RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

REFERÊNCIA: Pregão Eletrônico n. 9/2025

Quanto à impugnação interposta passamos a discorrer:

1. INTRODUÇÃO

1.1. Do instrumento interposto

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa **PLAY MÓVEL LTDA**, inscrita no CNPJ sob o n. **44.255.627/0001-69,** em face dos termos do Edital do Pregão n. 9/2025 - UASG n. 389177, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em serviços de telecomunicações, devidamente autorizada pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), para a prestação de serviços de telefonia móvel, compreendendo tráfego de voz, chamadas locais e de longa distância, transmissão de dados e acesso à internet por meio de tecnologia 5G ou superior.

Toda documentação para lançamento da licitação e íntegra do Edital encontra-se acostada no Processo SEI n. 25.19.000004278-0.

1.2. Da tempestividade

O Decreto nº 10.024/2019, que regulamenta o pregão na sua forma eletrônica, dispõe em seu *artigo 24* que em até três dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão. Dessa forma, dado que a previsão de abertura do certame é na data de 28/10/2025, e o recebimento desta peça deu-se em 13/10/2025, temos que a impugnação é tempestiva, pelo que se passa à análise de suas alegações.

2. DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE

Em breve síntese da impugnação apresentada, destacaremos aqui apenas os itens apontados pela parte impugnante. Informamos que a íntegra da impugnação encontra-se disponível nos autos do Processo SEI n. 25.19.000004278-0, Pregão Eletrônico nº 9/2025, para consulta de qualquer cidadão, bem como consta também na íntegra no site do Cremerj, no seguinte endereço: www.cremerj.org.br. Ao acessar o site clicar em: ***INSTITUCIONAL → LICITAÇÕES → PREGÃO → Selecionar a PREGÃO desejado (9/2025).***

Em suma, a impugnação apresenta duas ideias principais: a suposta obrigatoriedade da restrição do certame à participação de microempresas e empresas de pequeno porte e a prevenção a práticas desleais, notadamente quanto ao uso de ferramentas automatizadas no âmbito do pregão eletrônico.

Transcrevemos as alegações do impugnante a seguir:

> II. DA AUSÊNCIA DE TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS MPEs
>
> Consta expressamente no edital que não será conferido o tratamento diferenciado e favorecido às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (ME/EPP), nos termos da Lei Complementar nº 123/2006, o que, com a devida vênia, contraria o princípio da isonomia e a própria legislação vigente, em especial os artigos 47 e 48 da LC 123/2006, que determinam:

> Art. 47. Nas licitações públicas será assegurado, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.
>
> Art. 48. Para cumprimento do disposto no art. 47, a administração pública poderá, nos termos regulamentares:
> (...)
> I – instituir cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de ME e EPP;
>
> II – realizar licitação exclusiva para ME e EPP nos itens de até R$ 80.000,00;
>
> III – exigir que o objeto da licitação seja subdividido em lotes, para facilitar a participação das MEs e EPPs.
>
> III. DA PRÁTICA DE "ROBÔS DE LANCE" POR EMPRESAS DE GRANDE PORTE
>
> É notório que em certames eletrônicos, empresas de grande porte vêm utilizando ferramentas automatizadas, conhecidas como "robôs de lance" ou bots, que realizam lances automáticos com grande velocidade, o que, embora não proibido, inviabiliza uma disputa justa com empresas menores, especialmente Microempresas e EPPs que operam com recursos mais limitados e meios manuais.
>
> Tal prática, ainda que tecnicamente lícita, compromete a isonomia entre os licitantes, contrariando os princípios previstos na própria Lei de Licitações e na Constituição Federal, especialmente:
>
> - Princípio da Isonomia (CF, art. 37, XXI);
> - Princípio da Competitividade (Lei 14.133/2021, art. 5º);
> - Princípio do Interesse Público e da Eficiência.

