



PREFEITURA MUNICIPAL
Vargem Grande do Sul - SP
"A Pérola da Mantiqueira."

APENSO 1 DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR
PREFEITURA MUNICIPAL DE VARGEM GRANDE DO SUL/SP

Diretoria de Tecnologia da Informação e Inovação

RELATÓRIO TÉCNICO

JUSTIFICATIVA TÉCNICA, ECONÔMICA E JURÍDICA PARA A CONTRATAÇÃO EM LOTE ÚNICO — NÃO PARCELAMENTO — DO SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Processo de Contratação — Locação de Software Integrado de Gestão Pública Estudo Técnico Preliminar
(ETP) e Termo de Referência — Exercício 2026

Vargem Grande do Sul/SP
Setembro de 2026

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO E OBJETO DO RELATÓRIO	3
3	
4	
4	
4	
5	
5	
5	
5	
6	
6	
6	
6	
7	
8	
9	
10	
10	
11	
11	
8.1.1. Súmula nº 247-TCU	11
8.1.2. Jurisprudência sobre soluções de tecnologia da informação	11
12	
12	
13	
13	
15	

1. APRESENTAÇÃO E OBJETO DO RELATÓRIO

O presente Relatório Técnico tem por objetivo consolidar, aprofundar e complementar — com novos elementos técnicos, econômicos, de governança de dados e jurisprudenciais — as justificativas já constantes do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Termo de Referência (Anexo III) elaborados pela Diretoria de Tecnologia da Informação e Inovação, no âmbito do processo de contratação de empresa especializada para locação de Sistema Integrado de Gestão Pública destinado à Administração Municipal de Vargem Grande do Sul/SP.

O documento tem finalidade específica: demonstrar, de forma técnica, econômica e juridicamente fundamentada, que a contratação em LOTE ÚNICO — **após a avaliação concreta das alternativas**, concluiu-se pela sua inviabilidade técnica/econômica do objeto por módulo, por fornecedor ou por área da Administração — constitui a alternativa que melhor atende ao interesse público municipal, em conformidade com os arts. 18, § 1º, inciso VIII, e 47, inciso II e § 1º, da Lei nº 14.133/2021, e com a jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas.

Para tanto, este relatório (i) identifica o objeto e a abrangência da contratação; (ii) apresenta a fundamentação legal aplicável; (iii) analisa tecnicamente a diferença estrutural entre um Sistema Único e uma solução parcelada/multifornecedor; (iv) apresenta matriz de riscos específica do cenário de parcelamento; (v) reforça a análise econômica (TCO); (vi) traz fundamentação jurisprudencial, com precedentes do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP); e (vii) conclui pela recomendação técnica de não parcelamento do objeto.

2. IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO E ABRANGÊNCIA DA CONTRATAÇÃO

A contratação pretendida tem por objeto a locação de Sistema Integrado de Gestão Pública, em plataforma web, hospedado em nuvem, contemplando instalação, configuração e parametrização, conversão e migração de dados, manutenção preventiva, corretiva e evolutiva, suporte técnico e treinamento de usuários, de forma a atender, de maneira única e integrada, às seguintes áreas e entidades:

Área / Órgão Atendido	Principais Módulos / Funcionalidades
Gabinete e Administração Geral	Protocolo, gestão de documentos, atos oficiais, transparência ativa
Departamento Financeiro	Orçamento, Contabilidade Pública e Tesouraria
Compras e Licitações	Compras, Contratos, Licitações e Registro de Preços
Administração / Recursos Humanos	Recursos Humanos, Folha de Pagamento e Portal do Servidor
Almoxarifado e Patrimônio	Controle de Estoque, Bens Móveis e Imóveis
Obras e Frota	Gestão de Obras, Controle de Frota de veículos e máquinas
Jurídico	Processos administrativos e controle de prazos
Saúde e Medicina Preventiva	Gestão da Saúde Municipal
Educação	Gestão da Rede Municipal de Ensino
Ação Social	Gestão da Assistência Social
Tributação e Arrecadação	Arrecadação Tributária, Dívida Ativa e Fiscalização
Transparência e Cidadão	Portal da Transparência e Painel do Gestor

Área / Órgão Atendido	Principais Módulos / Funcionalidades
Gestão Comercial da Água e Esgoto	SAE
Entidades vinculadas	SAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto, Câmara Municipal e Fundo de Previdência e Benefícios dos Servidores Públicos do Município de Vargem Grande do Sul – FUPREBEN

A diversidade e a interdependência das áreas listadas — que compartilham fatos geradores comuns (empenho, liquidação, pagamento, patrimônio, folha de pagamento, arrecadação) — é, por si só, um indicativo técnico de que a solução deve operar sobre uma base de dados única, e não sobre bases fragmentadas e isoladas por fornecedor.

