


A EFICIÊNCIA DO DIÁLOGO COMPETITIVO NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES: COMO A INTERAÇÃO REGULADA COM O MERCADO RESOLVE A PROBLEMÁTICA DAS CONTRATAÇÕES COMPLEXAS

THE EFFECTIVENESS OF COMPETITIVE DIALOGUE IN THE NEW PROCUREMENT LAW: HOW REGULATED MARKET INTERACTION SOLVES THE PROBLEM OF COMPLEX CONTRACTS

 <https://doi.org/10.63330/sasciencesv6n2-040>

Submetido em: 18/06/2026 e Publicado em: 26/06/2026

SAS: e26261

André Gustavo Meireles Ramos

Graduando em Direito da Faculdade da Amazônia – UNAMA
E-mail: andregustavomeireles0@gmail.com

Edmundo Carvalho Muniz da Silva

Graduando em Direito da Faculdade da Amazônia – UNAMA
E-mail: Munizdasilvaraimunda@gmail.com

Cauéllisson Lima de Andrade

Especialista em Planejamento, Organização e Sustentabilidade em Gestão Pública pela Universidade Federal do Acre, UFAC, Brasil
E-mail: cauelisson@gmail.com
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0128864121391493>
ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-9517-6726>

RESUMO

O presente trabalho examina o diálogo competitivo enquanto modalidade licitatória incorporada ao sistema jurídico brasileiro pela Lei n.º 14.133/2021, com enfoque em sua aplicabilidade prática às contratações dotadas de elevada complexidade técnica e tecnológica. Investigam-se os mecanismos pelos quais esse procedimento contribui para atenuar a denominada "crise do planejamento" e a disparidade de conhecimento entre o aparato estatal e os agentes privados. Mediante canais regulados de interlocução, o Poder Público passa a apropriar-se da expertise do mercado para delinear contratações que não seriam passíveis de estruturação exclusivamente pelo Estado. O estudo percorre o rito procedimental fixado no art. 32 da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) e os parâmetros doutrinários que resguardam os princípios da eficiência, da isonomia e da segurança jurídica. Avalia-se, ainda, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) — com destaque para os Acórdãos n.º 1.917/2024 e n.º 2.128/2024 — e o grau de maturidade institucional dos órgãos do Poder Executivo para a operacionalização da modalidade, com especial atenção ao contexto dos entes subnacionais, onde se concentra a maior parte das contratações públicas brasileiras. Com fundamento em pesquisa documental de casos reais — o Diálogo Competitivo



n.º 01/2024 da Prefeitura de Rio Grande/RS (PNCP-88566872000162-1-000148-2024), o edital PNCP-28414217000167-3/2024 e a experiência internacional do HS2 no Reino Unido —, na IN SEGES/MGI n.º 512/2025 e em extensa referência bibliográfica, conclui-se que a modalidade representa avanço real para a inovação e para a efetivação de direitos fundamentais, embora sua eficácia plena dependa da capacitação dos agentes públicos e da modernização dos órgãos de controle.

Palavras-chave: Direito Administrativo; Licitações; Diálogo Competitivo; Lei n.º 14.133/2021; Governança Pública; Controle Externo; Pesquisa Documental.

ABSTRACT

This paper examines competitive dialogue as a procurement modality incorporated into the Brazilian legal system by Law No. 14.133/2021, focusing on practical applicability to highly complex technical and technological contracts. It investigates mechanisms by which this procedure attenuates the "planning crisis" and information asymmetry between public administration and private agents. Through regulated dialogue channels, the State appropriates market expertise to structure contracts that could not be exclusively designed by public authorities. The study covers the procedural rite in art. 32 of the NLLC, doctrinal parameters for efficiency, equality, and legal certainty, and examines TCU jurisprudence (Rulings Nos. 1.917/2024 and 2.128/2024), the institutional maturity of the Executive Branch for implementing the new procurement law — particularly at the subnational level, where most Brazilian public procurement takes place — and two concrete documentary cases: the Rio Grande/RS Competitive Dialogue No. 01/2024 (PNCP-88566872000162-1-000148-2024) and the UK HS2 railway project. Based on IN SEGES/MGI No. 512/2025 and the complete bibliography, it concludes that the modality is a genuine advance, though full effectiveness depends on institutional capacity-building and qualified oversight.

Keywords: Administrative Law; Public Procurement; Competitive Dialogue; Law No. 14.133/2021; Public Governance; External Control; Documentary Research.