E a síntese da impugnação:

> IV. DO PEDIDO
>
> Diante do exposto, a empresa Play Móvel LTDA REQUER a este respeitável órgão:
>
> 1. A revisão do edital, com a inclusão do tratamento favorecido e diferenciado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, conforme previsto na LC nº 123/2006;
>
> 2. Caso não seja possível a reserva de cotas ou exclusividade, que ao menos seja assegurado o direito ao critério de desempate em favor das MEs e EPPs, nos termos do art. 44 da referida lei;
>
> 3. Que se avalie a adoção de mecanismos que mitiguem práticas desleais, como o uso de ferramentas automatizadas que distorcem a competição, promovendo, na medida do possível, um ambiente de disputa mais justo e equilibrado.

3. DA ANÁLISE

3.1. Da Ausência de Tratamento Diferenciado às MPEs.

O impugnante alega que "consta expressamente no edital que não será conferido o tratamento diferenciado e favorecido às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (ME/EPP)". Ocorre que o

edital prevê o tratamento **favorecido** às microempresas e empresas de pequeno porte em vários itens, conforme transcritos abaixo:

> 2.5. Será concedido tratamento favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte, para as sociedades cooperativas mencionadas no artigo 16 da Lei nº 14.133, de 2021, para o microempreendedor individual - MEI, nos limites previstos da Lei Complementar nº 123, de 2006 e do Decreto n.º 8.538, de 2015,
>
> 4.5. O fornecedor enquadrado como microempresa, empresa de pequeno porte ou sociedade cooperativa deverá declarar, ainda, em campo próprio do sistema eletrônico, que cumpre os requisitos estabelecidos no artigo 3° da Lei Complementar nº 123, de 2006, estando apto a usufruir do tratamento favorecido estabelecido em seus arts. 42 a 49, observado o disposto nos §§ 1º ao 3º do art. 4º, da Lei n.º 14.133, de 2021.
>
> 4.5.2. nos itens em que a participação não for exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte, a assinalação do campo "não" apenas produzirá o efeito de o licitante não ter direito ao tratamento favorecido previsto na Lei Complementar nº 123, de 2006, mesmo que microempresa, empresa de pequeno porte ou sociedade cooperativa.
>
> 7.5. Caso o licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar tenha se utilizado de algum tratamento favorecido às ME/EPPs, o pregoeiro verificará se faz jus ao benefício aplicado.

Resta-nos supor que o impugnante se refere à ausência de previsão de exclusividade de participação de ME/EPPs no certame, conforme previsto pela Lei Complementar 123/2006, conforme transcrito abaixo do texto do próprio pedido de impugnação:

> Art. 47. Nas licitações públicas será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.
>
> Art. 48. Para cumprimento do disposto no art. 47, a administração pública poderá, nos termos regulamentares:
>
> (...)
>
> I – instituir cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de ME e EPP;
>
> II – realizar licitação exclusiva para ME e EPP nos itens de até R$ 80.000,00;
>
> III – exigir que o objeto da licitação seja subdividido em lotes, para facilitar a participação das MEs e EPPs.

Faremos uma breve análise do texto legal.

3.2. Realização de licitação exclusiva para ME e EPP nos itens de ate R$ 80.000,00

O Anexo VI do Edital 9/2025 justifica a abertura à ampla participação no presente pregão em razão da natureza do objeto, apresentando trecho do Decreto 8538/2015, abaixo transcrito:

> Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

[...]

Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do caput, considera-se não vantajosa a contratação quando:

I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou

II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.

3.2.1. Mínimo de três fornecedores competitivos

Observamos que o Anexo III – Mapa Comparativo de Preços apresenta uma pesquisa de preços realizada diretamente com fornecedores, conforme o transcrito:

7.1. Considerando a natureza específica do serviço — *Contratação de empresa especializada em serviços de telecomunicações* — a cotação foi realizada por meio de contato direto com fornecedor. Essa abordagem permitiu a obtenção de proposta compatível com os requisitos técnicos necessários e assegurando a legalidade e a eficiência do processo de contratação.

A opção pela pesquisa direta se justifica pelos seguintes motivos:

1. Celeridade no Processo: A obtenção de cotações diretamente com fornecedores permite maior agilidade no levantamento de preços, contribuindo para a eficiência do processo de compras, especialmente diante de prazos operacionais ou urgência da demanda.
2. Especificidade do Objeto: O objeto da contratação possui características específicas que exigem contato com fornecedores especializados, os quais detêm o conhecimento técnico necessário para fornecer informações precisas sobre os preços e condições de fornecimento.
3. Baixa Complexidade e Valor da Contratação: Trata-se de uma contratação de menor valor e complexidade, o que torna a pesquisa direta adequada, conforme previsto nas orientações da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021 (ou outra norma aplicável, conforme o ente federativo).
4. Ampliação da Amostragem: Foram consultados fornecedores com atuação reconhecida no mercado, garantindo a representatividade dos valores obtidos, e, consequentemente, a aferição da média de mercado, conforme exigido pelas boas práticas de compras públicas.

Portanto, a pesquisa direta com fornecedores configura-se como um meio legítimo e eficaz para a obtenção de cotações, em conformidade com os princípios da legalidade, eficiência, economicidade e transparência que orientam a Administração Pública.

A pesquisa de preços foi realizada com empresas de porte grande, conforme se extrai dos quadros presentes no Anexo III:

ITEM	FONTE	FORNECEDOR	QUANTIDADE SOLICITADA	UNITÁRIO	MENSAL	ANUAL
1	IV	TELEFÔNICA BRASIL S/A - VIVO	16	R$ 129,00	R$ 2.064,00	R$ 24.768,00
	IV	VIDACOM TELECOMUNICAÇÕES S/A	16	R$ 99,99	R$ 1.599,84	R$ 19.198,08
	IV	ASSICOM	16	R$ 99,90	R$ 1.598,40	R$ 19.180,80
CUSTO TOTAL ESTIMADO PARA O ATENDIMENTO DA DEMANDA (MÉDIA)				R$ 109,63	R$ 1.754,08	R$ 21.048,96

ITEM	FONTE	FORNECEDOR	QUANTIDADE SOLICITADA	UNITÁRIO	MENSAL	ANUAL
2	IV	TELEFÔNICA BRASIL S/A - VIVO	3	R$ 129,00	R$ 387,00	R$ 4.644,00
	IV	VIDACOM TELECOMUNICAÇÕES S/A	3	R$ 99,99	R$ 299,97	R$ 3.599,64
	IV	ASSICOM	3	R$ 99,90	R$ 299,70	R$ 3.596,40
CUSTO TOTAL ESTIMADO PARA O ATENDIMENTO DA DEMANDA (MÉDIA)				R$ 109,63	R$ 328,89	R$ 3.946,68

Destarte, infere-se que se a pesquisa de preços realizada diretamente com fornecedores não se limitou a microempresas e empresas de pequeno porte, e se os demais documentos do processo licitatório não estabelecem a referida exclusividade, não poderia o edital estabelecer de forma arbitrária um regramento sem uma maior fundamentação jurídica e prática.

3.2.2. Vantajosidade ou não da exclusividade para a Administração Pública

Cabe ressaltar, de antemão, que esta autarquia não busca limitar a participação de microempresas e empresas de pequeno porte neste ou em qualquer outro procedimento licitatório. O que se procura demonstrar é que a exclusividade para ME/EPP não possui caráter absoluto. À luz do art. 49 da LC 123/2006, a adoção do tratamento diferenciado condiciona-se à vantajosidade e à preservação do conjunto do objeto. A doutrina e a orientação institucional consolidada reconhecem que, demonstrada tecnicamente a desvantagem (como, por exemplo, a simples inferência prática da necessidade de infraestrutura e escala típicas de mercado concentrado, riscos contratuais em cascata e perda de governança sobre parâmetros críticos), o gestor deve afastar a exclusividade, com motivação específica e lastro probatório, resguardando a economicidade e a eficiência da contratação.

3.2.2.1. Natureza econômica do SMP: infraestrutura, escala e obrigações regulatórias

O Serviço Móvel Pessoal (SMP) é um serviço de rede nacional, com obrigações regulatórias, requisitos de cobertura, espectro e SLA (Service Level Agreement) associados à infraestrutura de estações rádio-base (torres), backbone/backhaul, sinalização, core de rede e plataformas de gestão (portabilidade, faturamento, eSIM, M2M/IoT, etc.). A exploração "de rede virtual" (Mobile Virtual Network Operator - MVNO) é regulada pela Anatel justamente porque o provedor sem rede própria precisa adquirir capacidade de um MNO (Mobile Network Operator, em regra, empresas de grande porte), operando por credenciamento ou autorização e ficando tecnicamente dependente da rede hospedeira.

Destarte, em termos práticos, se o certame for exclusivo para ME/EPP, a competição tende a se deslocar para intermediários (MVNOs/representações), que compram a infraestrutura das grandes redes e revendem ao poder público. Isso adiciona camadas de intermediação e margens, o que eleva o preço final e fragiliza a governança de SLA, porque parte dos parâmetros críticos (cobertura, tempo de reparo, priorização de tráfego, acordos de roaming, etc.) não está sob o controle direto da ME/EPP, mas da operadora de rede. Logo, há risco de "SLA em cascata" e de custos de transação (gestão de incidentes e de garantias contratuais) mais altos.

3.2.2.2. Risco de "descaracterização econômica" do benefício e perda de economicidade

O objetivo do art. 48 não é criar um monopólio de intermediários num mercado de rede com custos fixos elevadíssimos e fortes economias de escala; é incentivar o desenvolvimento local sem sacrificar a vantajosidade. Em telecomunicações móveis, escala e integração vertical são decisivas para preço, cobertura e desempenho. Restringir a disputa a ME/EPP afasta justamente quem detém a eficiência técnica e econômica (as MNOs) e empurra a Administração a contratar por meio de terceiros, com *mark-ups* adicionais e maior risco de descontinuidade. TCU e órgãos de controle vêm reiterando que os benefícios às ME/EPP não se aplicam cegamente: o gestor deve motivar o afastamento quando a medida não for vantajosa ou prejudicar o conjunto do objeto.

3.2.2.3. Cobertura, continuidade e gestão corporativa (linhas e dados em escala)

O Anexo I – Termo de Referência, em seu item 4.9, estabelece uma série de requisitos técnicos para a consecução do objeto da licitação.

ME/EPPs que operam como MVNO dependem de negociar esses requisitos com a MNO hospedeira e nem sempre conseguem o mesmo nível de ferramentas, priorização de tráfego e resposta a incidentes que a MNO oferece em contratos diretos de grande porte. Isso pode ocasionar preço maior por menor poder de barganha e risco operacional superior (SLA indireto).

3.3. Adoção de mecanismos que inibam práticas desleais

Por fim, o impugnante informa ser notório "que em certames eletrônicos, empresas de grande porte vêm utilizando ferramentas automatizadas, conhecidas como 'robôs de lance' ou bots, que realizam lances automáticos com grande velocidade, o que, embora não proibido, inviabiliza uma disputa justa com empresas menores, especialmente Microempresas e EPPs que operam com recursos mais limitados

e meios manuais". Solicita, consequentemente, que "se avalie a adoção de mecanismos que mitiguem práticas desleais, como o uso de ferramentas automatizadas que distorcem a competição, promovendo, na medida do possível, um ambiente de disputa mais justo e equilibrado".

Não obstante o argumento e o pedido acima não terem sido respaldados com materialidade probatória e exemplos de ocorrências, passemos a análise do pedido de adoção de mecanismos que inibam práticas desleais e ferramentas automatizadas.

3.3.1. Sistema de pregão eletrônico

O Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio de Janeiro, sendo uma autarquia federal, utiliza o sistema conhecido como "Comprasnet" ou "Compras.gov.br". As regras de funcionamento da etapa competitiva (recepção de lances, registro de logs, tempos de disputa, encerramento randômico, autenticação de usuários e eventuais barreiras tecnológicas a automações) são definidas e mantidas exclusivamente pelo órgão gestor da plataforma, não cabendo ao órgão ou entidade demandante alterar, customizar ou acrescentar controles tecnológicos.

À Administração usuária cumpre observar as funcionalidades padronizadas do sistema e o regramento legal vigente, sob pena de violação aos princípios da legalidade, da isonomia, da competitividade e da vinculação ao instrumento convocatório. Não há, na legislação, vedação per se ao uso de recursos automatizados pelos licitantes; o que se veda é fraude, colusão, manipulação de resultados ou ataques à integridade do sistema. Nessas hipóteses, o caminho adequado é a denúncia formal, instruída com indícios, para apuração e eventual responsabilização, nos termos legais.

Assim, não é possível a este órgão implantar mecanismos próprios para inibir o uso de automação na etapa de lances. Eventuais sugestões técnicas ou reclamações sobre o comportamento da plataforma devem ser dirigidas ao gestor do Compras.gov.br, responsável pela governança e pela evolução das funcionalidades, inclusive eventuais aprimoramentos voltados à mitigação de vantagens competitivas indevidas.

3.3.2. Da promoção de um ambiente de disputa justo e equilibrado

Adicionalmente, o impugnante solicita medidas para criação de um ambiente de disputa justo e equilibrado. Apesar de já termos informado que esta autarquia não possui qualquer ingerência no sistema Compras.gov.br, cabe salientar que a própria legislação e, consequentemente, o edital, já impõem medidas de promoção de competitividade justa e isonômica, seguindo o princípio aristotélico de tratar os iguais igualmente e os desiguais desigualmente, na medida de sua desigualdade.

Conforme já exposto nesta resposta, seguem itens do edital que buscam promover a redução da desigualdade de competição no âmbito do processo licitatório:

> 2.5. Será concedido tratamento favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte, para as sociedades cooperativas mencionadas no artigo 16 da Lei nº 14.133, de 2021, para o microempreendedor individual - MEI, nos limites previstos da Lei Complementar nº 123, de 2006 e do Decreto n.º 8.538, de 2015,

4.5. O fornecedor enquadrado como microempresa, empresa de pequeno porte ou sociedade cooperativa deverá declarar, ainda, em campo próprio do sistema eletrônico, que cumpre os requisitos estabelecidos no artigo 3° da Lei Complementar nº 123, de 2006, estando apto a usufruir do tratamento favorecido estabelecido em seus arts. 42 a 49, observado o disposto nos §§ 1º ao 3º do art. 4º, da Lei n.º 14.133, de 2021.

4.5.2. nos itens em que a participação não for exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte, a assinalação do campo "não" apenas produzirá o efeito de o licitante não ter direito ao tratamento favorecido previsto na Lei Complementar nº 123, de 2006, mesmo que microempresa, empresa de pequeno porte ou sociedade cooperativa.

7.5. Caso o licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar tenha se utilizado de algum tratamento favorecido às ME/EPPs, o pregoeiro verificará se faz jus ao benefício aplicado.

Considerando que os agentes públicos devem se limitar a atuar de acordo com o que está previsto em Lei, conforme princípio da legalidade previsto no artigo 37, caput, da Constituição Federal, esta autarquia estaria indo além do escopo de suas atribuições ao criar mecanismos e barreiras que não são de sua competência legal. Desta forma, conclui-se que a solicitação do impugnante é impossível de ser atendida.

4. DA DECISÃO

Diante do exposto, conheço e julgo IMPROCEDENTE a impugnação apresentada pela empresa, NEGANDO PROVIMENTO, mantendo-se os termos do edital e prazos nele contidos.

Rio de Janeiro, 14 de outubro de 2025.

Lys de Paula dos Santos Azevedo
Pregoeira
CREMERJ