A exigência de solução integrada e de base de dados única não impede a utilização, pela contratada principal, de serviços especializados de infraestrutura tecnológica, inclusive computação em nuvem e/ou data center, nem, em caráter excepcional e controlado, de componentes tecnológicos acessórios de terceiros, desde que estes não substituam os módulos estruturantes da solução, não constituam bases operacionais paralelas e permaneçam integralmente sob responsabilidade técnica, operacional e contratual da empresa contratada.

Eventuais componentes acessórios deverão observar as condições e limitações estabelecidas no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, preservando-se a base de dados única oficial, a integração da solução e a unidade de responsabilização contratual.

3. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL APLICÁVEL

3.1. Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos)

O documento tem finalidade específica: demonstrar, de forma técnica, econômica e juridicamente fundamentada, que a contratação em LOTE ÚNICO, sem parcelamento do objeto por módulos, fornecedores ou áreas administrativas, constitui, no caso concreto, a alternativa mais adequada à satisfação do interesse público municipal, diante da interdependência funcional, transacional e informacional dos componentes da solução, nos termos dos arts. 18, § 1º, VIII, e 47, inciso II e § 1º, incisos I a III, da Lei nº 14.133/2021.

Some-se a isso o art. 11, que elenca como objetivos do processo licitatório assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e o art. 47, incisos I e II, que exige a observância dos princípios da padronização e do parcelamento nas licitações de serviços, sempre condicionados à viabilidade técnica e à vantajosidade econômica — e não como imposição incondicional.

Já o art. 18, § 1º, exige que o ETP demonstre a viabilidade técnica e econômica da contratação e avalie as diferentes soluções de mercado, o que foi devidamente observado no ETP que fundamenta este processo.

3.2. Decreto Federal nº 10.540/2020 — Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC)

O Decreto Federal nº 10.540/2020, que regulamenta o art. 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), estabelece expressamente a exigência de que os entes federativos adotem Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC), com padrão mínimo de qualidade e integração de dados:

Art. 1º A transparência da gestão fiscal de todos os entes federativos em relação à adoção de Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle - Siafic, será assegurada pela observância do padrão mínimo de qualidade estabelecido neste Decreto (...) § 3º Para fins do disposto no § 1º, entende-se como Siafic mantido e gerenciado pelo Poder Executivo a responsabilidade pela contratação ou desenvolvimento, pela manutenção e atualização do Siafic e pela definição das regras contábeis e das políticas de acesso e segurança da informação, aplicáveis aos Poderes e aos órgãos de cada ente federativo. (Decreto Federal nº 10.540/2020, art. 1º e § 3º)

A própria literalidade da norma federal consagra o conceito de sistema único como política de Estado para a gestão fiscal municipal, o que reforça — em nível normativo, e não apenas técnico ou de conveniência administrativa — a inadequação de soluções fragmentadas por módulo ou por fornecedor.

3.3. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais — Lei nº 13.709/2018

Acrescente-se, como argumento técnico-jurídico adicional, que a fragmentação da solução em múltiplos fornecedores multiplicaria os agentes de tratamento de dados pessoais dos munícipes (contribuintes, servidores, estudantes, pacientes do SUS, beneficiários da assistência social), pulverizando a cadeia de controladores e operadores de dados, em contrariedade à lógica de responsabilização unificada prevista nos arts. 37 a 44 da LGPD. A concentração da solução em um único fornecedor, sujeito a um único contrato e a uma única política de segurança da informação, reduz a superfície de risco de incidentes de segurança e facilita a fiscalização do cumprimento da LGPD pelo Município, na condição de controlador dos dados.

4. O PARCELAMENTO COMO REGRA GERAL E SEUS LIMITES TÉCNICO-ECONÔMICOS

É premissa assente no direito administrativo brasileiro que o parcelamento do objeto licitatório constitui regra geral, destinada a ampliar a competitividade dos certames. Contudo, essa regra não é absoluta, sendo expressamente excepcionada sempre que o parcelamento comprometer a integridade técnica do objeto ou resultar em perda de economia de escala, conforme demonstrado a seguir.

