SENTENÇA

PROCESSO:	TC-014967.989.25-2
CONTRATANTI	▪ Prefeitura Municipal De Aruja (CNPJ 56.901.275/0001-50) ▪ **Advogado:** Izabelle Paes Omena de Oliveira (OAB/SP 196.272) / Yuri Marcel Soares Oota (OA 305.226)/ Rafael Cezar dos Santos (OAB/SP 342.4 Gustavo Cavalcante Zilli (OAB/SP 481.612) / Va Pinheiro dos Santos (OAB/SP 468.288) Henrique Costa (OAB/SP 473.842)
RESPONSÁVEI	▪ Leonardo Santos dos Reis – Secretário da Saúde à época ▪ Luis Antonio de Camargo – Prefeito à época
CONTRATADA	• G4 Soluções em Gestão da Informação Ltda ○ **Advogado:** Eduardo Leandro De Queiroz E S (OAB/SP 109.013) / Graziela Nobrega Da Silva (OA 247.092) / Rodrigo Pozzi Borba Da Silva (OAB/SP 262 / Fabio Jose De Almeida De Araujo (OAB/SP 398.7 Emily Andrade Souza (OAB/SP 460.806) / Gio Lavezzo Stenico (OAB/SP 471.229) / Keila Alves de A (OAB/SP 477.340) / Andrezza Maria Rodrigues Fu (OAB/SP 485.910) / Vitoria Rodrigues Rego (OA 486.917) / Arthur Ferreira Barbosa (OAB/SP 493.3 Fernando Lucas Alves Da Silva (OAB/SP 507.2 Graziella Vitoria Araujo Dos Santos (OAB/SP 530.3 Raphaela Muchiuti Zavanella (OAB/SP 538.334)
RESPONSÁVEI	• Paulo Albuquerque de Lima – Representante à época
INTERESSADO	• Ivan Tobias de Paula – Fiscal do contrato à época
EM EXAME:	Licitação: Pregão Eletrônico nº 108/2023 Contrato nº 3.748, de 7 de maio de 2024
EXERCÍCIO:	2024
OBJETO	Contratação de empresa especializada para fornecimento de licen uso de sistema de gestão eletrônica de documentos de forma integ e 100% web
VALOR:	R$ 6.500.000,00 (seis milhões e quinhentos mil reais)
INSTRUÇÃO:	DF-04

PROCESSO:	TC-017260.989.25-6
CONTRATANTI	▪ Prefeitura Municipal De Aruja (CNPJ 56.901.275/0001-50) ▪ **Advogado:** Izabelle Paes Omena de Oliveira (OAB/SP 196.272) / Yuri Marcel Soares Oota (OA 305.226)/ Rafael Cezar dos Santos (OAB/SP 342.4

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - 'link Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-R5RH-80HS-6WNO-2ZA1

	Gustavo Cavalcante Zilli (OAB/SP 481.612) / Va Pinheiro dos Santos (OAB/SP 468.288) Henrique Costa (OAB/SP 473.842)
RESPONSÁVEI	▪ Leonardo Santos dos Reis – Secretário da Saúde à época ▪ Luis Antonio de Camargo – Prefeito à época
CONTRATADA	• G4 Soluções em Gestão da Informação Ltda ○ **Advogado:** Eduardo Leandro De Queiroz E S (OAB/SP 109.013) / Graziela Nobrega Da Silva (OA 247.092) / Rodrigo Pozzi Borba Da Silva (OAB/SP 262
RESPONSÁVEI	• Paulo Albuquerque de Lima – Representante à época
INTERESSADO	• Ivan Tobias de Paula – Fiscal do contrato à época
EM EXAME:	Aditamento ao contrato nº 3.748, de 7 de maio de 2024
PROCESSO PRINCIPAL:	TC - 014967.989.25-2
EXERCÍCIO:	2025
OBJETO	Contratação de empresa especializada para fornecimento de licenç uso de sistema de gestão eletrônica de documentos de forma integ e 100% web
VALOR:	R$ 6.500.000,00 (seis milhões e quinhentos mil reais)
INSTRUÇÃO:	DF-04

RELATÓRIO

Em exame o Pregão Eletrônico nº 108/2023 e o Contrato nº 3.748 (TC – 014967.989.25-2) firmado em 07/05/2024 entre a Prefeitura Municipal de Arujá e a empresa G4 Soluções em Gestão de Informática, tendo por objeto a contratação de empresa especializada para fornecimento de licença de uso de sistema de gestão eletrônica de documentos de forma integrada e 100% web. Em exame também o Termo Aditivo presente nos autos do TC – 017260.989.25-6.

Licitação e Contrato (TC – 014967.989.25-2):

Ao proceder ao exame dos autos**, a Fiscalização** entendeu que os apontamentos de irregularidades abaixo listados comprometem o procedimento licitatório e o contrato examinados (evento nº 54.3):

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-R5RH-80HS-6WNO-2ZA1

a) Falhas de planejamento impactaram diretamente na contração de funcionalidades desnecessárias ou não utilizadas, contrariando os princípios da economicidade e da eficiência;

b) Não demonstração, por meio dos documentos apresentados, da definição dos quantitativos contratados, em afronta ao art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993;

c) Ausência de critérios de medição claros, em desacordo com o Art.55, da Lei nº 8.666/93;

d) Pesquisa de preços deficiente, em desacordo com o art. 3º da Lei nº 8.666/1993;

e) Vedação da participação de empresas reunidas em consórcio sem justificativa técnica;

f) Justificativa para escolha do critério de julgamento pelo menor preço global não atende aos requisitos da Súmula 247 do TCU ferindo os princípios da economicidade e competitividade
previstos no art. 15, IV, e art. 23, §1º da Lei nº 8.666/1993;

g) Inobservância do art. 3º, §1º, I, e art. 23, §1º da Lei nº 8.666/1993;

h) A fixação de intervalo mínimo de R$ 50.000,00 entre lances, sem justificativa técnica, com possível impacto na competitividade do certame;

i) Aplicação de penalidades previstas que extrapolam os limites legais do art. 87 da Lei nº 8.666/1993;

j) Utilização de plataforma privada, com possível impacto na competitividade;

k) Ausência de documentos de Habilitação Jurídica e Habilitação Financeira do licitante vencedor.

Em suas **justificativas (evento 107.1), a contratada** sustentou que o Termo de Referência observou os requisitos previstos na Lei nº 8.666/1993. Argumentou que, em razão da natureza dos serviços arquivísticos objeto da contratação, não seria possível definir com precisão os quantitativos na fase de planejamento, motivo pelo qual foram adotadas estimativas que poderiam ser, posteriormente, refinadas durante a execução contratual, sem prejuízo do fato de que a remuneração estava vinculada exclusivamente aos serviços efetivamente executados e medidos.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - 'link Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-R5RH-80HS-6WNO-2ZA1

Alegou, ainda, que as funcionalidades contratadas, notadamente os módulos de workflow e logística, foram regularmente disponibilizadas, afirmando que eventual utilização parcial dessas ferramentas decorreu de decisões administrativas posteriores, e não de deficiência da solução fornecida.

