringindo a competitividade de maneira significativa.

21. É particularmente incomum que a CLDF, instituição que interage com vasta miríade de serviços internos e externos, opte por uma solução com características singulares — licenciamento proprietário, com entrega de código-fonte e licença perpétua — que, em vez de ampliar a interoperabilidade, a torna

¹² Open source é um modelo de desenvolvimento de software onde o código-fonte é aberto e acessível publicamente, permitindo que qualquer pessoa veja, modifique e distribua o programa gratuitamente sob os termos de uma licença de código aberto.

mais difícil. Isso ocorre porque tal modelo impõe limitações estruturais, tais como:

- ✓ não se tratar de software livre, nem de código aberto;
- ✓ ausência de documentação de APIs padronizadas e estabilidade de integração;
- ✓ cláusulas contratuais que restringem o uso e o repasse a terceiros;
- ✓ impossibilidade de disponibilizar o código para parceiros externos;
- ✓ alta fragilidade de integrações baseadas diretamente no código-fonte;
- ✓ dependência acentuada do fornecedor para correções, atualizações e compatibilizações.

22. Essas características, somadas, afastam soluções amplamente consolidadas no mercado e criam barreiras técnicas desnecessárias, elevando o risco operacional e contratual para a Administração Pública.

23. A resposta da DMI, ao afirmar que a declaração da licitante seria suficiente para garantir o atendimento ao requisito, não afasta a natureza proprietária da solução nem resolve as limitações contratuais típicas desse modelo. A entrega de código-fonte mediante compromisso comercial individual não elimina restrições de uso, dependência técnica ou barreiras operacionais previstas no ETP.

24. Assim, permanecem indícios de que a exigência de entrega integral do código-fonte, associada ao licenciamento perpétuo, possa ter restringido a competitividade e elevado o risco da contratação, especialmente considerando que tal requisito não é usual em softwares proprietários amplamente consolidados no mercado.

Parágrafo 24 da Informação nº 70/2025 – DIFTI (Custo Total de Propriedade)

25. A DIFTI apontou que o ETP não apresenta comparação clara do Custo Total de Propriedade (TCO) entre diferentes alternativas de solução. Especificamente, a falta de discriminação dos custos de implantação, suporte, treinamento e consultoria impede a verificação da precificação adequada de cada componente.

26. A jurisdicionada argumenta que o ETP explicita que tais custos estão embutidos no valor da licença; e apresenta evidências de pregões similares nos quais o suporte também está incluído. Dessa forma, a DMI/CLDF sustenta que a ausência de discriminação decorre do modelo adotado, e não de omissão.

27. Contudo, ao afirmar que os custos estão embutidos, a própria jurisdicionada confirma o apontamento desta DIFTI, visto que a ausência de discriminação inviabiliza a auditoria detalhada dos valores que compõem o Custo Total de Propriedade (Total Cost of Ownership – TCO), impedindo, entre outros aspectos:

- ✓ determinar se o preço da licença está superavaliado, dada a impossibilidade de compará-la isoladamente com parâmetros de mercado;
- ✓ Verificar se o suporte é adequadamente precificado: Suporte de R\$ 100/usuário/ano é justo? Sem discriminação, não há comparativo
- ✓ identificar o custo real do treinamento e avaliar sua viabilidade econômica;
- ✓ atender às exigências da Lei nº 14.133/2021 quanto à justificativa de valor, uma vez que a ausência de discriminação impede a comprovação documental.

28. Dessa forma, a inexistência de valores segregados para licença de software, suporte, implementação, treinamento e manutenção impede a avaliação econômica individual de cada componente, compromete a transparência e dificulta a auditoria de preços, gerando risco contratual à Administração Pública.

Parágrafos 25 e 26 da Informação nº 70/2025 – DIFTI

29. A manifestação da unidade técnica da CLDF, DMI, sustenta que a análise da DIFTI teria se restringido à área de Gestão Estratégica de Portifólio, a qual representa apenas uma das cinco áreas abrangidas pelo Sistema Tecnológico Único de Gestão Integrada objeto da contratação, conforme classificação apresentada no relatório Magic Quadrant da Gartner.

30. A DMI argumenta que a gestão de portfólio corresponde a um estágio avançado de maturidade institucional, e que a contratação visa suportar a evolução operacional, tática e estratégica de forma integrada, contemplando processos, projetos, programas e portfólios com gestão de riscos. Nesse sentido, a DMI afirma que o exame da DIFTI teria reduzido o escopo da contratação, desconsiderando o objetivo de integração plena estabelecido pela CLDF.

31. Os §§ 25 e 26 da multicitada Informação nº 70/2025 – DIFTI destacam como a consultoria Gartner, em seu relatório “Magic Quadrant for Strategic Portfolio Management”, avalia diversas plataformas desse segmento de mercado segundo capacidade de execução e completude da visão.

32. Conforme entendimento da DMI, a adoção de gestão de portfólio pressupõe elevado grau de maturidade institucional, uma vez que depende da consolidação de processos nas demais áreas previstas no objeto contratual, de modo que a gestão de portfólio somente se sustenta quando integrada a esses elementos.

33. Dessa forma, a gestão de portfólio é apresentada como núcleo integrador capaz de articular projetos, estratégias e riscos de maneira coesa. Plataformas tecnológicas bem situadas no referido quadrante, como o Planview, atuam de forma integrada em múltiplas disciplinas, incluindo gerenciamento de riscos, processos, estratégia, projetos e portfólios, além de integrações nativas, como se pode verificar nos seguintes hiperlinks:

PLANVIEW	GESTÃO DE RISCO	https://www.planview.com/solutions/governance-risk-compliance/
	GESTÃO DE PROCESSOS	https://www.planview.com/solutions/business-process-management/
	GESTÃO DE ESTRATÉGIA	https://www.planview.com/solutions/enterprise-architecture/
	GESTÃO DE PORTFÓLIO	https://www.planview.com/solutions/strategic-portfolio-management/
	GESTÃO DE PROJETOS	https://www.planview.com/solutions/project-portfolio-management/
	INTEGRAÇÃO NATIVA	https://www.planview.com/products-solutions/

34. Portanto, o exame da DIFTI, fundamentado no relatório Gartner, é procedente ao evidenciar um dos aspectos cruciais da contratação. A DMI, entretanto, minimiza a relevância das plataformas de gestão de portfólio no papel central de integração que essas desempenham no modelo pretendido.

35. Conforme destacado no relatório Magic Quadrant for Strategic Portfolio Management e nas análises constantes dos documentos Think Long and Hard Before Converting Perpetual Licenses¹³ e The Death of Perpetual Licensing¹⁴, todos do Gartner, a escolha de modelos de aquisição de software deve considerar, além da maturidade organizacional, os impactos financeiros e operacionais associados ao tipo de licenciamento.

36. Estes relatórios evidenciam que modelos perpétuos apresentam limitações estruturais, sobretudo em cenários de expansão do uso, necessidade de usuários ilimitados ou evolução contínua da solução, pois podem gerar custos ocultos de manutenção, travamento tecnológico e baixa previsibilidade orçamentária.

37. Em contraste, os modelos de assinatura permitem maior alinhamento ao crescimento organizacional e ao consumo real, favorecendo análises comparativas mais completas de cenários e riscos. Assim, a definição do modelo de contratação demanda avaliação estruturada de alternativas e comprovação de capacidade institucional para sustentar o modelo escolhido.

38. As alegações apresentadas pela DMI não indicam alternativas técnicas que atendam simultaneamente aos requisitos estabelecidos no ETP, inexistindo evidências de soluções aderentes ao escopo integral, o que reforça a necessidade de reelaboração do Estudo Técnico Preliminar.

¹³ Relatório Gartner em Arquivo associado aos autos (Think_long_and_hard_before_c_390063.pdf).

¹⁴ Relatório Gartner em Arquivo associado aos autos (Death_of_Perpetual_L_792552_ndx.pdf).

Parágrafo 27 da Informação nº 70/2025 – DIFTI

39. No §27 da Informação nº 70/2025 – DIFTI, são listadas as plataformas melhor avaliadas pelo Gartner para soluções de gestão de portfólio, dentre elas Planview, Broadcom e Bizzdesign (Alfabet), destacando-se, ainda, que as demais plataformas presentes no gráfico não foram consideradas pela equipe técnica de planejamento ao elaborar o ETP.

40. A DMI reitera que sua necessidade institucional não se limita a uma ferramenta de gestão de portfólio, mas a um Sistema Tecnológico Único de Gestão Integrada — Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos — englobando múltiplas disciplinas de gestão corporativa/governamental.

41. A DMI acrescenta que a solução Microsoft Project foi desconsiderada por não atender integralmente às demandas, e que as soluções mencionadas no relatório técnico da DIFTI não possuíam versão em português.

42. Sustenta, adicionalmente, que a ausência de soluções nacionais no relatório Gartner não implica, por si só, inaptidão ou desqualificação dessas ferramentas.

43. Por fim, informa que o Senado Federal possui contrato ativo com empresa fornecedora da solução BRISK PPM e incluiu em seu PCA 2025 nova contratação de customização e integração da plataforma, prevendo 4.000 horas de consultoria ao custo estimado de R\$ 310,00 por hora.

44. Contudo, tais alegações não elidem as inconsistências identificadas na Informação nº 70/2025 – DIFTI, que evidenciam falhas de planejamento no ETP, tais como avaliação inadequada de alternativas de mercado, ausência de valores para serviços específicos, falta de indicação de soluções pelas empresas consultadas e ausência de justificativa detalhada quanto ao modelo de licenciamento perpétuo.

45. Ademais, ferramentas com versão em português e com capacidades compatíveis com o escopo do certame também não foram devidamente avaliadas, como ServiceNow, Atlassian Jira Portfolio, Microsoft Project com Power Platform, SAP Analytics Cloud com Project Management e Oracle EPPM.

46. A plataforma Microsoft foi descartada sem análise de suas funcionalidades adicionais, apesar de contemplar características previstas no escopo. De forma semelhante, outras soluções foram excluídas sem avaliação transparente dos critérios e sem valores desagregados por item — software, suporte, implementação, treinamento e manutenção.

47. Quanto à contratação referida pelo Senado Federal para customização da solução BRISK PPM, observa-se que as 4.000 horas de consultoria previstas, totalizando aproximadamente R\$ 1.240.000,00, constituem um custo de adaptação da plataforma e, portanto, deveriam ter sido integradas ao Custo Total de Propriedade (TCO). Dessa forma, tais valores deveriam ter sido considerados no ETP, juntamente com os demais custos do ciclo de vida, como software, suporte, implementação, treinamento e manutenção.

48. Conclui-se que as alegações apresentadas pela DMI/CLDF são insuficientes para sanar as inconsistências de planejamento identificadas no Estudo Técnico Preliminar. Assim, mostra-se necessária a reelaboração do documento, com inclusão dos custos de customização no valor total de aquisição da solução.

Parágrafo 28 da Informação nº 70/2025 – DIFTI

49. A jurisdicionada alega que o uso do termo “fragilidade” pela DIFTI carece de fundamento, argumentando que a pesquisa de preços possui natureza estimativa e serve para balizar o valor de referência, não constituindo etapa de especificação nem de homologação de produto. Afirma, ainda, que o Ato da Mesa Diretora nº 57/2023 (art. 3º, §3º) estabelece os requisitos formais das cotações — descrição do objeto, valores, identificação do proponente, contatos e data — sem exigir indicação prévia de produto ou marca a ser ofertada no certame, apresentando, inclusive, transcrição do dispositivo normativo.

§ 3º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, nos termos do inciso IV do caput deste artigo, deverá ser observado:

I - prazo de resposta 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 total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;

d) data de emissão; e

e) nome completo e identificação do responsável.

50. Acrescenta que: “À luz do princípio da legalidade, a Administração não pode criar exigências além das previstas na norma. Ademais, é usual que, na fase de cotação, o fornecedor ainda esteja negociando com fabricantes e apenas defina o produto na fase competitiva, quando apresentará propostas técnicas e comerciais completas, sujeitas à comprovação de aderência ao ETP/TR.”

51. Conclui, assim, que “a ausência de indicação de produto na pesquisa de preços não fragiliza o processo nem autoriza qualquer presunção de inadequação: a verificação de atendimento ocorre na licitação, com a documentação técnica, demonstrações e demais provas exigidas.”

52. Quanto ao fundamento baseado no Ato da Mesa Diretora nº 57/2023, cabe destacar que norma interna não pode estabelecer exigências inferiores às previstas na Lei nº 14.133/2021. Nos termos do art. 18, §§ 1º e 2º, a estimativa de preços deve ser documentada e, conforme o art. 5º, toda decisão administrativa deve ser formalmente registrada e justificada. Assim, a ausência de especificação do produto resulta em documentação insuficiente, dificultando a rastreabilidade e a auditoria posterior.

53. A pesquisa de preços deve permitir comparabilidade para ser válida. Conforme evidenciado no parágrafo 28 da Informação nº 70/2025 – DIFTI, as empresas consultadas não informaram qual produto seria ofertado. Dessa forma, não é possível comparar preços de itens sem definição técnica, o que compromete a formação de referência de preços confiável.

54. Sem a especificação do produto, torna-se inviável à equipe de planejamento avaliar a pertinência de cada cotação e decidir se deve compor ou não o rol utilizado para determinação do valor de referência.

55. Assim, as alegações apresentadas não elidem as inconsistências identificadas. A pesquisa de preços, conduzida da forma como foi, revela-se metodologicamente insuficiente para estimar o valor de referência, sendo necessária sua reelaboração com a indicação prévia dos produtos/soluções cotados, de modo a permitir comparabilidade e garantir conformidade com os princípios da transparência e economicidade previstos na Lei nº 14.133/2021.