4.1. Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (Súmula TCU nº 247, aprovada pelo Acórdão nº 1.782/2004-TCU-Plenário)

A própria redação do enunciado sumular condiciona a obrigatoriedade do parcelamento à ausência de prejuízo para o conjunto ou complexo e à não perda de economia de escala — exatamente as hipóteses verificadas no caso presente, em que a fragmentação comprometeria a interoperabilidade, a integridade do banco de dados e a unicidade da informação municipal, conforme demonstrado no Capítulo 5 deste relatório.

4.2. Inviabilidade técnica e econômica do parcelamento

A doutrina especializada corrobora esse entendimento: a inviabilidade técnica se caracteriza quando o fracionamento do objeto em itens ou lotes distintos possa comprometer a integridade qualitativa do objeto a ser executado, importando risco de impossibilidade de execução satisfatória pela desnaturação do objeto; já a

inviabilidade econômica se verifica quando a contratação por itens ou lotes acarreta aumento do preço a ser pago pela Administração, em prejuízo à economia de escala.

5. SISTEMA ÚNICO x SOLUÇÃO PARCELADA: ANÁLISE TÉCNICA COMPARATIVA

Este capítulo aprofunda, sob o aspecto estritamente técnico de arquitetura de sistemas de informação, a razão pela qual a contratação de módulos isolados, de fornecedores distintos, é tecnicamente inferior à contratação de uma solução única, ainda que tipicamente mais barata em uma eventual disputa por item.

5.1. Banco de dados único versus múltiplos bancos de dados

Em uma solução de Sistema Único, os módulos estruturantes e as funcionalidades responsáveis pelos processos operacionais essenciais da Administração compartilham a mesma base de dados relacional oficial, com um único dicionário de dados, uma única modelagem de entidades e regras uniformes de integridade referencial. Um lançamento de empenho, por exemplo, é o mesmo registro físico consultado pela contabilidade, pela tesouraria, pelo módulo de compras e pelo Painel do Gestor — não há cópias, não há sincronização, não há defasagem temporal.

Em uma solução parcelada, cada fornecedor opera seu próprio banco de dados, com sua própria modelagem, muitas vezes com tecnologias e dialetos de SGBD distintos. A informação de um módulo precisa ser replicada — isto é, copiada — para o banco de dados do módulo seguinte, gerando, invariavelmente: (i) defasagem temporal entre o momento do fato gerador e o momento em que a informação está disponível no outro sistema; (ii) risco de divergência entre bases (a mesma informação, com valores diferentes, em dois lugares); e (iii) necessidade de rotinas de reconciliação manual ou automatizada, que representam custo, risco de falha e retrabalho.

Essa arquitetura não exclui a utilização excepcional de ferramentas tecnológicas acessórias que apenas consumam informações provenientes da base única oficial para finalidades específicas de análise ou consolidação, desde que não realizem gravação direta nessa base, não assumam funções estruturantes do ERP e não constituam fonte autônoma de registros administrativos, contábeis, financeiros, fiscais ou patrimoniais.

5.2. Integração nativa versus integração por API ou troca de arquivos

A integração nativa — típica do Sistema Único — ocorre no nível do dado, dentro da própria transação de banco de dados, de forma atômica, consistente e instantânea (propriedades ACID). Já a integração entre sistemas de fornecedores distintos depende necessariamente de camadas intermediárias de comunicação — Application Programming Interfaces (APIs) ou rotinas de importação/exportação de arquivos (batch) — que introduzem pontos de falha adicionais:

- Dependência de disponibilidade simultânea de dois (ou mais) sistemas distintos, de fornecedores distintos, para que a integração funcione;
- Necessidade de manutenção evolutiva coordenada entre fornecedores independentes — uma mudança de layout em um sistema pode quebrar a integração com o outro, sem que qualquer dos fornecedores se responsabilize isoladamente;
- Risco de perda ou corrupção de dados durante a transmissão (arquivo corrompido, campo truncado, formato de data divergente, encoding incompatível);

