

ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE - UNIPACE

**DIÁLOGO COMPETITIVO: A NOVA MODALIDADE DE LICITAÇÃO TRAZIDA
PELA LEI Nº 14.133/2021**

Marcelle Kelma Uchoa Pinheiro Sindeaux¹

Tibério Carlos Soares Roberto Pinto²

RESUMO: O presente trabalho acadêmico visa explorar a modalidade de licitação conhecida como diálogo competitivo, introduzida no sistema jurídico brasileiro pela Lei nº 14.133/2021, também chamada de Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. O exame desta modalidade é essencial, pois representa uma inovação para a Administração Pública, permitindo a interação com licitantes previamente selecionados para desenvolver uma ou mais soluções que satisfaçam suas necessidades. Para atingir o objetivo deste estudo, foi utilizada uma abordagem metodológica baseada em pesquisa bibliográfica e documental, reunindo informações de fontes relevantes sobre licitações públicas. Destaca-se ainda que a implementação da nova lei de licitações e sua modalidade inovadora enfrenta desafios práticos, devido à frequente falta de infraestrutura adequada e de pessoal qualificado na Administração Pública. Como uma inovação no direito brasileiro, o diálogo competitivo provavelmente suscitará várias discussões, cujas respostas se consolidarão ao longo do tempo. Embora já estivesse em uso no âmbito federal, é necessário que essa modalidade também seja aplicada na prática nos níveis estadual e municipal. Conclui-se que, apesar dos desafios impostos pela nova lei de licitações e contratos administrativos à sua implementação, o uso do diálogo competitivo apresenta grande potencial para gerar benefícios à Administração Pública. Esta modalidade contribui para a oferta de serviços mais equitativos à população e favorece a incorporação de inovações tecnológicas, cada vez mais essenciais ao aprimoramento das políticas públicas.

Palavras-chave: Diálogo Competitivo. Licitação. Modalidade. Execução. Implementação. Desafios. Administração Pública.

¹ Marcelle Kelma Uchoa Pinheiro Sindeaux; Discente do curso de MBA em Gestão Pública em Gestão Pública Municipal (UNIPACE); adv.marcellepinheiro@gmail.com.

² Tibério Carlos Soares Roberto Pinto; Mestre em Direito - UFC; tiberiopicinto@gmail.com.

ABSTRACT: This academic work aims to explore the bidding modality known as competitive dialogue, introduced into the Brazilian legal system by Law No. 14.133/2021, also called the New Law on Bidding and Administrative Contracts. Examining this modality is essential because it represents an innovation for Public Administration, allowing interaction with pre-selected bidders to develop one or more solutions that meet its needs. To achieve the objective of this study, a methodological approach based on bibliographic and documentary research was used, gathering information from relevant sources on public bidding. It is also noteworthy that the implementation of the new bidding law and its innovative modality faces practical challenges due to the frequent lack of adequate infrastructure and qualified personnel in Public Administration. As an innovation in Brazilian law, competitive dialogue will likely generate several discussions, the answers to which will consolidate over time. Although it was already in use at the federal level, it is necessary that this modality also be applied in practice at the state and municipal levels. It is concluded that, despite the challenges posed by the new law on public procurement and administrative contracts to its implementation, the use of competitive dialogue presents great potential to generate benefits for the Public Administration. This modality contributes to the provision of more equitable services to the population and favors the incorporation of technological innovations, which are increasingly essential to the improvement of public policies.

Keywords: Competitive Dialogue. Bidding. Modality. Execution. Implementation. Challenges. Public administration.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	04
2	Conceito de licitação e a sua importância na Administração Pública.....	04
3	A Lei nº 14.133/2021 e suas inovações.....	08
4	Modalidades de Licitação da Lei nº 14.133/2021.....	09
5	Diálogo Competitivo: a nova modalidade licitatória.....	12
5.1	Diálogo competitivo e procedimento.....	12
5.1.1	Fase da publicação do edital e pré-seleção de licitantes.....	12
5.1.2	Fase do diálogo com os licitantes pré-selecionados.....	13
5.1.3	Fase competitiva.....	13
5.2	Vantagens e desvantagens do diálogo competitivo.....	14
5.3	Potencialidades de utilização do diálogo competitivo.....	15
	CONSIDERAÇÕES	17
	REFERÊNCIAS.....	19

1 INTRODUÇÃO

Conforme o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, a Administração Pública só pode contratar obras, serviços, compras e alienações mediante prévia licitação, exceto nas hipóteses legalmente previstas. Assim, compreender o funcionamento desse procedimento e o arcabouço normativo que o orienta é essencial para quem atua na área.

Por trinta anos, a Lei nº 8.666/1993 regulou os processos licitatórios. No entanto, em 1º de abril de 2021, entrou em vigor a Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLCA), que unificou regras anteriormente dispersas em diferentes legislações. Além de sistematizar o tema, a nova lei introduziu inovações significativas, entre elas, a criação da modalidade licitatória denominada Diálogo Competitivo.