No que se refere ao apontamento relativo à ausência de critérios claros para medição dos serviços, a contratada sustentou que o objeto contratado possui natureza predominantemente tecnológica e intelectual, razão pela qual sua aferição não se basearia em parâmetros físicos previamente quantificáveis, mas sim na verificação do cumprimento das etapas, marcos, entregáveis e funcionalidades previstas nos instrumentos contratuais. Com base nesses fundamentos, defendeu que os instrumentos da contratação, aliados às documentações dos faturamentos, continham elementos suficientes para permitir a adequada aferição dos serviços executados, afastando a alegação de inexistência ou insuficiência dos critérios de medição.

No tocante à pesquisa de preços, afirmou que a Administração realizou levantamento de mercado mediante consulta a fornecedores do setor, método que seria legítimo e amplamente aceito. Além disso, sustentou que a comparação efetuada pela Fiscalização com valores praticados por outras entidades não seria tecnicamente adequada, por envolver serviços considerados distintos e modelos de precificação sujeitos a realidades operacionais diversas, circunstância que inviabilizaria a utilização desses referenciais como parâmetro direto para aferição da adequação dos preços estimados.

Por fim, destacou que não teria sido demonstrada a ocorrência de sobrepreço global, superfaturamento ou prejuízo ao erário, razão pela qual entendeu que a pesquisa de preços realizada atendeu à finalidade de subsidiar a estimativa orçamentária da contratação.

Quanto às regras do certame, argumentou que a vedação à participação de empresas em consórcio, a adoção do critério de julgamento pelo menor preço global e a fixação de capital social mínimo correspondente a 10% do valor estimado da contratação encontrariam justificativa na natureza integrada, complexa e indivisível da solução pretendida, sem comprometimento da competitividade.

Quanto à estipulação de intervalo mínimo entre lances, a defesa sustentou que a exigência de redução mínima de R$ 50.000,00 foi estabelecida em

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-R5RH-80HS-6WNO-2ZA1

consonância com a natureza, a complexidade e o vulto econômico da contratação, cujo valor estimado alcançava aproximadamente R$ 7 milhões. Argumentou que a medida teve por finalidade conferir maior racionalidade e eficiência à fase competitiva do certame, evitando a apresentação de lances meramente simbólicos ou de reduzido impacto econômico, bem como o prolongamento desnecessário da sessão pública, não havendo demonstração de comprometimento da competitividade do procedimento licitatório.

No tocante às penalidades previstas no instrumento convocatório e no contrato, a defesa sustentou que a previsão de multa de até 30% em caso de inexecução contratual, cumulada com a obrigação de o contratado suportar eventual diferença de preços decorrente da realização de nova licitação em razão de recusa injustificada em formalizar o ajuste, não configura hipótese de dupla penalização. Argumentou que as referidas medidas possuem fundamentos jurídicos, finalidades e naturezas distintas, uma vez que a multa detém caráter sancionatório, voltado à repressão do inadimplemento contratual, enquanto a obrigação de ressarcimento possui natureza indenizatória, destinada à recomposição de eventual prejuízo suportado pela Administração em decorrência da conduta do particular.

Relativamente à utilização da plataforma eletrônica BBMNET, a defesa sustentou que a Lei nº 8.666/1993 não impunha a adoção de plataforma específica para a realização do certame, competindo à Administração selecionar a solução que melhor atendesse às suas necessidades. Alegou que a escolha da ferramenta foi precedida de análise das opções disponíveis no mercado, considerados aspectos relacionados à estabilidade operacional, mecanismos de controle, registros de auditoria e suporte técnico.

Acrescentou que a utilização da plataforma não acarretou custos para o Município e que a cobrança de taxas dos licitantes não encontrava vedação legal, constituindo encargo de reduzida expressão diante do porte das empresas aptas a disputar a contratação, inexistindo demonstração de que tal circunstância tenha restringido a competitividade.

Ao final, requereu o acolhimento das justificativas apresentadas e o julgamento de regularidade do Pregão Eletrônico nº 108/2023 e do Contrato nº 3.748/2024.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-R5RH-80HS-6WNO-2ZA1

Em seus esclarecimentos, por meio de seu escritório de advocacia, a **Prefeitura de Arujá sustentou, nos eventos 121.1 e 121.2,** incialmente, em relação ao apontamento de falhas de planejamento, argumentou que as funcionalidades relacionadas aos itens 39 a 50 da Prova de Conceito não constituíam módulo autônomo de logística desvinculado do objeto contratado, mas instrumentos voltados ao controle da cadeia de custódia, rastreabilidade e segurança da movimentação de documentos físicos sensíveis, compatíveis com as atividades desenvolvidas pela área da saúde. Sustentou, ainda, que a não implementação integral de determinadas funcionalidades decorreu de estratégia de implantação gradual da solução, com priorização inicial das atividades de digitalização, guarda, indexação e segurança documental, permanecendo diferida a ativação integral dos módulos voltados à circulação documental em razão da reduzida movimentação de documentos entre unidades administrativas durante a fase inicial do projeto. Destacou que, após os apontamentos da Fiscalização, foi instaurado Processo Administrativo nº 333.891/2025 destinado à reavaliação da execução contratual, no âmbito do qual foi apurado índice de execução funcional de 50,4% do escopo inicialmente contratado, concentrado nos módulos considerados essenciais. Noticiou, igualmente, a adoção de providências voltadas à implementação das funcionalidades remanescentes relacionadas com a implementação de workflow em setores específicos da Secretaria a partir de janeiro de 2026.

Reconheceu que o Plano de Trabalho previsto contratualmente no Termo de Referência foi apresentado pela contratada intempestivamente, em 22/01/2026, encontrando-se, à época dos esclarecimentos, em análise pelo fiscal do contrato.

Quanto à definição dos quantitativos, alegou que as estimativas constantes do Termo de Referência foram elaboradas com base nas informações disponíveis à época da contratação, em contexto de acervo documental heterogêneo, acumulado ao longo de décadas e de difícil mensuração prévia. Sustentou que a diferença entre os quantitativos estimados e os efetivamente processados decorreu das características do objeto e que o contrato previa remuneração exclusivamente pelos serviços efetivamente executados e atestados, circunstância que afastaria a ocorrência de prejuízo ao erário.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - 'link Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-R5RH-80HS-6WNO-2ZA1

No tocante aos critérios de medição, afirmou que a fiscalização contratual era realizada mediante análise das evidências técnicas apresentadas pela contratada, validação das funcionalidades disponibilizadas, conferência da qualidade da digitalização e da organização do acervo, bem como verificação do atendimento aos níveis de serviço pactuados. Acrescentou que foram adotadas medidas complementares de controle, mediante instituição de relatórios de conferência por amostragem, destinados à validação física de documentos processados e à criação de trilha documental de auditoria com elaboração de relatórios a serem anexados aos processos de pagamento.

Relativamente à pesquisa de preços, registrou ter encaminhado consultas a 12 fornecedores especializados, das quais resultaram 3 propostas válidas utilizadas na composição do orçamento estimativo. Defendeu que a metodologia utilizada observou o regime jurídico então vigente, considerada adequada diante das peculiaridades da solução integrada pretendida. Argumentou que a contratação envolvia conjunto de serviços interdependentes, abrangendo gestão eletrônica de documentos, gestão de acervo físico, digitalização, microfilmagem, operação assistida e suporte técnico, circunstância que limitaria a comparabilidade com contratações isoladas ou referenciais genéricos de mercado.

