

**JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90.014/2025**

Processo nº 0825/2022

1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se do Recurso Administrativo interposto pela licitante **TELFÔNICA BRASIL S.A.** (CNPJ nº 02.558.157/0001-62), em razão da decisão do Pregoeiro que declarou vencedora do certame a empresa **FEDERAL TELECOM E SERVIÇOS LTDA.** (CNPJ nº 11.655.954/0001-59), no Pregão Eletrônico nº 90.014/2025, que tem como objeto a contratação de serviços contínuos de telefonia móvel e de fornecimento de aparelhos celulares corporativos em comodato, sob demanda, para o Conselho Federal de Enfermagem - Cofen, conforme condições e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.

2. DA TEMPESTIVIDADE

2.1. Nos termos do subitem 10.2 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.014/2025 (SEI nº 0786863), regido pelo artigo 165 da Lei nº 14.133 de 2021, é de 3 (três) dias úteis o prazo para interposição de Recurso referente ao julgamento das propostas, à habilitação ou inabilitação de licitantes, à anulação ou revogação da licitação, contados da data da intimação ou de lavratura da ata. Considerando que o Recurso foi apresentado dentro do prazo estipulado pelo sistema, qual seja 12/06/2025, tem-se como tempestivo o documento (SEI nº 0861450, nº 0861452 e nº 0861455).

2.2. No mesmo sentido, conforme preconiza o subitem 10.7 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.014/2025 (SEI nº 0786863), regido pelo artigo 165 da Lei nº 14.133 de 2021, é de 3 (três) dias úteis o prazo para apresentação das Contrarrazões ao Recurso, contados da data da intimação ou da divulgação da interposição do Recurso. Considerando que as Contrarrazões foram apresentadas dentro do prazo estipulado pelo sistema, qual seja 17/06/2025, tem-se como tempestivo o documento (SEI nº 0861450, nº 0861457 e nº 0861458).

2.3. Neste passo, analisou-se o mérito das argumentações apresentadas pela Recorrente e pela Recorrida. Vale ressaltar que os prazos de interposição das razões foram informados via sistema, conforme expresso no cronograma de prazo recursal (documento SEI nº 0861450), em acordo com o item 10 do instrumento convocatório.

3. DAS RAZÕES DO RECURSO

3.1. De acordo com o prazo fixado pelo site do Comprasnet, a licitante **TELFÔNICA BRASIL S.A.** enviou as razões de seu Recurso, conforme exposto no documento SEI nº 0861455, alegando em epítome:

"(...)

I - TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, comprova-se a tempestividade das presentes razões, considerando a data da habilitação e declaração da vencedora em 09/06/2025. Assim, o prazo de 03 (três) dias úteis previsto no edital esgota-se em 12/06/2025.

II - RAZÕES PARA REFORMA DA DECISÃO RECORRIDA.

"(...)

A FEDERAL TELECOM foi declarada vencedora do pregão, a TELFÔNICA, então, manifestou intenção de recorrer, tendo em vista que não foi apresentado o documento correspondente ao Anexo B - Modelo de Declaração de Atendimento aos Critérios de Sustentabilidade Socioambiental, que consta dentre as exigências para licitantes do edital, e a recorrida não tem rede própria para executar os serviços, dependendo da subcontratação da parcela principal da obrigação, o que é vedado pelo edital.

01. Da necessidade de subcontratação vedada pelo edital.

Acerca da subcontratação, o Termo de Referência em seu item 4.2 preveem os critérios de subcontratação do objeto:

4.2 Subcontratação

4.2.1. É permitida a subcontratação parcial do objeto, nas seguintes condições:

4.2.1.1. **É vedada a subcontratação completa ou da parcela principal da obrigação, que consiste no serviço de telefonia móvel para chamadas locais, que caracterizam a maioria das ligações.**

4.2.1.2. Poderão ser subcontratadas as seguintes parcelas do objeto: serviços de telefonia móvel e rede de dados à distância nacional e internacional, tendo em vista a área de abrangência das operadoras.

4.2.2. Em qualquer hipótese de subcontratação, permanece a responsabilidade integral do Contratado pela perfeita execução contratual, cabendo-lhe realizar a supervisão e coordenação das atividades do subcontratado, bem como responder perante o Contratante pelo rigoroso cumprimento das obrigações contratuais correspondentes ao objeto da subcontratação.

4.2.3. A subcontratação depende de autorização prévia do Contratante, a quem incumbe avaliar se o subcontratado cumpre os requisitos de qualificação técnica necessários para a execução do objeto.

4.2.4. O Contratado apresentará à Administração documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado, que será avaliada e juntada aos autos do processo correspondente.

