



EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ref.: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 28/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 104992/2026

Prefeitura de Hortolândia

DECISIUM SOLUCOES EM NEGOCIOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n. 28.982.139/0001-05, com endereço na Rua Raphael Dias da Silva, 75, sala 605, PAVMTO 06 – Parque Campolim, Sorocaba - SP, 18048-120, por seu representante legal Adriano Ribeiro da Silva, advogado devidamente inscrito na OAB/SP sob o n. 288.485, vem à presença de V. Sa., apresentar **REPRESENTAÇÃO** ao edital, promovido pela **PREFEITURA DE HORTOLÂNDIA**, nos termos que passa a expor:

1 – BREVE SÍNTESE FÁTICA

A Prefeitura de Hortolândia publicou o edital de licitação na modalidade pregão eletrônico, sob o nº 28/2026, tendo como objeto a contratação de empresa para licenciamento de uso de softwares de gestão pública para a área de recursos humanos, com abertura programada para o dia 19/03/2026, às 08h30m.

A Representante, ao analisar o referido edital e examinar as condições de participação exigidas no pregão, observou ilegalidades e irregularidades na forma de execução dos serviços a serem prestados, que traz insegurança contratual, dificulta um claro entendimento e, por conseguinte, prejudica a concorrência.

Sendo assim, promove a presente REPRESENTAÇÃO, para **pleitear a determinação de suspensão para alteração do edital para que ocorram os devidos ajustes**, calcada nos elementos que seguem, todos indicadores de evidente e manifesta ilegalidade, o que será demonstrado a seguir.

2 – DO MÉRITO

A Lei de Licitações estabelece os princípios básicos do processo licitatório, deixando muito claro que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da



isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

É certo que, quanto maior o número de licitantes, melhor é para a administração, pois desta forma se poderá alcançar a melhor proposta possível naquele momento para o órgão, tanto em termos de qualidade quanto em preço. Sendo assim, deve garantir a Administração Pública que todos os documentos necessários a comprovação da correta execução dos serviços, foram requeridas durante o procedimento licitatório.

Conforme o art. 37 da Constituição Federal, a Administração Pública deve ser regida pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, dentre outros e, como é sabido, podem participar de todo e qualquer certame licitatório quaisquer licitantes interessados que **comproven** possuir os requisitos de qualificação e cujo objeto social da empresa, expresso no estatuto ou contrato social, especifique ramo de atividade compatível com o objeto da licitação.

As exigências não podem ultrapassar os limites da razoabilidade e estabelecer cláusulas desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo. Devem restringir-se apenas ao necessário para o cumprimento do objeto licitado. De igual modo, o termo de referência deve conter clara definição quanto à execução dos serviços a serem prestados, para que seja possível que se entenda o que de fato o futuro prestador deve fazer/o serviço que deve prestar, para que seja possível a participação do maior número de concorrentes.

Sendo assim, para que se possa atender ao princípio da licitação como forma a garantir que a contratada possua aptidão mínima para a realização dos serviços licitados perante a Administração Pública, devemos observar os termos lei.

Ora, não basta um perfeito procedimento administrativo ancorado no princípio da isonomia e da mais ampla competitividade para que se tenha um certame licitatório eficiente. Ao contrário, o imperioso é que a proposta seja a mais vantajosa para a Administração dentro do que ela deseja contratar.



3- DAS ILEGALIDADES DO EDITAL

3.1 – DA INSEGURANÇA QUANTO AO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO

Inicialmente, o edital informa que a vigência do contrato resultante do pregão será de 24 (vinte e quatro) meses. Nesse passo, o item 8.1 define que o valor estimado da contratação é de R\$ 98.604,86 (noventa e oito mil seiscentos e quatro reais e oitenta e seis centavos).

8.1 Para estimativa do preço referencial, foi utilizado o contrato vigente nº 329/2022 com a empresa Prescon Informática Assessoria Ltda, resultando no valor estimado de R\$ 98.604,86.

Esse valor estimado seria mensal, ou para 12 meses, ou para 24 meses? O edital não traz essa informação, que é básica e deve ser clara.

Como se não bastasse, para piorar, a nosso ver há uma certa confusão nas informações trazidas no edital que dificultam o correto entendimento acerca do valor estimado da contratação, senão vejamos.

O item 4.13.1 do edital, que trata da garantia da proposta, exige que eventuais interessadas em participar do certame deverão apresentar garantia de proposta no valor equivalente a 1% do valor estimado para 12 meses de contratação, informando que esse valor é de R\$ 18.352,21 (dezoito mil trezentos e cinquenta e dois reais e vinte e um centavos). Logo, se considerarmos essa informação, podemos deduzir então que o valor estimado da contratação seria de R\$ 1.835.221,00 (um milhão oitocentos e trinta e cinco mil duzentos e vinte e um reais).

