Governo do Estado de Roraima
Secretaria Estadual de Infraestrutura de Roraima
"Amazônia: patrimônio dos brasileiros"

TERMO DE JUSTIFICATIVA

TERMO DE JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS PARA CONCORRÊNCIA PRESENCIAL

PROCESSO SEI Nº: 21101.003363/2025.03

OBJETO: **Contratação de Empresa Especializada para Execução das obras de Intervenções de qualificação viária no perímetro urbano do Município de Boa Vista - RR, nos Bairros Pedra Pintada e Said Salomão, (CR nº 943042/2023-MCIDADES/CAIXA).**

ASSUNTO: **Justificativa de Inviabilidade Técnica da Concorrência Eletrônica (obra).**

I - INTRODUÇÃO

Trata-se de justificativas técnicas, operacionais e logísticas, acerca da inviabilidade técnica da concorrência eletrônica para a contratação da obra em referência, em atendimento ao Art. 17, § 2º da Lei nº 14.133/2021; e, em atenção às orientações do Acórdão 376/2026-TCU-Plenário, e pelas razões a seguir explanadas.

No tocante às razões ora apresentadas, destaca-se a complexidade da obra, fato que justifica a necessidade de visitas técnicas para garantir a segurança da contratação, objetivando o conhecimento profundo das condições de solo, clima e logística da região onde serão executadas as obras de **Intervenções de qualificação viária no perímetro urbano** do Município de Boa Vista - RR, nos **Bairros Pedra Pintada e Said Salomão**, cujo itens difíceis de transmitir integralmente por via eletrônica.

Outra razão, de caráter operacional, é a dificuldade de infraestrutura de internet no Estado de Roraima, fato comprovado, que prejudica demasiadamente todas atividades realizadas nos processos eletrônicos, operados no SEI/RR - Sistema Eletrônico de Informação de Roraima, principal

plataforma de trabalho dos órgãos da Administração pública estaduais.

Embora na Lei nº 14.133/2021 indica "preferencialmente" para a adoção da forma eletrônica; porém, a referida indicação não se trata de liberdade de escolha, nem de obrigatoriedade de adoção. Sendo, portanto, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo, nos termos do §2º do art. 17 da referida lei.

II - FUNDAMENTAÇÃO

A inviabilidade técnica da concorrência eletrônica para contratação de obras no âmbito do Estado de Roraima, especialmente sob a égide da Lei nº 14.133/2021, que embora priorize o formato eletrônico, a legislação permite o uso do modo presencial, desde que justificado e com gravação da sessão, conforme estabelece o **§2º do art. 17**, que assim dispõe:

> **Art. 17.**
>
> **§ 2º** As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, **admitida a utilização da forma presencial**, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo. (grifamos)

No que tange o acréscimo do advérbio "preferencialmente" descrito no § 2º do Art. 17 do diploma legal, possui função sintática de modificar o modo como a ação verbal será praticada. Pois, para dar preferência a um procedimento ou comportamento, significa impor uma condição de primeiro lugar em importância. em outras palavras, houve uma evidente manifestação legislativa pela distinção entre a ação prevista e o modo como executá-la.

Observa-se ainda, que o termo "preferencialmente" **não se trata de liberdade de escolha, e nem de obrigatoriedade de adoção.** Contudo, quando não for dada a preferência ao modo apontado para executar a ação prevista, requer-se a justificativa idônea. Ou seja, o termo supracitado não impõe uma obrigatoriedade absoluta, pois, quando a lei utiliza "preferencialmente", ela indica uma recomendação ou prioridade, mas não uma proibição de que a autoridade competente, com justificativa adequada, siga caminho diverso, buscando a melhor forma de atingir a finalidade do processo de licitação de determinada obra.

Acerca do tema em questão, cabe-nos destacar, que de acordo com o comentário da Professora Teresa Arruda Alvim Wambier, ao citar decisão em Recursos Extraordinário, "*negar-se-á vigência e utilidade a todas as situações nas quais se utiliza o termo "preferencialmente", que pode, sim, ser flexibilizada, desde que por decisão fundamentada que tenha, por exemplo, coerência com a efetividade da atividade executiva*" (cf. STJ, REsp 1485790/SP, Rel. ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 11/11/2014, DJe 17/11/2014).

