



Governo do Distrito Federal
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito
Federal
Subsecretaria de Administração Geral
Coordenação Administrativa

Nota Técnica N.º 1/2026 - SEDET/SUAG/COAD

Brasília-DF, 08 de janeiro de 2026.

Ao Gabinete/SEDET

Assunto: Esclarecimentos sobre a Representação realizada por Pytá Preservação Digital e Tecnologia Ltda.

Processo n.º: 00600-00016395/2023-99-e.

1. A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal - SEDET-DF publicou, ao final do ano de 2023 e com alicerce na Lei n.º 8.666/1993, o Pregão Eletrônico n.º 36/2023, visando contratação de empresa especializada para a prestação de serviços técnicos arquivísticos e de gestão da informação.
2. O Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF, em cumprimento às atribuições que lhe são inerentes, atuou *ex officio* no sentido de abrir o presente procedimento para a análise da legalidade do Edital do certame retro. Posteriormente, empresas realizaram representações que foram agregadas e analisadas no âmbito deste mesmo processo.
3. Ao final, foi proferida a Decisão n.º 562/2025 (movimentação 189 destes autos), com determinação para a revogação do Pregão Eletrônico n.º 36/2023 e, caso esta Secretaria mantivesse interesse na contratação, reinício do processo licitatório desde a fase preparatória.
4. Diante da determinação do TCDF, a SEDET-DF revogou o Pregão Eletrônico n.º 36/2023 e reiniciou o processo licitatório desde a fase preparatória, sob a regência da Lei Federal n.º 14.133/2021 e com observância às demais diretrizes da Decisão n.º 562/2025. Trata-se do Pregão Eletrônico SRP N.º 90010/2025.
5. Ato contínuo, o TCDF, em nova atuação *ex officio*, iniciou novo procedimento para a análise da legalidade do Edital. Trata-se do processo n.º 00600-00003703/2025-88-e.
6. No âmbito do referido procedimento, foram tomadas as seguintes decisões de mérito:

"Sessão Ordinária N.º 5427, de 25/06/2025 (movimentação 27)

DECISÃO N.º 2210/2025

O Tribunal, por unanimidade, referendou o mencionado **despacho singular**, proferido nos seguintes termos: "I - tomar conhecimento: a) da documentação encaminhada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal (SEDET/DF); b) da Informação n.º 33/2025 - DIFTI; II - considerar, em relação ao Despacho Singular n.º 142/2025 - GDCRR, referendado pela Decisão n.º 1.435/2025: a) parcialmente atendido o item II.a; b) suficientes as justificativas apresentadas para o não atendimento dos itens II.b.1; c) insuficientes as justificativas apresentadas para o não atendimento dos itens II.b.2, II.b.3 e II.c; d) superada a recomendação veiculada no item III; III - determinar à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal - SEDET/DF que: a) mantenha suspenso o Pregão Eletrônico n.º 90010/2025; b) com fulcro no art. 171, § 3º, da Lei Federal n.º 14.133/2021, anule os atos praticados atinentes à fase de apresentação de propostas e retome a fase preparatória da licitação, com vista à realização das alterações nos artefatos da licitação exigidas para o correto cumprimento da lei; c) com fulcro no art. 5º, c/c o art. 9º, I e III, da Lei Federal n.º 14.133/2021, promova alterações nos artefatos da licitação com vista a: 1. limitar a 12 (doze) meses a exigência de "prestação de serviço de implantação, parametrização e sustentação de um SIGAD" para fins de qualificação técnica; 2. excluir a possibilidade de adesão à ata de registro de preços por órgão ou entidade não participante; d) com fulcro no art. 23, da Lei Federal n.º 14.133/2021, c/c o art. 97, do Decreto Distrital n.º 44.330/2023, re faça, ab ovo, a pesquisa de preços para definição do valor de referência da licitação, com observância integral do disposto nos normativos de regência e nova submissão ao órgão de assessoramento jurídico; IV - autorizar: a) o encaminhamento de cópia deste Despacho Singular à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal - SEDET/DF; b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada - SESPE para as providências pertinentes."

"Sessão Ordinária N.º 5433, de 06/08/2025 (Movimentação 33)

DECISÃO N° 2940/2025

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: **I** - tomar conhecimento: **a)** da documentação encaminhada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal (SEDET/DF); **b)** da Informação n° 45/2025 - DIFTI; **II** - considerar suficientes as informações prestadas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal (SEDET/DF) relativas às ações em curso para fins de atendimento às determinações exaradas por meio do Despacho Singular n° 205/2025 - GDCRR, referendado pela Decisão n° 2.210/2025; **III** - em face do item II supra, **autorizar a continuidade do Pregão Eletrônico** n° 90010/2025, condicionada à efetiva implementação das providências informadas para fins de atendimento ao Despacho Singular n° 205/2025 - GDCRR, referendado pela Decisão n° 2.210/2025, sem prejuízo de futura fiscalização por parte do Tribunal; **IV** - determinar à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal (SEDET/DF) que, tão logo conclua as ações em curso para saneamento das irregularidades identificadas e prosseguimento da licitação, encaminhe ao Tribunal a respectiva documentação comprobatória; **V** - autorizar: **a)** o encaminhamento de cópia do relatório/voto do Relator e desta decisão à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal (SEDET/DF); **b)** o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada-SESPE, para as providências pertinentes.

7. Conforme se extrai das decisões acima, o TCDF autorizou a continuidade do Pregão Eletrônico n° 90010/2025, condicionada à:

"a) anulação os atos praticados atinentes à fase de apresentação de propostas;

b) retomada da fase preparatória da licitação, com vista à realização das seguintes alterações nos artefatos com vistas a: 1. limitar a 12 (doze) meses a exigência de "prestação de serviço de implantação, parametrização e sustentação de um SIGAD" para fins de qualificação técnica; 2. excluir a possibilidade de adesão à ata de registro de preços por órgão ou entidade não participante;

c) Refazer, ab ovo, a pesquisa de preços para definição do valor de referência da licitação"

8. Embora se tenha autorizado a continuidade do Pregão, essa possibilidade foi condicionada à retomada da fase preparatória, com vista à realização de alterações nos artefatos.

9. A SEDET-DF retomou a fase preparatória, realizou todas as ações determinadas pelo Tribunal e encaminhou a respectiva documentação comprobatória, conforme oOfício N° 3383/2025 - SEDET/GAB (187811783), constante na movimentação [D45D5627-c](#) do Processo 00600-00003703/2025-88-e. Consequentemente com o atendimento às recomendações em tela, houveram alterações no Edital determinadas pelo TCDF, demandando nova publicação, a numeração do certame foi alterada, passando a figurar como o Pregão Eletrônico n° 90040/2025.

10. A abertura do Pregão Eletrônico n° 90040/2025 ocorreu em 04/12/2025 e, no presente momento, se encontra na fase de habilitação.

11. Os dois primeiros Editais elaborados para a contratação de serviços técnicos arquivísticos e de gestão da informação foram, portanto, submetidos à minuciosa análise deste Colendo Tribunal. Em ambas as oportunidades, esta Secretaria atendeu integralmente às determinações exaradas, sempre com vistas à implementação desse relevante projeto em estrita observância ao princípio da legalidade. Nesse contexto, o Edital do Pregão Eletrônico n° 90040/2025 consubstancia a materialização de todas as diretrizes fixadas por essa Corte de Contas.

12. Realizadas essas pontuações prefaciais, seguem manifestações detalhadas sobre a Representação apresentada pela empresa PYTÁ PRESERVAÇÃO DIGITAL E TECNOLOGIA LTDA:

a. Da Realização em Lote Único

A Representante apresentou as seguintes alegações:

IV.1 - Fato

15. O edital e o Termo de Referência reúnem, em **um único lote**, com julgamento por **menor preço global**, os seguintes grupos de atividades (resumidamente):

- **tratamento arquivístico** (triagem, classificação, avaliação, destinação);
- **digitalização com validade legal** (Decreto 10.278/2020);
- **guarda física de documentos;**

- **contratação e implantação de SIGAD** (com licenciamento perpétuo);
- **contratação e implantação de RDC-Arq;**
- **suporte, sustentação e desenvolvimento de sistemas;**

- integrações com o SEI e sistemas internos;
- fornecimento de **infraestrutura e storage**;
- treinamento e transferência de conhecimento.

16. O próprio ETP declara tratar-se de "**solução de escopo único**" e "**única solução sistêmica**", sustentando que a "esteira contínua" justificaria o lote único. Porém, declara no ETP que não encontrou no mercado estimativas de preços para objetos similares, dada sua complexidade, contrariando a definição de "solução comum".

IV.2 – Problema

17. Tais atividades **não são homogêneas**, nem sob o prisma:

- técnico (arquivístico x TI x guarda física x desenvolvimento de software x preservação digital);
- normativo (Resoluções CONARQ n° 50 e 51, Decreto 10.278/2020, legislação arquivística, normas de TI);
- de mercado (empresas de guarda e digitalização não são, em regra, especialistas em OAIS e RDC-Arq; empresas de TI não são, em geral, arquivísticas, etc.).

18. Ao aglutinar tudo em único lote, o edital:

- restringe a competitividade, pois poucos conglomerados teriam condições de juntar guarda física, digitalização, TI, arquivologia e preservação digital;
- impede que empresas especializadas compitam em seu campo de atuação;
- contraria o princípio do parcelamento e da busca da proposta mais vantajosa, previstos na Lei n° 14.133/2021;
- distorce o conceito de "serviço comum", utilizado para justificar o pregão e o SRP.

18-A. Ademais, o próprio TR (item 2.23.4) afirma que o objeto incluiria a "elaboração dos instrumentos de gestão documental (código de classificação e tabela de temporalidade)", tratando essa atividade como parte de um suposto "fluxo contínuo" que justificaria a indivisibilidade do lote. Tal afirmação é tecnicamente incorreta e juridicamente problemática, pois a criação, revisão ou aprovação desses instrumentos é competência institucional da unidade arquivística e da Comissão Permanente de Avaliação Documental – CPAD (Resolução CONARQ n° 51/2023; Lei n° 8.159/1991). Não se trata de etapa automática ou operacional, mas de atividade normativa, deliberativa e indelegável, que não integra fluxo contínuo de tratamento físico ou digital de documentos. A inclusão desse item reforça a heterogeneidade do objeto e demonstra que o argumento de "esteira integrada" não se sustenta do ponto de vista arquivístico nem jurídico.

18-B. Além disso, o TR (itens 2.23.5 e 2.23.6) sustenta que a classificação, avaliação, higienização, preparação e digitalização formariam uma "esteira contínua" que justificaria a contratação conjunta de SIGAD e RDC-Arq. Tal premissa é tecnicamente incorreta. SIGAD e RDC-Arq não dependem de digitalização, nem de tratamento físico de documentos, porque são sistemas e infraestruturas voltados a ciclos documentais distintos: o SIGAD opera exclusivamente nas fases corrente e intermediária (e-ARQ Brasil, Resolução CONARQ n° 50/2022) e o RDC-Arq opera na obrigatoriamente fase permanente (Resolução CONARQ n° 51/2023, OAIS). Ambos funcionam perfeitamente com documentos nato-digitais e não integram fluxos físicos de higienização, preparo ou digitalização. Assim, a alegação de "fluxo contínuo" não justifica a aglutinação em lote único, pois mistura processos físicos, digitais, normativos e tecnológicos que não possuem dependência técnica entre si."

13. **Primeiramente, cumpre destacar que a matéria ora em análise já foi anteriormente suscitada pela Representante, tendo sido devidamente apreciada e decidida por esta Corte. A reapresentação do tema, nos termos em que formulada, configura medida de caráter manifestamente protelatório.**

14. A Representação encaminhada pela empresa Pytá anteriormente, constante na movimentação 28 destes autos, possui a seguinte indicação:

O edital PE n° 36/2023 carece de requisitos claros e objetivos sobre o

que realmente pretende adquirir, além de carecer também de embasamento técnico que sustente os requisitos de negócio e informações cruciais para a elaboração de propostas comerciais para

atendimento aos vários itens de natureza diversas que foram englobados em um único lote, fato que fere a legislação e cerceia a participação de outros fornecedores, especialmente as empresas de pequeno porte, especializadas em processos e tecnologias de preservação digital, descrição arquivística, microfilmagem e RDC-Arq".

15. A apreciação do tema ocorreu por meio do Voto do Conselheiro-Relator, presente na movimentação 173 destes autos, e da Decisão nº 98/2025, presente na movimentação 174. Veja-se:

"VOTO:

Com efeito, a realização do certame em lote único está plenamente justificada, a partir da interdependência entre os diversos serviços componentes da contratação visada, sendo patente que eventual celebração de avenças com mais de uma empresa ou consórcio implicaria dificuldades desnecessárias aos órgãos contratantes e importaria em riscos à adequada prestação, seja por incompatibilidade

entre sistemas e procedimentos das empresas privadas, seja pela necessidade de articulação entre estas que incumbiria aos gestores e fiscais dos pactos."

(...)

*Ante o exposto, em convergência com a unidade técnica, com os ajustes acima delineados, **VOTO** no sentido de que o Tribunal:*

I - tome conhecimento:

*a) das manifestações da **Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal (SEDET/DF)** e do **Consórcio Preservação Digital**;*

b) do Relatório Final de Inspeção nº 3/2024 – DIFTI;

II - considere:

*a) improcedentes as Representações formuladas pelas empresas **EFX Transporte e Logística Ltda. e Inteligência Artificial Tecnologia e Refrigeração Eireli**;*

*b) parcialmente procedente a Representação oferecida pela empresa **Pytá Preservação Digital e Tecnologia Ltda.**;*

*c) procedente a Representação proposta pela empresa **DDA Tecnologia Ltda.**;*

III - com fulcro no art. 1º, X, da Lei Complementar Distrital nº 01/1994,

*c/c art. 113, § 2º, da Lei Federal nº 8.666/1993, determine à **Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal (SEDET/DF)** que, no prazo de 30 (trinta) dias:*

a) anule os atos administrativos referentes às fases de disputa e de habilitação do Pregão Eletrônico nº 36/2023 – SEDET/DF, praticados com base no respectivo edital, bem como eventuais outros atos deles decorrentes;

b) inclua, no edital do Pregão Eletrônico nº 36/2023 – SEDET/DF, cláusula expressa indicando o não cabimento de prorrogação do prazo da vigência contratual no que concerne a serviços já integralmente executados;

c) remova dos artefatos do Pregão Eletrônico nº 36/2023 – SEDET/DF, destacadamente do termo de referência e do edital:

1. a exigência de microfilmagem digital, bem como quaisquer outras exigências de tecnologias exclusivas da fabricante PIQL;

2. a possibilidade de adesão à ata de registro de preços por órgão ou entidade não participante;

d) após a implementação dos ajustes referidos nos itens III.a, III.b e III.c supra, republique os artefatos do Pregão Eletrônico nº 36/2023 – SEDET e abra novo prazo para apresentação de propostas, na forma do art. 4º, V, da Lei Federal nº 10.520/2002, c/c art. 21, § 4º, da Lei Federal nº 8.666/1993;

IV - com fulcro no art. 1º, X, da Lei Complementar Distrital nº 1/1994,

*determine à **Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal (SEDET/DF)** que, doravante, publique em sítio oficial de amplo e fácil acesso as respostas aos pedidos de esclarecimentos que lhe forem submetidos, bem como todas as informações pertinentes aos certames que realizar, nos termos do art. 8º, parágrafo único, V, da Lei Distrital nº 4.990/2012, e do art. 7º, § 1º, V, do Decreto Distrital nº 34.276/2013;*

V - autorize:

a) a continuidade do Pregão Eletrônico nº 36/2023 – SEDET, após o cumprimento das determinações objeto do item III supra;

b) o encaminhamento de cópia do Relatório Final de Inspeção (peça 168), da Matriz de Achados (peça 166), do Relatório/Voto e da Decisão à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal (SEDET/DF), ao pregoeiro responsável pelo Pregão Eletrônico nº 36/2023 e aos representantes do Consórcio Preservação Digital e das empresas DDA Tecnologia Ltda., Pytá Preservação Digital e Tecnologia Ltda., EFX Transporte e Logística Ltda. e Inteligência Artificial Tecnologia e Refrigeração Eireli;

c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada (SESPE) para as providências de sua alçada.