Portanto, as informações contidas no item 4.13.1 do edital conflitam diretamente com o valor estimado informado no item 8.1, colacionado neste tópico, acima.

O valor estimado da contratação não é apresentado de forma clara e direta no Edital. Ademais, não é possível identificar o valor estimado para cada módulo e cada fase de implantação, por exemplo.

Com base nisso, não se sabe ao certo qual o valor estimado da licitação. Como o



edital não traz uma planilha com os valores estimados para cada módulo, não é possível que se tenha certeza de qual valor é o estimado para a licitação.

Tal prática fere os princípios da transparência e da publicidade, na medida em que impede os licitantes de verificar a compatibilidade entre o preço máximo aceitável e os custos efetivos de implantação, migração, treinamento, licenciamento e suporte dos sistemas, para cada um dos módulos.

Sendo assim, não se sabe ao certo o valor estimado da contratação, devendo ocorrer a retificação do edital para, ou constar o valor correto da contratação, ou corrigir o valor do depósito garantia.

3.2 – DA ATUALIZAÇÃO LEGAL OBRIGATÓRIA DOS SISTEMAS

As atualizações do sistema decorrentes de alterações na legislação federal, estadual e municipal deverão estar obrigatoriamente incluídas no preço do licenciamento, sem a cobrança de qualquer valor adicional à Administração. Porém, o edital é omissivo nesse ponto, nada prevendo acerca da atualização de versões do sistema.

Vejam, o edital é omissivo ao deixar de mencionar que todas as atualizações não trarão custo ao município.

Entendemos aqui que o sistema que se almeja contratar não terá atualização, podendo ficar obsoleto com o tempo, ao passo que, dada essa lacuna, a contratada, se solicitada a realização de atualização do sistema, poderá cobrar um valor adicional para o serviço que é sua obrigação fazer e fatalmente ocasionaria no aumento do valor contratual, trazendo prejuízo ao erário.

Destarte, a atualização no sistema deve ocorrer sempre que necessário, não importando em mais ônus à administração. Esse é um ponto importantíssimo e que precisa ser alterado, fazendo constar que é obrigação da contratada a atualização do sistema em virtude de alterações na Legislação (Federal, Estadual e Municipal), para que seja alcançado o interesse público.

Ademais, o edital não traz em sua minuta contratual essa obrigação, não localizamos qualquer menção acerca disso, devendo ser alterada a minuta do edital.



Importante trazer à discussão que o edital contém omissões que estão ligadas diretamente ao interesse público, pois a prefeitura vai pagar cada vez mais caro por atualizações que devem estar previstas no termo de referência como obrigatórias.

Trata-se de questão grave, pois os sistemas de gestão pública estão intrinsecamente vinculados a normas em constante mutação, especialmente nas áreas contábil, fiscal, orçamentária, tributária e de pessoal. A autorização para que seja aditivado o contrato para acrescentar valor por conta de atualização no sistema, cria insegurança jurídica ao município e permite interpretações que podem resultar na interrupção do atendimento às exigências legais por parte da Administração.

Essa previsão compromete o interesse público, podendo gerar custos adicionais futuros não previstos inicialmente, em afronta ao princípio da economicidade.

3.3 – DA IRREGULARIDADE NA DEFINIÇÃO DAS HORAS DE SUPORTE DURANTE E APÓS A IMPLANTAÇÃO

O Edital prevê no item 3.8.1 que *a Contratada deverá durante o período da implantação de 180 (cento e oitenta) dias, sem custos para a Contratante, disponibilizar na Prefeitura/DGP, 1 (um) analista técnico, no horário das 8 às 17 horas para saneamento de dúvidas e soluções de eventuais problemas técnicos do sistema no período da implantação.*

As entidades contratantes são a Prefeitura Municipal e a Câmara Municipal, porém, só é previsto que a Contratada disponibilize profissional para a Prefeitura durante o período de implantação para a Prefeitura. Como ficará o suporte técnico para a Câmara Municipal, não haverá?

Ademais, para quais dias da semana o analista técnico deverá ser disponibilizado? Qual as atribuições técnicas desses profissionais? Qual a qualificação técnica exigida desses profissionais? Onde atuarão? Em que áreas atuarão? O edital carece de informação.