III - NATUREZA DO OBJETO E COMPLEXIDADE TÉCNICA

O objeto da contratação é caracterizado **obra,** conforme definido no inciso XII, do art. 6º, da Lei nº 14.133/2021, do **ramo da infraestrutura** no conceito de **Intervenções de qualificação viária no perímetro urbano do Município de Boa Vista - RR, nos Bairros Pedra Pintada e Said Salomão**, vinculado ao **CR nº 943042/2023-MCIDADES**/CAIXA, cujo obra será executada, em **lote único**, em Boa Vista, no Estado de Roraima.

A realidade da execução de obras de engenharia em áreas geográficas como no Estado de Roraima impõe que, seja avaliado se o método eletrônico seria o mais adequado ou se a presença física é essencial. Por essa razão apresentamos neste expediente, as justificativas acerca da inviabilidade técnica na utilização do meio eletrônico para a licitação da obra em referência.

Importante destacar, que a imprevisibilidade de subsolo ou a necessidade de adequação contínua do projeto executivo durante a execução da obra exige análise presencial constante e reuniões técnicas presenciais para validação, o que é inviabilizado pela rigidez do ambiente virtual.

A obra a ser licitada não se caracteriza como serviço comum de engenharia; trata-se de obra de infraestrutura de estradas, e para a execução demanda soluções de engenharia que não podem ser completamente mapeadas em um projeto básico eletrônico.

3.1. Complexidade Técnica da Obra:

Em casos onde a solução técnica não é definida ou se tratar de alta complexidade, a Administração poderá optar pela concorrência presencial para melhor avaliação das propostas técnicas, conforme as justificativas relevantes em obras. Conforme o objeto do presente processo, as **obras de engenharia**, possui complexidade, especialmente, quando a execução dessas obras em regiões remotas ou de difícil acesso, que demandam planejamento e execução diferenciada, o que justifica situações excepcionais, para a realização de sessões presenciais.Tendo em vista que obras que envolvem desafios logísticos significativos, como a necessidade de deslocamento por longas distâncias, transporte de materiais por vias terrestres ou fluviais e atuação em áreas indígenas ou de floresta densa.

Nessas situações, a presença física dos licitantes é considerada fundamental para que se conheça previamente as condições locais e se possa formular propostas mais realistas, reduzindo o risco de paralisações, aditivos e atrasos na execução contratual. Ou seja, a análise presencial de documentos originais, amostras técnicas e esclarecimentos em tempo real durante a sessão pública são essenciais para garantir a regularidade e a precisão do julgamento de qualificação técnica operacional e dos profissional, mitigando riscos de questionamentos e de decisões equivocadas durante as fases do certame licitatório.

3.2. Inviabilidade de Avaliação de Atestados de Capacidade Técnica Operacional

A modalidade eletrônica poderá restringir a verificação criteriosa de atestados de capacidade técnica complexos. Tendo em vista que o Estado de Roraima, em licitações recentes, tem enfrentado falhas na redação de itens de atestado de capacidade técnica/operacional. A concorrência com sessão presencial permite o saneamento imediato de dúvidas e a verificação minuciosa da exequibilidade de atestados, evitando contratação de empresas sem conhecimento técnico-operacional real na região.

As licitações de obras de engenharia exigem análises aprofundadas de atestados de capacidade técnica operacional, o que, em certas situações de complexidade, torna a verificação presencial mais segura para a Administração. Exigindo a necessidade de comprovação de capacidade técnica de grande porte em obras, que demanda verificação minuciosa de documentos físicos ou digitais, o que poderá ser prejudicada por falhas da internet, impossibilitando a verificação em tempo hábil.

3.3. Riscos de Inexecução por Limitações Logísticas

As obras públicas exigem pontualidade e materiais específicos. A logística em Roraima enfrenta desafios severos, especialmente a necessidade de transporte fluvial e por vias terrestres de difícil acesso e em áreas indígenas. Em situação hipotética, um licitante vencedor via concorrência eletrônica, sem conhecimento prévio da dificuldade de trazer insumos de outros estados (por exemplo: distância de Manaus/Belém ou Brasília/São Paulo **x** Boa Vista/RR), tem altíssimas chances de inexecução ou atrasos no cronograma físico da obra. Quando que a avaliação presencial permite questionamentos sobre a logística planejada.