No que se refere aos apontamentos relacionados à competitividade, a Prefeitura sustentou que a exigência de capital social mínimo, a vedação à participação de consórcios, a realização de Prova de Conceito e a fixação de intervalo mínimo entre lances encontravam respaldo em razões técnicas associadas à complexidade e à natureza integrada da solução contratada. Argumentou que o requisito de qualificação econômico-financeira visou assegurar capacidade compatível com a execução do objeto, destacando que a estrutura patrimonial difere do faturamento anual e que, por essa razão, a exigência de capital social não teria impedido a participação de empresas enquadradas como ME ou EPP. Sustentou, ainda, que a vedação à formação de consórcios decorreu da necessidade de concentração das responsabilidades e de padronização da execução contratual. Acrescentou que a Prova de Conceito teve por finalidade aferir a aderência da solução ofertada às necessidades da Administração e que o intervalo mínimo entre lances foi fixado em patamar considerado proporcional ao vulto econômico da contratação,

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-R5RH-80HS-6WNO-2ZA1

correspondente a percentual situado entre 0,5% e 1% do valor estimado, com vistas à racionalização da disputa e à preservação da eficiência do certame.

Quanto ao critério de julgamento pelo menor preço global, defendeu que a solução contratada possuía natureza tecnicamente indivisível, envolvendo sistema GED, digitalização, consultoria arquivística e operação assistida, cuja eficiência dependeria da integração entre os diversos componentes, razão pela qual o parcelamento do objeto poderia gerar dificuldades de interoperabilidade, aumento dos custos de gestão contratual e riscos à adequada execução dos serviços.

No tocante às penalidades previstas no edital e no contrato, sustentou que as multas possuíam naturezas jurídicas distintas, sendo a primeira de caráter sancionatório e a segunda de natureza reparatória.

Por fim, relativamente à utilização da plataforma BBMNET, a Prefeitura sustentou que sua escolha decorreu de decisão administrativa fundamentada em critérios de eficiência, segurança, robustez tecnológica e estabilidade operacional, destacando que a legislação então vigente não impunha a adoção de plataforma pública específica para a realização do certame.

Sustentou, ainda, que a utilização da ferramenta não acarretou custos à Municipalidade e que a cobrança de taxa dos licitantes não encontrava vedação legal, acrescentando que o respectivo valor (R$ 148,00) seria insuficiente para comprometer a competitividade da disputa.

Aduziu, igualmente, que, embora existissem plataformas públicas e gratuitas disponíveis, estas não se mostravam as alternativas mais adequadas às necessidades do Município, em razão de limitações técnicas e de dificuldades de adaptação operacional. Nessa perspectiva, defendeu que a escolha da plataforma inseriu-se no âmbito da discricionariedade administrativa, inexistindo nos autos demonstração concreta de prejuízo à competitividade ou de restrição à participação de interessados no certame.

Quanto à ausência de documentos de habilitação apontada pela Fiscalização, informou ter promovido sua juntada aos autos, requerendo o afastamento da impropriedade.

Aditamento n° 1- Contrato n° 3.748 (TC – 017260.989.25-6):

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-R5RH-80HS-6WNO-2ZA1

Ao proceder ao exame dos autos**, a Fiscalização** entendeu que os apontamentos de irregularidades abaixo listados comprometem o procedimento licitatório e o contrato examinados (evento nº 54.3):

a. Pesquisa de preços deficiente e sem base em fontes diversas, em afronta ao art. 3º da Lei nº 8.666/1993;

b. Manutenção de módulos não implementados (workflow e logística), configurando desalinhamento entre o escopo contratado e o efetivamente executado, em desacordo com os princípios da economicidade e eficiência.

A contratada G4 Soluções em Gestão da Informática Ltda. apresentou justificativas próprias (evento 72.1), sustentando, em síntese, a regularidade do termo aditivo e dos procedimentos que lhe deram suporte. No tocante à pesquisa de preços, alegou que foram consultadas empresas aptas a fornecer o conjunto integrado de serviços que compõem o objeto contratado, afirmando que o mercado de gestão documental é restrito e composto por reduzido número de fornecedores especializados, circunstância que justificaria a obtenção de apenas três respostas válidas. Defendeu, ainda, que a metodologia empregada observou parâmetros aceitos pela jurisprudência desta Corte e que a consulta foi direcionada a empresas capazes de executar integralmente a solução pretendida pela Administração.

Em relação à divergência identificada entre as datas de envio dos pedidos de cotação (data posterior) e as datas constantes das propostas apresentadas pelos fornecedores (anterior), argumentou tratar-se de situação corriqueira no mercado, decorrente da utilização de propostas-padrão previamente elaboradas e posteriormente encaminhadas à Administração, sustentando que tal circunstância não comprometeria a validade da pesquisa de preços nem a aferição dos valores praticados no mercado. Defendeu, assim, tratar-se de falha meramente formal, sem repercussão sobre a competitividade ou a vantajosidade da contratação.

Quanto à diferença entre os valores obtidos na pesquisa e aqueles ofertados pela contratada, sustentou que o mercado de gestão documental apresenta significativa heterogeneidade em razão dos distintos modelos de negócio adotados pelos

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-R5RH-80HS-6WNO-2ZA1

fornecedores, tais como utilização de tecnologia própria, infraestrutura já amortizada, equipes internas especializadas e diferentes níveis de verticalização dos serviços. Alegou que seu preço mais competitivo decorreria justamente da utilização de solução tecnológica proprietária, infraestrutura própria de digitalização, hospedagem já implantada e equipe técnica interna, fatores que lhe permitiriam reduzir custos operacionais sem comprometer a exequibilidade da contratação, circunstância que, segundo afirmou, teria sido comprovada pela execução contratual sem pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro ou intercorrências relevantes.

A contratada também contestou a comparação realizada pela Fiscalização entre os preços praticados e os valores de serviços semelhantes ofertados pela PRODESP, sustentando que a análise se limitou ao serviço de microfilmagem, sem considerar que o objeto contratado compreende solução integrada composta por licenciamento de sistema GED, implantação, suporte, hospedagem, digitalização, organização documental e demais atividades correlatas. Segundo argumentou, a avaliação de item isolado não seria apta a refletir a economicidade da solução completa contratada pela Administração.

Por fim, no que se refere aos módulos de workflow e logística apontados pela Fiscalização como não utilizados, sustentou que tais funcionalidades foram integralmente implantadas e disponibilizadas à Administração, inexistindo descumprimento contratual. Alegou que a ausência de utilização decorreu de decisão administrativa da própria Prefeitura e não de falha da contratada, defendendo que os referidos módulos integram a arquitetura da solução contratada e foram concebidos para assegurar escalabilidade, interoperabilidade e evolução futura do sistema. Argumentou, ainda, que eventual exclusão dessas funcionalidades poderia acarretar fragmentação tecnológica, necessidade de novas contratações e custos adicionais à Administração, razão pela qual sua manutenção no escopo contratual representaria medida mais econômica e vantajosa ao interesse público.