Essa modalidade representa um avanço no modelo brasileiro de contratações. De acordo com o art. 6º, inciso XLII, da Lei 14.133/2021, o Diálogo Competitivo permite que a Administração Pública converse diretamente com licitantes previamente selecionados para, em conjunto, desenvolver alternativas/soluções que atendam às suas necessidades. Em outras palavras, a Administração não precisa iniciar o certame com a solução completamente definida; ela pode construí-la com o auxílio dos próprios participantes. Após identificar a proposta mais adequada, é publicado um novo edital, contendo as especificações da solução escolhida, para então selecionar o licitante responsável por sua execução.

Inicialmente, será apresentado o conceito de licitação e sua importância para a gestão pública. Em seguida, serão expostas as modalidades licitatórias previstas na nova legislação. Por fim, o estudo se volta ao Diálogo Competitivo, analisando como essa modalidade está disciplinada no ordenamento jurídico brasileiro. Serão examinados seu procedimento, as etapas que compõem sua implementação, além de suas principais vantagens, limitações e potencialidades.

Por se tratar de um instituto recente, é natural que sua aplicação traga desafios, especialmente para órgãos e entidades que ainda carecem de estrutura adequada e de equipes devidamente capacitadas para conduzir essa modalidade.

Quanto aos procedimentos empregados, foi utilizada a pesquisa bibliográfica e documental, realizada através da leitura das fontes legais e doutrinárias que abordam a temática e a modalidade em estudo.

2 CONCEITO DE LICITAÇÃO E A SUA IMPORTÂNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública, formada pelo conjunto de órgãos, agentes e serviços do Estado, tem a missão de atender às necessidades coletivas, como educação, saúde, cultura, segurança, entre outras. Trata-se, portanto, da gestão do interesse público por meio da prestação de serviços essenciais à sociedade. Nesse sentido, Matheus Carvalho (2022, p. 575) explica:

A Administração Pública tem a incumbência árdua de manter o equilíbrio social e conduzir a máquina pública, composta por seus órgãos e agentes. Por essa razão, não poderia a lei deixar a critério do administrador a escolha de pessoas a serem contratadas, porque essa autonomia daria margem a escolhas impróprias e escusas, desvirtuadas do interesse coletivo. De fato, os gestores procurariam contratar com base em critérios pessoais, atendendo a interesses privados.

Diante dessa possibilidade, o processo licitatório mostra-se imprescindível, pois garante que a contratação seja precedida de um procedimento objetivo, no qual diferentes interessados concorrem em condições de igualdade. Esse mecanismo permite que a Administração selecione a proposta mais vantajosa, que nem sempre será a mais barata, já que a nova lei prevê critérios de julgamento diversos para se identificar a proposta ideal.

Nessa linha, Marçal Justen Filho utiliza o termo “vantajosidade” para designar a avaliação dos requisitos que tornam uma proposta mais benéfica. Embora a palavra não exista formalmente na língua portuguesa, o autor a emprega para expressar a noção de custo-benefício. Para Marçal (2023):

A maior vantagem se apresenta quando a Administração Pública assume o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obriga a realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração Pública. De modo geral, a vantagem buscada pela Administração Pública deriva da conjugação dos aspectos da qualidade e da onerosidade patrimonial. Significa dizer que a Administração Pública busca a maior qualidade da prestação e o maior benefício econômico (Marçal, 2023, p.258).

Sabe-se que a licitação tem por finalidade atender ao interesse público ao possibilitar a celebração de contratos mais vantajosos para a Administração. Além disso, o procedimento contribui para coibir práticas como superfaturamento e sobrepreço, ao mesmo tempo em que assegura a isonomia entre os participantes e a regularidade das contratações públicas. Nesse sentido, Marçal (2023) define licitação como:

A licitação é um procedimento administrativo destinado a permitir a competição entre os interessados em contratar com a Administração Pública, disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio (edital), que estabelecem critérios objetivos para a

seleção da proposta mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, com observância do princípio da isonomia (Marçal, 2023, p.253).

Maciel (2023) também expõe que:

A licitação nada mais é que um procedimento administrativo com o objetivo de fazer a Administração Pública contratar a melhor proposta, observando o princípio da isonomia, selecionando a proposta que melhor atenda ao interesse público. (Maciel 2023, p.110)

Dessa forma, a licitação, consiste em um conjunto de etapas sucessivas realizadas pela Administração Pública, para se chegar no objetivo pretendido, quais sejam, os expostos no art. 11 da Lei n. 14.133/2021:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

- I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inciso XXI, estabelece que todos os entes da Federação, bem como as entidades que integram a administração indireta, devem realizar licitação previamente às contratações. Dessa forma, o procedimento licitatório configura a regra geral: sempre que a Administração necessitar firmar um contrato, deverá fazê-lo mediante licitação. As situações excepcionais encontram-se previstas no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, que disciplina as hipóteses de contratação direta, seja por dispensa ou por inexigibilidade do processo licitatório.