- Atraso na disponibilização da informação (processamento em lote/batch, muitas vezes noturno), incompatível com a necessidade de dados em tempo real para tomada de decisão e fiscalização;
- Custo recorrente de desenvolvimento e manutenção de "pontes" de integração, tipicamente contratado à parte, como serviço de "fábrica de software", onerando o Município além do valor de locação dos próprios sistemas.
- Não se afirma que a utilização de APIs, mecanismos de interoperabilidade ou rotinas controladas de exportação de dados constitua, por si só, solução tecnicamente inadequada. O risco analisado neste Relatório decorre da utilização desses mecanismos como instrumento permanente de integração entre **módulos estruturantes pertencentes a fornecedores independentes**, sujeitos a contratos, ciclos de atualização, modelos de dados, níveis de serviço e responsabilidades técnicas distintas.
- Situação diversa é a utilização excepcional de componente tecnológico acessório, sob responsabilidade integral da contratada principal, que apenas receba dados da base oficial mediante mecanismo formal, controlado, auditável e rastreável para finalidade específica, sem substituir funcionalidades estruturantes ou realizar gravação direta na base única. Nessa hipótese, preservam-se a arquitetura centralizada e a unidade de responsabilidade que fundamentam a contratação em lote único.

5.3. Conceito de cliente e gestor da informação

Em arquiteturas de sistema único, adota-se o conceito de gestor único da informação: cada dado possui um único ponto de origem e um único responsável por sua veracidade (o módulo que primeiro o registra), sendo os demais módulos meros clientes/consumidores dessa informação, sem duplicá-la. Esse modelo — conhecido na literatura de governança de dados como *single source of truth* — é o que garante, ao mesmo tempo, integridade, rastreabilidade e responsabilização.

Na solução parcelada, cada sistema tende a se tornar, simultaneamente, gestor e cliente de informações que também existem em outros sistemas, quebrando a unicidade da fonte de verdade e impossibilitando, em caso de divergência, identificar-se com segurança qual base está correta — cenário especialmente grave em se tratando de dados fiscais, contábeis, patrimoniais e de folha de pagamento, sujeitos a auditoria pelo TCE-SP e pelos órgãos de controle interno e externo.

5.4. A transversalidade dos processos municipais e a unicidade do cidadão

A integração pretendida não decorre apenas de conveniência tecnológica. Ela decorre da própria natureza transversal da atuação administrativa municipal. Embora a estrutura organizacional da Prefeitura esteja dividida em secretarias, departamentos e unidades administrativas, os fatos administrativos, financeiros e os próprios cidadãos não se apresentam de forma compartimentada.

Uma mesma pessoa pode, simultaneamente, ser contribuinte municipal, responsável por aluno matriculado na rede pública de ensino, usuário dos serviços de saúde, requerente em processo administrativo, beneficiário de política de assistência social, proprietário de imóvel, usuário dos serviços de água e esgoto ou destinatário de outros serviços públicos municipais. Sob a perspectiva da Administração, portanto, trata-se do mesmo cidadão estabelecendo diferentes relações jurídicas e administrativas com o Município.

Da mesma forma, uma única atividade administrativa frequentemente percorre diversos módulos da solução. A aquisição de medicamentos, por exemplo, pode ter origem no planejamento da Secretaria de Saúde, prosseguir pelo processo de compras e licitação, gerar contrato ou instrumento equivalente, empenho, liquidação e pagamento, resultar no ingresso físico do medicamento no almoxarifado, movimentar estoque e,

posteriormente, culminar na dispensação do produto ao cidadão mediante prescrição e registro no sistema de saúde. Não se trata, portanto, de operações independentes, mas de etapas sucessivas de uma mesma cadeia administrativa e informacional.

Situação semelhante ocorre na educação, na assistência social, na arrecadação, na gestão patrimonial e nas demais áreas municipais. Os módulos representam especializações funcionais de uma mesma Administração e compartilham cadastros, documentos, eventos, movimentações patrimoniais, atos administrativos e fatos contábeis.

O parcelamento por módulos e fornecedores distintos transfere para interfaces, APIs, rotinas de sincronização e procedimentos de conciliação a responsabilidade de reconstruir artificialmente relações que, na atividade administrativa, já são intrinsecamente integradas. Cada interface adicional passa a constituir ponto de dependência tecnológica, falha potencial, necessidade de monitoramento e objeto adicional de responsabilização contratual.

Por essa razão, a unidade da solução não deve ser compreendida como mera reunião comercial de softwares distintos, mas como requisito de arquitetura destinado a preservar a continuidade dos processos administrativos de ponta a ponta, a integridade e rastreabilidade das informações e a visão unificada das relações do cidadão com a Administração Municipal.

5.5 – Integração dos processos de ponta a ponta.