Em suas justificativas (evento 74.1 e 74.2), a Origem sustentou a regularidade do termo aditivo, defendendo, inicialmente, a adequação da pesquisa de preços realizada para demonstrar a vantajosidade da prorrogação contratual. Argumentou que a contratação foi celebrada sob a égide da Lei nº 8.666/1993, a qual admitia a consulta

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-R5RH-80HS-6WNO-2ZA1

direta a fornecedores do ramo. Destacou que foram consultadas sete empresas com capacidade de fornecer a solução integrada pretendida, das quais três apresentaram propostas válidas, quantitativo que reputou suficiente para aferição dos preços praticados no mercado. Alegou, ainda, que o objeto contratado possui elevada especificidade técnica, abrangendo solução integrada de gestão eletrônica de documentos, digitalização, microfilmagem, organização documental e suporte especializado, circunstância que restringiria o universo de fornecedores aptos a atender integralmente às exigências da Administração e dificultaria a utilização de fontes alternativas de pesquisa.

No tocante às inconsistências temporais identificadas entre as datas das propostas e os registros de envio dos pedidos de cotação, esclareceu que a Administração em razão da dinâmica administrativa e das características do mercado, era comum a realização de contatos preliminares e a utilização de estimativas ou propostas previamente elaboradas pelos fornecedores, posteriormente formalizadas por meio eletrônico, sem que tal circunstância comprometesse a confiabilidade da pesquisa ou a lisura do procedimento. Defendeu, igualmente, que as diferenças verificadas entre os valores apresentados pelos fornecedores decorreriam da heterogeneidade do mercado de gestão documental, marcado por distintos modelos de negócio, níveis de verticalização, infraestrutura tecnológica própria e diferentes estruturas de custos.

Também contestou a comparação efetuada pela Fiscalização com os preços praticados pela PRODESP para serviços de microfilmagem, sustentando que tal parâmetro consideraria apenas parcela isolada do objeto contratado, sem contemplar a integralidade da solução tecnológica fornecida. Nessa linha, afirmou que a análise de um único componente não seria suficiente para aferir a economicidade da contratação como um todo.

Quanto aos apontamentos relacionados aos módulos de workflow e logística, a Origem sustentou que a manutenção dessas funcionalidades no escopo contratual decorreu de estratégia de implantação gradual da solução, e não de falha de planejamento ou de execução. Alegou que a prioridade inicial da Administração concentrou-se na digitalização e organização do acervo físico existente, etapa considerada essencial para a estruturação do sistema de gestão documental. Nesse contexto, informou ter instaurado o processo administrativo para reavaliar o estágio de

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-R5RH-80HS-6WNO-2ZA1

implementação da solução, concluindo que a execução funcional alcançava aproximadamente 50,4% dos 389 requisitos previstos no Termo de Referência, percentual superior ao inicialmente considerado pela fiscalização por abranger funcionalidades relacionadas à digitalização, indexação, guarda e segurança documental já em operação.

Acrescentou que a atuação fiscalizatória teria impulsionado o detalhamento e a aceleração das etapas de implementação dos módulos remanescentes, destacando a emissão de ordens de serviço para implantação do workflow voltado ao gerenciamento de atestados médicos e prontuários funcionais, bem como a parametrização do módulo de logística destinado ao controle de frota e rastreabilidade da cadeia de custódia documental. Informou, ainda, a edição da Instrução Normativa nº 10/2025-SMS, prevendo a tramitação digital de atestados médicos por meio do sistema GED. Sustentou, por fim, que a manutenção dos módulos no contrato atendeu a planejamento estratégico previamente concebido, visando assegurar a integralidade da solução tecnológica contratada, sua futura expansão funcional e a otimização dos investimentos realizados pela Administração.

Foi juntado ao evento 74.3 o Processo Administrativo nº 333.891/2025, no qual consta levantamento técnico elaborado pela Administração que calculou os percentuais de utilização das funcionalidades (50,4%). Na mesma oportunidade, foram acostadas Ordem de Serviço e Instrução Normativa destinadas à implantação e parametrização do módulo de workflow para gestão de atestados médicos.

É o relatório.

DECISÃO

No que se refere aos apontamentos constantes do **TC-14967.989.25-2**, relativos à licitação e ao contrato em exame, passo à análise das questões suscitadas.

Quanto às alegadas falhas de planejamento, entendo o que segue.

O contrato foi firmado em 07/05/2024 e, conforme informações prestadas pela própria Origem, até janeiro de 2026 as funcionalidades relacionadas à logística ainda não haviam sido implementadas (evento 121.2, fl. 6). Segundo esclarecido,

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-R5RH-80HS-6WNO-2ZA1

somente após os apontamentos da Fiscalização foram adotadas providências voltadas à ativação dessas funcionalidades, com implementação do workflow para atestados médicos e parametrização posterior do módulo de logística/frota, o que evidencia a ausência de utilização efetiva desses recursos durante o período inicialmente previsto para a contratação.

Cumpre destacar que o instrumento convocatório previa vigência inicial de 12 (doze) meses para a contratação, conforme item 16.2.4 do edital (evento 1.1, fl. 5). Assim, verifica-se que as funcionalidades de logística não foram utilizadas durante todo o período originalmente previsto para a execução contratual, permanecendo sem aplicação efetiva mesmo após o encerramento desse prazo inicial.

Considerando que a contratação foi estruturada por preço global e que a planilha de preços não segregou os valores correspondentes às funcionalidades de logística previstas nos itens 39 a 50 da Prova de Conceito, não restou demonstrado nos autos qual parcela do preço contratado estaria vinculada a tais atributos.

Não obstante, a Fiscalização anexou aos autos, licitação da Prefeitura de Arujá voltada a objeto semelhante e igualmente executada pela empresa anteriormente contratada no certame ora analisado, decorrente de pregão realizado em 09/02/2022 (evento 54.2), aproximadamente 15 meses antes da assinatura do contrato ora examinado.

Da análise dos valores então praticados (evento 54.2, fl. 72), observa-se que a licença de uso do sistema de gestão documental foi contratada pelo valor unitário de R$ 39.300,00, ao passo que, na contratação em exame, a licença foi precificada em R$ 74.000,00.

Ainda que se proceda à atualização monetária do valor da contratação anterior até a data da proposta da licitação em análise, alcançando o montante de R$ 43.260,99[1] por licença, subsiste diferença expressiva em relação ao valor

[1] Período considerado: mês da data da sessão pública da contratação anterior (02/2022 – evento 54.2, fl. 4) e data da sessão pública da contratação sob análise 12/2023 (evento 27.25).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-R5RH-80HS-6WNO-2ZA1

contratado. Consideradas as 12 unidades previstas, a discrepância corresponde ao montante aproximado de R$ 368.868,12.

Da análise comparativa dos requisitos funcionais constantes dos dois instrumentos convocatórios, realizada a partir da documentação juntada aos autos verificou-se que dos 80 requisitos constantes da Prova de Conceito da contratação em análise, 62 apresentavam correspondência total, 3 apresentavam correspondência parcial com funcionalidades já identificadas na licitação anterior, ao passo que 15 requisitos não encontraram equivalência no certame precedente, revelando os principais elementos de diferenciação entre as licenças contratadas.