No que diz respeito à competência legislativa, o art. 22, XXVII, da Constituição Federal dispõe que cabe à União editar normas gerais sobre licitações e contratos administrativos. Entretanto, cumpre destacar, que a competência privativa da União restringe-se à matéria geral, o que permite concluir que os demais entes federativos possuem autonomia para legislar sobre aspectos específicos, conforme suas necessidades e peculiaridades locais. Vejamos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III (BRASIL, 1988).

Em outras palavras, quando forem gerais, as normas da União, terão aplicação para todos os entes federativos, sendo que estes poderão expedir normas específicas para a regulamentação de seus procedimentos licitatórios, desde que observem as normas genéricas trazidas na legislação federal.

Durante trinta anos, os processos licitatórios, tiveram como principal fundamento a Lei nº 8.666/1993, sendo que nesse intervalo, outras legislações foram incorporadas ao regime jurídico das contratações, como a Lei nº 10.520/2002, que instituiu o pregão; a Lei nº 12.462/2011, que criou o Regime Diferenciado de Contratações (RDC); e a Lei nº 13.303/2016, voltada à disciplina das estatais. Além dessas leis, havia também um extenso conjunto de regulamentos infralegais para a execução e o funcionamento das modalidades licitatórias.

Ocorre que em abril de 2021, foi sancionada a Lei nº 14.133/2021, denominada Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLCA), que passou a ser o novo marco regulatório das contratações públicas. Além de reunir em um único diploma normativo diversas regras antes dispersas em leis e regulamentos infralegais, a nova legislação introduziu importantes inovações, dentre as quais se destaca a criação da modalidade do Diálogo Competitivo.

A Lei nº 14.133/2021 entrou em vigor em 1º de abril de 2021, trazendo a substituição gradual das normas licitatórias anteriormente adotadas no país. Essa substituição não ocorreu de maneira imediata, pois o legislador, ao estruturar o novo diploma, previu regras de transição nos artigos 190, 191 e 193. Tais dispositivos permitiram que, durante o prazo de dois anos, a Administração pudesse optar entre aplicar os regimes jurídicos anteriores ou adotar integralmente o sistema estabelecido pela nova lei. Em outras palavras, foi dado aos gestores a faculdade de já aplicar a Lei nº 14.133/2021, em suas licitações, ou as outras leis licitatórias vigentes. Porém, encerrado esse prazo de dois anos, as normas anteriores seriam revogadas, tornando a Lei nº 14.133/2021 o único diploma a ser aplicável às licitações públicas.

Acontece que em 31 de março de 2023, foi editada pelo Chefe do Poder Executivo Federal, o Presidente Luís Inácio Lula da Silva, a Medida Provisória (MP) nº 1.167/2023 que protelou o período de transição até o dia 29 de dezembro de 2023. Dessa forma, durante o período de transição, os órgãos e entidades das Administrações federal, estadual, distrital e municipal poderiam manter a publicação de editais com base nos modelos previstos nas legislações licitatórias anteriores. Contudo, a utilização desse regime deveria ser declarada de forma explícita neste edital, a fim de evidenciar a escolha pelo regramento anterior. Vejamos:

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, desde que:

I – a publicação do edital ou do ato autorizativo da contratação direta ocorra até 29 de dezembro de 2023; e

II – a opção escolhida seja expressamente indicada no edital ou no ato autorizativo da contratação direta.

§ 1.º Na hipótese do caput, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193, o respectivo contrato será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

§ 2.º É vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no inciso II do caput do art. 193 (BRASIL, 1988).

Essa prorrogação foi ocasionada pela pressão dos prefeitos, realizada em março de 2023, na 24ª Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, devido muitos municípios brasileiros não estarem conseguindo cumprir com o prazo de adequação à nova lei, pois demandava capacitação de servidores, ajustes nos procedimentos internos e investimentos em soluções tecnológicas, gerando altos custos para os municípios, principalmente para aqueles municípios de pequeno porte cuja economia depende dos repasses do fundo de participação dos municípios (FPM).

Ademais, esse novo marco regulatório acaba tentando recriar nos municípios o que já vêm acontecendo no âmbito federal, e isto é inviável, tendo em vista que sua realidade dos municípios é bem diferente, pois, falta aos gestores municipais iniciativas para investir em capacitação para os seus servidores efetivos, para que possam atuar nos processos licitatórios. Não bastasse isso, o setor de licitação ainda é visto como um setor de elevada responsabilidade, o que afasta servidores concursados, receosos das implicações administrativas decorrentes de eventuais falhas previstas na legislação.

Vale ressaltar que a Lei nº 14.133/2021, nos termos da MP nº 1.167/2023, iniciou sua vigência em janeiro de 2024. Porém, no que diz respeito aos Crime e Penas, especificamente os artigos 89 a 99 da Lei nº 8.666/93, teve sua redação legal automaticamente revogada com a entrada em vigor da nova lei. Isto aconteceu porque o art. 178 da Lei nº 14.133/2021 acrescentou no Código Penal os artigos 337-E ao 337-P que trata dos crimes licitatórios cometidos no âmbito dos contratos administrativos.

