

41580202523



Tribunal de Contas do Distrito Federal
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

2

Informação nº 70/2025 – DIFTI

Processo nº: 00600-00012059/2025-39
Jurisdicionado: Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF
Assunto: Licitação
Ementa: Pregão Eletrônico nº 90.012/2025 – Registro de preços 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, de acordo com as especificações e as exigências constantes no Termo de Referência do Edital.

Nesta fase: Pela suspensão do certame. Determinações.

Data de Abertura: 07/10/2025 às 9h30min¹

Valor estimado: R\$ 47.417.986,12²

Sr. Diretor,

A presente informação trata do Pregão Eletrônico nº 90.012/2025, lançado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF, para registro de preços 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, de acordo com as especificações e as exigências constantes no Termo de Referência do Edital.

2. Nesta assentada, examina-se a documentação do referido pregão à luz da legislação vigente, das orientações emanadas por esta Casa e das

¹ Peça nº 2, fl. 1 (UASG: 974004)

² Peça nº 2, fl. 1



Tribunal de Contas do Distrito Federal
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

normas relativas à contratação de serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação.

Dos requisitos formais

3. Naquilo que se refere aos aspectos formais acerca da licitação em comento, apresenta-se o *checklist* devidamente preenchido e associado aos autos³.

Dos requisitos técnicos

Do planejamento da contratação

4. Destaca-se a presença, nestes autos, dos artefatos resultantes do estudo realizado, pela equipe de planejamento da contratação, nos termos previstos na Instrução Normativa SGD/ME nº 94/2022⁴, artigos 9, 10, 11 e 38, a saber:

- a. Documento de Oficialização da Demanda (Arquivo Associado⁵, fls. 1/6);
- b. Estudo Técnico Preliminar da Contratação (Arquivo Associado, fls. 87/151);
- c. Gerenciamento de Riscos (Arquivo Associado, fls. 152/162);
- d. Termo de Referência (Peça nº 02, fls. 21/55).

5. No que diz respeito ao alinhamento estratégico, o Termo de Referência elenca os objetivos do Planejamento Estratégico Institucional (PEI) e do Plano Diretor da Tecnologia da Informação – (PDTI 2024/2025) relacionados ao objeto deste certame, conforme a seguir:

"Alinhamento Estratégico"

3.21. O objeto desta contratação encontra-se alinhado com os seguintes artefatos estratégicos da CLDF:

³ Documento "checklist" associado aos autos.

⁴ Norma recepcionada no Decreto nº 45.011/2023

⁵ 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)



Tribunal de Contas do Distrito Federal
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

3.21.1. Planejamento Estratégico Institucional – PEI da Câmara Legislativa do Distrito Federal para o período de 2023 a 2030:

DIRETRIZES ESTRATÉGICAS:

DE 04. Melhorar a Governança Legislativa: processos e a estrutura organizacional da Casa, tais como os processos de gestão organizacional e inovação, os processos tecnológicos, os processos de gestão financeira e de pessoal e outros.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS:

OE02. Ampliar a transparência das ações legislativas e das informações institucionais.

OE05. Implantar a gestão da informação e do conhecimento

OE06. Aperfeiçoar a gestão organizacional.

OE07. Implementar o gerenciamento de processos

OE08. Implantar a gestão de riscos.

OE09. Realizar a transformação digital.

3.21.2. Plano Diretor da Tecnologia da Informação - PDTI 2024/2025:

OBJETIVOS COMPUTACIONAIS:

OBJ-2 - Aperfeiçoar a atividade parlamentar

OBJ-2.2 - Prover informações sobre políticas públicas

OBJ-2.3 - Prover informações para exercício do mandato parlamentar

OBJ-2.5 - Implementar aplicações computacionais para aprimoramento da função institucional de fiscalização

OBJ-3 - Aperfeiçoar atribuições institucionais

OBJ-3.1 - Prover informações para o cumprimento das atribuições da CLDF

OBJ-3.2 - Implementar análises de grandes volumes de dados

OBJ-3.5 - Implementar aplicações computacionais para processos institucionais

OBJ-3.6 - Promover conhecimento, formação e cultura digital

OBJ-4 - Aperfeiçoar capacidades computacionais

OBJ-4.1 - Desenvolver aspectos organizacionais"

Fonte: Termo de referência, Peça nº 02, fl. 33/34.

6. Conforme delineado nestes instrumentos de planejamento, entende-se que a contratação pretendida está em consonância com o Plano Estratégico e com o PDTIC 2024-2025 da instituição.

Do objeto

7. A licitação em análise visa à contratação, por meio do procedimento auxiliar de registro de preços, 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 Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF⁶.

8. No termo de referência, detalha-se o objeto em três itens aglutinados em apenas um lote, incluindo órgãos participantes do registro de preços, conforme tabela a seguir:

ÓRGÃOS QUE RESPONDERAM À IRP	ITEM 1 - Licenciamento perpétuo com usuários ilimitados de Sistema Tecnológico Único de Gestão de Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos.	ITEM 2 - Serviço de garantia e suporte técnico para o sistema ofertado com atualização de versões.	ITEM 3 -Serviço Técnico especializado nas disciplinas de Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos, para executar atividades de apoio à gestão, no que tange ao aumento de maturidade da CLDF nestas áreas e para execução de atividades específicas do Sistema ofertado, com apoio e transferência de conhecimento.
JUNTA COMERCIAL DO DF	1	12	7.448
ARQUIVO PÚBLICO DO DF	1	12	9.094
SOCIEDADE DE TRANSPORTES COLETIVOS DE BRASÍLIA - TCB	1	12	7.360
SECRETARIA DE TRANSPORTE E MOBILIDADE - SEMOB/DF	1	12	19.535
SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA DO DF - SEEC/DF	1	12	36.000
ÓRGÃO GERENCIADOR			
CLDF	1	12	50.401
QUANTIDADE TOTAL	6	72*	129.838

OBS: * 12 meses para cada órgão.

Fonte: Termo de Referência ao Pregão Eletrônico nº 90.012/2025 (Peça nº 2, fl. 22).

Tabela consolidada:

LOTE	ITEM	DESCRIÇÃO	UNIDADE	QTD
ÚNICO	1	Licenciamento perpétuo com usuários ilimitados de Sistema Tecnológico Único de Gestão de Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos.	Licença	6
	2	Serviço de garantia e suporte técnico para o sistema ofertado com atualização de versões.	Mês	72
	3	Serviço Técnico especializado nas disciplinas de Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos, para executar atividades de apoio à gestão, no que tange ao aumento de maturidade da CLDF nestas áreas e para execução de atividades específicas do Sistema ofertado, com apoio e transferência de conhecimento.	UST Sob Ocorrência	129.838

Fonte: Termo de Referência ao Pregão Eletrônico nº 90.012/2025 (Peça nº 2, fl. 22).

9. O Estudo Técnico Preliminar apresentou algumas alternativas de solução de mercado, descritas na tabela a seguir:

⁶ Peça nº 2, fl. 1


Tribunal de Contas do Distrito Federal

 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
 DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Solução	Funcionalidades	Integração e Automação	Suporte e Aderência ao Setor Público	Modelo de Licença / Custo	Resumo
Microsoft Project Online	Gestão básica de cronogramas e tarefas.	Limitada. Não possui módulos integrados de estratégia ou riscos.	Suporte comercial padrão. Pouca customização para governo.	Assinatura mensal por usuário. Custo acumulado elevado.	Exige complementação com Power BI, Planner e outros produtos.
Microsoft Project & PPM	Expansão do Project Online com recursos de portfólio.	Melhor integração, mas ainda limitada para processos e riscos.	Requer equipe técnica para configuração e manutenção.	Licença por usuário. Customizações à parte.	Solução robusta, mas depende fortemente de integração com Power Platform.
Oracle Primavera P6	Forte em engenharia, cronogramas e portfólio técnico.	Integração via APIs. Não nativa para gestão estratégica.	Complexo e oneroso de manter. Pouco adaptável ao setor público.	Licenciamento elevado. Alto custo de suporte.	Ideal para obras e engenharia. Pouco aplicável à administração pública geral.
Clarizen (Atual Planview)	Gestão de projetos e colaboração em nuvem.	Bom integração entre equipes. Limitações em estratégia e riscos.	Voltado ao setor privado. Pouca aderência à governança pública.	SaaS. Licença por usuário.	Visual e intuitivo, mas limitado para uso institucional governamental.
Planisware	Plataforma completa para PPM com foco em inovação.	Alta integração com ERPs e BI. Fraca aderência à governança pública.	Suporte voltado ao setor privado. Pouco uso em instituições públicas.	Custo alto. Licenças e serviços separados.	Forte para centros de P&D, menos indicado para Legislativo.
CA Technologies Clarity PPM	Gestão de portfólios e recursos.	Alta personalização, mas complexa de operar.	Suporte técnico robusto, mas voltado a empresas privadas.	Licença + custos de implementação.	Pouco utilizado em órgãos públicos no Brasil.
Solução Proposta da Contratação - Gestão Integrada (Exemplos: Channel PMO, Brisk PPM e outras)	Gestão integrada de estratégia, portfólios, projetos, processos e riscos.	Elevado nível de automação e integração nativa entre módulos.	Suporte especializado para o setor público. Alinhado às normas como ePing, e-MAG, e-ARQ Brasil.	Licenciamento perpétuo. Custo fixo e previsível.	Plataforma mais aderente ao ambiente da CLDF e com melhor custo-benefício.

Fonte: Estudo Técnico Preliminar, Arquivo Associado, fls. 108/109.

10. E como modelos de prestação de serviços:

Solução	Modelo de Prestação	Vantagens e Desvantagens
Microsoft Project / PPM	SaaS mensal por usuário	Flexível, porém custo recorrente elevado.
Oracle Primavera	Licença perpétua + manutenção	Robusto, mas alto custo de aquisição.
Clarizen / Planisware / Clarity	SaaS por usuário	Customizável, mas baixa aderência pública.
Solução Proposta da Contratação - Gestão Integrada (Exemplos: Channel PMO, Brisk PPM e outras)	Licença perpétua com usuários ilimitados	Flexível, custo previsível, suporte especializado.

Fonte: Estudo Técnico Preliminar, Arquivo Associado, fl. 109.

11. Como métricas de pagamento e escalabilidade, o ETP apresenta:

Métricas de Pagamento e Escalabilidade:	
I -	Microsoft e Oracle: Preço por usuário, com custos adicionais para integração e suporte.
II -	Clarizen, Planisware e Clarity: Modelos de assinatura escaláveis, porém com custos altos por usuário.
III -	Solução C: Usuários ilimitados por licença, permitindo escalabilidade sem elevação proporcional de custos.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

12. Após estas considerações, foi apresentada a Análise Comparativa de Custos, que, segundo descrita no próprio documento, foi elaborada apenas para as soluções tecnicamente e funcionalmente viáveis, levando em consideração o Custo Total de Propriedade (CTP).

13. A estimativa de usuários por perfil definida pela CLDF foi:

Categoria	Estimativa de usuários ativos
Gabinetes Parlamentares (24 x 3 pessoas, média)	~72 usuários
Mesa Diretora e Secretarias Executivas	~20 usuários
Diretores, chefes de setor, núcleos e assessorias.	~100 usuários
Procuradorias, comissões e grupos técnicos	~80 usuários
Equipes de projetos, processos, riscos	~300 usuários
Usuários estratégicos / alta gestão	~50 usuários
Total estimado de usuários com perfil de uso ativo	~600 usuários

Fonte: Estudo Técnico Preliminar, Arquivo Associado, fl. 110.

14. Essa estimativa previu 600 usuários simultâneos para a CLDF. A partir deste número de usuários foram feitas as estimativas do TCO para as soluções encontradas para o licenciamento de software (item 1), com vigência de 12 meses. Esses resultados foram sintetizados na tabela a seguir:

Solução	Valor Mensal por Usuário (R\$)	Custo Mensal (600 usuários)	Custo Anual (12 meses)
Microsoft Project	R\$ 112,00	R\$ 67.200,00	R\$ 806.400,00
Microsoft Project Plano 5	R\$ 308,00	R\$ 184.800,00	R\$ 2.217.600,00
Oracle Primavera P6	R\$ 1.691,66	R\$ 1.014.996,00	R\$ 12.179.952,00
Clarizen (Planview)	R\$ 165,00	R\$ 99.000,00	R\$ 1.188.000,00
Planisware Enterprise	R\$ 593,00	R\$ 355.800,00	R\$ 4.269.600,00
CA Technologies Clarity PPM	R\$ 210,00	R\$ 126.000,00	R\$ 1.512.000,00
Solução Integrada (Proposta)	R\$ 236,11 (simulado, p/ comparação)	R\$ 141.667,00 (estimado)	R\$ 1.700.000,00

Fonte: Estudo Técnico Preliminar, Arquivo Associado, fl. 110.