Verifica-se, contudo, que 12 desses 15 requisitos correspondem justamente aos itens 39 a 50 da Prova de Conceito, relacionados a funcionalidades de logística, rastreabilidade, rotas, veículos e georreferenciamento, apontadas pela fiscalização como recursos não utilizados pela Prefeitura durante a maior parte da execução contratual:

	Requisitos POC - PE n° 108/2023	Localização requisito F 009/2022
	A solução deverá gerenciar a documentação eletrônica e física em um único software totalmente inte (fornecedor único).	Fl. 63
	A solução deverá gerenciar diversos tipos de documentos, em diversas áreas da empresa. Cada set deverá ter liberdade para elaborar e controlar seus documentos com independência e segurança, utilizando para isto, um único software, possibilitando o uso de classificações distintas.	Fl. 63
	A solução deverá permitir que cada classificação tenha seu tipo de conteúdo específico, podendo se menos do tipo documento, registro, processo ou contrato.	Fl. 64
	A solução deverá permitir a utilização de qualquer software para geração de documentos eletrônicos (softwares de CAD, editores de texto, digitadores de documentos, planilhas eletrônicas, desenhos, imagens, organogramas etc.), não podendo estar vinculada a qualquer empresa de software.	Fl. 64
	A solução deverá permitir a exportação de variáveis inclusas como metadados no sistema para o co de documentos Microsoft Office e AutoCAD.	Fl. 64
	A solução deverá autorizar o uso de conversor automático de documentos da família Microsoft Office OpenOffice para PDF.	Fl. 64
	A solução deverá permitir o gerenciamento dos procedimentos de elaboração, consenso, aprovação homologação de documentos pelo meio da comunicação das tarefas, no ambiente do sistema (telas software) e pelo por correio eletrônico.	Fl. 64
	A Solução deverá demonstrar possuir a edição colaborativa ambientada com Google Drive e OneDri	Fl. 64
	A solução deverá permitir gerar identificador de revisão numérica, texto ou customizado, concedend gestor a possibilidade de definir o método padrão.	Fl. 64
	A solução deverá proporcionar as revisões de documentos sejam concluídas automaticamente, publicando o documento alvo da revisão ao fim do processo, ou proporcionar que o gestor defina qu encerrar o processo, o criador da revisão seja encarregado da publicação feita manualmente.	Fl. 64
	A solução deverá prover aos gestores documentais com mecanismos configuráveis que não autorize inclusão de novos documentos sem que sejam remetidos a um procedimento de revisão antes da su publicação.	Fl. 64
	A solução deverá controlar o histórico de revisões de documentos em nível de atributo (metadado), seja, para todas as alterações efetuadas deve ser efetuado o registro de data, hora e o valor anterio atributo.	Fl. 64
	A solução deverá permitir classificar os documentos por categoria, possibilitando níveis hierárquicos ilimitados de subcategorias.	Fl. 64

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - 'link Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-R5RH-80HS-6WNO-2ZA1

	A solução deverá possibilitar o gerenciamento do prazo de validade dos documentos, advertindo via mail, os usuários encarregados sobre o término da validade dos mesmos e criando tarefas de revali ou cancelamento dos documentos no ambiente do sistema.	Fl. 64
	A solução deverá possuir meios de segurança para contenção de impressão, cópias, salvar, salvar c copiar/colar, e captura de tela em documentos Microsoft Office, imagens e PDF.	Fl. 65
	A solução deverá possibilitar o controle de acesso aos documentos por diversos níveis, como por ex público, departamental, funcional, específico por usuário (pessoal).	Fl. 65
	A solução deverá autorizar o uso de assinatura eletrônica para a criação, consenso/verificação, apro e homologação de documentos.	Fl. 65
	A solução deverá autorizar o uso de assinatura digital de arquivos eletrônicos pelo meio de certificad digitais padrão ICP-brasil.	Fl. 65
	A solução deverá permitir criar a assinatura digital nos documentos eletrônicos adeptas aos formatos signature e CMS detached.	Fl. 65
	Permitir gerar a assinatura digital nos documentos eletrônicos em formato PDF.	Fl. 65
	A solução deverá permitir a utilização de carimbo de tempo por meio de uma Autoridade Certificador Tempo- ACT para assinatura digital.	Fl. 65
	A solução deverá efetuar validação do certificado digital em uso antes da assinatura do arquivo eletr informando o usuário e bloqueando a assinatura caso 0 certificado não esteja de acordo com os req estabelecidos pelo padrão ICP-brasil.	Fl. 65
	A solução deverá permitir a criação de fluxos de trabalho para assinatura digital de documentos.	Fl. 65
	A solução deverá permitir assinatura eletrônica ambientada com tecnologias para assinatura eletrôni documentos.	Fl. 65
	A solução deverá permitir consulta ágil de documentos pelos seguintes parâmetros: palavras-chave, atributos do documento (metadado), status do documento, autor, permissões de acesso, identificado departamento, data de emissão e validade.	Fl. 66
	A solução deverá contar com recurso de bloqueio automático de edição documentos, fazendo com o enquanto outro usuário estiver com o documento aberto ou editando, esteja bloqueado para outros usuários editarem.	Fl. 66
	A solução deverá permitir o uso de marca d'água configurável para identificação de cópias controlad impressão de documentos, para arquivos eletrônicos no formato Microsoft Office e para arquivos PD	Fl. 66
	A solução deverá possuir alerta automático aos usuários interessados quando um novo documento nova versão for incluída no sistema, obrigando os usuários a realizarem suas tarefas de conhecimento/leitura dentro do ambiente de tarefas do sistema.	Fl. 67
	A solução deverá contar com controles para que o documento seja migrado automaticamente de repositório, de acordo com a fase de seu ciclo de vida.	Fl. 68
	A Solução deverá possibilitar que no fluxo de aprovação e revisão de documentos, possam ser inser comentários e que estes sejam acondicionados junto aos documentos e possam ser vistos em audit	Fl. 69
	A Solução deverá permitir a criação de link público para a visualização dos documentos para pessoa não possuem login e senha para acessar o Sistema.	Fl. 70
	A Solução deverá certificar que os dados indexados possam ser exportados para diversos outros ba de dados (Firebird, Postgre, SQL, Oracle, etc.) ou para arquivos texto (txt e csv)	Fl. 28 - parcial
	A Solução deverá permitir o cadastro de secretarias e suas áreas	Fl. 29 (item 3.3)
	A Solução deverá permitir cadastro de áreas em cada secretaria	Fl. 29 (item 3.3)
	Permitir personalizar logotipo da Contratante nas configurações do sistema	Fl. 29 (item 3.3)
	A Solução deverá contar com ambiente multiusuário com senha e níveis e permissões de acesso, be como, workflow nativo sem carecimento de softwares terceiros adicionais ao aplicativo	Fl. 29 (item 3.2)
	Possuir grau de complexidade da senha, demonstrando visualmente a força da senha enquanto o us realiza o cadastro	Não localizado
	Possibilitar a configuração de aviso automático referente as pendências aos usuários, através de co eletrônico, sejam para verificação de documentos com prazos ou para fluxos de automatização configurados	Fl. 42 (item e.4)
	Cadastrar as rotas que os veículos realizam, utilizando o georreferenciamento como uma ferramenta visualização e planejamento da rota a ser registrada.	Não localizado
	Permitir registro das informações pertinentes a rota do veículo.	Não localizado
	Permitir adicionar diversos pontos, seguindo ordem lógica de um ponto de origem inicial da rota, par diversas e destino final da rota. Para adicionar os pontos, 0 sistema deverá permitir que seja identific localização por CEP, ou movimentação manual do usuário através do mapa.	Não localizado
	Após cadastro da rota, o sistema deverá apresentar o ponto de origem com horário de início da rota, pontos de paradas e destino final da rota com o horário marcado.	Não localizado
	Permitir que o usuário calcule a rota exata, ou por menor percurso.	Não localizado
	Permitir vincular passageiros aos pontos de parada da rota.	Não localizado
	Apresentar as informações geo espaciais com o trajeto da rota desenhado no mapa.	Não localizado