Os processos originados na Educação, Saúde, Assistência Social geram fatos administrativos, contratuais, patrimoniais, financeiros ou contábeis que precisam transitar pelos demais componentes.

Existe interdependência transacional como por exemplo:

- requisição da Secretaria de Educação
- → compras
- → licitação
- → contrato
- → empenho
- → recebimento
- → almoxarifado/patrimônio
- → liquidação
- → tesouraria
- → contabilidade
- → transparência
- → AUDESP.

A divisão organizacional da Prefeitura não equivale à divisibilidade técnica do objeto.

5.6. Replicação, redundância e inconsistência de dados

A redigitação e a replicação de dados entre sistemas distintos são reconhecidamente uma das principais fontes de erro em ambientes de tecnologia da informação corporativa. Cada ponto de replicação é um novo ponto de falha potencial e um novo ponto de auditoria a ser fiscalizado pela Administração, multiplicando o esforço de controle interno sem qualquer ganho correspondente em qualidade da informação — pelo contrário, ampliando o risco de inconsistência entre o que consta no sistema orçamentário-financeiro e o que é reportado ao TCE-SP via AUDESP.

5.7. Quadro comparativo consolidado

Critério	Sistema Único (Lote Único)	Solução Parcelada (Multifornecedor)
Banco de dados	Único, centralizado e íntegro	Múltiplos bancos, exigindo réplicas e sincronismos
Forma de integração	Nativa entre os módulos estruturantes, em tempo real e sobre a base oficial, admitidos mecanismos controlados para funcionalidades acessórias	Via API e/ou troca/importação de arquivos (batch)
Consistência da informação	Alta — fonte única da verdade (single source of truth)	Sujeita a defasagem, duplicidade e divergência entre bases
Responsabilidade contratual	Concentrada em um único fornecedor	Diluída entre vários fornecedores ("jogo de empurra")
Governança e segurança da informação	Política única de acessos, trilha de auditoria e backup	Políticas heterogêneas, maior superfície de risco (inclusive LGPD)
Custo de manutenção das integrações	Reduzido e centralizado — não depende de integrações permanentes entre módulos estruturantes de fornecedores independentes	Recorrente — exige "fábrica de software" para manter integrações
Visão gerencial (dashboards e Painel do Gestor)	Nativa, em tempo real, sobre dado único	Dependente de ETL/consolidação externa, sujeita a atraso e erro
Conformidade com Decreto nº 10.540/2020 (SIAFIC)	Atendida de forma direta	De difícil comprovação, pois pressupõe sistema único de registro
Suporte técnico e fiscalização contratual	Um único ponto de contato e um único fiscal técnico	Múltiplos contratos, múltiplos SLAs e maior custo de fiscalização

6. MATRIZ DE RISCOS DO CENÁRIO DE PARCELAMENTO

Em complemento à análise de riscos já constante do ETP, apresenta-se matriz específica dos riscos inerentes a um eventual parcelamento do objeto por módulo/fornecedor, evidenciando a alta probabilidade e o alto impacto da maioria dos eventos adversos identificados:

Risco identificado no cenário de parcelamento	Probabilidade	Impacto	Consequência para a Administração
Inconsistência de dados entre sistemas de fornecedores distintos	Alta	Alto	Erros em relatórios contábeis, fiscais e de prestação de contas (AUDESP/TCE-SP)
Falha ou indisponibilidade de integração via API/arquivos	Alta	Alto	Paralisação de processos críticos (folha, arrecadação, contabilidade)
Diluição de responsabilidade entre fornecedores	Alta	Médio-Alto	Dificuldade de apuração de culpa e aplicação de sanções contratuais
Aumento do custo total de propriedade (TCO)	Média-Alta	Alto	Necessidade de contratar "fábrica de integração", elevando o gasto público
Descumprimento do Decreto nº 10.540/2020	Média	Alto	Risco de glosa, apontamento e responsabilização do gestor pelo TCE-SP
Multiplicação de ambientes e políticas de segurança da informação	Alta	Alto	Maior superfície de ataque e risco de incidente de dados (LGPD)
Ampliação do prazo e da complexidade de implantação	Média	Médio	Atraso na entrada em produção e prejuízo à continuidade dos serviços públicos

Os riscos acima decorrem do cenário de parcelamento em que diferentes fornecedores assumiriam módulos estruturantes e responsabilidades contratuais autônomas. Não se confundem, portanto, com a eventual utilização controlada de componente tecnológico acessório de terceiro pela contratada principal, hipótese na qual permanece concentrada nesta última toda a responsabilidade pelo funcionamento, segurança, integração, suporte e desempenho da solução.