Ressalta-se, que a logística de mobilização de equipamentos de grande porte (guindastes, perfuratrizes) para o local da execução da obra exige planejamento prévio que precisa ser verificado na fase de habilitação técnica, sendo a concorrência presencial a mais adequada para garantir que apenas

licitantes com capacidade logística real participem.

No que tange a isolamento, Roraima enfrenta desafios logísticos notórios na região Norte, com logística precária que dificulta o transporte de materiais e de pessoal. A dificuldade de acesso a locais remotos pode tornar inviável a execução de vistoria técnica por empresas interessadas dentro do prazo licitatório eletrônico, exigindo, por vezes, a presença física para averiguação *in loco*.

E ainda, a incerteza no abastecimento, a dependência de logística complexa e a instabilidade de insumos (como energia, dependente de termelétricas a diesel) no estado podem gerar riscos de desabastecimento, o que exige uma análise mais minuciosa da exequibilidade da proposta de preço, melhor avaliada em presencial.

IV - NECESSIDADE DE VERIFICAÇÃO FÍSICA (VISITA / VISTORIA TÉCNICA)

A complexidade das obras de **intervenção de intervenção de qualificação viária,** exige que o licitante conheça *in loco* as condições, o que muitas vezes não é adequadamente simulado em ambiente virtual. Tendo em vista as peculiaridades geográficas do Estado de Roraima (áreas de difícil acesso, necessidade de transporte terrestre e fluvial, isolamento de canteiros de obra) tornam a visita técnica, acompanhada por equipe de engenharia da SEINF, se faz indispensável para a elaboração de uma proposta exequível.

O certame eletrônico, por si só, **não garante** que o licitante compreenda os riscos de logística na região Norte; considerando a obra de engenharia singular, em área de difícil acesso (*comunidades indígenas, áreas de fronteira*), a avaliação *in loco* é crucial para evitar licitantes aventureiros. Visto que a concorrência presencial permite o debate técnico e a verificação conjunta das condições, o que garante propostas mais realistas e evita paralisações futuras, comumente observadas no Estado de Roraima.

Desse modo, a realização de visita técnica presencial promove a isonomia e transparência na compreensão do objeto, mitigando o risco de cotações errôneas por falha de compreensão do local (art. 63, I, da Lei 14.133/2021).

4.1. Necessidade de vistoria *in loco* e avaliação de riscos (inviabilidade de saneamento digital)

O art. 63 da Lei 14.133/2021 permite que a visita técnica seja presencial quando a avaliação do local for indispensável para a formulação da proposta. A obra em referência possui particularidades físicas (acesso restrito, presença de estruturas limítrofes, podendo existir interferências subterrâneas não mapeadas) que exigem que os licitantes visitem o local. Uma vistoria virtual não fornece a segurança técnica necessária para a precificação correta, gerando alto risco de pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro ou paralisação da obra por "surpresas" no terreno.

A execução de obras em áreas com especificidades de **infraestrutura rodoviária** exigem vistoria técnica detalhada no local para que as licitantes avaliem os riscos, o que pode ser dificultado por um processo estritamente eletrônico. Ou seja, para obras complexas ou intervenções em áreas remotas (ex: vicinais, áreas indígenas), a compreensão exata do objeto pode exigir a presença física do licitante, o que justifica a modalidade presencial para garantir a formulação de propostas exequíveis.

A utilização da concorrência presencial em detrimento da eletrônica para obras públicas em Roraima motiva-se pela inviabilidade técnica fundamentada na peculiaridade logística da região, na necessidade de vistorias técnicas complexas e na busca por maior competitividade real, garantindo o atendimento aos princípios da nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). Os desafios de acesso a certas regiões do estado de Roraima, condições climáticas e particularidades geográficas podem exigir uma avaliação técnica do local que não é totalmente suprida por um Edital de concorrência eletrônica.