3 A LEI Nº 14.133/2021 E SUAS INOVAÇÕES

Por trinta anos a licitação pública brasileira foi fundamentada pelas Leis 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011. Estas se mantiveram válidas através da MP 1.1167/2023, que

prorrogou o período de transição até o dia 29 de dezembro de 2023 data em que estes diplomas legais foram definitivamente revogados, passando assim a Lei nº 14.133/2021, conhecida popularmente como a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLCA), a ser o marco legal acerca do tema.

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLCA) passou a regular as licitações e os contratos administrativos, não apenas para reunir em um único diploma o que antes estava espalhado nas Leis 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011, mas também para incorporar princípios, valores e práticas que refletem as necessidades e a realidade da Administração Pública atual. Trata-se de uma norma que consolida e moderniza o regime jurídico, alinhando-o tanto aos princípios constitucionais quanto às diretrizes infraconstitucionais que orientam a gestão pública brasileira.

Uma das inovações trazidas é o diálogo competitivo como nova modalidade licitatória, que é definido nos termos do art. 6º, inciso XLII da Lei 14.133/2021:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XLII - diálogo competitivo: modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos (BRASIL, 2021).

Isto posto, nota-se, que o diálogo competitivo, representa uma inovação no sistema brasileiro de contratações, possibilitando que a Administração Pública realize diálogos com licitantes selecionados previamente, com a finalidade de construir uma ou mais soluções aptas a satisfazer suas necessidades, sendo que, após o término dos diálogos, caberá aos licitantes apresentar suas propostas finais.

Ao identificar um dos requisitos do uso da modalidade de Diálogo Competitivo, a Administração Pública pode dar início ao procedimento licitatório sem possuir uma solução previamente definida, buscando construí-la em conjunto com os licitantes. Uma vez identificada a alternativa mais adequada às necessidades do caso concreto, será publicado um novo edital, já contendo as especificações da solução escolhida, para que então se selecione o licitante responsável por sua execução.

4 MODALIDADES DE LICITAÇÃO DA LEI Nº 14.133/2021

A Lei nº 8.666/1993 estabelecia como modalidades de licitação a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão. Dentro desse regime, a concorrência era utilizada para contratações de grande valor; a tomada de preços destinava-se às contratações de

valor intermediário, restrita a licitantes previamente cadastrados ou que atendessem às exigências para cadastramento; e o convite aplicava-se às contratações de menor valor, sendo direcionado a, pelo menos, três interessados pertencentes ao ramo relacionado ao objeto, cadastrados ou não, selecionados e convidados diretamente pela Administração.

A Lei nº 14.133/2021 promoveu uma reestruturação nas modalidades licitatórias ao extinguir a tomada de preços e o convite, incluir o pregão entre as modalidades previstas, acrescentar elementos de disputa à concorrência e, como uma das principais inovações, instituir o diálogo competitivo como nova modalidade de licitação.

A nova Lei de Licitações também deixou de classificar as modalidades com base no valor estimado da contratação, passando a defini-las segundo a natureza do objeto a ser contratado. Além disso, o § 2º do art. 28 da Lei nº 14.133/2021 proíbe a criação de novas modalidades ou a combinação das previstas na lei. Dessa forma, as modalidades atualmente previstas são: Pregão, Concorrência, Concurso, Leilão e Diálogo Competitivo.

O pregão é a modalidade obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, podendo adotar como critério de julgamento o menor preço ou o maior desconto. Destaca-se pela ausência de limitação de valor, inversão de fases, possibilidade de negociação pelo pregoeiro e tramitação simplificada de impugnações e recursos.

O conceito de bens e serviços comuns está disposto no art. 6º, XIII como sendo “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”. Ressalta-se que não existe um rol taxativo do que seja bens e serviços comuns. Ademais, o pregão pode ser realizado de forma presencial ou eletrônica e o agente responsável pela condução do certame é o pregoeiro.

A concorrência é a modalidade utilizada para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, tendo os seguintes critérios de julgamento: menor preço; melhor técnica ou conteúdo artístico; técnica e preço; maior retorno econômico; e maior desconto.

Com a extinção da tomada de preços e do convite pela nova lei, a definição de concorrência passou a ser estabelecida em comparação com o pregão. Ou seja, de acordo com o art. 29, a concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17, o que inclui as fases preparatória; de divulgação do edital de licitação; de apresentação de propostas e lances; de julgamento; de habilitação; recursal; e de homologação.

Assim sendo, a concorrência é obrigatória para bens e serviços especiais, obras e serviços de engenharia especiais, registros de preços (exceto quando cabível o pregão),

concessão de serviços públicos e celebração de parcerias público-privadas (PPPs), sendo também permitida a utilização do diálogo competitivo. Admite-se os seguintes critérios de julgamento: o menor preço, a melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico ou maior desconto. Em suma, trata-se de uma modalidade abrangente, aplicável à maioria das licitações, e que não se diferencia pelo valor do contrato, diferentemente do que previa a legislação anterior.

