

LI CONGRESSO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO
DISTRITO FEDERAL

DIÁLOGO COMPETITIVO:

**uma modalidade licitatória que aponta para um futuro
mais sustentável e mais democrático**

RESUMO

O diálogo competitivo constitui expressão do princípio da eficiência em determinadas contratações, por permitir interação com licitantes para definir a melhor solução. O TCU registrou pouca utilização da modalidade. Possíveis entraves incluem tempo, recursos e o receio quanto à atuação dos órgãos de controle. O seu emprego pode ser potencializado com a capacitação das equipes técnicas e dos advogados públicos.

1. Introdução

A Lei Federal nº 14.133/21, que constitui a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), representou um marco significativo na modernização do sistema de compras públicas no Brasil. Entre as diversas inovações trazidas por esse arcabouço legal, a modalidade licitatória denominada diálogo competitivo emerge como um instrumento promissor para a contratação de objetos complexos, nos quais a Administração Pública enfrenta dificuldades para definir, de antemão, a solução mais adequada para atender às suas necessidades.

Inspirada na legislação da União Europeia¹, o diálogo competitivo propõe uma interação estruturada e colaborativa entre a Administração e os potenciais fornecedores, permitindo a exploração conjunta de alternativas e a definição otimizada do objeto da contratação antes da apresentação das propostas finais.

A NLLC, em seu artigo 6º, XLII, define o diálogo competitivo como a modalidade 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, culminando com a apresentação de propostas finais.

As legislações europeia e brasileira compartilham diretrizes importantes, como a transparência, a publicidade, o tratamento igualitário dos participantes e o sigilo de suas propostas. Ambas preveem a possibilidade de fases sucessivas de diálogo, permitindo a restrição das soluções em discussão até que a Administração identifique uma ou mais alternativas viáveis. A seleção da proposta mais vantajosa deve observar os critérios previamente fixados no início do certame.

Note-se que, diferentemente de modalidades tradicionais como pregão ou concorrência, o diálogo competitivo permite negociações entre a Administração e os licitantes no momento do desenho da contratação, para definir a melhor solução técnica, jurídica ou financeira, respeitando-se, nas discussões, a confidencialidade das soluções propostas pelos licitantes, a fim de evitar vantagens indevidas.

A introdução do diálogo competitivo representa um avanço ao institucionalizar uma aproximação entre a Administração e a iniciativa privada já na fase

¹ Diretiva 2004/18/CE e, posteriormente, a Diretiva 2014/24/EU

de modelagem da contratação, especialmente em setores com histórico de descompasso informacional. Além de servir para reduzir a assimetria de informação entre Administração e mercado, a modalidade permite estimular a inovação em contratações complexas, garantir soluções mais eficazes e economicamente vantajosas, além de aumentar a transparência e a colaboração no processo licitatório.

Além disso, na fase competitiva do Diálogo Competitivo, os critérios de julgamento podem incluir aspectos de sustentabilidade, como a análise do ciclo de vida da solução proposta, a pegada de carbono, a gestão de resíduos, o impacto social e a eficiência no uso de recursos naturais, permitindo que propostas mais sustentáveis, mesmo que não sejam as de menor preço inicial, sejam consideradas mais vantajosas a longo prazo.

A NLLC também alterou outras leis federais (nº 8.987/95 e nº 11.079/04) para prever explicitamente a adoção do diálogo competitivo em concessões de serviço público e parcerias público-privadas, respectivamente, reconhecendo o potencial da modalidade para contratações complexas nessas áreas.

Krieguer et al. (2021) defendem que a modalidade fortalece a segurança jurídica, imprime celeridade e eficiência aos procedimentos, alinhando-se ao modelo administrativo gerencialista. Pereira Júnior e Garcia (2021) destacam a flexibilidade que o diálogo competitivo inaugura, contrapondo-se à rigidez tradicional dos procedimentos licitatórios brasileiros, sendo particularmente relevante em um cenário de constante inovação tecnológica. A diminuição da quantidade de alterações contratuais, devido à participação dos licitantes na definição dos elementos da contratação, também é apontada como uma vantagem (AFONSO NETO, 2019).

2. Pontos controvertidos e desafios

Apesar dos potenciais benefícios, a implementação do diálogo competitivo não está isenta de desafios e controvérsias.

A pré-seleção de licitantes na fase dialógica representa um desafio significativo. A fim de afastar o risco da subjetividade, a Administração, mesmo sem ter definido a solução a ser contratada, deve estabelecer critérios objetivos para admitir os operadores econômicos aptos a participar do diálogo e, conseqüentemente, da futura

contratação. A definição inadequada desses critérios pode restringir indevidamente a participação e comprometer a competitividade.

A esse respeito, registre-se que a Orientação Normativa AGU n.º 82/2024 estabelece que os editais de pré-seleção podem prever critérios de exclusão, aplicáveis tanto na fase inicial quanto durante os diálogos, sob pena de exclusão da fase competitiva. A orientação objetiva garantir a competitividade e a imparcialidade do processo.

A vedação à divulgação discriminatória de informações que possam gerar vantagem a algum licitante (inciso III do § 1º do art. 32) e a proibição de revelar as soluções propostas ou informações sigilosas de um licitante sem seu consentimento (inciso IV) também levantam questões práticas sobre o equilíbrio entre transparência e sigilo, especialmente considerando que o teor das reuniões deve ser posteriormente juntado aos autos (inciso VIII). Essa exigência de divulgação pode desestimular um diálogo mais aberto e a apresentação de soluções inovadoras.

A possibilidade de a Administração, ao final do diálogo, selecionar integralmente a solução de um licitante, mesclar soluções de diferentes participantes ou desenvolver uma solução independente também gera debates. A seleção integral pode suscitar críticas de favorecimento, semelhantes às observadas no Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). A construção de uma solução "conjunta" levanta preocupações sobre a confidencialidade das informações e o risco de "cherry-picking", ou seja, a seleção arbitrária de aspectos das propostas. A falta de clareza sobre como lidar com soluções exclusivas de um único fornecedor e se a competitividade será um critério na escolha da solução também demandam maior reflexão.