15. Para avaliação do item 2 – Serviço de garantia e suporte técnico para o sistema ofertado com atualização de versões – o ETP apresenta o quadro a seguir:

Descrição	Unidade	Quantidade	Valor Estimado Unitário	Valor Estimado Total 12 meses
Serviço de garantia e suporte técnico para solução ofertada com atualização de versões.	Mês	12	R\$ 35.000,00	R\$ 420.000,00

Fonte: Estudo Técnico Preliminar, Arquivo Associado, fl. 111.

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

16. Após esse quadro, informa-se que *"Nas pesquisas realizadas sobre as outras soluções comparadas, entende-se que esse custo já está incluso no valor da licença por usuário/mês e, por isso, essas soluções não foram contempladas neste tópico"*.

17. Para o exame do item 3 – Serviço Técnico especializado nas disciplinas de Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos, para executar atividades de apoio à gestão, visando aumentar a maturidade da CLDF nestas áreas e para execução de atividades específicas do Sistema ofertado, com apoio e transferência de conhecimento – foi apresentado apenas um valor, veja-se:

Descrição	Unidade	Quantidade	Valor Estimado Unitário	Valor Estimado Total 12 meses
Serviço Técnico especializado nas disciplinas de Estratégia, Portfólios Projetos, Processos e Riscos, para executar atividades de apoio à gestão, no que tange ao aumento de maturidade da CLDF nestas áreas e para execução de atividades específicas da Solução ofertada, com apoio e transferência de conhecimento.	UST	50.401	R\$ 350,00	R\$ 17.640.350,00

Fonte: Estudo Técnico Preliminar, Arquivo Associado, fl. 111.

18. E acrescenta quanto às demais soluções que *"Observação: Embora este tipo de serviço seja exclusivo da solução integrada ofertada, para fins de elaboração de um TCO geral comparativo, será considerado, hipoteticamente, que as demais soluções também poderiam suportar um modelo de serviço semelhante. 3.14.1. No entanto, é importante destacar que as outras soluções comerciais (Microsoft Project, Primavera, Clarizen, etc.) não preveem esse tipo de suporte especializado como parte do seu modelo operacional ou licenciamento e teria que ser contratado à parte para tornar essas soluções viáveis."*

19. E por fim, conclui que, considerando licenciamento, suporte técnico e serviço especializado (UST), em síntese comparativa, as alternativas consideradas totalizam os seguintes valores:



Tribunal de Contas do Distrito Federal
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Solução	TCO Total (12 meses)
Clarizen (Planview)	R\$ 18.828.350,00
Clarity PPM	R\$ 19.152.350,00
Solução Integrada (Proposta)	R\$ 19.760.350,00
Microsoft Project + Planner	R\$ 20.664.350,00
Planisware Enterprise	R\$ 21.909.950,00
Oracle Primavera P6	R\$ 29.820.302,00

Fonte: Estudo Técnico Preliminar, Arquivo Associado; fl. 111.

20. Após esta síntese de valores, a CLDF concluiu que a melhor alternativa é a “Solução Proposta da Contratação – Gestão Integrada”. As justificativas para essa escolha estão transcritas abaixo:

“Conclusão

3.17. Após criteriosa avaliação técnica, orçamentária e operacional, conclui-se que a Solução Proposta da Contratação - Gestão Integrada representa a melhor alternativa para a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), considerando a totalidade dos elementos que compõem a contratação:

3.17.1. Custo total competitivo (R\$ 19,76 milhões), mesmo incluindo suporte e serviços avançados.

3.17.2. Usuários ilimitados, garantindo escalabilidade sem aumento de custos.

3.17.3. Abrangência funcional plena: estratégia, projetos, portfólios, processos, contratos e riscos integrados.

3.17.4. Apoio real à maturidade institucional, por meio de serviços especializados em UST.

3.17.5. Aderência ao ambiente legislativo sem dependência de ferramentas externas.”

Fonte: Estudo Técnico Preliminar, Arquivo Associado, fls. 111/112.

Análise DIFTI

21. Ainda que o ETP tenha utilizado o Custo Total de Propriedade (TCO) para identificar a solução de interesse do jurisdicionado, constataram-se diversas inconsistências no referido estudo que serão delineadas a seguir.

22. A avaliação de alternativas apresentou soluções de mercado que atuam em funcionalidades definidas no escopo do objeto a ser contratado, no entanto, apresenta como solução viável e adequada a “Solução Proposta da Contratação – Gestão Integrada”. No entanto, essa solução não detalha qual fabricante atenderia o escopo do objeto.

23. No quadro que apresenta os modelos de prestação de serviços (§10º acima), indicam-se como exemplos da “Solução Proposta da Contratação”



Tribunal de Contas do Distrito Federal
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

as plataformas Channel PMO e Brisk PPM, soluções que não atendem aos requisitos do objeto. Estas duas plataformas são proprietárias, como as demais soluções que foram descartadas, e, portanto, o código-fonte não poderá ser entregue para a CLDF contrariando o que está estabelecido no item 1.55⁷ do ETP.

24. Outro aspecto relevante foi a ausência de valores para as demais soluções comparadas no item 1 para os serviços descritos nos itens 2 e 3. Seria necessário identificar esses custos junto aos fabricantes ou revendas para uma comparação adequada do TCO das soluções avaliadas.

25. Entre as soluções de mercado com maior eficiência para a finalidade proposta, o Gartner apresenta de forma gráfica os softwares líderes de mercado em gerenciamento de portfólio que buscam aumentar a eficácia da Gestão Estratégica de Portfólio (SPM) por meio de suas soluções, disponíveis no relatório "*Magic Quadrant for Strategic Portfolio Management*"⁸, veja-se:

⁷ ETP, Arquivo Associado, fl. 105 – "1.55. Disponibilização do Código-Fonte

1.55.1. A empresa contratada deverá fornecer integralmente o código-fonte de todos os sistemas, componentes, módulos, bibliotecas ou quaisquer soluções de software desenvolvidas, customizadas ou adaptadas durante a execução do contrato, de forma documentada, comentada e em versão atualizada. O código-fonte deverá ser entregue ao órgão contratante em meio digital, preferencialmente por meio de repositório versionado (como Git), incluindo instruções de compilação, instalação e uso.

1.55.2. A exigência da disponibilização do código-fonte tem como objetivo garantir a soberania, continuidade e independência tecnológica da Administração Pública, permitindo:

1.55.2.1. A manutenção e evolução futura do sistema por outros fornecedores ou equipes internas;

1.55.2.2. A transparência do processo de desenvolvimento, alinhada aos princípios da publicidade e eficiência da Administração Pública (art. 37 da Constituição Federal);

1.55.2.3. A redução de riscos de dependência tecnológica (lock-in) com fornecedores;

1.55.2.4. A possibilidade de auditorias de segurança e conformidade com legislações específicas, como a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

1.55.3. O fornecimento do código-fonte é essencial para assegurar que o órgão público mantenha a autonomia sobre soluções

estratégicas e possa adaptar ou integrar o software a novos contextos ou necessidades futuras, conforme previsto nas melhores práticas de contratação pública de software."

⁸ Magic Quadrant for Strategic Portfolio Management - 4 August 2025 - ID G00818813

By: John Spaeth, Shailesh Muvera, Peter Clegg, Faisal Pervaiz, Daniel Stang

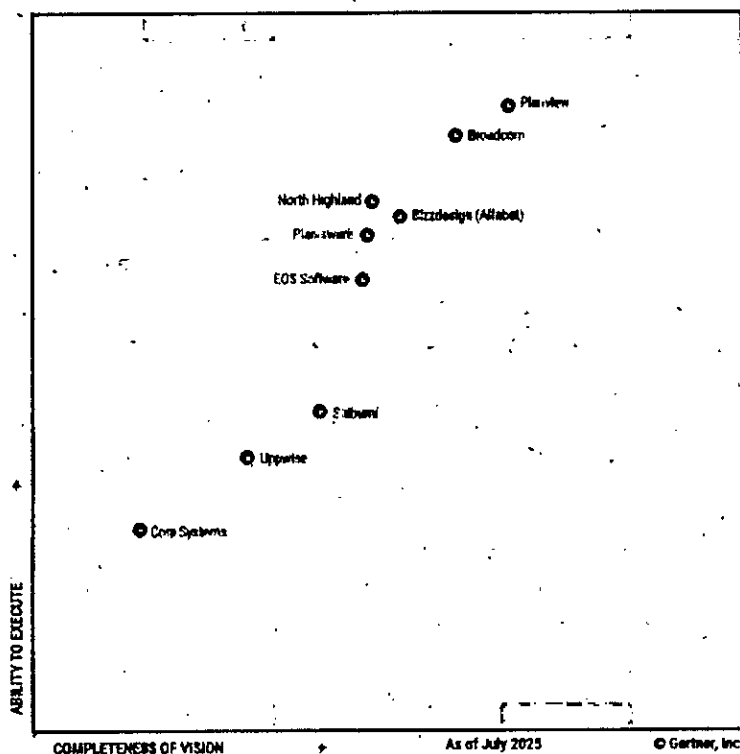
Initiatives: Strategic Portfolio Management – Relatório associado aos autos



Tribunal de Contas do Distrito Federal
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Magic Quadrant

Figure 1: Magic Quadrant for Strategic Portfolio Management



Gartner.

26. Neste gráfico, apresentam-se no canto superior direito os líderes de mercado, que apresentam a melhor visão de completude da área de atuação e maior habilidade para execução das tarefas necessárias.

27. Entre os líderes que melhor executam o escopo do objeto estão Planview, Broadcom e Bizzdesign (Alfabet). Na avaliação do ETP, as soluções Planview (Clárizen) e Planisware foram descartadas. As demais, presentes no gráfico do Gartner, não foram sequer consideradas. Contudo, a "Solução Proposta da Contratação" – plataformas Channel PMO e Brisk PPM – não é mencionada no referido artigo, que contempla as soluções de gestão de portfólio mais testadas e difundidas em âmbito mundial.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

28. Corroborando a fragilidade da solução escolhida pela jurisdicionada, na pesquisa de preços, as empresas – VALSTEC⁹, IPERSIST¹⁰, BE CODE¹¹ e PLANO¹² – apresentaram cotação de preços. No entanto, nenhuma delas informou qual produto poderia ser disponibilizado para atender ao licenciamento perpétuo com usuários ilimitados de Sistema Tecnológico Único de Gestão de Estratégia; Portfólios; Projetos, Processos e Riscos.

29. Questionamento apresentado por e-mail à equipe de Planejamento da Contratação, ao tempo da cotação estimativa de preços, pela empresa Oakmont Group¹³, especificamente sobre o licenciamento perpétuo para o item 1; já abordava alguns problemas relacionados a esse modelo de licenciamento, veja-se:

"Questionamento sobre o Item: Licenciamento perpétuo com usuários ilimitados de Solução de Gestão Integrada de Estratégia, Por Projetos, Processos e Riscos"

Solicitamos esclarecimentos e revisão quanto à exigência de licenciamento perpétuo com usuários ilimitados, prevista para a solução de Gestão Integrada de Estratégia, Projetos, Processos e Riscos.

Tal exigência, além de não refletir as melhores práticas tecnológicas atuais, representa risco de direcionamento da licitação e pode gerar custos desnecessários à Administração Pública:

O modelo de licenciamento perpétuo com usuários ilimitados é amplamente reconhecido como o de maior custo inicial, podendo implicar em superdimensionamento da contratação e consequente desperdício de recursos públicos, em violação ao princípio da economicidade. Isso se agrava pelo fato de que a exigência impede a contratação de soluções em modelo de subscrição on-premises, amplamente adotado pela indústria atualmente, e que permite maior flexibilidade, previsibilidade orçamentária e evolução tecnológica contínua, mesmo em ambientes locais.

Do ponto de vista da competitividade, observamos que menos de três fabricantes relevantes no mercado oferecem esse modelo comercial específico, o que reduz significativamente o número de potenciais licitantes e pode configurar violação ao princípio da ampla concorrência, previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como às diretrizes da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021, art. 5º, inciso IV), que orienta pela seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública, evitando exigências que limitem a competição injustificadamente.

Importante ainda destacar o entendimento consolidado pelo TCU no sentido de que cláusulas que induzam a lock-in tecnológico devem ser evitadas, conforme

⁹ Arquivo Associado, fls. 1061/1065.

¹⁰ Arquivo Associado, fls. 1066/1072.

¹¹ Arquivo Associado, fls. 1073/1076.

¹² Arquivo Associado, fls. 1077/1083.

¹³ Arquivo associado, fl. 1877.



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

exemplificado no Acórdão nº 1.233/2012 – Plenário, onde se afirma que “a exigência de características específicas que conduzam à contratação de fornecedor único [...] deve ser evitada sempre que possível, sob pena de se configurar direcionamento indevido da licitação” (grifou-se)

30. Verifica-se, portanto, que a solução apresentada no Estudo Técnico Preliminar (ETP) carece de motivação bem fundamentada quanto ao licenciamento perpétuo, apresenta falhas na pesquisa de preços, vez que as empresas consultadas não indicaram os produtos que serão entregues, bem como ausência de justificativa técnica razoável para a exclusão de soluções já consolidadas no mercado, as quais são referenciadas no Quadrante Mágico do Gartner.