4.2.5. É vedada a subcontratação de pessoa física ou jurídica, se aquela ou os dirigentes desta mantiverem vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na contratação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou se deles forem cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau.

A partir da leitura atenta aos itens, se percebe que a efetiva prestação do serviço de telefonia móvel pela recorrida não pode ocorrer somente por meio de interconexão ou roaming, mas pela utilização integral da rede de terceiros para execução do objeto. Tal situação deve necessariamente caracterizar a subcontratação integral da parcela de maior relevância do objeto da licitação.

É sabido que a FEDERAL TELECOM não é uma operadora real de SMP, mas uma operadora virtual (MVNO), na condição de "Credenciado" ou "Representante" de uma operadora ora não identificada, funcionando como mera intermediária de serviços de terceiros, que não participaram da licitação.

Com isso, toda a infraestrutura de telecomunicações seria da "Prestadora Origem", conforme dispõe o Regulamento Sobre Exploração de Serviço Móvel Pessoal – SMP por meio de Rede Virtual (RRV-SMP), anexo à Resolução nº 550/2010 da ANATEL, caracterizando a subcontratação dos serviços.

De fato, a FEDERAL TELECOM é incapaz de prestar SMP sem atuar como mera repassadora ou subcontratante da utilização das radiofrequências e infraestrutura de uma Prestadora Origem, que não foi sequer identificada.

(...)

02. Da falta de apresentação da declaração elencada no Edital.

O item 13.1.2 do Termo de Referência aponta é parte integrante o Anexo B - Modelo de Declaração de Atendimento aos Critérios de Sustentabilidade Socioambiental.

Considerando que a declaração exigida está dentre os anexos do Edital e que deve ser preenchido com o "Nome empresarial da licitante", é certo que este documento é essencial para participação das licitantes no certame, vez que o item 2.7.1 do Edital, deixa claro que não pode disputar a licitação aquele que não atenda às condições do Edital e seus Anexos:

(...)

III – REQUERIMENTOS.

Por todo o exposto, a **TELFÔNICA BRASIL S/A**, requer o acolhimento das razões de recurso ora apresentadas para, independentemente da promoção de diligências, **desclassificar a proposta e inabilitar a licitante FEDERAL TELECOM E SERVICOS LTDA.** passando-se à análise da proposta subsequente.

(...)"

4. DAS CONTRARRAZÕES

4.1. A licitante **FEDERAL TELECOM E SERVIÇOS LTDA.** ao contestar o recurso interposto pela **TELFÔNICA BRASIL S.A.**, nas suas Contrarrazões, juntadas ao documento SEI nº 0861458, apresentou os seguintes argumentos:

"(...)

I. DA IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES DE SUBCONTRATAÇÃO VEDADA

Alega a recorrente que a contratação da FEDERAL TELECOM implicaria subcontratação da parcela principal do objeto, contrariando o edital. Tal alegação não se sustenta, senão vejamos:

1. **A atuação como Operadora Virtual (MVNO)** é regulada pela ANATEL através da Resolução nº 550/2010. A referida norma reconhece a legitimidade de empresas prestarem o Serviço Móvel Pessoal (SMP) mediante cessão de rede, desde que regularmente autorizadas.
2. A **Federal Telecom é detentora de autorização de exploração de SMP na modalidade (MVNO)**, cumprindo todos os requisitos técnicos, legais e regulatórios exigidos para a execução direta do serviço, com gestão integral da operação, incluindo planos, atendimento e faturamento, não havendo subcontratação de obrigação principal, mas sim **modelo legalmente instituído e regulado pelo Poder Público.**
3. A própria ANATEL já se manifestou no **Acórdão nº 226/2022 – TCU – Plenário**, reconhecendo que "a atuação das MVNOs atende plenamente às exigências de prestação de serviços de telecomunicações, com igual responsabilidade técnica e contratual das operadoras com rede".
4. Os serviços oferecidos pela Federal Telecom são realizados mediante **controle e responsabilidade integral da contratada**, nos termos do item 4.2.2 do edital, o que afasta qualquer irregularidade. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é pacífica quanto à legalidade da atuação de MVNOs em licitações públicas (vide: Acórdão TCU nº 1298/2020 – Plenário).
5. O edital não proíbe a participação de MVNOs. Proíbe, sim, a subcontratação total da execução do objeto, o que não ocorre com MVNOs, pois estas possuem autorização e responsabilidade direta perante a ANATEL e os consumidores.

(...)

Com tudo exposto a recorrente alega que, a FEDERAL TELECOM não detém de autorização da ANATEL para prestar serviços de SMP (Serviço de Telefonia Móvel) e ainda que a FEDERAL TELECOM presta serviço por meio da TELEXPERTS TELECOMUNICAÇÕES LTDA, o que caracterizaria subcontratação.