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - 'link Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-R5RH-80HS-6WNO-2ZA1

	Apresentar a lista de rotas cadastradas no sistema, ações de: edição e remoção.	Não localizado
	Permitir o cadastro dos tipos de veículos utilizados pelo departamento.	Não localizado
	Apresentar lista de veículos cadastrados no sistema, com a opção ações de: edição e exclusão	Não localizado
	Permitir o cadastro dos tipos de transportes utilizados pelo departamento	Não localizado
	Apresentar lista de transportes cadastrados no sistema, com a opção ações de: edição e exclusão	Não localizado
	Permitir o cadastro das informações relacionadas aos departamentos que utilizarão o sistema, para posteriormente serem vinculados em outras rotinas.	Não localizado
	Apresentar lista de departamentos cadastrados no sistema, com a opção ações de; edição e exclusã	Função equivalente ao it
	Possibilitar a criação de documentos com seus atributos específicos, utilizando a função drag and dr (arrastar e soltar) para upload do documento	Fl. 69
	Deverá contar com instrumento para troca de mensagens instantâneas integrada ao ambiente da so	Não localizado
	Realizar o controle do histórico de revisões de documentos, registrando quaisquer alterações, deven constar a data, hora e valor anterior do atributo	Fl. 64
	A solução deverá permitir configurar o ciclo de vida dos registros corporativos e monitorar o histórico completo.	Fl. 62
	A solução deverá possuir recursos para gerenciar a tabela de temporalidade documental [TTD] física o arquivo departamental, capaz de ter as etapas ativo/corrente, inativo/Intermediário e gravação defi (documentos de guarda permanente), de modo independente, bem como para padronização dos crit de arquivamento e descarte por categoria de documento.	Fl. 62
	A solução deverá permitir controlar a temporalidade de arquivo físico por categoria.	Fl. 62
	A solução deverá gerenciar a temporalidade do arquivo físico, informando os responsáveis por e-ma quanto à mudança de status do mesmo	Fl. 62
	A solução deverá possibilitar o arquivamento físico de ofícios, portarias, contratos etc., controlando s endereçamento e local de arquivamento, por classe de documentos.	Fl. 62/63
	A solução deverá permitir o controle da solicitação, empréstimo e devolução de documentos e entre com a devida notificação aos envolvidos sobre o prazo devolução do documento.	Fl. 63
	A solução deverá permitir a solicitação e registro de consultas realizadas aos arquivos físicos, com detalhamento das informações solicitadas.	Fl. 63
	A solução deverá permitir controlar a solicitação, aprovação e registro de cópias físicas dos documer	Fl. 63
	A solução deverá permitir os registros e solicitações de empréstimo para documentos no mesmo pro	Fl. 63
	A solução deverá permitir o controle de devolução de documento original.	Fl. 63
	A solução deverá permitir consultar as solicitações e registros de andamento do arquivo físico pelo n ferramenta de estratificação de dados e gráficos. Permitir criação de gráficos estatísticos das solicita de documentação física.	Fl. 63
	A solução deverá imprimir etiquetas de identificação para documentos, pastas e locais de arquivame	Fl. 63
	A solução deverá permitir imprimir etiqueta em código de barras para a devida identificação do docu e facilidade no cadastro e consulta.	Fl. 63
	A solução deverá permitir a emissão de gráficos quantitativos tendo em conta o volume de documen indexados, arquivados, movimentados e descartados, com totalização por setor, período, categoria d documento etc.	Fl. 63
	A solução deverá permitir emitir guia de transferência, arrolando todos os documentos com temporal vencida em um período, para movimentação de documentos entre locais distintos de guarda arquivís	Fl. 63
	A solução deverá permitir que seja configurada a exclusão automática de páginas em branco sem necessidade de separação obrigatória do documento.	Fl. 38, item 1.4.3
	A solução deverá permitir a pré-configuração de perfis de digitalização para definir possíveis fontes d captura (inclusive múltiplas fontes).	Fl. 39, item 1.4.4
	A solução deverá permitir a definição das etapas do processo de captura, possuindo ao menos as seguintes etapas: separação de documentos, digitalização, relacionamento de dados, controle de qualidade, OCR, validação, digitação, verificação e indexação.	Fl. 38, item 1.4
	A solução deverá permitir alternar perfis de digitalização dinamicamente, contando com a flexibilidad intercalar recursos necessários de modo produtivo, como por exemplo, intercalar imagens em preto branco com imagens coloridas no mesmo processo de digitalização.	Fl. 39, item 1.4.4
	A solução deverá permitir a configuração recorte da imagem, remoção de sombras, alinhamento da imagem e limpeza ou redução de tamanho da imagem.	Fl. 50
	A Solução deverá conter artifício de reconhecimento de tipos de imagens via histogramas e de dado processos Full OCR, OCR Zona, ICR, OMR e MICR, com reconhecimento de código e barras (BCR) textos	Fl. 38, item 1.4.2 - pa

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - 'link Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-R5RH-80HS-6WNO-2ZA1

	A solução deverá permitir a pré-visualização de arquivos eletrônicos do formato PDF e imagens (.BM .JPG, .TIFF, .GIF, etc.) sem a obrigatoriedade de aplicativos na estação de trabalho do usuário.	Fl. 39, item 1.5.2
	A solução deverá permitir criação de atividades ad-hoc, como a criação de workflow por fases sistêm contendo: Avaliação, validação, notificação via e mail, aprovação, contratação, recebimento e finaliz de processo.	Fl. 31, item 3.19 - par
	Alertar quanto ao vencimento e indicar visualmente as tarefas já expiradas, sendo que a interface co usuários deve ser totalmente em linguagem português (PT-BR), incluindo os manuais e ajuda interat (help) online.	Fl. 29, item 3.2; Fl. 42, it e Fl. 43, item e.9
	A solução deverá permitir ao usuário salvar os métodos das pesquisas mais utilizadas, para utilizaçã posterior.	Fl. 66

Embora não seja possível afirmar, com grau de certeza suficiente, que a diferença de valores entre as duas contratações decorra exclusivamente da inclusão dessas funcionalidades, há elementos que impedem afastar a possibilidade de que tenham contribuído para a elevação do custo da solução contratada. Isso porque a comparação entre os certames evidencia aumento expressivo do valor da licença, ao mesmo tempo em que as funcionalidades que constituem a principal distinção identificada entre os sistemas permaneceram sem utilização efetiva por aproximadamente 20 meses, contados da assinatura do contrato até janeiro de 2026.