31. Adicionalmente, a exigência de licenciamento perpétuo com usuários ilimitados configura uma restrição à competitividade, visto que a característica de perpetuidade para softwares não é mais uma prática usual no cenário atual do mercado, conforme bem referenciado no questionamento feito pela empresa supracitada.

32. Em outro relatório do Gartner, “*Build a Value-Driven Foundation for Strategic Portfolio Management*”¹⁴, a empresa global de pesquisa e consultoria em Tecnologia da Informação afirma que “*Organizações que se destacam na gestão estratégica de portfólio (GEP) têm duas vezes mais chances de gerar melhores resultados de negócios. No entanto, apenas 13% demonstram alta eficácia na combinação dos principais atributos que revelam as vantagens da GEP.*”

33. Neste relatório, o Gartner esclarece que, com muita frequência, investimentos em soluções tecnológicas, por si só, não entregam os retornos esperados. Assim, considerando o vultoso investimento previsto para o certame em análise, torna-se essencial avaliar se os jurisdicionados interessados na solução estão aptos a obter retorno que justifique esse elevado gasto público. Nesse sentido, o documento “*6 Practices for Effective Portfolio Management*”¹⁵, desta mesma consultoria, estabelece requisitos essenciais para as instituições

¹⁴ Ver arquivo “GARTNER - Build a Value-Driven Foundation for Strategic Portfolio Management” associado aos autos

¹⁵ Ver arquivo “GARTNER - 6 Practices for Effective Portfolio Management” associado aos autos



Tribunal de Contas do Distrito Federal
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

que buscam a eficiência com sistema de gerenciamento de portfólio, objeto da contratação sob análise. A seguir, apresentam-se estes requisitos:

- ✓ *Visibilidade e Controle sobre Demandas e Restrições;*
- ✓ *Priorização Alinhada à Estratégia e aos Beneficiários;*
- ✓ *Gestão Flexível de Recursos;*
- ✓ *Entrega Contínua de Valor;*
- ✓ *Cultura Preparada para a Mudança;*
- ✓ *Acompanhamento Contínuo do Valor Entregue.*

34. Para esclarecer como isto pode ser identificado e verificado, a tabela a seguir detalha os requisitos a serem cumpridos:

REQUISITOS		Item de verificação	Evidência de cumprimento
Visibilidade e Controle sobre Demandas e Restrições	Processo Formal de Recebimento de Demandas	Existência de um processo formal e documentado para o registro, análise e priorização de todas as solicitações e iniciativas (projetos, programas, serviços) da instituição	Documento do processo de gestão de demandas, registros de solicitações com status de análise/aprovação (últimos 12 meses), atas de reuniões do comitê de análise de demandas
	Centralização de Informações do Portfólio	Disponibilidade de um sistema ou repositório único que consolide informações sobre todas as iniciativas ativas, incluindo escopo, situação atual, recursos e prazos	Acesso ao sistema/repositório, relatórios de portfólio demonstrando a consolidação de dados de diferentes iniciativas
	Identificação e Gestão de Limitações e Dependências	Documentação das limitações (orçamentárias, tecnológicas, legais, de pessoal) e das relações de dependência entre as iniciativas	Registros de riscos, planos de mitigação, diagramas de dependências, atas de reuniões onde essas limitações são tratadas para iniciativas de médio e grande porte
Priorização Alinhada à Estratégia e aos Beneficiários	Definição Clara do Público e Suas Necessidades	Documentação atualizada dos públicos-alvo (internos e externos) e suas necessidades, servindo como base para justificar as iniciativas	Levantamentos de necessidades, documentos de requisitos institucionais que referenciam o público, planos estratégicos da instituição
	Comitê de Governança e Priorização Formalizado	Existência de um comitê (ou estrutura similar) com regimento interno, membros definidos (incluindo gestores de diversas áreas) e responsabilidades claras para aprovação e revisão de investimentos	Regimento interno do comitê, lista de membros e suas funções, atas de reunião demonstrando decisões de alocação de recursos e priorização
	Modelo de Priorização Objetivo e Estratégico	Aplicação consistente de um modelo de pontuação ou critérios ponderados para priorizar iniciativas, demonstrando alinhamento explícito com os objetivos estratégicos da instituição e o valor para o público	Documento do modelo de priorização, relatórios de classificação de iniciativas, decisões de priorização que correspondem aos resultados do modelo
Gestão Flexível de Recursos	Processo Unificado de Alocação de Recursos	Existência de um processo documentado para planejar e alocar recursos (pessoal, material, financeiro) que contemple as diferentes abordagens de trabalho (ex: tradicional, ágil) de instituição	Documentos do processo de alocação, planos de capacidade de recursos, registros de alocação de equipes e indivíduos em diferentes iniciativas
	Capacidade de Reorientação de Recursos	Adoção de mecanismos que permitam a reorientação ágil de recursos em resposta a mudanças de prioridade ou estratégia institucional	Relatórios de reorientação de recursos, atas de reuniões de planejamento ou revisão que demonstrem ajustes na alocação de pessoal, métricas de tempo de resposta a solicitações de mudança de recursos
Entrega Contínua de Valor	Plano de Entregas do Portfólio Validado	O plano de entregas do portfólio vincula claramente as iniciativas aos objetivos estratégicos e aos resultados institucionais esperados, com validação e aprovação formal dos dirigentes responsáveis	Documento do plano de entregas do portfólio assinado por dirigentes, planos de iniciativas que detalham os resultados esperados



Tribunal de Contas do Distrito Federal
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

	Comunicação e Validação Periódica com Dirigentes	Realização regular e documentada de reuniões de acompanhamento (ex: semanal, quinzenal) com os dirigentes responsáveis para revisar o progresso, validar a entrega de valor e tomar decisões de ajuste	Agendas e atas das reuniões com dirigentes, registros de decisões tomadas, relatórios de situação das iniciativas apresentados nessas reuniões.
	Estrutura para Gerenciar Mudanças Organizacionais	Implementação de uma metodologia ou estrutura formal para gerenciar as mudanças organizacionais decorrentes das iniciativas do portfólio	Documento da metodologia de gestão da mudança, planos de comunicação e engajamento associados às iniciativas críticas, registros de treinamentos sobre gestão da mudança
Cultura Preparada para a Mudança	Papéis e Responsabilidades Definidos na Gestão da Mudança	Definição e comunicação dos papéis e responsabilidades para as atividades de gestão da mudança dentro dos planos das iniciativas	Descrições de cargo, planos de projeto que identifiquem líderes e agentes de mudança, materiais de comunicação interna sobre as responsabilidades de mudança
	Monitoramento da Capacidade de Absorção de Mudanças	Existência de mecanismos para monitorar e relatar a intensidade das mudanças nos setores ou funções críticas, visando evitar sobrecarga e garantir a adoção	Pesquisas de clima/engajamento, relatórios de impacto da mudança, planos de contingência para áreas com alta exposição à mudança
REQUISITOS			
	Metodologia Documentada de Medição de Valor	Implementação de uma metodologia documentada para medir o valor entregue pelas iniciativas, incluindo indicadores financeiros e não financeiros relevantes	Documento da metodologia de medição de valor, exemplos de indicadores de desempenho utilizados, painéis de controle de desempenho do portfólio
Acompanhamento Contínuo do Valor Entregue	Responsabilidade e Divulgação dos Benefícios Alcançados	Identificação clara dos responsáveis pela medição, acompanhamento e divulgação dos benefícios efetivamente alcançados após a execução das iniciativas	Relatórios de benefícios realizados, designação de "gestores de benefícios", auditorias pós-implementação que verifiquem a concretização do valor
	Ciclo de Avaliação e Aprendizado Contínuo	Existência de um processo formal de avaliação (ex: revisões pós-execução, registro de lições aprendidas) que analise as premissas iniciais da justificativa do projeto e utilize esses aprendizados para embasar futuras decisões de investimento	Atas de reuniões de lições aprendidas, documentos de estudo de viabilidade/justificativa de projeto revisados com base em aprendizados anteriores, histórico de ajustes de premissas em novos projetos

Fonte: traduzido e adaptado do relatório Gartner "6 Practices for Effective Portfolio Management", publicado em 16.10.23, elaborado por Anthony Henderson.

35. Diante do alto risco de insucesso em contratações de soluções de Gestão Estratégica de Portfólio (GEP), conforme apontado pelo Gartner, é imperativo que a avaliação não se restrinja apenas às práticas operacionais de portfólio, mas também contemple a prontidão organizacional da instituição para absorver e otimizar tal investimento. A ausência de uma análise aprofundada da capacidade organizacional para a mudança e para o uso eficaz de novas ferramentas pode comprometer o retorno esperado e gerar custos adicionais.

36. Para mitigar proativamente os riscos associados à implementação de soluções de Gestão Estratégica de Portfólio e garantir a máxima eficiência do gasto público, é fundamental que a organização avalie sua prontidão em dimensões críticas. A seguir, com base em materiais do Gartner sobre

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

"Requisitos para Avaliar a Prontidão Organizacional para a Gestão Estratégica de Portfólio"¹⁶, detalham-se os fatores essenciais a serem considerados:

Dimensão da Prontidão	Requisito Detalhado	Justificativa e Impacto
1. Prontidão Organizacional		
Avaliação Cultural	Compreender a cultura organizacional existente, sua capacidade de adaptação e o apoio a novas práticas.	Uma cultura que não apoia a inovação e a colaboração pode sabotar a adoção da solução, independentemente de sua qualidade técnica.
Prontidão para Mudanças	Capacidade da organização e dos funcionários de lidar com e abraçar novas práticas, processos e tecnologias.	A fadiga da mudança ou a resistência podem levar à subutilização da solução e ao desperdício de recursos.
2. Engajamento das Partes Interessadas		
Compromisso Executivo e das Partes Interessadas	Garantia do apoio ativo e contínuo dos líderes e principais stakeholders.	O comprometimento da alta gestão é um fator crítico para a priorização de recursos, resolução de conflitos e superação de barreiras internas.
Alinhamento de Objetivos	Estabelecimento de um entendimento compartilhado dos objetivos estratégicos que a solução de GEP visa alcançar.	Sem alinhamento, a solução pode ser utilizada de forma divergente dos propósitos institucionais, gerando resultados ineficazes.
3. Viabilidade Financeira		
Avaliação Orçamentária	Prontidão financeira para arcar com os custos totais (licenciamento, implementação, treinamento, manutenção).	Subestimar os custos totais pode resultar em projetos incompletos ou em uma solução subaproveitada por falta de investimento contínuo.
Alocação de Recursos	Disponibilidade de recursos financeiros e humanos necessários para a implementação e gerenciamento contínuo.	A falta de pessoal qualificado ou de orçamento para sustentação impede a operação e evolução da solução.
4. Prontidão Tecnológica		
Avaliação da Infraestrutura	Análise da infraestrutura tecnológica atual para determinar sua capacidade de suportar as novas ferramentas de GEP.	Uma infraestrutura inadequada pode gerar problemas de performance, segurança e integração, impactando a usabilidade e a confiança na solução.
Gestão de Dados	Existência de práticas robustas de governança de dados e disponibilidade de dados de alta qualidade.	Decisões estratégicas dependem de dados confiáveis; a má gestão de dados pode invalidar as análises da ferramenta de GEP.
5. Integração e Alinhamento de Processos		
Alinhamento com os Processos de Negócio	Adequação da solução de GEP aos processos de negócio existentes e identificação de lacunas.	Uma solução que não se integra aos fluxos de trabalho existentes pode ser vista como um fardo burocrático, levando à baixa adesão.

¹⁶ Ver arquivos "Gartner - How to Assess Your Readiness to Adopt an Emerging Technology", "Gartner - Leadership Vision for 2025: Strategic Portfolio Management", "Gartner - Key Findings: 2025 Strategic Portfolio Management Investments Roadmap" e "Gartner - Top Trends for Program and Portfolio Management Leaders for 2025" associados aos autos.



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Monitoramento Contínuo	Mecanismos para avaliação contínua do desempenho estratégico e da adaptabilidade do portfólio.	A capacidade de ajustar o portfólio e os processos com base em feedback é vital para a evolução e relevância da GEP.
6. Definição e Mensuração de Valor		
Definir o Valor Esperado	Articulação clara das métricas de sucesso financeiras e não financeiras esperadas das iniciativas de GEP.	Sem uma definição clara de valor, é impossível medir o sucesso ou o retorno do investimento na solução.
Tomada de Decisão Baseada em Valor	Priorização e avaliação das iniciativas com base em seu potencial de geração de valor para o negócio.	As decisões devem ser orientadas por dados e pelo valor agregado, evitando escolhas subjetivas ou desalinhadas.

Fonte: traduzido e adaptado dos relatórios Gartner referenciados no § 35.