Parágrafo 29 e 31 da Informação nº 70/2025 – DIFTI

56. A DMI alega que o relatório da DIFTI, nos parágrafos 29 e 31, baseia-se em questionamento formulado por empresa durante a fase de estimativa de preços, e afirma que tal empresa “não oferece solução aderente ao escopo do objeto”.

57. A empresa questionante sustenta que o modelo de licenciamento perpétuo com usuários ilimitados “representa risco de direcionamento da licitação e pode gerar custos desnecessários à Administração Pública” e que, “do ponto de vista da competitividade, o modelo comercial específico reduz significativamente o número de potenciais licitantes”.

58. Diante dessas afirmações, consideradas notórias no mercado, a DMI argumenta que a disponibilização do código-fonte não onera a contratação, conforme declarado pelos cotantes.

59. A DMI acrescenta que treze empresas participaram do Pregão Eletrônico SRP nº 90012/2025, o que demonstraria ampla competitividade e ausência de

restrição.

60. Conclui pela improcedência do questionamento apresentado pela empresa Oakmont Group e entende que os apontamentos da DIFTI referentes ao licenciamento perpétuo seriam infundados.

61. Por fim, apresenta cálculo comparativo afirmando que, em horizonte de 10 anos, o modelo perpétuo custaria R\$ 4.714.000,00, enquanto o modelo SaaS custaria aproximadamente R\$ 12.843.360,00. O cálculo apresentado considera o valor anual da solução dividindo R\$ 1.270.000,00 por 12 meses e 600 usuários, resultando em R\$ 178,38 por usuário/mês.

62. Contudo, as alegações da DMI apresentam inconsistências relevantes.

63. Quanto ao modelo de licenciamento perpétuo, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União estabelece que a Administração deve avaliar, previamente à contratação, alternativas de licenciamento e o respectivo custo-benefício, especialmente modelos de assinatura (subscription), conforme Acórdão nº 1508/2020 – TCU Plenário, a saber.

Acórdão nº 1508/2020 – TCU Plenário

Aquisição de Softwares - Análise de Custos - Análise de Alternativas de Licenciamento

“A Administração deve avaliar, previamente à contratação, se o modelo de licenciamento escolhido é o mais econômico para a organização, comparando-o com alternativas disponíveis no mercado, especialmente modelos de assinatura (subscription) que podem oferecer melhor relação custo-benefício.” Grifo nosso.

64. Assim, o TCU reconhece que modelos de assinatura podem apresentar uma melhor relação custo-benefício quando comparados ao licenciamento perpétuo com usuários ilimitados.

65. O Acórdão nº 2037/2019 – TCU Plenário reforça que, em modelos perpétuos sem limite de usuários, é necessária justificativa documental, bem como avaliação de alternativas e memória de cálculo detalhada, incluindo comparação com modelos de subscrição e híbridos, e o cálculo do custo total em horizonte mínimo de cinco anos. Veja-se:

Acórdão nº 2037/2019 – TCU Plenário

Memória de cálculo

“74. A divulgação da memória de cálculo que justifique o quantitativo de esforço é essencial para ampliação da competição e redução de riscos de sobrepreço.

75. Exigência do fornecimento à Administração da planilha de custo e formação de preço por parte dos licitantes minimiza o risco de sobrepreço e direcionamento.”

...

Sobre Limitação de Usuários

“89. O modelo de licenciamento por usuário oferece maior flexibilidade orçamentária, pois permite contratação apenas da quantidade necessária.

90. O modelo perpétuo com usuários ilimitados, quando não justificado por necessidade comprovada, representa desperdício de recursos e violação ao princípio da economicidade.”

...

Sobre Análise de Alternativas

“120. Verificou-se que a Administração não realizou avaliação adequada de soluções disponíveis no mercado, incluindo modelos de contratação alternativos.

121. Recomenda-se que, em contratações similares, a Administração avalie comparativamente:

a) Soluções com licenciamento perpétuo;

b) Soluções com modelo de subscrição (SaaS);

c) Soluções com modelo híbrido;

d) Custos totais de cada alternativa por período de 5 anos.” Grifo nosso.

66. O Acórdão nº 980/2023 – TCU Plenário, no mesmo sentido, estabelece que contratações de software devem apresentar memória de cálculo contendo premissas, fórmulas, parâmetros de entrada e identificação dos responsáveis pela elaboração, a saber:

Acórdão 980/2023 – TCU Plenário

Exigência de memória de cálculo para justificar o modelo

9.1.2. em contratações de aquisição de licenças ou subscrição de software, as estimativas das quantidades deverão ser acompanhadas de memória de cálculo que contemple os seguintes elementos básicos:

- 9.1.2.1. as premissas que fundamentam os cálculos, devidamente justificadas;
- 9.1.2.2. as fórmulas de cálculo definidas para se chegar às quantidades a contratar;
- 9.1.2.3. os parâmetros de entrada, que são as quantidades usadas nos cálculos, com as respectivas fontes dessas informações;
- 9.1.2.4. a explicitação dos cálculos feitos, utilizando-se os elementos anteriores;
- 9.1.2.5. a identificação das pessoas que elaboraram a memória de cálculo.

67. Na Informação nº 70/2025 – DIFTI, verificou-se ausência de justificativa fundamentada para adoção do modelo perpétuo, insuficiência na análise de alternativas, inconsistência nas estimativas de custos e falta de avaliação de outras soluções de mercado.

68. Quanto à alegação de que a disponibilização do código-fonte não onera a contratação, constatou-se que, das cinco empresas consultadas — Predebon, Plano, Beecodeit, Ipersist e Valstec —, apenas três responderam que seria possível realizar essa entrega, o que limita a fundamentação apresentada.

69. O licenciamento com disponibilização de código-fonte, conforme previsto no Edital (seção 4.36.1), caracteriza modelo distinto do software proprietário tradicional.

70. Nesse modelo, a disponibilização do código-fonte proporciona:

- ✓ Propriedade intelectual sobre a solução;
- ✓ Direito de customização e adaptação;
- ✓ Independência de fornecedor (lock-in reduzido);
- ✓ Maior valor agregado à Administração.

71. Tais características justificam preços diferenciados no mercado. Por essa razão, a pesquisa de preços deveria ter segregado as propostas conforme o modelo de licenciamento (com ou sem entrega de código-fonte), para fins de comparabilidade. A ausência dessa segregação compromete a validade da pesquisa.

72. Quanto à alegação de ampla competitividade no Pregão Eletrônico SRP nº 90012/2025, verificou-se, a partir da análise das propostas e de dados públicos da Receita Federal, que parte das empresas participantes não possui atividade econômica relacionada à tecnologia da informação e que poucas possuem capital social compatível com a magnitude contratual, configurando indícios de ausência real de capacidade competitiva por parte significativa dos licitantes. Vejamos:

CNPJ	NOME	UF	Valor Ofertado (R\$)	Capital Social (R\$)
10.541.228/0001-42	TERCEIRIZA BRASIL TRANSPORTES LTDA	BA	47.417.986,12	3.000.000
45.470.872/0001-51	MM SOLUCOES EMPRESARIAIS E SERVICOS LTDA	BA	47.417.986,12	1.500.000
06.033.739/0001-86	TS CONSULTORIA EMPRESARIAL S.A.	DF	47.417.986,12	4.800.000
39.807.908/0001-47	VBC INFORMATICA LTDA	DF	47.357.986,12	500.000
03.307.395/0001-68	I3 SOLUCOES LTDA	CE	46.709.232,00	480.000
29.969.683/0001-71	FUNDACAO PRIMEIRA POTENCIA	PI	46.225.880,00	Não disponível
03.339.370/0001-46	INTERACT SOLUTIONS LTDA	RS	45.006.940,00	1.000.000
28.712.123/0001-74	MODULO SECURITY SOLUTIONS- EM RECUPERACAO JUDICIAL	RJ	44.613.102,60	11.663.031,23
14.476.967/0001-59	IUNEX SOLUCOES LTDA	MG	44.146.388,00	10.000
18.125.445/0001-63	ARISTOCRATA TECNOLOGIA E APOIO ADMINISTRATIVOS LTDA	PR	41.775.090,00	400.000
32.783.967/0001-83	ACTIO DIGITAL LTDA	MG	36.381.756,12	2.279.792,55
08.670.505/0003-37	ELOGROUP DESENVOLVIMENTO E CONSULTORIA LTDA	DF	35.253.200,00	Não disponível
36.724.068/0001-60	IPERSIST SERVICOS NA AREA DE TECNOLOGIA LTDA	DF	34.355.620,00	5.000.000,00

Fonte: *Compras.gov.br*¹⁵ e *Receita Federal*¹⁶.

73. Da análise realizada, verificou-se que três empresas não apresentam atividade relacionada à tecnologia da informação¹⁷ e que, das demais, apenas três possuem capital social superior a 10% do valor estimado¹⁸. Em um dos casos, o capital social registrado é de R\$ 10.000,00 (correspondendo a 0,02% do valor estimado), evidenciando possível participação “fictícia” de licitante, vez que não possui capacidade de entregar o objeto.

74. Ademais, a exigência de capital social mínimo só se aplica quando os índices de liquidez¹⁹ são inferiores a 1, o que pode permitir eventual adjudicação a empresa com capital social irrisório, cenário questionável para contratação dessa magnitude.

75. Assim, embora treze empresas tenham apresentado propostas, nem todas demonstram capacidade real de executar o objeto, o que afasta a conclusão de ampla competitividade.

76. Dessa forma, as críticas apresentadas pela empresa Oakmont Group mostram-se pertinentes, bem como as falhas apontadas pela Informação nº 70/2025 – DIFTI permanecem sem justificativa adequada.

77. No tocante à comparação com o modelo SaaS²⁰, a DMI desconsidera custos adicionais vinculados ao licenciamento perpétuo, como customização e manutenção, previstos no Catálogo de Serviços do ETP, o que compromete a análise de custo total.

78. A Tabela 2 do ETP demonstra que itens como integrações, painéis gerenciais e relatórios dinâmicos representam custos adicionais estimados em R\$ 3.429.120,00 anuais.

Itens da Tabela 2 - Catálogo de Detalhado de Serviços - ETP	Qtd UST's
41 - Integração com sistemas por meio de acionamento de APIs	2944
42 - Elaboração e disponibilização de painéis gerenciais, utilizando a ferramenta de apoio à gestão.	9440
43 - Elaboração de relatórios dinâmicos, utilizando a ferramenta de apoio à gestão.	5664
TOTAL DE UST's	18048
Valor da UST no ComprasGovernamental	190
Valor Anual previsto para CLDF de Customização da plataforma	R\$ 3.429.120,00

Fonte: *Comprasgovernamentais*²¹ e ETP (Arquivo Associado²²)

79. Ainda que não seja razoável que os itens 41, 42 e 43 acima descritos sejam integralmente executados todos os anos, o termo de referência abre essa possibilidade. Logo, tais valores precisam ser considerados durante toda a vigência possível do contrato a ser firmado (10 anos).

80. Com valor de manutenção de R\$ 31.527,25 mensais, conforme resultado do *ComprasGovernamentais*²³, totalizando o valor anual de R\$ 378.327,00, que corresponde a 29,8% do valor da licença no mesmo certame.

81. Dessa forma, considerando-se também os custos de manutenção — R\$ 378.327,00 anuais — o custo total projetado em 10 anos para o modelo perpétuo alcança R\$ 39.344.470,00, veja-se:

ITENS	1 ano	10 anos
Licença	R\$ 1.270.000	R\$ 1.270.000

¹⁵ <https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=97400405900122025>

¹⁶ https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpireva/Cnpireva_Solicitacao.asp

¹⁷ Terceiriza Brasil Transportes Ltda, MM Soluções Empresariais e Serviços Ltda e Fundação Primeira Potência.

¹⁸ TS Consultoria Empresarial S.A., 10,1%; Modulo Security Solutions - em recuperação judicial, 24,6% e Ipersist Servicos na Área de Tecnologia Ltda, 10,5%.

¹⁹ Índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC), e Solvência Geral (SG).

²⁰ O modelo SaaS (Software as a Service) é um modelo de entrega de software baseado em nuvem em que os usuários acessam aplicativos pela internet em vez de instalá-los localmente.

²¹ <https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=97400405900122025>

²² ArquivoAssociado_0000100010568_202577.pdf, fl. 117.

²³ <https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=97400405900122025>

Customização	R\$ 3.429.120	R\$ 34.291.200
Manutenção	R\$ 378.327	R\$ 3.783.270
Total	R\$ 5.077.447	R\$ 39.344.470

82. Com a inclusão desses custos adicionais, o custo real por usuário/mês alcançaria aproximadamente R\$ 546,45²⁴, e não R\$ 178,38, como informado pela DMI (§ 58 acima), evidenciando uma subestimativa significativa por parte da jurisdicionada.

83. Outro aspecto relevante é que, como visto, os custos de manutenção atingiram 29,8% do valor da licença, acima do limite de 20% recomendado pela Decisão TCDF nº 2422/2012.

Decisão TCDF nº 2422/2012

“II. determinar à SES/DF, com base no art. 45 da LC nº 01/94, c/c o art. 58, inciso I, da Lei nº 8.666/93, que, no prazo de 30 (trinta) dias:

a) ultime as medidas necessárias para praticar o percentual de 20% sobre o preço de aquisição de licenciamento do software Trakcare, na remuneração dos serviços de manutenção/atualização tecnológica e de suporte técnico do referido produto, objeto do Contrato nº 144/2011-SES/DF, a exemplo do praticado para o software Caché, em relação aos mesmos serviços contratados, em observância ao art. 26 § único, inciso III, art. 15, inciso V, ambos da Lei nº 8.666/93, e à Decisão TCDF nº 5.465/05,” grifo nosso.

84. Dessa forma, as alegações apresentadas pela DMI não se sustentam, mantendo-se a necessidade de reformulação do Estudo Técnico Preliminar para avaliação adequada das alternativas com composição de custos alinhada ao Custo Total de Propriedade (TCO).

