



A Nova Lei de Licitações e a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção no Brasil: gargalos e resultados

*The New Procurement Law and the National Strategy to Combat
Corruption in Brazil: bottlenecks and results*

*La Nueva Ley de Contrataciones Públicas y la Estrategia Nacional de
Combate a la Corrupción en Brasil: obstáculos y resultados*

*La Nouvelle Loi Sur les Marches Publics et la Strategie Nationale de
Lutte Contre la Corruption au Brésil: obstacles et résultats*

Marco Antonio Portugal¹ e Edmilson Alves de Moraes²

¹ Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Operações e Gestão Sustentável pelo, mestre em Inovação e graduado em Engenharia Civil pelo Centro Universitário FEI, São Paulo, SP, Brasil.

 <https://orcid.org/0000-0002-2209-3813> E-mail: marcoportugal@fei.edu.br

² Graduação em Engenharia Mecânica pelo Instituto de Educação Superior Santa Cecília, Santos, SP, Brasil, mestre e doutor em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil. É Professor Adjunto I, orientador do Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas do Centro Universitário FEI, São Paulo, SP, Brasil.

 <https://orcid.org/0000-0002-9097-4225> E-mail: edmilson@fei.edu.br

Resumo

O artigo aborda o combate à corrupção no Brasil, considerando a importância das iniciativas globais, como o Pacto Global da ONU e a Agenda 2030, na promoção do desenvolvimento sustentável e na redução da corrupção. O objetivo principal é analisar os avanços e desafios relacionados à legislação e às práticas anticorrupção no país, tendo por base a Nova Lei de Licitações de 2021. O método utilizado consiste em uma revisão documental, partindo de um estudo de casos múltiplos que abrangeu o histórico de combate à corrupção no Brasil ao longo de 20 anos, incluindo a Operação Lava Jato, bem como a legislação vigente à época e uma análise de conteúdo sobre a Nova Lei de Licitações de 2021. Os resultados revelam avanços significativos na legislação brasileira, com a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas por atos de corrupção e a busca por processos licitatórios mais transparentes e eficientes. No entanto, identificam-se lacunas e desafios a serem enfrentados, tais como a implementação efetiva das leis, a impunidade, a necessidade de maior transparência e prestação de contas, a promoção de uma cultura de integridade e ética, e a cooperação internacional. O estudo contribui para análise crítica dos avanços e desafios do combate à corrupção no Brasil, destacando a importância de aprimorar a implementação das leis existentes, fortalecer o sistema judicial, promover transparência e controle social e desenvolver uma cultura de integridade e ética.

Palavras-Chave: Corrupção; Licitação; Integridade; Transparência; Sustentabilidade.

Abstract

The article addresses the fight against corruption in Brazil, considering the importance of global initiatives, such as the UN Global Compact and the 2030 Agenda, in promoting sustainable development and reducing corruption. The main objective is to analyze the advances and challenges related to anti-corruption legislation and practices in the country, based on the New Procurement Law of 2021. The method used consists of a documentary review, starting from a multiple case study that covered the history of combating corruption in Brazil over 20 years, including Operation Lava Jato, as well as the legislation in force at the time and a content analysis on the New Bidding Law of 2021. The results reveal significant advances in Brazilian legislation, with the objective liability of legal entities for acts of corruption and the search for more transparent and efficient bidding processes. However, gaps and challenges to be faced are identified, such as the effective implementation of laws, impunity, the need for greater transparency and accountability, the promotion of a culture of integrity and ethics, and international cooperation. The study contributes to a critical analysis of the advances and challenges of combating corruption in Brazil, highlighting the importance of improving the implementation of existing

laws, strengthening the judicial system, promoting transparency and social control, and developing a culture of integrity and ethics.

Keywords: Corruption; Bidding; Integrity; Transparency; Sustainability.

Resumen

El artículo aborda la lucha contra la corrupción en Brasil, considerando la importancia de iniciativas globales, como el Pacto Mundial de las Naciones Unidas y la Agenda 2030, para promover el desarrollo sostenible y reducir la corrupción. El objetivo principal es analizar los avances y desafíos relacionados con la legislación y prácticas anticorrupción en el país, a partir de la Nueva Ley de Contrataciones de 2021. El método utilizado consiste en una revisión documental, a partir de un estudio de caso múltiple que abarcó la historia de lucha contra la corrupción en Brasil a lo largo de 20 años, incluida la Operación Lava Jato, así como la legislación vigente en ese momento y un análisis de contenido sobre la Nueva Ley de Licitaciones de 2021. Los resultados revelan avances significativos en la legislación brasileña, con la responsabilidad objetiva de personas jurídicas por actos de corrupción y la búsqueda de procesos de licitación más transparentes y eficientes. Sin embargo, se identifican brechas y desafíos a enfrentar, como la implementación efectiva de las leyes, la impunidad, la necesidad de mayor transparencia y rendición de cuentas, la promoción de una cultura de integridad y ética, y la cooperación internacional. El estudio contribuye a un análisis crítico de los avances y desafíos del combate a la corrupción en Brasil, destacando la importancia de mejorar la implementación de las leyes existentes, fortalecer el sistema judicial, promover la transparencia y el control social y desarrollar una cultura de integridad y ética.

Palabras Clave: Corrupción; Licitación; Integridad; Transparencia; Sostenibilidad.