Não sendo tudo, o edital no item 3.7.1 informa que *deverá ser previsto, durante a vigência do contrato, 700 horas técnicas para manutenções evolutivas dos sistemas contratados.* Essas



horas técnicas são para suporte presencial ou remoto? Não haverá suporte para manutenção corretiva do sistema, somente ocorrerá manutenções evolutivas?

Destarte, não há definição de como se dará a prestação de serviços pós-implantação para os órgãos como a Prefeitura Municipal e a Câmara Municipal.

Tal omissão inviabiliza a adequada composição de custos pelas licitantes e gera incerteza quanto à real extensão das obrigações contratuais.

O edital carece de informações básicas e deve ser corrigido!

3.4 – DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO FORMAL DE MANUTENÇÃO CORRETIVA

O instrumento convocatório também é omissivo quanto à obrigação clara e expressa da empresa contratada de realizar a manutenção corretiva do sistema em caso de falhas, erros, inconsistências ou indisponibilidades técnicas.

Embora haja referência genérica a suporte técnico, inexistente previsão objetiva de correção de falhas estruturais do software, tampouco definição de prazos máximos para solução de incidentes. Isso expõe o Município ao risco de paralisação de sistemas essenciais, como contabilidade, folha de pagamento, arrecadação, protocolos, compras públicas e demais áreas sensíveis da Administração.

3.5 – DA INEXISTÊNCIA DE ACORDO DE NÍVEL DE SERVIÇO (SLA) E DE PENALIDADES

O edital não determina um acordo do nível do serviço, bem como não especifica penalidades a ela vinculadas, para o caso de ocorrer descumprimentos. Será aceito qualquer sistema, funcionando de qualquer maneira, sem que se tenha um parâmetro de qualidade para exigir do fornecedor minimamente que atenda a este padrão?

Outro vício substancial do certame é a inexistência de Acordo de Nível de Serviço (SLA), com definição objetiva de:

- tempos máximos para atendimento;
- prazos para solução de incidentes;



- níveis mínimos de disponibilidade dos sistemas;
- métricas de desempenho técnico.

Além disso, ao não prever penalidades específicas relacionadas ao eventual descumprimento de níveis mínimos de desempenho, impede qualquer controle efetivo da qualidade dos serviços prestados e enfraquece o poder fiscalizatório da Administração.

A ausência de SLA transforma a contratação em instrumento de extrema fragilidade operacional, sem qualquer garantia concreta de continuidade, eficiência ou estabilidade dos serviços.

3.6 - DA PROVA DE CONCEITO

A prova de conceito é trazida no item 10 do edital, informando no item 10.5.1 *que A data da apresentação será informada pela pregoeira, no chat, após a comunicação no chat da aprovação dos documentos de habilitação, e ocorrerá em um intervalo mínimo 8 (oito) dias úteis após sua convocação*, e no item 10.6 *que os equipamentos necessários para a demonstração (Computador, Notebook e etc.) deverão ser providenciados e levados pela licitante, bem como o seu acesso à internet não será fornecido pela prefeitura.*

Quanto ao prazo, necessário que se fixe prazo certo e razoável para a demonstração, pois entendemos que o mencionado prazo gera incertezas sobre o momento de sua realização, sem contar que o item não está bem escrito, gerando dúvidas.

Nesse ponto, não há informação acerca do local que ocorrerá a prova de conceito/apresentação do sistema. Será online ou presencial? Se presencial, o espaço será cedido pela Prefeitura/Câmara, ou deverá ser providenciado pela Arrematante? A demonstração para a Prefeitura e para a Câmara Municipal será no mesmo local?

É importante que se tenha tudo alinhado e esteja tudo muito claro, pois em que pese se entenda que a contratação desse tipo de software é simples, de produtos de prateleira, na prática isso não é bem assim, porque cada sistema tem a sua peculiaridade e cada prefeitura e ente público trabalha de forma diferente, então, por menor que seja, é necessário que se tenha adaptações, até para que seja possível atender às funcionalidades específicas de cada município.



No mais, a Prova de Conceito está em divergência com as diretrizes do TCE/SP.

O item 10.10 do edital, em sua parte final, traz que *os itens estabelecidos como obrigatórios, que devem ser atendidos durante a demonstração prática, são aqueles assim denominados conforme a tabela do Termo de Referência e corresponde à aproximadamente 60% do total de itens ali descritos*, porém, se considerarmos os itens obrigatório, vemos que o percentual é bem maior, chegando próximo e 70%, conforme tabela demonstrada abaixo:

ITEM	ITENS OBRIGATÓRIOS	PERCENTUAL CORRESPONDENTE
Requisitos Tecnológicos	21	67,70%
Recursos Humanos	66	68,75%
Compras	103	70%
Patrimônio	53	68,83%
Almoxarifado	31	67,39%
TRansparência	30	69,76%

Portanto, o percentual correspondente do total de itens não é de 60%, mas sim de quase de 70%. Portanto, deve ser alterado os itens obrigatórios, para que seja reduzido para a quantidade informada, que é de 60%.

