GABINETE DO CONSELHEIRO
MARCO AURÉLIO BERTAIOLLI
(11) 3292-3662 - gcmab@tce.sp.gov.br

# A C Ó R D Ã O

| | |
|---|---|
| **Processos:** | TC-007191.989.26-8;<br>TC-008354.989.26-1; e<br>TC-009025.989.26-0 |
| **Representantes:** | Ailto Silva Neto;<br>Gestão Inteligente de Educação e Saúde Pública e Privada Ltda. – GIESPP; e<br>Diogo Vinícius Moriki Silva |
| **Representada**: | **Prefeitura Municipal de Pindamonhangaba** |
| **Responsáveis:** | Andreia Moreira Martins (Secretária Municipal de Saúde) e Rodrigo Leite da Silva (Secretário Municipal de Tecnologia, Inovação e Projetos) |
| **Assunto:** | Representações com pedidos de medida cautelar em face do edital do Pregão Eletrônico nº 010/2026 (Processo Administrativo nº 1.892/2026), critério de julgamento menor preço global, destinado à contratação, pelo período inicial de 12 (doze) meses, de empresa especializada no licenciamento de sistema de gestão em saúde, em plataforma web, acompanhado dos serviços de implantação, pós-implantação, treinamento, suporte técnico e serviços básicos |
| **Valor estimado:** | **R$ 6.228.933,24** |
| **Advogados:** | Ailto Silva Neto (OAB/RJ 117.341) / Luiz Henrique Ornellas de Rosa (OAB/SP 277.087) / Lucas Gieron Fonseca e Silva (OAB/SP 315.355) / Diogo Vinícius Moriki Silva (OAB/SP 316.436) / Anderson Plinio da Silva Alves (OAB/SP 351.449) |

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: MARCO AURELIO BERTAIOLLI; CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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: 7-1ML5-E872-6QTW-54BP

TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

GABINETE DO CONSELHEIRO
MARCO AURÉLIO BERTAIOLLI
(11) 3292-3662 - gcmab@tce.sp.gov.br

**EMENTA: CAUTELAR EM PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. DUAS VERSÕES DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. EXAME CONJUGADO. SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO EM SAÚDE. SOLUÇÃO TECNOLÓGICA COMPLEXA. LICENCIAMENTO DE SOFTWARE. PROPRIEDADE INTELECTUAL. LIMITAÇÃO INDEVIDA DOS MEIOS DE COMPROVAÇÃO DA DISPONIBILIDADE JURÍDICA DA SOLUÇÃO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. DISPERSÃO DE REQUISITOS ENTRE EDITAL, TERMO DE REFERÊNCIA E ANEXOS. EXIGÊNCIA DE EXPERIÊNCIA CORRESPONDENTE A PERCENTUAL DO OBJETO SEM DELIMITAÇÃO OBJETIVA DA BASE DE INCIDÊNCIA. LIMITAÇÃO DA DATA DE EMISSÃO DE ATESTADOS. COMPROVAÇÃO ANTECIPADA DE VÍNCULO PROFISSIONAL. PROVA DE CONCEITO. INDEVIDAMENTE CARACTERIZADA COMO REQUISITO DE HABILITAÇÃO TÉCNICA. ROTEIRO EXCESSIVO. APLICAÇÃO INDISTINTA DOS PERCENTUAIS DE ADERÊNCIA. PRAZO EXÍGUO PARA PREPARAÇÃO. NECESSIDADE DE CONCENTRAÇÃO DO TESTE EM FUNCIONALIDADES ESSENCIAIS. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS SUFICIENTES PARA CARACTERIZAÇÃO DE DIRECIONAMENTO A FORNECEDOR DETERMINADO. ORÇAMENTO ESTIMADO. AGREGAÇÃO ECONÔMICA DE PRESTAÇÕES AUTÔNOMAS. NECESSIDADE DE INDIVIDUALIZAÇÃO DOS COMPONENTES RELEVANTES PARA MEDIÇÃO, PAGAMENTO, ALTERAÇÕES CONTRATUAIS E PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. INADEQUAÇÃO DA PREVISÃO DE SERVIÇOS SUPOSTAMENTE SEM ÔNUS ADICIONAL. IMPLANTAÇÃO PROGRESSIVA. INCOMPATIBILIDADE ENTRE CRONOGRAMA, MODELO DE PROPOSTA E REGIME DE REMUNERAÇÃO. VEDAÇÃO AO PAGAMENTO POR PRESTAÇÕES AINDA NÃO DISPONIBILIZADAS. MIGRAÇÃO DE DADOS. INTEGRAÇÃO COM SISTEMAS PREEXISTENTES. NECESSIDADE DE IDENTIFICAÇÃO DOS SISTEMAS-ALVO, FORMAS DE INTEGRAÇÃO E FLUXOS DE DADOS. DISPONIBILIZAÇÃO OPORTUNA DE DICIONÁRIO DE DADOS E MODELO ENTIDADE-RELACIONAMENTO. TREINAMENTO DE USUÁRIOS. LIBERDADE METODOLÓGICA DA CONTRATADA. NECESSIDADE DE PARÂMETRO MÍNIMO DE CARGA HORÁRIA. PROTEÇÃO DE DADOS E SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO. REMISSÃO GENÉRICA A NORMAS E POLÍTICAS MUNICIPAIS. NECESSIDADE DE PRÉVIA IDENTIFICAÇÃO E DISPONIBILIZAÇÃO AOS LICITANTES. DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES E ADVERTÊNCIA. PROCEDÊNCIA DE UMA REPRESENTAÇÃO E PROCEDÊNCIA PARCIAL DAS DEMAIS.**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: MARCO AURELIO BERTAIOLLI; CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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: 7-1ML5-E872-6QTW-54BP