A fixação de novos critérios objetivos para a seleção da proposta mais vantajosa ao final da fase dialógica (inciso VIII do § 1º do art. 32) exige perícia dos gestores para evitar o direcionamento do resultado e a distorção da concorrência. Questiona-se, ainda, se licitantes pré-selecionados que não participaram efetivamente dos diálogos deveriam poder participar da fase competitiva.

Finalmente, um dos maiores desafios, especialmente para os entes subnacionais, reside na formação de uma comissão de contratação devidamente capacitada para conduzir o complexo procedimento do diálogo competitivo, mesmo com a possibilidade de assessoria técnica. A expertise e o conhecimento técnico da comissão são cruciais para garantir a efetividade e a legalidade do processo.

3. Terreno fértil para o diálogo competitivo

A implementação do diálogo competitivo no Brasil ainda é recente, visto que a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21) entrou em vigor em abril de 2021 e se tornou obrigatória em abril de 2023. Portanto, casos práticos em que o diálogo competitivo foi efetivamente utilizado e substituiu outra modalidade licitatória ainda são limitados e podem não ter ampla divulgação pública.

Até aqui, o Diálogo Competitivo tem sido visto como mera ferramenta para a Administração em projetos que envolvem inovação tecnológica ou técnica, necessidade de adaptação de soluções existentes, ou quando as especificações técnicas não podem ser detalhadas com precisão. Ocorre que, em determinados casos, a modalidade é mais do que isso, apresentando-se como o meio mais eficiente para o atendimento do interesse público envolvido.

Esse raciocínio se aplica, por exemplo, a projetos complexos de infraestrutura, em que a Administração Pública pode não ter as especificações técnicas exatas ou precisar de soluções inovadoras. Mencionam-se, ainda, áreas como inteligência artificial, computação em nuvem ou sistemas de segurança cibernética, eis que a Administração Pública pode precisar de soluções personalizadas ou de última geração.

A Administração pode precisar também de serviços técnicos complexos ou de soluções inovadoras para melhorar seus serviços, também, em áreas como saúde, educação ou pesquisa. Por outro lado, a inovação pode ser determinante na oferta de soluções personalizadas em contratações de produtos como equipamentos médicos ou sistemas de gestão de energia.

O diálogo com o mercado pode revelar tecnologias e abordagens inovadoras que promovam a sustentabilidade ambiental, social e econômica, as quais a administração pública talvez não conhecesse inicialmente. As empresas podem apresentar soluções que minimizem o impacto ambiental, utilizem recursos de forma eficiente, promovam a inclusão social ou tenham um ciclo de vida mais sustentável.

De forma mais prática, podemos inferir situações concretas do passado onde a ausência de uma ferramenta como o diálogo competitivo levou a riscos e desafios que poderiam ter sido evitados – ou minimizados.

Como exemplo, podemos suscitar a definição de um sistema de bilhetagem eletrônica unificado que integrasse diferentes modais de transporte (ônibus, metrô, trem). Isso envolve diversas tecnologias, modelos de gestão financeira e integração de dados de múltiplas empresas operadoras. Muitas vezes, os editais eram genéricos devido à falta de conhecimento técnico aprofundado da administração sobre as soluções ótimas, levando a propostas que não eram totalmente adequadas ou exigiam aditivos contratuais significativos posteriormente.

Um prévio diálogo competitivo teria permitido ao poder público conversar com empresas especializadas em sistemas de bilhetagem para entender as diferentes tecnologias, modelos de implementação, riscos e custos, antes de definir as especificações do edital. Isso poderia ter resultado em um sistema mais eficiente, integrado e com menos problemas de implementação.

O mesmo se diga quanto ao desenvolvimento de softwares complexos para a gestão de grandes órgãos públicos (antes da Lei nº 14.133/21) em áreas como saúde, educação ou segurança pública. As soluções "de prateleira" muitas vezes não atendiam às particularidades do órgão, e a tentativa de detalhar tudo no edital levava a documentos extensos, complexos e, por vezes, ainda assim imprecisos. Isso resultava em sistemas que não atendiam plenamente às necessidades ou em processos licitatórios longos e com muitos questionamentos.

A possibilidade de dialogar com os licitantes sobre as funcionalidades desejadas, as melhores abordagens técnicas, as integrações com sistemas existentes e as inovações possíveis poderia ter levado a uma especificação mais clara e a propostas mais aderentes às necessidades do órgão, evitando retrabalho e insatisfação com o sistema final.

Finalmente, podemos mencionar projetos de Parceria Público-Privada (PPPs) inovadores em áreas como saneamento ou energia (antes da Lei nº 14.133/21). Com efeito, estruturar PPPs para projetos complexos que envolviam tecnologias novas ou modelos de negócio inovadores era desafiador. A administração muitas vezes não tinha todo o conhecimento sobre as soluções de ponta disponíveis no mercado ou sobre a melhor forma de alocar riscos e responsabilidades com o parceiro privado. Isso poderia levar a modelos de PPPs menos eficientes ou com um custo-benefício não ideal.

Nesses casos, o diálogo com potenciais parceiros privados teria permitido à administração entender as diferentes soluções tecnológicas e financeiras disponíveis, discutir modelos de negócio inovadores e otimizar a alocação de riscos, resultando em contratos de PPP mais robustos e eficientes.

Embora esses sejam exemplos de situações passadas, eles ilustram claramente onde a metodologia do diálogo competitivo, com sua ênfase na discussão e busca conjunta da melhor solução antes da apresentação das propostas finais, poderia ter feito uma diferença significativa nos resultados das contratações públicas.