Parágrafos 32 a 38 da Informação nº 70/2025 – DIFTI

85. Em relação aos §§ 32/38, verifica-se que a DMI interpreta de forma equivocada a orientação deste corpo técnico quanto ao uso de relatórios do Gartner. Tais relatórios, juntamente com frameworks reconhecidos — como COBIT (ISACA), PMBOK (PMI), NIST (EUA) e normas ISO 31000, 27000, 12207 e 38500 — constituem referências consolidadas de boas práticas que orientam a área de Tecnologia da Informação em suas atividades, especialmente diante da complexidade operacional e da constante evolução tecnológica. Nesse contexto, essas referências são altamente relevantes para a governança, gestão, segurança e planejamento de TI, sobretudo em órgãos públicos e organizações de médio e grande porte.

86. Conforme já mencionado nos comentários relativos ao parágrafo 25 da Informação nº 70/2025 – DIFTI, a indicação de plataformas bem avaliadas pelo Gartner na área de Gestão de Portfólio também revela que essas soluções se destacam nas demais áreas de gestão definidas no escopo do objeto, tais como gestão estratégica, de projetos, de processos e de riscos. Nos comentários aos parágrafos 26 e 27 foram apresentadas outras plataformas, com versão em língua portuguesa e com as capacidades exigidas no Edital; contudo, tais alternativas também não foram consideradas no ETP.

87. A DMI compreende a prontidão organizacional como se referisse aos requisitos dos serviços a serem contratados, quando, na verdade, trata-se dos requisitos essenciais que uma organização deve possuir para almejar o sucesso de uma contratação desse tipo de plataforma. Essa avaliação deve integrar o Estudo Técnico Preliminar, de modo a subsidiar adequadamente a contratação, conforme itens listados na tabela da Informação nº 70/2025 – DIFTI, nos parágrafos 34 a 37.

88. Conforme evidenciado nos itens anteriores, as falhas de planejamento persistem. As alegações apresentadas pela DMI em relação aos parágrafos 32 a 38 da Informação nº 70/2025 – DIFTI não afastam as inconsistências identificadas, permanecendo pertinente a recomendação de reelaboração do

²⁴ O valor total estimado para 10 anos para a solução proposta pela CLDF no valor de R\$ 39.344.470. Para calcular por usuário por mês, temos: R\$ 39.344.470 / (10 x 12 x 600) = R\$ 546,45.

ETP, conforme já delineado nos itens precedentes.

Parágrafo 42/45, 47, 50/54 e 60/62 da Informação nº 70/2025 – DIFTI

89. A jurisdicionada entende que o item 3, correspondente ao catálogo de serviços, é intrínseco à plataforma única definida no ETP, por envolver parametrização, customização, integrações, fluxos, dashboards, conectores, treinamentos e transferência de conhecimento dentro da solução.

90. A CLDF confunde vinculação técnica (relativa à natureza da execução) com inseparabilidade contratual (referente à estrutura jurídica). Serviços tecnicamente vinculados podem, sim, ser contratados separadamente em lotes distintos. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 40, § 2º, inciso III, estabelece o princípio do parcelamento, impondo “o dever de buscar a ampliação da competição e evitar a concentração de mercado”. Como exemplo, o Microsoft Office, embora seja um produto único e integrado, é rotineiramente contratado pela administração pública em lotes distintos — licenças, implementação, customização e treinamento — sem prejuízo técnico. Assim, a vinculação técnica não impede a segregação contratual, conforme preconizado na Lei nº 14.133/2021.

91. O TCU, no Acórdão nº 894/2025, reforça a necessidade de justificativa adequada para o não parcelamento do objeto. O referido acórdão estabelece:

Acórdão TCU nº 894/2025

“9.3.4. agrupamento injustificado de itens com certa heterogeneidade em um mesmo lote, os quais em princípio poderiam ser licitados separadamente, em desconformidade com a obrigação de parcelamento do objeto licitado, nos termos dos arts. 15, inciso IV, e 23, §1º, da Lei 8.666/1993, decisão que pode ter ocasionado restrição ao caráter competitivo do certame, na medida em que requer maior capacidade produtiva dos licitantes, ou, alternativamente, sua atuação como fornecedores representantes de diferentes nichos do mercado;”

92. O acordo de nível de serviço (SLA) unificado é um instrumento de gestão compatível com contratos divididos em lotes, cabendo à CLDF a sua coordenação administrativa. Diversos contratos públicos utilizam SLA integrado mesmo com lotes separados, mediante: (i) definição clara de interfaces; (ii) cláusulas de responsabilidade compartilhada; (iii) penalidades específicas; (iv) comitês técnicos; e (v) testes de integração. Portanto, a existência de um SLA unificado não constitui impedimento jurídico para o parcelamento.

93. A DMI manifesta preocupação com o risco de *vendor blame*²⁵, mas tal argumento não constitui fundamento jurídico para restringir o parcelamento, conforme entendimento já consolidado na jurisprudência do TCU (Súmula nº 247 e Acórdão 1782/2004 – Plenário)²⁶. O risco é plenamente gerenciável por meio de uma matriz clara de responsabilidades, atribuições compartilhadas, interfaces técnicas documentadas, testes obrigatórios, comitê de governança e penalidades. Em muitos casos, o parcelamento com gestão adequada reduz o *vendor blame*, ao invés de ampliá-lo; assim, não se configura causa válida para impedir a segregação de lotes.

94. A CLDF também confunde integração técnica (compatibilidade de interfaces) com estrutura contratual (organização administrativa). O fato de um produto

²⁵ *vendor blame* é o caso em que uma organização (cliente/contratante) culpa um fornecedor por um problema, quando na verdade o problema foi causado por: outro fornecedor, falta de coordenação entre fornecedores, responsabilidades mal definidas ou falha na gestão dos contratos.

²⁶ Súmula nº 247 - 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. https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*?NUMACORDAO:1782%20ANOACORDAO:2004%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc.%20NUMACORDAOINT%20desc/c

operar de forma integrada não impede sua contratação em lotes distintos. Novamente, o exemplo do Microsoft Office — produto integrado — demonstra que licenças, implantação, customização e treinamento podem ser contratados separadamente pela administração pública. Assim, a integração técnica do BRISK ou qualquer outra ferramenta não justifica a contratação unificada, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

95. A jurisdicionada reconhece que “consultorias nas disciplinas de gestão podem ser ministradas pelos setores competentes da própria CLDF”, admitindo a separabilidade da consultoria metodológica. Todavia, sustenta que o Item 3 — que inclui justamente essas disciplinas de gestão — deveria ser indissociavelmente contratado com o software. Tal contradição interna fragiliza a tese de indissociabilidade obrigatória. A tabela a seguir apresenta a descrição das atividades de treinamento presentes no Termo de Referência.

Tabela 3 - DESCRIÇÃO DETALHADA DAS ATIVIDADES

ITEM	SERVIÇO	PRODUTO	DETALHAMENTO DO SERVIÇO
01	Treinamento em gestão estratégica com o uso da plataforma de Apoio a Gestão.	Material Didático, Lista de Presença, certificados de participação	Treinamento com carga-horária de 8 hs, com o máximo de 20 participantes por turma, preferencialmente remoto. Ementa: Visão geral BSC; Parâmetros Básicos; Cadastro do Plano estratégico; Perspectiva do BSC; Temas; Objetivos Estratégicos; Indicadores estratégicos; Iniciativas, Programas e Projetos; Objetivos da área; Acompanhamentos; Relatórios e Painéis de Controle; Administradores; Segurança e Permissões.
02	Treinamento em gestão de portfólios com o uso da plataforma de apoio a gestão.	Material Didático, Lista de Presença, certificados de participação	Treinamento com carga-horária de 12 hs, com o máximo de 20 participantes por turma, preferencialmente remoto. Ementa: Visão Geral de Portfólios e demandas; Parâmetros Básicos; Configuração do portfólio; formulários; Cadastro de portfólios, Seleção, Avaliação e Priorização; Indicadores; Comitês; Simulações; Relatórios e Painéis de Controle; Administradores; Segurança e Permissões.
03	Treinamento em gestão de projetos com o uso da plataforma de apoio a Gestão.	Material Didático, Lista de Presença, certificados de participação	Treinamento com carga-horária de 16 hs, com o máximo de 20 participantes por turma, preferencialmente remoto. Ementa: Visão Geral de Programas e Projetos; Parâmetros básicos; ciclo de vida de projetos, Cadastro dos programas e projetos, EAP, Cronograma, recursos, custos, riscos, Documentos, comunicação, linhas de base, apontamentos, monitoramento e controle; indicadores; relatórios e painéis de controle.
04	Treinamento em gestão de processos com o uso da plataforma de apoio a Gestão.	Material Didático, Lista de Presença, certificados de participação	Treinamento com carga-horária de 12 hs, com o máximo de 20 participantes por turma, preferencialmente remoto. Ementa: Visão geral de processos; Ciclo de vida de Processos; Cadastro dos processos; Monitoramento e controle; Indicadores; Relatórios e Painéis de Controle.
05	Treinamento em Administração da plataforma de apoio a Gestão.	Material Didático, Lista de Presença, certificados de participação	Treinamento com carga-horária de 16 hs, com o máximo de 20 participantes por turma, preferencialmente remoto. Ementa: Criar perfis e permissões, criar fluxos de trabalho e formulários, cadastrar usuários, recursos corporativos, calendários, manter cadastros auxiliares e parâmetros.
06	Workshop.	Material Didático, Lista de Presença, certificados de participação	Workshop com carga-horária de 4 hs, com o máximo de 12 participantes por turma, preferencialmente remoto. Os workshops poderão envolver temáticas de gestão aplicado a ferramenta de apoio a gestão.

Fonte: Termo de Referência (Peça nº 2, fl. 60)

96. As descrições dessas atividades são genéricas e independentes de sistema, não se vinculando a um fornecedor específico de software. Uma consultoria especializada em gestão, por dominar metodologias e práticas estratégicas, pode executar tais atividades com maior eficiência e qualidade, sem prejuízo de que o próprio fabricante eventualmente concorra no lote correspondente.

97. O exemplo do Senado Federal ao contratar “Customização e Integração do Software BRISK com 4.000 horas de consultoria” não comprova a necessidade de contratação unificada. Ao contrário, demonstra a possibilidade de contratação de serviços que utilizam a plataforma sem impedir o parcelamento. Trata-se de uma escolha discricionária do órgão, conforme Lei nº 14.133/2021, art. 40, § 1º, não criando vinculação para outras instituições.

98. A restrição à competitividade deve ser fundamentada em impossibilidade técnica, impossibilidade legal ou inviabilidade comprovada. A CLDF não apresentou comprovação de nenhuma dessas hipóteses. Seus argumentos baseiam-se em alegações não comprovadas de indissociabilidade, em riscos gerenciáveis (que não constituem impedimento legal) e em exemplo não vinculante. Assim, no caso em análise, o parcelamento é legalmente permitido, tecnicamente viável e economicamente recomendado.

Parágrafo 46 da Informação nº 70/2025 – DIFTI

99. A DMI interpreta a “curva de aprendizado” como uma “despesa improdutiva”. Entretanto, o Item 3 não corresponde a uma consultoria genérica destinada a “aprender a usar a ferramenta”, mas sim a uma consultoria especializada em solução de mercado, voltada à parametrização, customização, integração e transferência de conhecimento. A distinção é fundamental: consultoria especializada, que já domina a ferramenta, executa atividades de maior valor agregado e com menores riscos. A DMI confunde “tempo de familiarização com a plataforma” com “capacitação técnica ainda não adquirida”, conceitos que são distintos. Um consultor experiente não necessita de meses de curva de aprendizado, pois aplica conhecimento previamente consolidado. Trata-se de aplicar expertise, não de aprendê-la. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 5º, estabelece os princípios da eficiência e da economicidade; a contratação de profissional especializado atende melhor a tais princípios do que o agrupamento obrigatório de serviços.

100. A própria DMI reconhece que “qualquer consultoria competente pode aprender a utilizá-la”. Se o aprendizado é possível e rápido, não há risco relevante de cronograma para consultoria especializada na plataforma. Não parece adequado sustentar simultaneamente que é possível aprender e, ao mesmo tempo, afirmar que o aprendizado torna o serviço temerário. Além disso, a competição entre empresas especializadas reduz ambos os riscos mencionados.

101. O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 determina a observância dos princípios da eficiência e da redução de dispêndios. O parcelamento favorece a competição entre fornecedores de serviços, enquanto o agrupamento obriga a empresa a aceitar um pacote completo mesmo quando o Item 3 não lhe seja vantajoso. Assim, o parcelamento atende de forma mais efetiva os próprios princípios invocados pela DMI.

102. Como se viu (§ 89, acima), o acordo de nível de serviço (SLA) integrado é instrumento de gestão, não estrutura contratual. Múltiplos fornecedores podem operar sob SLA unificado, desde que amparado por matriz de responsabilidades clara. A DMI não demonstrou que “SLA unificado exige agrupamento”; indicou apenas que seria desejável. Contudo, meros desejos não configuram impedimento jurídico à segregação, conforme art. 47, inciso II, e inciso III do §1º da Lei nº 14.133/2021.

Parágrafo 48 da Informação nº 70/2025 – DIFTI

103. Em relação ao parágrafo 48 da Informação nº 70/25 - DIFTI, que tratou de “Economia de Escala e Redução de Custos” e recomendou o parcelamento como forma de fomentar a competitividade, a DMI apresentou as seguintes alegações.

104. A DMI afirma que o Pregão Eletrônico SRP nº 90012/2025 alcançou economia global de 27,92%, uma vez que, dentre as propostas recebidas, houve redução do valor final nesse percentual. Sustenta, assim, que o procedimento “gerou expressiva economia ao erário e viabilizou preços mais baixos”. Além disso, destaca que treze empresas participaram do certame, o que, segundo o órgão, evidenciaria ampla competitividade e ausência de restrição.