37. Conforme descrito nos relatórios do Gartner, o risco de insucesso neste tipo de contratação é considerado alto. Para mitigar tais riscos, entende-se fundamental que o órgão gerenciador e os participantes apresentem à Corte evidências de cumprimento tanto dos itens de verificação detalhados na tabela do § 34 (referentes às práticas eficazes de gestão de portfólio) quanto aos Requisitos de Prontidão Organizacional delineados na tabela acima (§ 36). A abordagem integrada desses fatores, que foram elaborados de acordo com as diretrizes dos especialistas do Gartner, é essencial para mitigar o risco de dano ao erário, garantindo que as instituições interessadas não apenas adotem as melhores práticas, mas estejam efetivamente preparadas para sua implementação e sustentação.

38. Por essa razão, entende-se necessária a reelaboração do Estudo Técnico Preliminar diante das diversas inconsistências apresentadas, com inclusão das avaliações das alternativas disponíveis no citado Quadrante Mágico do Gartner e o levantamento de preços de todos os itens contemplados no presente certame.

Da justificativa

39. A CLDF apresenta a motivação da contratação conforme a seguir (Peça 02, fls. 31/32):

"JUSTIFICATIVA PARA CONTRATAÇÃO (Art. 16)

Justificativa da Necessidade da Contratação

3.1 A modernização da gestão pública e a adoção de boas práticas de governança corporativa são pilares fundamentais para assegurar maior eficiência, transparência e efetividade nas atividades desempenhadas pela Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF). Nesse contexto, a contratação de um Sistema Tecnológico Único de Gestão de Estratégia,



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Portfólios, Projetos, Processos e Riscos — com licenças de uso, garantia, suporte técnico e serviços especializados — se mostra imprescindível.

3.2 O processo de Governança tem sido algo necessário para a correta execução e emprego de recursos públicos, sobretudo na Administração Pública. A Câmara vem se esforçando para se aprimorar cada vez mais e entrar na era de transformação digital, garantindo o emprego adequado e correto dos orçamentos públicos na área de gestão.

3.3 Para tal, faz nessa face necessário a alocação de recursos especialmente para fiscalização e acompanhamento dos indicadores e aferição dos melhores resultados. Por se tratar de uma Casa Legislativa, é natural que os projetos sejam amplamente debatidos e também acordados internamente para produção dos melhores efeitos. Naturalmente, Órgãos que acompanham a execução desses contratos observam dentro das melhores práticas quais as contratações são realizadas no âmbito de projetos estratégicos. Verifica-se então que a governança tem sido pautada pelos Órgãos de Controle como principal indicador para maturidade de contratação dos Órgãos. Sendo assim os demais Órgãos estão buscando maturidade e instrumentos para contratação internamente.

Para confirmar essa tese, segue alguns acórdãos:

"promovam ações com o objetivo de disseminar a importância do planejamento estratégico, procedendo, inclusive mediante orientação normativa, ações voltadas à implantação e/ou aperfeiçoamento de planejamento estratégico institucional, planejamento estratégico de TI e comitê diretivo de TI, com vistas a propiciar a alocação dos recursos públicos conforme as necessidades e prioridades da organização" — TCU

Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário

"A governança das organizações aplicada ao setor público é um tema em pauta, e o TCU está empreendendo esforços para estruturar conhecimento sobre o assunto, a fim de contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública Federal, como evidência a publicação do final de 2013, intitulada 'Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública'.

Segundo esse documento, 'Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade'."

Acórdão TCU nº 2.622/2015 – Plenário

A Casa está em busca desse controle, conforme a Rede Governança Brasil - RGB, criada pelo Augusto Nardes, Ministro do Tribunal de Contas da União. A RGB tem como principal argumento a implementação de controles e transparência nos Órgãos Públicos. Essa iniciativa além de trazer transparência e controle mostra também a efetiva prestação dos serviços."

Fonte: Termo de Referência, Peça 02, fls. 31/32.

40. Diante do cenário apresentado pela CLDF, entende-se justificável a contratação para modernização da Administração Pública, com os ajustes delineados nesta informação.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Do não parcelamento do objeto

41. A motivação da CLDF para o não parcelamento do objeto está presente no Termo de Referência e foi transcrita a seguir:

"Justificativa do Lote Único

3.17. A adoção de um lote único para a contratação do Sistema Tecnológico Único de Gestão de Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos se justifica pelos seguintes fatores:

1. Indissociabilidade dos Componentes da solução de TI – A solução contempla licenciamento de software, garantia, suporte técnico e serviços especializados que atuam de forma integrada. A fragmentação da contratação em múltiplos lotes poderia comprometer a eficiência operacional e dificultar a compatibilidade entre os componentes adquiridos.

2. Padronização e Interoperabilidade – Um único fornecedor garante que todos os módulos da solução de TI sejam compatíveis entre si, evitando problemas de integração, redundância de funcionalidades e conflitos técnicos entre diferentes prestadores de serviço.

3. Otimização da Implementação e Suporte – Com um único fornecedor responsável pelo fornecimento da solução de TI, a CLDF assegura um processo de implantação mais ágil e eficiente, reduzindo riscos de incompatibilidade, falhas na implementação e dificuldades no suporte técnico.

4. Economia de Escala e Redução de Custos – A contratação em lote único pode gerar maior economia para a CLDF, pois evita a necessidade de múltiplos contratos e licitações separadas, reduzindo custos administrativos e operacionais.

5. Maior Eficiência na Gestão Contratual – Com um único contrato e fornecedor, a CLDF simplifica o gerenciamento da contratação, evitando a necessidade de múltiplas fiscalizações, diferentes cronogramas de entrega e possíveis disputas contratuais entre empresas distintas.

6. Garantia de Qualidade e Transferência de Conhecimento – O serviço técnico especializado incluído na solução exige conhecimento aprofundado sobre o software contratado. Um único fornecedor garante que a equipe responsável pela implementação, suporte e capacitação tenha domínio total sobre a ferramenta, assegurando melhor capacitação dos servidores da CLDF e maior eficiência na adoção da solução de TI.

3.18. Diante desses fatores, a adoção de um lote único se mostra a opção mais adequada para garantir maior eficiência, redução de custos, padronização e melhor governança na implementação da solução de TI pela CLDF.

Fonte: Termo de Referência, Peça nº 02, fl. 48.

42. A argumentação apresentada para a não adoção do parcelamento do objeto mostra-se inadequada para o objeto em exame.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

43. A agregação do item 1 (licenciamento do Sistema Tecnológico Único de Gestão de Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos) com o item 2 (Serviço de garantia e suporte técnico para o sistema ofertado, incluindo atualização de versões) pode se mostrar adequada para ser mantida em lote único, justificável devido às características específicas do software e às particularidades da marca/fabricante do produto ofertado.

44. No entanto, o item 3, Serviço Técnico especializado nas disciplinas, de Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos, para executar atividades de apoio à gestão, no que tange ao aumento de maturidade da CLDF nestas áreas e para execução de atividades específicas do Sistema ofertado, com apoio e transferência de conhecimento, apresenta características que podem se constituir objeto de outro lote a ser licitado independentemente..

45. O item 3 é essencialmente de serviços de consultoria e apoio metodológico em disciplinas de gestão (Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos). A expertise requerida para o "Planejamento Estratégico", "Análise de Processos", "Desenvolvimento de Metodologias de Gerenciamento" ou "Avaliação de Maturidade" (conforme o Catálogo de Serviços do Item 3) é, primariamente, metodológica e de domínio de negócio, e não inerente ao software em si. Um consultor especializado em gestão estratégica ou em processos pode utilizar um software (adquirido via itens 1 e 2) como uma ferramenta, mas sua capacidade de fornecer o serviço não depende de ser o fornecedor ou desenvolvedor desse software. A "integração" alegada pode ser interpretada como uma integração conceitual e de uso da ferramenta, e não uma "indissociabilidade" na prestação do serviço.

46. A "padronização" e "interoperabilidade" são características do software em si (Item 1) e do seu suporte (Item 2). O fornecedor do software é o responsável por garantir que o sistema seja funcionalmente padronizado e interopere com outros sistemas da CLDF (se for o caso, via APIs, conforme mencionado nos requisitos). O fornecedor dos serviços de apoio (Item 3) não altera a compatibilidade do software; ele apenas emprega/utiliza o software. Se o software (Item 1) for bem projetado, com APIs e padrões abertos, qualquer



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

consultoria competente (Item 3) pode aprender a utilizá-lo como ferramenta para aplicar suas metodologias. Problemas de integração são geralmente relacionados ao software e à infraestrutura, não à consultoria metodológica que o utiliza.

47. A otimização da implementação e suporte é adequada aos itens 1 e 2. No entanto, não há relação direta com o item 3, pois este se refere a metodologias de gestão que, embora utilizem o software, podem ser realizadas de forma mais eficiente por uma consultoria especializada em gestão. O foco principal dessa consultoria é a transformação organizacional e metodológica, e não o código-fonte ou a manutenção do software.

48. Em relação à argumentação de "Economia de Escala e Redução de Custos", entende-se que embora a gestão de um único contrato possa ter menor custo administrativo, a Lei nº 14.133/2021 preza pelo parcelamento para fomentar a competitividade. Mercados de licenciamento de software, de treinamento especializado e de consultoria em gestão são distintos, com diferentes estruturas de custos e número de participantes. Agregar tudo em um único lote restringe a competitividade, favorecendo grandes empresas que atuam em todas as frentes ou o próprio fabricante do software, o que pode levar a preços mais altos ou a uma solução subótima em algumas áreas. A separação em lotes específicos pode atrair mais licitantes especializados em cada nicho, resultando em propostas mais vantajosas e uma maior relação custo-benefício global, superando eventuais aumentos nos custos administrativos de gerenciar múltiplos contratos.

49. Quanto à "Maior Eficiência na Gestão Contratual", cabe considerar que a eficiência na gestão contratual não se resume à quantidade de contratos. A separação permite uma fiscalização mais técnica e aprofundada por parte da jurisdicionada, com equipes internas especializadas fiscalizando software, treinamento e consultoria separadamente. Isso garante que cada serviço seja avaliado por especialistas na área, aumentando a probabilidade de alta qualidade na entrega. Disputas contratuais podem surgir em qualquer modelo; a



Tribunal de Contas do Distrito Federal
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

clareza de escopo em contratos separados pode, na verdade, reduzir a ambiguidade de responsabilidade que um lote único pode mascarar.

50. E por fim, a "Garantia de Qualidade e Transferência de Conhecimento", a "transferência de conhecimento" e o "aumento de maturidade" (conforme Item 3) em Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos são primariamente uma transferência de conhecimento metodológico e de melhores práticas de gestão, não envolvem apenas orientações de como operar um software.

51. Um fornecedor de software é, por definição, especialista em *sua ferramenta*. No entanto, uma consultoria especializada em gestão (independentemente do software) é especialista *nas metodologias e na aplicação estratégica*.

52. Essa consultoria pode trazer uma visão mais abrangente e agnóstica de mercado sobre as melhores práticas, adaptando-as ao contexto da CLDF e utilizando o software como um *meio*, não como o *fim*. A qualidade da capacitação dos servidores (para as USTs destinadas a treinamento) é mais eficaz quando ministrada por profissionais com expertise pedagógica e de domínio, que podem ser diferentes do fornecedor do software.

53. O Item 3 (Serviços Técnicos Especializados) possui uma natureza fundamentalmente distinta da mera aquisição de licenças de software (Item 1) e de seu suporte técnico básico (Item 2). Enquanto os Itens 1 e 2 lidam com a *ferramenta tecnológica*, o Item 3 lida com a *metodologia, o conhecimento e a aplicação estratégica* dessa ferramenta para aprimorar a gestão da CLDF.

54. Entende-se, portanto, que não é cabível o lote único para o presente objeto, pois o lote 3 apresenta características diferenciadas em relação aos itens 1 e 2. A maioria dos serviços do Item 3 poderia ser provida por empresas de consultoria em gestão que se especializam em metodologias e na aplicação de ferramentas (mesmo que não as desenvolvam), utilizando o software a ser adquirido pela CLDF como instrumento, resultando em maior

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

competitividade e acesso à expertise mais aprofundada em cada uma das áreas demandadas.

55. Ainda cabe destacar que do exame do item 3 identificaram-se dois grupos de serviços nitidamente distintos, de acordo com a adequação à natureza de cada serviço, um grupo de serviços de treinamento e outro de serviços de apoio/consultoria metodológica, que podem e devem ser separados para otimizar a contratação pública.

56. O Item 3 originalmente definido, que totaliza 50.401 USTs, pode ser eficientemente desmembrado em pelo menos dois lotes a seguir delineados.