No entanto, tal alegação é incompatível com a verdade dos fatos, pois, uma MVNO, sigla em inglês para mobile virtual network operator, é uma operadora de rede móvel virtual que, basicamente, compra o direito de utilizar parte da infraestrutura oferecida por uma ou mais operadoras móveis (essas sim, com torres e antenas), visto a não necessidade de investir em torres e antenas, utilizando sempre a antena da operadora móvel disponível na localidade, não fica restrita a das Operadores de Origem TIM, da CLARO ou VIVO, podendo usar qualquer uma dessas três operadoras. Sendo, assim, consoante entendimento da ANATEL, as MVNOs (FEDERAL TELECOM) são empresas inovadoras que não possuem infraestrutura própria de rede, mas sim operam com estruturas existentes de rede das operadoras tradicionais, com contratos homologados e supervisionados por si, senão vejamos:

(...)

II. DA AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE QUANTO À DOCUMENTAÇÃO DE SUSTENTABILIDADE

Alega a recorrente que a Federal Telecom não teria apresentado o (Anexo B – Declaração de Sustentabilidade Socioambiental).

Todavia, na falta de documentação que não altere a proposta ou por omissão, poderá ser sanável mediante diligência, tal situação **poderia ser suprida mediante diligência**, conforme autoriza o art. 64, §1º da Lei nº 14.133/2021:

"Art. 64 - § 1º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação."

No mesmo sentido, o **princípio da razoabilidade** impede que formalismos sejam utilizados como instrumentos para restrição indevida à competitividade e à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração (art. 5º da Lei nº 14.133/2021).

III. DA OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA LICITAÇÃO

A presente contratação respeitou de forma rigorosa os princípios constitucionais e legais da licitação pública, destacando-se:

- **Princípio da vinculação ao instrumento convocatório:** a Federal Telecom atendeu todos os requisitos previstos no edital.
- **Princípio da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa:** a proposta da Federal Telecom foi **mais vantajosa** e juridicamente **idônea**.
- **Princípio da legalidade e julgamento objetivo:** o julgamento da proposta se baseou exclusivamente em critérios técnicos e objetivos.

(...)

IV. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se:

1. O **não provimento do recurso interposto pela Telefônica Brasil S/A;**
2. A **manutenção da decisão que declarou vencedora a empresa Federal Telecom e Serviços Ltda.**, por estar em plena conformidade com a legislação aplicável, com o edital e com os princípios que regem as contratações públicas.

(...)"

5. DA ANÁLISE DO MÉRITO

5.1. Preliminarmente, registramos que o processo licitatório do pregão eletrônico nº 90.014/2025 é regido pela Lei nº 14.133/2021, aplicável ao objeto do certame em apreço.

5.2. É imperioso ressaltar que todos os julgados da Administração Pública estão embasados nos princípios insculpidos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, conforme segue:

"Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável (...)" (Grifos nossos).

5.3. Após criteriosa análise do Recurso apresentado pela licitante **TELFÔNICA BRASIL S.A.**, bem como das Contrarrazões elaboradas pela licitante **FEDERAL TELECOM E SERVIÇOS LTDA.**, levando-se em consideração a legislação vigente, os princípios administrativos e demais normas que regem o procedimento licitatório, entende-se que:

5.3.1. A Recorrente questiona em seu Recurso, sinteticamente: a) que a Recorrida não tem rede própria para executar os serviços, dependendo da subcontratação da parcela principal da obrigação, o que é vedado pelo edital; e b) que a Recorrida não apresentou o documento correspondente ao Anexo B - Modelo de Declaração de Atendimento aos Critérios de Sustentabilidade Socioambiental.

5.3.2. A Recorrida aduz em suas Contrarrazões, resumidamente: a) que a sua atuação como Operadora Virtual (MVNO) é regulada pela ANATEL e não implicaria em subcontratação, ainda que utilize parte da infraestrutura oferecida por uma ou mais operadoras móveis para o seu pleno funcionamento; b) que a não apresentação do documento poderia ser suprida mediante diligência; e c) que a sua proposta observou os princípios constitucionais e legais da licitação pública.

5.4. Considerando que a matéria questionada pela Recorrente versa sobre critérios de ordem técnica, essa Comissão solicitou análise e manifestação da Área Técnica, que se posicionou no seguinte sentido, conforme avistado no documento SEI nº 0861462:

"A respeito da subcontratação, em que pese a autorização da Agência reguladora, não há como ignorar que realmente o fornecimento do serviço se trata de uma subcontratação, que se não total, se refere a parcela relevante do fornecimento do serviço. Por exemplo, o atendimento telefônico de plantão, entre outros serviços, embora sejam atendidos pela contratada, sempre ficaram pendentes da atuação de terceiros.