DECISÃO Nº 98/2025

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) das manifestações da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal - SEDET/DF e do Consórcio Preservação Digital; b) do Relatório Final de Inspeção nº 3/2024 – DIFTI; II – considerar: a) improcedentes as representações formuladas pelas empresas EFX Transporte e Logística Ltda. e Inteligência Artificial Tecnologia e Refrigeração Eireli; b) parcialmente procedente a representação oferecida pela empresa Pytá Preservação Digital e Tecnologia Ltda.; c) procedente a representação proposta pela empresa DDA Tecnologia Ltda.; III – com fulcro no art. 1º, X, da Lei Complementar Distrital nº 01/1994, c/c o art. 113, § 2º, da Lei Federal nº 8.666/1993, determinar à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal (SEDET/DF) que, no prazo de 30 (trinta) dias: a) anule os atos administrativos referentes às fases de disputa e de habilitação do Pregão Eletrônico nº 36/2023 – SEDET/DF, praticados com base no respectivo edital, bem como eventuais outros atos deles decorrentes; b) inclua, no edital do Pregão Eletrônico nº 36/2023 – SEDET/DF, cláusula expressa indicando o não cabimento de prorrogação do prazo da vigência contratual no que concerne a serviços já integralmente executados; c) remova dos artefatos do Pregão Eletrônico nº 36/2023 – SEDET/DF, destacadamente do termo de referência e do edital: 1) a exigência de microfilmagem digital, bem como quaisquer outras exigências de tecnologias exclusivas da fabricante PIQL; 2) a possibilidade de adesão à ata de registro de preços por órgão ou entidade não participante; d) após a implementação dos ajustes referidos nos itens III.a, III.b e III.c supra, republique os artefatos do Pregão Eletrônico nº 36/2023 – SEDET e abra novo prazo para apresentação de propostas, na forma do art. 4º, V, da Lei Federal nº 10.520/2002, c/c o art. 21, § 4º, da Lei Federal nº 8.666/1993; IV – com fulcro no art. 1º, X, da Lei Complementar Distrital nº 1/1994, determinar à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal (SEDET/DF) que, doravante, publique em sítio oficial de amplo e fácil acesso as respostas aos pedidos de esclarecimentos que lhe forem submetidos, bem como todas as informações pertinentes aos certames que realizar, nos termos do art. 8º, parágrafo único, V, da Lei Distrital nº 4.990/2012, e do art. 7º, § 1º, V, do Decreto Distrital nº 34.276/2013; V – autorizar: a) a continuidade do Pregão Eletrônico nº 36/2023 – SEDET, após o cumprimento das determinações objeto do item III supra; b) o encaminhamento de cópia do Relatório Final de Inspeção (Peça nº 168), da Matriz de Achados (Peça nº 166), do relatório/voto do Relator e desta decisão à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal (SEDET/DF), ao pregoeiro responsável pelo Pregão Eletrônico nº 36/2023 e aos representantes do Consórcio Preservação Digital e das empresas DDA Tecnologia Ltda., Pytá Preservação Digital e Tecnologia Ltda., EFX Transporte e Logística Ltda. e Inteligência Artificial Tecnologia e Refrigeração Eireli; c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada - SESPE, para as providências de sua alçada."

16. Trata-se, portanto, de matéria já superada, objeto de decisão com trânsito em julgado. Ainda assim, esta Secretaria reitera integralmente as manifestações anteriormente apresentadas, consubstanciadas nos expedientes de movimentações 52 e 78.

17. A Representante sustenta que vários itens de naturezas diversas foram englobados em um único lote, o que feriria a legislação e cercearia a participação de outros fornecedores.

18. Ensina Marçal Justen Filho:

"A obrigatoriedade do fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. Não se admite o fracionamento quando tecnicamente isso não for viável ou, mesmo, recomendável. O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória. (...) Em suma, o impedimento de ordem técnica significa que a unidade do objeto a ser executado não pode ser destruída através do fracionamento.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. São Paulo: Dialética, 2012, p. 307."

19. A Decisão Normativa Nº 02/2012 – TCDF delinea situações em que a Administração pode deixar de realizar o parcelamento do objeto:

Art. 1º. Os órgãos e entidades do Distrito Federal, nas licitações e contratações públicas que venham a realizar, deverão:

a) Quanto ao parcelamento:

(...)

a.3. Aceitar as seguintes situações, sem prejuízo de outras, como justificativas técnicas para o não parcelamento formal:

1 - interferência de uma obra ou serviço em outros a ponto de comprometer suas execuções, a segurança ou a qualidade dos serviços;

2 - interdependência entre os diversos componentes das obras ou serviços, o que transforma o objeto num conjunto indissociável, como a construção de uma única instalação, em que obras e serviços devem ser executados de forma sincronizada, sob pena de comprometer o resultado esperado, tanto em termos de cumprimento de cronograma, quanto em relação à qualidade dos serviços e à perfeita delimitação da responsabilidade técnica;

3 - realização de serviços indissociáveis, com interdependência entre seus componentes, onde a execução de um dos itens leva a consequências imprevisíveis na execução de outro(s), necessitando evidenciar os aspectos de ordem técnica que inviabilizam a integração de obras, serviços e equipamentos executados/fornecidos por diferentes empresas; na medida do possível, essa demonstração deve ser realizada considerando cada obra ou serviço em relação aos demais itens componentes do objeto; e

4 - atendimento do princípio da padronização, visando assegurar a compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho entre todas as obras civis de instalações prediais, cujas unidades devem funcionar em perfeita integração e de forma a não trazer risco ao funcionamento dos sistemas;

20. O objeto do Pregão Eletrônico nº 90040/2025 se amolda às situações previstas na Decisão Normativa Nº 02/2012 – TCDF.

21. Em que pese o questionamento da Representante quanto à aglutinação do objeto, fato é que ela é permitida, necessária e foi devidamente justificada por meio do item 2.23. do Termo de Referência.

22. A contratação em lote único justifica-se pela necessidade de se preservar a integridade qualitativa do objeto, considerando que vários prestadores de serviços poderiam implicar em descontinuidade da execução de itens separados com dificuldades surgidas durante as atividades gerando problemas de má execução, além de descompassos gerenciais e, até mesmo, aumento dos custos, visto que além da evidente economia de mão de obra, a contratação única permite a disponibilização de um único gerenciamento dos serviços, somando-se a isso a possibilidade de estabelecimento de um padrão de qualidade e eficiência que pode ser fiscalizado no decorrer da execução contratual, o que dificulta quando se tratam de diversos prestadores de serviços com o mesmo objetivo.

23. A contratação pretendida trata-se de uma solução de escopo único de produtos e serviços dependentes entre si, tratando-se de uma solução integrada para a gestão da informação e automatização dos processos de trabalho, através de lote único tendo em vista a inter-relação existente entre todas as atividades pretendidas, as quais possuem uma única solução sistêmica para controle e gestão de todos os trabalhos a serem desenvolvidos.

24. A presente solução se caracteriza pela indivisibilidade do objeto. Entende-se que o produto final dos serviços prestados é o acervo tratado, englobando também a elaboração dos instrumentos de gestão documental, quando necessário, e sua transposição do acervo, após avaliação, para o formato digital, com sua indexação e destinação. Tais atividades fazem parte de um fluxo contínuo de trabalho, necessário para que seja alcançado o objetivo final, que é o tratamento de todo o acervo.

25. Uma vez que os documentos estejam devidamente classificados e avaliados, eles são higienizados e/ou preparados, para depois serem digitalizados, indexados e encaminhados para a destinação apropriada. Sujeitar esta esteira à execução por contratos diversos é sujeitar a documentação novamente às fases anteriores àquela que a mesma se encontra, gerando retrabalho e como consequência perda de ganho de escala.

26. Adicionalmente, existe o risco de que empresas diferentes estabeleçam metodologias diferentes, podendo gerar divergência entre as etapas de classificação, avaliação, preparo para digitalização, e consequentemente dificuldade na alimentação da etapa de digitalização, uma vez que a instituição não teria controle sobre a qualidade e o prazo de entrega das etapas anteriores.

27. As atividades, portanto, possuem interferência entre si, interdependência, indissociabilidade e necessidade de padronização, em estrito alinhamento com o art. 1º, alíneas a) e a.3., incisos 1, 2, 3 e 4, da Decisão Normativa Nº 02/2012 – TCDF.

28. **Além de tudo isso, é importante frisar que foi permitida a participação de empresas em consórcio, o que representa o parcelamento material do objeto, nos termos do art. 1º, alíneas a), a.1.) e a.2., inciso 3, da Decisão Normativa Nº 02/2012 – TCDF. Foi proporcionada a mais ampla competitividade possível.**

b. Do Plano Plurianual e das Metas

A Representante apresentou as seguintes alegações:

V.1 – Fato

23. O **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** da contratação afirma, em seu item 13.1, que a solução estaria alinhada:

- ao Plano Plurianual 2020-2023;
- ao Objetivo 0229 – Gestão do acervo histórico do Distrito Federal;
- à Meta M669 – Fortalecer o sistema de arquivos do DF e a política distrital de arquivos.

24. Todavia:

- o PPA 2020-2023 encontra-se revogado, estando vigente o PPA 2024-2027;
- o objetivo e a meta mencionados se referem ao Arquivo Público do DF, não à SEDET/JUCIS/DF.

V.2 - Problema

25. O planejamento está, portanto, ancorado em:

- um PPA sem vigência no exercício de 2025;
- objetivos e metas que não pertencem à unidade demandante, mas ao Arquivo Público.

29. Primeiramente, importa pontuar que o TCDF, ao apreciar o Edital do Pregão Eletrônico SRP N° 90010/2025 por meio do processo n° 00600-00003703/2025-88-e (penúltimo Edital publicado), constatou que a contratação almejada foi adequadamente planejada e justificada. Vejamos (movimentação 9):

Informação n° 28/2025 – DIFTI

(...)

Do planejamento da contratação

8. 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 n° 94/2022⁸, artigos 9, 10, 11 e 38, a saber:

- a. Documento de Oficialização da Demanda (Peça n° 8, fls. 5/20);
- b. Estudo Técnico Preliminar da Contratação (Peça n° 8, fls. 793/804);
- c. Gerenciamento de Riscos (Peça n° 8, fls. 34/42);
- d. Termo de Referência (Peça n° 7, fls. 14/35).

9. Quanto à formalização dos instrumentos de planejamento, verifica-se a instituição da equipe de planejamento (integrante técnico, administrativo e do requisitante) no Documento de Formalização da Demanda (Peça n° 8, fl. 6), transcrita a seguir."

2. Integrantes da equipe envolvida com o desenvolvimento do Projeto/atendimento da demanda

Integrante Requisitante:
Representante da área requisitante: Josemar Salviano da Silva / Francisco Eduardo Vieira Ximenes - (Substituindo) Matricula: 279.164-1 / 283.408-1 Telefone: (61) 3773-9310 Endereço eletrônico: josemar.silva@sedet.df.gov.br / francisco.ximenes@sedet.df.gov.br
Integrante Técnico:
Representante da área técnica: Luis Afonso Sette de Sousa Matricula: 276.349-4 Telefone: (61) 3773-9476 Endereço eletrônico: luis.sousa@sedet.df.gov.br
Integrante Administrativo/Financeiro:
Representante da área administrativo-financeira (aprovação): HILDA MARIA NETO GONÇALVES DA SILVA Matricula: 0278788-1 Telefone: (61) 3773-9310 Endereço eletrônico: hilda.silva@sedet.df.gov.br

Fonte: Peça n° 8, fl. 6

10. Neste artefato, a equipe de planejamento foi constituída pela assinatura da Subsecretária de Administração Geral (SUAG), que também figura como integrante administrativo (Peça n° 8, fl. 20).

11. Os documentos Estudo Técnico Preliminar (Peça nº 8, fl. 32), Análise de riscos (Peça nº 8, fl. 42) e Termo de Referência (Peça nº 8, fls. 82/83 e 843) foram assinados pelos responsáveis indicados no Documento de Formalização da Demanda: Francisco Eduardo Vieira Ximenes, Luís Afonso Sette de Sousa/Josemar Salviano da Silva e Hilda Maria Neto Gonçalves da Silva.

12. Quanto ao conteúdo dos instrumentos de planejamento, observa-se que o Documento de Formalização da Demanda apresenta a motivação da contratação, os responsáveis técnicos e as referências normativas que a fundamentam. O Estudo Técnico Preliminar atende aos requisitos estabelecidos no art. 11 da IN SGD/ME nº 94/2022, no que se aplica ao objeto da contratação. O documento de Gerenciamento de Riscos contempla os requisitos previstos tanto na IN SGD/ME nº 94/2022 quanto na IN nº 5/2017-MPOG. O Termo de Referência, por sua vez, observa os requisitos definidos no art. 12 da IN SGD/ME nº 94/2022, sendo seus principais elementos detalhados nos tópicos subsequentes desta informação.

8 Norma recepcionada no Decreto nº 45.011/2023.

(...)

Do Planejamento Estratégico

15. A SEDET/DF apresenta os seguintes esclarecimentos quanto ao planejamento estratégico (Peça nº 7, fl. 16):

ALINHAMENTO ENTRE A CONTRATAÇÃO E O PLANEJAMENTO

A presente contratação possui adequação com o Plano Plurianual do Distrito Federal para o quadriênio 2020-2023, estando abarcada pelo Objetivo 0229 - Gestão do acervo histórico do Distrito Federal, contribuindo para o atingimento da meta M669 - Fortalecer o sistema de arquivos do DF e da política distrital de arquivos, com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal para o Biênio 2023 - 2025 do Comitê Gestor de Tecnologia de Informação e Comunicação - CGTIC (Portaria nº 01, de 03 de abril de 2023) e com os Objetivos de Resultados e Habilitadores inerentes ao Mapa Estratégico da JUCIS-DF 2022/2023.

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 8, que trata do Trabalho decente e crescimento econômico, constante do Plano Estratégico - DF 2019-2060 (58619520) prevê: "Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor."

(grifo nosso)

Para a elaboração deste instrumento foram realizados e considerados os levantamentos realizados pela equipe da Coordenação Administrativa da SEDET-DF e da JUCIS/DF.

A SEDET/DF busca implementar um conjunto de soluções para viabilizar a digitalização de documentos administrativos oriundos de suas atividades, e também, com a capacidade de ser extensivo às demais unidades administrativas do Distrito Federal, inclusive com a JUCIS/DF. Neste contexto, a solução visa atender demandas por tratamento, digitalização, proteção e preservação de documentos oficiais, especificamente no que tange ao tratamento documental do acervo documental e digitalização de todos os processos físicos finalísticos na SEDET/DF e JUCIS/DF; integração do Arquivo com os Sistemas de Gestão eletrônicos adotados na Secretaria; economia de espaço, tempo e recursos na manutenção do acervo documental; e modernização do atendimento ao empresário e ao cidadão.

Conforme detalhado em Documento de Formalização da Demanda, bem como por meio de consulta aos serviços já prestados por empresas especializadas em serviço arquivístico, fundamentou-se a necessidade desta contratação para esta SEDET/DF, sendo estipulado como base de cálculo e adotado a cobrança em metro linear, caixa-arquivo e página/imagem a depender do tipo de serviço a ser realizado.

16. A contratação apresenta alinhamento consistente com o Plano Estratégico - DF 2019-2060 e o PDTIC 2023-2025 (Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação⁹), em consonância com os objetivos institucionais da SEDET/DF.

⁹ Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação da SEDET/DF.

Da justificativa

17. A SEDET/DF apresenta as seguintes justificativas para a contratação (Peça nº 7, fls. 15/16):

2. DA JUSTIFICATIVA

2.1 A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal tem atuação e competência nas seguintes áreas: trabalho, emprego, empreendedorismo e promoção de oportunidades de ocupação e renda para a população do Distrito Federal; sistema público de emprego; qualificação social e profissional, formação, aperfeiçoamento e desenvolvimento profissional; financiamento para pequenos empreendimentos urbanos e rurais; apoio a iniciativas de micro e pequenos empreendedores

individuais ou organizados, em associações e cooperativas; ações para os setores da economia solidária, com vistas à geração de trabalho e renda; acompanhamento sistemático do mercado de trabalho no Distrito Federal; desenvolvimento econômico; indústria, comércio e serviços; áreas, polos e parques de desenvolvimento econômico; políticas de fomento; e políticas de incentivos ao desenvolvimento econômico.

2.2. Cabe ainda a esta Secretaria a gestão dos Fundos: Fundo para Geração de Emprego e Renda do Distrito Federal e RIDE - FUNGER; Fundo do Trabalho do Distrito Federal - FTDF; e Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal - FUNDEFE.