O concurso é a modalidade de licitação utilizada para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento será o de melhor técnica ou conteúdo artístico, e para concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor.

Segundo o art. 30 da Lei nº 14.133/2021, o concurso deve seguir as normas estabelecidas no edital, que deve especificar a qualificação exigida dos participantes, as diretrizes e o formato de apresentação dos trabalhos, as condições de realização e o prêmio ou remuneração a ser concedido ao vencedor.

Embora pouco utilizado na prática, o concurso é uma modalidade indicada para contratações em que a qualidade técnica é fundamental. Nessa forma de licitação, a Administração define o valor do prêmio e conduz um processo seletivo voltado à avaliação do mérito técnico dos participantes.

O leilão é a modalidade de licitação utilizada para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance. Conforme o art. 31 da Lei nº 14.133/2021, o leilão deve ser precedido de edital publicado em site oficial, contendo a descrição detalhada do bem, valor de avaliação e preço mínimo, condições de pagamento, local ou forma de realização, período do leilão e eventual comissão do leiloeiro, além de indicar ônus, gravames ou pendências sobre os bens.

Além disso, a lei estabelece que o leilão será sempre do tipo maior lance, sendo o bem vendido apenas se o valor ofertado atingir ou superar a avaliação. O certame é conduzido por um leiloeiro, que pode ser oficial ou um servidor designado pela Administração Pública.

O diálogo competitivo, objeto específico do presente trabalho, nos termos do art. 6º, inciso XLII da Lei 14.133/2021, é a modalidade de licitação para a contratação de obras, serviços e compras, na qual a Administração Pública dialoga com licitantes previamente selecionados por critérios objetivos, buscando desenvolver soluções que atendam às suas necessidades. Ao final dos diálogos, os participantes apresentam suas propostas finais, sendo indicada para situações em que a Administração ainda não dispõe de uma solução técnica previamente definida.

5 DIÁLOGO COMPETITIVO: A NOVA MODALIDADE LICITATÓRIA

A Lei nº 14.133/2021 trouxe mudanças significativas no modelo de seleção e contratação da Administração Pública, destacando-se, entre elas, a criação da modalidade diálogo competitivo que é inspirada na modalidade concorrencial, identificada na Diretriz 24 de 2014 da União Europeia e em legislações internacionais, como o Código de Contratos Públicos de Portugal.

Segundo Torres (2021, p. 201), “esta modalidade é muito representativa da mudança que se quer, na Administração Pública e se diferencia das modalidades tradicionais por possuir uma natureza dialógica”. A definição do Diálogo Competitivo está disposta no art. 6º, inciso XLII, da Lei 14.133/2021.

De forma geral, essa modalidade destina-se a atender obras, serviços e compras em que o Poder Público conhece suas necessidades, mas ainda não dispõe de definição sobre a melhor forma de atendê-las, diante das particularidades e variabilidades do mercado.

Para Nohara (2023, p. 367) “O diálogo competitivo abrirá a interlocução, isto é, o debate (sobre possibilidades técnicas e de inovação) com os licitantes que já participam da licitação, isto é, já há uma situação de interesses postos na mesa, com uma provável futura contratação.”

De acordo com o art. 32 da Lei nº 14.133/2021, o diálogo competitivo deve ser utilizado apenas em contratações em que a Administração: I - vise a contratar objeto que envolva as seguintes condições: a) inovação tecnológica ou técnica; b) impossibilidade de o órgão ou entidade ter sua necessidade satisfeita sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado; e c) impossibilidade de as especificações técnicas serem definidas com precisão suficiente pela Administração; II - verifique a necessidade de definir e identificar os meios e as alternativas que possam satisfazer suas necessidades, com destaque para os seguintes aspectos: a) a solução técnica mais adequada; b) os requisitos técnicos aptos a concretizar a solução já definida; c) a estrutura jurídica ou financeira do contrato.

Uma vez verificada a presença de alguma das condições previstas, o gestor poderá dar início ao Diálogo Competitivo, seguindo as regras detalhadas no edital de licitação, conforme exige o §1º do art. 32 da Lei nº 14.133/2021.

5.1 DIÁLOGO COMPETITIVO E PROCEDIMENTO

O procedimento do diálogo competitivo ocorre em três etapas principais: publicação do edital e pré-seleção dos licitantes; realização do diálogo com os participantes selecionados; e publicação do edital da fase competitiva.

5.1.1 Fase da publicação do edital e pré-seleção de licitantes

Nesta fase, a administração manifestará suas necessidades e as exigências em edital, estabelecendo requisitos para pré-seleção e fixando prazo mínimo de 25 dias úteis para manifestação de interesse. Nessa etapa, não se descreve a solução, mas apenas o problema administrativo a ser resolvido.