Nesse sentido, acatamos as razões do recurso.

Quanto a ausência de declaração, se trata de um vício sanável, portanto, não assiste razão no recurso nesse ponto.

Portanto, encaminhamos procedência parcial no recurso apresentado."

5.5. Inicialmente, no que diz respeito à alegação de que a Recorrida não possui uma rede própria para execução dos serviços objeto do Pregão em tela, vez que dependeria da subcontratação da parcela principal da obrigação para o seu aperfeiçoamento, a Área Técnica Demandante se manifestou no sentido de que a solução ofertada pela Recorrida efetivamente dependeria da atuação de terceiros. Dessa forma, considerando que a subcontratação total ou parcial quanto à parcela relevante é vedada pelo Instrumento Convocatório, no subitem 4.2 e seguintes do Termo de Referência (Anexo I do Edital), não pode ser outra resolução se não a concordância com as razões recursais apresentadas nesse teor.

5.6. De fato, a Recorrida em suas Contrarrazões limitou-se a explicar como funcionaria a sua atuação como Operadora Virtual (MVNO), não trazendo à baila um argumento que demonstrasse a sua independência total ou parcial para a plena execução dos serviços, vez que dependeria integralmente da infraestrutura oferecida por uma ou mais operadoras móveis para o seu aperfeiçoamento.

5.7. Ato contínuo, no que tange à argumentação da Recorrente de que não foi apresentada a documentação referente ao "Anexo B - Modelo de Declaração de Atendimento aos Critérios de Sustentabilidade Socioambiental", tem-se que tal omissão poderia ser suprida mediante a realização de diligências, em prol do princípio do formalismo moderado, amplamente aceito na atual jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU).

5.8. Por todas estas razões, não resta dúvida que os agentes públicos deverão atuar, ao examinar o cumprimento dos requisitos do Edital, com esteio nos princípios administrativos, dentre outros, da legalidade, eficiência, celeridade, razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica e formalismo moderado.

5.9. Nesse passo, ao se cotejar as razões recursais e os argumentos contidos nas contrarrazões, levando-se em consideração ao que constou do instrumento convocatório a respeito da lide, bem como considerando o contido na Lei Geral de Licitações e demais normas que regem o procedimento licitatório, fica evidenciado que as razões do recurso são suficientes para alterar o resultado do certame licitatório, sendo correto o retorno da Sessão Pública à fase de habilitação para procura da proposta mais vantajosa.

5.10. Em último, é oportuno registrar que o instrumento convocatório do pregão em exame, se encontra em consonância com todas as normas e princípios que regem a matéria, não deixando dúvidas quanto à sua legalidade. Esse entendimento encontra-se em consonância com o contido no parecer jurídico que apreciou o Edital do Pregão (SEI nº 0785574 e nº 0785703).

6. DA CONCLUSÃO

6.1. De acordo com o ordenamento disposto no art. 5º da Lei nº 14.133/21, conheço do recurso interposto pela licitante **TELFÔNICA BRASIL S.A.**, e no mérito, pelo seu **DEFERIMENTO PARCIAL**, no sentido de desclassificar/inabilitar a empresa **FEDERAL TELECOM E SERVIÇOS LTDA.** do Pregão Eletrônico nº 90.014/2025, retornando-se o certame à fase de habilitação para análise das propostas de preço e documentos complementares das licitantes remanescentes no referido grupo.

6.2. Neste passo, informa-se que será encaminhada mensagem diretamente no Compras.gov, em tempo hábil e adequado, para ciência das licitantes participantes quanto ao retorno da Sessão Pública.

6.3. Em último, considerando que houve a reconsideração do Pregoeiro quanto ao resultado do Pregão Eletrônico nº 90.014/2025, com base na manifestação da Área Técnica, não se vislumbra a necessidade de submeter o presente Julgamento à Autoridade Superior, nos termos do previsto no artigo 165, §2º, da Lei nº 14.133/2021.

ROGÉRIO WOLNEY LEITE

Pregoeiro



Documento assinado eletronicamente por **ROGERIO WOLNEY LEITE - Matr. 579, Chefe da Comissão Permanente de Licitação**, em 24/06/2025, às 16:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.cofen.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0861469** e o código CRC **E78E1260**.

Referência: Processo nº 0825/2022

SEI nº 0861469

SCLN, Qd. 304, Bloco E, Lote 09 - Bairro Asa Norte, Brasília/DF

CEP 70.736-550 Telefone: (61) 3329-5800

- www.cofen.gov.br