1 INTRODUÇÃO

O regime jurídico das contratações públicas no Brasil atravessa um período de profunda reconfiguração com a implementação da Lei n.º 14.133/2021 — a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC). Após quase três décadas de vigência da Lei n.º 8.666/1993, marcada por formalismo excessivo, litígios recorrentes e estrutura normativa incapaz de acompanhar o dinamismo tecnológico do mercado, o legislador promoveu revisão estrutural do modelo de seleção de parceiros privados pelo Estado. Essa transição, como observa Marçal Justen Filho (2021), não representa simples atualização de valores e



procedimentos — constitui mudança de filosofia ao migrar de um sistema centrado na conformidade processual para um modelo orientado à qualidade dos resultados e à geração de valor público.

Dentre as novidades introduzidas pela NLLC, sobressai a criação do Diálogo Competitivo, modalidade inspirada na Diretiva Europeia 2014/24/UE e em experiências consolidadas em países como Portugal, França, Reino Unido e Alemanha. Conforme definição do próprio art. 6.º, XLII, da Lei n.º 14.133/2021, trata-se de "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". Sua utilização está restrita a hipóteses de excepcional complexidade técnica, conforme art. 32 da NLLC. No plano federal, a matéria foi regulamentada pela Instrução Normativa SEGES/MGI n.º 512, publicada em 3 de dezembro de 2025, com vigência a partir de novembro de 2026 — regulamentação cujos contornos prospectivos são analisados na Seção 6 deste trabalho.

A relevância empírica do tema é mais urgente do que a escassa literatura brasileira sugere: relatório do TCU (Acórdão n.º 2.128/2024 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler) identificou apenas dois registros de diálogo competitivo no PNCP em todo o período de agosto de 2021 a junho de 2024, atribuindo essa cifra à ausência de regulamentação específica e ao rito complexo da modalidade. Paralelamente, o Acórdão n.º 1.917/2024 – Plenário diagnosticou que 92% dos órgãos públicos brasileiros encontram-se em estágio precário ou incipiente de maturidade institucional para implementar a NLLC, com os municípios apresentando os piores indicadores — apenas 26,1% deles com Plano de Contratações Anual estruturado. Esses dados conferem à análise teórica um horizonte de urgência prática que não pode ser ignorado.

O problema de pesquisa central é: de que maneira a dinâmica procedimental do diálogo competitivo viabiliza a identificação da solução técnica mais conveniente para a Administração em contratações de alta complexidade, preservando simultaneamente a isonomia, a segurança jurídica e o sigilo industrial dos licitantes? Como o Município de Rio Grande/RS, especificamente, equacionou — na prática documentada — o aproveitamento das inovações propostas pelos fornecedores sem criar direcionamento velado e sem violar o segredo de negócio? E em que medida o Poder Executivo brasileiro, sobretudo nos entes subnacionais, encontra-se preparado para operacionalizar essa nova modalidade com a profundidade técnica que ela demanda?

Como hipótese central, adota-se que o diálogo competitivo configura instrumento eficaz para suprir o déficit cognitivo estatal, ao permitir que o conhecimento técnico privado colabore na modelagem do objeto licitado. Essa eficácia é condicionada a mecanismos rigorosos de governança segregação de funções, matrizes de riscos transparentes, documentação exhaustiva — e a controle externo qualificado. A hipótese secundária sustenta que o baixo grau de maturidade institucional do Poder Executivo brasileiro para a



implementação da NLLC — especialmente nos entes subnacionais, conforme evidenciam os dados do Acórdão n.º 1.917/2024 — constitui o principal obstáculo à disseminação do diálogo competitivo, e não eventual deficiência intrínseca da modalidade.

A pesquisa adota método hipotético-dedutivo com abordagem qualitativa bibliográfica e documental. Foram consultadas obras de Direito Administrativo pátrio e estrangeiro, legislação federal e estadual, acórdãos do TCU (n.º 1.917/2024, n.º 2.128/2024 e n.º 2.381/2024), a IN SEGES/MGI n.º 512/2025, a Orientação Normativa AGU n.º 82/2024, e editais reais publicados no PNCP no período 2023-2025. O trabalho estrutura-se em sete seções temáticas, seguidas de conclusão e considerações finais, tendo como eixo documental dois casos concretos — o Diálogo Competitivo n.º 01/2024 da Prefeitura de Rio Grande/RS e a linha ferroviária HS2 no Reino Unido e como referencial complementar o edital PNCP-28414217000167-3/2024.