O Egrégio Plenário do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sessão realizada em 10 de outubro de 2026, pelo voto do Conselheiro Substituto – Auditor Valdenir Antonio Polizeli, Relator, e dos Conselheiros Renato Martins Costa, Dimas Ramalho, Maxwell Borges de Moura Vieira e Carlos Cézar, e do Conselheiro Substituto – Auditor Samy Wurman, decidiu pela **procedência** da Representação formulada por Ailto Silva Neto e pela **procedência parcial** das Representações apresentadas pela Gestão Inteligente de Educação e Saúde Pública e Privada Ltda. – GIESPP e por Diogo Vinícius Moriki Silva, **determinando à Prefeitura Municipal de Pindamonhangaba** que, caso pretenda prosseguir com a contratação, promova nova **revisão do edital** do Pregão Eletrônico nº 010/2026 para:

(i) admitir quaisquer meios juridicamente idôneos de comprovação da disponibilidade e dos direitos necessários à exploração e à execução contratual da solução tecnológica, sem restringi-los ao desenvolvimento próprio ou ao contrato de representação com a empresa desenvolvedora;

(ii) reformular os requisitos de qualificação técnica, de modo que, caso mantida exigência quantitativa, sejam identificadas as parcelas de maior relevância ou valor significativo e definida objetivamente a base sobre a qual incidirá o percentual exigido; ou, se a natureza integrada da solução justificar a aferição global da experiência, seja suprimido o percentual genérico de 50% do objeto e exigida experiência compatível com a contratação, adequando-se, em qualquer hipótese, a disciplina do somatório de atestados aos parâmetros previamente estabelecidos;

(iii) preservar a supressão da regra que limitava a três anos a data de emissão dos atestados de capacidade técnica;

(iv) preservar a supressão da exigência antecipada de comprovação do vínculo da equipe técnica, limitando eventual exigência na fase de habilitação à indicação dos profissionais e de sua futura disponibilidade e reservando a demonstração do vínculo jurídico para a celebração do contrato;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: MARCO AURELIO BERTAIOLLI; CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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: 7-1ML5-E872-6QTW-54BP

(v) disciplinar a Prova de Conceito como procedimento de avaliação da conformidade da proposta, e não como requisito de qualificação técnica, posicionando-a, em regra, na fase de julgamento ou, caso pretenda realizá-la após a habilitação, prevendo expressamente e justificando a correspondente inversão de fases; restringir seu roteiro a conjunto representativo de funcionalidades essenciais, críticas e discriminantes; substituir a aplicação indistinta dos percentuais de aderência por critérios objetivos e compatíveis com essa finalidade; e assegurar prazo não inferior a 5 (cinco) dias úteis entre a convocação e a realização da demonstração;

(vi) individualizar economicamente as prestações autônomas, inclusive licenciamento, implantação, treinamento, hospedagem, suporte técnico residente, manutenção evolutiva e fornecimento de equipamentos, especificando-as, quantificando-as e precificando-as separadamente; estabelecer tratamento econômico próprio, estimativa de consumo e critérios objetivos de solicitação, medição e remuneração do pacote de 1.200 (mil e duzentas) horas anuais de manutenção evolutiva; e prever campo próprio para a precificação dos dois técnicos residentes, com indicação da correspondente unidade de medição e do período de disponibilização;

(vii) compatibilizar o cronograma de implantação, o modelo de proposta e o regime de remuneração, de modo que a medição e o pagamento observem, proporcionalmente, os módulos implantados, as unidades em operação e os serviços efetivamente disponibilizados, inclusive hospedagem e suporte;