105. A DMI entende que a economia de 27,92% no certame comprovaria que o agrupamento dos itens resultou em melhor preço. Contudo, tal conclusão não pode ser inferida apenas dos dados apresentados. A economia observada pode ter resultado de outros fatores, como estimativa inicial acima do valor de mercado, elevado volume total (que igualmente beneficiaria lotes separados), a competição entre fornecedores (que poderia ser mantida ou ampliada com o parcelamento) ou a redução de margem por fornecedores integrados.

106. A DMI não apresentou comparação crítica que responda à seguinte pergunta: “Qual seria a economia obtida caso os três itens fossem parcelados e disputados pelos mesmos potenciais concorrentes?”. Sem análise comparativa, não é possível afirmar que o agrupamento seja mais econômico que o parcelamento.

107. A DMI menciona a participação de “13 empresas”, porém, conforme já demonstrado nos parágrafos 56 a 84²⁷, a representatividade efetiva dessas empresas é significativamente inferior ao número absoluto informado.

108. As empresas participantes concorreram para um pacote integrado (software + manutenção + customização). Caso o Item 3 fosse parcelado, poderia haver um número maior de empresas especializadas interessadas. A DMI não possui dados que permitam responder a essa questão. Assim, a simples participação de treze empresas no modelo integrado não comprova que o agrupamento é a melhor solução — apenas que houve competição apesar do agrupamento.

109. A tabela apresentada pela DMI indica redução do valor da licença em 29,06%, mas demonstra também que o Item 2 (Manutenção) obteve economia significativamente menor, de apenas 8,97%.

110. Se maior volume necessariamente resultasse em melhor preço — como sustenta a DMI — seria esperado que o Item 2 tivesse economia proporcional à dos demais. A baixa redução (8,97%) indica que nem todos os itens agrupados se beneficiam da “economia de escala”. O parcelamento permitiria concentrar a disputa especialmente nos Itens 1 e 3, que possuem maior potencial de concorrência.

111. Assim, a economia de 27,92% na fase de lances do certame, não é suficiente para que a questão central seja respondida: se o parcelamento poderia gerar economia ainda maior.

112. Diante disso, conclui-se que as alegações da DMI não se sustentam, permanecendo aplicável o comando da Lei nº 14.133/2021, que prioriza a ampliação da competição e a segregação de itens sempre que tecnicamente possível.

Parágrafo 49 da Informação nº 70/2025 – DIFTI

113. O parágrafo 49 destaca que a eficiência na gestão contratual não se limita à quantidade de contratos, mas também à possibilidade de separação dos

²⁷ Análise dos parágrafos 29 e 31 da Informação nº 70/2025 – DIFTI.

objetos, permitindo uma fiscalização mais técnica e aprofundada por parte da jurisdicionada.

114. A DMI alega falta de recursos humanos (41 servidores e 2 consultores) para justificar o agrupamento. No entanto, o art. 47, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 determina o parcelamento sempre que tecnicamente viável, não admitindo sua dispensa por limitações administrativas. Se a estrutura interna é insuficiente, a solução adequada é o reforço de equipe — medida já prevista pela própria DMI — e não o descumprimento da legislação. Ademais, a DMI já administra 44 contratos com a mesma estrutura atual, de modo que a divisão do objeto em três lotes bem definidos poderia, inclusive, simplificar a gestão.

115. O problema identificado diz respeito à gestão e à estrutura administrativa, não ao parcelamento. As medidas apropriadas incluem o reforço de pessoal, automação do SLA, criação de comitê de governança e uso de ferramentas de fiscalização. O agrupamento não resolve a insuficiência de recursos organizacionais — apenas a mascara. A Administração deve organizar-se para cumprir a Lei, e não flexibilizá-la por conveniência interna.

Parágrafo 55/59 e 63 da Informação nº 70/2025 – DIFTI

116. Os parágrafos em exame tratam da divisão do Item 3 em dois outros lotes, em razão da natureza distinta de algumas atividades — de caráter pedagógico e didático, por um lado, e de Serviços de Apoio, Consultoria e Execução Metodológica, por outro.

117. Os §§ 65/68 da Informação nº 70/2025 – DIFTI tratam exclusivamente da aplicação de cota ME/EPP, e não do parcelamento em lotes. A análise referente à ME/EPP não impede a separação do Item 3 em dois lotes destinados a empresas de maior porte. A DMI confunde dois conceitos distintos, sem apresentar fundamento legal para essa vinculação.

118. Na mencionada informação, esta DIFTI verificou (§§ 55–59 e 63) a existência de distinção entre o Lote A (treinamento pedagógico) e o Lote B (consultoria metodológica) do Item 3, cada qual demandando competências completamente diferentes. A DMI não contestou essa distinção técnica; limitou-se a alegar que a separação fragilizaria a “coerência do parcelamento”, sem demonstrar risco efetivo.

119. Entende-se que o treinamento não interfere na plataforma a ser contratada, não gera releases, não exige integração sistêmica e, portanto, não há base técnica que justifique sua execução pelo mesmo fornecedor responsável pelo software. A DMI, equivocadamente, estende a eventual indivisibilidade dos Itens 1 e 2 (software e manutenção) para todo o contrato, sem amparo técnico ou jurídico válido.

120. O inciso II do art. 47 da Lei nº 14.133/2021 estabelece o parcelamento sempre que tecnicamente viável. A DMI não demonstrou inviabilidade técnica, risco concreto ou dependência operacional entre as atividades. A mera conveniência administrativa não constitui justificativa válida para afastar determinação legal expressa.

121. Os parágrafos 65 a 68, referentes à cota ME/EPP, não sustentam a rejeição do parcelamento. Assim, entende-se que as alegações da DMI não subsistem e que o parcelamento em três lotes, conforme proposto por esta DIFTI, é tecnicamente adequado e juridicamente obrigatório.

Parágrafo 76/78 da Informação nº 70/2025 – DIFTI

122. Quanto às alegações da DMI, verificam-se, mais uma vez, inconsistências nas afirmações apresentadas.

123. A Tabela 4 do ETP contém uma descrição de justificativas, porém a DIFTI considerou tais informações como insuficientes. O que se solicita — e que foi reiterado ao longo das diversas discussões constantes desta Informação — é a apresentação da memória de cálculo. É fundamental explicitar como foram

definidos, por exemplo, os “12 projetos estratégicos”: qual foi o critério adotado? Existem dados históricos que o embasem? Houve pesquisa junto aos gestores? Trata-se de uma estimativa? Qual a fundamentação técnica para a definição desse quantitativo? Tais elementos são indispensáveis para validar a necessidade apresentada.

124. O Acórdão TCU nº 2037/2019 reforça a relevância da memória de cálculo, registrando que.

Acórdão TCU nº 2037/2019

“a divulgação da memória de cálculo que justifique o quantitativo de esforço, o quantitativo de unidades de serviço e o fator de ponderação contribui para a ampliação da competição”

125. Há, ainda, equívoco conceitual na argumentação da DMI ao afirmar que a “economia de 28% prova que não houve superdimensionamento”. A economia refere-se à redução do preço final obtido no certame, enquanto o superdimensionamento diz respeito ao quantitativo de USTs, que pode exceder a real necessidade. Trata-se de conceitos distintos, e a existência de economia não elimina a possibilidade de superdimensionamento.

126. O que foi solicitado foi a fundamentação do quantitativo de 50.401 USTs. Assim, entende-se que as alegações da DMI não devem prosperar, recomendando-se a manutenção da exigência de apresentação da memória de cálculo.

Parágrafo 79 e 97 da Informação nº 70/2025 – DIFTI

127. Os §§ 79 e 97 tratam da pesquisa de preços e recomendam à jurisdicionada a reelaboração desse levantamento, em razão das inconsistências identificadas na atribuição de complexidade e na compatibilidade entre o valor estimado da UST e a respectiva planilha de custos e formação de preços.

128. A DMI informa que identificou, no Contrato nº 32/2024 do TCDF, o valor de UST de R\$ 318,00, mas optou por não incluí-lo na planilha por entender que isso elevaria o valor estimado de R\$ 265,00 para R\$ 299,00.

129. Entende-se que tal procedimento configura distorção metodológica: se o contrato do TCDF é público e similar, seu valor deve ser incluído na pesquisa — e não descartado por conveniência. A exclusão arbitrária de dado público viola os princípios de rastreabilidade e transparência exigidos pelo TCU, conforme o Acórdão nº 2037/2019, que afirma:

Acórdão TCU nº 2037/2019

“As pesquisas de preço realizadas (...) foram processadas em desrespeito à legislação aplicável a fim de que o resultado fosse favorável à contratação (...) Não é razoável admitir (...) sem a conivência dos servidores responsáveis pela seleção das empresas consultadas

(...) a divulgação da memória de cálculo que justifique o quantitativo de esforço, o quantitativo de unidades de serviço e o fator de ponderação contribui para a ampliação da competição”

130. A DMI reconhece a existência do dado, mas o exclui por não lhe ser conveniente. Tal procedimento não caracteriza pesquisa técnica imparcial, mas sim uma seleção enviesada de informações. Assim, entende-se correta a orientação da DIFTI pela elaboração de nova pesquisa de preços, sem exclusões arbitrárias de dados públicos.

Parágrafo 82/96 da Informação nº 70/2025 – DIFTI

131. Os §§ 82 a 96 abordam a estimativa do valor da UST e a aplicação dos fatores de multiplicação 1,5 e 2. Considerando que o ETP definiu a Unidade de Serviço Técnico (UST) como equivalente a 1 hora de serviço profissional de baixa complexidade, a aplicação desses fatores diretamente sobre os quantitativos de atividades mais complexas pode gerar distorções. Isso ocorre porque os coeficientes não refletem, necessariamente, os custos reais nem os salários de mercado dos profissionais necessários para a execução contratual,

comprometendo a fidedignidade dos quantitativos apresentados.

132. A DMI alega que a DIFTI teria interpretado equivocadamente a aplicação dos fatores de ponderação. Contudo, a argumentação da DMI demonstra que não foram compreendidos os cálculos apresentados pela DIFTI, os quais evidenciam que, para atividades complexas, a remuneração resultante não é compatível com o nível de qualificação exigido. Isso decorre da forma como os fatores foram aplicados e dos quantitativos do Catálogo de Serviços, gerando distorções que tornam a atividade simples proporcionalmente mais bem remunerada que a atividade complexa, conforme demonstrado no § 94 da Informação nº 70/2025 – DIFTI.

133. Na prática, o fornecedor tenderá a alocar profissionais de menor custo (analistas) nas atividades simples, remuneradas a R\$ 217,75/UST, e será desincentivado a alocar especialistas em atividades complexas, que remuneram apenas R\$ 110,81/UST. Nesse cenário, há um risco concreto de redução da qualidade: atividades complexas poderão ser executadas por profissionais menos qualificados, ao mesmo tempo em que a Administração pagará menos por um serviço que exige maior expertise. O modelo inverte os incentivos, prejudicando simultaneamente o contratante e o contratado.

134. A DMI argumenta que a DIFTI fundamenta sua análise em portaria que não integra o ordenamento interno da CLDF e que versa sobre serviços típicos de fábrica de software, distintos do objeto contratual em exame.

135. A portaria citada foi utilizada como referência salarial elaborada pelo Governo Federal para orientar a Administração Pública, apresentando valores reconhecidos como boas práticas para balizar contratações. Os perfis profissionais previstos — desenvolvedores, analistas, especialistas — são equivalentes aos necessários para execução do objeto deste certame, uma vez que envolvem desenvolvimento, manutenção ou sustentação de aplicações. Assim, embora a CLDF não esteja vinculada normativamente à portaria, sua utilização — assim como a do Guia Salarial Michael Page 2025²⁸ — é adequada e recomendável para compor a tabela de serviços e nortear a formação de preços. A falha metodológica decorre precisamente da ausência ou aplicação inadequada de qualquer parâmetro, resultando nas inconsistências apontadas nos parágrafos anteriores.

136. A alegação da DMI confunde dois níveis distintos: o operacional (como será calculado o pagamento: $R\$ 190,00 \times 24 \text{ USTs} = R\$ 4.560,00$) e o conceitual (se as 50.401 USTs estimadas estão corretas). A DMI está correta ao afirmar que o pagamento final será valor unitário $\times$ USTs executadas; entretanto, esse ponto não está em discussão. O problema identificado pela DIFTI não trata da economia ou da eficiência da licitação, mas sim de incoerências estruturais existentes na Tabela 2 do ETP²⁹.

137. Ao aplicar o fator de ponderação (2) diretamente sobre o número de horas (ex.: 120 horas complexas $\rightarrow$ 240 USTs equivalentes), a DMI criou uma distorção matemática. No caso, uma atividade complexa — que deveria ser melhor remunerada que uma atividade simples — resulta em um custo menor por hora (R\$ 110,81) do que uma atividade simples (R\$ 217,75). Essa inversão não decorre da dinâmica competitiva do certame, mas sim de uma falha estruturante na estimativa. A solução exige reelaborar a Tabela 2, preservando as horas reais (e não equivalentes) e aplicando os fatores sobre o valor da UST, e não sobre o quantitativo.

138. A distorção identificada na metodologia não reside apenas no cálculo final, mas na própria definição dos perfis profissionais e seus respectivos custos de

²⁸ O Guia Salarial Michael Page 2025 é um estudo de remuneração e tendências do mercado de trabalho brasileiro, publicado anualmente pela consultoria de recursos humanos Michael Page, que faz parte do PageGroup.

²⁹ Catálogo Detalhado de Serviços. Estudo Técnico Preliminar (Arquivo associado, fls. 125/126).

mercado, conforme detalhado no parágrafo 86 da Informação nº 70/2025 - DIFTI. A análise demonstrou que a diferença salarial real entre os profissionais aptos a executar tarefas de complexidade Simples, Mediana e Complexa é significativamente superior à proporção linear dos fatores (1.0, 1.5 e 2.0) adotados na Tabela 2.

