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

**PARECER** 262/2026 SEINF/GAB/REPROGE

**Processo SEI nº:** 35101.000659/2026.50

**Consulente:** Secretaria de Estado de Licitação e Contratação – SELC/RR

**Assunto:** Aplicação do Acórdão TCU nº 376/2026 – Plenário no âmbito do Estado de Roraima. Inversão de fases de habilitação e julgamento (art. 17, §1º, Lei nº 14.133/2021). Forma presencial excepcional (art. 17, §2º). Limitação operacional do sistema Compras.gov.br. Licitações custeadas com recursos de transferências voluntárias da União.

**EMENTA**: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. LEI Nº 14.133/2021. ART. 17, §§ 1º E 2º. DISTINÇÃO ENTRE INVERSÃO DE FASES DE HABILITAÇÃO E JULGAMENTO E ADOÇÃO DA FORMA PRESENCIAL. INSTITUTOS JURIDICAMENTE AUTÔNOMOS. ACÓRDÃO TCU Nº 376/2026 – PLENÁRIO. CIÊNCIA DE IMPROPRIEDADE. ART. 9º, I, DA RESOLUÇÃO TCU Nº 315/2020. AUSÊNCIA DE FUNCIONALIDADE NO COMPRAS.GOV.BR PARA OPERACIONALIZAÇÃO DA INVERSÃO ELETRÔNICA DE FASES. LIMITAÇÃO OPERACIONAL DE PLATAFORMA ESPECÍFICA QUE NÃO CONFIGURA INVIABILIDADE TÉCNICA DA LICITAÇÃO ELETRÔNICA. IMPOSSIBILIDADE DE TRANSFORMAR LIMITAÇÃO DE SISTEMA EM JUSTIFICATIVA GERAL E ABSTRATA PARA LICITAÇÕES PRESENCIAIS. DEVER DE AVALIAR PLATAFORMAS ELETRÔNICAS ALTERNATIVAS. ORDEM ORDINÁRIA DAS FASES COMO SOLUÇÃO PROVISÓRIA. COMBINAÇÃO ENTRE INVERSÃO DE FASES E SESSÃO PRESENCIAL ADMITIDA APENAS EM HIPÓTESES EXCEPCIONALÍSSIMAS, COM DUPLA MOTIVAÇÃO E REQUISITOS CUMULATIVOS. IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO COMO PRÁTICA GERAL, PADRONIZADA OU AUTOMÁTICA. RECURSOS ORIUNDOS DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. OBSERVÂNCIA DAS REGRAS FEDERAIS. RISCO JURÍDICO QUALIFICADO PELA REITERAÇÃO DE IMPROPRIEDADE JÁ COMUNICADA PELO TCU. CAUTELAS JURÍDICAS A SEREM OBSERVADAS PELA SELC. ORIENTAÇÃO ADMINISTRATIVA UNIFORME.

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Secretaria de Estado de Licitação e Contratação – SELC/RR, por meio do Ofício nº 44/2026/SELC/SEC/ALIC (SEI 23239549), dirigida ao Procurador-Geral do Estado de Roraima e a esta Consultoria Jurídica distribuída por meio do Despacho nº 1893/2026/PGE/GAB/ADJ/NDP (SEI 23266832), na qual se requer manifestação jurídica acerca da aplicação, no âmbito da Administração Pública Estadual, do Acórdão nº 376/2026 – TCU – Plenário, proferido nos autos do Processo TC nº 015.111/2025-3.

O referido acórdão examinou representação relativa à Concorrência Presencial nº 12/2025 (Processo 21101.003364/2024.69 – SEINF), conduzida pelo Estado de Roraima, tendo como objeto a contratação de empresa especializada para execução das obras de adequação de estradas vicinais, com serviços de pavimentação asfáltica na Vicinal 29 (SJB 146), com extensão total de 16,26 km, localizada no município de São João da Baliza/RR, no âmbito do Convênio nº 939033/2022-MAPA/CAIXA, com valor estimado de R$ 41.474.139,96 (quarenta e um milhões, quatrocentos e setenta e quatro mil cento e trinta e nove reais e noventa e seis centavos).

O Tribunal de Contas da União (TCU), por unanimidade, conheceu da representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, dando ciência ao Governo do Estado de Roraima, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU nº 315/2020, sobre a **impropriedade consistente na adoção do formato presencial para a realização da licitação sem a devida motivação robusta e circunstanciada que demonstrasse a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a Administração**, em afronta ao art. 17, §2º, da Lei nº 14.133/2021 e à jurisprudência consolidada daquela Corte de Contas.

A instrução técnica que embasou o Acórdão, elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada

em Contratações (AudContratações), revelou que a SELC/RR, em duas oportunidades de manifestação, apresentou justificativas cambiantes: inicialmente, alegou deficiências de infraestrutura de internet e energia elétrica, e posteriormente, deslocou a argumentação para aspectos ligados à execução de obras, destacando a suposta necessidade de maior proximidade entre Administração e licitantes e as particularidades logísticas e técnicas do território de Roraima.

A unidade técnica do TCU considerou tais justificativas **insubsistentes**, concluindo que não se mostravam suficientes para afastar a obrigatoriedade do formato eletrônico, especialmente por se tratar de licitação realizada na capital do Estado e de objeto de grande vulto.

Paralelamente, a SELC/RR instaurou o presente procedimento administrativo visando avaliar os impactos do entendimento firmado pelo TCU e uniformizar os procedimentos licitatórios estaduais.

Na instrução processual, foram colhidos os seguintes elementos relevantes:

(a) o **Termo de Justificativa apresentado pela Secretaria de Estado da Infraestrutura – SEINF/RR** (SEI 22666793), subscrito pelo Secretário de Estado da Infraestrutura e por diretores técnicos, no qual são explicitados os fundamentos e os benefícios da adoção da inversão das fases de habilitação e julgamento nas licitações de obras e serviços de engenharia, destacando-se a complexidade logística do Estado de Roraima, a necessidade de gestão de riscos e a prevenção da participação de empresas sem real capacidade técnica;

(b) a **consulta formalizada ao suporte técnico do sistema Compras.gov.br** (Chamado nº 44928695), na qual o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos informou que, embora a Lei nº 14.133/2021 autorize a inversão de fases mediante ato motivado e previsão editalícia, o sistema eletrônico atualmente não se encontra parametrizado para operacionalizar tal procedimento, inexistindo, até o momento, previsão para disponibilização dessa funcionalidade;

(c) o **Parecer nº 196/2026/SEINF/GAB/REPROG**E (SEI 23250439), da lavra do Procurador do Estado Dr. Venilson da Mata, que, em caso concreto de licitação de obra de engenharia, opinou pela legalidade condicionada do prosseguimento do feito e recomendou, entre outras providências, que caso não fosse possível justificar de forma robusta e documentalmente demonstrável a excepcionalidade da forma presencial, fosse adotado o rito eletrônico, em conformidade com a preferência legal estabelecida pela Lei nº 14.133/2021 e com a orientação recente do TCU.