(viii) delimitar os sistemas sujeitos à integração, as interfaces disponíveis e os respectivos fluxos de dados, bem como assegurar à futura contratada, no momento oportuno da execução, o fornecimento do Dicionário de Dados, do Modelo Entidade-Relacionamento e dos demais elementos técnicos necessários à migração;

(ix) especificar as exigências de capacidade técnica aplicáveis às eventuais subcontratadas, bem como os documentos e critérios objetivos destinados à sua comprovação, de forma pertinente e proporcional às parcelas que poderão ser por elas executadas;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: MARCO AURELIO BERTAIOLLI; CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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: 7-1ML5-E872-6QTW-54BP

(x) identificar as políticas, normas locais e diretrizes de segurança da informação que constituam obrigações contratuais específicas ou excluir a remissão genérica a atos não individualizados; e

(xi) estabelecer carga horária mínima para o treinamento dos usuários.

**Recomendou-se,** ainda, em linha com as manifestações do DIPE, que a Administração:

(i) retire do anexo destinado à Prova de Conceito a disciplina relativa à disponibilidade jurídica e aos direitos necessários sobre a solução tecnológica, inserindo-a em seção apropriada do instrumento convocatório;

(ii) reorganize e concentre os requisitos de qualificação técnica em seção própria do edital, evitando sua dispersão pelo Termo de Referência e por anexos destinados a outras etapas do procedimento;

(iii) exclua exigências de registro perante conselho profissional que não encontrem correspondência em atividade regulamentada efetivamente necessária à execução do objeto;

(iv) ajuste a redação do item 9.9.3.4, definindo se exigirá capital social mínimo ou patrimônio líquido mínimo, estabelecendo documento compatível com o parâmetro escolhido e fazendo incidir o percentual correspondente sobre o valor estimado da contratação, nos termos do artigo 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, conforme questão examinada de ofício no âmbito do tópico em que se examinou o item viii do relatório; e

(v) estabeleça critérios objetivos e previamente divulgados para a duração e eventual prorrogação a Prova de Conceito;

(vi) aperfeiçoe o levantamento de mercado, com identificação das fontes consultadas, documentação da realidade concorrencial pesquisada e justificativa adequada do valor estimado;

(vii) torne expressa a possibilidade de subcontratação dos equipamentos e programas acessórios ao sistema de senhas.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: MARCO AURELIO BERTAIOLLI; CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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: 7-1ML5-E872-6QTW-54BP

Ademais, expediu **advertência** à Prefeitura de Pindamonhangaba. Consignou que as determinações cautelares expedidas por esta Corte de Contas **não constituem simples recomendações dirigidas à Administração**, mas **comandos de observância obrigatória enquanto vigentes**, cuja finalidade seria esvaziada se o órgão jurisdicionado pudesse prosseguir na conformação ou republicação do certame à margem dos limites traçados pelo Relator ou pelo Tribunal Pleno. **Deixou**, no entanto, diante das circunstâncias ora examinadas, de **cogitar a aplicação de multa** porque os elementos disponíveis ainda não permitem reconhecer atuação deliberadamente orientada ao descumprimento, entretanto, eventual **reiteração de conduta semelhante, sobretudo após a ciência inequívoca desta advertência, será apreciada sob perspectiva mais rigorosa, inclusive quanto à imposição das sanções cabíveis.**

Determinou, à vista disso, que o Tribunal Pleno mantenha especial atenção, nos futuros procedimentos cautelares de contratação envolvendo a Municipalidade de Pindamonhangaba, ao efetivo cumprimento das determinações expedidas por esta Corte, sobretudo quando sobrevier republicação, substituição ou alteração do instrumento convocatório durante a vigência de medida suspensiva.

Quanto ao mais, **determinou** que a nova versão do edital **deverá preservar as correções já promovidas**, **incorporar as determinações ora estabelecidas** e ser **republicada** com reabertura integral do prazo legal para apresentação das propostas, nos termos do artigo 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Certificado o trânsito em julgado da presente decisão e cumpridas todas as providências cabíveis, arquivem-se os autos.

Presente na sessão a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

Os processos eletrônicos ficarão disponíveis aos interessados para vista, independentemente de requerimento, mediante cadastro no sistema.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: MARCO AURELIO BERTAIOLLI; CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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: 7-1ML5-E872-6QTW-54BP

GABINETE DO CONSELHEIRO
**MARCO AURÉLIO BERTAIOLLI**
(11) 3292-3662 - gcmab@tce.sp.gov.br

Publique-se.

São Paulo, 13 de outubro de 2026.

**Cristiana de Castro Moraes - Presidente**

**Marco Aurélio Bertaiolli – Redator**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: MARCO AURELIO BERTAIOLLI; CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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: 7-1ML5-E872-6QTW-54BP