Resumé

L'article aborde la lutte contre la corruption au Brésil, compte tenu de l'importance des initiatives mondiales, telles que le Pacte mondial des Nations Unies et l'Agenda 2030, pour promouvoir le développement durable et réduire la corruption. L'objectif principal est d'analyser les avancées et les défis liés à la législation et aux pratiques anti-corruption dans le pays, sur la base de la nouvelle loi sur les marchés publics de 2021. La méthode utilisée consiste en une revue documentaire, à partir d'une étude de cas multiple qui a couvert l'histoire de lutte contre la corruption au Brésil depuis 20 ans, y compris l'Opération Lava Jato, ainsi que la législation en vigueur à l'époque et une analyse du contenu de la nouvelle loi sur les appels d'offres de 2021. Les résultats révèlent des avancées significatives dans la législation brésilienne, avec la responsabilité objective des personnes morales pour les actes de corruption et la recherche de

processus d'appel d'offres plus transparents et efficaces. Cependant, des lacunes et des défis à relever sont identifiés, tels que la mise en œuvre efficace des lois, l'impunité, la nécessité d'une plus grande transparence et responsabilité, la promotion d'une culture d'intégrité et d'éthique et la coopération internationale. L'étude contribue à une analyse critique des avancées et des défis de la lutte contre la corruption au Brésil, en soulignant l'importance d'améliorer la mise en œuvre des lois existantes, de renforcer le système judiciaire, de promouvoir la transparence et le contrôle social et de développer une culture d'intégrité et d'éthique.

Mots-clés: Corruption; Appel d'Offres; Intégrité ; Transparence; Durabilité.

Introdução

Em 2000, a Organização das Nações Unidas (ONU) lançou o Pacto Global, iniciativa voluntária baseada em dez princípios que incluem o combate à corrupção. Posteriormente, em 2015, os 193 países-membros da ONU aprovaram a Agenda 2030, composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, reconhecendo a corrupção como um dos principais entraves ao desenvolvimento sustentável. Essa meta integra o ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes (UN, 2015).

Inspirado por esses movimentos internacionais, o Brasil iniciou, em 2013, uma década marcada por avanços normativos com a promulgação da Lei n.º 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). A norma introduziu a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas por atos ilícitos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, prevendo sanções como multas, publicidade das condenações e impedimento de participação em licitações (Brasil, 2013a). Essa legislação incentivou a adoção de programas de integridade e ampliou a transparência empresarial.

Nos anos seguintes, o país promoveu novas reformas. Em 1º de abril de 2021, entrou em vigor a Lei n.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), que substituiu as antigas Leis n.º 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011 (Brasil, 2021). O processo legislativo teve origem no Projeto de Lei do Senado n.º 559/2013 (Agenda Brasil 2015) (Brasil, 2013b) e no PL 6814/2017 (Brasil, 2017), resultando de amplo debate parlamentar.

Entre as iniciativas complementares, destacou-se a proposta popular “As 10 Medidas de Combate à Corrupção” do Ministério Público Federal (Brasil, [s.d.]), que incluiu a criminalização do caixa 2. Esse período coincidiu com a Operação Lava Jato, deflagrada em 2014 pela Polícia Federal, que revelou esquemas de corrupção em grandes obras públicas (Castro & Ansari, 2017).

O conjunto dessas ações marcou uma década de avanços institucionais e debate público sobre integridade, transparência e controle, considerados pilares do desenvolvimento sustentável (Fotaki, 2020; Palau & Palomo, 2021). Neste contexto, a presente pesquisa busca avaliar, à luz de duas décadas de práticas e reformas, se a Nova Lei de Licitações representa um avanço efetivo no combate à corrupção, identificando suas lacunas e contribuições para o aprimoramento das políticas públicas e da integridade nas contratações governamentais.

1. Referencial Teórico

A corrupção em processos licitatórios no Brasil está profundamente relacionada a falhas estruturais nos mecanismos de aquisição pública. A manipulação desses processos, com o objetivo de mascarar práticas ilícitas, constitui um problema recorrente. Indivíduos e empresas corruptas exploram brechas legais e procedimentais para favorecer interesses privados em detrimento do interesse público (Andrade Júnior, 2019). A Operação Lava Jato evidenciou como a indústria da construção civil, devido à sua intensa participação em obras de infraestrutura financiadas pelo

Estado, é particularmente vulnerável a práticas corruptas. Essa vulnerabilidade é favorecida por pontos cegos na legislação, que permitem, por exemplo, superfaturamento e outras formas de desvio de recursos (Portugal & Alves de Moraes, 2024).

Além disso, a corrupção sistêmica no país é amplificada por fragilidades legais e institucionais, que abrem espaço para o conluio entre agentes públicos e privados nas compras governamentais (Robert Agwot, 2024). Embora existam dispositivos legais voltados à prevenção da corrupção, a experiência brasileira demonstra que eles, isoladamente, não são capazes de dismantelar práticas enraizadas. Nesse cenário, autores como Anderson, Jones, & Kovacic (2024) e Jones & da Silva Pereira Neto (2020) defendem uma abordagem multifacetada, que envolva esforços coordenados entre órgãos compradores, agências de controle anticorrupção e autoridades de defesa da concorrência.

Essa abordagem deve ser complementada por reformas estruturais que fortaleçam a supervisão regulatória, bem como por intervenções comportamentais que ajudem a remodelar normas culturais, incentivando, assim, padrões éticos e maior responsabilização nas contratações públicas (Robert Agwot, 2024). As evidências reunidas indicam que, para enfrentar a corrupção de maneira eficaz, é necessário um conjunto de reformas que combinem dimensões legais, institucionais e culturais (Jones & da Silva Pereira Neto, 2020).