Desafios como os acima citados abriram o caminho para a adoção, na NLLC, da modalidade licitatória diálogo competitivo, de modo a viabilizar uma sinergia democrática e transparente com a iniciativa privada, encurtando distâncias e equilibrando saberes.

Esperamos que, à medida que a Nova Lei de Licitações for sendo mais utilizada, vejamos casos práticos concretos de sucesso com o diálogo competitivo.

4. Cenário atual quanto à utilização da modalidade de licitação diálogo competitivo pela Administração pública

As diversas hipóteses que admitem a utilização da modalidade – conforme tratado no tópico anterior – contrastam com a quantidade de licitações realizadas nessa modalidade no âmbito da Administração pública.

Listaremos, a seguir, alguns editais publicados nos últimos anos, e, mais à frente, os dados levantados pelo Tribunal de Contas da União acerca da utilização da modalidade.

4.1. Exemplos de editais publicados

a) Edital nº 102/2024/2024² - Município de Abelardo Luz/ SC

Objeto: contratação da melhor solução para a regularização do loteamento clandestino denominado "Loteamento Vila São Pedro", implantado no imóvel de

² Disponível em: <<https://pncp.gov.br/app/editais/83009886000161/2024/43>>. Acesso em 28 abr. 2025

matrícula n. 143, do Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Abelardo Luz/SC, loteamento situado no Bairro São Pedro, Município de Abelardo Luz/SC.

b) Edital de diálogo competitivo nº 001/CLA/2023³ - Ministério da Defesa/ Comando da Aeronáutica/ Centro de Lançamento de Alcântara

Objeto: modernização dos equipamentos e sistemas de meteorologia para desenvolvimento do Centro Espacial de Alcântara – CEA, situado no município de Alcântara-MA.

c) Edital CCP 1/2024⁴ – Cidade Rio Grande/RS

Objeto: implementação de uma solução tecnológica de um sistema de gestão e administração pública integrado, com base no art. 32, inc. I, alínea “b” da Lei 14.133/2021.

d) Edital para seleção prévia e Diálogo nº 25000001/2025⁵ - CS – Correios - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

Objeto: escolha da melhor solução tecnológica para atender às necessidades descritas no presente Edital.

d) Edital de diálogo competitivo nº 041/2023⁶

Objeto: credenciamento de pessoa jurídica para elaboração de projeto para concessão de direito real de uso do imóvel sob transcrição nº 14.017 no Ofício do Registro de Imóveis de Ourinhos, conhecido como “Clube Náutico”.

e) Edital de licitação diálogo competitivo nº 01/2024⁷

Objeto: contratação de pessoa jurídica ou equiparada especializada em desenvolvimento de programa de computação customizável, para realização de diálogo competitivo sobre a prestação de serviços de desenvolvimento e manutenção de softwares

³https://www2.fab.mil.br/licitacoescontratos/index.php?option=com_attachments&task=download&id=9169>. Acesso em 28 abr. 2025

⁴ <https://alertalicitacao.com.br/!licitacao/PNCP-88566872000162-1-000148-2024>>. Acesso em 28 abr. 2025

⁵ https://www.correios.com.br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/dialogo-competitivo/arquivos/edital-pre_selecao-edialogo.pdf

⁶ <https://www.pmsaltogrande.sp.gov.br/assets/uploads/arquivos/3dc513de0f3d20ac2f0a7ff8d4713457.pdf>

⁷ <https://drive.google.com/file/d/1M8HsQah6u3tVNSbOOYM-2PoAUWfk6PtH/view?00-Edital-de-Dialogo-Competitivo-01-2024-CISMETRO-Holambra>

web e mobile, escalável e elástica, a ser hospedado em base de dados nacional, gerenciada por meio de suíte de computação em nuvem com ferramentas de gerenciamento modulares, integrado com *Application Programming Interface* (API) para atender as necessidades do regime de credenciamento, abrangendo especialmente gerenciamento de consultas: plantões, práticas integrativas e complementares; perícias e exames relacionados à saúde do trabalho, procedimentos relacionados à saúde animal, ações de promoção e prevenção em saúde, procedimentos com finalidade diagnóstica, procedimentos clínicos, procedimentos cirúrgicos, medicamentos, transporte e telemedicina e respectiva tabela de preços. integração com contabilidade, faturamento, financeiro ou demais softwares e outros procedimentos a serem definidos no diálogo, conforme premissas contidas no Encarte B do edital, visando atender as necessidades do Consórcio Intermunicipal de Saúde na Região Metropolitana de Campinas - CISMETRO Holambra.

4.2. Dados do Tribunal de Contas da União

Em que pese a publicação dos editais acima listados, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão n.º 53/2025⁸, registrou a realização do seguinte levantamento:

Com o objetivo de contribuir para a análise do atual estágio de adaptação das organizações públicas para a realização de contratações sob a égide da Lei 14.133/2021, a equipe de auditoria, com o apoio do Núcleo de Dados da Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional (ND/Sejus), obteve a extração de dados de contratações do PNCP relativa ao período de 1º/8/2021 a 30/6/2024 (não foi possível juntar os arquivos de dados na forma de peça deste processo, em virtude dos respectivos tamanhos e do formato Excel, razão pela qual são tratados como itens não digitalizáveis, cuja localização encontra-se à peça 385).

Os dados de tal período abrangem 873.887 operações de contratação bem-sucedidas divulgadas no módulo contratação/edital/aviso das contratações do PNCP, desconsiderando-se, portanto, as revogadas, anuladas ou suspensas, totalizando um montante superior a R\$ 355 bilhões (o presente relatório não trabalha com os dados dos dois outros módulos de contratações do PNCP, nominados de "Atas de Registro de Preços" e "Contratos", pois esses módulos não foram contemplados na extração de dados do relatório apreciado pelo [Acórdão 2154/2023-TCU-Plenário](#)).

(...)