V - DIFICULDADES DE CONECTIVIDADE E DE INFRAESTRUTURA DE INTERNET

A infraestrutura de internet no Estado de Roraima, sofrem com frequentes instabilidades e rompimentos de fibra óptica, o que inviabiliza o acompanhamento em tempo real de uma concorrência eletrônica, ferindo o princípio da competitividade.

Registros de recorrentes problemas de internet, é comum em todo o Estado de Roraima, com múltiplos registros de rompimento de fibra óptica e instabilidade na rede ao longo dos anos, acentuadamente nos últimos anos, incluindo registros frequentes nos últimos anos, até o presente momento. A dependência de conexões satélites de alto custo e, por vezes, baixa velocidade (como BGAN) serviço de internet e voz via satélite portátil que oferece cobertura global, não garantem a estabilidade necessária para lances em tempo real.

A exemplo dos registros, a Certidão da SEGOD emitida em 23/01/2026, informa acerca da indisponibilidade do Sistema Eletrônico de Informações – **SEI**, acostado no SEI Nº 36101.000043/2026.41, afirma que tais ocorrências decorrem, primordialmente, de limitação de capacidade do ambiente computacional atualmente em operação, o qual não tem suportado o volume de requisições simultâneas demandadas pelos usuários, especialmente em horários de maior concorrência, impactando tanto as funcionalidades de navegação quanto operações de maior carga, como consultas extensas e download de processos e documentos.

O acesso desigual e "exclusão digital", a precariedade da conexão, que não é uniforme, afetando principalmente empresas sediadas no interior do Estado, bem como as micro e pequenas empresas que podem não possuir infraestrutura robusta de TI. Desse modo, a realização de concorrência eletrônica poderá configurar restrição indevida de competitividade, violando o princípio da isonomia ao dificultar a participação de licitantes com internet lenta ou instável.

5.1. Risco de Prejuízo à Administração (Licitação Fracassada)

A instabilidade pode causar a perda de lances, interrupção de certames e falhas no envio de documentos, resultando em licitações fracassadas ou frustradas, atrasando obras essenciais e gerando riscos de contratações diretas com preços superiores.

Situação que atesta a inviabilidade técnica da concorrência eletrônica em obras, especialmente pelas **dificuldades de conectividade e da infraestrutura da internet** em áreas mais remotas do Estado, em que pese muitos licitantes que residem nas cidades do interior de Roraima, poderá ser prejudicado pela precariedade da conectividade, dificultando a participação contínua de licitantes em certames eletrônicos.Ou seja, a precariedade da internet, fundamenta-se na necessidade de garantir a competitividade, a isonomia e a segurança jurídica do certame, conforme o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, interpretado à luz da realidade infraestrutural local.

A necessidade de garantir a ampla competição e evitar restrições (que podem ocorrer por falta de acesso técnico à plataforma digital) fundamenta a escolha do modelo presencial. Considerando que a presencialidade facilita a avaliação circunstanciada da documentação técnica e da capacidade operacional das licitantes, especialmente em obras de infraestrutura rodoviária, que exigem expertise específica no contexto amazônico.

A prevenção de inexequibilidade, em que o ambiente presencial permite que a comissão de licitação ou agente de contratação realize questionamentos imediatos sobre a formação do preço, garantindo que propostas exequíveis sejam selecionadas em um ambiente de mercado peculiar, evitando o fracasso da licitação (ausência de licitantes ou propostas inválidas). A necessidade de conhecimento profundo das condições de solo, clima e logística da região, itens difíceis de transmitir integralmente via edital eletrônico, pode ser alegada para demonstrar inviabilidade técnica do sistema eletrônico.

5.2. As limitações da plataforma Compras.gov.br

A plataforma Compras.gov.br apresenta limitações ao não suportar peças técnicas pesadas de obras (projetos executivos, memoriais descritivos extensos, mapas, planilhas orçamentárias complexas, modelagens BIM) é um desafio recorrente na contratação pública de engenharia em Roraima.

