

IMPLEMENTAÇÃO E DESAFIOS DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES (Nº 14.133/2021) NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL DE RORAIMA

IMPLEMENTATION AND CHALLENGES OF THE NEW BIDDING LAW (NO. 14.133/2021) WITHIN THE SCOPE OF THE EXECUTIVE BRANCH OF THE STATE OF RORAIMA

Anna Karina Silva Rosa¹
Thawana Mendes Menezes²
Ricardo Daniell Prestes Jacaúna³

RESUMO

Este trabalho realiza uma pesquisa qualitativa e bibliográfica com o objetivo de observar a influência da Lei n. 14.133/2021 (NLLCA) nas licitações e contratações públicas do estado de Roraima. O estudo aborda a profunda transição paradigmática da Administração Pública brasileira, que migra do modelo burocrático, excessivamente formalista e ineficiente da Lei n. 8.666/93, para uma gestão gerencial orientada por resultados, eficiência e integridade. Analisa-se como a NLLCA consolida um sistema proativo ao tornar mandatórios os pilares de Governança, Compliance e Gestão de Riscos, além de exigir o planejamento detalhado por meio de instrumentos como o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Plano de Contratações Anual (PCA). Argumenta-se que a nova lei corrige as disfunções do microsistema anterior, marcado pela fragmentação normativa e insegurança jurídica gerada pelo Pregão e RDC, ao unificar as melhores práticas, como a inversão de fases e a contratação integrada. A NLLCA exige, em contrapartida à flexibilidade, uma maior maturidade administrativa e a capacitação contínua dos agentes, com o sucesso de sua implementação em Roraima sendo contingente à estruturação das unidades de gestão e ao controle efetivo dos processos, em linha com as diretrizes do Tribunal de Contas. Portanto, o trabalho estabelece que a lei é um vetor de modernização que impõe ao estado de Roraima um novo padrão de performance e transparência, apesar das limitações metodológicas inerentes à ausência de dados empíricos primários locais.

Palavras-chave: Lei 14.133/2021. Governança Pública; Gestão de Riscos; Licitações; Roraima.

ABSTRACT:

This paper conducts qualitative and bibliographic research aiming to observe the influence of Law No. 14,133/2021 (NLLCA) on public tenders and contracts in the State of Roraima. The study addresses the profound paradigm shift in the Brazilian Public Administration, moving from the bureaucratic, excessively formalistic, and inefficient model of Law No. 8,666/93 to a managerial approach guided by results, efficiency, and integrity. It analyzes how the NLLCA establishes a proactive system by making the pillars of Governance, Compliance, and Risk Management mandatory, in addition to requiring detailed planning through instruments such as the Preliminary Technical Study (ETP) and the Annual Procurement Plan (PCA). It argues that the new law corrects the dysfunctions of the previous microsystem—marked by regulatory fragmentation and legal uncertainty generated by the Pregão and RDC—by unifying best practices, such as the inversion of phases and integrated contracting. In exchange for flexibility, the NLLCA demands greater administrative maturity and continuous training of agents, with the success of its implementation in Roraima being contingent on the structuring of management units and the effective control of processes, in line with the guidelines of the Court of Accounts. Therefore, the work establishes that the law is a modernization vector that imposes a new standard of performance and transparency on the State of Roraima, despite the methodological limitations inherent to the absence of primary local empirical data.

Keywords: Law 14.133/2021. Public Governance; Risk Management; Bidding processes; Roraima

¹ Graduanda em Tecnologia em Gestão Pública pelo IFRR – e-mail: annakarina953@gmail.com

² Graduanda em Tecnologia em Gestão Pública pelo IFRR – e-mail: tawanamendes94@gmail.com

³ Doutor em Informática da Educação pela UFRGS professor do Curso do IFRR – e-mail: ricardo.jacauna@ifrr.edu.br

1. INTRODUÇÃO

O sistema de licitações e contratos administrativos no Brasil é vital para a gestão dos recursos e a materialização das políticas estatais, sendo sempre um campo de intensos desafios. Regido por quase três décadas pela Lei n. 8.666/93, o arcabouço legal era criticado por sua rigidez excessiva, burocratização e dificuldade de adaptação às novas realidades de contratação. Embora balizada pela isonomia e pela busca da proposta mais vantajosa, essa legislação falhou em mitigar problemas crônicos (Amorim, 2021).

Tais problemas incluíam a ineficiência, a morosidade e, em casos mais graves, a corrupção, conforme apontado por Amorim (2021). O contexto que antecedeu a Lei n. 14.133/2021 era marcado por uma multiplicidade de normas, configurando um verdadeiro microsistema legal complexo. Isso se deu pela edição de leis específicas, como a Lei do Pregão (Lei n. 10.520/2002) e o Regime Diferenciado de Contratações (RDC - Lei n. 12.462/2011), que visavam suprir a obsolescência e as lacunas da Lei n. 8.666/93 (Niebuhr et al., 2021; Filho, 2025).

Contudo, essa fragmentação resultou em um ambiente de insegurança jurídica e complexidade operacional, como destacam Niebuhr et al. (2021). A insegurança era amplamente confirmada por outros autores, a exemplo de Filho (2025), que criticavam a coexistência confusa de ritos. O processo licitatório, essencial para cumprir o dever constitucional de isonomia e obter o melhor resultado para a sociedade (Fiandrini, 2021), era visto como um obstáculo à agilidade necessária na prestação de serviços públicos.