⁸ Processo n.º 027.907/2022-8, que tem como escopo o acompanhamento com o objetivo de avaliar o grau de maturação dos órgãos e entidades para a aplicação da Lei 14.133/2021

No tocante às modalidades de licitação expressamente previstas na Lei 14.133/2021 (art. 28 e incisos), destacam-se 203.628 contratações promovidas mediante Pregão (presencial ou eletrônico), montante que corresponde a 23,3% da totalidade dos registros. Consta-se ser o pregão, independentemente da esfera analisada, a modalidade mais frequentemente utilizada, com larga preponderância sobre as demais, representando, respectivamente, 97,5% (federal); 94,3% (estadual) e 86,7% (municipal) dos registros (vol. operacional). Em se tratando de valores médios homologados, a esfera municipal tem a menor proporção (R\$ 389 mil) por procedimento registrado, contra R\$ 2,1 milhões na esfera federal e R\$ 2,6 milhões, na estadual.

As demais modalidades de licitação divulgadas no PNCP (Concorrência, Concurso e Leilão) tiveram, em conjunto, 26.464 registros, denotando participação de 10,6% do volume financeiro total de operações. Cabe observar, ainda, que foram divulgadas no PNCP apenas 2 contratações fundamentadas em Diálogo Competitivo, nova modalidade instituída pelo art. 28, inciso V, da Lei 14.133/2021, mas sem valor homologado registrado.

Como se vê, das 873.887 operações de contratação bem-sucedidas divulgadas no módulo contratação/edital/aviso das contratações do Portal Nacional de Compras Públicas – PNCP, houve apenas dois diálogos competitivos no período de 1º/8/2021 a 30/6/2024, deixando bastante clara a baixa adesão da Administração à modalidade.

Cabe, então, questionar os motivos pelos quais o Diálogo Competitivo ainda não ocorre com frequência. Nessa linha, passaremos a examinar cada um dos possíveis entraves à adoção do diálogo competitivo.

5. Possíveis entraves à adoção do Diálogo competitivo

A esse respeito, o citado Acórdão TCU n.º 53/2025 registrou:

Especificamente com relação ao Diálogo Competitivo, sua baixíssima ou quase nula utilização pode ser atribuída a alguns fatores, a exemplo da sua não regulamentação pelo Governo Federal, conforme indica pesquisa realizada em <https://www.gov.br/compras/pt-br/nllc/lista-de-atos-normativos-e-estagios-de-regulamentacao-da-lei-14133-de-2021.pdf> (item 56 do documento); de sua aplicação restrita, porquanto é indicado para a contratação de obras, serviços ou bens que envolvam inovações tecnológicas; da incapacidade do poder público de satisfazer suas necessidades através dos recursos e ferramentas atualmente disponíveis e a impossibilidade de especificar exigências técnicas do projeto/produto/serviço de modo preciso; e ao seu rito procedimental próprio e complexo, com prazos dilatados a serem observados entre suas etapas, devendo ser conduzido por comissão de contratação composta por pelo menos três servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração.

(...)

A equipe de fiscalização atribuiu o baixo uso do diálogo competitivo ao fato de as hipóteses de sua aplicação serem mais restritas, bem como ao fato de o instituto não ter sido ainda regulamentado pelo Poder Executivo Federal.

Vale tratar, então, de cada um dos entraves suscitados pela equipe de fiscalização do TCU.

5.1. FALTA DE REGULAMENTAÇÃO

De fato, um dos primeiros fatores pode ser a falta de regulamentação na esfera federal.

Na esfera federal, existe, em tramitação, projeto de Instrução Normativa do Ministério da Gestão e da Inovação (Secretaria de Gestão e Inovação), cujo texto foi submetido a audiência pública. No momento de fechamento da presente tese, as contribuições estão em análise, de modo que a norma ainda não foi publicada.

Em pesquisa, não encontramos registro de regulamentação por parte dos entes subnacionais.

5.2. HIPÓTESES RESTRITAS PARA A UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE

Em que pese reconhecermos que a modalidade só pode ser utilizada em condições específicas, observamos que as necessidades da Administração estão cada vez mais relacionadas aos temas previstos no inciso XLII do art. 6º da NLLC.

Enumeramos, no tópico 3, diversas hipóteses de cabimento da adoção da modalidade. Desse modo, não nos parece que a restrição a sua aplicação seja capaz de, por si só, justificar tão pouca ocorrência até aqui.

5.3. MAIOR DISPÊNDIO DE TEMPO E RECURSOS

De fato, o Diálogo Competitivo pode ser mais demorado e exigir mais recursos do que outras modalidades de licitação, de modo que esse dispêndio não parece

estar inserido no planejamento da Administração até aqui, o que, a nosso juízo, deve ser revisto, dadas as vantagens que a modalidade apresenta nos casos em que cabível.

5.4. ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

A novidade do instituto carrega, ainda, a preocupação quanto à atuação dos órgãos de controle externo no acompanhamento e monitoramento dos diálogos, o que também pode contribuir para a timidez da Administração na sua adoção.

A preocupação quanto ao acompanhamento e monitoramento dos diálogos pelos órgãos de controle externo ainda na fase interna do certame foi mitigada pelo veto presidencial a inciso XII do § 1º do art. 32 da NLLC. Com efeito, havia temor, durante a tramitação do Projeto de lei n.º 4.253, de 2020 (nº 6.814/17 na Câmara dos Deputados), acerca do disposto no inciso XII do § 1º do art. 32, que previa que o órgão de controle externo poderia “acompanhar e monitorar os diálogos competitivos, opinando, no prazo máximo de 40 (quarenta) dias úteis, sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade da licitação, antes da celebração do contrato”.

O dispositivo recebeu veto do Exmo. Presidente da República, haja vista que “a medida, ao atribuir aos Tribunais de Contas o controle da legalidade sobre atos internos da Administração dos três poderes da República, extrapola (ria) as competências a eles conferidas pelo constituinte, por intermédio do art. 71 da Carta Magna, e também viola (ria) o princípio da separação dos poderes, inscrito no art. 2º da Constituição Federal”.

