

PREFEITURA MUNICIPAL DE LORENA
Estado de São Paulo
SECRETARIA DE NEGÓCIOS JURÍDICOS

PARECER Nº 725/25

Pregão Eletrônico nº 26/25

Objeto: Prestação de serviços de telecomunicações – linhas digitais ou analógicas;

Ementa: Impugnação.

RELATÓRIO

Os autos vieram a esta Procuradoria para análise e manifestação jurídica acerca das providências a serem tomadas quanto às impugnações em face do edital do Pregão Eletrônico nº 26/25.

O Sr. Maycon Soares de Sousa, em apertada síntese, alega que:

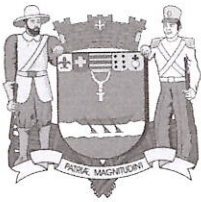
a) Seria irregular a vedação à subcontratação prevista na cláusula 4.1 da minuta do contrato, especialmente no que atine ao fornecimento e a operação de fibras ópticas, os quais demandariam autorização específica da ANATEL, capacidade técnica diferenciada e abrangência territorial que muitas empresas que prestam serviços de telecomunicações não possuem diretamente, recorrendo, comumente, a parcerias com operadoras de *backbone* ou provedores regionais.

b) A proibição de subcontratar essa etapa específica acaba por restringir a competitividade, favorecendo apenas grandes operadoras verticalizadas, que detêm infraestrutura própria de fibras em todo o território.

Por sua vez, a Sra. Glaucia Regina Pinto tece as seguintes considerações:

a) A exigência de que a rede de fibra óptica seja exclusivamente própria exclui empresas que atuam regularmente no mercado por meio de infraestrutura compartilhada, ou mediante contratos de cessão de uso e parcerias técnicas, o que é prática usual e plenamente reconhecida pela Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, conforme o Regulamento de Compartilhamento de Infraestrutura (Resoluções nº 274/2001 e nº 691/2018).

b) De acordo com as Resoluções 614/2013 e 590/2012 (revogada) da ANATEL, no caso da prestadora/operadora optar por contratar de terceiros a chamada "última milha", este trecho específico é considerado como parte integrante de sua própria rede e a responsabilidade pela prestação do serviço é inteiramente da prestadora/operadora contratante. Logo, a última milha seria considerada subcontratação peculiar, pois a rede contratada é considerada como integrante da rede da prestadora e mantida a sua responsabilidade, em outras palavras, subcontrata apenas o ativo, o serviço continua na responsabilidade da prestadora.



PREFEITURA MUNICIPAL DE LORENA
Estado de São Paulo
SECRETARIA DE NEGÓCIOS JURÍDICOS

O Sr. Jeisel Dias da Silva aduz, por sua vez, que:

- a) A exigência de fibra óptica própria restringe o universo de participantes a apenas duas empresas com capacidade de atendimento na cidade de Lorena (Velloznet e DBNet).
- b) A exigência de fibra óptica própria para a contratação de *links* digitais ou analógicos (VOIP) carece de qualquer fundamento técnico e contraria a própria lógica de aproveitamento da infraestrutura já existente e contratada pela Administração.
- c) Ao exigir que a contratada forneça os links de fibra óptica (serviço já coberto pelo contrato do PE 53/2024) no edital do PE 26/2025, a contratada VELLOZNET poderia, de forma lícita, omitir ou reduzir o custo dessa infraestrutura em sua proposta para o PE 26/2025, já que é remunerada por ela em outro contrato e não precisaria implementar mais um link para que o serviço de voip funcione de maneira correta.
- d) A necessidade dessa exigência (fibra óptica própria) já foi tecnicamente analisada e rejeitada, no dia 27 de agosto de 2025, pela Administração, conforme o Memorando nº 37/2025/SECTIC, emitido no processo licitatório em resposta ao recurso apresentado pela Velloznet, no dia 10 de julho de 2025. A inserção da exigência no EDITAL RERRATIFICADO II, em contradição com a manifestação técnica prévia, sugere um desvio de finalidade ou um ato administrativo sem a devida motivação técnica, violando o princípio da motivação e da legalidade.

Por fim, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, e que presta consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

É o necessário a relatar. Em seguida, adstrito à questão posta, exara-se o opinativo.

ANÁLISE JURÍDICA

O Termo de Referência do Edital Rerratificado II Pregão Eletrônico nº 26/2025 dispõe que:

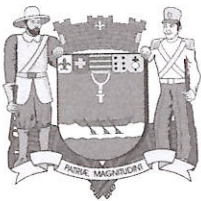
1. DESCRIÇÃO DO SERVIÇO

a) Linhas telefônicas:

- Fornecer linhas telefônicas analógicas ou voip nas quantidades e endereços estabelecidos neste Termo de Referência, devendo ser atendidos por rede de fibra óptica própria da licitante, não sendo admitido a contratação de rede de terceiros;

(...)