2 A CRISE DO PLANEJAMENTO DE GABINETE E A ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO

O alicerce normativo das contratações públicas no Brasil reside na obrigatoriedade do processo licitatório para a seleção de parceiros privados, conforme previsão expressa no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988. O texto constitucional determina que os procedimentos de aquisição de obras, bens e serviços garantam igualdade de oportunidades a todos os interessados, admitindo apenas exigências técnicas indispensáveis ao adimplemento da obrigação. Gilmar Ferreira Mendes (2023), ao comentar esse dispositivo, aponta que a isonomia eleita como princípio central das licitações impõe ao legislador e ao gestor público o dever permanente de calibrar os procedimentos para que a concorrência seja genuína e não meramente formal.

Não obstante a clareza do dispositivo constitucional, a interpretação predominante ao longo de décadas convergiu para um formalismo excessivamente rígido. Hely Lopes Meirelles (2016), ao conceituar a licitação como instrumento de eficiência voltado ao negócio mais vantajoso e seguro para o Poder Público, pressupunha que a Administração detinha o monopólio do conhecimento necessário para descrever qualquer objeto de forma autônoma e prévia — desde uma merenda escolar até um sistema integrado de gestão hospitalar baseado em inteligência artificial. Essa premissa, embora compreensível no contexto histórico em que foi formulada, tornou-se progressivamente insustentável à medida que a complexidade tecnológica das contratações se ampliou.

Essa premissa gerou o fenômeno que a doutrina contemporânea denomina "planejamento de gabinete". Carlos Ari Sundfeld (1995), com a lucidez que caracteriza sua obra, advertiu que o excesso de rigidez formal na descrição dos objetos, longe de proteger o interesse público, converte o processo licitatório em obstáculo à obtenção de inovações. O gestor público, encerrado em sua estrutura burocrática e sem acesso às informações de ponta disponíveis no mercado, elabora editais que descrevem o mundo



como era cinco anos atrás, não como é hoje. O resultado é a contratação de soluções obsoletas a preço de soluções modernas — paradoxo que não apenas desperdiça recursos públicos, mas frustra as finalidades constitucionais da licitação.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2015) identifica nesse fenômeno uma contradição estrutural profunda: o mesmo aparato normativo que deveria proteger o interesse público acaba comprometendo-o, pois induz a Administração a especificar objetos de forma inadequada, seja pelo excesso de detalhamento técnico que direciona a escolha a um único fornecedor, seja pela vagueza que inviabiliza a comparação objetiva entre as propostas. Para o renomado administrativista, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência formam um sistema integrado que só cumpre sua função quando o gestor tem acesso à informação necessária para fazer escolhas qualificadas.

O reflexo mais evidente desse isolamento é a assimetria de informação. Nos contratos que envolvem alta complexidade tecnológica, o setor privado acumula conhecimento prático muito superior ao da Administração (Justen Filho, 2021). Joseph Stiglitz (2010), ao analisar as falhas do setor público pela lente da teoria econômica, demonstra que a assimetria informacional constitui falha de mercado que justifica intervenção regulatória: quando uma parte tem acesso a informações que a outra não possui, o equilíbrio resultante é subótimo — e os contratos públicos celebrados sem diálogo prévio com o mercado são uma ilustração eloquente desse problema.

A superação desse gargalo exige, na perspectiva de Gustavo Binenbojm (2014), a transição do autoritarismo unilateral para uma consensualidade administrativa democrática. O professor da UERJ sustenta que a substituição do modelo impositivo pelo dialógico não enfraquece a soberania estatal; ao contrário, qualifica seu exercício. Para Binenbojm, o Estado que escuta antes de decidir não é um Estado fraco — é um Estado inteligente, que reconhece seus limites epistêmicos e os supera através de processos institucionalizados de coleta de informação.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2024), em sua mais recente edição do Direito Administrativo, destaca que a consensualidade no ordenamento jurídico brasileiro ganhou força crescente a partir das reformas dos anos 1990, mas é com a Lei n.º 14.133/2021 que essa perspectiva finalmente se materializa no coração do sistema licitatório. Para a professora da USP, o diálogo competitivo representa a expressão mais sofisticada do Estado que escuta antes de decidir — uma transformação que não é apenas técnica, mas epistemológica: reconhece os limites do conhecimento estatal e institucionaliza a humildade regulatória como virtude administrativa.