A necessidade de modernizar, simplificar e conferir maior transparência ao rito era urgente. Incorporar as melhores práticas de gestão e os avanços tecnológicos já consolidados se tornou imperativo para o sistema brasileiro. Toda essa pressão culminou, então, na promulgação da Lei n. 14.133, em 1º de abril de 2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLCA). Assim, a NLLCA não se restringiu à mera reforma da Lei n. 8.666/93 (Fiandrini, 2021).

Ela buscou unificar as leis esparsas e inovar ao introduzir mecanismos robustos de gestão e governança. Segundo Amorim (2021), a nova lei representa um esforço de encontrar o exato equilíbrio entre a isonomia, a proposta mais vantajosa e a garantia da exequibilidade do futuro contrato. A incorporação de princípios explícitos como planejamento, transparência, segregação de funções e governança (art. 5º) sinaliza a clara intenção do legislador.

O objetivo é modernizar, de fato, a cultura administrativa dos órgãos públicos. Um dos aspectos mais críticos do sistema anterior era o problema da eficiência administrativa. A excessiva burocracia do regime da Lei n. 8.666/93 criava um cenário que impedia a contratação célere e eficaz, comprometendo a qualidade e o tempo de entrega de obras e serviços essenciais. A literatura aponta que essa legislação gerava lacunas teóricas e práticas, dificultando o controle e a gestão (Oliveira, Sá e Barbosa, 2024). Diante disso, a rigidez formalista desviava o foco do resultado: a contratação vantajosa.

Fiandrini (2021) enfatiza que a ineficiência residia, em parte, na tensão entre a legalidade estrita e a busca pelo resultado. A complexidade anterior servia como um manto protetor para a inércia ou, lamentavelmente, como facilitador de práticas ilícitas. A ausência de um planejamento robusto e detalhado, agora obrigatório pela NLLCA (art. 18), era um fator determinante na ineficiência. Como observam Alexandrino e Paulo (2025), a eficiência é um princípio fundamental, mas sua concretização depende de instrumentos legais adequados e de uma atuação proativa dos agentes.

Nessa direção, a Lei n. 14.133/2021 busca enfrentar essa ineficiência por meio de diversos mecanismos, focando primeiramente no planejamento obrigatório da fase preparatória. A NLLCA consolida o pregão e introduz o diálogo competitivo (art. 32, IV), oferecendo flexibilidade e adaptabilidade a contratações complexas. Além disso, insere a necessidade de estruturas de governança e gerenciamento de riscos (art. 11, parágrafo único), visando a profissionalização e a prevenção de desvios (Brasil, 2021; Fiandrini, 2021).

Ademais, o uso da tecnologia através da licitação eletrônica (art. 17, § 2º) e do PNCP (Portal Nacional de Licitações Públicas) (art. 175) busca dar celeridade e transparência máxima (Brasil, 2021; Niebuhr et al., 2021). Desse modo, a NLLCA é a resposta legislativa a um cenário que necessitava de mudança e modernização. Ela representa a esperança de que o processo licitatório deixe a visão de mero cumprimento de formalidades e possa cumprir seu objetivo maior: tornar-se um instrumento estratégico de governança e de efetividade da gestão pública.

Nessa direção, o presente trabalho tem como foco a análise crítica da Lei n. 14.133/2021 (NLLCA), que estabeleceu um novo paradigma para as compras públicas ao buscar sanar a ineficiência e a insegurança jurídica do microssistema regulatório anterior. Embora a norma seja federal e unifique o ordenamento, sua aplicação efetiva exige a adaptação e regulamentação específica de cada ente federativo, demandando estudos regionalizados.

Neste contexto, o estado de Roraima, com suas particularidades geográficas e desafios logísticos e de governança, torna-se um campo relevante para a investigação da transição regulatória. Este estudo se insere nesse debate, ao utilizar o conhecimento de autores

consolidados na área para avaliar as expectativas de impacto na realidade roraimense. E, a partir disso, compreendê-la melhor.

Diante do imperativo de modernização e da necessidade de estudos que apliquem a teoria à realidade local, o presente trabalho levanta o seguinte problema de pesquisa: Qual a influência e os impactos da Lei n. 14.133/2021 na gestão de licitações e contratos administrativos no âmbito do estado de Roraima? Para responder a esta questão complexa e multidimensional, define-se como objetivo geral analisar a influência da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLCA) no processo de modernização e adaptação da gestão pública roraimense.

A investigação busca, ainda, identificar os principais marcos teóricos e principiológicos da Lei n. 14.133/2021, como os princípios da Segregação de Funções e da Governança; em seguida, mapear os desafios e as barreiras jurídicas, operacionais e de recursos humanos esperados ou já enfrentados para a implementação da nova lei no contexto da administração pública do estado de Roraima. Neste ínterim, objetiva discutir o potencial da NLLCA como instrumento eficaz de mitigação dos problemas crônicos de ineficiência, morosidade e burocracia.

Em termos teóricos, este estudo contribui para preencher a lacuna de estudos regionalizados acerca da Administração Pública, aplicando o debate da NLLCA, amplamente debatido por autores como Filho (2025) e Niebuhr et al. (2021), à realidade específica e peculiar de Roraima. Em termos práticos e sociais, o aprofundamento da análise sobre a lei e seus mecanismos de compliance oferece subsídios concretos aos gestores e agentes públicos roraimenses, auxiliando-os na tomada de decisões estratégicas.