139. Ao forçar o enquadramento desses custos de mercado díspares em uma métrica de UST única, cria-se uma incoerência contábil: para cobrir o custo real de um profissional Sênior (Complexa), o valor da UST precisaria ser artificialmente baixo (R\$ 110,81), enquanto para o profissional Júnior (Simples), o valor precisaria ser alto (R\$ 217,75).

140. Essa discrepância comprova que a atual modelagem de fatores é insuficiente para remunerar adequadamente a alta complexidade, exigindo não apenas o ajuste dos valores, mas a revisão da estrutura de cargos e o consequente recálculo das USTs totais da licitação.

141. Mesmo que a licitação resulte aparentemente econômica (ex.: R\$ 190,00 como menor lance), a estimativa inicial permanecerá estruturalmente incorreta, em desacordo com o Acórdão TCU nº 2037/2019, que estabelece:

Acórdão nº 2037/2019 – TCU Plenário

“9.1.3.10. o valor estimado e contratado deve ser compatível com a planilha de custo e formação de preço, que deverá ser elaborada na fase de planejamento da contratação, com o fito de calcular o valor estimado da contratação e estabelecido no Termo de Referência;”

142. Diante do exposto, consideram-se insuficientes as alegações da DMI, recomendando-se a adoção das medidas corretivas previstas nos itens II.c e II.d da Decisão nº 3897/2025, transcritas a seguir:

c) reelabore as estimativas de Unidade de Serviço Técnico (USTs), apresentando dados e memória de cálculo capazes de comprovar a real necessidade do quantitativo previsto, de forma a gerar rastreabilidade, transparência e razoabilidade da estimativa, evitando o superdimensionamento e sobrecustos, bem como redefina as atribuições do fator de ponderação de complexidade;

d) reelabore a pesquisa de preços considerando a reformulação do ETP e a revisão do fator de ponderação e complexidade das atividades de serviço definidas ou redefinidas, se for o caso, de forma a mitigar o risco de sobrepreço dos serviços;

Parágrafo 99/101 da Informação nº 70/2025 – DIFTI

143. A DMI alega que o TCDF teria recomendado a vedação de adesão à ARP com base exclusivamente na complexidade técnica, citando, para tanto, auditoria realizada em contrato supostamente idêntico da SEDET/DF. Entretanto, as inconsistências e irregularidades identificadas nessa contratação são públicas e estão disponíveis no sítio eletrônico do TCDF, podendo ser livremente consultadas. Assim, não procede a interpretação de que a recomendação teria se fundamentado apenas na complexidade técnica, quando o próprio processo citado contém achados que justificam restrições adicionais.

144. Importa esclarecer que a consulta e o exame de processos licitatórios que evidenciam irregularidades ou inconsistências constituem boas práticas de gestão pública, servindo como documentação de “lições apreendidas” a serem observadas pelos demais jurisdicionados, justamente para evitar a repetição dos mesmos equívocos em contratações futuras.

145. A alegação de que a DIFTI teria “mudado de critério” não procede. A manifestação prévia constante do Termo de Referência possuía caráter meramente preliminar e não substitui a análise técnica formal, a qual somente pode ocorrer após a publicação do edital, nos termos da Lei nº 14.133/2021. A Informação Técnica, contendo a análise completa, integra essa fase obrigatória

do processo. Assim, não houve mudança de entendimento, mas apenas o cumprimento das etapas procedimentais previstas em lei e em normativos do próprio TCDF. A DMI confunde manifestação preliminar com análise técnica formal.

Parágrafo 102 da Informação nº 70/2025 – DIFTI

146. A alegação apresentada pela DMI refere-se corretamente aos órgãos participantes da SRP, porém contém equívoco substancial quanto à compreensão de qual requisito legal é aplicável ao caso.

147. O Ato da Mesa Diretora nº 62/2023, em seu art. 6º, incisos I e II, regulamenta o procedimento administrativo que os órgãos participantes devem seguir — manifestar intenção, informar estimativas de consumo e indicar local de entrega. Trata-se, portanto, de requisito procedimental ou formal.

148. Contudo, a Lei nº 14.133/2021, em seus arts. 18, inciso I, e 25, exige simultaneamente que o órgão participante elabore documento de planejamento contendo demandas justificadas e alinhadas aos requisitos do Estudo Técnico Preliminar. Trata-se de requisito substantivo ou técnico, essencial para a validade da adesão ou da condição de partícipe de um procedimento licitatório.

149. A DMI limitou-se a mencionar o Ato da Mesa Diretora nº 62/2023, que trata apenas de aspectos procedimentais, quando deveria ter considerado também os normativos superiores aplicáveis — em especial a Lei nº 14.133/2021 e o próprio ETP — que disciplinam a conformidade técnica necessária à contratação.

150. O simples repasse do Ato da Mesa Diretora nº 62/2023 aos órgãos participantes não garante o cumprimento da exigência legal de compatibilidade com o ETP. Para atender plenamente ao arcabouço normativo, a DMI deveria ter emitido uma orientação técnica vinculando explicitamente os requisitos do item 1.8 do ETP (perfis profissionais), do item 1.4 (fatores de complexidade) e da Tabela 2 (catálogo de serviços) às justificativas de cada órgão, demonstrando a necessidade do quantitativo de USTs e dos níveis de complexidade demandados. Sem tal procedimento, não há conformidade com a Lei nº 14.133/2021.

151. Constata-se que a DMI não apresentou mecanismo formal de validação entre a demanda informada por cada órgão participante e os requisitos técnicos do ETP. No Termo de Referência (Peça nº 2, fl. 22), verifica-se que a IRP foi apenas consolidada em uma tabela, sem explicitação de critérios para validar se as demandas atendem ao ETP, se há checklist ou modelo técnico a ser preenchido pelos órgãos, ou quem é responsável por aprovar essa compatibilização. A DMI informa apenas que os órgãos “procuraram a área” e que foi repassado o Ato da Mesa Diretora nº 62/2023, o que não atende à exigência legal de conformidade técnica substantiva.

Parágrafo 103 da Informação nº 70/2025 – DIFTI

152. No § 103 da Informação nº 70/2025 – DIFTI, foi relatado que foram identificados documentos de Formalização de Demanda (DFD) e Estudos Técnicos Preliminares (ETP) apresentados por algumas unidades participantes, conforme tabela constante do referido parágrafo.

Órgão ou entidade participante	Manifestação de interesse	Documento de Formalização de Demanda	Estudo Técnico Preliminar
Junta Comercial do DF		2857/2859	2860/2878
Arquivo Público do DF		2798/2801	2802/2816
Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília – TCB	2776/2790		
Secretaria de Transporte e Mobilidade – SEMOB/DF	2683/2729		2730/2775
Secretaria de Estado de Economia do DF - SEEC/DF	Não consta	Não consta	Não consta

Fonte: § 103 da Informação nº 70/2025 – DIFTI

153. Observou-se que, no caso da Junta Comercial do DF e do Arquivo Público do DF, as manifestações de interesse estavam incluídas nos próprios Documentos de Formalização de Demanda. Já para a Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília (TCB) e para a Secretaria de Transporte e Mobilidade (SEMOB/DF), tais manifestações foram apresentadas separadamente. Essa heterogeneidade revela ausência de padronização na forma de apresentação dos documentos pelas unidades participantes.

154. Em relação à Secretaria de Estado de Economia do DF (SEEC/DF), não foram identificados documentos de manifestação de interesse, DFD ou ETP. Considerando que a determinação da Corte foi para que essa documentação fosse encaminhada pelas jurisdicionadas, entende-se que não há, neste momento, necessidade de considerações adicionais sobre o tema, uma vez que tais documentos ainda serão analisados no âmbito desta Informação.

Parágrafo 107 da Informação nº 70/2025 – DIFTI

155. A manifestação da DMI afirma que a DIFTI teria utilizado dados desatualizados referentes à força de trabalho da CLDF, informando o total de 1.949 servidores, número baseado nos dados de 2023 constantes do Relatório de Gestão – Prestação de Contas Anual do Governador. Alega, ainda, que o quantitativo atualizado é de 2.194 servidores, informação que será disponibilizada na mesma página institucional <<https://www.economia.df.gov.br/prestacao-de-contas-anual-do-governador>>.

156. Os dados utilizados pela DIFTI eram os dados disponíveis a época. Entende-se que a atualização é válida, mas não altera os posicionamentos expressos pela equipe técnica.

Parágrafo 109 e 111/112 da Informação nº 70/2025 – DIFTI

157. A DMI alega que a análise realizada pela DIFTI teria comparado “parte com o todo”, por supostamente desconsiderar o escopo ampliado do sistema proposto. Defende, ainda, que a comparação da plataforma Planview estaria restrita ao módulo de Gestão de Portfólio, por ser essa a funcionalidade destacada nos relatórios do Gartner.

158. Entretanto, nas respostas aos §§ 25 e 26 da Informação nº 70/2025 – DIFTI, foi demonstrado que o Planview possui todas as funcionalidades previstas no objeto deste certame. Da mesma forma, nas respostas ao § 27 da Informação nº 70/2025, foram listadas plataformas equivalentes, igualmente capazes de atender integralmente ao escopo definido e com versões de software disponíveis em língua portuguesa.

159. A DMI sustenta que o licenciamento perpétuo permitiria melhor aproveitamento de verbas de investimento, aliviando o caixa de custeio. Contudo, essa afirmação não se sustenta. Nas análises apresentadas nos §§ 29 e 31 da Informação nº 70/2025 – DIFTI, foram levantados os custos de licenciamento, manutenção e customização, evidenciando valores totais muito superiores ao custo isolado da licença perpétua, conforme tabela.

ITENS	1 ano	10 anos
Licença	R\$ 1.270.000	R\$ 1.270.000
Customização	R\$ 3.429.120	R\$ 34.291.200
Manutenção	R\$ 378.327	R\$ 3.783.270
total	R\$ 5.077.447	R\$ 39.344.470

160. A DMI defende, ainda, que o modelo SaaS apresenta diversos aspectos negativos e que o licenciamento perpétuo seria mais adequado, sobretudo para órgãos com menor número de servidores. Contudo, conforme demonstrado nas análises dos §§ 29 e 31 da mesma Informação, a comparação dos custos totais evidencia que a solução SaaS apresenta valores significativamente inferiores ao modelo de licenciamento perpétuo.

161. Outro aspecto relevante é o risco de obsolescência da plataforma sob

licenciamento perpétuo, normalmente observado em um período de 5 a 7 anos. O documento NIST³⁰ Special Publication 800-64 Rev. 2³¹ (referência de boas práticas adotada pelo Governo dos Estados Unidos) reforça que o avanço acelerado da tecnologia exige constante atualização, reforma ou migração de sistemas. Assim, o risco de obsolescência deve ser considerado no Estudo Técnico Preliminar, sobretudo quando comparado ao modelo SaaS, cujas atualizações são contínuas e inerentes ao serviço contratado.

162. Diante das lacunas persistentes na fundamentação técnica e legal das alegações da DMI — que não refutam de forma adequada as inconsistências apontadas pela DIFTI — recomenda-se a manutenção da suspensão do PE nº 90.012/2025 – CLDF. Mostra-se necessária a implementação das ações corretivas previstas no item II da Informação nº 70/2025 – DIFTI, a fim de assegurar conformidade com a legislação vigente, bem como elevar as possibilidades de sucesso da contratação.

Dos itens IV, V e VI da Decisão nº 3897/2025

163. A seguir, detalham-se os itens IV, V e VI da Decisão nº 3897/2025, bem como as providências necessárias para que sejam considerados integralmente cumpridos.

Decisão nº 3897/2025

IV. determinar à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal – SEEC/DF que apresente, no prazo de 10 (dez) dias úteis, a documentação de planejamento com demandas previamente planejadas e justificadas conforme os requisitos do Estudo Técnico Preliminar, de forma a fundamentar sua participação e evidenciar a compatibilização com o plano de contratações anual no planejamento da contratação prevista no edital do Pregão Eletrônico por SRP n.º 90012/2025-CLDF conforme estabelecem os arts. 18, inciso I, e 25 da Lei n.º 14.133/2021;

V. determinar à CLDF, à Junta Comercial do DF, ao Arquivo Público do DF, à Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília – TCB, à Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – Semob/DF e à SEEC/DF que apresentem, no prazo de 10 (dez) dias úteis, considerando o alto risco de ineficiência na aplicação de recursos públicos para aquisição de licença de software de gerenciamento de portfólio, evidências de prontidão organizacional para a adoção e implantação da solução desejada, conforme parágrafos 33/36 da Informação n.º 70/2025-DIFTI;(...)

VI. determinar à Junta Comercial do DF, ao Arquivo Público do DF, à TCB e à Semob/DF que revisem a documentação que motivou suas intenções de registro de preços ao presente certame, considerando a força de trabalho existente e as necessidades organizacionais, de forma a fundamentar um Estudo Técnico Preliminar consistente, contemplando as principais soluções de mercado, encaminhando ao TCDF documentação comprobatória, no prazo de 10 (dez) dias úteis;(...)" grifo nosso.

164. O item IV é direcionado exclusivamente à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal – SEEC/DF. Seu cumprimento se dá mediante a entrega da documentação de planejamento contendo demandas previamente planejadas e justificadas, de acordo com os requisitos do Estudo Técnico Preliminar, bem como a comprovação de compatibilização com o Plano de Contratações Anual relativo ao PE nº 90.012/2025 – CLDF.

165. Para o cumprimento do item V — que envolve seis jurisdicionadas — entende-se que cada unidade deve realizar duas avaliações distintas, contemplando os quadros dos §§ 34 e § 36 da Informação nº 70/2025 – DIFTI. O resultado combinado dessas duas avaliações não apenas identifica a prontidão organizacional mínima, mas também permite aferir a expectativa real de sucesso na adoção, implantação e uso efetivo da plataforma, conforme exigido pelo TCDF.