2.3. Tendo em vista os programas de qualificação em execução, a expansão dos programas já existentes e a implementação de novos projetos a serem executados no âmbito desta SEDET/DF, da Junta Comercial, Industrial e Serviços do Distrito Federal - JUCIS/DF e considerando ainda, a centralização dos setores de arquivos das extintas Secretaria de Estado de Trabalho do Distrito Federal e da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal, além das demais pastas interdependentes destas, é que se faz extremamente necessária a contratação dos serviços técnicos aqui demandados, o que potencializará os esforços envidados na função precípua de apoiar a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional deste órgão.

2.4. A SEDET/DF, visa aperfeiçoar e aprimorar a Gestão e Controle dos Programas de Incentivo Empresarial e Industrial no DF através da criação e implementação de um sistema web que integrará os processos e bases de dados dos seus empreendimentos, para tanto a disponibilidade dos processos em meio digital é fundamental para proporcionar o controle e celeridade necessários a execução dos programas. Haja visto que durante a execução dos programas da Secretaria, foi observado a necessidade de integração de dados e informações constantes nos processos físicos e no SEI, para fins de controle e gestão dos dados e informações geradas.

2.5. A Instituição da Política de Governança Digital do Distrito Federal, Decreto nº 40.253, de 11 de novembro de 2019, visa atender três grandes objetivos: criar suporte tecnológico necessário para uma comunicação eficaz no atendimento às demandas de serviços públicos pelos cidadãos; eliminar a burocracia para que os empreendedores invistam aqui, gerando emprego e renda; e promover a integração digital dentro do próprio governo, para que seja oferecida uma experiência cada vez melhor na prestação de serviços públicos.

2.6. Com o expressivo número de mais de 30.000 (trinta mil) processos referentes aos programas desenvolvidos pela SEDET/DF, o acesso ao seu conteúdo se apresenta dificultado com a ausência de um tratamento arquivístico adequado, repercutindo no atendimento deficitário aos empresários do Distrito Federal e à execução da missão da SEDET/DF de proporcionar ao Distrito Federal a oportunidade de desenvolvimento econômico, por meio de políticas públicas ancoradas na iniciativa privada com vistas à empregabilidade, geração de riquezas e melhoria da qualidade de vida do cidadão.

2.7. O acesso à informação contida nesses processos precisa ser facilitado. Sendo convertidos em suporte digital, a consulta de dados e recuperação das informações se dá de forma mais ampla, rápida e eficaz, tornando possível seu trâmite e atualização com a presteza necessária ao pronto atendimento dos empresários, órgãos de controle e execução por parte dos servidores desta Secretaria.

2.8. Ademais, vale ressaltar que a digitalização dos processos finalísticos fomenta a transparência e o acesso à informação pública produzida pela SEDET, bem como representam economicidade na tramitação e atendimento de suas atividades. Cumpre informar ainda, que o Núcleo de Protocolo e Gestão Documental da Gerência de Documentação possui um reduzido quadro de servidores, e historicamente possui variados mecanismos de controle que não são constantemente atualizados com informações discrepantes dos sistemas eletrônicos de gestão (SEI e SICOP).

2.9. Parte da documentação acumulada foi acomodada em caixas, acondicionada em estantes e depositada sob a responsabilidade da Gerência de Documentação (GEDOC), ocasionando a ocupação de um novo espaço desta Gerência, também decorrente da mudança de sede da Secretaria. Essa massa documental agora está acondicionada em estantes e arquivos desluzantes, porém em sua grande parte o conteúdo processual das caixas ainda é desconhecido, considerando que não recebeu a devida gestão documental, e por essa razão o tratamento documental arquivístico se faz necessário, uma vez que identificará seu conteúdo e proporcionará a devida destinação.

2.10. O custo operacional de se manter esse conjunto documental sem

identificação e tratamento adequado é muito alto. Com o tratamento documental arquivístico identificando os documentos e, arquivando-os adequadamente e corretamente, propiciará a redução no custo de mão de obra na busca de documentos, no custo com a ocupação de espaço desnecessária, na redução do tempo quando da tomada de decisão, e, na preservação dos documentos, que é exatamente o que prevê os atos normativos vigentes no que tange aos documentos que devem ser arquivados respeitando-se a temporalidade de suas fases arquivísticas.

2.11. A SEDET/DF e a JUCIS/DF necessitam dos serviços oriundos do objeto do presente instrumento por não possuírem recursos materiais, humanos e tecnológicos suficientes para o atendimento dos requisitos, procedimentos e técnicas exigidas para a conservação, digitalização e gestão de documentos públicos, além da elaboração e o arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos, a fim de que os documentos digitalizados produzam os mesmos efeitos legais dos documentos originais. Assim, os preceitos da Administração Gerencial determinam a publicização das atividades que não contemplam o "core business" das instituições, trazendo como resolutividade a contratação por execução indireta das atividades de apoio institucional.

2.12. Compete à GEDOC e demais unidades subordinadas desta Secretaria de Estado, entre outras atribuições: a preservação da memória Institucional, a elaboração, definição e implantação da gestão documental, bem como controlar o procedimento de digitalização de documentos arquivísticos, garantindo sua integridade, autenticidade, indexação e validação; arquivar a documentação física acumulada em virtude do procedimento de digitalização; auxiliar na elaboração de estudos técnicos e propor normas e procedimentos de conservação preventiva, segurança e preservação de documentos em qualquer suporte.

2.13. Para o atingimento da produtividade e celeridade, que por sua vez, só poderão ser alcançados plenamente se dispusermos de um ambiente mais colaborativo, seguro e estável, faz-se necessário implementar novas técnicas arquivísticas e de gestão documental que visam a adoção de melhores práticas para a gestão pública. Tal necessidade é reforçada, por exemplo, no apresentado segundo o art. 3º do Decreto nº24.205/2003, o "Código de Classificação de Documentos de Arquivo é um instrumento de trabalho utilizado para classificar todo e qualquer documento produzido ou recebido por um órgão no exercício de suas funções e atividades."

2.14. Conforme o art. 4º. do mesmo Decreto, a "Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos é um instrumento arquivístico resultante de avaliação, que indica o tempo de permanência dos documentos nos arquivos corrente e intermediário e sua destinação final, para o arquivo de guarda permanente ou eliminação."

2.15. E ainda, o Plano de Classificação, a Tabela de Temporalidade e Destinação e o Índice de documentos de arquivo das atividades-fim devem ser desenvolvidos por cada órgão e entidade, conforme a Lei nº 2.545, de 28 de abril de 2000: "Art. 4º - Os órgãos e entidades do Poder Público do Distrito Federal deverão constituir Comissões Permanentes de Avaliação, às quais competirá definir os prazos de guarda e a destinação dos documentos por eles produzidos e recebidos, observadas as orientações do Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ, órgão central do Sistema Nacional de Arquivos - SINAR.". Da mesma forma, o Decreto nº24.204/2003, que regulamenta a Lei estabelece que: "Art. 8º. As Comissões Setoriais de Avaliação de Documentos - CSAD conduzirão o processo de avaliação documental, que consistirá na determinação do ciclo de vida dos documentos, fixação de prazos de guarda e sua destinação e terá por

base o levantamento da produção documental, como instrumento de

determinação de funções e atividades dos órgãos geradores." Esta obrigatoriedade está disposta também no Decreto nº24.205/2003, art.5º: "§ 1º Caberá aos órgãos da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal constituir Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos para desenvolver as classes referentes às suas atividades específicas, estabelecendo os respectivos prazos de guarda e a destinação dos documentos."

2.16. A ausência da gestão documental dentro da instituição produz efeitos nocivos para a Secretaria, Governo, cidadãos e empresários, tais como: esgotamento de espaço físico para guarda de documentos, descontrolado na disponibilização da informação, demora na localização do documento/processo e/ou informação, perda de documentos e/ou informação, desconhecimento de quais documentos devem ser preservados e por quanto tempo, pulverização de documentos e informação, desconhecimento de depósitos onde estão guardados documentos, e possibilidade de que haja imputação de responsabilidades penais, civis e administrativas ao Administrador Público, considerando que a legislação brasileira determina que seja dever do poder público a gestão documental e proteção aos seus documentos, sujeitando a responsabilidade penal, civil e administrativa aquele que desfigurar ou destruir documentos, seja por ação direta, seja por omissão, conforme disposto nos artigos 1º e 25 da Lei Federal

8.159, de 8 de janeiro 1991.

2.17. A contratação dos serviços ora propostos reveste-se de uma importância singular, pois visa sanar problemas decorrentes de acúmulo indevido e tratamento inadequado de documentos e processos no Arquivo Central desta Secretaria, bem como trazer segurança e agilidade na recuperação de informações referentes aos seus processos de programas e projetos.

2.18. Buscamos a solução de SIGAD para garantir a conversão do documento em suporte papel substituto legal digital, através da adesão da certificação digital nos moldes ICP-Brasil de

processos administrativos de gestão de pessoas acumulados, sob a guarda e consulta desta Secretaria, anteriores a implantação do SEI-DF, promovendo, assim, sua posterior eliminação.

2.19. Cumpre ressaltar que as solicitações de desarquivamento de processos físicos por parte da Subsecretaria são recorrentes e se justificam em razão da necessidade de anexação e análise de requerimentos apresentados pelas empresas vinculadas aos processos e/ou de atendimento a demandas das áreas técnicas, especialmente quando há necessidade de consulta e atualização de informações cadastrais.

2.20. E, finalmente, a contratação de empresa privada através de procedimentos previstos na Lei 14.133/2021, se justifica na impossibilidade operacional desta SEDET/DF de realização das atividades descritas neste instrumento, contratando a prestação de tais serviços como atividades acessórias de suporte à consecução de suas atividades finalísticas bem como no cumprimento de suas atribuições

legais como instituição mantenedora de acervos documentais.

Fonte: Peça nº 07, fls.15/16.

18. Diante do cenário apresentado pela SEDET/DF, considera-se justificável a contratação em comento."

30. Como se depreende dos autos, o Tribunal procedeu com minuciosa análise e concluiu que a contratação pretendida foi devidamente planejada e suficientemente justificada.

31. Importa ressaltar que o objeto da presente licitação corresponde a demanda existente desde o ano de 2023, conforme demonstrado no histórico consignado. A contratação ainda não foi efetivada unicamente em razão da necessidade de promover adequações no instrumento convocatório determinadas pelo Tribunal.

32. É por essa razão que consta, no Estudo Técnico Preliminar (ETP), referência ao Plano Plurianual 2020-2023.

33. Além disso, o Plano Plurianual 2024-2027, instituído pela Lei Distrital nº 7.378/2023, estabeleceu objetivo e metas com a mesma direção dos constantes no PPA 2020-2023, qual seja:

"OBJETIVO

O358 - PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO DOCUMENTAL DO DISTRITO FEDERAL

PRESERVAR O PATRIMÔNIO HISTÓRICO ARQUIVÍSTICO E A MEMÓRIA ADMINISTRATIVA DO DISTRITO FEDERAL, DE MODO A GARANTIR A GESTÃO DOCUMENTAL ADEQUADA E O ACESSO À INFORMAÇÃO.

METAS 2024 - 2027

M1716 - IMPLANTAR SOLUÇÃO TECNOLÓGICA CORPORATIVA DE GESTÃO INTEGRADA NO ARPDF

(...)

M988 - GARANTIR A SEGURA GESTÃO DO ACERVO PERMANENTE DO DISTRITO FEDERAL"

34. Não existe obstáculo constitucional ou legal absoluto que impeça a conclusão de uma ação ou programa iniciado dentro da vigência de um PPA no ciclo subsequente. A lógica constitucional do PPA visa integrar planejamento e execução, garantindo continuidade de políticas públicas, e sua vigência até o início do novo ciclo permite transição operacional.

35. Ademais, embora o planejamento tenha sido realizado durante a vigência do PPA 2020-2023, há compatibilidade com o novo PPA 2024-2027. As ações concebidas anteriormente respeitam o novo plano, seus objetivos e metas, de forma que sua execução pode prosseguir normalmente.

36. No mesmo sentido, conforme pontuado pelo TCDF por meio da Informação nº 28/2025 - DIFTI, "a contratação apresenta alinhamento consistente com o Plano Estratégico - DF 2019-2060 e o PDTIC 2023-2025 (Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação), em consonância com os objetivos institucionais da SEDET/DF".

37. O PDTIC 2025-2028, assim como o instrumento que o antecedeu, continua prevendo como diretriz a garantia da segurança da informação e comunicações (item 4.2, D3).

38. Ademais, a Secretaria, como instituição mantenedora de acervos documentais, possui atribuições legais que vão além das normativas mencionadas. É dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação, ficando sujeito à responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da legislação em vigor, aquele que desfigurar ou destruir documentos de valor permanente ou considerado como de interesse público e social (Lei Federal nº 8.159/1991, arts. 1º e 25).

39. Também não se pode deixar de consignar que a ausência da gestão documental dentro da instituição produz efeitos nocivos, tais como: esgotamento de espaço físico para guarda de documentos, descontrole na disponibilização da informação, demora na localização do documento/processo e/ou informação, perda de documentos e/ou informação, desconhecimento de quais documentos devem ser preservados e por quanto tempo, pulverização de documentos e informação, desconhecimento de depósitos onde estão guardados documentos, dentre outras.

40. Os órgãos participantes da licitação necessitam dos serviços oriundos do objeto por não possuírem recursos materiais, humanos e tecnológicos suficientes para o atendimento dos requisitos, procedimentos e técnicas exigidas para a conservação, digitalização e gestão de documentos públicos, além da elaboração e o arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos, a fim de que os documentos digitalizados produzam os mesmos efeitos legais dos documentos originais.

41. Além disso, também se busca a modernização do Estado no que tange ao atendimento às pessoas, otimização da "máquina" pública e promoção de entregas efetivas.

c. Do Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI

A Representante apresentou as seguintes alegações:

VI.1 – Fato

29. O ETP também afirma que a contratação estaria alinhada ao Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI da SEDET, aprovado por Portaria, como se este previsse:

- gestão documental;
- implantação de SIGAD;
- implantação de RDC-Arq;
- digitalização massiva;
- infraestrutura arquivística de preservação digital.

30. A análise do PDTI anexado (ANEXO 06 - Portaria CGTIC nº 01/2023) mostra, todavia, que:

- não há referência específica a gestão documental arquivística;
- não há previsão expressa de SIGAD ou RDC-Arq;
- sua diretriz genérica é, segundo resposta do pregoeiro à impugnação interposta, “garantir a segurança da informação”, não gestão arquivística.

VI.2 – Problema

31. O ETP atribui ao PDTI diretrizes inexistentes, tratando como “alinhado” algo que não foi planejado ou priorizado.

32. Configura-se, assim, motivação fictícia, vedada pela boa-fé administrativa, pela Lei nº 9.784/1999 e pela própria IN 01/2019, que exige:

- coerência entre PDTI e contratações;
- vinculação a iniciativas expressamente priorizadas.

No mesmo sentido, o próprio edital, em seu item 3 (“DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL”), deixa de mencionar normas essenciais ao objeto licitado — como a Resolução CONARQ nº 50/2022 (e-ARQ Brasil), a Resolução CONARQ nº 51/2023 (RDC-Arq) e a IN SGD/ME nº 01/2019 — o que reforça que o planejamento foi elaborado sem observar os marcos normativos específicos de desenvolvimento de software, gestão documental, SIGAD, preservação digital e RDC-Arq.

42. O Tribunal de Contas do Distrito Federal já apreciou a matéria e consignou expressamente a existência de alinhamento do objeto com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, conforme anteriormente mencionado, afastando qualquer alegação de desconformidade sob esse aspecto. *In verbis* (processo TCDF nº 00600-00003703/2025-88-e, movimentação 9):

Informação nº 28/2025 - DIFTI

Do Planejamento Estratégico

(...)

16. A contratação apresenta alinhamento consistente com o Plano Estratégico - DF 2019-2060 e o PDTIC 2023-2025 (Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação⁹), em consonância com os objetivos institucionais da SEDET/DF.

⁹ Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação da SEDET/DF.

43. Tanto o PDTI anteriormente vigente quanto o atual estabelecem, como diretriz estruturante, a garantia da segurança da informação e das comunicações (item 4.2, D3). O objeto da presente licitação insere-se diretamente

nesse escopo, uma vez que versa sobre a implementação e o aprimoramento de mecanismos de segurança da informação, evidenciando inequívoco alinhamento estratégico com o PDTI.