57. Lote A de caráter pedagógico e didático, é focado no desenvolvimento de competências e habilidades dos servidores da CLDF. Seu principal entregável é o conhecimento transferido e a capacitação dos participantes, evidenciado por materiais didáticos e certificados, veja-se:

Item	Descrição	USTs
1	Treinamento em gestão estratégica com o uso da plataforma de Apoio a Gestão	120
2	Treinamento em gestão de portfólios com o uso da plataforma de apoio a gestão	120
3	Treinamento em gestão de projetos com o uso da plataforma de apoio a Gestão	180
4	Treinamento em gestão de processos com o uso da plataforma de apoio a Gestão	120
5	Treinamento em Administração da plataforma de apoio a Gestão	320
6	Workshop	288
TOTAL		1.148

Fonte: Catálogo de serviços do Termo de referência, Peça nº02, fl. 58/59.

58. E para o Lote B, destinado a Serviços de Apoio, Consultoria e Execução Metodológica, com os seguintes itens do Catálogo de serviços incluídos:

Item	Descrição	USTs
7	Apoio para execução de oficinas de inovação, agilidade e gestão de produtos.	960
8	Apoio no desenvolvimento de Termo de Abertura de Projeto.	192
9	Apoio no desenvolvimento de Estudo de Contexto da Demanda.	576
10	Apoio na execução de Dinâmicas de Elicitação de conhecimento de requisitos.	3456
11	Apoio no Planejamento do conceito do projeto ou programa.	576
12	Apoio no desenvolvimento de Estrutura analítica do projeto (EAP).	288
13	Apoio no desenvolvimento de Cronograma.	648
14	Apoio no Planejamento de custo do projeto ou programa.	432
15	Apoio no Planejamento da Qualidade.	288
16	Apoio no Planejamento dos riscos, problemas e questões.	432
17	Apoio no Planejamento das partes interessadas, equipe e comunicação.	288
18	Apoio no Planejamento de aquisições do projeto ou programa.	576
19	Apoio no Monitoramento do processo, projeto, programa, performance ou portfólio.	3696
20	Apoio na execução de Auditoria.	768
21	Apoio no desenvolvimento de Lições aprendidas.	192
22	Apoio no Encerramento de fase, projeto, programa, portfólio ou processo.	576

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

23	Apoio na elaboração de Indicadores.	864
24	Apoio no Planejamento Estratégico.	512
25	Apoio no desenvolvimento de Cenários.	432
26	Apoio na Categorização, Priorização, Balanceamento de Portfólio.	1152
27	Apoio no desenvolvimento de Planos de Ação/Trabalho.	864
28	Apoio na elaboração de Mapa estratégico e Painéis estratégicos.	660
29	Apoio na avaliação de Maturidade em Gerenciamento de Projetos ou Processos.	180
30	Apoio no desenvolvimento ou revisão de Metodologias de Gerenciamento de Portfólios.	1440
31	Apoio no desenvolvimento ou revisão de Metodologias de Gerenciamento de Projetos.	1440
32	Apoio no desenvolvimento ou revisão de Metodologias de Gerenciamento de Processos.	1440
33	Apoio no desenvolvimento ou revisão de Metodologia de gerenciamento de Estratégia.	1440
34	Apoio no Planejamento de Processos.	576
35	Apoio na Análise de Processos.	2100
36	Apoio no Desenho de Processos.	984
37	Apoio na implantação de Processos.	837
38	Apoio no Monitoramento de Processos.	468
39	Apoio no desenvolvimento de Formulários Eletrônicos.	432
40	Apoio na Migração de Informações para (ou da) ferramenta de apoio à gestão.	1440
41	Integração com sistemas por meio de acionamento de APIs.	2944
42	Elaboração e disponibilização de painéis gerenciais.	9440
43	Elaboração de relatórios dinâmicos.	5664
TOTAL		49.253

Fonte: Catálogo de serviços do Termo de referência, Peça nº02, fl. 59/60.

59. Este lote B contempla serviços de cunho consultivo, metodológico, analítico e de apoio direto à implementação e gestão das disciplinas de Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos. Caracteriza-se por requerer expertise em metodologias de gestão (PMBOK, SCRUM, CBOK, BSC, OKR, etc.), análise de negócios, design de processos e inteligência de dados, que é amplamente ofertada por consultorias de gestão.

60. Reitera-se que o software a ser utilizado é apenas a ferramenta de trabalho, mas a competência principal reside na capacidade de aplicar as metodologias e guiar a CLDF na execução e no aumento de maturidade.

61. Neste lote, inclui-se a gestão de dados, integração e a criação de painéis/relatórios, que, embora usem a ferramenta, são entregas de inteligência e organização de informação, e não a ferramenta em si.

62. Portanto, entende-se que a aquisição de software é uma atividade intrinsecamente diferente da prestação de serviços de treinamento ou de consultoria metodológica. Existem empresas altamente especializadas em capacitação que podem oferecer propostas mais vantajosas e eficazes, focando na didática e na experiência de aprendizado, sem necessariamente possuir o software ou prestar os serviços de apoio.



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

63. Assim, sugere-se determinar o parcelamento do objeto em três lotes, cabendo o primeiro lote aos itens 1 e 2 e os outros dois lotes ao desmembramento do item 3 (A - treinamento e B - consultoria/serviços de apoio), conforme detalhado nos parágrafos 57 a 62 desta instrução, e em observância ao art. 40, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e do Item I do § 2º do art. 12 da IN- SGD/ME 94/2022¹⁷.

Da cota de reservada

64. Quanto a cota reservada, a jurisdicionada apresenta a seguinte manifestação no Termo de Referência:

Aplicação da Cota Reservada

8.5. Quanto a essa previsão de benefício prevista na Lei Distrital nº 4.611/2011, que regulamenta no Distrito Federal o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais, esclarece-se que tal proveito não se aplica à contratação almejada. O objeto da presente contratação demanda capacidade técnica comprovada, infraestrutura robusta e disponibilidade imediata de mão de obra qualificada. Esses requisitos são essenciais para evitar falhas que possam prejudicar o andamento da legislatura dos Deputados.

8.6. Ademais, trata-se de objeto de natureza indivisível, o que impede sua divisão em lotes ou partes que possam ser executadas isoladamente por diferentes fornecedores. A execução do contrato requer uniformidade, integração e continuidade das atividades, o que inviabiliza o fracionamento do objeto e, conseqüentemente, a aplicação da cota reservada.

8.7. Portanto, a vedação ao tratamento diferenciado é justificada pela necessidade de garantir o pleno atendimento às exigências técnicas e operacionais indispensáveis à execução do contrato, bem como pela natureza indivisível do objeto a ser contratado.

8.8. A vedação também foi imposta devido ao expósito no Art. 24, da Lei Distrital nº 4.611/2011:

Art. 24. O tratamento favorecido e diferenciado de que trata a presente Lei não poderá ser aplicado em favor de entidade que, em decorrência do valor da licitação a que estiver concorrendo, venha a auferir faturamento que acarrete o seu desenquadramento da condição."

Fonte: Termo de Referência, Peça nº 02, fl. 33.

65. A jurisdicionada alega que não é possível estabelecer a cota de reserva para microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), por

¹⁷ § 2º A Equipe de Planejamento da Contratação avaliará a viabilidade de:

I - realizar o parcelamento da solução de TIC a ser contratada, em tantos itens quanto se comprovarem tecnicamente viável e economicamente vantajoso, observado o disposto nos §§ 2º e 3º do art. 40 e § 1º do art. 47 da Lei nº 14.133, de 2021, justificando-se a decisão de parcelamento ou não da solução;



Tribunal de Contas do Distrito Federal
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

entender que o objeto é indivisível e que não seria possível comprovar capacidade técnica, além de exigir infraestrutura robusta e disponibilidade imediata de mão de obra qualificada para o serviço.

66. Verifica-se que os itens 1 e 2 não apresentam a possibilidade de divisibilidade de forma a permitir o tratamento preferencial às ME/EPP, conforme determinam a Lei Complementar nº 123/2006, a Lei Distrital nº 4611/2011 e regulamentado pelo Decreto Distrital nº 35.592/2014.

67. O Item 3, apesar de corresponder à prestação de serviços caracterizada por serviços quantificados em Unidade de Serviço Técnico (UST), sua divisibilidade para a prestação de serviços por duas empresas pode efetivamente representar prejuízo à contratação devido à especialidade do serviço.

68. Portanto, entende-se adequado a não aplicação de cota reservada no Edital do PE nº 90.006/2025.

Da modalidade

69. Ao optar pela utilização do pregão eletrônico como forma de seleção do fornecedor, a CLDF observou orientação expressa no art. 114 do Decreto nº 44.330/2023¹⁸, bem como a jurisprudência desta Corte de Contas¹⁹.

Da qualificação técnica

70. Para fins de habilitação técnica, o Edital exigiu (Peça nº 02, fls. 13/14):

"Edital

(...) 13.24. Qualificação Técnica

13.24.1. Comprovação de aptidão, por meio de um ou mais atestados de capacidade técnica, expedidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, idônea, estabelecida em território nacional, que comprove o fornecimento de materiais e/ou a prestação de serviços com características equivalentes ao objeto da presente licitação. No caso de pessoa jurídica de Direito Público, o(s) atestado(s) deverá(ão) ser assinado(s) pelo responsável do setor competente do órgão. No caso de pessoa jurídica de Direito Privado, o(s) atestado(s) deverá(ão)

¹⁸ Decreto que regulamenta a Lei Federal nº 14.133/2021, Lei Licitações e Contratos Administrativos, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal.

¹⁹ Decisões nos 3.433/2011, 3.803/2012 e 469/2013.



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

obrigatoriamente ter reconhecimento de firma em Cartório de Notas ou dispensada em caso de assinatura por certificado digital. Não será conhecido e nem considerado válido o atestado de capacidade técnica emitida por empresa relacionada ao mesmo grupo empresarial da Empresa, sendo considerado como empresa pertencente ao mesmo grupo da controlada pela Empresa, a empresa controladora ou que tenha uma pessoa física ou jurídica que seja sócia da empresa emitente e/ou da empresa. Quando as certidões e/ou atestado apresentados não for emitida pelo contratante principal do projeto, deverá ser juntada à documentação uma declaração formal do contratante principal, confirmando que a Empresa tenha participado da execução do serviço objeto do contrato.

(...) **13.24.1.3.** Será admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo, a apresentação e o somatório de diferentes atestados executados de forma concomitante.

13.24.1.4. Os atestados de capacidade técnica poderão ser apresentados em nome da matriz ou da filial da empresa licitante.

13.24.1.5. A comprovação será com base na tabela constante do item 11.21.27.4. do Termo de Referência – Anexo I do Edital.

(...) **13.24.1.7.** A empresa classificada em primeiro lugar no certame, no prazo estipulado neste instrumento, será convocada pela Pregoeira, para demonstrar as funcionalidades exigidas para a Sistema Tecnológico Único de Gestão de Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos, por meio de Prova de Conceito (POC), sendo homologada como vencedor caso obtenha a aprovação positiva na POC, tendo a licitante demonstrado que todos os requisitos do software, definidos neste Instrumento e seus Anexos, foram atendidos e funcionalmente demonstrados.

13.24.1.8. De acordo com o item 11.21.27.13. do Termo de Referência a exigência de apresentação de atestado(s) ou declaração(ões) de capacidade técnica restringe-se aos quantitativos do objeto do Termo de Referência não sendo majorados com as possíveis Intenções de Registro de Preços - IRP's que porventura forem respondidas. Isso garante maior concorrência tendo em vista que o número de UST's podem aumentar substancialmente em caso de várias IRP's e acabar restringindo licitantes. (...)"

71. O termo de Referência apresenta como itens de qualificação técnica os seguintes requisitos (Peça nº 2, fl. 51):

"Termo de Referência

Qualificação Técnica

11.21.27. Quanto a **Habilitação Técnica**, a Licitante deverá apresentar:

11.21.27.1. Declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

11.21.27.2. Atestado (s) de capacidade técnica, emitido (s) por pessoas jurídicas de Direito Público ou de Direito Privado, em nome da empresa, que comprove(m) que a mesma tenha prestado serviço pertinente e compatível com o objeto da licitação. No caso de pessoa jurídica de Direito Público, o (s) atestado (s) deverá (ão) ser assinado(s) pelo



Tribunal de Contas do Distrito Federal
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

responsável do setor competente do órgão. No caso de pessoa jurídica de Direito Privado, o (s) atestado (s) deverá (ão) obrigatoriamente ter reconhecimento de firma em Cartório de Notas ou dispensada em caso de assinatura por certificado digital. Não será conhecido e nem considerado válido o atestado de capacidade técnica emitida por empresa relacionada ao mesmo grupo empresarial da Empresa, sendo considerado como empresa pertencente ao mesmo grupo da controlada pela Empresa, a empresa controladora ou que tenha uma pessoa física ou jurídica que seja sócia da empresa emitente e/ou da empresa. Quando as certidões e/ou atestado apresentados não for emitida pelo contratante principal do projeto, deverá ser juntada à documentação uma declaração formal do contratante principal confirmando que o Empresa tenha participado da execução do serviço objeto do contrato.

11.21.27.3. Será admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo, a apresentação e o somatório de diferentes atestados executados de forma concomitante.

I - Os atestados de capacidade técnica poderão ser apresentados em nome da matriz ou da filial da empresa licitante.

