



DECISÃO DA PREGOEIRA

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO Nº 62/2023 – PREGÃO ELETRÔNICO

IMPUGNANTE: MOB SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES S.A.

A PREGOEIRA, no exercício de suas atribuições legais e normativas, nos termos do art. 6º da Portaria Pres CRCPR nº 12/2023, tendo em vista a impugnação formulada pela empresa supramencionada, decide conforme as razões que seguem abaixo.

I – PRELIMINARMENTE - TEMPESTIVIDADE

Considerando que a impugnação em exame foi recepcionada na data de 20/06/2023, pelo e-mail oficial do CRCPR previsto no edital (licitacao@crcpr.org.br), tem-se por tempestiva a referida impugnação, vez que formulada no prazo de até 03 dias úteis anteriores à data de abertura da sessão pública, marcada para o dia 27/06/2023, em consonância com o disposto no item 12.1 do Edital de Pregão Eletrônico nº 62/2023 e no art. 164, caput da Lei nº 14.133/2021.

II – RELATÓRIO

A autora da impugnação aponta em suas razões ilegalidades constantes no Termo de Referência (Anexo I do Edital de Pregão Eletrônico nº 62/2023 do CRCPR), razão pela qual solicita a retificação do item 3.2.6 e a supressão do item 9.3 do referido Termo, a fim de que haja, respectivamente, a remoção da exigência mínima de 32 IPs fixos e válidos para acesso à Internet mundial, bem como a autorização para subcontratação.

Aduz a impugnante que a exigência de reserva de 32 IPs fixos e válidos é arbitrária, desarrazoada e viola o princípio da competitividade, pois direciona o procedimento licitatório a empresas escassas que são capazes de atender à aludida especificação, sobretudo sob o argumento de que *“atualmente as reservas de IP (Internet Protocol) estão se esgotando em escala mundial, restando menos de 5% (cinco por cento) de todas as faixas disponíveis, devido ao alcance de seu limite sustentável de endereços disponíveis para conexão à internet”*.



Em reforço a essa argumentação, alega que a versão 04 do IP (IPv4) "*é um protocolo sem conexão, para utilização de comutação de pacotes redes*", que "*opera em um modelo de entrega por menor esforço, em que não garante a entrega, nem garante a sequência correta ou evita a duplicação de entrega*".

Ademais, argumenta que a vedação da subcontratação do objeto contratual pode direcionar o certame e favorecer empresas locais, sendo que o item 9.3 do Termo de Referência, ao aduzir "*que a empresa vencedora deverá possuir rede própria para atender as localidades solicitadas no certame, não permitindo assim, que a mesma subcontrate uma outra operadora para fazer o transporte entre os pontos*", desconsidera que a última milha não é reputada como subcontratação de acordo com as resoluções vigentes da ANATEL, pois, nesse caso, a estrutura do terceiro contratado é considerada como parte integrante da rede da prestadora licitante, a qual permanece como a única responsável pela prestação do serviço.

Também menciona que a Lei nº 14.133/2021 admite a subcontratação de parcelas de maior relevância ou de valor significativo do objeto da licitação, e que, em consonância com o regramento constitucional de previsão unicamente de exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, "*somente faz sentido condicionar a subcontratação à comprovação da qualificação técnica do subcontratado, quando, no curso da licitação, o edital exigia a comprovação de qualificação técnica da licitante para execução da parcela do objeto que será subcontratada*".

Aponta, em caráter geral, que a vedação a cláusulas editalícias restritivas e não isonômicas decorre da observância a diversos princípios constitucionais.

Traz, como reforço a seus argumentos, um julgado do Tribunal de Contas da União (TCU), resoluções da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), citações doutrinárias e disposições normativas contidas na Constituição Federal e na Lei nº 14.133/2021.

É, em breve síntese, o relatório acerca da impugnação sob análise.

III – MÉRITO

Em atenção ao princípio da motivação previsto no art. 2º, caput da Lei nº 9.784/1999 e no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, passa-se a analisar as razões trazidas pela impugnante, a fim de embasar a decisão ao final exposta.

Cumprir registrar que este Conselho Regional, quando da elaboração de seus processos licitatórios, alinha-se ao cumprimento dos princípios norteadores da Administração Pública, previstos no art. 37, caput da Constituição Federal, no art. 2º, caput da Lei nº 9.784/1999 e no art. 5º da Lei nº 14.133/2021. Nesse sentido, também prima pela garantia de excelência da qualidade dos produtos e dos serviços que contrata, em apreço ao contido no art. 11, inciso I da Lei nº 14.133/2021, observando sempre a legalidade dos atos administrativos, o respeito



ao princípio da ampla competitividade e a obtenção da proposta mais vantajosa à Administração.

Considerando a complexidade dos objetos contratados pela Administração, os procedimentos licitatórios ficam sujeitos a possíveis correções e ajustes, motivo pelo qual franqueou o legislador a qualquer pessoa a possibilidade democrática de impugnar as disposições reputadas ilegais ou abusivas (art. 164, caput da Lei nº 14.133/2021), concedendo à Administração a possibilidade de corrigir falhas no curso do processo de contratação.