O **Ofício nº 44/2026/SELC/SEC/ALIC** (SEI 23239549) relata ainda que aproximadamente 65% das licitações de obras e serviços de engenharia conduzidas pela SELC são destinadas à execução de empreendimentos custeados com recursos oriundos da **União**, mediante convênios, contratos de repasse, termos de compromisso e demais instrumentos de transferência voluntária, e que tanto a Instrução Normativa SEGES/MGI nº 2/2023 quanto a Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022 preveem que os órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, deverão observar as regras e os procedimentos nelas estabelecidos, exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse.

Diante desse cenário, a SELC formula **dois questionamentos específicos**:

(a) se é juridicamente recomendável a adoção da inversão de fases prevista no §1º do art. 17 da Lei nº 14.133/2021 em formato presencial enquanto o sistema Compras.gov.br não possuir funcionalidade específica para sua operacionalização; e

(b) considerando o entendimento firmado no Acórdão TCU nº 376/2026 e as recomendações do Parecer nº 196/2026/SEINF/GAB/REPROGE, quais cautelas jurídicas deverão ser observadas pela SELC na condução das futuras licitações de obras e serviços de engenharia até que haja adequação do sistema eletrônico.

É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

## 2. DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação possui natureza jurídico-consultiva, de caráter opinativo, e se insere no exercício da competência constitucional e legal da Procuradoria-Geral do Estado de Roraima de prestar assessoramento jurídico aos órgãos da Administração Pública Estadual, nos termos do art. 132 da Constituição Federal e da legislação estadual de regência. O parecer se destina a examinar a controvérsia jurídica apresentada, identificar as alternativas administrativas disponíveis, apontar os riscos jurídicos envolvidos e propor orientação uniforme para a atuação da SELC, da SEINF e dos demais órgãos demandantes, sem substituir o juízo técnico-administrativo dos setores competentes nem a decisão da autoridade administrativa.

Registra-se, desde logo, que a análise jurídica não substitui a avaliação técnica da SEINF quanto aos riscos de execução das obras, às particularidades logísticas do Estado de Roraima, à suficiência dos projetos de engenharia, à adequação das planilhas orçamentárias, à exatidão dos quantitativos ou à consistência dos cronogramas físico-financeiros. Tampouco compete a esta consultoria jurídica definir qual plataforma tecnológica deverá ser utilizada pela Administração, mas tão somente estabelecer os requisitos jurídicos mínimos para sua escolha, assegurando que a decisão administrativa seja tomada em conformidade com a legislação, com a jurisprudência dos órgãos de controle e com os princípios que regem a atuação administrativa.

Parte-se da presunção relativa de legitimidade e veracidade das informações técnicas prestadas pelos setores competentes, sem prejuízo do apontamento de omissões, contradições e insuficiências que necessitem de saneamento. A função consultiva ora exercida é essencialmente preventiva e orientativa, devendo contribuir para a redução de riscos jurídicos, para a segurança das decisões administrativas e para a conformidade dos procedimentos licitatórios com o ordenamento jurídico.

## 3. FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL

A presente análise tem como alicerce normativo o conjunto de disposições constitucionais e legais que regem as licitações públicas, o controle externo e a aplicação dos recursos públicos no ordenamento jurídico brasileiro.

Em primeiro plano, destaca-se a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, nos termos do art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, que confere à Lei nº 14.133/2021 a qualidade de norma geral de observância obrigatória por todos os entes federados, independentemente da origem dos recursos empregados na contratação.

O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei. Esse dispositivo conforma o princípio da competitividade como núcleo estruturante do regime licitatório, impondo que as regras do certame sejam orientadas à máxima ampliação do universo de potenciais interessados e à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

No tocante ao controle externo, o art. 70 da Constituição Federal atribui ao Congresso Nacional a competência para o exercício do controle externo, que será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao passo que o art. 71, inciso VI, estabelece que compete ao TCU fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.

Tal competência é exercida independentemente da competência do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, que, por sua vez, detém atribuição constitucional para fiscalizar as contratações custeadas exclusivamente com recursos estaduais, sem prejuízo da incidência das normas gerais da Lei nº 14.133/2021.

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, constitui o marco legal central da presente análise, especialmente em seus arts. 5º, 11, 12, 17, 18, 21, 25, 54, 164, 165, 168, 169 e 170.

O art. 5º consagra vinte e dois princípios que orientam a aplicação da lei, dentre os quais se destacam, para os fins desta consulta, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do planejamento, da transparência, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade e da economicidade.

O art. 11 estabelece que o processo licitatório tem por objetivos assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a justa competição, e evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis.

O art. 12, por sua vez, determina que os atos do processo licitatório serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico.

Aplicam-se ainda, de forma transversal, os arts. 20 a 24 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), que impõem, nas esferas administrativa, controladora e judicial, o dever de considerar as consequências práticas das decisões (art. 20), de indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime (art. 21), de considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor (art. 22), de prever regime de transição quando indispensável (art. 23), e de levar em conta as orientações gerais da época, vedando que situações plenamente constituídas sejam declaradas inválidas com base em mudança posterior de orientação (art. 24).

## 4. DISTINÇÃO ENTRE OS DOIS INSTITUTOS JURIDICAMENTE AUTÔNOMOS DO ART. 17 DA LEI Nº 14.133/2021

A controvérsia submetida a esta Procuradoria-Geral do Estado exige, como premissa metodológica inafastável, a distinção precisa entre dois institutos jurídicos que, embora veiculados no mesmo artigo da Lei nº 14.133/2021, ostentam naturezas, requisitos, finalidades e regimes jurídicos absolutamente distintos: de um lado, a **inversão das fases de habilitação e julgamento**, prevista no §1º do art. 17; de outro, a **adoção da forma presencial em substituição à forma eletrônica**, prevista no §2º do mesmo artigo.

O art. 17 da Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu caput, a sequência ordinária das fases do processo licitatório: fase preparatória, de divulgação do edital, de apresentação de propostas e lances, de julgamento, de habilitação, recursal e de homologação.

O §1º permite que a fase de habilitação anteceda as fases de apresentação de propostas e lances e de julgamento, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, desde que expressamente previsto no edital de licitação.

Trata-se de faculdade administrativa condicionada que, se exercida, altera a cronologia interna do procedimento, mas não modifica a sua natureza eletrônica ou presencial. A inversão de fases, portanto, é instituto que opera exclusivamente sobre a ordem das fases procedimentais, sem qualquer repercussão automática sobre a forma de realização do certame.

O §2º do art. 17, por sua vez, estabelece que **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**. **A forma eletrônica é, portanto, a regra preferencial e ordinária; a forma presencial é exceção que depende de motivação específica, expressa, circunstanciada e documentalmente demonstrável.**

O §5º complementa essa disciplina ao determinar que, na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial, a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento.

A distinção é fundamental porque cada um desses institutos possui requisitos independentes, que não se comunicam nem se compensam.

A motivação exigida para a inversão de fases (§1º) consiste na explicitação dos benefícios decorrentes da antecipação da habilitação em relação ao julgamento das propostas; a motivação exigida para a forma presencial (§2º) consiste na demonstração da inviabilidade técnica ou da desvantagem econômica do formato eletrônico.

Uma não supre a outra, e a presença de justificativa apta para a inversão de fases não autoriza, por si só, a realização de sessão presencial.