Assim, em consideração aos avanços normativos recentes, é possível que ainda persistam desafios quanto à efetividade das leis no enfrentamento da corrupção em licitações públicas. Nesse contexto, a literatura tem demonstrado que reformas legais, embora necessárias, não são suficientes por si sós. Como apontam Rose-Ackerman & Palifka (2016), o impacto das reformas anticorrupção depende da coerência entre normas, capacidade institucional e incentivos comportamentais. No Brasil, a dissonância entre o arcabouço normativo e a realidade prática das contratações públicas tem sido um fator limitante na consolidação de um ambiente íntegro e transparente (Pires & Gomide, 2021).

Ainda segundo estudos recentes, a efetividade de uma legislação anticorrupção está associada à clareza dos dispositivos legais, à previsibilidade das sanções e à capacidade do Estado em aplicar a lei de maneira isonômica e eficaz (Mungiu-Pippidi, 2015). No caso da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), apesar da promessa de maior controle, transparência e a eficiência nos processos de contratação pública, as regras enfrentam críticas em relação à sua implementação e às lacunas regulatórias existentes. Embora a lei introduza mecanismos inovadores de governança, como gerenciamento de riscos e políticas de integridade, sua operacionalização continua desafiadora devido à regulamentação insuficiente e à necessidade de treinamento extensivo entre funcionários públicos (Carvalho, Almeida, & Arenas, 2022; De Paiva Ferreira, 2024). Além disso, a coexistência dessa nova lei com regulamentos anteriores cria complexidades que podem impedir sua eficácia, já que ambos os conjuntos de regras são aplicáveis durante um período de transição (Maracci, Santana, & Teixeira, 2023). Assim, embora a lei seja promissora para a modernização, seu sucesso depende da abordagem desses desafios operacionais e brechas regulatórias (Argenta, 2023), possivelmente ainda resistentes.

Tais constatações reforçam a importância de se investigar como essa nova legislação se insere no histórico normativo anticorrupção do país. Há uma lacuna evidente na literatura quanto à avaliação crítica e longitudinal da evolução legal nesse campo, especialmente considerando a experiência acumulada ao longo de duas décadas marcadas por escândalos de grande repercussão. Além disso, há uma necessidade de analisar se os instrumentos previstos na nova lei

conseguem, de fato, superar os limites das legislações anteriores e enfrentar os vetores estruturais e comportamentais da corrupção.

Dessa forma, a presente pesquisa se propôs a realizar uma análise documental e histórica da legislação brasileira voltada às licitações públicas no período de 2001 a 2023, com especial atenção à introdução da nova Lei nº 14.133/2021. A intenção foi compreender se há, nesse percurso normativo, um movimento progressivo de fortalecimento dos mecanismos anticorrupção e se esse novo marco representa um avanço substantivo em relação às legislações anteriores. A seguir, detalha-se o método adotado nesta pesquisa, com a exposição dos critérios de seleção documental, da abordagem analítica utilizada e das estratégias adotadas para garantir a consistência e validade dos resultados.

2. Método

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de caráter descritivo e explicativo, sustentada em análise documental de longo prazo. O método foi desenvolvido em duas etapas: a primeira, exploratória, realizada em 2017 durante a tramitação do Projeto de Lei do Senado nº 559/2013, que deu origem à Lei nº 14.133/2021; e a segunda, após sua promulgação, voltada a avaliar se e como a nova legislação responde às fragilidades normativas que historicamente favoreceram práticas de corrupção no país.

Os documentos analisados foram selecionados segundo dois critérios: pertinência ao tema e representatividade empírica de práticas de corrupção em licitações públicas. Foram consideradas duas fontes principais: (1) os relatórios anuais do Fiscobras, elaborados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que possibilitam uma análise longitudinal das falhas recorrentes nos processos licitatórios (Brasil, 2016); e (2) processos judiciais com trânsito em julgado vinculados à Operação Lava Jato, com foco em contratos de obras públicas.

No caso da Operação Lava Jato, analisaram-se oito processos com decisão definitiva, o que assegura estabilidade e confiabilidade das informações (Soares, 2010; Yin, 2015). A amostra concentrou-se em contratos de infraestrutura, dada sua relevância para o tema e a disponibilidade pública dos documentos no portal do Ministério Público Federal. A Tabela 1 apresenta as fontes utilizadas e seus respectivos repositórios.

Tabela 1 – Fontes da coleta de documentos

Fonte	Tipo	Localização
Tabela comparativo	Tabela comparativa proposta do Projeto de Lei do Senado 559/2013	< https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3802063&ts=1617323485729&disposition=inline >
Operação Jato	Textos das denúncias e sentenças de cada etapa julgada da operação	< http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes >
TCU	Informações sobre a atuação do TCU na fiscalização de obras públicas no Fiscobras	< https://portal.tcu.gov.br/fiscobras.htm >

Fonte: Os autores.