Contudo, é certo que a atuação dos órgãos de controle na fase posterior é crucial para garantir a segurança jurídica e incentivar a utilização da modalidade.

Ocorre que, mesmo após 4 anos da publicação da NLLC (e 2 anos de sua aplicação cogente), ainda não é possível traçar uma linha derredor da tendência dos Tribunais de Contas nesse sentido, diante da parca utilização do instituto por parte da Administração pública.

Uma decisão do Tribunal de Contas da União, no entanto, aponta um caminho. Trata-se do Acórdão n.º 244/2023 – PLENÁRIO (Relator: Walton Alencar Rodrigues), que cuidou do acompanhamento da desestatização do Porto Organizado de São Sebastião, no Estado de São Paulo, para a concessão dos serviços públicos de

administração portuária e a exploração das instalações portuárias e das áreas não afetas às operações portuárias.

Na oportunidade, pontuou-se que, segundo o contrato, o Plano de Investimentos seria um "Plano de investimentos inicial proposto pela Concessionária no prazo de 12 (doze) meses contados da Data de Eficácia, que deverá indicar os investimentos a serem realizados no Porto Organizado, bem como planos futuros destinados à realização de novos investimentos". A observação feita pelo Relator merece destaque:

Neste ponto vale fazer algumas considerações. O objetivo pretendido pelo Poder Concedente poderia ser alcançado com a utilização da modalidade "diálogo competitivo" previsto na Lei 14.133/2021, com a vantagem de o Poder Concedente dialogar com os interessados, conhecer previamente as propostas técnicas e investimentos pretendidos, e ir para a fase competitiva com o fluxo de caixa do projeto municiado dos investimentos e receitas projetados, retirando a necessidade de reservar na conta vinculada, desde a partida, valores para fazer frente aos novos investimentos não previstos.

Igualmente, a proposta original do Consórcio que desenvolveu os estudos foi a utilização do critério de maior valor de investimento (Decreto 8.033/2013, art. 9º, inc. IV), desse modo o valor global de investimentos propostos na licitação seria objeto de formulação de PBI para prévia aprovação pelo Poder Concedente. Ou seja, essa modalidade seria mais alinhada ao objetivo declarado de maximizar os investimentos no porto.

Contudo, a decisão do Poder Concedente foi pela manutenção do critério já largamente utilizado nas licitações do setor portuário, por dois motivos (peça 8, p. 23):

Em primeiro lugar, dado que o Valor Presente Líquido do projeto de concessão do Porto Organizado de São Sebastião no Cenário Base é relativamente baixo e que não foram identificados investimentos obrigatórios de grande monta necessários à sustentação das operações previstas no Cenário Base, com a adoção do critério de maior valor de investimentos, seria possível que cada proponente oferecesse o maior volume de investimentos possível com o qual poderia arcar, e que fosse adequado ao projeto de exploração pretendido para SSO. Ressalta-se que exigir investimentos de grande monta não vinculados à demanda mapeada da Concessionária aumentaria demasiadamente o risco de tornar inviável o projeto.

Em segundo lugar, não há uma vocação óbvia de cargas para o Porto Organizado de São Sebastião. Por tal razão, a melhor alternativa para atrair investimentos para SSO seria adotar uma modelagem bastante flexível, de modo que cada proponente tivesse a liberdade de desenhar o projeto de exploração do Porto Organizado de São Sebastião da melhor forma que entendesse, maximizando as chances de SSO de fato ser expandido. Da mesma forma, cada proponente poderia apresentar o valor de investimentos máximo que conseguiria arcar, adequado ao seu

projeto de exploração para SSO, justificável pelos retornos projetados. (Grifamos)

Observa-se, então, nessa decisão, que, num cenário em que o diálogo com os interessados viabiliza ao Poder Concedente conhecer previamente as propostas técnicas e investimentos pretendidos, e ir para a fase competitiva com o fluxo de caixa do projeto, o TCU recomenda a utilização da modalidade do diálogo competitivo como forma de alcançar o objetivo pretendido. Afinal, trata-se do caminho mais eficiente para tanto, como detalhadamente explicitado no acórdão.

5.5. EQUIPE TÉCNICA

Finalmente, cabe pontuar que a condução de um Diálogo Competitivo requer uma experiência técnica e administrativa específica, que nem sempre é encontrada nas equipes da Administração Pública.

Acerca desse aspecto, em tese defendida no XLVIII Congresso Nacional de Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, realizado em 2022⁹, sinalizou-se que a equipe técnica condutora de um diálogo competitivo deveria reunir determinadas competências:

Para além da atitude basilar, qual seja, a ética e os valores explícitos, importa que essa equipe detenha competências-quadro, quais sejam, as político-gerenciais, comunicacionais, além daquelas relacionadas com a tomada de decisão e para inovação.

Ademais, para o exercício de seu mister em cada fase do diálogo competitivo, revelam-se necessárias competências relacionadas a aspectos específicos, como habilidades de Visão de negócios e Insurgência (fase pré-licitatória), Letramento em dados (fase de habilitação), Negociação e habilidades de resolução de disputas, Curiosidade e Iteração (fase de diálogos e fase de propostas), além de Foco no usuário e Capacidade Narrativa (fase de avaliação).

Com efeito, a aplicação da gestão profissional de pessoas por competências no setor público traria um enorme diferencial para os quadros públicos advindos de qualquer forma de recrutamento ou seleção. Certamente repercutiria em todas as formas de atividade

⁹ Britto, A; Gomes, A. (2022). Diálogo competitivo: mais do que uma modalidade licitatória, uma oportunidade de o gestor público desenvolver e aplicar competências de liderança para inovação no setor público

administrativa e traria ganhos de produtividade a todos os processos de trabalho executados por agentes públicos.