44. Com relação à citação de normas do Conselho Nacional de Arquivos, consigna-se que as Resoluções emanadas pelo CONARQ possuem natureza eminentemente orientadora, não se revestindo de caráter impositivo ou de comando administrativo direto. O Distrito Federal, no exercício de sua autonomia administrativa, mantém estrutura arquivística própria, a exemplo do Arquivo Público do Distrito Federal, o qual, inclusive, participa do presente certame, circunstância que reforça a adequação e a correção dos parâmetros técnicos definidos para o objeto licitado. Ainda assim, as Resoluções CONARQ nº 50/2022 e nº 51/2023 foram consideradas pela equipe técnica desta Secretaria na elaboração do Termo de Referência, mas sempre buscando compatibilidade com as necessidades específicas do órgão e com o contexto institucional do Distrito Federal.

45. A aplicabilidade da Instrução Normativa SGD/ME nº 01/2019, por sua vez, já foi suscitada pela Representante e submetida à apreciação deste Tribunal. A questão foi devidamente analisada e decidida, conforme decisão expressamente consignada neste mesmo processo (movimentações 173 e 174):

RELATÓRIO

Representação da empresa Pytá Preservação Digital e Tecnologia Ltda.

Inicialmente, a representante traçou histórico do presente feito, destacando a questão alusiva à aplicabilidade – ou não – da Instrução Normativa (IN) nº 01/2019 – SGD/ME à contratação fiscalizada. Neste ponto, asseverou que os esclarecimentos fornecidos pela SEDET ao TCDF teriam ocultado “requisitos importantes necessários à execução do contrato, constantes em seu edital” (peça 28, p. 3). A posição da empresa privada foi justificada nos termos que seguem:

(...). O objeto da licitação não se limita a serviços arquivísticos de massa documental, como classificação, recuperação e digitalização – vão muito além disso, inclusive com requerimentos específicos de implantação e interoperabilidade entre sistemas (que exigem desenvolvimento, sustentação de sistemas, infraestrutura, fornecimento de software e aplicativos e suporte a usuário, todos itens considerados soluções de TIC segundo a IN 01/2019) e a implantação de um Repositório Arquivístico Digital Confiável – RDC-Arq, cujas diretrizes de implantação do edital foram baseadas na Resolução nº 43 do CONARQ.

Acontece que a Resolução CONARQ nº 43 de 4 de setembro de 2015 foi revogada pela Resolução CONARQ nº 51 de 15 de agosto de 2023, que trouxe uma definição mais atual e muito mais ampla sobre a composição de um RDC-Arq e como ele deve ser implantado, o que coloca em risco a implantação do projeto de tratamento arquivístico do edital em questão, uma vez que já não atende mais, em seus requerimentos, as novas diretrizes do CONARQ, merecendo revisão de todo o edital. Da forma que se encontra, fere a legislação e coloca em risco o erário público”.

VOTO

*No ponto alusivo à aplicabilidade da IN nº 1/2019 – SGD/ME, concordo com o consórcio interessado que **a solução a ser contratada se enquadra na exceção expressamente prevista no Anexo II, item 1.8, “b”, do regulamento***³. *Na atual quadra, não se há de pensar em contratação para serviços arquivísticos de massa documental que inclua digitalização e não possua elementos relevantes de tecnologia da informação. Dessa forma, a descaracterização da exceção estabelecida no ato normativo só se me afiguraria possível na circunstância – ausente, in casu – de a complexidade ou a prevalência dos elementos estritamente relacionados à tecnologia da informação tornarem os itens relativos aos serviços arquivísticos acessórios ou, pelo menos, não dominantes no conjunto da solução. Entendimento contrário acabaria por jogar por terra a exceção e torná-la inócua.*

3 1. Para fins do disposto no inciso VII do art. 2º desta Instrução Normativa, consideram-se soluções de TIC os bens e/ou serviços que se adequam à definição de pelo menos uma das categorias a seguir:

(...).

1.8. IMPRESSÃO E DIGITALIZAÇÃO

a) São considerados recursos de TIC serviços de impressão, cópia e digitalização de documentos;

*b) **Excluem-se** serviços de impressão 3D, serviços de impressão gráfica (a exemplo de plotagem e banners), e serviços arquivísticos de massa documental (classificação, recuperação e digitalização).*

*Ante o exposto, em convergência com a unidade técnica, com os ajustes acima delineados, **VOTO** no sentido de que o Tribunal:*

I - tome conhecimento:

*a) das manifestações da **Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal (SEDET/DF)** e do **Consórcio Preservação Digital;***

b) do Relatório Final de Inspeção nº 3/2024 – DIFTI;

II - considere:

a) improcedentes as Representações formuladas pelas empresas **EFX Transporte e Logística Ltda. e Inteligência Artificial Tecnologia e Refrigeração Eireli**;

b) parcialmente procedente a Representação oferecida pela empresa **Pytá Preservação Digital e Tecnologia Ltda.**;

c) procedente a Representação proposta pela empresa **DDA Tecnologia Ltda.**;

III - com fulcro no art. 1º, X, da Lei Complementar Distrital nº 01/1994, c/c art. 113, § 2º, da Lei Federal nº 8.666/1993, determine à **Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal (SEDET/DF)** que, no prazo de 30 (trinta) dias:

a) anule os atos administrativos referentes às fases de disputa e de habilitação do Pregão Eletrônico nº 36/2023 – SEDET/DF, praticados com base no respectivo edital, bem como eventuais outros atos deles decorrentes;

b) inclua, no edital do Pregão Eletrônico nº 36/2023 – SEDET/DF, cláusula expressa indicando o não cabimento de prorrogação do prazo da vigência contratual no que concerne a serviços já integralmente executados;

c) remova dos artefatos do Pregão Eletrônico nº 36/2023 – SEDET/DF, destacadamente do termo de referência e do edital:

1. a exigência de microfilmagem digital, bem como quaisquer outras exigências de tecnologias exclusivas da fabricante PIQL;

2. a possibilidade de adesão à ata de registro de preços por órgão ou entidade não participante;

d) após a implementação dos ajustes referidos nos itens III.a, III.b e III.c supra, republique os artefatos do Pregão Eletrônico nº 36/2023 – SEDET e abra novo prazo para apresentação de propostas, na forma do art. 4º, V, da Lei Federal nº 10.520/2002, c/c art. 21, § 4º, da Lei Federal nº 8.666/1993;

DECISÃO Nº 98/2025

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) das manifestações da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal - SEDET/DF e do Consórcio Preservação Digital; b) do Relatório Final de Inspeção nº 3/2024 – DIFTI; II – considerar: a) improcedentes as representações formuladas pelas empresas EFX Transporte e Logística Ltda. e Inteligência Artificial Tecnologia e Refrigeração Eireli; b) parcialmente procedente a representação oferecida pela empresa Pytá Preservação Digital e Tecnologia Ltda.; c) procedente a representação proposta pela empresa DDA Tecnologia Ltda.; III – com fulcro no art. 1º, X, da Lei Complementar Distrital nº 01/1994, c/c o art. 113, § 2º, da Lei Federal nº 8.666/1993, determinar à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal (SEDET/DF) que, no prazo de 30 (trinta) dias: a) anule os atos administrativos referentes às fases de disputa e de habilitação do Pregão Eletrônico nº 36/2023 – SEDET/DF, praticados com base no respectivo edital, bem como eventuais outros atos deles decorrentes; b) inclua, no edital do Pregão Eletrônico nº 36/2023 – SEDET/DF, cláusula expressa indicando o não cabimento de prorrogação do prazo da vigência contratual no que concerne a serviços já integralmente executados; c) remova dos artefatos do Pregão Eletrônico nº 36/2023 – SEDET/DF, destacadamente do termo de referência e do edital: 1) a

exigência de microfilmagem digital, bem como quaisquer outras exigências de tecnologias exclusivas da fabricante PIQL; 2) a possibilidade de adesão à ata de registro de preços por órgão ou entidade não participante; d) após a implementação dos ajustes referidos nos itens III.a, III.b e III.c supra, republique os artefatos do Pregão Eletrônico nº 36/2023 – SEDET e abra novo prazo para apresentação de propostas, na forma do art. 4º, V, da Lei Federal nº 10.520/2002, c/c o art. 21, § 4º, da Lei Federal nº 8.666/1993; IV – com fulcro no art. 1º, X, da Lei Complementar Distrital nº 1/1994, determinar à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal (SEDET/DF) que, doravante, publique em sítio oficial de amplo e fácil acesso as respostas aos pedidos de esclarecimentos que lhe forem submetidos, bem como todas as informações pertinentes aos certames que realizar, nos termos do art. 8º, parágrafo único, V, da Lei Distrital nº 4.990/2012, e do art. 7º, § 1º, V, do Decreto Distrital nº 34.276/2013; V – autorizar: a) a continuidade do Pregão Eletrônico nº 36/2023 – SEDET, após o cumprimento das determinações objeto do item III supra; b) o encaminhamento de cópia do Relatório Final de Inspeção (Peça nº 168), da Matriz de Achados (Peça nº 166), do relatório/voto do Relator e desta decisão à Secretaria

de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal (SEDET/DF), ao pregoeiro responsável pelo Pregão Eletrônico nº 36/2023 e aos representantes do Consórcio Preservação Digital e das empresas DDA Tecnologia Ltda., Pytá Preservação Digital e Tecnologia Ltda., EFX Transporte e Logística Ltda. e Inteligência Artificial Tecnologia e

Refrigeração Eireli; c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada - SESPE, para as providências de sua alçada.

46. O TCDF concluiu pela inaplicabilidade da referida Instrução Normativa ao presente certame.

d. Da Inexistência de Interdependência

A Representante apresentou as seguintes alegações:

VII.1 - Fato

35. O ETP, em seu item 12.1, afirma textualmente que:

“Não há e não se mostram necessárias contratações correlatas e/ou interdependentes.”

36. Ao mesmo tempo, o TR e o Edital:

- exigem integração obrigatória com o SEI e sistemas internos;
- exigem instalação, suporte e sustentação de SIGAD e RDC-Arq integrados;
- preveem desenvolvimento e customização de software;
- exigem fornecimento de infraestrutura/storage próprio da contratada;
- exigem certificação digital com carimbo do tempo;
- desenharam uma prova de conceito integrada.

36-A. Além disso, o próprio edital, em seu item 10.1, afirma que a elaboração e aplicação do Código de Classificação e da Tabela de Temporalidade da atividade-fim é competência de cada órgão do GDF. Apesar disso, o TR e o ETP transferem à contratada a elaboração desses instrumentos, o que constitui delegação indevida de competência administrativa, em violação à Lei 8.159/1991, à Resolução CONARQ nº 40/2014 e à Resolução CONARQ nº 51/2023. A contradição interna entre o edital e o TR evidencia novo vício de planejamento e descon sideração das funções institucionais da SEDET/JUCIS/DF, bem como a ausência da CPAD no fluxo arquivístico.

36-B. Ademais, o próprio ETP, em seus itens 4.15 e 4.16, reconhece expressamente que a elaboração do Plano de Classificação, da Tabela de Temporalidade e da Destinação Final das atividades-fim é atribuição institucional de cada órgão, nos termos da Lei Distrital nº 2.545/2000 e dos Decretos nº 24.204/2003 e nº 24.205/2003, a ser exercida pelas respectivas Comissões Permanentes de Avaliação Documental. Tais normas reforçam a indelegabilidade da avaliação documental e da definição de prazos de guarda, evidenciando que a transferência dessas funções à contratada — como faz o TR — configura ilegalidade e contradição interna no próprio edital.

36-C. O próprio Estudo Técnico Preliminar (itens 7.5 e 7.6) admite que, em razão da “grande especificidade” do objeto, a Administração não conseguiu localizar registros de preços públicos nem identificar contratações comparáveis realizadas por outros órgãos. Ainda assim, o ETP fixou estimativas de preços e estruturou a contratação com base em propostas formais de apenas duas empresas, adotando o menor valor como referência. Tal circunstância evidencia fragilidade na formação do orçamento e reforça a inexistência de diagnóstico econômico consistente, em contradição com a afirmação de inexistência de interdependências e em desconformidade com o art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

36-D. O Estudo Técnico Preliminar contém declaração formal de viabilidade da contratação (item 17), contudo tal conclusão não se sustenta nos próprios elementos do ETP. A viabilidade é afirmada de forma genérica, com base apenas na alegada necessidade do serviço e na inexistência de capacidade interna da SEDET/DF, sem demonstração de viabilidade técnica, econômica, operacional ou institucional. As inconsistências já apontadas — ausência de diagnóstico atualizado do acervo, dificuldade de mensuração das massas documentais, divergência de valores entre ETP e Edital, indefinição de mercado e contradições quanto às interdependências do objeto — esvaziam a declaração de viabilidade, em afronta ao art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

VII.2 - Problema

37. Há contradição direta entre:

- o ETP, que nega interdependências;
- e o TR/Edital, que criam interdependências complexas entre:
 - o tratamento arquivístico;
 - o digitalização;
 - o SIGAD;
 - o RDC-Arq;
 - o SEI;
 - o storage;
 - o certificação digital.

38. Isso revela:

- vício de planejamento, pois os documentos preparatórios não refletem a realidade da solução pretendida;
- violação à IN 01/2019, que exige coerência entre ETP, riscos, mapa de solução e instrumento convocatório.

38-A. Além disso, o Termo de Referência (itens 9.9.3 e 9.9.4) revela incompreensão técnica grave ao: (i) confundir classificação com descrição arquivística NOBRADE/ISAD — operações distintas, aplicadas em fases documentais diferentes;

(ii) exigir “separação de documentos para eliminação”, atividade exclusiva da CPAD, nos termos da Resolução CONARQ n° 51/2023, e portanto indelegável à contratada;

e (iii) incluir atividades sensíveis como “descosturar processos” sem qualquer norma interna, violando a cadeia de custódia e a autenticidade documental. Tais equívocos demonstram que o edital confunde operações intelectuais, administrativas e físicas, reforçando a ausência de planejamento técnico adequado e a impropriedade de tratar o objeto como serviço comum ou indivisível. Ressalte-se que o próprio ETP, em seu item 6.11, reconhece expressamente que a classificação documental “é uma operação intelectual”, reforçando que não se trata de serviço comum nem delegável a terceiro privado sem direção arquivística institucional. A afirmação confirma, portanto, a impropriedade de aglutinar atividades intelectuais e normativas em pregão de menor preço, como fez a Administração.

38-B. O Termo de Referência inclui, de forma totalmente deslocada, no item 13.19.3.8, exigência de desenvolvimento de aplicações e customizações para integração de sistemas, dentro de seção dedicada ao “local de execução dos serviços”. A inclusão de requisito típico de engenharia de software em seção de ambiente físico evidencia falta de estrutura lógica no TR e reforça que existem interdependências tecnológicas substanciais que o ETP negou. Também revela ausência de participação da área de TI, em repetida afronta à IN SGD/ME n° 01/2019, e contribui para a confusão entre demandas arquivísticas, operacionais e de desenvolvimento — mais um indicativo de vício de planejamento e de tratamento indevido do objeto como serviço comum.

38-C. Soma-se a isso que os itens 13.22 a 13.24 revelam outra inconsistência estrutural do planejamento: o TR afirma que a contratada deverá “registrar documentos em banco de dados eletrônico próprio (ferramenta de SIGAD)” e, ao mesmo tempo, condiciona a digitalização ao tratamento arquivístico prévio, inclusive avaliação e eliminação. Contudo, o próprio edital admite não possuir instrumentos de gestão documental atualizados (Código de Classificação e TTD da atividade-fim), nem diagnóstico completo do acervo. Exigir que a contratada decida o que deve ser eliminado, tratado ou digitalizado implica delegação indevida de competência arquivística — função institucional da CPAD — além de contrariar a Resolução CONARQ n° 51/2023. O item 13.24, ao justificar a contratação com base em “Administração Gerencial” e ausência de espaço físico, reforça a confusão entre atividades finalísticas (gestão documental, avaliação, classificação) e atividades meio (apoio e logística), evidenciando mais um ponto de que o ETP não refletiu adequadamente a natureza jurídica e técnica das etapas envolvidas.

47. A afirmação constante do Estudo Técnico Preliminar de que “não há e não se mostram necessárias contratações correlatas e/ou interdependentes” deve ser interpretada à luz do conceito jurídico-administrativo de contratações autônomas distintas, e não como negação da existência de requisitos técnicos internos ao próprio objeto.