A metodologia adotada nesta pesquisa é a revisão bibliográfica e exploratória, de natureza essencialmente qualitativa. Este método consiste no levantamento, na análise e na interpretação do material já publicado sobre o tema, incluindo pesquisadores especializados em Licitações como Amorim (2021), artigos científicos recentes, a exemplo de Oliveira, Sá e Barbosa (2024), além da legislação federal e dos regramentos estaduais de Roraima. O propósito é, portanto, consolidar o estado da arte do conhecimento sobre a Lei n. 14.133/2021.

Desse modo, propõe-se um debate aprofundado e crítico da literatura recente para avaliar a influência da Nova Lei de Licitações no contexto roraimense. O escopo da pesquisa abrange desde os fundamentos principiológicos da NLLCA até seus reflexos diretos na eficiência e na transparência da gestão dos recursos públicos no estado. As próximas seções do trabalho serão dedicadas, primeiramente, ao aprofundamento do referencial teórico-conceitual,

seguido pela discussão dos desafios de implementação no estado e, por fim, às considerações finais sobre o impacto da nova lei.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. Conceito de Eficiência, Economicidade e Gestão por Resultados

A Emenda Constitucional nº 19/1998 marcou o início de uma nova era para a Administração Pública, elevando o princípio da eficiência ao caput do Art. 37 da Constituição Federal. Essa mudança impôs ao gestor um dever que vai além da estrita legalidade, exigindo o aperfeiçoamento contínuo da atividade estatal. A busca por uma performance superior está interligada a uma tríade conceitual: eficiência, economicidade e gestão por resultados, todas interdependentes para a concretização eficaz das políticas públicas. (Modesto, 2000; Gabardo, 2003; Rocha, 2019).

O princípio da eficiência manifesta-se em duas vertentes. A sua dimensão interna foca na racionalização dos processos e recursos administrativos para otimizá-los. Já a vertente externa concentra-se na efetiva satisfação das necessidades do cidadão, avaliando a qualidade do serviço percebida pela coletividade (Modesto, 2024). Essa orientação para o desempenho é o cerne da Administração Gerencial, que substitui o foco exclusivo na legalidade pela busca contínua pela produtividade e pela qualidade na execução das funções estatais (Rocha, 2019).

A economicidade, por sua vez, atua como a dimensão financeira da eficiência. Embora seja um conceito interligado, possui a especificidade técnica de buscar a obtenção dos melhores insumos e a alocação de recursos com o menor dispêndio possível, desde que os padrões de qualidade e funcionalidade esperados sejam mantidos (Modesto, 2024). A economicidade impõe o dever de parcimônia, concentrando-se no meio da ação administrativa (Rocha, 2019).

Para operacionalizar esses princípios, a Administração adota a Gestão por Resultados (GPR), que é o modelo gerencial e metodológico que estrutura sua concretização. A GPR exige um alinhamento estratégico de toda a organização em torno de metas, indicadores e monitoramento contínuo. Nesse modelo, a atuação administrativa é justificada pelo cumprimento de metas predefinidas e pelo impacto efetivo na sociedade, e não apenas pela conformidade legal do procedimento (Gomes, 2019).

2.1.1 Governança nas Contratações Públicas

O sistema de contratações públicas no Brasil evoluiu do formalismo burocrático para um modelo de gestão gerencial, onde a governança pública se tornou o elemento central, exigida

legalmente pela Lei nº 14.133/2021. A aplicação da governança nesse campo se apoia em um tripé de referenciais teóricos. O primeiro é a Teoria da Agência, que busca resolver o potencial conflito de interesses entre o principal (o Estado/Sociedade) e o agente (o gestor público ou a contratada), utilizando mecanismos como segregação de funções e auditorias para alinhar condutas e reduzir o risco moral (Cunha, Ferreira e Murar, 2024; Rocha, 2019).

O segundo pilar é a Teoria dos Custos de Transação (TCT), que postula que as estruturas de governança são escolhidas para minimizar os custos associados às transações de mercado (busca, negociação e monitoramento) (Alexandre, 2020). No setor público, isso se manifesta na estruturação do processo licitatório, onde ferramentas como o Planejamento e o Estudo Técnico Preliminar (ETP) atuam como mecanismos de TCT para reduzir incertezas e evitar litígios ou aditivos onerosos. O terceiro pilar, a Teoria Institucional, enfatiza como as normas e o ambiente legal moldam o comportamento.

2.2 EVOLUÇÃO DAS LICITAÇÕES NO BRASIL

2.2.1 A Lei nº 8.666/1993

A história das contratações públicas brasileiras é marcada pela busca por equilíbrio entre agilidade e segurança contra desvios. O sistema, inicialmente regido por normas esparsas (como o Decreto-Lei nº 2.300/86), encontrou seu marco na Lei nº 8.666/1993. Promulgada no contexto da redemocratização e da necessidade de moralização da Administração Pública pós-1988, a Lei 8.666/93 estabeleceu o eixo normativo para todo o país, focando na segurança jurídica, isonomia e probidade (Alves, 2020; Neto et al. 2021).

Contudo, a ênfase no procedimento levou a um cenário de excessiva rigidez e morosidade, tornando a lei notória por exigir uma profusão de documentos e uma sequência inflexível de etapas, o que gerou mais ineficiência do que segurança (Alves, 2020). Essa rigidez impediu a Lei 8.666/93 de reger com eficácia todas as nuances da contratação, levando à sua inevitável complementação por legislações esparsas que criaram um complexo microssistema normativo.