166. Em relação ao quadro do § 34 da Informação nº 70/2025 – DIFTI, cada

³⁰ <https://www.nist.gov/>

³¹ <https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/legacy/sp/nistspecialpublication800-64r2.pdf>

instituição deve avaliar, para cada requisito, o levantamento das informações necessárias ao preenchimento dos itens de verificação, apresentando as respectivas evidências de atendimento. Esse quadro, que pode ser estruturado em formato tabular, contempla requisitos básicos de prontidão organizacional — como existência de processos, estrutura mínima, governança, orçamento, equipe e tecnologias compatíveis — e busca responder à seguinte questão: a instituição possui condições mínimas para iniciar a adoção da solução?

167. Quanto ao quadro do § 36 da mesma Informação, cada unidade deve avaliar as diferentes dimensões de prontidão organizacional, definindo detalhadamente cada requisito, sua justificativa e os impactos associados à adoção da plataforma.

168. Importa destacar que essa avaliação não se limita à verificação de requisitos voltados à Gestão de Portfólio, mas abrange a maturidade de gestão de forma ampla, compatível com o escopo abrangente da plataforma prevista no certame. Nesse contexto, a análise busca responder se, uma vez adquirida a solução, a instituição conseguirá, de fato, utilizá-la, integrá-la, operá-la e extrair valor efetivo de suas funcionalidades.

169. Quanto ao item VI, aplicável às quatro jurisdições listadas, entende-se que cada unidade deve encaminhar ao TCDF a documentação que comprove a motivação da intenção de participar do registro de preços, incluindo avaliação sobre a adequação orçamentária ao sistema indicado pela licitante vencedora.

170. Considerando o quadro de estimativas do Termo de Referência do PE nº 90.012/2025 (Peça nº 2, fl. 22) e os valores obtidos no certame para licença, manutenção e customização — conforme §§ 73 a 75 desta informação — os custos estimados por órgão participante para períodos de 1 ano e 10 anos são os seguintes.

Órgãos que responderam à IRP	Licença	Manutenção	Customização	Custo Total para 1 ano	Custo Total para 10 anos
Junta Comercial do DF	1.270.000,00	378.327,00	506.737,68	2.155.064,68	10.120.646,79
Arquivo Público do DF	1.270.000,00	378.327,00	618.726,16	2.267.053,16	11.240.531,62
Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília – TCB	1.270.000,00	378.327,00	500.750,45	2.149.077,45	10.060.774,45
Secretaria de Transporte e Mobilidade - SEMOB/DF	1.270.000,00	378.327,00	1.329.097,82	2.977.424,82	18.344.248,19
Secretaria de Estado de Economia do DF - SEEC/DF	1.270.000,00	378.327,00	2.449.322,83	4.097.649,83	29.546.498,31
CLDF	1.270.000,00	378.327,00	3.429.120,00	5.077.447,00	39.344.470,00

Fonte: ComprasGovernamentais³², estimativa proporcional de customização em relação ao total estimado de UST's de cada unidade conforme padrão adotado nos §§ 73/75.

171. Esses valores contemplam somente licenciamento, manutenção anual e customização necessária para adequação da solução. Não incluem os serviços de treinamento e de apoio previstos na tabela de serviços.

172. Para orientar o cumprimento da decisão, apresenta-se abaixo um roteiro de análise (checklist) a ser utilizado como apoio pelos jurisdicionados.

Revisão da Motivação Original

Passo	Ação
☐	Localizar a documentação que fundamentou a intenção original de adesão ao registro de preços.

³² <https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=97400405900122025>

- ☐ Revisar a justificativa da necessidade, os quantitativos e o dimensionamento para garantir que permanecem atuais e adequados.

- ☐ Verificar se foram consideradas outras alternativas para o atendimento da demanda.

Análise da Força de Trabalho Existente**Passo****Ação**

- ☐ Mapear o quadro de servidores e suas competências técnicas nas áreas que seriam impactadas pela contratação.
- ☐ Identificar lacunas de conhecimento ou capacidade que justifiquem a demanda por serviços externos.
- ☐ Avaliar se a equipe possui capacidade operacional para utilizar e gerenciar a solução pretendida.

Análise das Necessidades Organizacionais**Passo****Ação**

- ☐ Mapear os processos internos que justificam e serão impactados pela contratação.
- ☐ Registrar as limitações técnicas e de negócio que a contratação visa solucionar.
- ☐ Demonstrar o alinhamento entre a necessidade real e os objetivos estratégicos da instituição.
- ☐ Avaliar a prontidão da organização (infraestrutura, orçamento e governança) para absorver a solução.

Reelaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) Consistente**Passo****Ação**

- ☐ Problema: Descrever claramente a necessidade e os impactos negativos de sua não resolução.
- ☐ Soluções de Mercado: Apresentar um quadro comparativo com as principais soluções de mercado, demonstrando vantagens, desvantagens e riscos.
- ☐ Justificativa: Explicar por que as alternativas foram descartadas e fundamentar a escolha da solução proposta.
- ☐ Requisitos: Definir os requisitos técnicos e de negócio mínimos para atender à demanda, em conformidade com a Lei 14.133/2021.
- ☐ Preços: Anexar pesquisa de preços com identificação clara dos itens, quantidades e condições comerciais.

E. Consolidação da Documentação Comprobatória**Passo****Ação**

- ☐ Elaborar um relatório consolidado da análise da força de trabalho e das necessidades organizacionais.
- ☐ Arquivar a versão final e consistente do Estudo Técnico Preliminar (ETP), incluindo os comparativos e a pesquisa de preços.
- ☐ Reunir todos os documentos que comprovam a revisão e a análise efetuada.

F. Encaminhamento ao TCDF**Passo****Ação**

☐ Consolidar toda a documentação comprobatória em um único processo.

☐ Encaminhar oficialmente ao TCDF, atentando-se ao cumprimento do prazo fixado na decisão.

Da manifestação da Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília – TCB

173. Inicialmente, a TCB solicita dilação de prazo para cumprimento das determinações contidas no Despacho Singular nº 588/2025 – GDCIM (Peças nº 25 e 26), tendo sua manifestação sido recepcionada por meio do Processo SEI nº 00095-00001546/2025-88³³.

174. No processo SEI encaminhado pela TCB, consta o Ofício nº 1049/2025 – TCB/PRES, de 21.10.2025, informando que a resposta ao Despacho foi elaborada pela Unidade de Tecnologia da Informação da TCB, conforme documentos constantes às folhas 92 a 97.

Do mérito

175. Quanto ao item V da Decisão nº 3897/2025, verifica-se que a TCB não fez qualquer referência aos quadros previstos nos §§ 34 e 36, tampouco mencionou o conteúdo disposto nos §§ 33 a 36 da Informação nº 70/2025 – DIFTI, embora tais elementos constituam requisito expresso para a avaliação de prontidão organizacional.

176. A jurisdicionada menciona a existência de uma memória de cálculo referente ao Item 3 – Serviços Técnicos Especializados, afirmando que contempla hipóteses de dimensionamento, perfis profissionais, esforços unitários (em horas), fatores de complexidade e UST, com o objetivo de garantir transparência e governança do consumo sob demanda.

177. De forma equivocada, a TCB sustenta que o modelo de fornecimento baseado na combinação de licenciamento perpétuo, suporte/atualizações e serviços sob demanda (UST) permitiria pagar apenas pelo efetivamente utilizado, mitigaria riscos de descontinuidade e evitaria escalada de custos típica de modelos SaaS. Aduz, ainda, que a disponibilização do código-fonte — ou, alternativamente, a adoção de mecanismo de escrow — seria requisito relevante para assegurar transparência, continuidade, portabilidade e preservação da memória institucional, sobretudo diante da natureza essencial do serviço prestado.

178. Entretanto, o licenciamento perpétuo implica dispêndio inicial elevado, custos contínuos de manutenção e elevados custos de customização, conforme demonstrado nos §§ 170 e 171 desta Informação, além de estar sujeito à obsolescência tecnológica em horizonte estimado entre cinco e sete anos, aumentando riscos operacionais e de segurança. Por esse motivo, o ETP deve obrigatoriamente avaliar todas as alternativas de contratação, considerando que qualquer modalidade de licenciamento envolve riscos específicos que precisam ser analisados à luz das características institucionais de cada jurisdicionada.

179. Embora as informações apresentadas não constituam, por si só, uma memória de cálculo, elas representam sua base inicial. Esses elementos são essenciais por contemplarem a definição do escopo, a quantificação da demanda e a justificativa da necessidade, demonstrando — com apoio em normativos, decisões e evidências — a origem da demanda institucional.

180. A TCB não apresentou fundamentações relativas ao conteúdo dos quadros consignados nos §§ 33 e 36 da Informação nº 70/2025 – DIFTI, que evidenciem sua prontidão organizacional para a adoção e implantação da solução desejada, tampouco apresentou documento que motive suas intenções de registro de preços relacionadas ao certame em exame, considerando a força de trabalho existente e as necessidades organizacionais, de forma a embasar um Estudo

³³ Arquivo associado 00095-000015462025-88.pdf.

Técnico Preliminar consistente e contemplando as principais soluções de mercado.

181. As informações prestadas pela TCB não são suficientes para considerar atendidos os itens V e VI da Decisão nº 3.897/2025. Assim, entende-se necessário reiterar tais determinações e recomendar que a TCB observe os esclarecimentos constantes nos §§ 163 a 172 desta Informação, além das exigências já estabelecidas na própria Decisão nº 3.897/2025, como subsídios para seu integral cumprimento.

Da manifestação da Junta Comercial, Industrial e Serviços do Distrito Federal

182. A Junta Comercial encaminhou sua manifestação, a qual foi recepcionada por meio do Processo SEI nº 00600-000128242025-11³⁴.

183. No Ofício nº 1225/2025 – JUCIS-DF/PRESI, constante do referido processo SEI, a jurisdicionada informa que a equipe de planejamento se manifestou por meio do Despacho JUCIS-DF/PRESI/UGEP/GINPP, apresentando as evidências de prontidão organizacional e os esclarecimentos técnicos relativos à adesão à IRP conduzida pela CLDF, dentro do prazo legal. A referida resposta encontra-se às folhas 94 a 96 do mencionado processo SEI.

Do mérito

184. No ofício citado no parágrafo anterior, a Junta Comercial alega que, “como evidências de prontidão, a JUCIS-DF apresenta o Documento de Formalização da Demanda (DFD) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP) já elaborados, os quais contemplam a definição do problema, os objetivos, os resultados esperados, os requisitos e a forma de fornecimento, todos devidamente alinhados ao planejamento institucional. Esses instrumentos demonstram viabilidade e aderência ao escopo integrado da IRP, afastando a limitação de análise a relatórios privados de um único segmento (SPM), por não refletirem a totalidade do objeto.” Entretanto, tais documentos não evidenciam a prontidão organizacional prevista nos §§ 33 a 36 da Informação nº 70/2025 – DIFTI.

185. No processo SEI nº 00001-00010568/2025-77³⁵, disponibilizado como arquivo associado ao presente processo, encontram-se o DFD³⁶ e ETP³⁷ da JUCIS-DF. Verifica-se, contudo, que o ETP apresenta, de forma restritiva, apenas três alternativas de cenário — manutenção da situação atual, desenvolvimento interno de sistema pela própria Junta Comercial ou adesão ao Registro de Preços da CLDF — quando também deveria contemplar outras alternativas de aquisição, incluindo diferentes modalidades de licenciamento de software, conforme exigido pela Lei nº 14.133/2021 para a adequada comparação de soluções de mercado.

186. A Junta Comercial não apresentou qualquer documentação relativa ao conteúdo dos quadros consignados nos §§33 e 36 da Informação nº 70/2025 – DIFTI, que evidencie sua prontidão organizacional para a adoção e implantação da solução desejada, tampouco apresentou documento que motive suas intenções de registro de preços relacionadas ao certame em exame, considerando a força de trabalho existente e as necessidades organizacionais, de forma a embasar um Estudo Técnico Preliminar consistente e contemplando as principais soluções de mercado.

187. Dessa forma, as informações prestadas pela Junta Comercial não são suficientes para considerar atendidos os itens V e VI da Decisão nº 3.897/2025. Assim, entende-se necessário reiterar essas determinações e recomendar que

³⁴ Arquivo associado 00600-000128242025-11.pdf.

³⁵ Arquivo Associado é o Arquivo do link de acesso direto – CLDF - Processo SEI nº 00001-00010568/2025-77 do Edital PE nº 90.012/2025 CLDF (0000100010568_202577.pdf)

³⁶ arquivo associado 0000100010568_202577.pdf, fls. 2857/2859.

³⁷ arquivo associado 0000100010568_202577.pdf, fls. 2860/2878.

sejam observados os esclarecimentos constantes nos §§ 163 a 172 desta Informação, além das exigências já previstas na própria Decisão nº 3.897/2025, como subsídios ao integral cumprimento das obrigações impostas pelo Tribunal.

Da manifestação do Arquivo Público do Distrito Federal

188. O Arquivo Público do DF encaminhou sua manifestação que foi recepcionada por meio do Processo SEI nº 00600-000128262025-18³⁸.

189. No Ofício nº 299/2025 – ARP/DF/GAB, constante do referido processo SEI, a jurisdicionada apresenta os esclarecimentos sobre evidências de prontidão organizacional e os outros esclarecimentos. A referida resposta encontra-se às folhas 145 a 155 do mencionado processo SEI.