Registre-se que a própria Origem reconheceu que somente 50,4% do escopo funcional da solução contratada estava efetivamente implementado e em utilização (evento 121.1, fl. 4), evidenciando que parcela relevante das funcionalidades previstas no objeto permanecia sem aplicação prática. Nesse contexto, não se mostra possível afirmar, sem reservas, que a contratação de tais recursos não tenha produzido impactos financeiros para a Administração, reforçando a necessidade de adequado planejamento prévio da utilidade de recursos acrescidos ao objeto.

A própria Origem esclareceu que a implantação da solução foi concebida de forma escalonada, priorizando inicialmente as atividades de organização, digitalização e tratamento do acervo documental, reconhecendo que, naquele momento, a ativação plena das funcionalidades de logística não geraria ganho operacional relevante, diante da concentração dos documentos em ambiente único e da inexistência de circulação regular entre múltiplas unidades (evento 121.2, fls. 4 a 5). Nessas condições, embora a adoção de estratégia gradual de implantação não constitua irregularidade por si só, tal circunstância reforça a necessidade de demonstração da conveniência da contratação imediata desses módulos, especialmente considerando que sua utilização

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - 'link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-R5RH-80HS-6WNO-2ZA1

efetiva somente foi iniciada após o término do período contratual programado originalmente (durante a vigência do aditivo).

Dessa forma, embora não seja possível quantificar com precisão eventual dano ao erário, os elementos constantes dos autos evidenciam deficiência relevante no planejamento da contratação, uma vez que foram incorporadas ao objeto funcionalidades que não se mostraram necessárias durante todo o período inicialmente previsto para a execução contratual, circunstância que compromete a demonstração da economicidade e da adequada definição das necessidades da Administração.

No que se refere à utilização de plataforma privada para a realização do certame, as justificativas apresentadas não demonstraram de forma objetiva quais limitações concretas teriam impedido a adoção de plataforma pública gratuita disponível. Segundo documento encaminhado pela Origem, algumas das vantagens da plataforma escolhida foram assim descritas (evento 121.2, fl. 23):

> *Vantagens Técnicas da BBMNET: A escolha da BBMNET baseou-se na sua robustez, estabilidade operacional e segurança. A plataforma oferece registros completos de auditoria, trilhas de controle, mecanismos de disputa estruturados e suporte técnico especializado, elementos que contribuem para a segurança jurídica e a eficiência da licitação.*

Todavia, os atributos destacados pela Administração, especialmente aqueles relacionados à robustez, estabilidade operacional e segurança, constituem características igualmente presentes em plataformas públicas de contratação amplamente utilizadas pela Administração Pública e disponibilizadas sem custos aos entes usuários. Assim, os fundamentos apresentados não se mostraram suficientes para evidenciar vantagem técnica efetiva da solução adotada em relação às alternativas públicas disponíveis, tampouco para justificar a imposição de custos aos licitantes decorrentes da utilização de plataforma privada.

Foi mencionado em outro trecho que a plataforma gratuita apresentaria limitações, conforme reproduzido abaixo:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - 'link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-R5RH-80HS-6WNO-2ZA1

"Inadequação da Plataforma Pública à Época: A plataforma gratuita do Governo Federal, embora existente, não se apresentava, à época, como a alternativa mais adequada às demandas específicas do Município. Isso se deu por possíveis limitações técnicas, indisponibilidade de determinadas funcionalidades ou necessidade de adaptações operacionais que poderiam comprometer a celeridade e a efetividade do procedimento licitatório."

Todavia, a justificativa apresentada permaneceu em nível genérico, sem a indicação objetiva de quais limitações técnicas estariam presentes na plataforma pública, quais funcionalidades seriam indisponíveis ou quais adaptações operacionais seriam efetivamente necessárias. Da mesma forma, não foram demonstrados os impactos concretos que tais circunstâncias poderiam ocasionar sobre a condução do certame ou sobre a obtenção de seus resultados, inviabilizando a aferição da alegada desvantagem da solução pública.

Embora a legislação não vede a utilização de plataformas privadas para a realização de pregões eletrônicos, a opção por solução onerosa aos licitantes, em detrimento de plataforma pública disponibilizada gratuitamente, demanda motivação clara, específica e devidamente fundamentada. Isso porque a escolha não apenas transfere custos aos participantes do certame, como também pode representar obstáculo adicional à ampliação da competitividade, especialmente diante da fragmentação do mercado em múltiplas plataformas eletrônicas, circunstância que dificulta o acompanhamento sistemático das oportunidades de contratação por potenciais fornecedores.

Nessas condições, a motivação apresentada não se mostrou suficiente para demonstrar a efetiva vantagem da solução adotada nem para afastar, de forma convincente, os benefícios decorrentes da utilização de plataforma pública gratuita amplamente difundida no âmbito das contratações governamentais.

No que se refere à estimativa de preços, verifico que a Administração não se desincumbiu satisfatoriamente do dever de demonstrar a adequação e a abrangência da pesquisa de mercado que serviu de base à definição do valor estimado da contratação. Isso porque o orçamento foi elaborado com fundamento em apenas três cotações de fornecedores, sem que tenham sido exploradas outras fontes de consulta

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-R5RH-80HS-6WNO-2ZA1

aptas a conferir maior robustez e confiabilidade aos valores apurados. Ademais, não se verificou a obtenção de proposta da própria empresa posteriormente vencedora do certame, a qual manteve contrato de objeto semelhante com a municipalidade, conforme apontado pela fiscalização (evento 54.2). Igualmente, não foi identificado o aproveitamento dos valores praticados nessa contratação anterior, mediante sua atualização por índices oficiais de preços, como parâmetro adicional para a formação do orçamento estimativo.

Tal metodologia revela fragilidade na pesquisa de mercado realizada, sobretudo diante da existência de contratação recente e diretamente relacionada ao objeto licitado, cujos valores poderiam servir como importante elemento de comparação para aferição da razoabilidade dos preços estimados.

Conforme já destacado pela fiscalização, referida conduta destoa da julgados desta Egrégia Corte, a exemplo da decisão proferida nos autos do TC-017136.989.19-1 (evento 94.3), de relatoria do Conselheiro Dr. Sidney Beraldo, julgada pela Primeira Câmara em 27/04/2021, abaixo transcrita:

> *"Daí ser imprescindível, vale reforçar, a realização de uma pesquisa ampla – em relação aos fornecedores e fontes de informações confiáveis – e bem elaborada técnica e metodologicamente, de modo a refletir, com máxima fidedignidade, os preços efetivamente praticados no mercado. Os órgãos públicos enfrentam grande dificuldade na coleta e processamento dos dados necessários a uma pesquisa com essas qualidades, e esta Corte de Contas não desconhece essa realidade. De modo algum, porém, tais dificuldades podem servir de argumento para que a Administração deixe de envidar todos os esforços para cumprir o determinado na lei de regência. Pelo contrário, justamente por essas dificuldades a Administração deve demonstrar esse empenho, na medida de suas limitações. Indaga-se, então, como deve ser feita a pesquisa de preços, uma vez que a lei não dispõe sobre critério ou metodologia específicos. Nesse diapasão, a jurisprudência apresenta valiosas contribuições, a exemplo de entendimento desenvolvido pelo E.*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-R5RH-80HS-6WNO-2ZA1

Tribunal de Contas da União (ex.: Acórdãos 1620/10, 2316/14 e 2318/14), segundo o qual é necessária a realização de pesquisa de preço da maneira mais ampla possível, de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado, sendo recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referenciamento de custos. Ou, conforme Acórdãos TCU 2170/2007 e 819/2009, segundo os quais a pesquisa de preços deve considerar "fornecedores, pesquisa em catálogos de fornecedores, pesquisa em bases de sistemas de compras, avaliação de contratos recentes ou vigentes, valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos, valores registrados em atas de SRP e analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas" – é a chamada "cesta de preços aceitáveis". Destarte, pode-se concluir que a melhor forma de promover a estimativa de preços é por intermédio da pesquisa de mercado que priorize a qualidade e a diversidade das fontes."