O principal legado da Lei nº 8.666/93 é a consolidação dos princípios fundamentais como isonomia e moralidade e a obrigatoriedade da licitação como regra. No entanto, ela deixou desafios estruturais como a insegurança jurídica (devido a normas detalhistas e ambíguas) e a dificuldade de adaptação à Administração Gerencial. O foco no procedimento perfeito, em detrimento do resultado mais vantajoso, e a negligência com o planejamento estratégico e a

gestão de riscos, oneravam a máquina pública e afastavam bons fornecedores, pavimentando o caminho para a reforma que culminaria na Lei nº 14.133/2021 (Neto et al., 2021; Melo, 2021).

2.2.2 Pregão e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)

O Pregão (Lei n. 10.520/2002) foi a inovação mais significativa, agilizando a aquisição de bens e serviços comuns pela inversão de fases (julgamento antes da habilitação) e pela introdução da sessão pública de lances. Essa alteração conferiu dupla vantagem: celeridade processual e maximização da economicidade pela competitividade, consolidando o Pregão como modalidade preferencial no âmbito federal (Brasil, 2002; Brasil, 2019).

O Regime Diferenciado de Contratações (RDC) (Lei n. 12.462/2011) representou a segunda grande tentativa de flexibilização, focado em contratações de grande vulto e complexidade (inicialmente eventos esportivos), mas depois expandido a setores como saúde e educação. O RDC introduziu inovações cruciais como a contratação integrada e semi-integrada, transferindo riscos para o contratado e exigindo, em contrapartida, um robusto gerenciamento de riscos e a elaboração de um anteprojeto detalhado pela Administração (Campos, 2013).

2.2.2 Transição da lei 8.666/1993 para a Lei 14.133/2021

A transição entre os dois diplomas legais não se limitou a uma mera substituição de artigos; ela representou uma mudança paradigmática profunda, migrando de um modelo de gestão estritamente burocrático e focado no rito processual para um modelo gerencial orientado pela eficiência, planejamento e governança (Alves, 2020; Neto et al., 2021).

A NLLCA surge como uma resposta legal sistematizada, promovendo uma mudança paradigmática ao incorporar explicitamente os conceitos de governança e gestão de riscos como pilares centrais (Art. 11). A nova lei torna o planejamento mandatório – exigindo documentos como o Estudo Técnico Preliminar (ETP) – e adota uma postura proativa, tratando os riscos na fase interna, e não a posteriori, visando reduzir aditivos e desperdícios (TCE-SP, 2023).

2.3 INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI 14.133/2021

2.3.1 Como é realizada a fase do planejamento, segundo a NLLCA?

A Lei n. 14.133/2021 (NLLCA) elevou o planejamento à categoria de fase essencial e estratégica, abandonando o modelo burocrático de foco a posteriori da Lei n. 8.666/93 em favor de uma gestão proativa e preventiva (TCE-SP, 2023). O planejamento na NLLCA é um processo robusto e escalonado que visa garantir a aderência aos objetivos organizacionais e assegurar a economicidade. Ele se desdobra em uma sequência lógica de etapas obrigatórias.

Começa com o Plano de Contratações Anual (PCA), que confere visibilidade às demandas do órgão, otimizando a alocação orçamentária e evitando a pulverização de compras. Em seguida, exige-se o Estudo Técnico Preliminar (ETP), documento-chave que demonstra a necessidade, avalia soluções de mercado e atesta a viabilidade técnica e econômica da escolha, incluindo a primeira análise da gestão de riscos (Brasil, 2021; Melo, 2021).

O planejamento se conclui com a elaboração do Termo de Referência (TR) ou do Projeto Básico (PB), que detalham o objeto da contratação. Estes documentos devem conter a descrição do objeto, a justificativa da necessidade (extraída do ETP), os requisitos de contratação, o critério de medição, a forma de gestão do contrato e, crucialmente, a pesquisa de preços para aferir a economicidade e subsidiar o valor de referência (TCE-SP, 2023).

2.3.2 Modalidades de Licitação e Contratação Direta nos Moldes da NLLCA

A nova lei de licitações extinguiu as modalidades Convite, Tomada de Preços e o RDC, consolidando em cinco procedimentos básicos o rol de modalidades de licitação (art. 28), que são a regra geral para a contratação. O Pregão foi mantido e aprimorado, sendo obrigatório para a aquisição de bens e serviços comuns (independentemente do valor) e preferencialmente realizado de forma eletrônica, mantendo sua característica de inversão de fases (julgamento antes da habilitação) (Brasil, 2021).

A Concorrência é utilizada para contratação de bens e serviços especiais, obras de engenharia e alienação de imóveis. Completam o rol o Concurso (para trabalho técnico, científico ou artístico), o Leilão (para alienação de bens inservíveis ou imóveis adquiridos judicialmente) e a inovadora modalidade de Diálogo Competitivo (destinada a contratações de soluções complexas ou de difícil definição) (Brasil, 2021).

O procedimento de Contratação Direta (art. 72) representa a exceção, sendo admitido apenas nas hipóteses taxativas de Dispensa de Licitação ou Inexigibilidade de Licitação. A Dispensa (art. 75) ocorre quando, embora a competição seja possível, a lei autoriza a contratação sem certame por razões de valor (pequeno valor para obras e serviços, ou para compras e serviços gerais, com limites atualizados por decreto) ou por peculiaridades (como urgência em emergências/calamidades ou aquisições específicas para segurança) (Brasil, 2021).