Do mérito

190. No ofício citado no parágrafo anterior, o Arquivo Público do Distrito Federal afirma que, como evidências de prontidão, apresenta o DFD³⁹ e o ETP⁴⁰ já elaborados, os quais contemplariam a definição do problema, objetivos, resultados esperados, requisitos e forma de fornecimento, alinhados ao planejamento institucional. Aduz que tais instrumentos demonstrariam viabilidade e aderência ao escopo da IRP, afastando limitações decorrentes da análise baseada em relatórios privados de um único segmento. Entretanto, esses documentos não evidenciam a prontidão organizacional prevista nos §§33 a 36 da Informação nº 70/2025-DIFTI.

191. No processo SEI nº 00001-00010568/2025-77⁴¹, disponível neste processo em arquivo associado, encontra-se o DFD⁴² e ETP⁴³. O ETP, de forma restritiva, apresenta apenas três alternativas de cenários – Licitação própria de pequeno porte (ArPDF), Ingresso como participante na IRP da CLDF ou Postergar/Não contratar – quando também deveria apresentar alternativas de aquisição de diferentes tipos de licenciamento de software.

192. O Arquivo Público do DF não apresentou fundamentações relativas ao conteúdo dos quadros consignados nos §§33 e 36 da Informação nº 70/2025 – DIFTI, que evidenciem sua prontidão organizacional para a adoção e implantação da solução desejada, tampouco apresentou documento que motive suas intenções de registro de preços relacionadas ao certame em exame, considerando a força de trabalho existente e as necessidades organizacionais, de forma a embasar um Estudo Técnico Preliminar consistente e contemplando as principais soluções de mercado.

193. Dessa forma, as informações prestadas pelo Arquivo Público do DF não são suficientes para considerar atendidos os itens V e VI da Decisão nº 3.897/2025. Assim, entende-se necessário reiterar essas determinações e recomendar que sejam observados os esclarecimentos constantes nos §§ 163 a 172 desta Informação, além das exigências já previstas na própria Decisão nº 3.897/2025, como subsídios ao integral cumprimento das obrigações impostas pelo Tribunal.

Da manifestação da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal

194. A Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal encaminhou sua manifestação que foi recepcionada por meio do Processo SEI nº 00600-000128422025-01⁴⁴.

195. No Ofício nº 9352/2025 - SEEC/GAB, constante do referido processo SEI, a jurisdicionada informa dos esclarecimentos nos documentos presentes neste

³⁸ Arquivo associado 00600-000128262025-18.pdf.

³⁹ arquivo associado 0000100010568_202577.pdf, fls. 2798/2801.

⁴⁰ arquivo associado 0000100010568_202577.pdf, fls. 2802/2816.

⁴¹ Arquivo Associado é o Arquivo do link de acesso direto – CLDF - Processo SEI nº 00001-00010568/2025-77 do Edital PE nº 90.012/2025 CLDF (0000100010568_202577.pdf)

⁴² arquivo associado 0000100010568_202577.pdf, fls. 2798/2801.

⁴³ arquivo associado 0000100010568_202577.pdf, fls. 2802/2816.

⁴⁴ Arquivo associado 00600-000128422025-01.pdf.

mesmo processo SEI que estão disponíveis as folhas 168 a 170.

Do mérito

196. No ofício citado no parágrafo anterior, a Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal menciona os instrumentos de planejamento — Planejamento Estratégico da Instituição, Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação 2023-2026, Estudo Técnico Preliminar e Plano de Contratações Anual — consignados no processo SEI⁴⁵ supracitado. Afirma ainda que não lhe compete interferir na metodologia de análise de viabilidade técnica adotada pelo órgão gerenciador, cabendo-lhe apenas garantir a consonância de sua participação com o planejamento interno e os normativos vigentes, o que, segundo a Secretaria, estaria comprovado.

197. Acrescenta que estaria “demonstrado que a contratação proposta encontra-se ancorada em planejamento e governança de TIC (Anexos 2 e 3 – Plano Orçamentário de TIC Estimado do PDTIC), o que assegura rastreabilidade, previsibilidade e compatibilidade com a capacidade institucional da SEEC, para execução por fases curtas e entregas incrementais”.

198. Contudo, verifica-se equívoco na interpretação da Decisão da Corte vez que os documentos mencionados não evidenciam a prontidão organizacional prevista nos §§33 a 36 da Informação nº 70/2025-DIFTI.

199. No processo SEI nº 00001-00010568/2025-77⁴⁶, juntado aos autos, encontra-se o DFD⁴⁷ e o ETP⁴⁸. O ETP, de forma restritiva, apresenta apenas três alternativas de cenários – Plataforma Integrada (estratégia–portfólios–projetos–processos–riscos), Conjunto (“mosaico”) de aplicações isoladas (BPM + PMO/portfólios + riscos + tarefas/projetos) ou SaaS por usuário focado apenas em SPM – no entanto, não apresenta quais soluções de mercado poderiam atender a necessidade e nem avaliação de Custo Total de Propriedade (TCO).

200. A SEEC não apresentou fundamentações relativas ao conteúdo dos quadros consignados nos §§33 e 36 da Informação nº 70/2025 – DIFTI, que evidenciem sua prontidão organizacional para a adoção e implantação da solução desejada, tampouco apresentou documento que motive suas intenções de registro de preços relacionadas ao certame em exame, considerando a força de trabalho existente e as necessidades organizacionais, de forma a embasar um Estudo Técnico Preliminar consistente e contemplando as principais soluções de mercado.

201. Diante disso, conclui-se que as informações prestadas pela SEEC não são suficientes para considerar atendidos os itens IV e V da Decisão nº 3.897/2025. Assim, mostra-se necessária a reiteração das determinações, recomendando à Corte que determine à SEEC, no prazo de 30 (trinta) dias, a revisão da documentação que motivou suas intenções de registro de preços no certame, considerando a força de trabalho existente e as necessidades organizacionais, de modo a fundamentar um Estudo Técnico Preliminar consistente, contemplando as principais soluções de mercado e encaminhando a documentação comprobatória. Sugere-se, ainda, que sejam observados os esclarecimentos constantes nos §§154 a 163 desta Informação.

Da manifestação da Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal

202. A Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal encaminhou sua manifestação, recepcionada no Processo SEI nº 00600-

⁴⁵ Processo SEI nº 00600-000128422025-01.

⁴⁶ Arquivo Associado é o Arquivo do link de acesso direto – CLDF - Processo SEI nº 00001-00010568/2025-77 do Edital PE nº 90.012/2025 CLDF (0000100010568_202577.pdf)

⁴⁷ arquivo associado 0000100010568_202577.pdf, fls. 2798/2801.

⁴⁸ arquivo associado 0000100010568_202577.pdf, fls. 2802/2816.

000128482025-70⁴⁹.

203. No Ofício nº 4633/2025 – SEMOB/GAB, constante do referido processo, foram apresentados esclarecimentos sobre as evidências de prontidão organizacional, complementados pela Nota Técnica nº 5/2025 – SEMOB/SUTINF/CTI/DIGSIN, disponível às folhas 170 a 181.

Do mérito

204. No processo SEI nº 00001-00010568/2025-77⁵⁰, juntados aos autos, encontra-se a Manifestação de Interesse⁵¹ e o ETP⁵². Embora o ETP relate a existência de diversas soluções de mercado, apresenta apenas três alternativas de cenário (Microsoft Project Online, Microsoft Project & PPM on-premises e Oracle Primavera), sem optar por uma delas e sem justificar. Em seguida, avalia o custo total de propriedade da solução selecionada pela CLDF e apresenta pesquisa de preços. Assim, entendemos que o ETP apresenta inconsistências.

205. Em resposta à Decisão nº 3897/2025, verifica-se que a SEMOB foi a única a apresentar considerações relativas às tabelas dos §§33 e 36 da Informação nº 70/2025-DIFTI (item V), além de realizar revisão da documentação que motivou sua intenção de registro de preços, contemplando força de trabalho e necessidades organizacionais, conforme exigido no item VI.

206. A tabela apresentada na Nota Técnica reproduz todos os itens previstos nos §§33 e 36; contudo, trata-se de resposta predominantemente descritiva, sem a apresentação de documentos comprobatórios que evidenciem maturidade mínima das práticas declaradas.

207. Observa-se que, para praticamente todos os 16 itens de verificação do §33, a SEMOB declara inexistência de processos, estruturas ou metodologias (“não há formalização”, “não há centralização”, “não há estruturação”, “não há modelo ponderado”, “não há processo unificado”, “não há plano estruturado”, “não há metodologia”, “não foi estabelecida responsabilidade”, entre outros).

208. As poucas evidências positivas mencionadas referem-se a documentos já existentes, como o PDTI, mapa estratégico e planos setoriais, além da atuação do Comitê Interno de Governança. Tais documentos, entretanto, não atendem aos requisitos específicos listados na tabela do §33, revelando adesão mínima às práticas exigidas.

209. Quanto à tabela de “Dimensão da Prontidão Organizacional” (§35⁵³), observa-se que, embora a SEMOB reconheça a necessidade de melhorias, as lacunas permanecem significativas. As justificativas apresentadas mencionam iniciativas isoladas e notas técnicas, mas não comprovam a existência de processos consolidados.

210. A jurisdicionada aponta apoio da alta gestão, infraestrutura tecnológica adequada e avanços iniciais em governança de dados; entretanto, requisitos como prontidão para mudança, definição de métricas de valor, mecanismos de monitoramento contínuo e integração efetiva de processos não são acompanhados de evidências concretas, apenas de declarações de intenção.

211. Assim, a manifestação da SEMOB demonstra um elevado risco de insucesso, uma vez que a própria instituição admite não possuir processos formais, governança estruturada, métodos de priorização, mecanismos de realocação de recursos, gestão da mudança, mensuração de valor ou ciclo de aprendizado — elementos que são requisitos centrais dos §§33 e 35. As evidências positivas citadas não são suficientes para suprir tais lacunas.

⁴⁹ Arquivo associado 00600-000128482025-70.pdf.

⁵⁰ Arquivo Associado é o Arquivo do link de acesso direto – CLDF - Processo SEI nº 00001-00010568/2025-77 do Edital PE nº 90.012/2025 CLDF (0000100010568_202577.pdf)

⁵¹ arquivo associado 0000100010568_202577.pdf, fls. 2683/2729.

⁵² arquivo associado 0000100010568_202577.pdf, fls. 2730/2775.

⁵³ Da Informação 70/2025.

212. Quanto ao item V da Decisão nº 3897/2025, conclui-se que a SEMOB não apresentou evidências de prontidão organizacional. Houve apenas declarações de inexistência de práticas ou menções genéricas a documentos que não atendem aos critérios exigidos.

213. Para cumprir esse item, seria necessário apresentar documentos que comprovassem objetivamente as práticas descritas nos 16 requisitos do §33, incluindo processos formais de gestão de demandas; regimentos e atas de comitês de priorização; modelos de priorização aplicados; repositório de portfólio com relatórios; documentação de limitações e dependências; planos de alocação e realocação de recursos; plano de entregas validado; atas de reuniões de acompanhamento; metodologia de gestão da mudança; planos de comunicação; definição de papéis; mecanismos de monitoramento de capacidade; metodologia de medição de valor; responsáveis designados; e relatórios de lições aprendidas.

214. Quanto ao item VI da Decisão nº 3.897/2025, a SEMOB informou possuir cerca de 542 servidores e terceirizados, utilizando esse quantitativo para justificar a necessidade de apoio técnico externo diante do volume de demandas e número de usuários potenciais da solução.

215. Todavia, não foram apresentados documentos que comprovassem a efetiva revisão da documentação que motivou a intenção de registro de preços, tampouco a reelaboração do Estudo Técnico Preliminar. O ETP permanece inadequado e carece de análise atualizada de força de trabalho, avaliação das necessidades organizacionais, comparativo consistente de soluções de mercado e pesquisa de preços completa.

216. Assim, considerando a evidência de que a SEMOB, no momento, não possui prontidão organizacional suficiente para obter proveito da solução objeto do certame, sugere-se determinar que a jurisdicionada seja excluída do rol de partícipes do PE nº 90.012/2025 – CLDF, bem como envide esforços para aprimorar seus processos de trabalho.

Da manifestação da CLDF sobre o item V da Decisão nº 3897/2025

217. Em toda a documentação encaminhada pela CLDF, não se identificou qualquer referência ao conteúdo disposto nos §§ 33 a 36 da Informação nº 70/2025 – DIFTI, não tendo sido possível evidenciar se a jurisdicionada possui prontidão organizacional suficiente para se aproveitar da licitação que está promovendo.

218. Dessa forma, forçoso reiterar a determinação, vez que a ausência das estruturas e processos organizacionais debatidos na citada informação elevam significativamente o risco de insucesso da contratação.