Adotou-se a técnica de análise de conteúdo temática proposta por Bardin (2016), que possibilita identificar padrões, categorias de sentido e relações entre os elementos documentais. Essa abordagem mostrou-se adequada à análise de relatórios técnicos e decisões judiciais, permitindo uma leitura sistemática e interpretativa do material (Krippendorff, 2019). O processo analítico compreendeu três etapas: pré-análise, exploração do material e interpretação dos resultados. Na pré-análise, os documentos foram integralmente lidos e organizados, destacando-se trechos referentes a falhas normativas, práticas ilícitas e medidas sancionatórias. Na fase seguinte, aplicou-se uma codificação híbrida, combinando categorias dedutivas e indutivas (Flick, 2009). As primeiras foram definidas com base na literatura sobre corrupção e licitações, como ‘fragilidade normativa’, ‘controle insuficiente’, ‘superfaturamento’ e ‘conluio entre agentes públicos e privados’, enquanto as categorias emergentes resultaram da recorrência de padrões semânticos nos documentos. Cada nova categoria foi confrontada com as anteriores em um processo contínuo de validação e triangulação (Miles, Huberman, & Saldaña, 2014).

A triangulação entre fontes, sentenças judiciais, relatórios técnicos e documentos legislativos, reforçou a consistência dos achados e permitiu construir um panorama das principais vulnerabilidades normativas associadas à corrupção em contratos públicos. Como resultado, foram identificadas dez causas recorrentes, apresentadas na seção seguinte.

Na etapa atual, procedeu-se à comparação entre essas dez causas e os dispositivos da Lei n.º 14.133/2021. O procedimento baseou-se em modelo de avaliação normativa alinhado à hermenêutica jurídica (Ricoeur, 1976) e às análises de reformas legais (Ber-kim, 2013). Cada causa foi tratada como um risco normativo, considerando falhas de controle, lacunas de transparência e possibilidades de conluio. Os dispositivos correspondentes da nova lei foram então examinados quanto à efetividade normativa (clareza e aplicabilidade dos mecanismos de prevenção), coerência interna (articulação com outros dispositivos legais) e suficiência normativa (abrangência da mitigação do risco) (Morley et al., 2021; Sanders, 2017).

Essa comparação, realizada por dupla codificação dos pares ‘risco–dispositivo legal’, seguiu princípios da revisão regulatória (Glasson, Therivel, & Chadwick, 2013), garantindo rigor e validação consensual entre os pesquisadores. O resultado foi uma síntese crítica que relaciona as dez causas de corrupção aos dispositivos legais correspondentes, classificando as respostas normativas como efetivas, parciais ou ausentes.

3. Resultados

Entre as dez causas associadas à corrupção sistêmica no Brasil, três se destacam: especificações de projetos, orçamento base e estudo de viabilidade. Esses fatores estão diretamente vinculados ao sobrepreço e aos aditivos contratuais, principais mecanismos de distorção e desvio de recursos. No período em que esta pesquisa foi conduzida, quando a legislação ainda tramitava como projeto de lei, as propostas apresentavam limitações significativas. Não se observavam medidas capazes de assegurar maior rigor técnico e

transparência nas contratações de obras públicas, especialmente quanto à prevenção de práticas ilícitas.

Os achados demonstram que algumas causas, isoladamente, já podem gerar efeitos corruptivos; contudo, a combinação entre elas amplia substancialmente os riscos. O superfaturamento, por exemplo, tende a decorrer da interação entre sobrepreços e aditivos contratuais fraudulentos.

Outro padrão identificado foi o da potencialização dos danos: um problema aparentemente isolado, como a restrição à competitividade, torna-se mais grave quando associado a falhas orçamentárias que favorecem os chamados 'jogos de planilha' (Campiteli, 2006). A partir da sistematização desses padrões, elaborou-se a Tabela 2, que sintetiza as causas e inter-relações identificadas.

Tabela 2 – Potenciais causas da corrupção

Categorias	Achados
1. Especificações	- Projeto inexistente, deficiente ou desatualizado.
2. Orçamento	- Sobrepreço; - Metodologia inadequada para definição do orçamento do objeto; - Falha na composição dos custos expressos na planilha orçamentária.
3. Planejamento	- Dotação orçamentária incompatível com a execução do objeto; - Ausência de estudos capazes de comprovar a viabilidade do projeto; - Inviabilidade do projeto; - Ausência de elementos mínimos necessários para se licitar.
4. Licitação	- Restrição à competitividade do certame; - Irregularidades na elaboração e na condução do ato convocatório; - Ausência de formalização, publicidade e/ou transparência do contrato; - Cláusulas contratuais essenciais imprecisas ou ausentes; - Divergência entre o contrato e o ato convocatório; - Adoção de tipo, regime ou modalidade de licitação indevidos; - Integrantes da comissão de licitação inexperientes para a função; - Julgamento em desconformidade com o edital e com a legislação (habilitação e propostas); - Irregularidades na condução do procedimento licitatório; - Abertura de dados sigilosos aos licitantes.
5. Financeiro	- Efetivação de pagamento irregular de despesa; - Aditivos irregulares, injustificados ou não celebrados; - Superfaturamento.
6. Fiscalização	- Fiscalização contratual inexistente ou deficiente; - Descumprimento do cronograma físico/financeiro do contrato; - Decisões tomadas sem a participação obrigatória do jurídico; - Atraso ou paralisação da obra por ação ou omissão do gestor; - Ausência de efetividade da obra; - Objeto entregue com qualidade deficiente ou em desacordo com o licitado e com a legislação; - Garantia contratual inexistente; - Gestão temerária.

Fonte: Os autores.

Por fim, por meio desses achados, foi possível identificar e distribuir as categorias em 10 potenciais causas de corrupção, demonstradas no Quadro 1.