48. Nos termos do art. 18 da Lei n° 14.133/2021, contratações correlatas ou interdependentes são aquelas cuja execução dependa, total ou parcialmente, da celebração de outros contratos administrativos independentes, com vínculo lógico, funcional ou operacional externo ao ajuste principal. Não é esse o caso.

49. As exigências apontadas pela Representante integram o próprio escopo da contratação, constituindo obrigações internas do futuro contrato, e não contratações autônomas paralelas. Tratam-se, portanto, de elementos técnicos da solução única pretendida, e não de interdependência contratual no sentido jurídico exigido pela legislação.

50. Não há, assim, contradição entre o ETP e o TR/Edital, mas mera leitura equivocada do conceito de interdependência adotado pela norma.

51. A previsão de que a contratada participe da elaboração do Código de Classificação e da Tabela de Temporalidade não configura delegação indevida de competência administrativa, nem afronta à Lei n° 8.159/1991 ou qualquer outra norma vigente.

52. A atuação da contratada limita-se à elaboração técnica de minutas e propostas, com base em metodologias arquivísticas reconhecidas, permanecendo integralmente com a Administração, por intermédio de suas instâncias competentes, inclusive a CPAD, a análise, validação, aprovação e homologação dos instrumentos.

53. Esse modelo é amplamente adotado na Administração Pública e encontra respaldo no princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF), bem como na possibilidade de contratação de apoio técnico especializado para atividades de

natureza instrumental, desde que preservado o núcleo decisório e normativo do órgão. Não há transferência de poder decisório, tampouco renúncia de atribuições institucionais.

54. Não procede a alegação de fragilidade na formação do orçamento. Foram realizadas múltiplas pesquisas de preços, inclusive atualização recente determinada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, em estrita observância às normas aplicáveis.

55. A inexistência de contratações idênticas ou registros públicos de preços decorre da singularidade técnica do objeto, circunstância expressamente reconhecida no próprio ETP e que, longe de invalidar o orçamento, justifica a adoção de metodologias alternativas admitidas pela Lei nº 14.133/2021. O diagnóstico econômico foi construído de forma compatível com a realidade do mercado e com as limitações objetivas existentes, não havendo qualquer afronta ao do referido diploma legal.

56. A alegação de ausência de viabilidade não se sustenta. O ETP concluiu pela viabilidade da contratação com base em elementos técnicos, operacionais e institucionais, notadamente a inexistência de capacidade interna suficiente para execução do objeto e a necessidade administrativa devidamente caracterizada.

57. **Ademais, o próprio TCDF já se manifestou no sentido de que a contratação foi adequadamente planejada, com detalhamento compatível com a complexidade da solução pretendida. Tal manifestação reforça a presunção de legitimidade dos atos administrativos e afasta a tese de vício estrutural de planejamento.**

58. **A Instrução Normativa SGD/ME nº 01/2019 não se aplica ao caso concreto, uma vez que o objeto principal da contratação não é o desenvolvimento de solução de TIC em sentido estrito, mas a prestação de serviços arquivísticos integrados, com componentes tecnológicos acessórios e instrumentais.**

59. A eventual presença de requisitos de integração sistêmica não transmuta a natureza jurídica do objeto, tampouco impõe, automaticamente, a incidência da normativa específica de governança de TIC, já tendo tal ponto sido devidamente enfrentado e superado.

60. Não há confusão entre classificação documental e descrição arquivística (NOBRADE/ISAD). O Edital e o Termo de Referência distinguem expressamente tais operações, em consonância com a teoria arquivística.

61. A leitura isolada de dispositivos não autoriza concluir pela sobreposição conceitual, sobretudo quando o conjunto do instrumento convocatório demonstra a separação lógica e funcional entre as atividades.

62. A separação física ou operacional de documentos passíveis de eliminação configura atividade material auxiliar, passível de execução pela contratada sob supervisão da Administração. O que permanece indelegável, e assim está preservado, é a decisão final, a conferência e a autorização formal para eliminação, atribuições que continuam sob responsabilidade do órgão.

63. Não há, portanto, usurpação de competência, mas mera execução instrumental de atividades de apoio.

64. Eventuais minúcias operacionais, como procedimentos de manuseio físico de documentos, não comprometem a legalidade do certame. Tais aspectos poderão ser objeto de alinhamento técnico-operacional entre a Administração e a contratada, mediante instrumentos próprios de gestão contratual, como Plano de Trabalho ou ordens de serviço, sem prejuízo da cadeia de custódia ou da autenticidade documental.

65. A exigência relativa ao desenvolvimento e à customização de aplicações para integração sistêmica não está deslocada nem revela vício estrutural. Trata-se de condição necessária à execução do objeto, inserida em rol que disciplina os requisitos práticos para a prestação dos serviços.

66. A opção redacional do dispositivo não invalida seu conteúdo nem demonstra ausência de planejamento.

67. Por fim, não há inconsistência estrutural no planejamento. A adoção do sistema de registro de preços confere flexibilidade legítima à Administração para definir a ordem e a extensão das atividades a serem demandadas, conforme conveniência e oportunidade, o que é compatível com a natureza do objeto.

68. A execução poderá ser detalhada e ajustada por meio de Plano de Trabalho, sem que isso represente indefinição, mas sim adequada gestão contratual.

e. Dos Dados e Diagnósticos

A Representante apresentou as seguintes alegações:

VIII.1 - Fato

40. O ETP fundamenta a contratação em:

- diagnósticos de acervo de 2023;
- metas administrativas de 2023;
- situação de massa documental descrita em outro contexto temporal.

41. Em 2025, após dois exercícios:

- parte dessa massa pode ter sido eliminada;
- novos documentos podem ter sido produzidos;

- outras iniciativas podem ter afetado o acervo.

VIII.2 – Problema

42. Em gestão documental, o acervo é dinâmico, com entrada e saída contínua de documentos. Usar diagnóstico de 2023 como se fosse atual, em 2025, sem atualização:

- compromete a estimativa de custos;
- pode levar a superdimensionamento ou subdimensionamento;
- fragiliza a análise de viabilidade e riscos.

42.A - Além disso, o próprio TR, em seu item 2.23.3, reconhece expressamente a “dificuldade de se mensurar, com precisão, a quantidade de documentos de guarda intermediária ou permanente”, o que evidencia contradição lógica: se o órgão admite não conseguir mensurar com precisão a massa documental, não poderia tratar os quantitativos estimados como base segura para dimensionar custos, solução tecnológica, infraestrutura, SIGAD, RDC-Arq e modelo de registro de preços.

42.B – Ausência de identificação do acervo permanente impede justificar um RDCArq.

Embora o edital exija implantação de um Repositório Arquivístico Digital Confiável — RDC-Arq, a Administração declara expressamente que não sabe sequer estimar a massa documental de guarda permanente (TR, item 2.23.3).

Além disso, todos os documentos que vêm sendo digitalizados e inseridos no SEI são documentos correntes, portanto não são candidatos à preservação permanente, o que demonstra completa desconexão entre o diagnóstico e a solução pretendida.

42.C – Inexistência de diagnóstico sobre o acervo avulso

O próprio edital reconhece que o acesso aos documentos avulsos está indisponível por ausência de tratamento arquivístico, o que impede qualquer estimativa de volume, tipologia, classe ou destinação final.

Sem diagnóstico, não há como modelar:

- requisitos de digitalização;
- volumetria de tratamento arquivístico;
- custos de infraestrutura;
- necessidade real de preservação digital de longo prazo.

42.D – Digitalização de documentos correntes não justifica implantação de RDC-Arq Os números apresentados (“31.567 processos para digitalização”) correspondem — conforme o edital admite — a documentos da fase corrente, tratados apenas para permitir sua tramitação administrativa.

Nenhum desses documentos é, por definição legal, destinado à fase permanente, o que compromete totalmente a justificativa do RDC-Arq no ETP.

42.E – A ausência de diagnóstico invalida estimativa de custos, solução tecnológica e modelagem do objeto

Sem saber:

- quanto é corrente, intermediário ou permanente;
- quantos documentos avulsos existem;
- quais séries terão destinação de guarda permanente,

a Administração não pode definir:

- requisitos do SIGAD e do RDC-Arq;
- requisitos de interoperabilidade;
- infraestrutura necessária;
- volumetria do registro de preços.

Isso reforça a tese de vício de motivação, erro grosseiro de planejamento e violação ao art. 18 da Lei 14.133/2021.

42-F. O cronograma previsto no edital estabelece prazos manifestamente inexequíveis: início simultâneo de múltiplas frentes em até 15 ou 20 dias úteis (tratamento arquivístico, higienização, digitalização, treinamento, implantação de SIGAD, implantação de RDC-Arq), além de metas de produção incompatíveis com a realidade operacional — como a entrega mínima de 240 metros lineares de tratamento por mês e 1.735.417 imagens digitalizadas mensalmente, já no primeiro mês de contrato. Tais metas ignoram a necessidade de diagnóstico prévio, a inexistência de instrumentos de gestão documental atualizados e a própria admissão da SEDET de que não sabe mensurar a massa documental (TR, item 2.23.3). O cronograma, portanto, confirma a falta de aderência entre os quantitativos estimados e a capacidade real de execução, reforçando o vício de planejamento e a impossibilidade de execução segura.

42-G. Ressalte-se ainda que o próprio ETP (itens 4.7 e 4.8) admite que a digitalização está sendo justificada apenas como medida de facilitação de acesso, sem qualquer relação com avaliação documental ou preservação permanente, e revela que o Núcleo de Protocolo possui estrutura reduzida e controles defasados (SEI/SICOP). Tais declarações reforçam, **sem trazer elementos novos**, os mesmos vícios já apontados neste capítulo: inexistência de diagnóstico atualizado, incapacidade institucional e ausência de critérios arquivísticos para orientar o objeto.

69. As alegações da Representante de que os diagnósticos de 2023 não refletiriam a realidade em 2025 não encontram respaldo fático. Os levantamentos realizados consideraram as condições atuais dos órgãos participantes e as metas administrativas previstas para o período, sendo compatíveis com a situação real do acervo documental. Não houve alterações substanciais na massa documental que desabone os parâmetros adotados no Estudo Técnico Preliminar (ETP), garantindo, portanto, a aderência entre planejamento e execução.

70. A Representante critica a utilização de estimativas para dimensionamento de custos e solução. Contudo, a mensuração estimativa de acervos, especialmente quando se trata de arquivos antigos ou parcialmente desorganizados, é prática consolidada na gestão documental.

71. Para mitigar eventuais distorções, o certame adotou o Sistema de Registro de Preços (SRP), instrumento previsto na Lei nº 14.133/2021 (art. 82 e seguintes), que permite a contratação parcelada conforme demanda real, possibilitando a execução por etapas ajustada à efetiva volumetria, pagamento proporcional à quantidade efetivamente tratada, adequação da contratação às características específicas de cada lote de documentos e economia e eficiência para o erário.

72. **Adicionalmente, inspeção deste E. Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) confirmou a existência da demanda real e a adequação do planejamento, conforme relatório constante nos autos.**

73. O tratamento arquivístico previsto no Edital tem justamente a função de identificar os documentos de guarda permanente que deverão ser destinados ao Repositório Arquivístico Digital Confiável (RDC-Arq). O procedimento está estruturado para promover a identificação gradual e técnica da documentação.

74. Os prazos estabelecidos no edital são compatíveis com a capacidade operacional de empresas especializadas no setor. O planejamento considerou o dimensionamento técnico e logístico adequado, incluindo contingências e ritmo de produção compatível com as metas estipuladas. Não há que se falar em cronograma inexecutável, pois os marcos temporais foram definidos com base em práticas reconhecidas de gestão de projetos arquivísticos e em experiências anteriores de órgãos públicos.

75. A digitalização dos documentos tem objetivos múltiplos, integrados e complementares, como a facilitação do acesso aos documentos correntes, avaliação documental para destinação correta (corrente, intermediária ou permanente), preservação de documentos de guarda permanente.

76. O argumento da Representante de que a digitalização visa apenas a tramitação administrativa ignora a interpretação sistêmica do Edital, que define objetivos distintos e complementares, de forma a assegurar a eficiência, transparência e segurança jurídica na gestão documental.

f. Da Integração com o SEI

A Representante apresentou as seguintes alegações:

IX.1 - Fato

44. O Termo de Referência exige que a solução contratada **se integre ao SEI**, como se o SEI:

- oferecesse interfaces prontas para integração com SIGAD/RDC-Arq;
- operasse segundo OAIS (SIP/AIP/DIP);
- gerasse pacotes arquivísticos de preservação.

45. A Representante apontou, na impugnação, que:

- o SEI não possui módulo nativo de integração com RDC-Arq em conformidade com OAIS;
- qualquer integração exige desenvolvimento de software e middleware específico;
- não existe, no estado atual, "integração direta nativa" conforme desenhada pelo edital.

46. A resposta do pregoeiro limitou-se a afirmar que a integração é "possível" e que, caso a licitante não tenha expertise, pode buscar consórcio - sem enfrentar a impossibilidade técnica da forma como a obrigação foi redigida.

IX.2 - Problema

47. Ao exigir "integração com SEI" sem:

- especificar arquitetura;
- prever responsabilização da área de TI;

- *descrever pontos de integração;*
 - *considerar limitações do SEI,*
- o edital:
- *cria obrigação tecnicamente indefinida, mas potencialmente impossível nos moldes descritos;*
 - *desconsidera que interoperabilidade com SEI é desenvolvimento de sistemas, não serviço “comum”;*
 - *não observou os requisitos mínimos de planejamento de TI previstos na IN 01/2019.*

77. Ao contrário do alegado pela Representante, a integração com o SEI é tecnicamente viável.

78. A exigência do edital não impõe um desenvolvimento impossívelmente complexo, apenas requer que a solução contratada se comunique com o SEI conforme especificado, o que é prática comum em sistemas de gestão documental e interoperabilidade administrativa.

79. Empresas licitantes apresentaram atestados técnicos que comprovam a capacidade de realizar integração com o SEI e com sistemas similares, demonstrando que a obrigação do edital não é impossível nem excludente. Isso evidencia que o objeto da licitação é acessível a fornecedores qualificados, e não representa barreira técnica insuperável.

80. O edital deve assegurar isenção e competitividade, não podendo ser alterado ou interpretado para atender interesses individuais de um licitante específico.

81. A alegação de descumprimento da IN 01/2019 não encontra respaldo jurídico no caso concreto, conforme detalhado em tópico acima.

g. Da POC - Requisitos SIGAD

A Representante apresentou as seguintes alegações:

X.1 - Fato

50. O item 8.2.1.7.2 do edital estabelece que, na Prova de Conceito (POC):

- *o RDC-Arq deve atender a 100% dos requisitos ali listados;*
- *o SIGAD pode atender a apenas 80% dos requisitos selecionados, sob pena de desclassificação.*

50-A. *O problema se agrava ao se analisar os requisitos listados na própria tabela da Prova de Conceito (item 15.7.2 do edital). O conjunto exigido como “RDC-Arq” limita-se a verificar se existe cadastro de índices e metadados, se os metadados são “compatíveis com OAIS”, se há “pacote único de dados e metadados” e se o software utiliza “tecnologias abertas”. Não há qualquer exigência de SIP, AIP ou DIP; não há referência a PREMIS, METS, cadeia de custódia, eventos de preservação, auditoria, trilhas de integridade ou qualquer mecanismo previsto na Resolução CONARQ n° 51/2023. Ou seja: a tabela da POC comprova, por si mesma, que o edital não está avaliando um RDC-Arq, mas apenas verificando funcionalidades típicas de GED, incompatíveis com um repositório arquivístico digital confiável. Assim, a POC não apenas flexibiliza critérios para o SIGAD (permitindo 20% de não atendimento), como também descaracteriza completamente o módulo de preservação digital, reforçando a impropriedade técnica e jurídica do edital.*

51. Ou seja, o edital autoriza, expressamente, que o SIGAD:

- *não atenda integralmente aos requisitos obrigatórios do e-ARQ Brasil;*
- *ainda assim seja considerado apto.*

X.2 - Problema

52. O modelo e-ARQ Brasil (Resolução CONARQ n° 50/2022) define requisitos obrigatórios e recomendáveis. Por definição:

- *requisito obrigatório não admite atendimento parcial;*
- *ou é atendido, ou o sistema não é SIGAD em conformidade.*

53. Ao admitir “80% dos requisitos”, o edital:

- *flexibiliza norma técnica arquivística nacional;*
- *permite a adoção de sistema incompatível com o conceito de SIGAD;*
- *ameaça a memória institucional e a segurança arquivística dos documentos do DF.*

53-A. *A contradição interna do próprio instrumento convocatório é evidente. O Termo de Referência afirma, no item 10.30.5, que os requisitos funcionais constantes do Anexo IV são “especificações técnicas mínimas, essenciais e indispensáveis para o atendimento ao objeto deste Termo de Referência”, e no item 10.31.4 determina que o software deverá apresentar “100% de conformidade” com esses requisitos no prazo de 60 dias. Ou seja, o próprio TR reconhece que se trata de requisitos mínimos, obrigatórios e não flexibilizáveis para que a*

solução possa ser considerada um SIGAD. Ainda assim, o edital, ao prever na POC a aceitação de apenas 80% dos requisitos selecionados, relativiza o caráter obrigatório desses requisitos e cria uma incoerência insanável entre o que é exigido do sistema em tese (100% de conformidade) e o que é efetivamente verificado na fase de julgamento (80%). Isso reforça a violação ao e-ARQ Brasil e esvazia o controle de conformidade técnica do SIGAD.