É importante que o gestor público compreenda que o Diálogo Competitivo é uma modalidade de licitação em que a disputa se dá pela solução apresentada, e não por especificações previamente definidas. Dessa forma, o edital limita-se a apresentar as necessidades da Administração e os requisitos mínimos que a solução escolhida deve cumprir.

Portanto, ao iniciar o procedimento, o contratante terá, no máximo, de um anteprojeto, que contém os elementos essenciais para a elaboração do projeto completo, conforme definido no art. 6º, XXIV, da Lei nº 14.133/2021.

5.1.2 Fase do diálogo com os licitantes pré-selecionados

Nesta fase, a administração não pode compartilhar com outros licitantes as soluções apresentadas ou informações sigilosas fornecidas por um participante, sem que haja seu consentimento.

Os licitantes pré-selecionados participam de reuniões estruturadas com a Administração para discutir alternativas técnicas, jurídicas e financeiras. As reuniões são registradas e gravadas, garantindo transparência. Informações sensíveis de um concorrente não podem ser compartilhadas com outro sem autorização. O diálogo se encerra quando a Administração identifica a solução mais adequada.

De maneira sucinta, a segunda fase do diálogo competitivo termina com a escolha da solução ou das soluções. A Administração deve registrar e anexar aos autos todas as negociações e gravações realizadas, e, em seguida, publicar o edital convocando todos os licitantes previamente selecionados para a fase competitiva.

5.1.3 Fase competitiva

A última fase inicia-se com a publicação de um edital contendo as especificações das soluções escolhidas e o critério de julgamento das propostas. Apenas os licitantes qualificados na primeira fase podem participar, não sendo permitida a entrada de novos concorrentes. O edital deve ser publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas e concede aos convocados o prazo de 60 dias úteis para apresentar suas propostas, conforme previsto no art. 32, §1º, VIII, da Lei nº 14.133/2021.

Sobre o tema, ressalta Marçal (2021, p.468):

O edital deve contemplar todos os requisitos exigidos pela Lei 14.133/2021. Isso envolve a descrição da solução escolhida do regime e de outras condições de execução

do contrato (contemplando inclusive uma minuta do instrumento contratual). Também deve dispor sobre o procedimento a ser observado na fase competitiva, a forma da licitação, o modo da disputa e os critérios de julgamento das propostas. [...] O prazo para a apresentação de propostas será não inferior a sessenta dias úteis. Impor-se-á adoção de prazo superior a esse quando se revelar insuficiente para assegurar uma disputa isonomia entre os licitantes.

Ademais, a Administração Pública pode solicitar esclarecimentos ou ajustes nas propostas apresentadas, garantindo, entretanto, que essa atuação não favoreça ou prejudique qualquer licitante. Em seguida, deve-se definir a proposta vencedora com base nos critérios estabelecidos no início da fase competitiva, assegurando a escolha da contratação mais vantajosa.

5.2 VANTAGENS E DESVANTAGENS DO DIÁLOGO COMPETITIVO

É imperioso destacar que a criação de uma nova lei de licitações e consequentemente de uma nova modalidade de licitação, traz desafios para a execução e implementação pela Administração Pública, que frequentemente carece de infraestrutura adequada e de servidores devidamente capacitados.

Nesse sentido é perceptível que as vantagens do diálogo competitivo são bastante expressivas, pois é visto como um procedimento licitatório negociado, flexível e transparente, que garante segurança jurídica tanto à Administração quanto aos licitantes, especialmente em contratações de objetos complexos. Portanto, o diálogo competitivo rompe com a antiga presunção de que a Administração Pública seria capaz, de forma isolada, de prever todas as soluções possíveis para atender às suas necessidades, particularmente em setores de mercado complexos e sujeitos a inovações tecnológicas.

Ademais, o diálogo competitivo amplia o acesso ao mercado para contratações de obras, serviços e compras, permitindo a participação de mais interessados do que nas outras modalidades previstas na Lei nº 14.133/2021, como pregão, concorrência, concurso e leilão. Também favorece o acesso a novos produtos e serviços, mesmo em setores complexos, garantindo um atendimento mais eficiente ao interesse público e à coletividade.

Por outro lado, o diálogo competitivo apresenta algumas desvantagens. Dentre elas, destaca-se o alto custo de sua execução, em razão das múltiplas fases que exigem tempo e dedicação de pessoal tanto da Administração quanto dos licitantes. Além disso, a interação direta entre gestor e participante exige rigoroso respeito aos princípios da Administração Pública, como isonomia, impessoalidade e moralidade, para evitar favorecimentos indevidos ou práticas ilícitas.

Outro ponto sensível refere-se à efetiva aplicação do diálogo competitivo nos âmbitos estadual e, sobretudo, municipal, uma vez que sua implementação se concentra majoritariamente na esfera federal. Nos municípios de pequeno porte, essa dificuldade torna-se ainda mais evidente, pois muitos deles não dispõem de infraestrutura adequada nem de servidores tecnicamente qualificados para conduzir procedimentos complexos como o diálogo competitivo. A ausência de corpo técnico especializado, especialmente na esfera municipal, constitui obstáculo expressivo, tendo em vista que os quadros funcionais são, em grande parte, compostos por cargos comissionados e vínculos temporários o que compromete a continuidade administrativa e a segurança técnica necessária para o uso desta modalidade licitatória a nível municipal.