Sendo assim, deve ser revisto o edital para (i) especificar claramente o prazo para início da apresentação, (ii) definir o local da realização da apresentação, (iii) se a demonstração para a prefeitura e câmara ocorrerá no mesmo local e, por fim (iv) que a quantidade de itens obrigatórios seja equivalente ao percentual informado (60%).

3.7 - DA MIGRAÇÃO DE DADOS

O TR identifica que o volume de dados estimado para migração é de 100GB, porém, ausente a estimativa discriminada para a Prefeitura e Câmara. Ou seja, não se sabe ao certo o volume de dados para cada um dos órgãos.

Nesse passo, é necessário discriminar a quantidade de dados para migração separadamente, ou seja, é necessário que se tenha a quantidade de dados para cada um dos órgãos,



pois os tipos de dados e módulos são diferentes para cada órgão. Para determinar o custo, é necessário que se tenha essas informações, sob pena de uma precificação errada.

A unificação dessas bases pode ser um desafio maior que a migração prevista, onde os aplicativos de uso rotineiro na administração pública não são conhecidos e as informações de tamanho e tipo de banco de dados não foram informadas; pois, sequer os objetivos dos sistemas que geraram esses bancos foram informados, o que pode demandar apenas inclusão incremental em cadastros básicos, ou demandar o desenvolvimento de processos para gerenciar a base única integrada.

Também, não foi disponibilizado o dicionário de dados, não sendo possível a realização da migração dos dados.

Ademais, em nossa visão, pode haver um possível direcionamento do edital, pois a única empresa que sabe o tamanho e proporção disso, é a atual prestadora.

Sendo assim, é necessário (obrigatório para a contratação) que se traga mais detalhes, para que seja possível o dimensionamento assertivo do custo envolvido.

Portanto, deve ser alterado o edital.

3.8 - DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

O edital exige, no item 7.1.1, que as eventuais interessadas apresentem:

7.1.1 Atestado de Capacidade Técnica, emitido por pessoas jurídicas de direito público ou privado, demonstrando aptidão para prestação de serviços objeto da licitação, ou serviços similares de complexidade técnica e operacional equivalente ou superior de no mínimo 2.500 servidores. (equivalente a 50% do número total de servidores municipais).

Ora, a prefeitura não se preocupou em buscar a comprovação de experiência nos módulos dos serviços que almeja a contratação, pelo contrário, se ateve exclusivamente à quantidade de servidores.



O artigo 67 da Lei 14133/2021 assim estabelece:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

A Prefeitura para atender os preceitos da Lei Federal nº 14.133/2021, obteve o preço de mercado para dar andamento ao processo licitatório! Ainda que não tenha divulgado os valores obtidos para cada um dos módulos que compõem o objeto, **deveria** ter classificado em termos de porcentagem, quanto cada um deles representa na composição do preço final com vistas ao requerimento de comprovação técnica nos termos da Lei.

Pedir a comprovação somente do número de servidores faz com que empresas que não possuam experiência em todos os módulos contratados, ou em parte deles nos limites definidos pela lei, possa vencer a licitação. Para que uma empresa comprove sua experiência técnica, basta que tenha prestado serviço em 1 (um) dos módulos contratados, desde que atinja a quantidade de 2.500 servidores.

Ou seja, a prefeitura está mais preocupada com a quantidade de servidores como critério técnico, do que com a experiência na prestação de serviços em módulos importantes para o funcionalismo público.

A qualificação técnica deve ser alterada, para que a prefeitura exija experiência mínima na prestação dos serviços dos módulos contratados.