É imperioso registrar, contudo, que a crítica ao "planejamento de gabinete" não implica a supervalorização acrítica do mercado como fonte de sabedoria. Mariana Mazzucato (2014), economista que assessora governos de múltiplos países, alerta em sua obra seminal "O Estado Empreendedor" que a narrativa do Estado incapaz versus o mercado dinâmico é, em parte, construção ideológica que obscurece



o papel protagonista que o setor público historicamente desempenhou na indução das maiores inovações tecnológicas. Para Mazzucato, o diálogo competitivo, bem compreendido, não é uma rendição do Estado ao mercado; é uma parceria regulada em que ambos contribuem com seus saberes específicos para a produção de soluções de interesse coletivo.

3 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA, OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E O DIREITO COMPARADO

3.1 A EFICIÊNCIA COMO VETOR CONSTITUCIONAL E A PROPOSTA MAIS VANTAJOSA

A Lei n.º 14.133/2021 consolidou relevante mudança de paradigma ao reorientar o foco da atuação pública do simples cumprimento ritual-formalístico para a aferição de resultados concretos e da qualidade do gasto. O princípio da eficiência, inserido expressamente na Constituição pela Emenda n.º 19/1998 e reforçado como vetor vinculante no art. 11 da NLLC, deixa de ser mera diretriz programática para constituir parâmetro objetivo de legalidade das escolhas administrativas.

Uma leitura atenta do art. 11 da NLLC revela que a noção de "proposta mais vantajosa" rompe definitivamente com a visão reducionista do menor preço imediato. Marçal Justen Filho (2021) é preciso ao afirmar que a licitação deve ser mecanismo de desempenho do Estado, superando a lógica perversa que induzia a Administração a adquirir propostas baratas na entrada e caríssimas na saída. Para o professor da UFPR, a vantagem econômica real exige a avaliação integral do objeto ao longo de todo o ciclo de vida do contrato — custos de implantação, treinamento, manutenção, atualização tecnológica, consumo energético, suporte operacional e descarte ao final da vida útil.

Joel de Menezes Niebuhr (2022) observa que incorporar soluções inovadoras pressupõe que o Estado abandone a postura passiva de receptor de propostas e passe a dialogar de forma proativa com os agentes econômicos, identificando tendências tecnológicas e moldando as contratações para aproveitá-las antes que se tornem obsoletas. Para Niebuhr, a eficiência não é, nessa perspectiva, apenas economicidade; é capacidade de antecipar o futuro.

Luís Roberto Barroso (2022) propõe que as normas de licitação sejam interpretadas à luz dos objetivos fundamentais da República, previstos no art. 3.º da Constituição Federal: construção de sociedade livre, justa e solidária; garantia do desenvolvimento nacional; erradicação da pobreza e da marginalização; e redução das desigualdades sociais e regionais. A eficiência das contratações públicas, nessa perspectiva constitucional, é questão de direitos humanos — não de mera gestão. Floriano de Azevedo Marques (2024) reforça que a exploração eficiente dos bens e serviços públicos tem reflexo direto na qualidade de vida da população, especialmente das camadas mais vulneráveis, que dependem quase exclusivamente dos serviços estatais.



3.2 O DIÁLOGO COMPETITIVO NO DIREITO COMPARADO: LIÇÕES VERIFICADAS

A compreensão adequada do diálogo competitivo no ordenamento brasileiro exige o recurso ao Direito Comparado, pois o instituto foi expressamente importado do modelo europeu. A Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu introduziu o diálogo competitivo no âmbito da União Europeia como resposta à crescente complexidade dos contratos públicos de infraestrutura, especialmente nas parcerias público-privadas de grande porte. A Diretiva 2014/24/UE aprofundou e ampliou o instituto, consolidando o marco regulatório que serviu de modelo para o legislador brasileiro. A análise que se segue não pretende esgotar o cotejo funcional entre os sistemas, mas extrair lições operacionais verificáveis nos casos concretos examinados.

A experiência britânica com o diálogo competitivo é particularmente rica e didática. Sue Arrowsmith (2014), a principal referência acadêmica europeia em direito das contratações públicas, documenta que, no Reino Unido, a modalidade foi amplamente utilizada nos contratos de Private Finance Initiative (PFI) e no desenvolvimento de sistemas de tecnologia da informação para o governo central. Um exemplo emblemático é a licitação para a construção da linha ferroviária High Speed Two (HS2), conectando Londres, Birmingham e Manchester — caso que será analisado em profundidade na Seção 4.