Quadro 1 – Potenciais causas da corrupção

		Categorias					
		Especificações	Orçamento	Planejamento	Licitação	Financeiro	Fiscalização
Causas	1 Especificações de projetos	✓	✓	✓	✓		✓
	2 Orçamento base		✓	✓	✓	✓	✓
	3 Estudo de viabilidade			✓		✓	✓
	4 Divulgação				✓		✓
	5 Consórcios				✓		
	6 Qualificação das proponentes				✓		
	7 Fiscalização				✓		✓
	8 Modalidades, tipos e regimes de licitação				✓		
	9 Comissão de licitação				✓		
	10 Previsão orçamentária					✓	✓

Fonte: Os autores.

Especificações de projetos (1) — Avanço parcial. A lei admite licitar por termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou executivo e reforça exigências da fase preparatória. Contudo, a permissão para anteprojeto e termo de referência mantém elevada incerteza de escopo, potencializando variações relevantes de preço e abrindo espaço a disputas posteriores sobre quantitativos e qualidade.

Orçamento base (2) — Permanência do problema. O “orçamento detalhado” migra para elemento do projeto básico, enquanto o gatilho do certame passa a ser o “orçamento estimado”, sem definição normativa clara. O Decreto n.º 7.983/2013 oferece balizas apenas para obras com recursos federais e não supre a lacuna metodológica geral, preservando assimetria e risco de sobrepreço.

Estudo de viabilidade (3) — Retrocesso. A exigência material converte-se no plano de contratações anual, que pode apoiar-se em termo de referência ou anteprojeto, sem parâmetros mínimos de viabilidade técnica, econômica e ambiental. O nível de incerteza permanece elevado e não há salvaguardas suficientes para filtrar projetos imaturos.

Divulgação (4) — Avanço. A criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), somada à publicação do plano anual no sítio oficial, amplia transparência e alcance dos editais, reduzindo barreiras informacionais antes associadas à dependência da Imprensa Oficial.

Consórcios (5) — Avanço parcial. A lei admite consórcios com acréscimo mínimo de 10% (limitado a 30%) nos requisitos econômico-financeiros em relação ao licitante individual. Embora mais claro que o regime anterior, o piso de 10% pode não desestimular arranjos colusivos em mercados concentrados.

Qualificação das proponentes (6) — Avanço. A “vistoria prévia” pode ser substituída por declaração do responsável técnico, mitigando formalismos que desequilibravam a competição e

favoreciam acordos entre licitantes. A previsão de pré-qualificação profissionaliza a habilitação, ainda que sua adoção permaneça facultativa.

Fiscalização (7) — Retrocesso. A transferência de regras de fiscalização e critérios de recebimento para editais e contratos, sem padronização nacional, incentiva soluções assimétricas e exigências desproporcionais, reabrindo espaço para o 'criar dificuldades para vender facilidades'.

Modalidades, tipos e regimes (8) — Avanço parcial. Extinguem-se convite e tomada de preços e veda-se o pregão para obras; permanece a concorrência, com incentivo ao formato eletrônico. Amplia-se o rol de tipos (menor preço, maior desconto, técnica e preço, maior retorno econômico) e de regimes (integrada, semi-integrada, fornecimento com serviço). O julgamento por referência ao preço global limita 'jogos de planilha', mas o aumento de hipóteses de dispensa até R\$ 100 mil requer cautela para não ampliar opacidade.

Comissão de licitação (9) — Avanço. Introduce-se o agente de contratação e requisitos objetivos de competência e independência, reduzindo riscos de captura e decisões discricionárias sem lastro técnico.

Previsão orçamentária (10) — Permanência do problema. O plano de contratações anual organiza a demanda, mas não assegura pontualidade de pagamentos nem protege contra mudanças de governo. A redução de 90 para 60 dias como marco para rescisão por inadimplência tem efeito prático limitado; persistem riscos de atrasos e paralisações por contingências orçamentárias e reprogramações políticas.

4. Discussão

Os resultados desta pesquisa indicam que, embora a Nova Lei de Licitações represente um avanço importante em termos de modernização e incorporação de boas práticas, ela ainda revela desafios significativos que precisam ser enfrentados para que seus objetivos sejam plenamente atingidos. Entre esses desafios, destaca-se a questão das garantias contratuais, que apesar de revisadas, permanecem limitadas a percentuais relativamente baixos, com a maior garantia permitida em até 10% para casos específicos. Esse valor é inferior ao esperado, considerando que garantias mais robustas, como o seguro integral do contrato, poderiam oferecer maior segurança na execução dos contratos públicos. Tal limitação foi identificada em diversos editais analisados nos documentos do Fiscobras entre 1996 e 2016, que apontam a fragilidade da execução contratual como vetor de paralisações e desvios.

Outro aspecto relevante é a criação do PNCP, que visa ampliar a transparência e a acessibilidade das informações sobre licitações públicas, incentivando a participação de um número maior de empresas e, conseqüentemente, promovendo uma competitividade mais saudável. Embora o PNCP seja um passo fundamental para a divulgação e gestão de informações, ainda há uma necessidade significativa de capacitação dos órgãos públicos e empresas privadas para o uso adequado dessa ferramenta, especialmente em regiões onde a infraestrutura digital

pode ser limitada. Esse ponto encontra respaldo no estudo de Carvalho et al. (2022), que destaca as desigualdades regionais na capacidade técnica de implementação de ferramentas digitais no âmbito da Nova Lei.