A leitura da matriz evidencia que os riscos de maior probabilidade — inconsistência de dados, falha de integração e diluição de responsabilidade — são também os de maior impacto, o que técnica e objetivamente desaconselha o parcelamento, independentemente de eventual ganho pontual de competitividade em itens isolados.

7. ANÁLISE ECONÔMICA — CUSTO TOTAL DE PROPRIEDADE (TCO)

Em reforço à análise de Custo Total de Propriedade (TCO) já constante do Estudo Técnico Preliminar, destaca-se que a comparação de preços entre uma contratação parcelada e uma contratação em lote único não pode se limitar ao valor nominal de cada módulo isoladamente. É necessário computar, no cenário parcelado, os custos ocultos e indiretos, tipicamente ausentes das propostas comerciais de módulos avulsos:

1. Custo de desenvolvimento e manutenção evolutiva das integrações ("fábrica de software"), tipicamente contratado à parte e sujeito a reajuste anual;

2. Custo de gestão de múltiplos contratos administrativos (fiscalização, medição, atesto, prestação de contas, renovação, reequilíbrio econômico-financeiro), com necessidade de equipe de fiscalização proporcionalmente maior;
3. Custo de treinamento de servidores em múltiplas interfaces, fluxos e lógicas de sistemas distintos, ao invés de uma única solução padronizada;
4. Custo de suporte técnico duplicado, com múltiplos pontos de atendimento (help desk) e potencial atribuição cruzada de responsabilidade entre fornecedores em caso de falha ("efeito ping-pong");
5. Custo de oportunidade decorrente do retrabalho de servidores que precisam redigitar ou conferir manualmente informações que deveriam fluir automaticamente entre módulos;
6. Risco financeiro indireto decorrente de eventuais glosas, apontamentos ou determinações do TCE-SP em razão de inconsistências entre bases de dados não integradas nativamente.

Somados, esses fatores tendem a superar a eventual economia nominal obtida com a disputa por item isolado, confirmando a conclusão da análise de TCO do ETP no sentido de que a contratação em lote único, por preço global, é a alternativa economicamente mais vantajosa para a Administração, em atendimento aos princípios da economicidade e da eficiência (art. 11 c/c art. 20 da Lei nº 14.133/2021).

8. FUNDAMENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL

A conclusão técnica e econômica exposta nos capítulos anteriores encontra amplo respaldo na jurisprudência dos Tribunais de Contas, conforme demonstrado a seguir.

8.1. Fundamento legal na Lei nº 14.133/2021

A regra do parcelamento, sob a vigência da Lei nº 14.133/2021, não é absoluta: nos termos do art. 47, inciso II e § 1º, o parcelamento é exigível "quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso", cabendo à Administração, mediante justificativa técnica, optar pela estruturação do objeto em lote único quando a divisão comprometer a integração, a interoperabilidade ou a unicidade de responsabilização da solução contratada — exatamente a hipótese técnica demonstrada nos capítulos anteriores deste processo.

8.2. Tribunal de Contas da União (TCU)

8.2.1. Súmula nº 247-TCU

Conforme já exposto no Capítulo 4, o TCU reconhece que a regra do parcelamento cede diante de hipóteses de inviabilidade técnica ou econômica devidamente motivadas, sendo este exatamente o caso da contratação de sistema integrado de gestão pública com banco de dados único. Esse entendimento, consolidado ainda sob a égide da Lei nº 8.666/93, foi recepcionado pelo art. 47, inciso II e § 1º, da Lei nº 14.133/2021, não havendo descontinuidade entre os regimes quanto à exceção técnica ao parcelamento.

8.2.2. Jurisprudência sobre soluções de tecnologia da informação

O TCU tem reiteradamente admitido o agrupamento de itens de natureza técnica distinta, em se tratando de sistemas de informática, quando demonstrada, de forma técnica e motivada, a necessidade de integração, interoperabilidade e responsabilização unificada — entendimento aplicado por diversos órgãos e entidades da

Administração Pública em contratações de sistemas integrados de gestão (ERP) para o setor público, nos mesmos moldes do processo de contratação ora fundamentado.