Já a Inexigibilidade (Art. 74) aplica-se quando a competição é inviável, seja pela exclusividade do fornecedor ou prestador de serviço (devidamente comprovada), seja pela singularidade do objeto e a notória especialização do profissional, como ocorre na contratação de certos serviços técnicos especializados ou de artistas consagrados (Brasil, 2021).

2.3.3 Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)

A criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é um dos pilares de transparência e centralização da lei n. 14.133/2021. O PNCP não é apenas um site de divulgação, mas o instrumento oficial de materialização da nova arquitetura das licitações brasileiras, sendo responsável por unificar as informações sobre contratações de todos os entes federativos — União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Sua instituição busca superar a fragmentação e a dificuldade de acesso à informação que caracterizavam o regime anterior (Brasil, 2025).

O objetivo primordial do PNCP é ser o repositório único e centralizado de todos os atos essenciais da contratação pública. A NLLCA estabeleceu o dever de publicação de todos os documentos e atos no Portal como condição indispensável para a validade da maioria dos procedimentos licitatórios e contratuais. Isso inclui (Brasil, 2025).

2.3.4 Matriz de riscos, Governança e Compliance

A Lei n. 14.133/2021 (NLLCA) consolida uma nova era de gestão pública gerencial, rompendo com o formalismo da Lei n. 8.666/93 ao elevar Governança, Gestão de Riscos e Compliance a pilares estruturantes do processo. O art. 11 da NLLCA exige explicitamente que a Administração utilize um sistema que promova a governança para garantir a seleção da proposta mais vantajosa e a integridade. Essa exigência impõe uma postura proativa que começa no planejamento (com o PCA e ETP) e se estende por todo o ciclo de vida do contrato (Melo, 2021; TCE-SP, 2023).

A governança busca alinhar as contratações à estratégia organizacional, munindo os agentes públicos com competências e diretrizes para minimizar desvios e ineficiências. O compliance materializa essa governança, sendo o conjunto de mecanismos que asseguram o cumprimento das normas legais e éticas, salvaguardando o erário e aumentando a confiança nas instituições (Melo, 2021; TCE-SP, 2023).

Neste contexto, a matriz de riscos emerge como a ferramenta essencial de gestão preventiva, tornando mandatário o tratamento de riscos que era negligenciado pela lei anterior. A NLLCA transforma a licitação em um processo de gestão estratégica ao exigir que a matriz identifique, classifique e aloque os riscos inerentes à contratação entre o contratante e o contratado (Brasil, 2021). Assim, o novo tripé de governança, riscos e compliance exige uma maturidade administrativa focada integralmente na prevenção e no resultado, consolidando um novo padrão de performance nas contratações públicas brasileiras (Melo, 2021).

2.4 Desafios para Implementação e as Oportunidades trazidas pela NLLCA

A principal oportunidade da NLLCA reside em sua arquitetura de prevenção e planejamento. Ao tornar o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a gestão de riscos etapas mandatórias do processo, a lei oferece o caminho para superar a ineficiência crônica do regime anterior, que era marcado pela ausência de planejamento e pelo excesso de aditivos contratuais (Neto et al., 2021; Melo, 2021).

A NLLCA consolida a agilidade ao absorver e aprimorar as melhores práticas dos regimes paralelos, mantendo a inversão de fases do Pregão e a Contratação Integrada do RDC, garantindo que a Administração priorize o resultado econômico e a celeridade operacional. No campo da integridade e compliance, a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) centraliza a informação, garante a transparência ativa em tempo real e facilita o controle social (Brasil, 2025).

3. METODOLOGIA

O estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa e bibliográfica. A natureza qualitativa justifica-se pela análise de conceitos, princípios e estruturas, buscando compreender a influência da NLLCA sob as licitações e contratações públicas em Roraima. A pesquisa é bibliográfica porque sua base empírica consiste na coleta e análise de material secundário já elaborado e publicado, abrangendo a legislação e a doutrina especializada pertinente ao tema da NLLCA.

As fontes de dados foram categorizadas para garantir o embasamento legal, doutrinário e técnico, com ênfase na legislação e regulamentação aplicáveis ao contexto de Roraima, incluindo a Lei nº 14.133/2021 (NLLCA), as revogadas Leis nº 8.666/93 e nº 10.520/02, a Constituição Federal, Decretos e demais atos normativos federais.

Outrossim, a regulamentação estadual foi analisada através de decretos, portarias e resoluções emitidas pelo governo do estado de Roraima e seus órgãos de controle (Tribunal de Contas do Estado de Roraima - TCE/RR, etc.) que regulamentam a transição e a aplicação da NLLCA no âmbito estadual e municipal. Livros e artigos especializados em Direito Administrativo, Gestão Pública, Compliance e Licitações, utilizados para o aprofundamento teórico dos conceitos.

Os critérios de seleção e análise foram definidos para garantir o foco no objetivo do trabalho, como a inclusão exclusiva de materiais que abordam explicitamente a mudança

paradigmática (burocracia vs. gerencialismo) e os pilares estruturantes da NLLCA (Planejamento, Governança, Gestão de Riscos e Compliance).