5.3 POTENCIALIDADES DE UTILIZAÇÃO DO DIÁLOGO COMPETITIVO

Além dos aspectos positivos e limitações já analisados, cabe destacar que o diálogo competitivo contribui não apenas para a escolha da solução mais eficiente, mas também para a qualidade da decisão administrativa. Isso porque, ao permitir a participação ativa dos licitantes na construção da solução, aumenta-se a aceitabilidade e legitimidade da decisão final, visto que os particulares fizeram parte da formação dessa escolha. Assim, entende-se que a participação dos interessados não significa abrir mão do interesse público, mas sim permitir o diálogo sobre a melhor maneira de atendê-lo, desde que em conformidade com os princípios que regem a administração pública.

A participação dos licitantes na construção da solução licitatória contribui significativamente para a qualidade da decisão administrativa, sobretudo quanto à escolha da tecnologia ou alternativa mais adequada ao interesse público. Ademais, a inclusão dos particulares nesse processo tende a gerar maior legitimidade e aceitação da solução adotada, uma vez que resulta de construção dialógica e não de decisão unilateral do gestor público. Assim, compreende-se que a Administração, ao permitir a participação de terceiros na definição da forma de atendimento da demanda, não está dispondo do interesse público, mas apenas deliberando sobre o meio mais eficiente para realizá-lo, em conformidade com os princípios que regem a administração pública.

Para ilustrar as potencialidades, pode-se considerar a hipótese de um município litorâneo que, diante do aumento progressivo do nível do mar, enfrenta risco de destruição de sua área costeira principal fonte econômica local. A Administração, ciente da necessidade de preservar esse patrimônio e evitar graves consequências sociais e financeiras, encontra dificuldades para elaborar especificações técnicas com precisão suficiente para que a

contratação ocorra por meio das modalidades tradicionais. Nesse cenário, a adoção do diálogo competitivo permitiria o desenvolvimento conjunto de soluções inovadoras, integrando aspectos ambientais, tecnológicos, jurídicos e financeiros. Durante o diálogo com os licitantes pré-selecionados, não se discute se o patrimônio público deve ser preservado, mas como essa proteção será tecnicamente viabilizada podendo envolver barreiras marítimas, modificação estrutural das edificações ou tecnologias de mitigação dos efeitos da elevação do mar.

Diante da gravidade da situação e da necessidade de desenvolver alternativas complexas, a Administração opta por iniciar um procedimento licitatório utilizando o Diálogo Competitivo, conforme prevê a Lei nº 14.133/2021. Na primeira fase do procedimento, a Prefeitura expõe suas necessidades e estabelece o prazo para que os interessados se manifestem e inicia o diálogo com 40 (quarenta) particulares previamente selecionados. Observa-se, então, que não se negocia o interesse público em si, pois a proteção da parte costeira é inegociável; o que se negocia é a forma pela qual esse interesse será concretizado.

Entre as possibilidades que poderiam surgir no diálogo estão: instalação de barreiras marítimas, elevação de edificações vulneráveis, aplicação de soluções inovadoras de engenharia costeira, tecnologias de mitigação dos impactos climáticos ou modelos de financiamento que possibilitem a execução do projeto. A Administração reúne, compara e analisa essas alternativas de forma estruturada, registrando cada etapa do processo.

A partir desse processo colaborativo, a Administração constrói uma solução que combina inovação, viabilidade técnica e responsabilidade fiscal, assegurando a proteção do território e o bem-estar da população local. Nesse contexto, o diálogo competitivo se revela instrumento capaz de materializar os princípios da eficiência, participação democrática e inovação administrativa, fortalecendo o papel do Estado como agente promotor do desenvolvimento local.

Assim, o diálogo competitivo materializa uma forma de governança colaborativa, na qual o Estado deixa de ser apenas contratante e assume postura estratégica, capaz de planejar, dialogar e construir de forma técnica e transparente soluções que melhor atendam ao interesse público

Pelo exposto, podemos observar que o diálogo competitivo tem potencial para gerar grandes vantagens para a Administração Pública, contribuindo para a oferta de serviços mais justos aos cidadãos e estimulando a adoção de soluções inovadoras e quando adequadamente aplicado, contribui para que a Administração Pública entregue serviços e políticas públicas de forma mais moderna, equânime e alinhada às demandas contemporâneas.

CONSIDERAÇÕES

Por trinta anos a licitação pública brasileira, foi regulada pelas leis 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011. Estas se mantiveram válidas através da MP 1.1167/2023, que prorrogou o período de transição até o dia 30 de dezembro de 2023 quando então, esses diplomas legais foram revogados, passando assim a Lei nº 14.133/2021, conhecida popularmente como a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLCA), a ser o marco regulatório acerca do tema.