Embora o sistema tenha evoluído, alguns aspectos técnicos e operacionais limitam o *upload* de arquivos grandes ou de formatos específicos. A limitação de tamanho de arquivo, historicamente, sistemas baseados em web têm limites para anexos (tamanho em MB) para garantir a estabilidade do servidor e a velocidade de upload para todos os usuários, como exemplo, os projetos executivos de grandes obras podem superar essa capacidade.

Os relatos de instabilidade técnica no Compras.gov/Siasgnet, pode afetar a submissão de documentos pesados em etapas críticas, dependendo do formato do arquivo, alguns formatos nativos de engenharia (CAD, BIM) podem não ser aceitos, forçando a conversão para PDF, o que pode aumentar o tamanho do arquivo ou reduzir a qualidade técnica do documento.

5.3. Falta de Ambiente Digital Seguro - Uso de plataforma privadas

O Estado de Roraima, enfrenta desafios significativos no acesso à tecnologia, dificultando a participação dos fornecedores de áreas menos desenvolvidas, como o Estado de Roraima.

Então, a alternativa será o uso de plataformas privadas nas licitações brasileiras, o que tem gerado intensos debates, sobretudo após a implementação da Lei nº 14.133/2021. Os impactos do uso de plataformas privadas nas licitações públicas, poderá impactar no equilíbrio dos benefícios de eficiência, transparência e inovação com os riscos de fragmentação do mercado, exclusão de fornecedores, falhas na governança e aumento de custos de transação.

Se, inicialmente, a utilização de plataformas privadas, essa utilização era identificada de maneira mais generalizada apenas em órgãos e entidades federais, a Lei nº 14.133/2021 trouxe uma transformação significativa para os processos licitatórios no país. As modalidades licitatórias, algo que já vinha sendo preconizado pelas orientações dos órgãos de controle, em relação à modalidade concorrência.

Entretanto, há potenciais problemas que precisam ser considerados, dentre eles, a dependência das plataformas pode levar ao risco de captura de mercado, aumento de custos no longo prazo e exposição de dados a riscos cibernéticos. Além disso, a exclusão de fornecedores que não têm acesso à tecnologia pode limitar a competitividade e aumentar desigualdades regionais.

A cobrança de taxas/tarifas/mensalidades deve ser regulada para evitar que se torne uma barreira exagerada à participação de licitantes. Cobranças excessivas podem excluir fornecedores e prejudicar um ambiente de negócios inclusivo. O uso de soluções especializadas pode transformar significativamente o cenário das licitações, promovendo maior integração entre os diversos atores envolvidos e facilitando o acesso de novos participantes, o que, por sua vez, amplia a competitividade.

Nada obstante, a utilização de plataformas terceirizadas privadas pelos entes jurisdicionados, para a realização de licitações, gera preocupações relevantes, dentre as quais se destaca a possibilidade das entidades responsáveis escolherem portais públicos que não impõem qualquer custo aos participantes, em contraposição aos portais privados que exigem pagamento pelos licitantes interessados.

Um dos riscos é a fragmentação do mercado de licitações, caso cada ente federativo opte por uma plataforma diferente, comprometendo a competitividade e criando barreiras para fornecedores menores. Além disso, a falta de regulação pode levar a práticas prejudiciais, como cobranças abusivas. Modelos de remuneração inadequados podem aumentar os custos para a administração pública e limitar a participação de fornecedores.

VI - CONCLUSÃO

De acordo com o explanado no decorrer deste expediente, a inviabilidade técnica da adoção de concorrência eletrônica para contratação de obras no Estado de Roraima, considerando a **precariedade da internet**, fundamenta-se na necessidade de garantir a competitividade, a isonomia e a segurança jurídica do certame, conforme o art. 37, inciso XXI, da CF/1988, interpretado à luz da realidade infraestrutural local.

Ressalta-se, acerca da redução de riscos, com a modalidade presencial minimiza os riscos de falhas tecnológicas e dificuldades de acesso que podem comprometer a integridade do procedimento licitatório. A presença física dos licitantes assegura que todos os procedimentos sejam conduzidos de forma ordenada e transparente. Neste caso específico, não seria capaz de garantir a seleção da proposta mais vantajosa (art. 11, I, Lei 14.133/2021) devido às peculiaridades logísticas e à complexidade técnica da obra, tornando a modalidade presencial a única alternativa eficiente para assegurar a lisura e a exequibilidade do objeto em Roraima.