Conclusão

219. Diante do exame realizado no instrumento convocatório e respectivos anexos, identificaram-se irregularidades/ilegalidades que representam óbice ao prosseguimento do certame.” (grifos originais)

Ao final, foram apresentadas as seguintes propostas à colenda Corte de Contas:

- “I. tomar conhecimento:
 - a. do Despacho - TCB/PRES/UTINF (peça 25) e do Ofício nº 1027/2025 – TCB/PRES (peça 26);
 - b. da cópia dos Processos SEI nos 00001-00041580/2025-23, 00001-00043574/2025-19, 00095-00001546/2025-88, 00600-000128242025-11, 00600-000128262025-18, 00600-000128422025-01 e 00600-000128482025-70 (Arquivos Associados);
 - c. da Informação nº 83/2025 – DIFTI;
- II. considerar insubsistentes as alegações apresentadas pela Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF e, com fulcro no art. 277 do RI/TCDF,

manter a suspensão cautelar do PE nº 90.012/2025 – CLDF para que a jurisdicionada adote as seguintes providências:

- a. reelabore o Estudo Técnico Preliminar de forma a apresentar na análise de cenários um levantamento de soluções, considerando o Custo Total de Propriedade de cada uma delas, contemplando os requisitos definidos no art. 11 da Instrução Normativa SGD/ME nº 94/22;
- b. estabeleça o parcelamento do objeto em lotes, em um lote para o item 1 e 2, e desmembre o item 3 em dois ou mais lotes, conforme a natureza dos serviços distintos, como serviços de treinamento e serviços de apoio/consultoria metodológica, para otimizar a contratação pública e em benefício da ampla competitividade;
- c. reelabore as estimativas de Unidade de Serviço Técnico (UST's) apresentando dados e memória de cálculo capazes de comprovar a real necessidade do quantitativo previsto, de forma a gerar rastreabilidade, a transparência e a razoabilidade da estimativa, evitando o superdimensionamento e sobrecustos e redefinição das atribuições do fator de ponderação de complexidade;
- d. reelabore a pesquisa de preços considerando a reformulação do ETP e a revisão do fator de ponderação e complexidade das atividades de serviço definidas ou redefinidas, se for o caso, de forma a mitigar o risco de sobrepreço dos serviços;
- III. Em decorrência do item II acima, considerar não atendidos os itens da Decisão nº 3.897/2025;
- IV. reiterar à Câmara Legislativa do DF, Junta Comercial do DF, ao Arquivo Público do DF, à Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília – TCB e à SEEC/DF o cumprimento do item V da Decisão nº 3897/2025 no prazo de 30 (trinta) dias;
- V. reiterar à Junta Comercial do DF, ao Arquivo Público do DF e à TCB o cumprimento do item VI da Decisão nº 3897/2025, no prazo de 30 (trinta) dias, recomendando a observância dos esclarecimentos constantes dos §§ 163 a 172 da Informação nº 83/2025 - DIFTI;
- VI. considerar insuficientes os esclarecimentos prestados pela Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal – SEEC/DF quanto ao cumprimento do item IV da Decisão nº 3897/202 e determinar que a SEEC revise a documentação que motivou suas intenções de registro de preços ao certame sob exame, considerando a força de trabalho existente e as necessidades organizacionais, de forma a fundamentar um Estudo Técnico Preliminar consistente, contemplando as principais soluções de mercado, encaminhando ao TCDF documentação comprobatória no prazo de 30 (trinta) dias, recomendando a observância dos esclarecimentos constantes dos §§ 163 a 172 da Informação nº 83/2025 - DIFTI;
- VII. considerando a evidência de que a SEMOB, no momento, não possui prontidão organizacional suficiente para obter proveito da solução objeto do certame, sugere-se determinar que a jurisdicionada seja excluída do rol de partícipes do PE nº 90.012/2025 – CLDF, bem como envide esforços para aprimorar seus processos de trabalho;
- VIII. o encaminhamento de cópia da Informação nº 83/2025 – DIFTI, do Relatório/Voto condutor e da Decisão que vier a ser proferida à CLDF, à Junta Comercial do DF, ao Arquivo Público do DF, à Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília – TCB, à Secretaria de Transporte e Mobilidade – SEMOB/DF e à Secretaria de Estado de Economia do DF - SEEC/DF e ao Pregoeiro;
- IX. autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada para os devidos fins.”

As análises e as sugestões ofertadas pelo Auditor de Controle Externo mereceram a concordância do diretor da Divisão de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Difti/TCDF (e-DOC 69A2881E) e do titular da Secretaria de Fiscalização Especializada – Sespe/TCDF (e-DOC D14A7589).

Considerando que o Pregão Eletrônico n.º 90012/2025 está suspenso por força de decisão deste Tribunal, e considerando que, de acordo com o art. 79 c/c art. 296 do RI/TCDF, a próxima sessão plenária ocorrerá somente dia 21.01.2026, faz-se necessário deliberar por intermédio de despacho singular, com esboço nos arts. 40 da LO/TCDF e 277 do RI/TCDF.

Observo que, após a manifestação da CLDF (órgão licitante) e das demais jurisdicionadas interessadas (SEEC/DF, Semob/DF, Junta Comercial do Distrito Federal, Arquivo Público do Distrito Federal e TCB), os exames empreendidos pela Divisão de Fiscalização de Tecnologia da Informação desta Corte indicam, ainda, a existência de falhas no processo de contratação, a exemplo das listadas a seguir, em apertada síntese, sem prejuízo do inteiro teor da instrução supratranscrita:

1. Estudo Técnico Preliminar (ETP) insuficiente, pois não especifica fabricantes/soluções aderentes; a reunião com a SYDLE ONE não supre análise técnica nem comprova aderência ao objeto; falta análise comparativa estruturada de alternativas de mercado conforme preceitua a Lei n.º 14.133/2021;
2. restrição à competitividade pelo modelo de licenciamento adotado: exigência de entrega integral de código-fonte em software proprietário com licença perpétua não é usual e pode reduzir o universo de fornecedores e elevar riscos operacionais e contratuais;
3. Custo Total de Propriedade (TCO) não demonstrado de forma adequada: ausência de discriminação dos custos de licença, suporte, implementação, treinamento e manutenção, impedindo auditoria e comparabilidade de preços e descumprindo exigências de transparência e justificativa de valor na forma da Lei n.º 14.133/2021;
4. pesquisa de preços metodologicamente falha: propostas sem indicação do produto/solução cotada, inviabilizando comparabilidade; necessidade de reelaboração com identificação prévia das soluções; uso indevido de norma interna para afastar requisitos da lei geral de licitações e contratos;
5. distorção na pesquisa de Unidade de Serviço Técnico (UST): exclusão arbitrária do valor de UST de contrato similar do TCDF (R\$ 318,00) por conveniência, violando princípios de rastreabilidade e transparência; necessidade de nova pesquisa sem exclusões indevidas;
6. ETP não incluiu custos relevantes de customização referenciados em contratação do Senado (4.000 horas a R\$ 310/h), que deveriam compor o TCO da solução analisada;
7. não parcelamento do objeto: manutenção em lote único sem justificativa técnica válida; Item 3 (serviços) poderia ser desmembrado (pelo menos em treinamento e consultoria/apoio metodológico); acordo

de nível de serviço (SLA) unificado não impede segregação em lotes; riscos de *vendor blame* são gerenciáveis e não justificam a concentração;

8. estimativas de UST sem memória de cálculo: ausência de justificativas e dados que sustentem o quantitativo de 50.401 USTs; confusão entre economia de preço e superdimensionamento; exigência de apresentação da memória de cálculo;
9. fatores de complexidade aplicados de forma inadequada: aplicação dos fatores (1,5 e 2) sobre quantitativos gera distorção que remunera menos atividades complexas do que simples, invertendo incentivos e acarretando risco de queda de qualidade; necessidade de redefinir metodologia e revisar estrutura de cargos/perfis;
10. alegação de ampla competitividade não se sustenta: parte dos 13 licitantes não tem atividade econômica de TI e/ou possui capital social incompatível com o porte da contratação, indicando baixa capacidade competitiva real;
11. subestimativa de custos: não contabilização adequada de customização e manutenção; custo projetado em 10 anos de R\$ 39.344.470,00 (incluindo customização e manutenção), com custo por usuário/mês estimado de R\$ 546,45 e não R\$ 178,38, como informado pela CLDF, evidenciando uma subestimativa significativa por parte da jurisdicionada; manutenção anual equivalente a 29,8% do valor da licença, acima da recomendação de 20% (Decisão n.º 2.422/2012);
12. avaliação limitada de alternativas de mercado e de modelos de licenciamento: descarte indevido de soluções amplamente consolidadas (Microsoft, SAP, Oracle, ServiceNow, Atlassian), sem avaliação transparente e sem valores segregados por item; necessidade de reelaboração do ETP com inclusão de custos de customização no TCO;
13. falhas nas evidências de prontidão organizacional: ausência de requisitos essenciais que uma organização deve possuir para almejar o sucesso de uma contratação desse tipo de plataforma.

Ao compulsar os autos, tenho que o encaminhamento propugnado pela área instrutiva deve ser acolhido pelo Tribunal.

Constato que as análises consignadas na Informação n.º 83/2025-DIFTI levaram em consideração os esclarecimentos e as justificativas apresentadas pelas jurisdicionadas, em respeito aos postulados do contraditório e da ampla defesa.

Contudo, o exame técnico da Difti/TCDF evidenciou que persistem irregularidades relevantes em aspectos essenciais, como ausência de análise comparativa de soluções suficiente no ETP, bem como pesquisa de preços com falhas que impedem a verificação da regularidade dos custos estimados para o certame, além de previsão de quantitativos de USTs sem a devida demonstração mediante memória de cálculo consistente.

Ademais, a alegada competitividade suscitada pela CLDF não restou

suficientemente comprovada, haja vista os indícios de participação de empresas sem capacidade real de execução do objeto.

Feitas essas considerações, adotando como razões de decidir os fundamentos constantes da instrução, cumpre determinar à CLDF que mantenha suspenso o pregão, até ulterior deliberação desta Corte, fixando prazo de 10 (dez) dias úteis para que sejam encaminhadas à Corte documentação comprobatória das medidas corretivas adotadas, com fulcro no art. 277 do RI/TCDF e nos arts. 169, inciso III, e 171, § 2º da Lei n.º 14.133/2021.

Nada obstante, reputo, mais uma vez, pertinente oportunizar à CLDF que apresente justificativas circunstanciadas caso deseje manter o atual teor do instrumento convocatório, sem prejuízo da suspensão do certame.

Ante o exposto, com amparo art. 40 da Lei Complementar n.º 01/1994, em harmonia com a unidade instrutiva, com os ajustes redacionais que faço, **DECIDO** por:

- I. tomar conhecimento:
 - a) do Ofício n.º 1027/2025-TCB/PRES e do Despacho-TCB/PRES/UTINF (peças 25/26);
 - b) da cópia dos Processos SEI n.ºs 00001-00041580/2025-23, 00001-00043574/2025-19, 00095-00001546/2025-88, 00600-000128242025-11, 00600-000128262025-18, 00600-000128422025-01 e 00600-000128482025-70 (arquivos associados aos presentes autos);
 - c) da Informação n.º 83/2025-DIFTI (e-DOC 69A2881E);
- II. com fulcro no art. 277 do RI/TCDF e no art. 169, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021, **determinar** à CLDF que **mantenha suspenso o Pregão Eletrônico por SRP n.º 90012/2025**, para que adote as medidas corretivas indicadas a seguir, encaminhando ao TCDF documentação comprobatória, no **prazo de 10 (dez) dias úteis**:
 - a) reelabore o Estudo Técnico Preliminar (ETP) de forma a apresentar na análise de cenários um levantamento de soluções, considerando o Custo Total de Propriedade de cada uma delas, contemplando os requisitos definidos no art. 11 da Instrução Normativa SGD/ME n.º 94/2022;
 - b) estabeleça o parcelamento do objeto em lotes, conforme a natureza dos serviços distintos, como serviços de treinamento e serviços de apoio/consultoria metodológica, para otimizar a contratação pública e em benefício da ampla competitividade, em observância ao art. 40, § 1º, da Lei n.º 14.133/2021 e do Item I do § 2º do art. 12 da IN-SGD/ME 94/2022;
 - c) reelabore as estimativas de Unidade de Serviço Técnico (USTs), apresentando dados e memória de cálculo capazes de comprovar a real necessidade do quantitativo previsto, de forma a gerar rastreabilidade, transparência e razoabilidade da estimativa, evitando o superdimensionamento e

sobrecustos, bem como redefina as atribuições do fator de ponderação de complexidade;

d) reelabore a pesquisa de preços considerando a reformulação do ETP e a revisão do fator de ponderação e complexidade das atividades de serviço definidas ou redefinidas, se for o caso, de forma a mitigar o risco de sobrepreço dos serviços;

III. **facultar** à CLDF a **apresentação de justificativas** em relação ao disposto no item II retro, no mesmo **prazo de 10 (dez) dias úteis**, caso deseje manter os termos atuais do edital, devendo o certame permanecer suspenso até ulterior deliberação desta Corte de Contas;

IV. **determinar** à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal – SEEC/DF que revise a documentação que motivou suas intenções de registro de preços ao certame sob exame, considerando a força de trabalho existente e as necessidades organizacionais, de forma a fundamentar um Estudo Técnico Preliminar consistente, contemplando as principais soluções de mercado, com observância dos esclarecimentos constantes dos §§ 163/172 da Informação n.º 83/2025-DIFTI, encaminhando ao TCDF documentação comprobatória no **prazo de 10 (dez) dias úteis**;

V. **reiterar** à CLDF, à Junta Comercial do DF, ao Arquivo Público do DF, à Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília – TCB, e à SEEC/DF o disposto no item V do Despacho Singular n.º 588/2025-GDCIM, referendado mediante a Decisão n.º 3.897/2025, para cumprimento no **prazo de 10 (dez) dias úteis**;

VI. **reiterar** à Junta Comercial do DF, ao Arquivo Público do DF e à TCB o disposto no item VI do Despacho Singular n.º 588/2025-GDCIM, referendado mediante a Decisão n.º 3.897/2025, com observância dos esclarecimentos constantes dos §§ 163/172 da Informação n.º 83/2025-DIFTI, encaminhando ao TCDF documentação comprobatória, no **prazo de 10 (dez) dias úteis**;

VII. **determinar** à CLDF e à Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – Semob/DF que a referida Pasta seja excluída do rol de partícipes do Pregão Eletrônico por SRP n.º 90012/2025, considerando as evidências de que a Semob/DF, no momento, não possui prontidão organizacional suficiente para obter proveito da solução objeto do certame;

VIII. **autorizar**:

a) o envio de cópia da Informação n.º 83/2025-DIFTI e desta decisão monocrática à CLDF, à SEEC/DF, à Semob/DF, à Junta Comercial do Distrito Federal, ao Arquivo Público do Distrito Federal, à TCB e ao pregoeiro responsável pela licitação em epígrafe;

b) o retorno dos autos à Sespe/TCDF para as providências



pertinentes.

Brasília (DF), 18 de dezembro de 2025

INÁCIO MAGALHÃES FILHO
Desembargador de Contas-Relator