53-B. Ademais, o próprio edital admite, de forma ilegal, que até 20% das funcionalidades do SIGAD — expressamente classificadas pelo item 10.30.5 do TR como “requisitos mínimos, essenciais e indispensáveis” — sejam entregues apenas após a contratação, em até 60 dias (item 10.31.4). Tal previsão viola frontalmente o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, pois permite que requisito

técnico obrigatório seja atendido somente na fase de execução, quando, segundo a jurisprudência consolidada do TCU, sua comprovação deve ocorrer na fase de julgamento. O TCU, nos Acórdãos 1.214/2013, 2.622/2013, 1.046/2019 e 3.531/2020, é categórico ao afirmar que a Administração não pode admitir que o licitante vencedor “complemente” solução técnica após o certame, nem permitir que requisitos obrigatórios sejam supridos posteriormente. Requisito não atendido gera desclassificação, e não cronograma de entrega. Assim, a permissão para entrega posterior dos 20% restantes torna o critério técnico imprestável, trata como “execução contratual” o que deveria ser condição de habilitação técnica e reforça que o objeto é incompatível com pregão de serviço comum. Ressalte-se, ainda, que

o próprio e-ARQ Brasil prevê metodologia de planejamento e implantação do programa de gestão arquivística em múltiplos passos, de caráter não linear e iterativo, com ciclos periódicos de execução e revisão, o que reforça que a implantação de SIGAD não se reduz à mera disponibilização de ferramenta, mas demanda governança e maturação institucional.

82. A legislação de licitações e contratos administrativos, notadamente a Lei nº 14.133/2021, estabelece que a Administração deve exigir apenas o necessário para comprovar a capacidade técnica e a adequação da solução apresentada, garantindo, simultaneamente, ampla competitividade e igualdade entre os participantes. Nesse contexto, a Prova de Conceito (PoC) não se destina a verificar integralmente todos os requisitos do SIGAD, mas apenas uma amostra representativa que permita à Administração aferir se a solução possui maturidade técnica mínima para atender ao objeto da contratação.

83. O percentual de atendimento estabelecido no edital (80% para o SIGAD) cumpre essa função, servindo como critério objetivo e proporcional para avaliação preliminar. Tal abordagem está em consonância com o princípio da razoabilidade e com a jurisprudência consolidada, que admite que, em etapas preliminares de julgamento técnico, a Administração utilize métodos de verificação proporcionais.

84. Além disso, a PoC, ao verificar apenas os requisitos indicativos, não elimina a obrigatoriedade de cumprimento integral dos requisitos essenciais durante a execução do contrato. Assim, o Edital mantém a segurança necessária, assegurando que a solução implantada será um SIGAD em conformidade, sem impor exigência desproporcional de avaliação completa na fase de classificação, o que poderia comprometer a competitividade e inviabilizar a participação de fornecedores qualificados.

85. Portanto, o percentual de atendimento definido para a PoC representa medida técnica adequada, proporcional e juridicamente legítima, refletindo o equilíbrio entre verificação da capacidade mínima e preservação do princípio da competitividade.

h. Do RDC-Arq

A Representante apresentou as seguintes alegações:

XI.1 – Fato

55. O TR descreve o RDC-Arq de forma resumida, exigindo apenas, em síntese:

- controle de suporte de preservação;
- armazenamento de “pacotes de dados e metadados”;
- possibilidade de recomposição;
- hospedagem em storage da contratada;
- entrega de cópia dos documentos em meio físico (HD) com listagem/planilha.

55-A. Ademais, o Termo de Referência, em seu item 10.25.1, afirma que a etapa de digitalização inclui não apenas captura, indexação, OCR e assinatura digital, mas também “a entrega de um Repositório Arquivístico Digital Confiável – RDC-Arq e integração aos sistemas utilizados na SEDET/DF”. Tal redação revela dupla impropriedade: (i) trata o RDC-Arq como resultado da digitalização, quando, conforme a Resolução CONARQ nº 51/2023 e o modelo OAIS (ISO 14721), o RDC-Arq é infraestrutura permanente de preservação digital, independente de fluxos de digitalização; e (ii) define a “integração aos sistemas” de forma absolutamente genérica, sem arquitetura, metadados, responsabilidades ou participação da área de TI, descumprindo a IN SGD/ME nº 01/2019. Assim, o próprio item 10.25.1 evidencia

que o edital não concebe nem descreve um RDC-Arq em conformidade com as normas arquivísticas, reforçando o vício material deste capítulo.

55-B. Os itens 10.26.6 a 10.26.13 do TR revelam contradições estruturais e incompreensão técnica grave sobre SIGAD, digitalização, GED e RDC-Arq. O TR determina que a contratada mantenha um “original digitalizado” para atender ao SEI (item 10.26.7), expressão inexistente em qualquer norma arquivística ou no próprio SEI; exige a importação dos arquivos para o “SIGAD da contratada” (item 10.26.8), contrariando o e-ARQ Brasil, que exige solução institucional sob governança do órgão; prevê a manutenção de “cópia de segurança” para fins do Decreto 10.278/2020 (item 10.26.10), confundindo backup com preservação digital; determina armazenamento em storage da contratada, fora do SIGAD e fora do controle da Administração (item 10.26.11); e, ao final, reduz a entrega ao órgão a um conjunto de arquivos acompanhados de listagem (item 10.26.13). Nenhum desses fluxos atende aos requisitos de um SIGAD (Resolução CONARQ n° 50/2022) ou de um RDC-Arq (Resolução n° 51/2023; OAIS). Trata-se apenas de processo de GED/digitalização, ao qual se deu impropriamente o rótulo de SIGAD e preservação permanente. Tais equívocos demonstram que o edital não concebeu tecnicamente as soluções que pretende contratar, reforçando a necessidade de suspensão cautelar e reformulação integral do objeto.

55-C. Os itens 10.28.1 a 10.28.2 do TR reforçam, de forma ainda mais evidente, a desconformidade do RDC-Arq exigido com a Resolução CONARQ n° 51/2023 e com o modelo OAIS (ISO 14721). O TR determina que o “serviço de digitalização” seja integrado à “preservação digital”, confundindo processos distintos e violando o art.

8° da Resolução 51/2023; reduz o RDC-Arq à simples instalação do software Archivematica (item 10.28.1.2), quando o RDC-Arq é infraestrutura institucional de preservação, dependente de políticas, cadeia de custódia, metadados PREMIS/METS, SIP/AIP/DIP e governança própria; exige que o repositório opere em servidor e storage da contratada (item 10.28.1.3), em afronta direta ao art. 15 da

Resolução n° 51/2023, que veda guarda terceirizada de acervo permanente; define “pacote PDF/A + XML” como se fosse SIP (item 10.28.1.4), o que é tecnicamente incorreto; e, sobretudo, impõe interoperabilidade entre SEI, SIGAD e RDC-Arq (itens 10.28.1.5 e 10.28.1.6) que não existe no SEI, sendo o próprio edital explícito ao reconhecer que a funcionalidade “não está contemplada hoje no SEI”. Trata-se de exigência tecnicamente impossível e juridicamente inviável. Por fim, a entrega baseada em índices e operação online (itens 10.28.2.1 e 10.28.2.2) confirma que o módulo descrito é mera solução de GED, e não um Repositório Arquivístico Digital Confiável. Tais inconsistências demonstram a nulidade do objeto e a necessidade de reformulação integral do módulo de RDC-Arq, sob pena de grave risco à memória documental do DF.

55-D. O item 10.28.1.2 do Termo de Referência menciona expressamente o “software Archivematica”, sem qualquer justificativa técnica, comparativa ou de exclusividade, em flagrante violação ao art. 41, §1º, da Lei n° 14.133/2021, que veda a indicação de marca ou produto específico, salvo quando tecnicamente motivado e obrigatoriamente documentado nas peças de planejamento. O ETP, o TR e a Análise de Riscos não apresentam qualquer estudo de alternativas, análise de mercado, motivação de escolha, demonstração de exclusividade ou justificativa para adoção dessa solução em detrimento de outras. A simples referência nominal ao Archivematica constitui direcionamento indevido do objeto, conforme reiterada jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.214/2013-Plenário, 2.861/2013-Plenário, 2.277/2016-Plenário), que considera ilegal a indicação de marca em edital quando ausente justificativa robusta. Ademais, reduzir o “RDC-Arq” à instalação de um software específico desvirtua completamente o conceito normativo do repositório arquivístico digital confiável previsto na Resolução CONARQ n° 51/2023, reforçando o vício estrutural do edital e exigindo sua anulação e readequação.

56. Não há:

- referência clara a SIP/AIP/DIP;
- exigência de **modelos de metadados PREMIS/METS**;
- definição de **cadeia de custódia**;
- exigência de **infraestrutura sob controle da Administração**;
- exigência de **auditoria e certificação**;
- vinculação clara às práticas descritas na **Resolução CONARQ n° 51/2023**.

XI.2 – Problema

57. A Resolução CONARQ n° 51/2023 e o modelo OAIS (ISO 14721) estabelecem que um RDC-Arq:

- deve operar em termos de pacotes de informação de submissão, arquivamento e disseminação (SIP/AIP/DIP);
- deve registrar eventos de preservação, migrações, verificações de integridade, responsabilidades;

● não se reduz a “storage em nuvem” ou a “plataforma qualquer” – simples instalação dos softwares que suportam o RDC-Arq, Archivematica e AtoM, por exemplo.

58. Ao tratar o RDC-Arq como módulo de software hospedado em datacenter da contratada, com entrega em HD e planilha, o edital:

- desfigura totalmente o conceito de repositório confiável;
- expõe o DF a risco de perda, corrupção ou inacessibilidade de documentos permanentes;
- ignora o papel do Arquivo Público do DF e da Administração como guardiões da memória institucional.

58-A. O Termo de Referência (item 10.33 e subitens) determina que toda a infraestrutura do denominado “RDC-Arq” — incluindo plataforma de preservação, imagens, metadados, trilhas de auditoria e pacotes de informação — permaneça integralmente hospedada em datacenter próprio da contratada, sob sua administração exclusiva. Tal previsão viola frontalmente a Resolução CONARQ n° 51/2023 e o modelo OAIS (ISO 14721), que exigem custódia institucional, governança pública, cadeia de custódia controlada e preservação sob responsabilidade do órgão arquivístico. A terceirização integral da infraestrutura de preservação digital permanente configura dependência tecnológica crítica (vendedor lock-in), afronta a jurisprudência consolidada do TCU (Acórdãos 1.071/2019, 2.154/2015, 1.603/2022 e 2.586/2018) e desfigura a natureza arquivística do RDCArq, transformando-o em simples serviço de armazenamento privado — incompatível com preservação digital de longo prazo e com a própria noção de repositório confiável. Trata-se de vício insanável do edital.

58-B. O item 10.34 do Termo de Referência estabelece que o treinamento para operação da solução — abrangendo guarda documental, SIGAD, RDC-Arq, fluxos de digitalização, preservação digital e interoperabilidade — seja oferecido a “no mínimo 3 (três) servidores”. Ainda que se trate de piso mínimo, tal previsão é manifestamente incompatível com as exigências institucionais do e-ARQ Brasil (Resolução CONARQ n° 50/2022) e da Resolução CONARQ n° 51/2023, que pressupõem equipe multidisciplinar, estável e devidamente capacitada para operar contínua e autonomamente o SIGAD e o RDC-Arq. Treinar apenas três pessoas — ou até poucas além disso, como usualmente ocorre quando o edital fixa um piso

baixo — não assegura sustentabilidade da solução, viola a IN SGD/ME n° 01/2019 (que impõe à Administração a demonstração de capacidade institucional para operar a solução contratada) e cria risco de dependência estrutural da contratada (vendedor lock-in), notadamente diante de férias, licenças, vacâncias e rotatividade de pessoal.

A jurisprudência do TCU confirma que soluções complexas de gestão documental e preservação digital exigem capacitação institucional robusta (Acórdãos 1.603/2022 e 2.535/2014), sob pena de comprometer a economicidade, a governança e a continuidade do serviço. A cláusula evidencia, assim, falha de planejamento e reforça que a SEDET/JUCIS/DF não estruturou minimamente as condições de operação interna da solução que pretende contratar.

86. O Termo de Referência apresenta detalhamento suficiente acerca do RDC-Arq a ser contratado, incluindo, expressamente, a exigência de que o sistema seja compatível com a Norma Open Archival Information System – OAIS (item 10.28.1.1 do TR).

87. Dessa forma, o RDC-Arq não é tratado apenas como resultado da digitalização, mas como infraestrutura digital confiável, com funcionalidades técnicas compatíveis com padrões internacionais de preservação digital. A alegação de que o TR desvirtua o conceito de RDC-Arq carece de suporte técnico, pois o documento apresenta requisitos claros.

88. **A Representante invoca a IN SGD/ME n° 01/2019 para argumentar ausência de participação da área de TI na definição do RDC-Arq. Contudo, conforme decisão do TCDF nos presentes autos, essa Instrução Normativa não é de observância obrigatória neste certame.**

89. Os itens 10.26.6 a 10.26.13, citados pela Representante, correspondem à etapa de controle de qualidade da digitalização, incluindo procedimentos como manutenção de cópias digitais, importação de arquivos para o sistema e disponibilização organizada para acesso e conferência.

90. Tais disposições não configuram requisitos operacionais do SIGAD ou do RDC-Arq, mas instruções técnicas para garantir integridade e rastreabilidade da digitalização, etapa distinta da preservação institucional. Portanto, não há qualquer confusão normativa ou técnica, apenas detalhamento processual.

91. A Representante invoca suposta violação aos arts. 8° e 15 da Resolução CONARQ n° 51/2023, entretanto a Resolução possui apenas 6 artigos, não contemplando os dispositivos mencionados.

92. Além disso, o caráter das Resoluções do CONARQ é orientador, destinado a fornecer parâmetros técnicos de referência, e não comandos vinculantes de execução imediata.

93. O Distrito Federal possui autonomia administrativa e mantém estrutura arquivística própria, como o Arquivo Público do Distrito Federal que, inclusive, está participando da licitação e, deste modo, endossando a correção dos parâmetros técnicos definidos para o objeto licitado.

94. O TR menciona o Archivematica apenas como referência, por se tratar da ferramenta mais utilizada no mercado, tratando-o como exemplo de software compatível. A cláusula 10.28.1.2 explicita que qualquer solução compatível poderá ser utilizada, afastando qualquer acusação de direcionamento indevido. Portanto, não há exclusividade nem imposição de marca, apenas referência técnica para orientar o planejamento da solução.

95. A Representante apresentou um emaranhado de argumentos sem indicação clara e objetiva de violação a qualquer Lei ou norma emanada do Arquivo Público do Distrito Federal, órgão que, inclusive, está participando da licitação. O Termo de Referência foi cuidadosamente preparado pela equipe técnica do órgão e atende aos anseios da Administração. Não há, portanto, violação a qualquer lei, regulamento ou norma interna. Ao contrário, o TR reflete planejamento técnico-jurídico adequado, em linha com boas práticas de governança e preservação digital. A alegação de nulidade do objeto carece de respaldo legal ou técnico.

i. Da Participação do Arquivo Público

A Representante apresentou as seguintes alegações:

XII.1 - Fato

60. O item 6 do edital limita o uso da Ata de Registro de Preços à SEDET/DF e JUCIS/DF, vedando adesões de outros órgãos.

61. Todavia:

- as tabelas de quantitativos preveem volumetrias para o Arquivo Público do DF;
- o ETP original não incluía o Arquivo Público no cálculo de algumas parcelas;
- há divergência material entre o somatório de valores constantes do ETP e o valor global estimado no Edital, sem que conste ETP atualizado, memória de cálculo complementar ou justificativa formal para a majoração.