Além disso, a incorporação do Modelagem da Informação da Construção (BIM) ou de tecnologias similares representa um avanço crucial para o controle das obras públicas, uma vez que permite maior precisão no planejamento e execução de projetos. O BIM possibilita a criação de modelos virtuais completos de edificações, detalhando desde o projeto básico até o orçamento e o cronograma da obra, o que facilita a fiscalização e reduz o risco de erros de planejamento que podem levar a aditivos contratuais e sobrepreço. Esse tipo de distorção foi recorrente nas sentenças judiciais da Lava Jato analisadas nesta pesquisa, que apontaram a existência de sobrepreço sistemático justificado por deficiências artificiais nos projetos básicos. No entanto, a utilização de BIM ainda é restrita a projetos específicos, e sua adoção ampla exige treinamento e um aumento significativo na capacidade técnica das equipes envolvidas. Como resultado, o BIM e tecnologias semelhantes ainda enfrentam limitações operacionais e culturais que devem ser abordadas para que essas ferramentas sejam realmente eficazes na prevenção da corrupção e na transparência dos processos.

A reforma da legislação também aborda a necessidade de fiscalização mais estruturada e uniforme dos contratos de obras públicas. A Nova Lei transfere a responsabilidade de fiscalização para os editais e contratos, o que pode criar ambiguidades devido à ausência de padrões claros. O estabelecimento de regras desproporcionais em editais específicos permite que ocorra o chamado 'criar dificuldades para vender facilidades', no qual exigências excessivas dificultam o cumprimento do contrato e podem servir de base para práticas corruptas. Nos relatórios do Fiscobras, observam-se recomendações reiteradas para padronizar a atuação fiscalizatória, justamente para evitar a fragmentação normativa que fragiliza o controle e potencializa os riscos de corrupção. Para evitar esse cenário, é essencial que as normas de fiscalização sejam padronizadas e que a atuação dos fiscais de contratos seja supervisionada de forma independente, assegurando que as regras aplicadas sejam justas e proporcionais aos objetivos dos projetos.

Outro ponto de frustração é a exclusão de modalidades licitatórias mais flexíveis, que poderiam agilizar processos, especialmente em contratos de menor complexidade. Embora a extinção do convite e da tomada de preços tenha sido motivada pela busca de maior controle, sua remoção pode limitar a participação de empresas locais ou de menor porte, que encontram mais dificuldade em atender exigências excessivas. Esse efeito colateral já havia sido apontado por Portugal & Alves de Moraes (2024), ao analisar a atuação de grandes empreiteiras durante a Lava Jato, demonstrando que a complexidade excessiva de certos processos licitatórios favorecia empresas com maior poder político e estrutura jurídica. Assim, revisitar a possibilidade de modalidades simplificadas, especialmente para obras e serviços de baixo valor, poderia beneficiar o processo ao ampliar a concorrência e o acesso de novos participantes.

No aspecto cultural, a promoção de uma cultura de integridade é essencial para o sucesso da legislação anticorrupção no Brasil. Iniciativas como programas de compliance, exigência de certificações de integridade e o estímulo a práticas de governança nas empresas participantes de licitações são medidas que podem fortalecer o compromisso com a ética e a transparência no setor. A promoção de uma cultura de integridade demanda tanto incentivos como sanções, de modo que empresas e indivíduos sejam encorajados a adotar práticas transparentes. Além disso, o estímulo à denúncia de irregularidades por meio de canais seguros de comunicação pode ser uma medida eficaz no combate à corrupção. Autores como Rose-Ackerman & Palifka (2016), bem

como Jones & da Silva Pereira Neto (2020), reforçam que a cultura institucional é um elemento crítico para o sucesso de reformas legais anticorrupção.

A fim de tornar a análise mais explícita quanto aos avanços e desafios, apresenta-se a discussão com base nas dez causas de corrupção identificadas na etapa preliminar da pesquisa, contrastando cada uma delas com os dispositivos da nova legislação para apontar, de forma clara, se houve avanço, retrocesso ou permanência do problema.

Especificações de projetos (1): Houve avanços parciais. A possibilidade de utilizar termo de referência e anteprojeto amplia a flexibilidade, mas também gera incertezas significativas quanto ao escopo, o que pode comprometer o controle de custos e favorecer práticas corruptas. Persistem desafios na normatização mínima dos elementos exigidos, como observam (Portugal & Alves de Moraes, 2024).

Orçamento base (2): A legislação atual exige o orçamento estimado, mas não o define com clareza. Isso representa um avanço limitado, pois o vazio conceitual dificulta a padronização e pode abrir espaço para distorções. Persistem as lacunas sobre metodologias obrigatórias e aplicáveis.

Estudo de viabilidade (3): Observa-se retrocesso ou, ao menos, ausência de avanço. O plano de contratações anual pode estar baseado em premissas frágeis, pois não há exigência expressa de estudo de viabilidade técnica, econômica ou ambiental para obras públicas.

Divulgação (4): Trata-se de um ponto de avanço significativo. A criação do PNCP representa um marco para a ampliação da transparência e da publicidade dos atos licitatórios.

Consórcios (5): Houve melhora na regulamentação, com limites percentuais mais bem definidos. Contudo, as mudanças ainda são insuficientes para evitar práticas anticompetitivas, como a formação de cartéis entre grandes empresas.

Qualificação das proponentes (6): O texto da nova lei supera a exigência arbitrária de visitas técnicas, trazendo maior racionalidade e isonomia. A introdução da pré-qualificação obrigatória é um avanço, embora sua adoção ainda seja opcional.