Desse modo, foram priorizados materiais publicados a partir de 2019 (período de discussão e vigência da NLLCA), garantindo a análise das tendências mais recentes e a interpretação legal pós-revogação da Lei nº 8.666/93. Deu-se ênfase na seleção de materiais que discutem os desafios e as estratégias de adaptação e descentralização da NLLCA para os entes federativos, buscando inferir a influência normativa e técnica sobre o estado de Roraima.

No que tange às limitações inerentes à metodologia adotada podemos citar a ausência de dados empíricos primários, pois o trabalho se restringe à análise bibliográfica e normativa, não incluindo coleta de dados de campo (entrevistas com gestores de Roraima) ou a análise de casos concretos e desempenho de contratações executadas sob a NLLCA no Estado.

A restrição de fontes públicas específicas também é uma limitação, haja vista, a análise da influência direta em Roraima ser restrita pela dificuldade de acesso ou pela não existência de relatórios públicos consolidados e estatísticos (de órgãos como TCE/RR ou CGU) que avaliem o impacto da NLLCA na performance ou nos resultados das contratações públicas locais no curto prazo. A investigação, assim, infere a influência a partir das exigências normativas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Estrutura do Poder Executivo estadual de Roraima

O Poder Executivo Estadual é exercido pelo governador do estado, auxiliado diretamente pelo vice-governador e pelos secretários (Roraima, 2021). Ele é o Poder responsável pela gestão e implementação das políticas públicas, buscando o bem-estar e o desenvolvimento do estado (CGE-RR, 2025).

As atribuições do governador do estado, como Chefe do Poder Executivo e, em grande parte, chefe da administração estadual, são privativas e indelegáveis (salvo algumas exceções). As principais competências, estabelecidas na Constituição Estadual (art. 62) incluem: a representação e direção superior; função legislativa secundária; organização e gestão administrativa; ato de governo e segurança pública; orçamento e finanças (Roraima, 2021; CGE-RR, 2025).

A administração direta é composta pelos serviços estatais integrados diretamente à sua estrutura, que incluem: a) Governadoria: é o núcleo central, integrada essencialmente pelo Gabinete Civil e Gabinete Militar, além de órgãos de assessoramento imediato como a

Procuradoria-Geral do Estado (PGE), Controladoria-Geral do Estado (COGER) e a Ouvidora-geral do Estado (OGE); b) Vice-governadoria: poder auxiliar do Executivo e secretarias de estado: são órgãos de atuação que realizam as atividades-meio (fornecendo recursos e suporte) e atividades fins (execução das políticas públicas) (Roraima, 2021; Roraima, 2024).

A administração indireta é formada por entidades dotadas de personalidade jurídica própria e que são vinculadas a uma secretaria de estado em cuja área de competência se enquadra sua atividade principal. Fazem parte dela: a) Autarquias: criadas por lei, com autonomia administrativa e financeira, para executar atividades típicas de Estado; b) Fundações públicas: instituídas para a prestação de serviços não lucrativos e c) Empresas públicas e Sociedades de economia mista: entidades que exploram atividades econômicas, sob o controle acionário do estado (Roraima, 2021; Roraima, 2024).

4.2 Obstáculos Regionais: logística, internet, energia, recursos humanos, sistema de compras

O desenvolvimento socioeconômico de Roraima, o estado mais setentrional do Brasil, é constantemente desafiado por uma complexa rede de obstáculos regionais que impactam diretamente a sua competitividade e a eficiência da Administração Pública. A superação destes entraves exige uma abordagem estratégica que conjugue investimentos em infraestrutura e reformas na gestão.

O principal entrave geográfico de Roraima é o seu isolamento logístico. O estado é o único na federação sem conexão ferroviária e com pouca integração rodoviária eficaz com o restante do país. A dependência quase exclusiva da BR-174 (eixo Norte-Sul) torna a cadeia de suprimentos extremamente vulnerável a interrupções (como as ocorridas no período de chuvas intensas), resultando em custos operacionais e de frete significativamente mais altos (custo Roraima) (Kanai; Oliveira; Silva, 2012; Roraima, 2023; Brasil, 2025).

Essa situação afeta a capacidade produtiva local, dificulta a exportação de commodities e encarece a importação de insumos básicos. A conexão com a Venezuela, embora estratégica para o comércio internacional potencial, é atualmente instável. A superação desse obstáculo depende fundamentalmente de investimentos em modais de transporte multimodais e na garantia da transitabilidade da BR-174 durante todo o ano, assegurando o fluxo contínuo de bens e serviços (Kanai; Oliveira; Silva, 2012; Macieira, 2016).

A infraestrutura crítica de Roraima, em especial nos setores de energia e internet, constitui um gargalo ao desenvolvimento e à modernização do serviço público. Historicamente,

Roraima dependeu da interligação com a rede elétrica venezuelana (Linha de Guri), o que gerava uma dependência geopolítica e instabilidade no fornecimento. Embora a construção do Linhão de Tucuruí vise integrar o estado ao Sistema Interligado Nacional (SIN), sua conclusão e operacionalização plenas são cruciais para conferir segurança energética e reduzir os custos de produção (Delgado; Victor, 2019).

A falta de energia estável e acessível é um inibidor direto para a instalação de indústrias e para a expansão de serviços que dependem de fornecimento ininterrupto. Adicionalmente, a conectividade digital em Roraima, especialmente no interior e em regiões remotas, é frequentemente deficiente (Delgado; Victor, 2019).