É precisamente nesse ponto que reside o equívoco conceitual que a consulta da SELC parece sugerir e que cumpre a esta Procuradoria-Geral do Estado afastar de plano: **a opção administrativa pela inversão das fases de habilitação e julgamento não conduz, automática, implícita ou necessariamente, à autorização para a realização de sessão presencial.**

**Cada decisão administrativa deve ser individualmente motivada, e a Administração deve demonstrar, de forma independente e cumulativa, o preenchimento dos requisitos legais para cada uma das opções excepcionais que pretenda adotar.**

Com efeito, o que o ordenamento jurídico estabelece é um regime de dupla excepcionalidade quando a Administração pretende combinar a inversão de fases com a forma presencial: deve justificar, motivadamente, tanto os benefícios da inversão (exigência do §1º) quanto a inviabilidade técnica ou a desvantagem econômica da forma eletrônica (exigência do §2º).

A ausência ou a insuficiência de qualquer uma dessas justificativas vicia o procedimento e expõe a Administração a riscos de impugnação, suspensão, anulação e responsabilização perante os órgãos de controle.

## 5. ANÁLISE DO ALCANCE DO ACÓRDÃO TCU Nº 376/2026 – PLENÁRIO

A exata compreensão do alcance e da eficácia do Acórdão nº 376/2026 – TCU – Plenário é pressuposto indispensável para a resposta aos questionamentos formulados pela SELC.

O exame do inteiro teor do acórdão e de sua instrução técnica revela que a razão decisória da Corte de Contas concentrou-se, de forma inequívoca, sobre a adoção indevidamente motivada da forma presencial, prevista no §2º do art. 17 da Lei nº 14.133/2021, e não sobre a inversão de fases de que trata o §1º do mesmo artigo.

Com efeito, a leitura do acórdão e da instrução da AudContratações evidencia que o TCU

identificou como impropriedade a *"adoção do formato presencial para a realização da licitação, sem a devida motivação robusta e circunstanciada que demonstre a inviabilidade técnica ou desvantagem para a Administração, em afronta ao art. 17, §2º, da Lei 14.133/2021"*. Em momento algum o acórdão examinou, questionou ou reprovou a opção pela inversão de fases em si mesma, que é faculdade expressamente prevista no §1º do art. 17. O que se considerou irregular foi a realização da Concorrência nº 12/2025 em formato presencial sem que a Administração tivesse demonstrado, de forma robusta e circunstanciada, a inviabilidade técnica ou a desvantagem econômica do formato eletrônico.

Não obstante, a instrução técnica menciona, em sua contextualização, que a licitação foi processada na modalidade concorrência presencial, com modo de disputa fechado e aberto, e inversão de fases, o que revela que, no caso concreto, a Administração havia combinado ambos os institutos excepcionais (inversão de fases e forma presencial).

Todavia, a análise do TCU concentrou-se apenas na insuficiência da motivação para a forma presencial, não havendo qualquer determinação, recomendação ou orientação acerca da validade ou invalidade da inversão de fases. Essa circunstância deve ser adequadamente compreendida para que não se amplie indevidamente o alcance do precedente, estendendo-o a matéria que não foi objeto de deliberação pelo Plenário.

Quanto à natureza jurídica da deliberação, o TCU adotou a figura da "ciência" de impropriedade, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU nº 315/2020, que é espécie de comunicação de caráter pedagógico-preventivo, distinta das determinações (de cumprimento obrigatório) e das recomendações (de adoção facultativa, mas com expectativa de atendimento).

A ciência de impropriedade tem por finalidade alertar o jurisdicionado sobre falhas identificadas em procedimento específico, para que adote medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, sem imposição de sanção ou de comando imperativo.

Não obstante o caráter não sancionatório da ciência, o seu descumprimento ou a reiteração da conduta que lhe deu origem produz consequências jurídicas relevantes, especialmente no que diz respeito ao agravamento do risco de responsabilização. A jurisprudência do TCU reconhece que a repetição de falha já comunicada ao gestor pode configurar omissão dolosa ou erro grosseiro, para os fins do art. 28 da LINDB, afastando a proteção que esse dispositivo confere ao agente público que atua dentro de parâmetros razoáveis. Em outras palavras, a ciência de impropriedade estabelece um marco temporal a partir do qual a Administração não pode mais alegar desconhecimento ou boa-fé na reiteração da conduta comunicada.

No que diz respeito à competência do TCU, o Acórdão nº 376/2026 foi proferido no exercício da atribuição constitucional de fiscalizar a aplicação de recursos federais repassados mediante convênio (art. 71, VI, da CF), uma vez que a Concorrência nº 12/2025 estava vinculada ao Convênio nº 939033/2022-MAPA/CAIXA, custeado com recursos oriundos de transferência voluntária da União.

Essa circunstância é relevante para delimitar o âmbito de eficácia do acórdão: embora a orientação nele veiculada possua força persuasiva para licitações custeadas exclusivamente com recursos estaduais, o fundamento de competência que atraiu a jurisdição do TCU foi a presença de recursos federais no financiamento do objeto licitado. Nas licitações financiadas exclusivamente com recursos estaduais, a competência primária para o controle externo é do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, que poderá, ou não, adotar a mesma orientação, à luz das peculiaridades da legislação estadual e de sua própria jurisprudência.

Contudo, é importante ressaltar que, independentemente da origem dos recursos, as normas gerais da Lei nº 14.133/2021 incidem de forma uniforme sobre todos os entes federados, por força do art. 22, XXVII, da Constituição Federal. Assim, o dever de motivar adequadamente a opção pela forma presencial (§2º) e pela inversão de fases (§1º) decorre diretamente da lei, e não da jurisprudência do TCU, que apenas explicita e densifica o comando legal.

Nesse sentido, ainda que a competência fiscalizatória seja do TCE/RR nas licitações com recursos estaduais, o parâmetro normativo de controle é o mesmo, razão pela qual as orientações do TCU possuem inegável valor hermenêutico e preventivo.

Por fim, cumpre destacar o risco jurídico qualificado que decorre da repetição, pelo Estado de Roraima, de conduta sobre a qual já recebeu ciência formal do TCU.

O Acórdão nº 376/2026 não se limitou a formular orientação genérica: comunicou ao Governo do Estado de Roraima uma impropriedade concreta, identificada em procedimento licitatório específico, com expressa menção ao art. 17, §2º, da Lei nº 14.133/2021, e determinou a adoção de medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes.

A reiteração dessa impropriedade, sem que a Administração demonstre ter saneado a falha apontada ou tenha apresentado motivação qualitativamente distinta e robusta, eleva o risco de futuras representações, de determinações de anulação de certames, de glosas em convênios e de responsabilização pessoal dos agentes

envolvidos, inclusive sob a modalidade dolosa ou de erro grosseiro.

## 6. ANÁLISE DA LIMITAÇÃO OPERACIONAL DO SISTEMA COMPRAS.GOV.BR

A consulta formalizada pela SELC ao suporte técnico do Compras.gov.br (Chamado nº 44928695) revelou que "o sistema não está parametrizado para esse procedimento no momento" e que a equipe técnica está "dedicada a avaliar e implementar melhorias", mas "ainda sem previsão" de conclusão. Em resposta ao questionamento específico sobre cronograma de implantação, o suporte técnico informou que a demanda pode ser "considerada como sugestão de melhoria para futura análise no sistema".

Essa informação é juridicamente relevante, mas sua interpretação adequada exige ponderação cuidadosa. A ausência de funcionalidade específica no Compras.gov.br para a operacionalização eletrônica da inversão de fases não constitui, por si só, inviabilidade técnica da licitação eletrônica. Ela representa, tão somente, uma limitação operacional de uma plataforma específica, que pode ser sanada por diferentes meios, sem que a Administração precise recorrer à forma presencial.

Em primeiro lugar, a Administração pode, pura e simplesmente, realizar a licitação em formato eletrônico no Compras.gov.br adotando a ordem ordinária das fases prevista no caput do art. 17 (propostas e lances, julgamento, habilitação), sem inversão. Essa solução é a que decorre mais diretamente do princípio da legalidade e do caráter preferencial da forma eletrônica: se o sistema oficial não permite a inversão, mantém-se a ordem legal ordinária, que é a regra, e a inversão — que é faculdade condicionada — aguarda a adequação tecnológica. Nessa hipótese, não há qualquer prejuízo à validade do certame, à competitividade ou à economicidade, uma vez que a ordem ordinária é a própria sequência legal estabelecida como padrão pelo legislador.

Em segundo lugar, a Administração pode buscar, no mercado, outras plataformas eletrônicas de licitação que sejam juridicamente válidas e que ofereçam a funcionalidade de inversão de fases. A Lei nº 14.133/2021 não vincula os entes federados ao uso exclusivo do Compras.gov.br, que é a plataforma oficial do governo federal. O art. 174 da lei prevê a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada dos atos exigidos pela lei e à realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A própria existência de outras plataformas eletrônicas no mercado (como o Licitações-e do Banco do Brasil, o BNC, entre outras) demonstra que o legislador não pretendeu impor um monopólio tecnológico. O que a lei exige é que a plataforma adotada assegure publicidade, transparência, segurança, registro integral dos atos, competitividade, rastreabilidade e integração ou alimentação do PNCP.

Em terceiro lugar, a Administração pode adotar providências de adequação procedimental ou tecnológica, mediante configuração, desenvolvimento ou contratação de solução eletrônica própria ou compartilhada, observadas as regras de contratação pública e de governança de tecnologia da informação. Essa alternativa, embora demande investimento e tempo, representa solução estrutural que alinha a infraestrutura tecnológica do Estado às exigências da lei.

**A combinação entre inversão de fases e sessão presencial**, fundada exclusivamente na limitação operacional do Compras.gov.br, **somente poderia ser juridicamente tolerada em hipóteses excepcionalíssimas,** mediante o preenchimento cumulativo de requisitos rigorosos: **(a) comprovação documental de que a funcionalidade não está disponível em nenhuma plataforma eletrônica juridicamente válida acessível ao Estado;**

**(b) demonstração concreta, no caso específico, de que a inversão de fases é indispensável para a tutela do interesse público naquela contratação determinada, não bastando alegações genéricas ou padronizadas;**

**(c) motivação autônoma e robusta para a adoção da forma presencial, com demonstração efetiva da inviabilidade técnica ou da desvantagem econômica da forma eletrônica;**

**(d) previsão expressa no edital tanto da inversão de fases quanto da forma presencial, com explicitação dos benefícios decorrentes de cada medida;**

**(e) gravação integral da sessão pública em áudio e vídeo e juntada da gravação aos autos; e**

**(f) submissão prévia do caso à análise jurídica, com manifestação específica sobre o preenchimento cumulativo dos requisitos.**

O que não se admite, em hipótese alguma, é que a limitação operacional do Compras.gov.br seja transformada em justificativa geral, abstrata e padronizada para a realização de todas as licitações de obras e serviços de engenharia em formato presencial com inversão de fases. Tal conduta configuraria burla à preferência legal pelo formato eletrônico, restrição indevida à competitividade e risco de responsabilização dos agentes, especialmente porque já há ciência formal do TCU sobre a impropriedade da adoção do formato presencial sem motivação

adequada.

## 7. ANÁLISE COMPARATIVA DAS ALTERNATIVAS ADMINISTRATIVAS

Com base nos fundamentos jurídicos expostos, examinam-se, a seguir, as cinco alternativas administrativas que se apresentam à Administração Estadual diante do cenário descrito na consulta.

A **Alternativa 1** consiste na realização eletrônica da licitação no Compras.gov.br, com manutenção da ordem ordinária das fases prevista no caput do art. 17 (apresentação de propostas e lances, julgamento, habilitação), sem inversão. Essa alternativa ostenta o mais elevado grau de segurança jurídica, pois cumpre integralmente a preferência legal pelo formato eletrônico (§2º), observa a ordem ordinária das fases que constitui a regra legal (caput), elimina o risco de questionamento pela ausência de motivação robusta para a forma presencial e afasta a necessidade de demonstração dos benefícios da inversão.

A principal desvantagem apontada pela SEINF é a perda dos benefícios que a inversão de fases proporcionaria, especialmente no que diz respeito à gestão de riscos, à prevenção da participação de empresas sem capacidade técnica e à redução de paralisações contratuais. Contudo, esses benefícios podem ser mitigados por outros mecanismos, como a exigência de garantias contratuais robustas, a fiscalização rigorosa da execução, a aplicação de sanções administrativas e a adoção de diligências e pedidos de esclarecimentos durante a fase de julgamento e habilitação. O risco de controle é baixo, e a competitividade é preservada em sua máxima extensão.

A **Alternativa 2** consiste na utilização de outra plataforma eletrônica que permita a inversão de fases e cumpra integralmente os requisitos legais, regulamentares, de segurança, publicidade, rastreabilidade e integração com o PNCP. Essa alternativa concilia a preferência legal pelo formato eletrônico com a possibilidade de adoção da inversão de fases, atendendo simultaneamente ao §1º e ao §2º do art. 17.

Sua viabilidade depende da existência, no mercado, de plataforma eletrônica que ofereça a funcionalidade, da compatibilidade dessa plataforma com as necessidades do Estado de Roraima, dos custos envolvidos e do cumprimento dos requisitos de segurança e publicidade. A Administração deverá, caso opte por essa alternativa, realizar estudo técnico preliminar específico, avaliar as plataformas disponíveis, documentar a escolha e assegurar que a plataforma selecionada atenda aos requisitos legais mínimos, especialmente no que concerne à integração com o PNCP, à transparência dos atos, ao registro integral das operações e à rastreabilidade. O risco de controle é baixo, desde que a escolha seja adequadamente motivada e documentada.

A **Alternativa 3** consiste na adequação procedimental ou tecnológica, mediante configuração, desenvolvimento ou contratação de solução eletrônica própria ou compartilhada. Essa alternativa é a que melhor atende às necessidades de longo prazo do Estado, mas demanda investimento, tempo e governança de tecnologia da informação. A Administração deverá planejar a contratação ou o desenvolvimento da solução, observando as regras de licitação e contratação pública aplicáveis, e, durante o período de transição, adotar uma das demais alternativas. O risco de controle é baixo, desde que o planejamento e a execução sejam adequados.

A **Alternativa 4** consiste na realização presencial da licitação, em caráter estritamente excepcional, mediante dupla motivação: motivação da inversão das fases, nos termos do §1º do art. 17, e motivação autônoma da impossibilidade ou desvantagem da forma eletrônica, nos termos do §2º do mesmo artigo. Essa alternativa é a que apresenta maior risco jurídico, especialmente no atual contexto do Estado de Roraima, que já recebeu ciência formal do TCU sobre a impropriedade da adoção do formato presencial sem motivação adequada. Sua adoção é juridicamente admissível apenas em hipóteses excepcionalíssimas, mediante o preenchimento cumulativo de requisitos rigorosos, e sempre caso a caso, não como prática geral, padronizada ou automática. O risco de controle é alto, e a competitividade pode ser significativamente restringida.

A **Alternativa 5** consiste na suspensão temporária da utilização da inversão de fases nas situações em que não houver plataforma eletrônica apta e não estiver configurada hipótese excepcional que justifique a forma presencial, adotando-se, nesses casos, a ordem ordinária das fases em ambiente eletrônico. Essa alternativa é uma derivação da Alternativa 1, com a particularidade de que a Administração mantém a possibilidade de utilizar a inversão de fases nos casos em que houver plataforma eletrônica apta (Alternativa 2) ou hipótese excepcional devidamente justificada (Alternativa 4), e, nos demais casos, adota a ordem ordinária em ambiente eletrônico. O risco de controle é baixo, e a solução é juridicamente segura, pois preserva a forma eletrônica como regra e não renuncia definitivamente à faculdade de inversão.

## 8. TRATAMENTO DIFERENCIADO CONFORME A ORIGEM DOS RECURSOS

A circunstância de que aproximadamente 65% das licitações de obras e serviços de engenharia conduzidas pela SELC são custeadas com recursos oriundos de transferências voluntárias da União impõe a consideração de um regime jurídico adicional, que se sobrepõe às normas gerais da Lei nº 14.133/2021 e que pode condicionar ou restringir as opções administrativas disponíveis.

Quando a licitação é financiada com recursos federais transferidos voluntariamente mediante convênios, contratos de repasse, termos de compromisso ou instrumentos congêneres, a Administração Estadual não está sujeita apenas às normas gerais de licitação, mas também às regras específicas estabelecidas pelo concedente ou mandatário da União para a execução dos recursos transferidos. Essas regras podem ser veiculadas por meio de instruções normativas, portarias, regulamentos ou cláusulas do próprio instrumento de transferência, e sua inobservância pode acarretar a glosa de despesas, a suspensão de repasses e a rescisão do convênio ou contrato de repasse.

As instruções normativas mencionadas no Ofício nº 44/2026/SELC/SEC/ALIC — a IN SEGES/ME nº 73/2022 e a IN SEGES/MGI nº 2/2023 — são normas federais que, no âmbito da Administração Pública federal, regulamentam, respectivamente, a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto na forma eletrônica e a licitação pelo critério de julgamento por técnica e preço na forma eletrônica. Embora essas instruções normativas tenham como destinatários primários os órgãos e entidades da Administração Pública federal, elas contêm disposições que estendem sua aplicação aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, ressalvados os casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse.

Essa extensão subjetiva das instruções normativas federais tem como fundamento o poder da União de definir as condições para a transferência voluntária de recursos, incluindo a forma como os recursos deverão ser aplicados e os procedimentos que deverão ser observados nas contratações financiadas com esses recursos. Não se trata, propriamente, de subordinação hierárquica do Estado à União, mas de vinculação contratual: ao aceitar o convênio ou contrato de repasse, o Estado adere voluntariamente às condições estabelecidas pelo concedente, que passam a integrar o instrumento de transferência e vinculam o ente recebedor.

Assim, **quando a SELC conduzir licitações de obras e serviços de engenharia custeadas com recursos federais, deverá verificar, preliminarmente, se o instrumento de transferência ou a regulamentação aplicável estabelece regras específicas sobre o formato da licitação (eletrônico ou presencial), sobre a ordem das fases (ordinária ou invertida), sobre o sistema eletrônico a ser utilizado e sobre os procedimentos de publicidade. Na dúvida, deverá consultar formalmente o concedente, o mandatário da União, a Caixa Econômica Federal ou o órgão repassador, conforme o caso, e aguardar a resposta antes de publicar o edital.**

Nas licitações custeadas exclusivamente com recursos estaduais, a Administração tem maior discricionariedade na escolha da plataforma eletrônica e na definição da ordem das fases, observadas as normas gerais da Lei nº 14.133/2021 e a jurisprudência dos órgãos de controle. Contudo, mesmo nesses casos, a orientação do TCU possui valor persuasivo, e a inobservância dos parâmetros que a Corte de Contas tem estabelecido para a motivação da forma presencial pode ensejar questionamentos perante o TCE/RR, que poderá adotar os mesmos parâmetros ou parâmetros distintos.

## 9. RESPOSTA AO QUESTIONAMENTO "a"

**É juridicamente recomendável a adoção da inversão de fases prevista no §1º do art. 17 da Lei nº 14.133/2021 em formato presencial enquanto o sistema Compras.gov.br não possuir funcionalidade específica para sua operacionalização?**

A resposta é **não**, ressalvadas hipóteses excepcionalíssimas e mediante o preenchimento cumulativo de requisitos rigorosos que serão abaixo especificados.

A fundamentação para essa resposta assenta-se nos seguintes pilares.

Em **primeiro lugar**, a ausência de funcionalidade específica no Compras.gov.br para a operacionalização eletrônica da inversão de fases é uma limitação operacional de uma plataforma específica, e não uma inviabilidade técnica da licitação eletrônica como gênero. A Administração não pode transformar uma limitação de sistema em justificativa geral e abstrata para a adoção do formato presencial, sob pena de subverter a regra legal de preferência pela forma eletrônica e de esvaziar o comando do art. 17, §2º, da Lei nº 14.133/2021.

Em **segundo lugar,** a Administração dispõe de outras alternativas juridicamente viáveis que permitem conciliar a realização eletrônica da licitação com a ordem legal das fases, evitando assim o recurso à forma presencial. A alternativa mais direta e segura é a realização da licitação em formato eletrônico no Compras.gov.br adotando a ordem ordinária das fases (propostas e lances, julgamento, habilitação), sem inversão. Essa solução cumpre integralmente o §2º do art. 17 e preserva a competitividade, a transparência e a segurança jurídica do certame.

Em **terceiro lugar**, a Administração pode, se entender que a inversão de fases é indispensável em determinada contratação, buscar plataformas eletrônicas alternativas que ofereçam a funcionalidade, desde que essas plataformas atendam aos requisitos legais de segurança, publicidade, transparência e integração com o PNCP. A Lei

nº 14.133/2021 não vincula os entes federados ao uso exclusivo do Compras.gov.br, e a existência de outras plataformas no mercado é evidência de que o legislador não pretendeu impor um monopólio tecnológico.

Em **quarto lugar**, a combinação entre inversão de fases e sessão presencial, fundada exclusivamente na limitação operacional do Compras.gov.br, é juridicamente admissível apenas em hipóteses excepcionalíssimas, caso a caso, e nunca como prática geral, padronizada ou automática. **Para que essa combinação seja juridicamente tolerada, a Administração deve, cumulativamente:**

(a) comprovar documentalmente que a funcionalidade de inversão eletrônica de fases não está disponível em nenhuma plataforma eletrônica juridicamente válida e acessível ao Estado;

(b) demonstrar, de forma concreta e específica para aquela contratação, que a inversão de fases é indispensável para a tutela do interesse público, explicitando os benefícios concretos e os riscos que a ordem ordinária acarretaria;

(c) apresentar motivação autônoma, robusta e circunstanciada para a adoção da forma presencial, com demonstração efetiva da inviabilidade técnica ou da desvantagem econômica da forma eletrônica, não bastando alegações genéricas de instabilidade de internet, complexidade de planilhas, necessidade de interação física ou peculiaridades geográficas;

(d) prever expressamente no edital tanto a inversão de fases quanto a forma presencial;

(e) gravar integralmente a sessão pública em áudio e vídeo e juntar a gravação aos autos;

(f) elaborar ata circunstanciada;

(g) garantir ampla publicidade do edital e dos atos do certame, inclusive no PNCP; e

(h) submeter o caso à prévia análise jurídica, com manifestação específica sobre o preenchimento cumulativo dos requisitos.

A ausência de qualquer um desses requisitos vicia a opção e expõe a Administração aos riscos de impugnação, suspensão, anulação e responsabilização. Especialmente no atual contexto, em que o Estado de Roraima já recebeu ciência formal do TCU sobre a impropriedade da adoção do formato presencial sem motivação adequada, a combinação entre inversão de fases e sessão presencial sem o preenchimento rigoroso dos requisitos acima configura reiteração de conduta já censurada pela Corte de Contas, o que eleva o risco de responsabilização dos agentes públicos para o patamar de erro grosseiro ou dolo eventual, afastando a proteção do art. 28 da LINDB.

## 10. RESPOSTA AO QUESTIONAMENTO "b"

**Considerando o entendimento firmado no Acórdão TCU nº 376/2026 e as recomendações do Parecer nº 196/2026/SEINF/GAB/REPROGE, quais cautelas jurídicas deverão ser observadas pela SELC na condução das futuras licitações de obras e serviços de engenharia até que haja adequação do sistema eletrônico?**

A resposta a este questionamento será apresentada de forma estruturada, contemplando cada uma das cautelas que a SELC deverá observar, com o desenvolvimento da respectiva fundamentação jurídica.

**1. Adoção do formato eletrônico como regra imediata, sem período genérico de adaptação:** A SELC deve, a partir da ciência deste parecer e do Acórdão TCU nº 376/2026, estruturar todas as novas licitações para realização em formato eletrônico, salvo nas hipóteses excepcionais em que seja possível demonstrar, de forma robusta e circunstanciada, a inviabilidade técnica ou a desvantagem econômica do formato eletrônico. A determinação do TCU é categórica ao afirmar que "a obrigatoriedade da modalidade eletrônica já decorre do art. 17, §2º, da Lei 14.133/2021, não havendo fundamento para a concessão de prazo para cumprimento dessa exigência em novos certames".

**2. Impossibilidade de fundamentar a forma presencial exclusivamente em alegações abstratas:** A jurisprudência do TCU, consolidada no Acórdão nº 376/2026 e nos precedentes que o embasaram (especialmente os Acórdãos nº 2.118/2024 e nº 559/2025, ambos do Plenário), rejeita justificativas genéricas como instabilidade de internet, complexidade de planilhas, necessidade de interação física, peculiaridades geográficas ou conveniência administrativa. A motivação deve ser concreta, específica, técnica e documentalmente demonstrável, atrelada às circunstâncias peculiares de cada contratação.

**3. Necessidade de decisão administrativa prévia, subscrita pela autoridade competente, autônoma em relação à justificativa de inversão de fases:** Como demonstrado no tópico 4 supra, a inversão de fases e a forma presencial são institutos autônomos que exigem motivações independentes. A autoridade competente deve proferir decisão específica e autônoma para cada uma dessas opções excepcionais, com fundamentação própria, não bastando que uma mesma justificativa pretenda abranger ambas as medidas.

**4. Demonstração concreta da inviabilidade técnica ou da desvantagem econômica da forma**

**eletrônica:** O art. 17, §2º, exige que a motivação demonstre efetivamente a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a Administração. Não basta invocar esses conceitos; é necessário comprová-los com elementos objetivos, como laudos técnicos, estudos de conectividade, relatórios de indisponibilidade de sistemas, comparativos de custos ou evidências de que o formato eletrônico, em determinado caso concreto, comprometeria o resultado da contratação.

**5. Avaliação documentada de outras plataformas e soluções eletrônicas disponíveis:** Antes de optar pela sessão presencial, a Administração deve demonstrar que investigou a existência de plataformas eletrônicas alternativas que ofereçam a funcionalidade desejada (inversão de fases) e que atendam aos requisitos legais, e que nenhuma delas se mostrou viável para o caso concreto. Essa avaliação deve ser documentada e integrar o processo administrativo.

**6. Inserção das justificativas nos artefatos de planejamento da contratação:** As justificativas para a inversão de fases e para a forma presencial devem integrar o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o termo de referência ou projeto básico, o ato de autorização da licitação e o edital, assegurando coerência e uniformidade entre todos os documentos. A ausência de justificativa em qualquer desses artefatos, ou a contradição entre eles, compromete a validade da opção e expõe o certame a questionamentos.

**7. Explicitação dos benefícios concretos da inversão de fases:** O §1º do art. 17 exige que o ato motivado explicite os benefícios decorrentes da inversão. Não são admitidas justificativas padronizadas, genéricas ou reproduzidas indistintamente para todas as licitações. A SEINF deve, em cada contratação, identificar e descrever os benefícios concretos esperados, correlacionando-os com as características específicas do objeto, da região e do mercado fornecedor.

**8. Análise dos impactos da inversão sobre a competitividade, eficiência e segurança jurídica:** A Administração deve avaliar, na fase preparatória, os impactos da inversão de fases sobre a competitividade (se a antecipação da habilitação pode reduzir o número de participantes), sobre a eficiência (se a inversão acelera ou retarda o procedimento), sobre o volume de documentos a serem analisados, sobre o risco de recursos e impugnações e sobre a qualidade da contratação. Essa avaliação deve ser registrada no ETP.

**9. Gravação integral da sessão presencial em áudio e vídeo e juntada aos autos:** O art. 17, §5º, da Lei nº 14.133/2021 determina que, na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial, a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento. O descumprimento dessa exigência vicia o procedimento e pode ensejar a anulação dos atos praticados.

**10. Ampla publicidade do edital e dos atos do certame:** A publicidade é princípio constitucional e legal que se aplica com igual intensidade às licitações eletrônicas e presenciais. A Administração deve publicar o edital e seus anexos no PNCP, no Diário Oficial do Estado e nos demais meios exigidos pela legislação, assegurando que potenciais interessados de outras localidades tenham acesso integral às informações do certame.

**11. Observância da Súmula TCU nº 272:** A Súmula nº 272 do TCU veda a inclusão, nos editais de licitação, de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato. Essa orientação é especialmente relevante nas licitações de obras e serviços de engenharia, em que a tentação de exigir comprovação prévia de disponibilidade de equipamentos, maquinário ou estrutura operacional pode comprometer a competitividade e violar a Súmula. A jurisprudência do TCU tem aplicado reiteradamente esse entendimento, como se extrai do Acórdão nº 1.842/2018 – Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman, que reafirma que a exigência de comprovação de estrutura deve ser efetuada no momento da contratação e não na ocasião da habilitação.

**12. Utilização de vistoria técnica somente quando indispensável:** A vistoria ao local da execução da obra ou serviço somente deve ser exigida quando for comprovadamente indispensável, e, mesmo nesses casos, o edital deve prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico da licitante de que possui pleno conhecimento do objeto, das condições e das peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos. Essa orientação constou expressamente da instrução técnica que embasou o Acórdão nº 376/2026, que mencionou o enunciado do Acórdão nº 1.731/2021 – TCU – Plenário.

**13. Adoção de diligências, pedidos de esclarecimentos e recursos tecnológicos em vez de presunção de necessidade de contato presencial:** A complexidade técnica de planilhas orçamentárias, projetos de engenharia ou documentos de habilitação não é, por si só, justificativa para a adoção da forma presencial. A Administração dispõe de mecanismos previstos em lei para dirimir dúvidas e sanear falhas, como diligências (art. 64 da Lei nº 14.133/2021), pedidos de esclarecimentos, impugnações ao edital, recursos administrativos e ferramentas tecnológicas de análise de documentos. A presunção de que a interação física é necessária para a análise de documentos complexos foi expressamente rejeitada pelo TCU no Acórdão nº 2.118/2024, mencionado na instrução do Acórdão nº 376/2026, que destacou que "o procedimento eletrônico não inviabiliza, ou mesmo dificulta, o saneamento de dúvidas no processo" e que "a 'pessoalidade' no contato com os concorrentes muito mais impõe riscos ao processo que os saneia".

**14. Prevenção de favorecimento de empresas locais:** A licitação presencial, ao exigir o deslocamento físico dos licitantes até o local da sessão, impõe custos que podem desestimular a participação de empresas sediadas em outras localidades, favorecendo indiretamente as empresas locais e reduzindo o universo competitivo. Esse efeito restritivo foi expressamente reconhecido pelo TCU no Acórdão nº 376/2026, que consignou que "a sessão presencial restringe indevidamente a competitividade ao impor custos de deslocamento e riscos à isonomia, favorecendo empresas locais em prejuízo da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração".

**15. Exame específico da fonte dos recursos e das regras do instrumento de transferência:** Conforme desenvolvido no tópico 8 supra, a SELC deve, previamente à estruturação de cada certame, identificar a origem dos recursos que custearão a contratação e verificar se o instrumento de transferência ou a regulamentação aplicável estabelece regras específicas sobre o formato da licitação, a ordem das fases e o sistema eletrônico a ser utilizado.

**16. Observância obrigatória das instruções normativas e regulamentos federais quando houver recursos federais:** Nas licitações custeadas com recursos de transferências voluntárias da União, a SELC deve observar as regras e os procedimentos estabelecidos nas instruções normativas e demais atos normativos federais aplicáveis, salvo se a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência disciplinar de forma diversa as contratações com os recursos do repasse.

**17. Consulta prévia ao concedente, mandatário da União ou órgão repassador em caso de dúvida:** Havendo dúvida sobre o sistema eletrônico obrigatório, sobre o rito aplicável ou sobre a possibilidade de adoção da inversão de fases ou da forma presencial, a SELC deve consultar formalmente o concedente, o mandatário da União, a Caixa Econômica Federal ou o órgão repassador, conforme o caso, e aguardar a resposta antes de publicar o edital.

**18. Submissão de casos excepcionais à análise jurídica antes da publicação do edital:** Sempre que a Administração pretender adotar a inversão de fases ou a forma presencial em situações excepcionais, o processo administrativo deve ser submetido à prévia análise da consultoria jurídica, para que seja avaliado o preenchimento dos requisitos legais e a suficiência da motivação. Essa prática atende ao art. 53 da Lei nº 14.133/2021 e contribui para a redução de riscos jurídicos.

**19. Instituição de controle interno e checklist específico:** A SELC deve instituir, em conjunto com a Controladoria-Geral do Estado, rotina de controle interno e checklist específico para a verificação do preenchimento dos requisitos legais para a inversão de fases e para a adoção da forma presencial, de modo a assegurar a uniformidade dos procedimentos e a prevenir a repetição de impropriedades.

**20. Capacitação dos agentes de contratação e das equipes de planejamento:** A SELC deve promover a capacitação continuada dos agentes de contratação, pregoeiros, membros de comissões de licitação e equipes de planejamento acerca dos requisitos legais e jurisprudenciais para a inversão de fases e para a forma presencial, bem como acerca das funcionalidades e limitações dos sistemas eletrônicos disponíveis.

**21. Formalização de plano institucional para adaptação tecnológica:** A Administração deve elaborar plano institucional para a adaptação tecnológica, contemplando a avaliação de plataformas eletrônicas alternativas, o acompanhamento das atualizações do Compras.gov.br, a eventual contratação ou desenvolvimento de solução própria e o cronograma de transição, assegurando que, a médio e longo prazo, o Estado disponha de infraestrutura tecnológica compatível com as exigências da Lei nº 14.133/2021.

**22. Reavaliação individualizada dos certames em fase preparatória e tratamento específico das licitações já publicadas ou em curso:** A SELC deve reavaliar, à luz do Acórdão TCU nº 376/2026 e deste parecer, os certames que se encontrem em fase preparatória, especialmente aqueles em que esteja prevista a forma presencial sem motivação adequada. Para as licitações já publicadas ou em curso, o tratamento deve ser individualizado, considerando o estágio do certame, a existência de recursos federais, o risco de perda de convênio e a presença ou ausência de prejuízo efetivo à competitividade, à luz dos arts. 20, 21, 22 e 23 da LINDB.

**23. Vedação à convalidação automática ou à continuidade indistinta de procedimentos já iniciados:** A existência de ciência do TCU sobre a impropriedade da adoção da forma presencial sem motivação adequada impede que a Administração simplesmente mantenha, sem exame crítico, os procedimentos já iniciados que padeçam do mesmo vício. Cada caso deve ser examinado individualmente, e a decisão pela continuidade ou pela anulação deve ser motivada com base nas consequências práticas, no estágio do certame e nos princípios da segurança jurídica e do interesse público.

**24. Consideração das consequências práticas, do estágio do certame e do risco de perda de convênio:** A decisão sobre a continuidade ou anulação de certames já em andamento deve observar os arts. 20 e 21 da LINDB, ponderando as consequências práticas da invalidação, evitando a imposição de ônus desproporcional à Administração e à coletividade, e considerando, entre outros fatores, o estágio do certame, a existência de recursos federais vinculados a convênios, o risco de perda desses recursos e a presença ou ausência de prejuízo efetivo à competitividade.

**25. Registro formal da matriz de riscos jurídicos e das medidas de mitigação adotadas:** A Administração deve formalizar, em cada processo licitatório, a matriz de riscos jurídicos associados à opção pela inversão de fases e pela forma presencial, identificando os riscos, sua probabilidade e impacto, e as medidas de mitigação adotadas. Essa prática atende ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021 e ao art. 22 da LINDB, e contribui para a transparência e a segurança jurídica das decisões administrativas.

## 11. MATRIZ SINTÉTICA DE RISCOS JURÍDICOS

| Risco | Probabilidade | Impacto | Classificação |
|---|---|---|---|
| Impugnação ao edital por ausência de motivação adequada para a forma presencial | Muito alta | Alto | **CRÍTICO** |
| Suspensão cautelar do certame pelo TCU ou TCE/RR | Alta | Muito alto | **CRÍTICO** |
| Determinação de anulação do certame pelo órgão de controle | Média | Muito alto | **CRÍTICO** |
| Glosa de despesas ou suspensão de repasses federais | Média | Muito alto | **CRÍTICO** |
| Responsabilização pessoal dos agentes por erro grosseiro | Média | Alto | **ALTO** |
| Restrição à competitividade por custos de deslocamento | Alta | Alto | **ALTO** |
| Favorecimento indireto de empresas locais | Alta | Médio | **ALTO** |
| Questionamento da validade contratual por vício no procedimento licitatório | Média | Alto | **ALTO** |
| Perda de prazo de vigência de convênio federal | Baixa | Muito alto | **ALTO** |
| Inconsistência entre ETP, edital e justificativas | Média | Médio | **MÉDIO** |

## 12. CHECKLIST DE CAUTELAS PARA A SELC

A SELC deverá verificar, antes da publicação de cada edital de licitação de obras e serviços de engenharia, o preenchimento dos seguintes requisitos:

a) O formato eletrônico foi adotado? Em caso negativo, há justificativa autônoma, robusta, circunstanciada e documentada que demonstre a inviabilidade técnica ou a desvantagem econômica do formato eletrônico?

b) A inversão de fases foi adotada? Em caso positivo, há ato motivado com explicitação dos benefícios concretos decorrentes, específico para aquela contratação?

c) As justificativas para a inversão de fases e para a forma presencial (se adotadas) são independentes, constam do ETP e estão reproduzidas no edital?

d) Foi avaliada documentalmente a existência de plataformas eletrônicas alternativas que permitam a inversão eletrônica de fases?

e) Foram expurgadas do edital exigências de habilitação que impliquem custos desnecessários antes da contratação, em observância à Súmula TCU nº 272?

f) A vistoria técnica, se exigida, está acompanhada da possibilidade de substituição por declaração de conhecimento das condições locais?

g) O edital prevê a gravação integral da sessão em áudio e vídeo e sua juntada aos autos (em caso de forma presencial)?

h) Foi verificada a origem dos recursos e, em caso de recursos federais, foram observadas as regras específicas do instrumento de transferência e dos atos normativos aplicáveis?

i) Em caso de dúvida sobre o sistema ou rito obrigatório, o concedente ou órgão repassador foi consultado previamente?

j) O processo foi submetido à análise jurídica prévia quando envolve opções excepcionais (inversão de fases ou forma presencial)?

k) A matriz de riscos jurídicos foi formalizada e as medidas de mitigação foram registradas?

l) O edital e seus anexos foram publicados no PNCP e nos demais meios exigidos?

## 13. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria-Geral do Estado, com fundamento na Constituição Federal, na Lei nº 14.133/2021, na LINDB e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, em especial no Acórdão nº 376/2026 – Plenário, conclui que:

**A.** A adoção da inversão de fases de habilitação e julgamento (§1º do art. 17 da Lei nº 14.133/2021) em formato presencial, fundada exclusivamente na ausência de funcionalidade específica no sistema Compras.gov.br, **não é juridicamente recomendável como prática geral, padronizada ou automática**, e somente poderá ser admitida em hipóteses excepcionalíssimas, caso a caso, mediante o preenchimento cumulativo de requisitos rigorosos, entre os quais se destacam a comprovação documental da inexistência da funcionalidade em qualquer plataforma eletrônica juridicamente válida, a demonstração concreta da indispensabilidade da inversão de fases para aquela contratação específica, a motivação autônoma e robusta para a forma presencial e a prévia análise jurídica do caso.

**B.** A ausência de funcionalidade no Compras.gov.br, isoladamente considerada, **não é suficiente** para justificar a forma presencial, pois constitui limitação operacional de plataforma específica, e não inviabilidade técnica da licitação eletrônica.

**C.** A Administração deve, provisoriamente, **adotar a ordem ordinária das fases em ambiente eletrônico** (Compras.gov.br ou plataforma alternativa juridicamente válida) nas licitações em que a inversão de fases não puder ser executada eletronicamente e não estiver configurada hipótese excepcional que justifique a forma presencial.

**D.** Nas licitações custeadas com recursos de transferências voluntárias da União, a SELC deverá observar, adicionalmente, as regras específicas do instrumento de transferência e dos atos normativos federais aplicáveis, consultando previamente o concedente ou órgão repassador em caso de dúvida.

**E.** As cautelas jurídicas enumeradas no tópico 10 deste parecer, bem como o checklist constante do tópico 12, deverão ser observadas pela SELC na condução das futuras licitações de obras e serviços de engenharia, sem prejuízo de outras que se mostrarem necessárias diante das peculiaridades de cada caso concreto.

**F.** A repetição da impropriedade já comunicada pelo TCU no Acórdão nº 376/2026, sem que a Administração tenha saneado a falha ou apresentado motivação qualitativamente distinta e robusta, **eleva o risco de responsabilização dos agentes públicos** para o patamar de erro grosseiro, com potencial afastamento da proteção do art. 28 da LINDB.

## 14. PROPOSTA DE ORIENTAÇÃO ADMINISTRATIVA UNIFORME

Propõe-se, por fim, a adoção das seguintes orientações, aplicáveis à SELC, à SEINF e aos demais órgãos estaduais demandantes:

a) Realizar todas as novas licitações **preferencialmente em formato eletrônico**, reservando a forma presencial para hipóteses excepcionais, devidamente justificadas caso a caso.

b) Adotar, como regra provisória, a **ordem ordinária das fases** prevista no caput do art. 17 da Lei nº 14.133/2021 (propostas e lances, julgamento, habilitação) nos certames eletrônicos processados no Compras.gov.br, enquanto o sistema não dispuser da funcionalidade de inversão.

c) **Avaliar, documentadamente**, a viabilidade de utilização de plataformas eletrônicas alternativas que permitam a inversão eletrônica de fases e atendam aos requisitos legais de segurança, publicidade e integração com o PNCP.

d) **Elaborar plano institucional** de adaptação tecnológica, contemplando cronograma, responsáveis e recursos, com vistas a dotar o Estado de infraestrutura compatível com as exigências da Lei nº 14.133/2021.

e) **Instituir rotina de controle interno** com checklist específico para verificação do preenchimento dos requisitos legais para a inversão de fases e para a forma presencial.

f) **Promover a capacitação** continuada dos agentes públicos envolvidos nos processos de contratação.

g) **Submeter à análise jurídica prévia** os casos em que se pretenda adotar a forma presencial ou a combinação entre inversão de fases e forma presencial.

h) Nos casos de licitações já em andamento ou publicadas, **reavaliar individualmente** cada certame, considerando o estágio, a origem dos recursos, o risco de perda de convênios e as consequências práticas da invalidação, à luz dos arts. 20 a 24 da LINDB.

É o parecer, que se submete à consideração superior.

*(assinado eletronicamente)*
**VENILSON DA MATA**
Procurador do Estado de Roraima
PGE/RR/SEINF

Documento assinado eletronicamente por **Venilson Batista da Mata**, **Procurador do Estado**, em 04/08/2026, às 20:13, 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 **23472467** e o código CRC **3B670AB0**.