Essa constatação perpassa pelo reconhecimento da necessidade de implantação da Gestão por Competências – GC no âmbito da Administração pública, de modo a equipar os servidores com as competências pertinentes a sua atuação. Como isso exige maturidade organizacional e continuidade nas ações, não se verifica a efetividade dessa implantação em larga escala.

Entre as organizações públicas federais que a implementaram, cabe destacar o Banco Central do Brasil, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o Ministério da Saúde e o Tribunal de Contas da União (TCU).

Apesar das dificuldades, as organizações que conseguiram implementar o modelo relatam melhorias na gestão de pessoas e na eficiência organizacional. As principais lições aprendidas incluem a importância de adaptar o modelo de GC ao contexto específico de cada organização e a necessidade de desenvolver mecanismos de reconhecimento não financeiros para valorizar as competências dos servidores.

Reservaremos, a seguir, tópico específico para tratar das competências que se esperam do Advogado público no manejo dessa modalidade de licitação.

6. Competências do Consultor Jurídico de Estado para Atuar no Diálogo Competitivo

Na contemporaneidade da administração pública brasileira, o Diálogo Competitivo emerge como uma ferramenta estratégica para a contratação de soluções inovadoras e complexas, cuja definição técnica não pode ser plenamente estabelecida desde o início. É necessário sempre, em cada circunstância da atuação no Estado, dedicar-se a explorar as competências essenciais que o servidor público deva mobilizar para atender às entregas que lhe são confiadas.

Ao recomendar o uso do Diálogo Competitivo nos Estados da Federação, é imprescindível que se considere o preparo institucional das Procuradorias Gerais, não

apenas em termos normativos ou procedimentais, mas sobretudo quanto ao desenvolvimento das competências necessárias para essa atuação complexa e interativa. A capacitação dos Procuradores deve estar integrada às diretrizes de educação corporativa dos Centros de Estudos, com base em modelos de gestão por competências, conforme defendido por Britto e Gomes (2025).

Dessa forma, o sucesso do Diálogo Competitivo nos Estados dependerá, em larga medida, da qualidade da atuação dos seus advogados públicos, cuja formação precisa estar sintonizada com as exigências do novo século e da nova Administração Pública.

Lembrando que o consultor jurídico do Estado, representado pelo Procurador, deve possuir competências de várias ordens para desempenhar suas funções nesse processo, sobressai-se não apenas a necessidade de um domínio técnico-jurídico, mas também a relevância de habilidades interpessoais e a aplicação da gestão por competências como instrumento para potencializar a atuação desses profissionais no serviço público.

Indo à hipótese, a atuação do Procurador no Diálogo Competitivo transcende a simples verificação de conformidade legal, configurando-se como uma atividade de coordenação e orientação jurídica estratégica. Cabe a esse profissional garantir que os princípios constitucionais da administração pública — como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência — sejam plenamente respeitados em toda a estruturação do procedimento, desde a elaboração dos documentos iniciais até a conclusão do contrato. Nesse sentido, o Procurador assume a responsabilidade de revisar e validar os documentos descritivos, os editais de convite e os termos contratuais, assegurando que o processo dialogue com os objetivos de transparência e competitividade. Além disso, sua vigilância é indispensável para evitar distorções, como o vazamento de informações sensíveis ou a concessão de vantagens indevidas a determinados licitantes, preservando a legitimidade da disputa.

Para atender a essas exigências, o Procurador deve desenvolver e aprimorar um conjunto diversificado de competências. No âmbito técnico, destaca-se a necessidade de um conhecimento aprofundado da legislação de contratações públicas, com ênfase na Lei nº 14.133/2021, que introduziu o Diálogo Competitivo no ordenamento jurídico brasileiro. Esse domínio abrange não apenas as regras gerais do procedimento, mas também as especificidades de sua aplicação, como os critérios para a seleção de

participantes, a condução das etapas de diálogo e a avaliação das propostas finais. Complementarmente, é imprescindível que o Procurador possua familiaridade com as normas setoriais pertinentes ao objeto da contratação — seja ele relacionado a infraestrutura, tecnologia ou serviços —, uma vez que tais regulamentações influenciam diretamente a formulação dos requisitos contratuais e a análise das soluções apresentadas.

No plano interpessoal, a natureza colaborativa e dialógica do processo exige do Procurador habilidades avançadas de negociação. Ele deve atuar como mediador entre os interesses da administração pública e as propostas dos licitantes, promovendo um ambiente que estimule a inovação sem comprometer os preceitos legais. A capacidade de comunicação clara e precisa também se mostra fundamental, permitindo que conceitos jurídicos complexos sejam transmitidos de forma acessível a participantes não especializados, como técnicos ou gestores, garantindo alinhamento e compreensão mútua. Ademais, a resolução de problemas é uma competência indispensável, pois imprevistos e conflitos podem surgir ao longo do processo, demandando soluções que conciliem os aspectos legais com os objetivos práticos da contratação.

Os desafios inerentes ao Diálogo Competitivo reforçam a importância dessas competências. A gestão da confidencialidade, por exemplo, constitui uma tarefa crítica, dado que o diálogo envolve a troca de informações sensíveis entre a administração e os licitantes. O Procurador deve estabelecer mecanismos robustos para proteger esses dados, equilibrando a necessidade de sigilo com a transparência exigida por lei. Outro desafio significativo é a garantia da isonomia entre os participantes, o que requer a aplicação rigorosa e imparcial dos critérios de avaliação, evitando qualquer percepção de favorecimento. Além disso, a coordenação de questões interdisciplinares — que frequentemente envolvem a interação com especialistas técnicos — demanda do Procurador uma capacidade organizacional apurada e uma visão integrada do processo.