- A CONTRATADA deverá apresentar para fins de assinatura de Contrato no prazo máximo de 30(trinta) dias corridos o competente contrato de compartilhamento de infraestrutura junto



PREFEITURA MUNICIPAL DE LORENA
Estado de São Paulo
SECRETARIA DE NEGÓCIOS JURÍDICOS

a concessionária local EDP na cidade de Lorena – SP, para fins de comprovação de rede de fibra óptica própria. Não será admitido a contratação de rede de terceiros.

Conforme se denota dos autos, as restrições relacionadas a rede de fibra óptica própria da licitante foram inseridas apenas no Edital Rerratificado nº II.

Todavia, não constam dos autos motivação técnica que justificasse a alteração.

De acordo com a Lei de Licitações e Contratos:

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, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

(...)

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

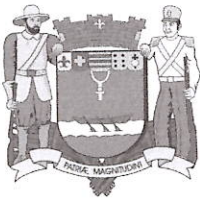
(...)

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

Pois bem. Sobre a correta interpretação da Lei nº 14.133, de 2021, concordamos com o doutrinador Joel de Menezes Niebuhr que leciona o seguinte: “(...) devem ser justificadas somente as cláusulas que estabeleçam limites à competição, que excluam a participação de pessoas virtualmente interessadas na licitação”¹.

No caso dos autos, as cláusulas do Termo de Referência em análise estabelecem limites à competição, tanto que gerou questionamentos de três pessoas. Logo, deveria a alteração ter sido motivada tecnicamente.

¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato. 5ª. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.



PREFEITURA MUNICIPAL DE LORENA
Estado de São Paulo
SECRETARIA DE NEGÓCIOS JURÍDICOS

A questão é: Por que o interesse público só é atingido se a contratada possuir rede de fibra óptica própria e por que a alternativa “rede de terceiros” seria insuficiente ou inadequada?

A Resolução nº 614/13 da Anatel sobre o assunto prevê que:

Art. 36. A Prestadora é responsável, perante o Assinante e a Anatel, pela exploração e execução do serviço.

§ 1º A Prestadora é integralmente responsável pela exploração e execução do serviço perante o Assinante, inclusive quanto ao correto funcionamento da rede de suporte ao serviço, mesmo que esta seja de propriedade de terceiros, sendo-lhe garantido, neste caso, direito de regresso.

§ 2º A responsabilidade da Prestadora perante a Agência compreende igualmente o correto funcionamento da rede de suporte à prestação do serviço, inclusive nos casos em que esta seja de propriedade de terceiros.

(...)

Art. 42. Quando uma Prestadora contratar a utilização de recursos integrantes da rede de outra Prestadora de SCM ou de Prestadoras de qualquer outro serviço de telecomunicação de interesse coletivo para a constituição de sua própria rede, caracterizar-se-á a situação de exploração industrial.

Parágrafo único. Os recursos contratados em regime de exploração industrial são considerados parte da rede da Prestadora contratante.

Igualmente, a Resolução nº 683/17 da Anatel:

Art. 5º É obrigatório o compartilhamento da capacidade excedente da infraestrutura de suporte quando solicitado por prestadora de serviço de telecomunicações, exceto se houver justificado motivo técnico, nos termos da Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015.

SMJ, a exigência municipal de “rede própria” como condição absoluta contraria o modelo regulatório setorial, que admite (e estimula) o uso de redes de terceiros desde que mantida a responsabilidade integral da prestadora.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, opina-se pela alteração dos tópicos do Termo de Referência que na descrição do serviço impõem que rede de fibra óptica seja própria da licitante, bem como seja autorizada a subcontratação dessa parcela do serviço na cláusula 24 do ETP e cláusula 4.1 do Contrato ou, alternativamente, que seja motivada tecnicamente a manutenção das cláusulas por serem limitadoras da competição.

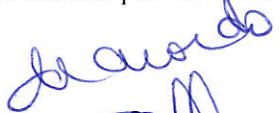
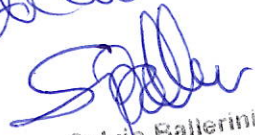
É o parecer. À consideração superior.

Lorena, 30 de outubro de 2025.

DIEGO GOMES DA SILVA

Procurador Jurídico

OAB/SP 290.561



Sylvio Ballerini
Prefeito Municipal