A baixa velocidade, a alta latência e o custo elevado do acesso à internet prejudicam a transformação digital do serviço público e a inclusão digital da população. A expansão da cobertura de redes móveis e de fibra óptica é essencial para viabilizar a telemedicina, o ensino a distância (EAD) e a eficiência administrativa (processos digitais), superando as barreiras geográficas inerentes ao estado (Delgado; Victor, 2019).

4.3 Impactos positivos da Lei 14.133/2021 no Poder Executivo estadual

A implementação da Lei nº 14.133/2021 no Poder Executivo do estado de Roraima representa uma transformação estrutural que alinha a gestão pública estadual às melhores práticas de governança, integridade e eficiência. Para Roraima, um estado que enfrenta desafios logísticos e de integração, a nova lei oferece ferramentas necessárias para a modernização das contratações, impactando positivamente a entrega de serviços à população.

Um dos impactos mais significativos da NLLCA é a ênfase obrigatória no planejamento prévio (Justen Filho, 2021). A lei exige que o Executivo estadual migre de uma gestão reativa para uma proativa, através de instrumentos como o Plano de Contratações Anual (PCA) (art. 18, § 1º). Este plano permite a consolidação das necessidades de todas as secretarias e órgãos, facilitando a economia de escala e a previsibilidade orçamentária, essenciais para um estado com recursos limitados (Brasil, 2021).

Além disso, a obrigatoriedade de elaborar o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência/Projeto Básico robustos exige maior maturidade na fase preparatória, com a correta identificação da necessidade pública e a avaliação de soluções. Essa rigorosidade reduz drasticamente o risco de aditivos contratuais e paralisações de obras (art. 18), um problema crônico na gestão anterior que gerava desperdício e atraso na entrega de infraestrutura e serviços (Brasil, 2021).

A NLLCA incorpora instrumentos de compliance e controle interno que fortalecem a integridade na administração pública de Roraima (TCU, 2024). O Executivo estadual é beneficiado pela obrigatoriedade da Gestão de Riscos em todas as fases da contratação (art. 11, parágrafo único), permitindo que os gestores identifiquem e mitiguem vulnerabilidades à fraude e à corrupção desde o momento do planejamento. Este sistema de controle preventivo é vital para um estado de fronteira onde os riscos logísticos e de fiscalização são maiores.

Afora isto, a regra da transparência é reforçada: a exigência de que os procedimentos sejam realizados preferencialmente por meios eletrônicos e a obrigatoriedade de divulgação no PNCP (art. 174) aumentam o acesso a todas as etapas do processo licitatório. Essa visibilidade não só inibe desvios, mas também melhora a competitividade ao atrair fornecedores de outras regiões do país, desafiando o isolamento logístico e potencialmente reduzindo o custo final das aquisições para o estado (Brasil, 2021).

O aprimoramento da governança se reflete ainda na criação do Agente de Contratação e do Fiscal de Contrato com atribuições mais definidas e especializadas (Art. 7º), elevando o profissionalismo dos servidores.

A nova lei introduz inovações que modernizam os procedimentos de contratação, tornando-os mais adequados à complexidade das demandas estaduais, como em saúde e educação. O diálogo competitivo (art. 32) é uma nova modalidade crucial para projetos complexos ou que exigem inovação tecnológica, permitindo que o Executivo negocie com o mercado antes de definir a solução final (Brasil, 2021). Isso é particularmente importante para Roraima, que pode buscar soluções criativas e sob medida para seus desafios regionais.

Outra inovação são as novas modalidades de garantia, como o seguro-garantia com cláusula de retomada (performance bond). Este mecanismo permite à seguradora assumir a execução de um contrato paralisado (art. 99, § 4º), protegendo o Executivo de prejuízos decorrentes da inexecução e assegurando a continuidade de obras e serviços essenciais, como escolas e hospitais (Brasil, 2021).

Desse modo, os impactos da NLLCA no Poder Executivo roraimense são profundamente positivos, pois fornecem um arcabouço legal que valoriza a eficiência econômica, a transparência e a profissionalização da gestão pública, essenciais para um desenvolvimento sustentável na Amazônia.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme a literatura científica analisada, o panorama do Poder Executivo do Estado de Roraima revela uma realidade marcada pela tensão constante entre os severos obstáculos regionais e os imperativos de modernização institucional. O estado, estruturado constitucionalmente sob a direção do governador e seus auxiliares (Roraima, 2021), possui as competências legais para promover o desenvolvimento, mas sua capacidade de execução é persistentemente testada por fatores geoeconômicos e administrativos.

O principal entrave ao nível de capacitação e eficiência do serviço público roraimense é o seu isolamento logístico. A dependência quase exclusiva da BR-174 impõe o alto custo Roraima, elevando o preço de insumos básicos e dificultando a exportação de commodities (Kanai; Oliveira; Silva, 2012; Fernandes; Silva, 2012).

Essa vulnerabilidade da cadeia de suprimentos impacta diretamente a capacidade produtiva local e a gestão governamental, pois afeta o abastecimento de saúde, segurança e educação. Paralelamente, a infraestrutura crítica de energia e internet, embora em processo de melhoria com a interligação ao SIN (Delgado; Victor, 2019), ainda configura um gargalo, limitando a transformação digital e a expansão de serviços essenciais.