62. Em resposta a questionamento de licitante, a SEDET/DF reconheceu tratar-se de "erro material" e afirmou que o Arquivo Público seria órgão participante.

XII.2 - Problema

63. A inclusão de órgão com volumetria significativa:

- sem previsão adequada no ETP;
- com divergência de quantitativos e valores,
revela:
 - fragilidade no planejamento;
 - risco de superdimensionamento;
 - potencial distorção das estimativas de custos.

96. O Arquivo Público do Distrito Federal ingressou no certame na qualidade de órgão participante, mediante procedimento formal de Intenção de Registro de Preços (IRP), regularmente conduzido antes da publicação do Edital, em estrita observância ao regime determinado pela Lei nº 14.133/2021 (art. 86).

97. A legislação de regência autoriza expressamente a participação de múltiplos órgãos em procedimentos de registro de preços, desde que tal participação seja previamente formalizada, o que ocorreu no caso concreto. Assim, a majoração dos quantitativos constantes do Edital decorreu de demanda efetivamente apresentada pelo Arquivo Público do Distrito Federal.

98. Nesse contexto, a divergência apontada entre os quantitativos inicialmente projetados no ETP e aqueles consolidados no Edital não configura vício, mas sim ajuste legítimo decorrente da consolidação das demandas dos órgãos participantes, procedimento inerente à dinâmica do sistema de registro de preços.

j. Dos Questionamentos das Licitantes

A Representante apresentou as seguintes alegações:

XIII.1 - Fato

65. Além da Representante, outras empresas (como SOS Tecnologia e Iron Mountain) apresentaram pedidos de esclarecimento, indagando:

- se seriam aceitos atestados de ECM em lugar de SIGAD/RDC-Arq;
- se a solução deveria ser única, integrada e nativa;
- se o RDC-Arq deveria estar implementado e operacional, e não em desenvolvimento;

- se o Arquivo Público participaria efetivamente da ARP;
- se determinados serviços se aplicariam ou não a cada órgão.

66. A própria SEDET/DF, nas respostas:

- confirmou que ECM não é SIGAD e não será aceito como tal;
- confirmou que a solução deve ser única, integrada e nativa;
- confirmou que o RDC-Arq deve estar implantado e operacional;
- confirmou a participação do Arquivo Público, reconhecendo que sua ausência no item 6 era "erro material".

XIII.2 - Problema

67. Ou seja, a Administração:

- reconhece que exige solução nativamente integrada e operacional, em patamar extremamente elevado de maturidade tecnológica;
- admite que não aceitará soluções genéricas ou em desenvolvimento ("vaporware");
- confirma que está demandando tecnologia e experiência raríssima ou inexistente no mercado nacional, sobretudo com todos os componentes aglutinados.

68. Isso reforça que:

- o objeto não é "comum";
- a probabilidade de restrição à competitividade é altíssima;
- o edital configura, na prática, uma barreira técnica disfarçada de "serviço comum".

99. A opção por solução única e integrada decorre de necessidade operacional objetiva, relacionada à interoperabilidade, à segurança da informação, à rastreabilidade documental e à conformidade arquivística, não se tratando de preferência subjetiva ou direcionamento indevido.

100. A Representante não logrou demonstrar, sequer de forma indiciária, que tal exigência corresponda a tecnologia "raríssima" ou inexistente no mercado nacional. Trata-se de alegação genérica, desacompanhada de estudos técnicos, levantamentos de mercado ou qualquer evidência empírica que sustente a suposta inviabilidade competitiva.

101. Ao contrário, o próprio andamento do certame evidencia a existência de pluralidade de fornecedores aptos, uma vez que há expressivo número de empresas participantes.

102. Ressalte-se, ainda, que a exigência de solução integrada não equivale à exigência de tecnologia proprietária ou exclusiva, mas tão somente que os módulos funcionem de forma nativa e coesa, requisito compatível com a natureza e a complexidade do objeto, e plenamente atendível por diferentes arquiteturas e fornecedores.

j. Dos Projetos de RDC-Arq com o IBICT

A Representante apresentou as seguintes alegações:

XIV.1 - Fato

70. A Representante junta, como anexos, diversos documentos referentes a projetos de **implantação de RDC-Arq e preservação digital** conduzidos pelo **Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia - IBICT** junto a órgãos como:

- TCU – Estudo e Plano de Trabalho para RDC-Arq;
- TJDFT – Termos de Execução Descentralizada, Estudo Técnico Preliminar, Relatório Final do Projeto, Mapa de Riscos;
- TJAC – Termo de Referência para projeto de RDC-Arq;
- TRE-SP – TED com o IBICT;
- TJRJ – Relatório de RDC-Arq e proposta associada;
- além de cronogramas e planos de trabalho detalhando atividades, equipe, prazos e custos.

71. Esses documentos evidenciam, de forma concreta, que:

- a implantação de um RDC-Arq conforme OAIS e Res. 51/2023 é tratada pelo próprio Governo Federal e pelo Poder Judiciário como projeto de alta complexidade;
- envolve pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I);
- exige equipes multidisciplinares (arquivistas, bibliotecários, TI, preservação digital);
- demanda múltiplos anos de execução, cronogramas extensos e etapas de validação;
- é objeto de TEDs específicos com o IBICT, não de simples pregões de serviços comuns.

XIV.2 - Problema

72. Ao comparar a seriedade, profundidade e complexidade dos projetos TCU/TJDFT/TJAC/TRE-SP/TJRJ/IBICT com o modelo simplificado do RDC-Arq descrito no edital da SEDET/DF, evidencia-se que:

- o edital subestima radicalmente o esforço necessário para um RDC-Arq verdadeiro;
- trata como “módulo de software em storage de fornecedor” aquilo que, na prática, é infraestrutura crítica de preservação digital de longo prazo;
- contraria a experiência acumulada de órgãos de vanguarda, que buscaram o IBICT justamente pela alta complexidade do tema – desenvolvimento de pesquisa.

103. A argumentação da Representante parte de uma premissa equivocada, qual seja, a de que os modelos de implantação de RDC-Arq adotados por determinados órgãos constituiriam parâmetro obrigatório para toda e qualquer contratação de solução de preservação digital no âmbito da Administração Pública.

104. Tal entendimento não encontra amparo jurídico. A Administração Pública é regida, entre outros, pelo princípio da autonomia administrativa, segundo o qual cada órgão ou entidade deve estruturar suas contratações à luz de suas necessidades específicas, maturidade institucional, acervo documental, riscos envolvidos e capacidade operacional, inexistindo qualquer dever de replicação de soluções concebidas para realidades institucionais distintas.

105. A discricionariedade administrativa, exercida dentro dos limites legais, autoriza o gestor público a definir o escopo do objeto, o nível de complexidade da solução e o modelo de contratação mais adequado ao atendimento do interesse público, desde que respeitados os princípios da legalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade e eficiência. No caso concreto, o Termo de Referência foi elaborado com base em análise técnica prévia, compatível com as necessidades da Secretaria, não havendo ilegalidade ou vício pelo simples fato de não reproduzir projetos conduzidos por outros entes.

106. Importa destacar que os documentos trazidos pela Representante comprovam apenas a complexidade dos projetos por ela selecionados, e não a impossibilidade jurídica ou técnica de adoção de soluções distintas, mais simples ou mais maduras tecnologicamente, quando estas se mostrarem suficientes ao atendimento da finalidade pública pretendida.

107. No que se refere à natureza do objeto, assiste razão à Administração ao enquadrá-lo como bem ou serviço comum, nos termos do art. 6º, inciso XIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, que define como comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais de mercado.

108. Ainda que o conceito legal seja propositalmente aberto, a doutrina e a jurisprudência consolidaram entendimento no sentido de que a complexidade técnica do objeto, por si só, não descaracteriza sua natureza comum, desde que seja possível a padronização das especificações por critérios objetivos, haja oferta regular no mercado, com múltiplos fornecedores aptos a executar o objeto, e as exigências estejam alinhadas a práticas usuais do setor, sem inovação disruptiva ou desenvolvimento sob encomenda.

109. **No caso concreto, o Termo de Referência atende plenamente a esses requisitos, uma vez que define requisitos técnicos, funcionais e de desempenho de forma objetiva e verificável, trata de serviços e soluções disponíveis no mercado, não se tratando de desenvolvimento inédito ou experimental e adota especificações amplamente utilizadas por fornecedores do segmento de preservação digital e gestão arquivística.**

110. Assim, o enquadramento do objeto como comum não viola a Lei de Licitações, tampouco reduz indevidamente a complexidade do tema, limitando-se a reconhecer que, para o escopo pretendido, a Administração não demanda projeto de pesquisa ou inovação, mas sim solução tecnicamente adequada, padronizável e competitiva.

k. Das Supostas Infrações às Orientações do TCDF e à IN 01/2019

A Representante apresentou as seguintes alegações:

XV.1 – Fato

74. Este Tribunal já analisou tema semelhante no **processo anterior referente ao Pregão nº 36/2023 – SEDET/DF**, tendo:

- examinado a legalidade do edital;
- emitido as decisões nº 98/2025 e nº 562/2025;
- apontado a necessidade de observância da IN 01/2019 e de adequada fundamentação técnica.

75. Ainda assim, a SEDET/DF:

- republicou um edital em 2025 com vícios substancialmente similares ou agravados;
- não sanou problemas de planejamento, alinhamento a PPA/PDTI, objeto heterogêneo, interoperabilidade, SIGAD e RDC-Arq;
- limitou-se, em alguns casos, a “excluir ou substituir citação de Resolução CONARQ 43 pela 51”, sem adequar efetivamente o conteúdo do objeto.

Além disso, conforme o organograma institucional da própria SEDET/DF (<https://sedet.df.gov.br/organograma> - acessado em 10/12/2025), o Núcleo de Protocolo e Gestão Documental encontra-se formalmente subordinado à Coordenação Administrativa, o que poderia indicar potencial participação no planejamento. Ocorre que o ETP (item 2.21.3) não identifica a composição da equipe multidisciplinar, tampouco demonstra que o referido núcleo — unidade técnica responsável pela gestão documental — tenha efetivamente participado da elaboração dos estudos. A omissão torna impossível aferir se houve contribuição especializada. Soma-se a isso a ausência explícita da área de TI (não subordinada à Coordenação Administrativa - Diretoria de Suporte e TI e Gerência de Sistemas), cuja participação é obrigatória segundo a IN SGD/ME nº 01/2019. Assim, o planejamento padece de incompletude e desconformidade com o modelo mínimo exigido pela IN, configurando **falha estrutural e recorrente já apontada por este Tribunal em 2023 e 2025**.

XV.2 - Problema

76. A conduta revela:

- reincidência em falhas já diagnosticadas por este Tribunal;
- descumprimento material das orientações técnicas;
- violação ao dever de planejamento, eficiência e boa administração;
- potencial responsabilidade pessoal dos gestores, nos termos da Lei nº 14.133/2021 e da IN 01/2019.

111. Ao contrário do alegado pela Representante, cumpre esclarecer que, conforme decisão do TCDF proferida nos presentes autos, citada acima, a Instrução Normativa SGD/ME nº 01/2019 não possui caráter de observância obrigatória vinculante para o presente certame.

I. Da Desnecessidade de Medida Cautelar

A Representante apresentou as seguintes alegações:

78. Os vícios apontados:

- não são formais, mas **estruturais**;
- não são pontuais, mas **sistêmicos**;
- não são sanáveis com simples “esclarecimentos”, mas demandam **refazimento do planejamento e do edital**.

79. A eventual adjudicação e contratação com base no modelo atual poderá implicar:

- contratação de solução **inadequada e inexequível**;
- riscos à **memória institucional**, à autenticidade e à integridade de documentos arquivísticos;
- **dano ao erário**, seja por contratação antieconômica, seja por necessidade de aditivos e remendos para “fazer funcionar” algo que foi mal desenhado desde a origem.

80. Diante disso, e considerando inclusive o **histórico de decisões anteriores deste Tribunal sobre o mesmo tema e a mesma Secretaria**, mostra-se necessária e requer-se a intervenção cautelar, evitando que o certame avance e gere dano de difícil reparação.

112. As alegações apresentadas carecem de consistência e precisão. Diversos pontos tratados já foram objeto de análise deste Tribunal, como a questão do agrupamento do objeto e a aplicabilidade da SGD/ME nº 01/2019, não havendo novidade que justifique paralisação do certame. Repetir teses já apreciadas caracteriza tentativa de tumultuar o processo, sem fundamento jurídico válido.

113. A Representante cita acórdãos do TCU que não correspondem às informações constantes na base de jurisprudência oficial, demonstrando descompasso com a legislação aplicável e a realidade fática. Tal conduta reforça a necessidade de avaliação crítica do conteúdo apresentado, uma vez que a peça contém expressões subjetivas e sem vinculação clara com a lei, sugerindo a utilização de mecanismos automatizados (ex.: inteligência artificial) sem a cautela e boa-fé exigidas pelo princípio da lealdade processual.

114. O projeto em questão possui grande relevância para a sociedade, sendo estratégico para a preservação e gestão documental. A paralisação do certame, sem justificativa concreta, representaria risco ao interesse público, contrariando os princípios da continuidade administrativa e da eficiência. A cautelar, portanto, carece de amparo, devendo o certame e a respectiva contratação prosseguirem.

115. Ademais, todos os pontos de atenção levantados pela área técnica do TCDF, culminando em Decisões Plenárias desta I. Corte de Contas foram devidamente analisados e esclarecidos, bem como o Edital do certame já foi analisado pelo TCDF em duas oportunidades.

116. O Pregão 90.010/2025 foi autorizado a prosseguir, mediante alterações no Edital, que foram implementadas e republicadas com nova numeração.

117. O Arquivo Público passou a integrar o certame como órgão participante, após regular procedimento de Intenção de Registro de Preços.

118. O agrupamento do objeto já foi previamente apreciado e autorizado pelo TCDF, sendo a reapresentação do tema pela Representante uma tentativa de conturbar o andamento da contratação, sem fundamentação válida.

119. As alegações da Representante demonstram desinformação, tentativa de obstruir o certame e interesse privado sobre o público. A Administração atuou de forma regular, sanando eventuais dúvidas e respeitando decisões do Tribunal. Assim, não há risco concreto de dano irreparável, e o prosseguimento do certame é plenamente legal e necessário para resguardar o interesse público.

m. Dos Fatos Supervenientes: Sessões do Pregão - Diligência

A Representante apresentou as seguintes alegações:

81. *As sessões públicas realizadas em 04/12/2025, 10/12/2025 e 11/12/2025 confirmaram, com absoluta clareza, que os vícios apontados nesta Representação não são teóricos, tampouco meras discordâncias técnicas: eles se materializaram no procedimento licitatório, revelando que o edital é inexequível, incongruente e tecnicamente inviável.*

1. A análise de exequibilidade foi indevidamente ampliada e desviada de sua finalidade legal

82. *Na sessão pública de 04/12/2025, o pregoeiro instaurou diligência com a finalidade declarada de aferir a exequibilidade da proposta apresentada pela licitante provisoriamente classificada em primeiro lugar, passando a solicitar, entre outros elementos, a apresentação de notas fiscais, contratos, comprovações de obtenção de insumos e detalhamento de custos diretos e indiretos.*

83. *Embora a jurisprudência do Tribunal de Contas da União admita que, para fins de análise de exequibilidade, a Administração possa solicitar documentos e esclarecimentos que guardem nexos diretos com a formação do preço ofertado, tal faculdade não é irrestrita e encontra limites claros: a diligência não pode ser utilizada para inovar critérios de julgamento, para suprir falhas de planejamento do edital ou, sobretudo, para deslocar a discussão para a comprovação de capacidade técnica ou de aderência tecnológica da solução ofertada.*

(...)

84. *No caso concreto, a diligência de exequibilidade ultrapassou os limites jurídicos que lhe são próprios, deixando de se concentrar na coerência econômica da proposta para avançar, de forma progressiva, sobre aspectos técnicos, operacionais e tecnológicos do objeto, o que caracteriza ampliação indevida do seu escopo e desvio de finalidade, contaminando a legalidade do julgamento e reforçando a inexistência*

de planejamento técnico adequado do certame.