3.9 - DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS E NORMATIVAS, COMO O DECRETO FEDERAL Nº 10.540/2020 (SIAFIC)



Não há dúvidas quanto ao objetivo do edital para o atendimento ao SIAFIC, porém, a falta da especificação clara dos requisitos funcionais e estruturais constantes do Decreto que o regulamentou, dá margem à contratação de um sistema que não atenda plenamente. Não existem evidências da exigência do atendimento aos seguintes requisitos obrigatórios do SIAFIC, previsto nos artigos 1º, 4º, 8º, 9º, 11, 14 e 15, vejamos:

Controlar e evidenciar a situação patrimonial do ente público e a sua variação efetiva ou potencial, observada a legislação e as normas aplicáveis.
Emitir relatórios do Diário, Razão e Balancete Contábil, individuais ou consolidados, gerados em conformidade com o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público estabelecido pelas normas gerais de consolidação das contas públicas.
Controlar e evidenciar as operações intragovernamentais, com vistas à exclusão de duplicidades na apuração de limites e na consolidação das contas públicas.
Registro contábil efetuado em idioma e moeda corrente nacionais.
Permitir a conversão de transações realizadas em moeda estrangeira para moeda nacional à taxa de câmbio vigente na data do balanço.
Registrar os bens, os direitos e as obrigações e possibilitar a indicação dos elementos necessários à sua caracterização e identificação.
Contemplar procedimentos que garantam a segurança, a preservação e a disponibilidade dos documentos e dos registros contábeis mantidos em sua base de dados.
Permitir a acumulação dos registros por centros de custos.
Vedar a alteração dos códigos-fonte ou de suas bases de dados que possam modificar a essência do fenômeno representado pela contabilidade ou das demonstrações contábeis.
Vedar a utilização de ferramentas de sistema que refaçam os lançamentos contábeis em momento posterior ao fato contábil ocorrido, que ajustem ou não as respectivas numerações sequenciais e outros registros de sistema.
A escrituração contábil deve representar integralmente o fato ocorrido e observar a tempestividade necessária para que a informação contábil gerada não perca a sua utilidade. Além de assegurar a inalterabilidade das informações originais, impedindo alteração ou exclusão de lançamentos contábeis realizados.
Permitir, diretamente ou por intermédio de integração com outros sistemas estruturantes, a disponibilização das informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras ou executoras dos dados referentes aos desembolsos independentes da execução orçamentária.



Permitir, diretamente ou por intermédio de integração com outros sistemas estruturantes, a disponibilização das informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras ou executoras dos dados referentes aos convênios realizados, com o número do processo correspondente, o nome e a identificação pelo número de inscrição no CPF ou no CNPJ do conveniente, o objeto e o valor.

Permitir, diretamente ou por intermédio de integração com outros sistemas estruturantes, a disponibilização das informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras ou executoras, quanto à despesa, dos dados referentes ao procedimento licitatório realizado, ou a sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do respectivo processo.

Permitir, diretamente ou por intermédio de integração com outros sistemas estruturantes, a disponibilização das informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras ou executoras, quanto à despesa, dos dados referentes à descrição do bem ou do serviço adquirido, quando for o caso.

Permitir, diretamente ou por intermédio de integração com outros sistemas estruturantes, a disponibilização das informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras ou executoras, quanto à receita, dos dados e valores relativos ao lançamento, resguardado o sigilo fiscal na forma prevista na legislação, quando for o caso.

Permitir, diretamente ou por intermédio de integração com outros sistemas estruturantes, a disponibilização das informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras ou executoras dos dados e valores referentes ao recolhimento.

Possuir mecanismos que garantam a integridade, a confiabilidade, a auditabilidade e a disponibilidade da informação registrada e exportada.

Impedir a criação de usuário genérico, sem a indicação de número de inscrição no CPF ou certificado digital.

Arquivar documentos referentes ao cadastramento e à habilitação de cada usuário e mantê-los em boa guarda e conservação, em arquivo eletrônico centralizado, que permita a consulta por órgãos de controle interno e externo e por outros usuários.

Vedar a manipulação da base de dados e registrar cada operação realizada em histórico gerado pelo banco de dados (**logs**).

Manter cópia de segurança da base de dados que permita a sua recuperação em caso de incidente ou de falha, com periodicidade diária.

Portanto, deve ser alterado o edital.

4 - DOS PEDIDOS



Diante de todo o exposto, requer:

Ante todo o exposto, requer-se o acolhimento integral da presente representação, como forma de se determinar que as falhas, irregularidades e ilegalidades contidas no edital guerreado sejam sanadas, retificando e/ou reeditando o edital de forma a garantir o caráter competitivo do certame e a busca pela proposta mais vantajosa, bem como, requer seja acolhido o pedido de concessão de liminar de suspensão do certame, para o fim de determinar que sejam realizadas as correções no edital, a serem realizadas pela Prefeitura de Hortolândia.

Na hipótese de ser desacolhida a presente Representação, seja a Representante devidamente intimada.

Sorocaba, 16 de março de 2026.

ADRIANO RIBEIRO DA SILVA

OAB/SP n. 288.485