Ainda, pelo princípio da autotutela, cabe à Administração Pública exercer o controle sobre os próprios atos, quando evitados de vícios que os tornam ilegais, ou revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial, nos termos da Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal (STF).

À luz dessas considerações, no caso em comento e na contramão das razões aventadas pela impugnante, não há que se falar em qualquer equívoco ou ilicitude por parte do CRCPR.

Primeiramente, impende destacar que o item 3.2.6 do Termo de Referência, ao prever que a Contratada deverá *“disponibilizar para uso uma range de IPv4 com máscara /27 contemplando uma subnet de 32 endereços IP fixos e válidos para acesso à Internet Mundial”*, não estabeleceu uma exigência arbitrária, desarrazoada e ilícita, mas sim regular, consentânea com as finalidades da contratação e necessária em face da infraestrutura tecnológica do CRCPR, conforme passa-se a expor mais detidamente.

Atualmente, o CRCPR usa o CIDR /27, cuja máscara de sub-rede contempla até 32 endereços de IP fixos e válidos para o acesso à Internet, sendo que, desse montante, são efetivamente usáveis 30 endereços de IP. Em pleno uso no firewall do CRCPR, há 17 endereços de IP, do que se extrai, logo de plano, que o CIDR ideal é o /27, tendo em vista que o CIDR /28 possui uma máscara de sub-rede que contempla até 16 endereços de IP fixos e válidos, dos quais 14 são efetivamente usáveis.¹

Contrariamente, caso seja contratado um CIDR menor do que o /27, correr-se-á o sério risco de que todas as aplicações correlatas de DNS, portas e firewall sofram uma sensível alteração, o que poderá aumentar sobremaneira a carga de trabalho e a indisponibilidade dos sistemas envolvidos. Ademais, com uma disponibilidade de menos endereços de IP fixos e válidos, o CRCPR teria de tratar os endereçamentos externos mediante o mapeamento de portas de acesso, o que implicaria o uso do mesmo endereço de IP para aplicações diferentes, através de portas diferentes. Em qualquer cenário, seria necessária a troca dos endereços de IP e dos DNS externos, aumentando, pois, a carga de trabalho.

Ademais, a própria impugnante admite haver a disponibilidade de reservas de IPv4, mesmo que em menor quantidade, sendo que, além de a solicitação do

¹ Vide as informações disponíveis em: <https://www.freecodecamp.org/portuguese/news/ficha-informativa-de-sub-redes-mascara-de-sub-rede-24-30-26-27-29/>.



IPv4 ainda ser possível², é relativamente comum que órgãos e entes públicos mantenham a exigência de IPv4, inclusive com um número de endereços fixos e válidos maior do que o solicitado pelo CRCPR e em licitações nas quais ordinariamente há a disputa de várias empresas.

Com efeito, o item 3.2.6 do Termo de Referência, que prevê a disponibilidade mínima de 32 endereços de IPv4 fixos e válidos para acesso à Internet mundial, mostra-se congruente com os princípios norteadores da Administração Pública, não havendo que se falar em qualquer direcionamento indevido a empresas escassas, mas sim em uma exigência relativamente comum em contratações públicas da mesma natureza e que, no caso concreto, visa tão somente atender às necessidades técnicas e operacionais do CRCPR.

No que diz respeito ao item 9.3 do Termo de Referência, segundo o qual *"não é admitida a subcontratação do objeto contratual"*, importa dizer que tal disposição encontra amparo direto e imediato na própria Lei nº 14.133/2021, a qual prevê expressamente, em seu art. 122, § 2º, que o edital licitatório poderá *"vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação"*, do que se extrai que a admissão de subcontratação em contratações públicas é uma faculdade e não uma obrigatoriedade. Nesse sentido, vale destacar o comentário de Marçal Justen Filho³:

"A Lei 14.133/2021 não adotou solução uniforme e inflexível quanto à subcontratação. Estabeleceu que existe discricionariedade quanto ao tema. O regulamento ou o edital podem (ou não) disciplinar o tema de modo expresse, seja para proibir, restringir ou condicionar a sua prática."

Em verdade, a jurisprudência consolidada do TCU entende que a subcontratação *"é regra de exceção, somente admitida quando não se mostrar viável sob a ótica técnica e/ou econômica a execução integral do objeto por parte da contratada, e desde que mediante autorização formal do ente contratante"* (Acórdão nº 1.151/2011 – Segunda Câmara). E mesmo o julgado da Corte de Contas que foi colacionado pela impugnante reforça o caráter discricionário da subcontratação nas contratações públicas, visto que a própria ementa grifada reporta à *"RECOMENDAÇÃO PARA VERIFICAR A CONVENIÊNCIA E A OPORTUNIDADE DE AUTORIZAR A SUBCONTRATAÇÃO"*.