Ademais, não há ilegalidade na utilização da concorrência presencial, estando justificado no procedimento administrativo e com a gravação das sessões públicas em áudio e vídeo, como determina a Lei nº 14.133/2021. Aliado a isso, tem-se a observância da **ampla publicidade e divulgação do certame** na forma presencial, no Diário Oficial do Estado de Roraima, divulgado no sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Licitação e Contratação (https://selc.rr.gov.br/), atendendo o disposto na Lei nº 14.133/2021; o que assegura a propagação do conhecimento e ciência da intenção em realizar a contratação do objeto, proporcionando, consequentemente, a participação de diversos licitantes com ampla competitividade.

Aliado a isso, tem-se a observância da ampla publicidade e divulgação do certame na forma presencial, na forma do disposto na Lei 14.133/21, e também no site da Administração, o que assegura a propagação do conhecimento e ciência da intenção da Administração Pública em realizar a contratação do objeto, proporcionando, consequentemente a participação de diversos licitantes com ampla competitividade.

Considerando que nos certames licitatórios de obras são frequentes a interposição de recursos, embora a estrutura eletrônica permite a celeridade da fase inicial; contudo, quando a adoção de eventuais recursos virtuais, as empresas do sediadas no Estado de Roraima não estando adaptadas com os sistemas eletrônicos, além da precariedade da internet local, situação que deduz restaria prejudicada a competitividade em torno do certame, com potencial incidência de licitantes que não preenchem as condições de habilitação ou não sustentam suas propostas.

Proceder com a realização do certame licitatório na forma presencial; no caso, com a ampla divulgação para o atingimento de número maior possível de licitantes, de modo que o resultado final não sofra interferência pelo meio escolhido para a regência do certame; e ainda, considerando que a opção pela forma presencial **não produz alteração no resultado final** da licitação, não acarretando em qualquer prejuízo à competitividade.

A realização da concorrência presencial, permite **inibir a apresentação de propostas insustentáveis** que muitas vezes atravessam os procedimentos da modalidade eletrônica e aumentam seus custos, tendo em vista que a opção pela forma presencial, além de não produzir alteração no resultado final do certame, permite maior interação da comissão com os licitantes presentes na sessão pública. Possibilitando que sejam promovidos esclarecimentos durante a sessão, bem como a promoção de diligências destinadas a esclarecer ou a complementar o procedimento licitatório.

Ante todo o exposto, ressalta-se que a utilização da concorrência presencial justifica-se, portanto, especialmente pela inviabilidade técnica, geográfica e de logística de se realizar a avaliação da capacidade técnica e da exequibilidade de propostas complexas exclusivamente de forma virtual, visto que os riscos logísticos e geográficos de Roraima exigem uma verificação in loco e uma interação imediata com os licitantes, garantindo, ao final, uma contratação mais segura, técnica e eficiente para a Administração Pública.

✍️ (*assinado eletronicamente*)
RAIMUNDO MAIA MORAIS
Diretor do DEIT/SEINF
PORTARIA Nº 28/SEINF/DEPLAF/NRHAG, DE 24 DE JANEIRO DE 2023

✍️ *(assinado eletronicamente)*
EMERSON DE PAULA OLIVEIRA
Secretário de Estado da Infraestrutura de Roraima

Documento assinado eletronicamente por **Raimundo Maia Morais**, **Diretor do Departamento de Infraestrutura e Transporte**, em 11/03/2026, às 08:28, conforme Art. 5º, XIII, "b", do Decreto Nº 27.971-E/2019.

Documento assinado eletronicamente por **Emerson de Paula Oliveira**, **Secretário de Estado da SEINF**, em 11/03/2026, às 10:15, conforme Art. 5º, XIII, "b", do Decreto Nº 27.971-E/2019.

A autenticidade do documento pode ser conferida no endereço https://sei.rr.gov.br/autenticar informando o código verificador **21453741** e o código CRC **392EBB21**.

21101.003363/2025.03 21453741v1