II - O licitante disponibilizará todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados, apresentando, quando solicitado pela Administração, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foi executado o objeto contratado, dentre outros documentos.

11.21.27.4. A comprovação será com base na tabela abaixo:

Item	Discriminação	Quantidade Mínima
1	Licenciamento com usuários ilimitados de Sistema Tecnológico Único de Gestão de Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos.	Tenha implementado no mínimo um Sistema Tecnológico Único de Gestão de Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos.
2	Serviço de garantia e suporte técnico para o sistema ofertado com atualização de versões.	Tenha realizado no mínimo 1 (um) mês de Serviço de garantia e suporte técnico para o sistema ofertado.
3	Serviço Técnico especializado nas disciplinas de Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos, para executar atividades de apoio à gestão, no que tange ao aumento de maturidade da CLDF nestas áreas e para execução de atividades específicas do Sistema ofertado, com apoio e transferência de conhecimento.	30% (trinta por cento) da quantidade total de UST (15.120)

11.21.27.5. Embora não seja item de maior relevância, o Item 2, conjugado ao item 1, é fundamental para esta contratação, pois diz respeito ao fornecimento e a garantia e suporte técnico do sistema contratado.

(...)

11.21.27.9. A empresa classificada em primeiro lugar no certame, no prazo estipulado neste instrumento, será convocada pelo Pregoeiro, para demonstrar as funcionalidades exigidas para a Sistema Tecnológico Único de Gestão de Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos, por meio de Prova de Conceito (POC), sendo homologada como vencedor caso obtenha a aprovação positiva na POC, tendo a licitante demonstrado que todos os requisitos do software, definidos neste Instrumento e seus Anexos, foram atendidos e funcionalmente demonstrados.

11.21.27.10. Cumpre observar que a exigência de apresentação de atestado(s) ou declaração(ões) de capacidade técnica visa garantir que a empresa proponente possui experiência prévia comprovada na execução de serviços compatíveis em características e quantidades com o objeto da contratação. Ao exigir comprovação de serviços



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

prestados equivalentes a, no mínimo, 30% do quantitativo previsto no objeto do contrato, busca-se atestar que a empresa possui expertise e capacidade operacional suficiente para atender às necessidades do contratante. Esse parâmetro é fundamental para evitar contratações de empresas inexperientes ou incapazes de atender à escala requerida, o que poderia comprometer a execução do contrato e os objetivos do projeto.

(...)

11.21.27.12. Assim, destaque-se que por Lei pode-se cobrar até o limite de 50% (cinquenta por cento) de qualificação técnica."

72. Os itens 13.24.1 e 13.24.1.3 do Edital preveem a possibilidade de soma de diferentes atestados para compor o valor mínimo exigido e comprovar o fornecimento de materiais e/ou a prestação de serviços com características equivalentes ao objeto da presente licitação.

73. Quanto aos quantitativos mínimos exigidos, o Termo de Referência estabelece, no item 11.21.27.4, para o objeto do item 1, no mínimo, a implementação de um Sistema Tecnológico Único de Gestão de Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos; para o item 2, a realização de um mês de serviço de garantia e suporte técnico para o sistema e, por fim, para o item 3, exige-se a comprovação mínima de 30% do quantitativo total de unidades de medida previsto que corresponde a 15.120 USTs.

74. Para o item 1, destinado à implementação de um sistema, fixou-se a exigência de um único sistema como mínimo. Como não é possível fracionar para exigir no máximo 50%, entende-se adequado à exigência.

75. A orientação reiterada desta Corte é que a exigência dos quantitativos mínimos não exceda 50% do total do objeto a ser licitado. Nesse sentido, os valores exigidos para os itens 2 e 3 não excedem 50%, mas cabem ressalvas a respeito da previsão de USTs definida no ETP que será detalhada a seguir.

76. O Catálogo de Serviços, definido no Anexo I²⁰ do ETP, estabelece que a Unidade de Serviço Técnico (UST) equivale a 1 hora de serviço profissional para uma atividade de baixa complexidade. No entanto, o item 1.4

²⁰ ETP, Arquivo Associado, fls. 113/125.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

estabelece fatores de ponderação entre 1, 1,5 e 2, para complexidades baixa, média e alta, respectivamente. A Tabela 2 apresenta um catálogo detalhado de 43 serviços, indicando o perfil profissional, o esforço estimado em horas, a quantidade de ocorrências por ano, o nível de complexidade com seu respectivo fator de ponderação e o quantitativo total de USTs por serviço, resultando em um total de 50.401 USTs. A Tabela 3 traz a descrição detalhada das atividades, enquanto a Tabela 4 procura justificar a quantidade de ocorrências estimadas para cada serviço, mas sem apresentar dados concretos ou memórias de cálculo capazes de sustentar a robustez do quantitativo, o que compromete a confiabilidade da estimativa. Por fim, a Tabela 5 apresenta o cronograma estimado de execução.

77. Destaca-se que a Tabela 4 do Anexo I do Estudo Técnico Preliminar apresenta uma explicação sobre como foram estimadas as ocorrências que fundamentam o cálculo das USTs por serviços, mas não apresenta memória de cálculo detalhada para essas ocorrências, o que compromete a rastreabilidade, a transparência e a razoabilidade da estimativa, podendo levar a superdimensionamento e sobre custos, considerando o valor expressivo envolvido. Para sanar a inadequação, seria imprescindível a elaboração de planilhas de dimensionamento contendo a descrição dos serviços, esforço unitário, número de ocorrências, fatores de complexidade e conversão em USTs, de forma a fundamentar tecnicamente o quantitativo adotado e assegurar sua compatibilidade com as reais necessidades do objeto.

78. No entanto, considerando a necessária reformulação dos itens para divisão em lotes, descrita nos tópicos anteriores desta informação, entende-se adequado sugerir à Corte que a jurisdicionada reelabore as exigências de qualificação técnica para considerar cada novo lote/item do certame de forma a ampliar a competitividade, nos termos do artigo 40, inciso V e §2º, da Lei 14.113/2021, implicando na revisão do quantitativo mínimo de USTs na qualificação técnica, conforme a reelaboração do cálculo das USTs por serviços, com memória de cálculo detalhada para essas ocorrências e redefinição do fator de ponderação e complexidade, de forma a gerar rastreabilidade, a



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

transparência e a razoabilidade da estimativa, evitando o superdimensionamento e sobrecustos.

Da estimativa de preços

79. Para estimar o valor da licitação, a CLDF utilizou nove cotações públicas²¹ e quatro propostas de empresas (VALSTEC²², IPERSIST²³, BE CODE²⁴ e PLANO²⁵). Não houve êxito, contudo, na pesquisa ao Mapa de Preços da Secretaria de fazenda do GDF²⁶. Após a aplicação do regramento do Decreto nº 44.300/2023, foi apresentada a consolidação da pesquisa de preços conforme tabela a seguir:

²¹ Arquivo associado, fl. 235/1060.

²² Arquivo Associado, fls. 1061/1065.

²³ Arquivo Associado, fls. 1066/1072.

²⁴ Arquivo Associado, fls. 1073/1076.

²⁵ Arquivo Associado, fls. 1077/1083.

²⁶ Mapa de preços - Arquivo Associado, fls. 419/425



Tribunal de Contas do Distrito Federal
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Mapa de Preços - CLDF

ITEM	DESCRIÇÃO	UNIDADE DE FORNEC.	QUANT	PREÇO 1 PE 115/2024 GOV PARAIBA CENTRAL DE COMPRAS ITEM 1 E 5	PREÇO 2 PE 90100/2024 SEECDF AGF 09/10/2025 ITEM 3	PREÇO 3 PNCDF Contrato 2024/073000072 PREF. DE PARAICURU PE2024/15151PE ITEM 2	PREÇO 4 PE 57/2024 Contrato n° 68/2024 PREF. BENEDITO NOVO SC	PREÇO 5 CONTRATO 13/2021 CPNAV DF ITEM 3	PREÇO 6 PE 90027/2024 TERMO DE HOMOLOG. ITEM 7	PREÇO 7 PE 90002/2024 CRASP ITEM 3 E 5	PREÇO 8 AGENCIA DE INTEL DE CASCAVELPR ITEM 3	PREÇO 9 PE 90010/2024 TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARA	PREÇO 10 EMPRESA VALSTEC	PREÇO 11 IPERLIST	PREÇO 12 BEE CODE	PREÇO 13 PLANO CONSULTORIA	MEDIANA (para o cálculo dos valores discrepantes)	MÍNIMO (-50%)	MÁXIMO (+50%)	MEDIANA FINAL	MÉDIA FINAL	VALOR UNITÁRIO ESTIMADO	VALOR TOTAL ESTIMADO
1	Utilização parâmetro com custos diretos de Solução de Gestão Integrada de Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos.	Licença	1	7,719.000			492.267				2.219.278	930.000	2.686.000	1.890.000	2.512.970	1.800.000	2.054.988	1.027.494	3.082.482	1.890.000	1.790.159	1.790.159	1.790.159
2	Serviço de garantia e suporte técnico para solução ofertada com atualização de versões.	Mês	12	38.990	29.000	17.000				11.000			38.157	39.375	41.206	37.500	37.829	18.914	56.743	37.029	31.527	31.527	376.327
3	Serviço Técnico especializado nas disciplinas de Estimativa, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos, para executar atividades de apoio à gestão, no qual longo ao aumento de maturidade de CLDF nestas áreas e para execução de atividades específicas da Solução ofertada com apoio e treinamento de conhecimento.	UST	50.401					250	245	280		189	416	405	431	320	300	150	450	300	317	300	15.120.300

Fonte: Mapa de Preços - CLDF (Arquivo Associado, fl. 1084)

Metodologia: (Art. 99 do Decreto nº44.330/2023 e Ato da Mesa Diretora Nº 57, de 2023)

Metodologia utilizada para fins de cálculo de valores discrepantes: Mediana.

Os valores marcados de amarelo foram considerados discrepantes por estarem 50% abaixo da mediana e assim excluídos do cálculo final.

Os valores marcados de vermelho foram considerados discrepantes por estarem 50% acima da mediana e assim excluídos do cálculo final.

A planilha foi elaborada incluindo os preços públicos inexequíveis no cálculo final, conforme jurisprudência do TCDF (Decisões 5129/20, 4261/23, 4824/23 -d). Os preços públicos inexequíveis foram marcados de amarelos.

Metodologia utilizada para escolha dos fornecedores para cotação: Utilizou-se as empresas vencedores nos pregões citados na planilha e pesquisa na internet por empresas do ramo.

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

80. Da concatenação dos valores da pesquisa de preços após a aplicações dos regramentos legais, pode-se resumir o resultado na tabela a seguir:

LOTE/ ITEM	DESCRIÇÃO	UND.	QTD.	VALOR UNITÁRIO ESTIMADO R\$	VALOR TOTAL ESTIMADO R\$
UNICO	1 Licenciamento perpétuo com usuários ilimitados de Sistema Tecnológico Único de Gestão de Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos.	Licença	1	1.790.159,02	1.790.159,02
	2 Serviço de garantia e suporte técnico para o sistema ofertado com atualização de versões.	Mês	12	31.527,25	378.327,00
	3 Serviço Técnico especializado nas disciplinas de Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos, para executar atividades de apoio à gestão, no que tange ao aumento de maturidade da CLDF nestas áreas e para execução de atividades específicas do Sistema ofertado, com apoio e transferência de conhecimento.	UST *Sob Demanda*	50.401	265,00	13.356.265,00
TOTAL ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO					15.524.751,02

Fonte: Termo de Referência, Peça nº 02, fls. 47/48.

81. E o valor estimado total, incluindo os órgãos partícipes, alcança R\$ 47.417.986,12, conforme tabela abaixo:

LOTE/ ITEM	DESCRIÇÃO	UNIDADE	QUANTIDADE	VALOR UNITÁRIO ESTIMADO R\$	VALOR TOTAL ESTIMADO R\$
UNICO	1 Licenciamento perpétuo com usuários ilimitados de Sistema Tecnológico Único de Gestão de Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos.	Licença	6	1.790.159,02	10.740.954,12
	2 Serviço de garantia e suporte técnico para o sistema ofertado com atualização de versões.	Mês	72 (12 para cada órgão)	31.527,25	2.269.962,00
	3 Serviço Técnico especializado nas disciplinas de Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos, para executar atividades de apoio à gestão, no que tange ao aumento de maturidade da CLDF nestas áreas e para execução de atividades específicas do Sistema ofertado, com apoio e transferência de conhecimento.	UST *Sob Demanda*	129.838	265,00	34.407.070,00
TOTAL ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO					47.417.986,12

Fonte: Termo de Referência, Peça nº 02, fl. 48.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

82. Vale destacar que o valor estimado da UST de R\$ 265,00, quando são aplicados os fatores de multiplicação previstos no item 1.4 do Anexo I do ETP (1,5 e 2), se torna bastante significativo (R\$ 397,50 e R\$ 530,00 por hora), elevando o risco de sobrepreço.