Em resposta a impugnação que questionava a inclusão dos itens relacionados a logística e rastreabilidade (itens 39 a 50 da POC), a Prefeitura sustentou que tais funcionalidades deveriam integrar o mesmo objeto contratual, em razão dos benefícios decorrentes da gestão centralizada e da maior segurança no controle da movimentação documental. Na ocasião, afastou a alegação de restrição à competitividade, consignando que (evento 27.26, fl. 8):

Vale salientar que tal exigência é ato discricionário da Administração, que não viola prática de mercado ou lhe é desproporcional e, ***tampouco restringe a competitividade****, pois visa garantir a satisfação do contrato administrativo celebrado.*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-R5RH-80HS-6WNO-2ZA1

Ocorre que tal fundamentação não se harmoniza integralmente com as justificativas posteriormente apresentadas pela própria Administração acerca das dificuldades enfrentadas na formação da pesquisa de preços. Isso porque, ao defender a metodologia adotada, a Prefeitura reconheceu que a elevada complexidade da solução contratada teria reduzido o universo de fornecedores aptos a oferecer serviços equivalentes, limitando a comparabilidade das propostas obtidas. Nesse sentido, consignou que (evento 121.2, fl. 13):

> *O objeto do contrato – sistema de gestão eletrônica de documentos integrado com múltiplos serviços – é* ***de alta complexidade*** *e o mercado para essas soluções é notadamente restrito.*

No que se refere à adoção do critério de julgamento por preço global e à exigência de capital social mínimo, as justificativas apresentadas pela Origem possuem aparência regular individualmente ao evidenciar a busca por uma gestão contratual centralizada e pela contratação de empresa dotada de capacidade econômico-financeira compatível com a complexidade do objeto.

Todavia, a análise do conjunto dos elementos constantes dos autos conduz a conclusão diversa quanto aos efeitos produzidos sobre a competitividade do certame. Isso porque a inclusão, dentre os requisitos da solução, de funcionalidades incomuns a sistemas de gestão eletrônica de documentos — especialmente aquelas relacionadas à logística, rastreabilidade e georreferenciamento — contribuiu para restringir o universo de potenciais fornecedores aptos a atender integralmente às exigências estabelecidas. Tal circunstância repercutiu não apenas na pesquisa de preços, realizada em mercado mais restrito, como também na elevação dos valores estimados para a contratação e, por consequência, dos requisitos de qualificação econômico-financeira exigidos dos licitantes.

A esse cenário soma-se a utilização de plataforma privada sem motivação suficientemente demonstrada nos autos, impondo custos adicionais aos participantes e reduzindo a visibilidade do certame perante potenciais interessados. **Considerados em conjunto, tais fatores revelam potencial restritivo à competitividade,** refletido, inclusive, na participação de apenas duas empresas na disputa.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-R5RH-80HS-6WNO-2ZA1

Dessa forma, embora cada uma das exigências, analisada isoladamente, possa, em tese, encontrar justificativa plausível, sua conjugação resultou em ambiente concorrencial excessivamente restrito, comprometendo a ampliação da disputa e a busca da proposta mais vantajosa para a Administração. Por tais razões, encontra-se comprometidos a licitação e o contrato dela decorrente.

Passo ao exame **do TC- 017260.989.25-6, relativos ao aditivo n° 1 do contrato.**

Embora o decurso do tempo favoreça, em certa medida, as alegações da Prefeitura, que, conforme informado anteriormente, passou a utilizar parcialmente, a partir de 2026, funcionalidades até então não empregadas, as máculas identificadas no contrato principal contaminam o presente aditamento em razão do princípio da acessoriedade. Soma-se a isso o fato de que os apontamentos relacionados à pesquisa de preços realizada para a prorrogação contratual também apresentam relevância própria.

A Administração manteve a linha argumentativa de que a elevada complexidade do objeto e a restrição do mercado fornecedor justificariam a adoção de pesquisa direta como principal instrumento para aferição da vantajosidade da prorrogação. Todavia, ao justificar a divergência temporal entre as datas das propostas (01/03/2025 e 04/04/2025) e os posteriores registros de envio dos pedidos de cotação (27/03/2025 e 07/04/2025 respectivamente), consignou que os fornecedores frequentemente já dispõem de estimativas previamente elaboradas para atendimento mais célere das demandas (evento 74.2, fl. 5):

> *Essa metodologia busca agilizar a instrução processual. Soma-se a essa dinâmica a realidade do mercado, no qual a elaboração de propostas complexas exige tempo e, por vezes, os próprios fornecedores pré-elaboram ou dispõem de estimativas prontas para atender com maior agilidade às consultas, em face das demandas de prazo e volume de trabalho.*

A justificativa apresentada revela certa inconsistência argumentativa. Isso porque, ao mesmo tempo em que a Administração sustenta que a elevada complexidade da solução contratada dificultaria a obtenção de parâmetros de

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-R5RH-80HS-6WNO-2ZA1

mercado e restringiria significativamente o universo de fornecedores aptos a precificá-la, afirma que tais fornecedores já possuíam estimativas previamente estruturadas para atendimento de consultas dessa natureza. Embora tal circunstância não afaste, por si só, a especificidade do objeto, indica que havia elementos de mercado passíveis de comparação e obtenção de referências adicionais, enfraquecendo a tese de que a consulta realizada junto a reduzido número de fornecedores constituía a única alternativa viável para demonstração da vantajosidade da prorrogação contratual.

Diante do exposto, considerando que as irregularidades identificadas no ajuste originário repercutem diretamente sobre a prorrogação contratual ora examinada, e em atenção ao princípio da acessoriedade amplamente acolhido pela jurisprudência desta Corte, encontra-se irregular o termo aditivo.

Posto isso, **JULGO IRREGULAR** a licitação, o contrato e o termo aditivo em exame, bem como **ILEGAIS** as despesas dele decorrentes, aplicando-se, por consequência, o disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 709/93. Esta decisão não alcança eventual ato pendente de apreciação e/ou decisão por esta Corte.

Por fim, esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 1/2011, a íntegra da decisão e demais documentos poderão ser obtidos mediante regular cadastramento no Sistema de processo Eletrônico – e. TCESP, na página www.tce.sp.gov.br.

Publique-se por extrato.

1. Ao Cartório para:

a) Aguardar e certificar o trânsito em julgado;

b) Oficiar a Câmara e a Prefeitura Municipal, nos termos dos incisos XV e XXVII do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 709/1993.

2. Após, ao Arquivo.

Gab. VAP, em 11 de junho de 2026.

Valdenir Antonio Polizeli
Conselheiro Substituto – Auditor
(assinado digitalmente)

ASB

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-R5RH-80HS-6WNO-2ZA1