A Lei nº 14.133/2021, trouxe diversas inovações, entre elas a modalidade diálogo competitivo, prevista no art. 6º, inciso XLII, voltada à contratação de obras, serviços e compras. Essa modalidade permite que a Administração Pública conduza diálogos com licitantes previamente selecionados, com o objetivo de desenvolver soluções que atendam às suas necessidades, cabendo aos participantes apresentar suas propostas finais ao término das negociações.

Em outras palavras, o diálogo competitivo, visa estabelecer uma negociação entre a Administração Pública e os licitantes, com o objetivo de construir conjuntamente a solução técnica mais adequada para contratos de objetos especialmente complexos e inovadores.

O diálogo competitivo será devido quando caracterizadas as situações dispostas no art. 32, da Lei 14.133/2021, deve ser utilizado quando se verificarem as situações previstas no art. 32 da Lei nº 14.133/2021, a saber: : a) inovação tecnológica ou técnica; b) impossibilidade de o órgão ou entidade ter sua necessidade satisfeita sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado; e c) impossibilidade de as especificações técnicas serem definidas com precisão suficiente pela Administração; II - verifique a necessidade de definir e identificar os meios e as alternativas que possam satisfazer suas necessidades, com destaque para os seguintes aspectos: a) a solução técnica mais adequada; b) os requisitos técnicos aptos a concretizar a solução já definida; c) a estrutura jurídica ou financeira do contrato.

Uma vez verificada a ocorrência de alguma das situações acima, o gestor poderá iniciar o diálogo competitivo, seguindo as regras estabelecidas no edital de licitação, em conformidade com o §1º do art. 32 da Lei nº 14.133/2021.

O diálogo competitivo ocorre em três fases. A primeira consiste na publicação do edital e pré-seleção dos licitantes, em que a Administração divulga suas necessidades e exigências, estabelecendo prazo mínimo de 25 dias úteis para manifestação de interesse. A segunda fase envolve o diálogo com os licitantes selecionados, garantindo sigilo sobre as propostas de cada participante, com registro em ata e gravação em áudio e vídeo. A terceira fase é a competitiva,

iniciada com a publicação de edital contendo as especificações das soluções escolhidas e os critérios de julgamento, concedendo 60 dias úteis para apresentação das propostas pelos licitantes previamente qualificados, conforme art. 32, §1º, VIII, da Lei nº 14.133/2021.

É imperioso destacar que a implementação de uma nova lei de licitações e, conseqüentemente, de uma nova modalidade, traz desafios significativos para a Administração Pública, que muitas vezes não dispõe de infraestrutura adequada nem de pessoal capacitado. Essa situação se agrava especialmente no âmbito municipal, onde a falta de servidores concursados e a predominância de cargos comissionados ou contratos temporários dificultam a condução eficiente do procedimento licitatório.

Por ser uma novidade no direito brasileiro, o diálogo competitivo gerará muitas outras discussões, acerca das quais só teremos respostas com o passar do tempo. Embora essa modalidade já esteja sendo utilizada na esfera federal, é fundamental que sua aplicação avance também nos âmbitos estadual e municipal, para que o instituto se fortaleça e cumpra plenamente sua função.

Conclui-se que, embora a nova lei de licitações e contratos administrativos traga desafios à sua implementação, o uso do Diálogo Competitivo apresenta grande potencial para gerar benefícios à Administração Pública. Essa modalidade contribui para a oferta de serviços mais equitativos à população e favorece a incorporação de inovações tecnológicas, cada vez mais essenciais para o aprimoramento das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.**

BRASIL. Casa Civil. **Lei N° 8.666, de 21 de junho de 1993.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 16 de set 2025.

BRASIL. Casa Civil. **Lei N° 10.520, de 17 de julho de 2002.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm>. Acesso em: 16 de set. 2025.

BRASIL. Casa Civil. **Lei N° 12.462, de 4 de agosto de 2011.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm>. Acesso em: 16 de set. 2025.

BRASIL. Casa Civil. **Lei N° 14.133, de 1° de abril de 2021.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 16 de set. 2025.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo.** 10 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Juspodium, 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 14 ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense. 2023.

Id. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021.** São Paulo: Ed. Thomson Reuters. 2021.

MACIEL, Igor Moura. **Manual de Direito Administrativo.** São Paulo: Ed. Saraivajur.2023.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Direito Administrativo.** 12. ed. Barueri [SP]: Ed. Atlas. 2023.

SENADO. senado notícias. Medida Provisória prorroga prazo de adequação à nova lei de Licitações, 2023. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/04/03/medida-provisoria_prorroga-prazo-de-adequacao-a-nova-lei-de-licitacoes#:~:text=O%20presidente%Luiz%20In%C3%A1cio%20Lula,Lei%2010.520%2C%20de%202002) Acesso em 20 de set.2025.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas.** 12 ed.rev., amp. e atual. São Paulo: Ed. Jus podium, 2021.