Com efeito, no caso em tela, a vedação à subcontratação decorre do exercício legítimo, pelo CRCPR, de seu poder discricionário, o qual não visa direcionar o certame e favorecer empresas locais como aduz a impugnante, mas sim garantir a execução integral, adequada e efetiva do serviço por empresa competente e idônea para tal, de forma a elidir ou, ao menos, mitigar as possibilidades de prejuízo ao interesse público subjacente, dados o tempo, o valor e o objeto da contratação, o que é reforçado, ainda, pela necessidade de autorização da ANATEL e de observância das normativas emitidas por essa agência reguladora, conforme consta nos itens 1.1 e 7.3 do Termo de Referência.

² Vide as informações disponíveis em: <https://registro.br/tecnologia/numeracao/como-solicitar/>.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. 1394.



Ademais, contrariamente ao que alega a impugnante, mesmo a “última milha” (“last mile”) não pode ser uma ressalva à vedação editalícia à subcontratação do objeto contratual.

Primeiramente, os itens 9.3 e 11.21.3 do Termo de Referência são categóricos ao inadmitirem qualquer forma de subcontratação, sendo que, se houvesse algum tipo de ressalva a essa vedação total, ela estaria expressa nas próprias disposições editalícias, conforme se extrai do art. 122, caput e § 2º da Lei nº 14.133/2021.

Em segundo lugar, as resoluções da ANATEL invocadas pela impugnante, quais sejam, a Resolução nº 590/2012 e a Resolução nº 614/2013, não trazem qualquer definição acerca da última milha, tampouco a ressalvam do escopo da subcontratação.

Precisamente, a Resolução nº 590/2012 da ANATEL apenas prevê que “as Linhas Dedicadas contratadas de terceiros por determinada Prestadora de Serviços de Telecomunicações são consideradas parte integrante de sua rede para fins de prestação de serviços de telecomunicações” (art. 41), ao passo que a Resolução nº 614/2013 da mesma agência tão somente permite que a rede de suporte à prestação do serviço seja de propriedade de terceiros (art. 36, §§ 1º e 2º) e que a prestadora contrate com terceiros “o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço” (art. 41, inciso II), concebendo, ainda, uma situação de exploração industrial para fins fiscalizatórios (art. 42).

Como se vê, o que ambas as resoluções fazem é apenas regulamentar, nos limites da competência da ANATEL, a possibilidade de colaboração da prestadora de serviço com outras empresas, sem tecer qualquer consideração específica sobre a última milha ou mesmo qualquer permissão genérica à subcontratação nos serviços de telecomunicações. Logo, a vedação editalícia à subcontratação do objeto contratual, neste incluído a última milha, é congruente com as normativas da ANATEL.

Ademais, não se pode perder de vista que mesmo o provimento de conectividade para a última milha integra, de forma indissociável, o objeto principal da contratação, posto que, sem esse componente, o fluxo de dados não se estabelece entre o ponto de acesso da prestadora de serviço e as instalações do CRCPR.

Ainda quanto à subcontratação da última milha, cabe esclarecer que o trecho do enlace assim conhecido é parte bastante sensível da infraestrutura da rede a ser contratada, pois trata-se da parcela instalada nos espaços públicos, geralmente sob o passeio público ou nos postes da rede elétrica e de telefonia, sendo, portanto, parte crítica integrante do enlace com um todo. Tal componente exige constantemente serviços de manutenção de rede, pois não raro sofre avarias por interferências de outros serviços públicos instalados nos mesmos locais, como redes de gás, água, esgoto, eletricidade e telefonia, além das obras civis de prédios e passeios públicos, razão pela qual não pode ser dissociado do respectivo enlace.



Por fim, é igualmente insustentável o argumento da impugnante que aponta o descumprimento do regramento constitucional para as exigências de qualificação da parte licitante (art. 37, inciso XXI da Constituição Federal), na medida em que, além de o item 13.20 do Termo de Referência prever tão somente uma única e razoável exigência de qualificação técnica por parte da futura contratada, o mesmo Termo traz, de maneira expressa em seus itens 9.3 e 11.21.3, a vedação à subcontratação (já justificada pelas razões supra), do que se extrai, logicamente, a ausência de qualquer restrição ilícita a empresas subcontratadas que decorra de exigências de qualificação irrazoáveis.

Em suma, as razões invocadas pela impugnante não são hábeis a demonstrar a existência de quaisquer ilicitudes ou inconveniências nas cláusulas editalícias, as quais, conforme se extrai de todo o exposto e de uma interpretação sistemática e teleológica do edital e seus anexos, são congruentes com a Lei nº 14.133/2021, a Constituição Federal e as demais normas aplicáveis ao caso.

Destarte, não há que se falar em quaisquer ilegalidades no Termo de Referência, pelo que as razões da impugnante não merecem prosperar.

IV – DECISÃO

Diante do exposto, a decisão é no sentido de conhecer da impugnação apresentada e, no mérito, de rejeitá-la, mantendo-se inalteradas as disposições contidas no Edital de Pregão Eletrônico nº 62/2023.

Curitiba, 23 de junho de 2023.

VICTORIA ROSSINI ANDREIU
Pregoeira