Nesse contexto, a gestão por competências emerge como um pilar fundamental para o aprimoramento da atuação dos Procuradores. Trata-se de uma abordagem sistemática que visa identificar, desenvolver e alinhar as capacidades individuais dos servidores aos objetivos estratégicos da organização pública. Diferentemente de modelos tradicionais de gestão de pessoal, que se limitam à avaliação de desempenho ou à capacitação pontual, a gestão por competências adota uma perspectiva proativa e contínua, buscando preparar os profissionais para os desafios presentes e futuros. No setor público, essa prática ganha relevância especial diante da

complexidade crescente das demandas sociais e da necessidade de eficiência na utilização dos recursos públicos.

A relevância dessa abordagem é ainda mais evidente quando considerada sob a perspectiva defendida por Britto e Gomes (2025), no sentido de que o Procurador contemporâneo deve ir além do papel de guardião da legalidade, assumindo uma postura ativa como agente essencial à justiça. No âmbito do Diálogo Competitivo, isso implica não apenas assegurar a conformidade do processo, mas também promover sua legitimidade e eficiência, contribuindo para a realização do interesse público. A gestão por competências, nesse sentido, torna-se um instrumento para fortalecer essa missão, capacitando os Procuradores a enfrentar os desafios burocráticos e a resistência cultural que frequentemente acompanham a adoção de métodos inovadores no setor público.

A burocracia, aliada a uma cultura avessa a mudanças, pode representar um obstáculo significativo à implementação do Diálogo Competitivo. Como destacado pelas autoras acima citadas (2025), a advocacia pública muitas vezes opera em um ambiente marcado por rigidez procedimental e desconfiança em relação a novos paradigmas. Superar essas barreiras exige do Procurador competências como resiliência, persuasão e liderança, que podem ser cultivadas por meio de uma gestão por competências bem estruturada. Assim, o investimento no desenvolvimento desses profissionais não apenas eleva a qualidade do Diálogo Competitivo, mas também reforça o papel da Procuradoria como protagonista na modernização da gestão pública.

Toda essa análise refere-se aos casos em que as demandas já chegam desenhadas como diálogos competitivos à análise do Advogado público, ou mesmo quando este participou da própria modelagem do projeto, indicando aplicável o diálogo competitivo como modalidade da licitação. Há casos, porém, em que contratações complexas enquadráveis entre as hipóteses legais aqui estudadas são encaminhadas à análise jurídica com a indicação de modalidade diversa. Nesses casos, cabe ao Procurador, valendo-se das suas competências, recomendar a adoção do diálogo competitivo, caso esta se apresente como a mais eficiente para a consecução do interesse público envolvido.

Em síntese, o sucesso do Diálogo Competitivo no Brasil está relacionado também às competências do consultor jurídico do Estado. O Procurador, munido de um sólido arcabouço técnico e de habilidades interpessoais refinadas, desempenha uma

função estratégica na condução desse processo. A gestão por competências, por sua vez, oferece um caminho estruturado para potencializar essas capacidades, alinhando-as às demandas de uma administração pública em transformação.

7. Conclusões e proposições

O diálogo competitivo, previsto na Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21), surge como um instrumento promissor para contratações complexas, permitindo uma interação estruturada com licitantes a fim de definir a solução mais adequada para as necessidades da Administração Pública.

O cenário atual revela um contraste entre as diversas situações em que o diálogo competitivo poderia ser aplicado e a sua efetiva utilização pela Administração Pública, com poucos exemplos de editais publicados e uma baixa adesão constatada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), de modo que levantamos questões sobre os possíveis entraves que dificultam sua adoção.

A limitada adoção do diálogo competitivo pode ser atribuída a diversos fatores interligados, incluindo a ausência de regulamentação, a percepção de que suas hipóteses de aplicação são restritas, o potencial dispêndio de mais tempo e recursos em comparação com outras modalidades, e as naturais preocupações dos gestores quanto à atuação órgãos de controle externo diante da novidade do instituto. Soma-se a isso a necessidade de equipes técnicas com experiência específica para conduzir eficazmente o procedimento e de advogados públicos com um amplo conjunto de competências que transcendem o conhecimento jurídico, englobando habilidades interpessoais e a aplicação da gestão por competências para otimizar sua atuação no serviço público, inclusive recomendando a adoção do diálogo competitivo quando identificada como a modalidade mais eficiente para o interesse público.

Por fim, propomos:

Que se invista na divulgação da modalidade do diálogo competitivo como expressão do princípio da eficiência, devendo ser incentivada a sua utilização quando configurada alguma das hipóteses previstas no inciso XLII do art. 6º da NLLC;

Que os Advogados públicos recomendem a utilização da modalidade, devidamente estruturada, nos casos em que se apresentar como a melhor forma de

consecução do interesse público, seja no próprio desenho inicial da contratação, seja nos casos em que o processo for encaminhado à sua análise com indicação de modalidade diversa;

Que o Estado Brasileiro adote Gestão por Competências como modalidade de Gestão de Pessoas para alocação e desenvolvimento de pessoas, a começar pelas funções de Estado, dada a sua posição estratégica para realizar as entregas esperadas pela população brasileira

Que as Procuradorias de Estado utilizem a Gestão de Pessoas por Competências como mecanismo de distribuição dos Procuradores nas áreas-chaves e suas subdivisões de consultoria geral, representação judicial geral, consultoria fiscal, representação judicial fiscal e autocomposição, também visando a atender os novos instrumentos previstos em lei, como o Diálogo Competitivo.

8. Referências

AFONSO NETO, C.A. Diálogo competitivo: um natimorto no direito brasileiro. In: MOTTA, F.; GABARDO, E. (org.). **Limites do controle da administração pública no Estado de Direito**. Curitiba: Íthala, 2019. p. 349 – 366. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Emerson-Gabardo-2/publication/346967391_Limites_do_controle_da_Administracao_Publica_brasileira/links/5fd54cf5a6fdccdc8c06831/Limites-do-controle-da-Administracao-Publica-brasileira.pdf#page=349. Acesso em: 19 jun. 2022.