83. No ETP, definiu-se a Unidade de Serviço Técnico (UST) como equivalente a 1 hora de serviço profissional para uma atividade de baixa complexidade. Também foi definido no item 1.8 do ETP a característica do profissional desejado, conforme quadro a seguir:

Especialista	Para o cargo de ESPECIALISTA será admitido a apresentação de certificação e certificados de projeto com cargas mínimas compatíveis com as principais certificações internacionais reconhecidas pelo Ministério da Educação - MEC.
Analista	Para o cargo de ANALISTA será admitido a apresentação de certificação e certificados de projeto com cargas mínimas compatíveis com as principais certificações internacionais reconhecidas pelo Ministério da Educação - MEC.
Toda equipe deverá apresentar comprovação de curso compatível com o certificado reconhecido pelo Ministério da Educação - MEC.	
<p align="center">Certificações aceitas para equipe técnica:</p> <ul style="list-style-type: none"> - PMP® (Project Management Professional) emitida pelo PMI® (Project Management Institute); - Certified ScrumMaster (CSM); - PRINCE2 Foundation e PRINCE2 Practitioner; - Certified Associate in Project Management (CAPM); e - Agile Certified Practitioner (PMI-ACP). 	

Fonte: Estudo Técnico Preliminar (Arquivo associado, fls. 125/126)

84. Segundo a Tabela 2, que apresenta o Catálogo Detalhado de Serviços, as atividades simples predominam o perfil profissional de Analista e as complexas o perfil dos Especialistas, sempre em uma proporção entre os dois profissionais. Da Tabela 2 pode-se resumir essa proporção conforme a seguir:



Tribunal de Contas do Distrito Federal
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Complexidade	Fator de Ponderação	Perfil Profissional (Categoria)
Simples	1	20% de Especialista e 80% de Analista
		30% de Especialista e 70% de Analista
Mediana	1,5	25% de Especialista e 75% de Analista
		30% de Especialista e 70% de Analista
		35% de Especialista e 65% de Analista
		50% de Especialista e 50% de Analista
		75% de Especialista e 25% de Analista
Complexa	2	10% de Especialista e 90% de Analista
		30% de Especialista e 50% de Analista
		40% de Especialista e 60% de Analista
		50% de Especialista e 50% de Analista
		75% de Especialista e 25% de Analista

Fonte: Tabela 2 do ETP (adaptada), Arquivo Associado, fls. 114/117.

85. A Portaria SGD/MGI nº 6.679, de 17. de setembro de 2024, estabelece modelo para a contratação de serviços de desenvolvimento, manutenção e sustentação de software e como anexo apresenta um Mapa de Pesquisa Salarial de Referência para Serviços de desenvolvimento e sustentação de Software.

86. Procurou-se identificar, segundo o quadro anterior, os respectivos salários de referência dos profissionais equivalentes aos listados no item 1.8 do Anexo I do ETP com os definidos na Portaria.

87. A partir da tabela de salários disponível na Portaria SGD/MGI nº 6.679/2024, identificaram-se os cargos compatíveis com as descrições do quadro do item 1.8. Para fins de referência, adotou-se o maior salário entre as carreiras compatíveis: fixou-se o salário do Especialista em Arquiteto de Dados – Sênior, com remuneração mensal de R\$ 18.364,44, para o perfil de Especialista, e o salário do Analista de BI Sênior, com remuneração mensal de R\$ 13.388,84, para o perfil de Analista.

88. De forma a obter o valor mais adequado de estimativa de UST, conforme definição de percentuais de tempo do profissional (especialista ou analista) e considerando o fator de ponderação da complexidade, buscou-se

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

estimar o que seria a UST adequada para cada nível de complexidade. Estes cálculos estão na tabela a seguir:

Complexidade	Perfil Profissional (Categoria)	média da ponderada do Salário	fator K	salário x Fator K	horas mensais de trabalho	(Sal. x F K) / H Mensais	Fator de Ponderação	valor da UST para cada complexidade
		(A)	(B)	C = A x B	(D)	E = C / D	(F)	G = E/F
Simples	20% de Especialista e 80% de Analista	14.632,74	2,5	36.581,85	168	217,75	1	217,75
	30% de Especialista e 70% de Analista							
Mediana	25% de Especialista e 75% de Analista	15.528,35	2,5	38.820,87	168	231,08	1,5	154,05
	30% de Especialista e 70% de Analista							
	35% de Especialista e 65% de Analista							
	50% de Especialista e 50% de Analista							
	75% de Especialista e 25% de Analista							
Complexa	10% de Especialista e 90% de Analista	14.893,28	2,5	37.233,21	168	221,63	2	110,81
	30% de Especialista e 70% de Analista							
	40% de Especialista e 60% de Analista							
	50% de Especialista e 50% de Analista							
	75% de Especialista e 25% de Analista							

Fonte: ETP, Arquivo Associado, fls. 114/117 e 125/126.

89. Neste momento, busca-se identificar qual o valor aceitável a ser definido para UST conforme o salário do Especialista e do Analista, segundo os percentuais atribuídos, fator K²⁷, quantidade de horas mensais de trabalho e o fator de ponderação da complexidade.

90. Obteve-se o valor da média ponderada do salário considerando os valores de salário de Especialista e Analista definidos nos parágrafos anteriores, calculou-se, segundo os percentuais definidos no ETP e a partir disto, calculou-se a média para cada nível de complexidade (A). Inicialmente já se identifica uma aparente inconsistência, a atividade de maior complexidade não exigiu o profissional de maior salário em maior percentual, visto que o valor médio ponderado de salário da equipe para uma hora da maior complexidade é inferior ao valor médio de salário da mediana. Isto quer dizer que a atividade mais complexa apresenta menor remuneração do que a atividade mediana.

91. Após o cálculo da média ponderada do salário para cada complexidade (A), utilizou-se este valor multiplicando pelo fator K (B), que

²⁷ Na presente informação, estimou-se, de forma conservadora, o fator K em 2,5. Registra-se que a Portaria SGD/MGI nº 6.679/27 estabelece 2,01 como limite máximo do fator K (Anexo A). URL: Portaria SGD/MGI nº 6.679, de 17 de setembro de 2024 — Governo Digital, consultada em 02/10/2025 às 17h49.

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

corresponde a agregar os valores de insumos, tributos, lucro da empresa e demais custos associados e aceitáveis (C).

92. Este valor agregado que corresponde ao custo total por existir o empregado em serviço (C), quando dividido pela quantidade de horas mensais, definido como 168 horas por mês (D), irá resultar no valor de custo total em uma hora para este profissional (E). Este é o valor sem considerar a diferenciação de complexidade.

93. Ao aplicarmos o fator de ponderação da complexidade (F) pela divisão em relação a este valor de remuneração da hora (E), teremos o valor mais justo de UST (G) em relação ao valor praticado pelo mercado, conforme valores determinados pela Portaria SGD/MGI nº 6.679/2024.

94. Como resultado, obtivemos o valor adequado de UST de R\$ 217,75 para complexidade simples, R\$ 154,05 para complexidade mediana e R\$ 110,81 para complexa. Estes valores, que diminuem com o aumento da complexidade, refletem uma inadequação na definição dos critérios de ponderação de complexidade. Essa inadequação ocorre porque, apesar de considerar que atividades mais complexas são atribuídas a profissionais de maior remuneração (ou seja, especialistas mais bem pagos), a metodologia resultou em uma UST menor para esses níveis de serviço.

95. Os valores de remuneração dos profissionais para as diferentes complexidades segundo o valor de UST de R\$ 265,00 são os descritos na tabela a seguir:

Complexidade	Valor da UST (R\$) (A)	Horas mensais de trabalho (horas) (B)	UST x hora mensais (C)	Fator de Ponderação	Valor Agregado Total	Fator K (D)	Remuneração Calculada do profissional (E)	Média ponderada (Portaria nº 6.679/24) (F)	Diferença Percentual $G=(E-F)/F$
Simple	265,00	168	44.520,00	1	44.520,00	2,5	17.808,00	14.632,74	21,7%
Mediana				1,5	66.780,00		26.712,00	15.528,35	72,0%
Complexa				2	89.040,00		35.616,00	14.893,28	139,1%

Fonte: elaborado pela equipe.

96. Neste último quadro temos o valor de UST definido pela pesquisa de preços da CLDF e como ele se reflete na possível remuneração do profissional (E). Conforme o cálculo obtido pelos valores da Portaria SGD/MGI nº 6.679/24, a remuneração resultante está superior em todos os níveis de



Tribunal de Contas do Distrito Federal
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

complexidade, sendo essa discrepância mais acentuada para o nível de alta complexidade.

97. Entende-se, nesse caso, recomendável sugerir a Corte determinar que a pesquisa de preços seja refeita, as atribuições de complexidade sejam reelaboradas, de forma que o valor estimado da UST seja compatível com a planilha de custo e formação de preços, conforme orienta o Acórdão TCU nº 2037/2019 – Plenário, transcrito a seguir:

“Acórdão TCU nº 2037/2019 – Plenário

9.1.3. avalie a conveniência e a oportunidade de normatizar e/ou orientar os órgãos e entidades sob sua supervisão a fim de que, na utilização de métricas como UST ou similares, sejam observados os seguintes pressupostos:

(...)

9.1.3.8. a divulgação da memória de cálculo que justifique o quantitativo de esforço, o quantitativo de unidades de serviço estimado e o fator de ponderação utilizado para cada serviço previsto contribui para a ampliação da competição do respectivo certame licitatório;

9.1.3.9. a exigência do fornecimento à Administração da planilha de custo e formação de preço pelo vencedor da licitação, juntamente com a proposta de preços, é medida que contribui para minimizar o risco de sobrepreço; e

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; (...)” (grifou-se)

Elementos de Gestão de Contratos

98. Quanto à presença de elementos de gestão contratual, foram definidos prazos, quantitativos e critérios de aceitação para entrega dos produtos e serviços (peça nº 02, fls. 41/43), papéis e responsabilidades (peça nº 02, fls. 40/41), do acordo de nível de serviço (peça nº 02, fls. 45/46) mecanismos de comunicação (peça nº 02, fl. 42) e condições de pagamento (peça nº 02, fls. 43/44).

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO***Do Registro de Preços e adesões por parte de órgãos ou entidades***

99. O objeto do certame é o registro de preços. No regramento previsto no edital, foi definido que não será permitida a adesão à ata de registro de preços tendo em vista que a intenção de registro de preços (IRP)²⁸ já foi realizada.

100. A IRP foi consolidada na tabela a seguir:

ÓRGÃOS QUE RESPONDERAM À IRP	ITEM 1 - Licenciamento perpétuo com usuários ilimitados de Sistema Tecnológico Único de Gestão de Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos.	ITEM 2 - Serviço de garantia e suporte técnico para o sistema ofertado com atualização de versões.	ITEM 3 - Serviço Técnico especializado nas disciplinas de Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos, para executar atividades de apoio à gestão, no que tange ao aumento de maturidade da CLDF nestas áreas e para execução de atividades específicas do Sistema ofertado, com apoio e transferência de conhecimento.
JUNTA COMERCIAL DO DF.	1	12	7.448
ARQUIVO PÚBLICO DO DF	1	12	9.094
SOCIEDADE DE TRANSPORTES COLETIVOS DE BRÁSILIA - TCB	1	12	7.360
SECRETARIA DE TRANSPORTE E MOBILIDADE - SEMOB/DF	1	12	19.535
SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA DO DF - SEEC/DF	1	12	36.000
ÓRGÃO GERENCIADOR			
CLDF	1	12	50.401
QUANTIDADE TOTAL	6	72*	129.838

Fonte: Termo de Referência, Peça nº 02, fl. 22.

101. A presente licitação contempla órgãos/empresas que optaram pela IRP, ou seja, aquelas cujas demandas foram diretamente incluídas no quantitativo total do processo licitatório e que são definidos como órgãos ou entidade participantes²⁹. Outro aspecto do certame foi a proibição da adesão de órgãos não participantes (carona).

102. Com essas características, algumas peculiaridades legais devem ser atendidas pelo órgão ou entidade participante, tais como: a manifestação da

²⁸ Adesão à Ata de Registro de Preços - 3.35. Será vedada adesão à Ata de Registro de Preços tendo em vista que já fora permitido a Intenção de Registro de Preços - IRP. (Termo de Referência, Peça nº 02, fl. 35)

²⁹ Lei nº 14.133/2021 (...) Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...) XLVIII - órgão ou entidade participante: órgão ou entidade da Administração Pública que participa dos procedimentos iniciais da contratação para registro de preços e integra a ata de registro de preços;

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

intenção de registro de preços³⁰ e a elaboração de documento de planejamento com demandas planejadas e justificadas em conformidade com os requisitos do Estudo Técnico Preliminar, de forma a fundamentar sua participação e evidenciar a compatibilização com o plano de contratações anual (Art. 18, inciso I e art. 25 da Lei nº 14.133/2021³¹).