Fiscalização (7): A transferência das regras de fiscalização para os contratos e editais gera riscos de subjetividade e ambiguidade. A ausência de um padrão nacional pode gerar novos paradigmas viciados. Trata-se de um ponto crítico em que ainda há retrocessos.

Modalidades, tipos e regimes de licitação (8): Houve avanços técnicos, como a extinção de modalidades ultrapassadas e a vedação do pregão para obras. No entanto, a ampliação da dispensa de licitação sem critérios rígidos pode ser problemática.

Comissão de licitação (9): A criação da figura do agente de contratação e os critérios objetivos para sua designação representam avanço na profissionalização e imparcialidade da condução do processo licitatório.

Previsão orçamentária (10): A instituição do plano de contratações anual é positiva, mas ainda não há garantias de que atrasos de pagamento e paralisações serão evitados. A redução do prazo para rescisão contratual por inadimplência é simbólica e não resolve o problema estrutural.

Em resumo, embora a Nova Lei de Licitações represente um avanço no combate à corrupção, os desafios para a sua implementação são substanciais. É essencial que haja uma supervisão contínua e adaptações que visem o aperfeiçoamento das práticas licitatórias, minimizando burocracias desnecessárias e garantindo uma aplicação uniforme e efetiva das normas. Além disso, a integração de tecnologias inovadoras e o fortalecimento da cultura de integridade e transparência precisam ser perseguidos continuamente, para que o combate à corrupção no Brasil possa se consolidar em bases sustentáveis e duradouras.

Considerações Finais

A análise desenvolvida neste artigo, baseada na comparação entre os achados empíricos de casos emblemáticos de corrupção em obras públicas (Fiscobras e Lava Jato) e os dispositivos da Nova Lei de Licitações, permite concluir que, embora a legislação represente um avanço em termos de modernização e alinhamento com boas práticas internacionais, ainda há desafios estruturais que comprometem a efetividade de seu propósito.

A Nova Lei de Licitações incorporou dispositivos importantes para o fortalecimento da transparência, como a criação do PNCP, e promoveu avanços no tratamento de temas como qualificação de proponentes, tipos de licitação e profissionalização da comissão de licitação. No entanto, não enfrentou de forma suficientemente robusta aspectos críticos como a exigência de estudos de viabilidade, a padronização da fiscalização, a definição clara de orçamento base e os riscos associados à flexibilidade nos regimes e modalidades de contratação. A permanência de lacunas e ambiguidades, especialmente nos mecanismos de controle e fiscalização, demonstra que a simples reforma legislativa não é suficiente para garantir a integridade dos processos. A efetividade da nova lei dependerá da capacidade institucional de sua implementação, da criação de regulamentos complementares claros e da capacitação técnica dos agentes públicos envolvidos.

Como recomendações práticas, destaca-se a necessidade de regulamentação complementar que defina padrões mínimos para fiscalização, elaboração de orçamentos e estudos de viabilidade; Ampliação do uso obrigatório de tecnologias como o BIM e o próprio PNCP, como ferramentas de controle prévio e posterior; Fortalecimento da atuação dos órgãos de controle interno e externo, com foco na prevenção e não apenas na punição; Criação de mecanismos que incentivem a cultura de integridade nas contratações públicas, como programas de compliance e certificações de boas práticas para fornecedores.

Por fim, esta pesquisa contribui com um modelo de análise que pode ser replicado em outras avaliações legislativas, ao oferecer uma estrutura comparativa entre causas estruturais de corrupção e dispositivos legais. Estudos futuros poderão aprofundar os efeitos da nova legislação com dados longitudinais, bem como investigar a sua implementação em diferentes esferas de governo e tipos de contratação. Portanto, conclui-se que a Nova Lei de Licitações representa um passo relevante, mas ainda insuficiente, na consolidação de um ambiente institucional mais íntegro, transparente e eficiente. Seu sucesso dependerá da articulação entre legislação, capacidade institucional e engajamento da sociedade no controle social das contratações públicas.

Referências Bibliográficas

- Anderson, Robert D., Jones, Alison., & Kovacic, William E. (2024). Brazil: Lessons from Operation Car Wash. Em Anderson, Robert D., Jones, Alison., & Kovacic, William E. *Combating Corruption and Collusion in Public Procurement: A Challenge for Governments Worldwide*. (213–238). Oxford Law Pro. <https://doi.org/10.1093/law-ocl/9780192855893.003.0007>
- Argenta, Jaúna Medianeira. (2023). Manual de Orientações da Lei 14.133/2021. *RECIMA21 - Revista Científica Multidisciplinar*, 4(1), e413659. <https://doi.org/10.47820/e-book.recima21.3659>
- Bardin, Lawrence. (2016). *Análise de Conteúdo*. Edições 70, Brasil.
- Berkim, Juan Manuel Pérez. (2013). Coherence: An Outline in Six Metaphors and Four Rules. Em Araszkievicz, Michal., & Savelka, Jaromír. (Eds.). *Coherence: Insights from Philosophy, Jurisprudence and Artificial Intelligence*. Springer.
- Brasil. (2013a, 1º de Ago.). Lei nº 12.846. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Presidência da República. Casa Civil.
- Brasil. (2013b, 23 de dez.). Ato do Presidente do Senado Federal nº 19. Senado Federal. <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/112987>
- Brasil. (2016). *Fiscobras* 20 anos. https://portal.tcu.gov.br/data/files/93/C4/3D/41/F6DEF610F5680BF6F18818A8/Fiscobras_20_anos.pdf
- Brasil. (2017). PL 6814/2017. Câmara dos Deputados. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122766>
- Brasil. (2021, julho). Lei nº 14.133. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Presidência da República. Secretaria-Geral.
- Brasil. (s.d.). 10 Medidas contra a corrupção: Conheça as medidas. *Ministério Público Federal*. <https://dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas>
- Campitelli, Marcus Vinicius (2006). *Medidas para evitar o superfaturamento decorrente dos "jogos de planilha" em obras públicas*.
- Carvalho, Samuel Silas dos Santos., Almeida, Mariza Gonçalves, & Arenas, Marlene Valério dos Santos. (2022). Governança nas contratações públicas sob a perspectiva da nova lei de licitações e contratos administrativos / Governance in public contracting under the perspective of the new bidding law and administrative contracts. *Brazilian Journal of Development*, 8(4), 23703–23724. <https://doi.org/10.34117/bjdv8n4-064>
- Castro, Armando., & Ansari, Shaz. (2017). Contextual “Readiness” for Institutional Work. A Study of the Fight Against Corruption in Brazil. *Journal of Management Inquiry*, 26(4), 351–365. <https://doi.org/10.1177/1056492617696887>
- De Andrade Júnior, Edimário Freitas. (2019). Epítome sobre a licitação como instrumento da corrupção. *Revista Controle - Doutrina e Artigos*, 16(2), 402–422. <https://doi.org/10.32586/rcda.v16i2.481>