ALMEIDA, Ana Célia de. **Gestão por Competências: Mapeamento de Competências Gerais Relevantes em um Escritório de Advocacia**. 2008. Monografia (Graduação em Psicologia) - Faculdade de Ciências da Educação e Saúde, Centro Universitário de Brasília - UniCEUB, Brasília, 2008. Disponível em: <https://www.uniceub.br>](<https://www.uniceub.br>). Acesso em: 14 ago. 2024.

ARAÚJO JÚNIOR, José Alves; MARTINS, Igor. Gestão por Competências na Administração Pública: Uma Análise Bibliométrica a Partir do Decreto Lei 5.707/2006. **Revista Gestão.Org**, v. 12, n. 2, p. 153-162, 2014.

BARRETO, Bruna La Poente de Castro. **Planejamento estratégico de pessoas: uma abordagem metodológica para dimensionamento e identificação de competências técnicas – Estudo de caso na Seção de Compras Nacionais de Bio-Manguinhos**. 2020. Dissertação (Mestrado em Gestão, Pesquisa e Desenvolvimento na Indústria Farmacêutica) – Fundação Oswaldo Cruz, Instituto de Tecnologia em Fármacos, Rio de Janeiro, 2020.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão por Competências no Setor Público**. Curitiba: Instituto Publix, 2019.

_____. **Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BRANDÃO, Hugo Pena; BAHRY, Carla Patricia. Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 179-194, abr./jun. 2005.

BRITTO, Alzemeris Martins Ribeiro de; GOMES, Alzeni Martins Nunes. “Sendo essencial à justiça, e não apenas à legalidade. Competências para o exercício da Advocacia Pública no Século XXI”. In **SAM – Solução em Direito Administrativo e Municipal** nº 70. Seção Soluções Autorais. São Paulo: SGP, abril/2025, p. 77-92

CAPUANO, Ethel Airton. Gestão por competências no setor público: experiências de países avançados e lições para o Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 3, p. 371-394, jul./set. 2015.

CAVALCANTE, Marcos Vinícius Martins. Políticas públicas baseadas em evidências: a atuação da advocacia pública na formulação de políticas públicas baseada em evidências. **Revista da Advocacia Pública Federal**, Brasília-DF, v. 7, n. 1, p. 115-127, dezembro de 2023.

CAVALCANTI, Maria Helena. Advocacia Pública e Políticas Públicas: o papel do advogado público na implementação de políticas de governo. **Revista Jurídica do Advogado Público**, São Paulo-SP, v. 5, n. 2, p. 50-67, junho de 2021.

COSTA, João Pedro. A segurança jurídica na atuação da advocacia pública: uma análise a partir das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro-RJ, v. 60, n. 3, p. 200-220, setembro de 2022.

CONCEIÇÃO, Dayse Liz das Graças. **Análise Teórica das Competências Requeridas do Servidor Público**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal de São João Del-Rei, São João Del-Rei, 2018.

Escola Nacional de Administração Pública(ENAP). **Matrizes de Desenvolvimento de Competências para o Setor Público Brasileiro**. Brasília, 2021.

_____. **Competências essenciais de liderança para o setor público brasileiro**. Brasília, 2021.

Escola Nacional de Administração Pública(ENAP), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). **Revisão das competências de inovação e liderança na alta administração pública do Brasil Conclusões Preliminares**. Brasília, 2021.

GUIMARÃES, Guilherme Francisco Alfredo Cintra. Advocacia de Estado, Administração Pública e Democracia: a Função da Consultoria Jurídica na Formulação e Execução de Políticas Públicas. **Revista da AGU**, n. 30, p. 8-37, 2011.

HONDEGHEM, Annie; HORTON, Sylvia; SCHEEPERS, Sarah. **Modelos de gestão por competências na Europa**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 57, n. 2, p. 241-258, abr./jun. 2006.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Direito Administrativo e Inovação: Limites e Possibilidades. Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro, n. 72, p. 299-315, 2018.

MONTEZANO, Lana; MEDEIROS, Bárbara Novaes; ISIDRO-Filho, Antonio; PETRY, Iuri Sivinski. Panorama da Produção Científica da Gestão por Competências na Administração Pública Brasileira (2008 a 2018). **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 22, n. 2, p. 280-298, mai./ago. 2019. Disponível em: http://dx.doi.org/10.21714/1984-3925_2019v22n2a8.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais à justiça e as Procuraturas Constitucionais. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro**, v. 45, p. 41-57, 1992.

_____. Notas sobre a configuração constitucional pós-moderna das funções essenciais à justiça. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro**, v. 68, p. 74-112, 2014.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Democratização da Administração Pública e o Princípio da Participação Administrativa. **Revista da EMERJ**, v. 9, n. 35, p. 158-176, 2006.

PETRY, Iuri Sivinski; MONTEZANO, Lana. Multicasos da Implantação da Gestão por Competências na Administração Pública Federal. R. Adm. **FACES Journal**, v. 19, n. 3, p. 47-66, jul./set. 2020.

RINALDI, Marcelo Augusto. **Competências do Advogado do Futuro e Desafios em sua Formação**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.

SILVA, Francielle Molon da; MELLO, Simone Portella Teixeira de. A Implantação da Gestão por Competências: Práticas e Resistências no Setor Público. **Revista Eletrônica de Administração e Turismo – ReAT**, Pelotas, v. 2, n. 1, p. 110-127, jan./jun. 2013.

VIANNA DE BRITO, Maira Gabriella Araújo Caetano de Souza. **Como Alterar a Percepção Sobre o Trabalho? O Papel das Competências Políticas no Comportamento de Servidores Públicos Federais**. Brasília: CEUB, 2021. Relatório final de pesquisa de Iniciação Científica apresentado à Assessoria de Pós-Graduação e Pesquisa.