103. No arquivo associado, verifica-se a presença do Documento de Formalização de Demanda (DFD), do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e/ou de documento equivalente de algumas unidades listadas a seguir:

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

104. Nos documentos apresentados pelos órgãos ou entidades participantes, constata-se a manifestação da intenção de registro de preços dos órgãos participantes e o Estudo Técnico Preliminar, com exceção dos referentes à Secretaria de Estado de Economia do DF - SEEC/DF.

105. Outro aspecto relevante a ser considerado é a pertinência da inclusão da maioria das unidades participantes do certame.

106. As estimativas para o ETP, elaborado pela CLDF, consideraram 600 usuários simultâneos para determinar os Custos Totais de Propriedade. No

³⁰ Lei nº 14.133/2021 (...) Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

³¹ Lei nº 14.133/2021 (...) Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

entanto, os órgãos participantes apresentam realidades diferenciadas em relação àquela avaliada pela CLDF, como se pode depreender do quantitativo da força de trabalho de cada órgão participante deste edital.

ÓRGÃO GERENCIADOR E PARTICIPANTES	FORÇA DE TRABALHO
Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF ³²	1.949
Junta Comercial do DF ³³	72
Arquivo Público do DF ³⁴	41
Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília – TCB ³⁵	382
Secretaria de Transporte e Mobilidade – SEMOB/DF ³⁶	454
Secretaria de Estado de Economia do DF – SEEC/DF ³⁷	2.326

Fonte: Relatório de Gestão Prestação de Contas Anual do Governador, ANEXO IV para 2023.

107. No Relatório de Gestão Prestação de Contas Anual do Governador, ANEXO IV³⁸, encontra-se o quadro da força de trabalho das unidades do Governo do Distrito Federal. A partir desse quadro, é possível levantar os quantitativos de servidores para cada órgão do GDF. Para a Câmara Legislativa registrou-se:

FORÇA DE TRABALHO

Servidores	Atividade-Meio (Com cargo em comissão)	Atividade-Fim (Com cargo em comissão)	Atividade-Meio (Sem cargo em comissão)	Atividade-Fim (Sem cargo em comissão)	Total
Efetivos do GDF	155	594	1	5	755
Comissionados sem vínculo efetivo	119	0	744	0	863
Requisitados de órgãos do GDF	14	2	63	5	84
Requisitados de órgãos fora do GDF	5	0	5	0	10
Estagiários	0	92	0	0	92
Menor Aprendiz/Projeto Jovem Candango	0	0	0	0	0
Terceirizados (FUNAP)	0	0	3	0	3
Outros - especificar	0	0	147	0	147
Subtotal	293	688	963	10	1.954
(-) Cedidos para outros órgãos	5	0	0	0	5
Total Geral	288	688	963	10	1.949

Fonte: Relatório de Gestão Prestação de Contas Anual do Governador, ANEXO IV, fl. 9.

³² Relatório de Gestão Prestação de Contas Anual do Governador, ANEXO IV para 2023, fl. 9.

³³ Relatório de Gestão Prestação de Contas Anual do Governador, ANEXO IV para 2023, fl. 1049.

³⁴ Relatório de Gestão Prestação de Contas Anual do Governador, ANEXO IV para 2023, fl. 66.

³⁵ Relatório de Gestão Prestação de Contas Anual do Governador, ANEXO IV para 2023, fl. 1731.

³⁶ Relatório de Gestão Prestação de Contas Anual do Governador, ANEXO IV para 2023, fl. 1715.

³⁷ Relatório de Gestão Prestação de Contas Anual do Governador, ANEXO IV para 2023, fl. 788.

³⁸ <https://www.economia.df.gov.br/prestacao-de-contas-anual-do-governador>

https://www.economia.df.gov.br/documents/d/seec/controlador-php_-9-pdf-1

https://www.economia.df.gov.br/documents/d/seec/controlador-php_-10-pdf-1

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

108. A Secretaria de Estado de Economia do DF - SEEC/DF apresenta força de trabalho similar ao da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, e mesmo nessas condições não apresentou a documentação de planejamento correspondente para integrar a IRP.

109. Como justificar que órgãos/empresas com quantitativos de usuários relativamente inferiores registrem a IRP e, consequentemente, considerem adequada a contratação de um sistema de Gerenciamento de Portfólio avaliado para um quadro de 600 usuários? Para essas unidades, alternativas distintas poderiam atender melhor às suas peculiaridades.

110. Neste mesmo relatório, o Arquivo Público do DF apresenta o quadro a seguir:

Quadro da Força de Trabalho do Arquivo Público do DF**FORÇA DE TRABALHO**

Servidores	Atividade-Meio (Com cargo em comissão)	Atividade-Fim (Com cargo em comissão)	Atividade-Meio (Sem cargo em comissão)	Atividade-Fim (Sem cargo em comissão)	Total
Efetivos do GDF	2	1	2	3	8
Comissionados sem vínculo efetivo	20	15	0	0	35
Requisitados de órgãos do GDF	0	1	0	0	1
Requisitados de órgãos fora do GDF	0	0	0	0	0
Estagiários	0	0	0	0	0
Menor Aprendiz/Projeto Jovem Candango	0	0	0	0	0
Terceirizados (FUNAP)	0	0	0	0	0
Doutros - especificar	0	0	0	0	0
Subtotal	22	17	2	3	44
(-) Cedidos para outros órgãos	0	0	0	3	3
Total Geral	22	17	2	0	41

Fonte: Relatório de Gestão Prestação de Contas Anual do Governador, ANEXO IV, fl. 66.

111. O sistema de Gerenciamento de Portfólio indicado como a melhor alternativa pela CLDF apresenta a característica de licenciamento perpétuo e quantidade de usuários ilimitada e com estimativa de custo de R\$ 1.790.159,02 com manutenção anual de R\$ 378.327,00. Caso todo o efetivo do Arquivo Público do DF utilizasse o licenciamento do software mais bem avaliado pelo Gartner – PlanView – haveria um dispêndio de R\$ 379.528,80 por um período



Tribunal de Contas do Distrito Federal
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

de 5 anos, vez que o custo mensal por usuário desse software é US\$ 29,00³⁹. Por outro lado, se o Arquivo Público adquirisse a solução estimada no ETP, o dispêndio seria de R\$ 3.681.794,02 (licenciamento + 5 anos), um valor **870,1%** superior ao PlanView.

112. De modo similar ao cálculo apresentado no parágrafo anterior, caso a Junta Comercial do DF empregasse todo o seu efetivo (72 pessoas) no uso desta plataforma, resultaria no custo de R\$ 666.489,60 para um período de 5 anos, sendo o gasto previsto com base no ETP (R\$ 3.681.794,02) 452,4% superior ao da contratação do PlanView.

113. Considerando as particularidades de cada órgão integrante da IRP, entende-se prudente que apresentem manifestação evidenciando seus respectivos planejamentos de contratação relativos a este edital. Para tanto, entende-se adequado que encaminhem documentação que avalie as alternativas considerando as necessidades institucionais e o quantitativo de servidores que efetivamente utilizarão o sistema, excluídos aqueles sem perfil de acesso definido, tais como estagiários e outros cargos similares.

114. Portanto, sugere-se à Corte determinar que a Secretaria de Estado de Economia do DF – SEEC/DF, na condição de órgão participante, apresente, no prazo de 30 dias, a documentação de planejamento contendo demandas planejadas e justificadas, em conformidade com os requisitos do Estudo Técnico Preliminar, a fim de fundamentar sua participação e evidenciar a compatibilização com o plano de contratações anual no âmbito do Planejamento da Contratação para o Edital do PE nº 90.012/2025 – CLDF, conforme estabelecem os Arts. 18, inc. I, e 25 da Lei nº 14.133/2021.

115. Adicionalmente, sugere-se à Corte determinar 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 que revisem a documentação que motivou sua intenção de registro de preços ao

³⁹ Cotação do Dólar do Banco Central em 01/10/2025, - US\$ 1,00 = R\$ 5,32. Cálculo 29,00 (licenciamento mensal) x 5,32 (cotação) x 12 (meses) x 5 (anos) 41 (servidores) = R\$ 379.528,80.
<https://www.planview.com/products-solutions/products/projectplace/projectplace-pricing/>

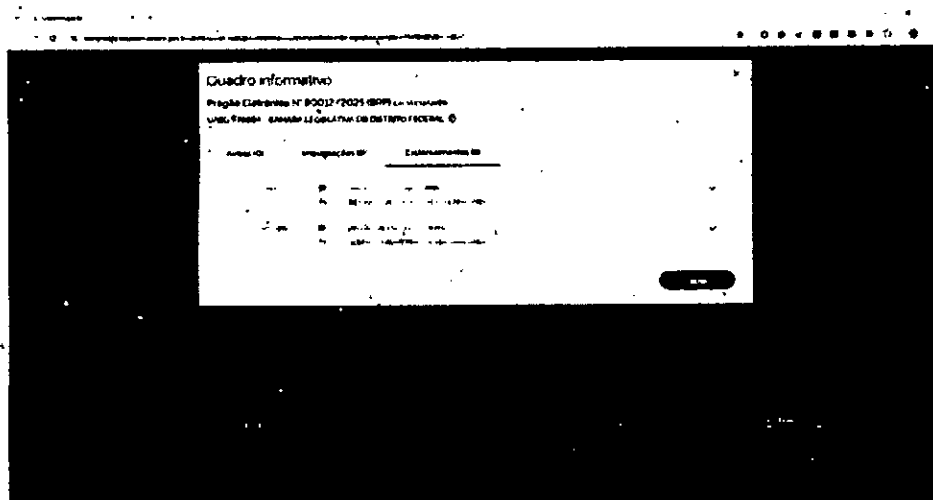


Tribunal de Contas do Distrito Federal
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

presente certame, considerando a força de trabalho existente e as necessidades organizacionais, de forma a fundamentar Estudo Técnico Preliminar consistente, contemplando as principais soluções de mercado.

Da Publicidade de Informações Relativas ao Certame

116. Considerando a Decisão n.º 4.994/2023, verificamos que, até a presente data, foram impetrados dois pedidos de esclarecimento que, em face das proposições da presente informação, não afetam o encaminhamento proposto. Ademais, não houve impugnação relativa ao procedimento licitatório em epígrafe. Ademais, constatamos que o Edital do certame foi devidamente publicado no sistema "ComprasGovernamentais"⁴⁰, acompanhado de todos os seus anexos.



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

Conclusão

117. Diante do exame realizado no instrumento convocatório e respectivos anexos, identificaram-se irregularidades/ilegalidades que representam óbice ao prosseguimento do certame.

118. Em face do exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao egrégio Plenário, apresentando as seguintes sugestões:

⁴⁰ <https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=97400405900122025>



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

I. tomar conhecimento:

- a.** do Edital PE nº 90.006/2025 – CLDF (peça 2);
- b.** da cópia do Processo SEI nº 00001-00010568/2025-77 (Arquivo Associado);
- c.** da Informação nº 70/2025 – DIFTI;

II. determinar à Câmara Legislativa do Distrito Federal que, com fulcro no art. 277 do RI/TCDF, suspenda o PE nº 90.012/2025 – CLDF até ulterior deliberação do Tribunal e adote as seguintes medidas, em até 30 dias, ou apresente justificativas:

- 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, incluindo as soluções líderes de mercado, 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, em observância ao art. 40, §1º, da Lei nº 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;



Tribunal de Contas do Distrito Federal
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

- 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. determinar à Secretaria de Estado de Economia do DF - SEEC/DF que apresente no prazo de 30 dias 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 PE nº 90.012/2025 – CLDF conforme estabelecem os arts. 18, inc. I, e 25 da Lei nº 14.133/2021.
- IV. determinar à Câmara Legislativa do Distrito Federal - 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 que apresentem, no prazo de 30 dias, 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 §§ 33 a 36 da Informação nº 70/2025 – DIFTI;
- V. determinar 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 que revisem a documentação que motivou sua intenção de registro de preços ao presente certame, considerando a força de trabalho existente e as necessidades organizacionais, de forma a fundamentar Estudo



Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Técnico Preliminar consistente, contemplando as principais soluções de mercado;

VI. autorizar:

- a. o encaminhamento de cópia da Informação nº 70/2025 – DIFTI, do Relatório/Voto condutor e da Decisão que vier a ser proferida à Câmara Legislativa do Distrito Federal, à Junta Comercial do Distrito Federal, ao Arquivo Público do Distrito Federal, à Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília – TCB, à Secretaria de Transporte e Mobilidade – SEMOB/DF, à Secretaria de Estado de Economia do DF - SEEC/DF e ao Pregoeiro;
- b. o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada para os devidos fins.

À consideração superior.

Brasília, 03 de outubro de 2025

Assinado digitalmente

Marcelo Oliveira Vasconcelos
ACE – Matrícula – 663-7

De acordo com as sugestões apresentadas.
Em 03 de outubro de 2025

Assinado digitalmente

Flávio José Fonseca de Souza
DIRETOR DA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO