



**SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO
COORDENAÇÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES - DLC/SMPG
RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO**

Em resposta ao pedido de Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico 147/2026 feito tempestivamente pela empresa **MICROSENS S.A.** (DOC SEI 40285974), esta pregoeira passou a julgar da forma como descrito abaixo:

ITEM 01 - DOS FATOS:

A impugnação apresentada pela Microsens S.A. sustenta que a unificação de 22 itens em um lote único restringe a competitividade do Pregão Eletrônico nº 147/2026, por aglutinar a aquisição de equipamentos de informática com a prestação de serviços continuados de telecomunicações, contrariando o princípio do parcelamento do objeto e as práticas de mercado .

- **Desmembramento do Lote Único:** divisão dos 22 itens em pelo menos dois lotes distintos, separando o fornecimento de equipamentos/acessórios (smartphones, tablets, modems e capas) da prestação de serviços continuados de telecomunicações e conectividade (planos de voz, dados, SIM cards e *roaming*) .

- **Adequação quanto ao Mercado e Regulação:** reconhecimento de que se tratam de mercados heterogêneos, visto que a prestação de serviços de telefonia móvel depende de outorga específica concedida pela Anatel, enquanto o fornecimento de equipamentos decorre do livre mercado de TI e mobilidade .

- **Afastamento das Barreiras à Competitividade:** eliminação do agrupamento que impede a participação de empresas especializadas em fornecimento de hardware sem outorga da Anatel, bem como de operadoras de telefonia cuja atividade fim não contempla a comercialização de equipamentos .

- **Inexistência de Dependência Técnica:** consideração de que os equipamentos disponíveis no mercado possuem ampla compatibilidade técnica com os serviços de qualquer operadora, não havendo prejuízo técnico ou operacional que justifique a exigência de um contratado único .

Como fundamento, a impugnante invoca o princípio do parcelamento do objeto previsto no art. 40, § 2º, e a vedação a cláusulas que limitem a competitividade (art. 9º, I) da Lei nº 14.133/2021, além da Súmula nº 247 e de julgados do Tribunal de Contas da União (TCU), bem como precedentes de outros órgãos públicos . Ao final, requer a procedência da impugnação com a consequente alteração e retificação do edital, a garantia da observância dos prazos legais para resposta com fundamentação motivada e baseada em pareceres jurídicos e, havendo alteração na estrutura do certame, a reabertura dos prazos legais .

Instada a se manifestar sobre o assunto, a DIRETORIA DE GOVERNANÇA DE TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO - SMPG, assim se manifestou sobre o alegado no documento (SEI 40325664) :

"À CPL-DLC,

À UGFP-DLC,

Em atenção ao despacho 40294474, onde é solicitado uma análise técnica por parte desta DGTI-SMPG em relação ao pedido de impugnação pela empresa MICROSENS S.A., seguem considerações e retorno.

Documentos analisados:

- Impugnação MICROSENS S.A. (40285974);
- Estudo Técnico Preliminar (39848529); e
- Termo de Referência (39848562).

Após análise do pedido de impugnação apresentado pela empresa MICROSENS S.A., esta DGTI realizou o seguinte parecer técnico:

1. DA JUSTIFICATIVA PARA O AGRUPAMENTO DO OBJETO EM LOTE ÚNICO

1.1. Da Natureza do Modelo de Comodato e da Interdependência Econômica

A opção pela modelagem de contratação em Lote Único, unificando os serviços de Serviço Móvel Pessoal (SMP) e o fornecimento de equipamentos (smartphones, tablets, modems) e acessórios em regime de comodato, justifica-se primordialmente pela indissociabilidade econômica e financeira entre o serviço de telecomunicação e os ativos de hardware necessários à sua fruição.

No modelo de comodato proposto, a amortização dos custos dos equipamentos e acessórios é diluída ao longo da execução contratual por meio das mensalidades dos planos de voz e dados. A segregação do objeto em lotes distintos (ex.: Lote 1 para Serviços e Lote 2 para Equipamentos) inviabilizaria a própria essência do comodato, uma vez que a empresa vencedora do lote de hardware não deteria a receita dos planos de dados para subsidiar o fornecimento dos dispositivos. Como consequência, a Administração se veria obrigada a migrar para um modelo de locação pura ou aquisição definitiva de ativos, gerando um desembolso inicial expressivo e eliminando o benefício da atualização tecnológica contínua inerente ao comodato.

1.2. Da Eficiência Operacional e Mitigação do Risco de Incompatibilidade Técnica

A unificação do objeto visa a garantir a integridade e a funcionalidade da solução de comunicação. O agrupamento afasta o risco do denominado "conflito de competência entre fornecedores" (ou efeito "jogo de empurra"). Em cenários de falha de conectividade ou indisponibilidade de sistema, a existência de múltiplos fornecedores (um para o chip/sinal e outro para o aparelho) costuma gerar impasses técnicos, nos quais o prestador do serviço imputa a falha ao hardware e o fornecedor do hardware a atribui à rede.

Com o lote único, estabelece-se a responsabilidade integral e centralizada de uma única contratada. Esta responderá pela qualidade do sinal, pela perfeita operação dos dispositivos, pela adequação das capas protetoras e pela homologação dos chips junto aos aparelhos fornecidos, garantindo o estrito cumprimento dos Acordos de Nível de Serviço (SLA) estabelecidos.

1.3. Da Logística de Implantação e Redução de Custos Indiretos da Administração

A segregação do objeto demandaria um esforço logístico e operacional desproporcional por parte desta Administração, configurando o que a doutrina aponta como "custo invisível da desoneração do parcelamento". Caso os itens fossem separados, o órgão público teria que atuar como integrador logístico, sendo responsável por:

- Receber os aparelhos e acessórios do Fornecedor A;
- Receber e gerenciar os chips (SIM cards) do Fornecedor B; e
- Realizar a "montagem" dos aparelhos, a ativação manual das linhas e a configuração

de segurança em cada dispositivo individualmente antes da distribuição aos usuários finais.

O lote único transfere essa carga operacional à contratada, que tem o dever de entregar os aparelhos customizados, com os chips devidamente instalados, testados e prontos para o uso imediato, otimizando a força de trabalho pública.

1.4. Da Economicidade na Gestão Contratual e Alinhamento à Jurisprudência

A adoção do lote único encontra pleno amparo na Súmula nº 247 do TCU, a qual, embora defina o parcelamento como regra, resguarda expressamente a excepcionalidade do agrupamento quando a divisão do objeto trazer prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala.

No caso de soluções de comunicação móvel integradas a hardware em comodato, o parcelamento do objeto prejudicaria o complexo do serviço, entendimento que se alinha à pacífica jurisprudência do Plenário do TCU, a qual autoriza o lote único quando caracterizada a interdependência técnica dos elementos (conforme Acórdãos nº 1.510/2013-Plenário e nº 2.529/2021-Plenário).

A gestão de um contrato único com fatura consolidada (mensalidade do plano + fração do comodato) reduz drasticamente o custo administrativo de fiscalização, liquidação de despesas e processamento de empenhos, além de simplificar os procedimentos de logística reversa e acionamento de assistência técnica (uma única central de atendimento para bloqueio de linha e substituição de aparelho danificado).

1.5. Da Convergência Prática e Precedentes na Administração Pública

A modelagem aqui proposta não apenas encontra respaldo doutrinário e jurisprudencial nos tribunais de contas, mas também reflete uma prática administrativa consolidada e bem-sucedida em diversos órgãos públicos, os quais optaram pelo lote único com comodato sob idênticas justificativas de vantajosidade:

- **Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região** (TRT-16 - SEI 000000864/2024): No planejamento de sua contratação integrada de SMP e dados, o TRT-16 realizou um estudo técnico preliminar (ETP) para comparar exaustivamente os modelos possíveis de atendimento da demanda. A área de tecnologia descartou soluções como a indenização de despesas de telefonia e a segregação de licitações para aquisição direta de aparelhos. O modelo unificado (Lote/Grupo Único com comodato) foi formalmente eleito com base nos seguintes parâmetros práticos:
 - **Abertura Analítica de Preços (Transparência de Custos):** A modelagem adotada pelo Tribunal exige que a licitante vencedora, na formulação de sua proposta, decomponha analiticamente a tarifa da assinatura unificada, demonstrando a fração correspondente à prestação do serviço móvel corporativo, a fração do comodato do aparelho e a do software de segurança (MDM). Essa segmentação permite ao controle interno monitorar a conformidade dos valores praticados no mercado para cada item, afastando o risco de "preços ocultos" ou abusivos e garantindo a saúde financeira do contrato.
 - **Mitigação de Impacto Logístico e Patrimonial:** A análise concluiu que repassar a empresa contratada a distribuição física, a logística reversa, o estoque de segurança, e a substituição ágil de aparelhos defeituosos e de baterias degradadas (em vez de onerar o setor de TI e Patrimônio do Tribunal com a gestão física de ativos próprios em fim de vida útil) representou o cenário de maior eficiência administrativa e menor custo operacional total.
- **Prefeitura Municipal de Quatro Barras - PR** (Pregão Eletrônico nº 17/2026): Na justificativa para o agrupamento em lote único de sua contratação de telefonia e

smartphones , o município fundamentou a escolha na centralização extrema da responsabilidade pelo Acordo de Nível de Serviço (SLA). Evidenciou-se que a segregação criaria o "jogo de empurra" entre a operadora e a fornecedora de hardware em caso de falhas, enquanto o lote único assegurou a entrega e a manutenção ponta a ponta (com substituição de aparelhos com defeito em prazos curtos).

- **Central de Compras do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos** (MGI - Consulta Pública nº 07/2025): No estudo técnico preliminar para a contratação de Serviço Móvel Pessoal (SMP) integrado ao fornecimento de aparelhos móveis, a Central de Compras do Governo Federal validou a modelagem de agrupamento integrado e fornecimento de aparelhos em regime de comodato sob as seguintes premissas:
 - **Garantia de Compatibilidade Tecnológica e Homologação:** O estudo técnico apontou que a contratação conjunta do SMP com os aparelhos em comodato garante a perfeita compatibilidade entre a tecnologia de rede contratada (especialmente as frequências de 4G e 5G) e as especificações de hardware dos dispositivos fornecidos. A unificação assegura que a operadora entregue aparelhos previamente homologados e testados para operar com máxima performance em sua própria infraestrutura de rede, eliminando o risco de subutilização da franquia de dados por incompatibilidade de modem ou antenas dos aparelhos.
 - **Ciclo de Vida Útil e Logística Reversa do Hardware:** A Central de Compras destacou a alta vantajosidade do comodato frente à aquisição definitiva de ativos, uma vez que o modelo transfere ao parceiro privado a responsabilidade integral pelo descarte ecológico, logística reversa e depreciação física dos aparelhos ao fim do contrato. Isso desonera a Administração de gerenciar o ciclo de vida de bens que sofrem rápida obsolescência tecnológica, garantindo que o serviço de SMP seja sempre prestado sobre uma base de hardware moderna e funcional.
 - **Inviabilidade Prática de Gestão de Contratos Desmembrados:** O planejamento do órgão federal demonstrou que a separação do fornecimento dos chips de SMP e dos aparelhos telefônicos geraria uma barreira operacional intransponível na gestão de incidentes. Caso houvesse segregação, a abertura de chamados para manutenção de aparelhos ou chips defeituosos exigiria que a Administração identificasse previamente a origem exata da falha, sobrecarregando as equipes de TI com testes de diagnóstico que, no lote único com comodato, são de responsabilidade direta e exclusiva de um único prestador de ponta a ponta.

Esses precedentes reais evidenciam que o mercado de telecomunicações corporativas está plenamente adaptado e estruturado para fornecer soluções integradas em lote único. Essa modelagem tem se provado a mais eficiente, econômica e segura para mitigar os gargalos logísticos, operacionais e de segurança da informação no setor público.

Diante do exposto, resta plenamente demonstrado que o agrupamento em lote único não representa restrição indevida à competitividade, mas sim uma escolha técnica que melhor assegura o interesse público, a modicidade de custos, a segurança operacional e a máxima eficiência da infraestrutura de comunicação móvel deste órgão.

Portanto, com base nos fundamentos técnicos expostos, **indefer-se** o pedido de

impugnação.

Informamos também que como haverá mudanças no Estudo Técnico Preliminar, devido a pedidos de esclarecimento das licitantes, aproveitamos para alterar a redação do capítulo 8 (Justificativas para o parcelamento ou não da contratação) do ETP. A nova versão do documento (40330905) está disponível.

Atenciosamente,"

RESPOSTA: Nada tenho a acrescentar ao exarado pela área técnica neste item, acolhendo na íntegra os seus posicionamentos. Diante disso, julgo o pedido IMPROCEDENTE.

DECISÃO:

Diante do disposto, considerando que o item 01 foi julgado IMPROCEDENTE, decido pelo **INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO**.



Documento assinado eletronicamente por **Andressa Mabel dos Santos, Pregoeiro(a)**, em 22/07/2026, às 12:12, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.procempa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **40467465** e o código CRC **C87F7590**.