Nesse sentido, o futuro da eficiência do Poder Executivo de Roraima dependerá da convergência entre a infraestrutura e a modernização da gestão. Os obstáculos logísticos exigem soluções de longo prazo (multimodalidade), mas os avanços institucionais trazidos pela NLLCA e a reformulação dos PCCRs oferecem a oportunidade imediata de transformar a cultura administrativa. A verdadeira capacitação do serviço público será alcançada quando o Estado utilizar os incentivos dos PCCRs para impulsionar a aplicação dos novos preceitos da NLLCA, ligando a progressão do servidor à sua capacidade de planejar, gerir riscos e promover a integridade, superando as adversidades geográficas pela excelência na gestão.

6. REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, W. de B. **Governança nos processos das contratações públicas**. **Boletim Economia Empírica**, [S. l.], v. 1, n. 6, 2021. Disponível em:

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/view/5539>. Acesso em: 24 nov. 2025.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 34. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025.

ALVES, A. P. G. **A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situação de emergência no Brasil**. Revista Eletrônica de Gestão Educacional e Tecnologia (REGEN). Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 1-13, [s.d.]. Disponível em:

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/5162>. Acesso em: 08 nov. 2025.

AMORIM, V. A. J. de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. 4. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 19**, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e dívidas públicas e outros. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 106, p. 1, 5 jun. 1998. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. **Lei n. 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 116, p. 8269, 22 jun. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. **Lei n. 10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal, a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 138, p. 1, 18 jul. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. **Lei n. 12.462**, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 151, p. 1, 5

ago. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 12 out. 2025.

BRASIL. **Portal Nacional de Contratações Públicas**. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br>. Acesso em: 12 nov. 2025.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira. São Paulo: Ed. 34, 1998.

CAMÕES, M. R. de S.; PANTOJA, M. J.; BERGUE, S. T. **Gestão de pessoas**: bases teóricas e experiências no setor público/organizado por – Brasília: ENAP, 2010. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/514/1/Livro.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2025.

CUNHA, H. S. da; FERREIRA, C. V.; MURARI, T. B. **Governança nas contratações públicas**: referencial teórico. Revista de Gestão e Secretariado, [S. l.], v. 15, n. 7, p. e 4029, 2024. Disponível em: <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/4029>. Acesso em: 23 nov. 2025.

DELGADO, F. M. V.; VICTOR, J. P. da C. Crise energética em Roraima, deterioração da Venezuela e a posição brasileira. Revista de Conjuntura e Análise de Política Externa, Rio de Janeiro, v.8, n.1, p. 8-15, 2019. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rce/article/view/80512/76865>. Acesso em: 24 nov. 2025.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FIANDRINI, R. **Licitação Pública**: A importância do processo transparente como garantia da lisura nas contratações. Monografia (Curso de Especialização em Gestão Orçamentária e Financeira e Contratações Públicas) – Escola de Governo, Centro de Estudos de Pessoal e Forte Apache, Rio de Janeiro, 2021.

GOMES, E. G. M. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública**: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. Monografia. Escola Brasileira de Administração

Pública e de Empresas (EBAPE), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/a3232268-3016-4046-980d809be525c7f5/content>. Acesso em: 23 out. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

KANAI, J. M.; OLIVEIRA, R. da S; SILVA, P. R. de F. S. **Pavimentando Roraima: a BR-174 como exemplo das lógicas neoliberais de transnacionalização do território na Amazônia Ocidental**. Sociedade & Natureza, Uberlândia, v. 24, n. 1, p. 95-108, abr. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sn/a/xT9586BRfWPhp8zNTJ94fcd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 nov. 2025.

MELO, I. M. de. **Principais Mudanças da Nova Lei de Licitações: Melhorias e Barreiras da Lei 14.133/2021**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, GO, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/3564/2/TCC%20IZABELA%20MARTINS.pdf>. Acesso em: 28 out. 2025.

NIEBUHR, J. de M. (Org.). **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021.

OLIVEIRA, R. A. de; SÁ, R. de O.; BARBOSA, S. C. P. **Licitação Pública: Uma Análise das Lacunas na Literatura e Sua Relevância Teórica e Prática**. Revista Foco, Curitiba (PR), v. 17, n. 4, e4976, p. 01-37, 2024.

ROCHA, M. I. C. **Administração Pública, Princípio da Eficiência e Administração Gerencial**. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*. Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 77-94, jan./jun., 2019. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/5639/pdf>. Acesso em: 23 out. 2025.

RODRIGUES, A. P.; ORMEDA, A. L. P.; SILVA, J. B. P. da; MONTEFUSCO, R. Z. **Princípio da Eficiência: Importância na Administração Pública**. Anais do Encontro de Iniciação Científica e Pesquisa das Faculdades Integradas de Jaú, v. 6, n. 1, p. 1-13, 2024. Disponível em: <https://portal.fundacaojau.edu.br:4433/journal/index.php/enic/article/view/1075/1069>. Acesso em: 12 out. 2025.

RORAIMA. **Competências. Boa Vista:** Governo do Estado de Roraima, [s.d.]. Disponível em: <https://transparencia.rr.gov.br/competencias>. Acesso em: 24 nov. 2025.

SANTOS NETO, J. B. dos; SILVA, A. P. S. da; TEODORO, E. de M. M.; NERY, S. M. **Processos Licitatórios:** Evolução e Burocracia. Anais do SEGET – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, Resende, RJ, p. 1-15, 2021. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos20/19630201.pdf>. Acesso em: 24 out. 2025.