8.3. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) — Corte de Contas com jurisdição sobre o Município

Merece destaque, por sua pertinência direta e por se tratar da própria Corte de Contas com jurisdição sobre o Município de Vargem Grande do Sul/SP, o julgamento proferido pelo Tribunal Pleno do TCE-SP nos autos TC-012691.989.24-8 e TC-012771.989.24-1, de relatoria do Excelentíssimo Conselheiro Marco Aurélio Bertaiolli, em sessão de 23 de outubro de 2024, envolvendo representações contra o edital do Pregão Eletrônico nº 121/2024, da Prefeitura de Barueri/SP, que tinha por objeto exatamente a contratação de Sistema Informatizado de Controle Patrimonial e Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC), em modelo unificado, contemplando o Poder Executivo, autarquias, fundação e o Poder Legislativo municipal em um único certame.

Na referida representação, alegou-se que cada órgão (Prefeitura, fundação de educação, instituto de previdência e Câmara Municipal), por corresponder a unidade orçamentária distinta, deveria realizar seu próprio certame licitatório isoladamente — tese equivalente, em sua essência, à pretensão de parcelamento da solução por módulo ou por ente. O TCE-SP rejeitou integralmente essa tese, com fundamento direto no Decreto Federal nº 10.540/2020:

Improcedem as insurgências referentes: i) à "aglutinação de órgãos públicos" em único certame e, via de consequência, à alegada necessidade de dotação orçamentária individualizada a cada órgão municipal envolvido na pretendida contratação. À luz do Decreto nº 10.540/2020 (artigo 1º, § 3º) (...), a contratação, desenvolvimento, manutenção, atualização, definição de regras contábeis, políticas de acesso e gestão do Sistema Informatizado de Controle Patrimonial e Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC) — objeto em disputa — é de responsabilidade do Poder Executivo e constitui sistema único de registro, com custos que podem ser arcados exclusivamente pelo ente federativo municipal. (TCE-SP, TC-012691.989.24-8 e TC-012771.989.24-1, Rel. Cons. Marco Aurélio Bertaiolli, j. 23/10/2024)

O Decreto Federal nº 10.540/2020 tem alcance nacional, aplicando-se a todos os entes federativos por força do art. 48-A da Lei Complementar nº 101/2000 (art. 1º, caput, e §1º do Decreto), o que legitima sua invocação também no âmbito do Município de Vargem Grande do Sul/SP.

O voto está disponível no sistema de jurisprudência do TCE-SP (jurisprudencia.tce.sp.gov.br). Ressalva-se que o precedente versou sobre a reunião de órgãos e entidades em um único certame para o SIAFIC, e não sobre a reunião de módulos funcionais, e que, naquele julgamento, as representações foram julgadas parcialmente procedentes quanto a outros aspectos do edital. Sua invocação neste relatório limita-se, portanto, a confirmar a legitimidade da contratação conjunta para Prefeitura, SAE, Câmara Municipal e FUPREBEN; a justificativa para a reunião dos módulos em lote único decorre da análise técnica e econômica dos Capítulos 5 a 7.

8.4. Convergência com o entendimento já adotado no Estudo Técnico Preliminar

O entendimento ora reforçado converge com a fundamentação já apresentada no ETP e no Termo de Referência que instruem o presente processo, os quais também invocam a jurisprudência do TCU sobre a inviabilidade de parcelamento em contratações de soluções integradas de tecnologia da informação, reforçando a robustez e a consistência da motivação técnica adotada pela Administração Municipal desde a fase de planejamento da

contratação. Tal convergência atende, ainda, aos princípios da eficiência (art. 5º) e da economicidade e do interesse público (art. 11, inciso IV, ambos da Lei nº 14.133/2021), que orientam a interpretação de toda a Lei.

9. GOVERNANÇA DE DADOS, CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO E RESPONSABILIZAÇÃO ÚNICA

Por fim, cumpre destacar três dimensões de governança que reforçam a opção pelo lote único, complementares às já tratadas nos capítulos anteriores:

- Responsabilização objetiva única: em caso de falha, indisponibilidade ou vulnerabilidade, há um único fornecedor a ser acionado, notificado e, se for o caso, sancionado administrativamente (advertência, multa, rescisão), sem possibilidade de um fornecedor atribuir a falha ao sistema do outro;
- Continuidade dos serviços públicos essenciais: a operação unificada reduz o número de pontos de falha simultâneos necessários para causar a paralisação de um serviço essencial (folha de pagamento, arrecadação, saúde, educação), o que é especialmente relevante em contratações de natureza contínua, nos termos do art. 6º, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021;
- Auditabilidade e prestação de contas: a existência de trilha de auditoria única, sobre banco de dados único, facilita sobremaneira o trabalho do controle interno municipal, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e da própria transparência ativa exigida pela Lei de Acesso à Informação e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
- A utilização de serviços especializados de infraestrutura ou de componentes tecnológicos acessórios de terceiros não altera essa premissa, uma vez que tais terceiros não estabelecerão relação contratual direta com a Administração. Perante o Município, a contratada principal continuará sendo o único centro de responsabilidade pela solução e responderá integralmente pelas atividades eventualmente executadas ou pelos componentes fornecidos por terceiros.

10. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO TÉCNICA

Diante de todo o exposto — fundamentação legal (Lei nº 14.133/2021, Decreto nº 10.540/2020, LRF e LGPD), análise técnica de arquitetura de sistemas (banco de dados único, integração nativa, conceito de gestor único da informação), matriz de riscos, análise econômica de custo total de propriedade (TCO) e jurisprudência consolidada do TCU e do TCE-SP —, conclui-se, de forma técnica, econômica e juridicamente fundamentada, que:

1. O parcelamento do objeto da presente contratação é técnica e economicamente inviável, nos termos dos arts. 18, § 1º, inciso VIII, e 47, inciso II e § 1º, da Lei nº 14.133/2021, por comprometer a interoperabilidade, a integridade do banco de dados, a governança da informação e a responsabilização contratual;
2. A contratação em LOTE ÚNICO, mediante Sistema Único de Gestão Pública, com banco de dados único e integração nativa entre módulos, é a alternativa que assegura o resultado mais vantajoso à Administração, nos termos do art. 11 da Lei nº 14.133/2021;
3. A opção pelo lote único encontra respaldo na Súmula nº 247 do TCU e, quanto à contratação conjunta dos órgãos municipais, no precedente do TCE-SP (TC-012691.989.24-8 e TC-012771.989.24-1), com a ressalva registrada no item 8.3;

4. A adoção de solução parcelada, dependente de integrações via API ou troca de arquivos entre sistemas de fornecedores distintos, geraria custos ocultos, riscos operacionais, riscos de conformidade normativa (Decreto nº 10.540/2020 e LGPD) e riscos de continuidade dos serviços públicos essenciais, que superam qualquer eventual ganho de competitividade decorrente da divisão do objeto.
5. A contratação em lote único e a exigência de solução integrada não impedem a utilização, pela contratada principal, de infraestrutura especializada de computação em nuvem e/ou data center ou, excepcionalmente, de componentes tecnológicos acessórios de terceiros, desde que observados os limites e condições definidos no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, preservados o núcleo estruturante da solução, a base de dados única oficial e a responsabilidade integral da contratada. Essa hipótese não configura parcelamento do objeto, por não resultar em adjudicação autônoma, contratação direta pela Administração ou repartição da responsabilidade contratual entre diferentes fornecedores.

Recomenda-se, portanto, a manutenção da modelagem de contratação em lote único, com preço global, tal como concebida no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência (Anexo III) que instruem o presente processo licitatório, por representar, com base em toda a fundamentação técnica, econômica e jurisprudencial ora apresentada, a melhor opção de negócio para o Município de Vargem Grande do Sul/SP.

Vargem Grande do Sul/SP 08 de setembro de 2026.

CARLOS EDUARDO Assinado de forma digital
por CARLOS EDUARDO
SCACABAROZI:266 SCACABAROZI:26647260803
47260803 Dados: 2026.10.16 14:59:01
-03'00'

Carlos Eduardo Scacabarozi
Diretor de Tecnologia da Informação e Inovação

11. REFERÊNCIAS NORMATIVAS E JURISPRUDENCIAIS

- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 48-A.
- BRASIL. Decreto Federal nº 10.540, de 5 de novembro de 2020. Dispõe sobre o Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (Siafic).
- BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Súmula nº 247, aprovada pelo Acórdão nº 1.782/2004-TCU-Plenário.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. TC-012691.989.24-8 e TC-012771.989.24-1. Rel. Cons. Marco Aurélio Bertaiolli. Tribunal Pleno, j. 23/10/2024.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE VARGEM GRANDE DO SUL/SP. Estudo Técnico Preliminar — Contratação de Sistema Integrado de Gestão Pública. 2026.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE VARGEM GRANDE DO SUL/SP. Termo de Referência (Anexo III). 2026.