- De Paiva Ferreira, Gilson. (2024). Impact of the new law on public bidding and purchases in municipalities in the state of tocatins. *Revista Gênero e Interdisciplinaridade*, 5(06), 612–630. <https://doi.org/10.51249/gei.v5i06.2365>
- Flick, Uwe. (2009). *Qualidade na pesquisa qualitativa*. Artmed.
- Fotaki, Marianna. (2020). Why We Must Talk About Institutional Corruption to Understand Wrongdoing in the Health Sector; Comment on “We Need to Talk About Corruption in Health Systems”. *International Journal of Health Policy and Management*, 9(5), 206–208. <https://doi.org/10.15171/ijhpm.2019.103>
- Glasson, John., Therivel, Riki., & Chadwick, Andrew. (2013). *Introduction to Environmental Impact Assessment*. Routledge.
- Jones, Alison., & Silva Pereira Neto da, Caio Mario. (2020). Combatting Corruption and Collusion in Public Procurement: Lessons From Operation Car Wash. *SSRN Electronic Journal*, 71(1), 1–40. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3712858>
- Krippendorff, Klaus (2019). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781071878781>
- Maracci, Bruno de Almeida., Santana, Camila Cristina Teixeira., & Teixeira, Marcio França. (2023). A nova lei de licitações – Lei 14.133/21 – e sua convivência com as regras licitatórias anteriores. *Colloquium Socialis*, 6(1), 120–125. <https://doi.org/10.5747/cs.2022.v6.s157>
- Miles, Matthew B., Huberman, A. Michael., & Saldaña, Johnny. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. Sage Publications.
- Morley, Jessica., Elhalal, Anat., Garcia, Francesca., Kinsey, Libby., Mökander, Jakob., & Floridi, Luciano. (2021). Ethics as a Service: A Pragmatic Operationalisation of AI Ethics. *Minds and Machines*, 31(2), 239–256. <https://doi.org/10.1007/s11023-021-09563-w>
- Mungiu-Pippidi, Alina. (2015). *The Quest for Good Governance*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316286937>
- Palau, Anna M., & Palomo, Jesús. (2021). The Role of the News Media in Fighting Corruption Practices: A Case Study of Spain. *Journalism Studies*, 22(7), 839–859. <https://doi.org/10.1080/1461670X.2021.1895871>
- Pires, Roberto Rocha C., & Gomide, Alexandre. (2021). Arranjos de Implementação e Ativação de Capacidades Estatais para Políticas Públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. *Boletim de Análise Político-Institucional*, (29), 49–59. <https://doi.org/10.38116/bapi29art5>
- Portugal, Marco Antonio., & Alves de Moraes, Edmilson. (2024). Operation Car Wash: Uncovering Corruption Pathways in the Brazilian Construction Industry Through Bid Law Blind Spots. *Public Integrity*, 1–19. <https://doi.org/10.1080/10999922.2024.2316492>
- Ricoeur, Paul. (1976). History and Hermeneutics. *The Journal of Philosophy*, 73(19), 683. <https://doi.org/10.2307/2025627>
- Robert Agwot, Komakech. (2024). Exploring Systemic and Behavioral Factors Influencing Corruption in Public Procurement: A Global Comparative Study. *Journal of Business and Management Studies*, 6(6), 141–149. <https://doi.org/10.32996/jbms.2024.6.6.7>
- Rose-Ackerman, Susan., & Palifka, Bonnie J. (2016). *Corruption and Government*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139962933>
- Sanders, J. Oswald. (2017). *Spiritual Maturity: Principles of Spiritual Growth for Every Believer*. Moody Publishers.



- Soares, Carlos Henrique. (2010). Novo conceito de trânsito em julgado. *Revista CEJ*, 14(51), 85-88.
<https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/1324>
- United Nations – UN. (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*.
https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf
- Yin, Robert K. (2015). *Estudo de Caso-: Planejamento e métodos*. Bookman editora.

Recebido em 18/11/2024.
Revisado em 08/0/2025.
Aceito em 21/08/2025.