2. As diligências de 10 e 11/12 se tornaram verdadeira auditoria tecnológica — incompatível com pregão

85. *Durante as sessões de 10/12 e 11/12, a “diligência” avançou ainda mais, exigindo:*

- *memorial descritivo completo de implantação de SIGAD;*
- *descrição de aplicação automatizada de Tabela de Temporalidade;*
- *demonstração de exportação arquivística para preservação de longo prazo;*
- *comprovação de interoperabilidade SEI ↔ SIGAD ↔ RDC-Arq;*
- *detalhamento de arquitetura de integração e transferência de metadados;*
- *comprovação formal, contratual e financeira de capacidade técnica;*
- *certidão de acervo técnico (CAT);*
- *contratos completos, aditivos, notas fiscais e histórico de execução.*

86. *Essas exigências são próprias de contratação de solução complexa de TI, jamais de pregão de “serviço comum”.*

87. *Elas confirmam exatamente o que esta Representação demonstrou:*

- *o objeto não é comum;*
- *o objeto exige engenharia de software e interoperabilidade;*
- *o objeto exige SIGAD e RDC-Arq de alta complexidade, em conformidade com normas arquivísticas;*
- *o edital não descreveu adequadamente o objeto;*
- *a Administração improvisou critérios técnicos durante a sessão, revelando grave falha de planejamento.*

3. Jurisprudência do TCU confirma a irregularidade das diligências inquisitivas

88. O TCU é categórico:

- **TCU – Acórdão 3.531/2020 – Plenário**

É irregular converter a diligência em “devassa investigativa”, com exigências excessivas ou não previstas.

• **TCU – Acórdão 2.622/2013 – Plenário**

Diligência não pode ser usada para alterar critérios de julgamento, nem para suprir falhas do edital.

• **TCU – Acórdão 1.046/2019 – Plenário**

Exigir comprovações adicionais de capacidade técnica não previstas previamente viola a isonomia e anula o certame.

No presente caso, as diligências exigiram:

- documentos sigilosos;
- arquitetura interna de sistemas;
- provas de interoperabilidade não previstas;
- demonstrações tecnológicas inexistentes no mercado nacional;
- informações protegidas por segredo industrial.

Tudo isso em flagrante abuso da figura da diligência.

4. As diligências demonstram que o próprio pregoeiro reconheceu que o edital é inexequível

89. As mensagens revelam que a comissão:

- suspeitou da exequibilidade do valor, pois nem ela própria entende o custo real do objeto;
- passou a exigir descrição de interoperabilidade com o SEI — algo inexistente no sistema;
- requisitou demonstrações de funcionalidades avançadas de SIGAD — não exigidas pelo edital;
- passou a tratar RDC-Arq como pré-requisito operacional — contrariando o próprio TR, que não descreveu AIP, DIP, PREMIS, METS, cadeia de custódia, nem infraestrutura adequada.

90. Em síntese:

A SEDET/JUCIS/DF não compreende o objeto que licitou.

E, por isso, tenta “descobrir” durante o pregão quais atributos técnicos seriam necessários — o que viola completamente o princípio do planejamento (art. 18 da Lei nº 14.133/2021).

5. As diligências confirmam risco concreto ao erário e à segurança arquivística

91. O pregoeiro busca, de forma improvisada, elementos técnicos que deveriam ter sido definidos no ETP, na Análise de Riscos e no TR, jamais durante o pregão.

92. Isso demonstra:

- que o edital é incompleto;
- que o objeto é complexo demais para pregão;
- que o julgamento está sendo feito com critérios não previstos, contaminando a legalidade do certame.

93. Tais falhas, segundo o TCU, invalidam o processo:

• **TCU – Acórdão 2.070/2019 – Plenário**

Falhas de planejamento e definição insuficiente do objeto comprometem a seleção da proposta mais vantajosa e impõem a anulação do certame.

6. Da tentativa de substituição irregular dos atestados de capacidade técnica por meio de diligência

94. No curso da fase de habilitação, a Administração instaurou diligência com fundamento no art. 64, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021, ao reconhecer a necessidade de esclarecimentos adicionais quanto à similaridade, complexidade e validade dos atestados de capacidade técnica apresentados pela licitante provisoriamente classificada em primeiro lugar, em face das exigências específicas do edital.

A diligência instaurada não se limitou à verificação formal de documentos, tendo a própria Comissão de Licitação explicitado que o **objeto do certame exige comprovação de experiência em temas de elevada complexidade técnica**, tais como: interoperabilidade com sistemas institucionais — em especial o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) —, implantação e operação de Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD), implantação e sustentação de Repositório Arquivístico Digital Confiável (RDC-Arq), aplicação de Tabela de Temporalidade e gestão do ciclo de vida de documentos nato-digitais, bem como preservação digital de longo prazo.

As respostas apresentadas pelo consórcio licitante consistiram, essencialmente, na juntada de documentação técnica descritiva — memoriais técnicos, documentação funcional de sistemas, especificações de APIs, telas de chamados e descrições de funcionalidades —, bem como na apresentação de contratos, notas fiscais e demais documentos de natureza contratual e

financeira originalmente solicitados para fins de análise de exequibilidade econômico-financeira.

Da análise técnica das respostas, observa-se que parte relevante das comprovações apresentadas se refere à capacidade de desenvolvimento, customização e sustentação de soluções tecnológicas próprias, notadamente sistemas integrantes da denominada suíte "ASTEN", desenvolvida pela empresa AVMB, com integrações realizadas majoritariamente entre soluções pertencentes ao mesmo ecossistema tecnológico ou a parceiros comerciais próximos.

No tocante ao SIGAD, a licitante afirma aderência ao e-ARQ Brasil, sobretudo com base na existência de metadados obrigatórios e em funcionalidades de classificação e temporalidade. Todavia, a documentação apresentada não demonstra, de forma inequívoca, a implantação institucional de um SIGAD em ambiente arquivístico público real, com governança arquivística formal, validação por autoridade arquivística competente, atuação de profissionais arquivistas responsáveis e integração orgânica às rotinas administrativas do órgão atestante, elementos que extrapolam a mera conformidade funcional de um software.

Quanto ao RDC-Arq, as respostas evidenciam experiência na sustentação técnica de ferramentas de preservação digital, notadamente Archivematica e AtoM, com descrição de fluxos de transferência, empacotamento e processamento técnico. Contudo, não se comprova, de forma objetiva, a operação de um Repositório Arquivístico Digital Confiável institucional, plenamente aderente à Resolução CONARQ n° 51/2023, sob responsabilidade direta da Administração Pública, com definição clara de custódia arquivística, cadeia de custódia institucional e governança arquivística do acervo preservado.

Destaca-se, ainda, que as próprias respostas do consórcio reconhecem que, na ausência de interfaces nativas adequadas nos sistemas produtores, **torna-se necessário o desenvolvimento de middlewares específicos para viabilizar a interoperabilidade entre sistemas heterogêneos**. Tal circunstância confirma que o objeto licitado envolve atividades típicas de desenvolvimento de software sob medida, integração complexa de sistemas e arquitetura de dados, corroborando sua natureza tecnicamente especializada, multidisciplinar e não padronizada, em consonância com a IN SGD/ME n° 01/2019.

Registre-se, ademais, que as integrações efetivamente demonstradas se concentram em soluções pertencentes ao mesmo fornecedor ou a parceiros tecnológicos próximos, não havendo comprovação de integração pretérita com sistemas institucionais de terceiros dotados de restrições de governança e arquitetura, como é o caso do SEI, cuja integração demanda planejamento específico, participação da área de TI do órgão e observância rigorosa de diretrizes institucionais.

No que se refere aos contratos, notas fiscais, notas de empenho e autorizações de fornecimento apresentados, cumpre esclarecer que tais elementos são pertinentes à análise de exequibilidade econômico-financeira, mas não se confundem com os atestados de capacidade técnica exigidos pelo item 8.2.1 do edital, os quais devem comprovar, de forma clara e inequívoca, a execução pretérita de serviços de mesma natureza, vulto e complexidade.

A análise conjunta da diligência e das respostas evidencia, portanto, que, embora tenham sido prestados esclarecimentos relevantes, persistem dúvidas técnicas razoáveis quanto à extensão, profundidade e natureza institucional das experiências alegadas, especialmente no que concerne à implantação completa de SIGAD e RDCArq em conformidade com as normas arquivísticas nacionais.

Em síntese, a diligência instaurada não apenas não afasta as fragilidades originalmente apontadas, como reforça a constatação de que o objeto do certame é intrinsecamente complexo, heterogêneo e multidisciplinar, envolvendo arquivologia, preservação digital, governança documental e tecnologia da informação avançada, o que evidencia a inadequação do enquadramento adotado no edital e confirma a existência de vício estrutural de planejamento.

94-A. No curso da análise da documentação apresentada em diligência, emergem indícios objetivos de aproximação técnica e comercial estruturada entre a empresa AVMB Soluções em TI Ltda. e a empresa ApoioTech, especialmente no que se refere ao desenvolvimento, implantação e sustentação das soluções apresentadas como SIGAD e RDC-Arq.

Tais indícios decorrem, entre outros elementos, da coincidência de plataformas, produtos, soluções tecnológicas e discurso técnico institucional, evidenciada em fontes públicas mantidas pelas próprias empresas. Observa-se, por exemplo, que:

a) no sítio eletrônico da ApoioTech (<https://apoiotech.com.br>), são divulgados produtos e soluções que coincidem integralmente com aqueles apresentados como integrantes da plataforma ASTEN, desenvolvida pela AVMB, incluindo módulos ASTEN Processos, SIM ASTEN, SIE UFSM e ASTEN Indicadores;

b) o portal institucional da plataforma ASTEN, da AVMB (<https://astensuite.com.br/>), descreve soluções técnicas e arquiteturas que se sobrepõem às soluções apresentadas nos atestados e nos memoriais técnicos juntados pela licitante;

c) em publicação mantida no próprio blog da AVMB (<https://avmbasten.blogspot.com/2021/06/prefeitura-de-campinas-lanca-projeto.html> acessado em 12/12/2025 às 20h17min), são relatadas iniciativas e projetos que evidenciam a atuação integrada da plataforma ASTEN Processos (AVMB) com soluções de terceiros, com parceria da Apoiotech, em contexto similar ao descrito nos atestados apresentados.

Esses elementos, extraídos de fontes públicas e oficiais das próprias empresas envolvidas, não configuram, por si sós, qualquer irregularidade, mas indicam a existência de relação técnica e comercial estruturada, com possível compartilhamento de plataformas, soluções e responsabilidades na execução dos serviços.

Em objeto de elevada complexidade técnica e natureza multidisciplinar — que envolve serviços arquivísticos especializados, desenvolvimento e integração de sistemas, interoperabilidade e preservação digital de longo prazo (SIGAD e RDC-Arq) —, tal circunstância impõe cautela redobrada na aferição da capacidade técnica, a fim de assegurar que os atestados apresentados comprovem a execução efetiva e autônoma, pela licitante, de serviços de mesma natureza, vulto e complexidade, conforme exigido pelo edital, e não apenas a participação parcial, o fornecimento de tecnologia ou a atuação como parceira tecnológica de terceiro.

Nesse contexto, mostra-se juridicamente recomendável que a Administração, antes de eventual julgamento definitivo, esclareça junto aos emitentes dos atestados o efetivo escopo dos serviços prestados, a responsabilidade técnica assumida pela licitante e a extensão de sua atuação direta na implantação e operação das soluções indicadas, em observância aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e da segurança jurídica.

7. Conclusão dos fatos supervenientes

95. As sessões do Pregão Eletrônico SRP n° 90040/2025 demonstram, de forma objetiva e documentada, que:

- o edital apresenta inviabilidade técnica prática, evidenciada pela necessidade de sucessivas improvisações durante a sessão pública;
- o objeto licitado não se caracteriza como serviço comum, por envolver atividades de elevada complexidade técnica, multidisciplinar e heterogênea;
- as soluções de SIGAD e RDC-Arq foram descritas de modo insuficiente, sem definição clara de escopo, governança arquivística e requisitos normativos essenciais;
- a interoperabilidade com o Sistema Eletrônico de Informações - SEI, tal como exigida implicitamente nas diligências, não se mostra exequível nos termos do edital, diante das limitações técnicas e institucionais do próprio sistema;
- o agente de contratação e a comissão passaram a formular exigências técnicas não previstas originalmente, com o intuito de compreender e validar atributos do objeto que deveriam ter sido definidos na fase de planejamento;
- o instrumento da diligência foi utilizado de forma ampliada, extrapolando sua finalidade legal, para suprir lacunas estruturais do edital e da habilitação técnica;
- desse contexto decorre risco concreto ao erário, bem como à adequada gestão, preservação e integridade da memória documental do Distrito Federal.

96. Os fatos supervenientes apurados no curso das sessões reforçam a **necessidade de atuação cautelar deste Tribunal**, uma vez que o certame, na forma como estruturado e conduzido, revela-se juridicamente fragilizado, com potencial comprometimento da legalidade, da isonomia entre licitantes e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

120. A diligência instaurada em 04/12/2025 ocorreu durante a fase de classificação das propostas e tinha como objetivo exclusivo verificar a exequibilidade econômico-financeira da proposta apresentada pela licitante provisoriamente classificada em primeiro lugar, conforme autorizado pelo art. 64, incisos I e II, da Lei n° 14.133/2021.

121. A solicitação de documentos como notas fiscais, contratos e comprovação de insumos destinou-se a confirmar que o preço ofertado seria suficiente para a execução integral do objeto, evitando riscos de superfaturamento ou inexecução. Tal procedimento é reconhecido como prática regular em licitações, inclusive em pregão eletrônico, não caracterizando “ampliação indevida” da diligência, tampouco inovação de critérios de julgamento, mas sim observância da prudência administrativa e proteção do interesse público.

122. Além disso, é cediço que diligências visando esclarecer a exequibilidade das propostas não configuram violação aos princípios da licitação, desde que respeitem o instrumento convocatório. No caso em análise, a Administração não alterou os critérios de julgamento, apenas buscou informações complementares para aferir a viabilidade de execução econômica do objeto.

123. As diligências realizadas em 10 e 11/12/2025 ocorreram na fase de habilitação, cujo objetivo é verificar a compatibilidade entre os atestados de capacidade técnica apresentados e os requisitos do objeto licitado.

124. O edital previa que a execução dos serviços exigiria competências específicas, incluindo disponibilização de SIGAD e implantação de RDC-Arq. Logo, a solicitação de memoriais técnicos, documentação funcional, especificações de APIs e contratos relacionados à execução de soluções tecnológicas foi adequada e estritamente vinculada à comprovação da experiência técnica exigida pelo instrumento convocatório.

125. Não houve, em nenhum momento, alteração de critérios de julgamento, tampouco substituição dos documentos obrigatórios; apenas se complementou informações para a correta aferição da capacidade técnica, de modo a garantir isonomia entre licitantes e segurança jurídica do certame, em observância à Lei nº 14.133/2021.

126. Os Tribunais têm entendimento consolidado de que diligências que visam esclarecer a veracidade e compatibilidade de atestados de capacidade técnica são regulares e necessárias, desde que não inovem o Edital nem introduzam requisitos novos. Assim, as diligências realizadas não caracterizam devassa investigativa nem desvio de finalidade, mas cumprimento dos deveres legais da Administração.

n. Do Link de Acesso ao Processo SEI

127. O link de acesso ao processo SEI, referente ao Pregão Eletrônico nº 90.40/2025, foi encaminhado para a caixa postal analyse.editais@tc.df.gov.br em 06/01/2026, conforme determinado por aquela egrégia Corte de Contas. Segue o comprovante de envio (191436856).

1. O. CONCLUSÃO

1.1. Feitas as colocações constantes no presente, a **SEDET/DF, a JUCIS/DF e o Arquivo Público do Distrito Federal** esperam ter esclarecido, satisfatoriamente, todos os questionamentos apresentados, ao passo que requerem aquela egrégia Corte:

1.2. a) A revogação da medida cautelar que determinou a abstenção da adjudicação/homologação do objeto do certame;

1.3. b) o indeferimento dos pedidos realizados pela Representante PYTÁ PRESERVAÇÃO DIGITAL E TECNOLOGIA LTDA.



Documento assinado eletronicamente por **JOSEMAR SALVIANO DA SILVA - Matr.0279164-1, Coordenador(a) Administrativo(a)**, em 08/01/2026, às 19:46, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **191426883** código CRC= **9814E159**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
Setor de Edifícios de Utilidade Pública Norte - SEPN, Quadra 511, Bloco A - Bairro Asa Norte - CEP 70750-541 -
Telefone(s):
Sítio - <http://sedet.df.gov.br/>