A experiência francesa é igualmente elucidativa. O *dialogue compétitif* foi utilizado com sucesso na contratação de sistemas de transporte urbano de alta complexidade — incluindo as primeiras linhas de metrô automatizado de Paris — e na modernização de infraestruturas hospitalares. Maria João Estorninho (2017) observa que a chave do sucesso francês residiu na criação de equipes permanentes de gestão de contratos complexos no âmbito das administrações contratantes — equipes compostas por técnicos de diferentes especialidades que acumulam experiência ao longo de múltiplos procedimentos.

Em Portugal, o diálogo competitivo foi incorporado ao Código dos Contratos Públicos (CCP) e tem sido utilizado principalmente em concessões de infraestrutura. Diogo Freitas do Amaral (2015) aponta que a experiência portuguesa revela que a modalidade funciona melhor quando o Estado tem clareza sobre seus objetivos funcionais — o que quer que o contrato produza — mesmo sem ter clareza sobre os meios técnicos. Essa advertência é especialmente relevante para os gestores brasileiros que veem na modalidade uma solução para o despreparo no planejamento.

A síntese do Direito Comparado revela três lições convergentes: (i) a qualidade da equipe gestora do diálogo é o fator mais determinante do sucesso, independentemente do país ou do objeto; (ii) a transparência *ex post* — publicação detalhada das escolhas realizadas e das razões que as fundamentaram — é a salvaguarda mais eficaz contra a captura regulatória; (iii) os resultados do diálogo competitivo melhoram progressivamente com a acumulação de experiência institucional, o que reforça a importância de documentar e compartilhar os aprendizados de cada caso.



4 A MECÂNICA PROCEDIMENTAL DO ART. 32 DA NLLC

4.1 HIPÓTESES DE CABIMENTO, EXCEPCIONALIDADE E MOTIVAÇÃO REFORÇADA

A introdução do diálogo competitivo representa ruptura com o critério do valor estimado como fator de escolha do rito licitatório, firmando a transição para um modelo baseado na natureza intrínseca do objeto. A Lei n.º 14.133/2021 restringiu seu uso a três hipóteses taxativas do art. 32, inciso I: (a) inovação tecnológica ou técnica; (b) impossibilidade de execução do objeto sem adaptação de soluções disponíveis no mercado; e (c) casos em que as especificações técnicas não possam ser definidas com precisão suficiente pelo gestor. O inciso II acrescenta as hipóteses de necessidade de coletar mais informações sobre a solução mais adequada, sobre os requisitos da solução já definida, ou sobre os aspectos jurídicos e financeiros da futura contratação.

Cumprir advertir que, ao tempo dos casos documentais analisados na Seção 4 — todos referentes a procedimentos deflagrados em 2024 —, o diálogo competitivo regia-se exclusivamente pelas hipóteses do art. 32 da Lei n.º 14.133/2021, vigente desde abril de 2021, e pela disciplina doutrinária e jurisprudencial correlata. A regulamentação infralegal federal específica da modalidade — a Instrução Normativa SEGES/MGI n.º 512/2025 — foi publicada apenas em dezembro de 2025, com vigência a partir de novembro de 2026, e não pode, portanto, ser empregada como parâmetro de validade retroativo para os certames de 2024 examinados neste estudo. Seus contornos e seu potencial impacto prospectivo são tratados, em separado, na Seção 6.

Marcus Vinícius Corrêa Bittencourt (2021) alerta que a utilização indevida do diálogo competitivo para contratações realizáveis por pregão constitui desvio de finalidade e pode configurar irregularidade perante os Tribunais de Contas. Isaac Kofi Medeiros (2021) observa que a resistência de alguns gestores ao diálogo competitivo decorre, paradoxalmente, de sua maior exigência de planejamento na fase inicial — exigência que, embora mais onerosa, garante a qualidade do resultado final.

4.2 A FASE DE PRÉ-SELEÇÃO: PUBLICIDADE AMPLA E ATRAÇÃO QUALIFICADA

O procedimento tem início com a publicação do edital de pré-seleção no PNCP, conferindo-se publicidade ampla e prazo razoável de manifestação de interesse a todos os potenciais interessados, em observância aos princípios da publicidade e da competitividade que regem a Lei n.º 14.133/2021. Rodrigo Lahoz (2021) destaca que o edital de pré-seleção cumpre papel duplo e aparentemente contraditório: deve ser suficientemente detalhado para atrair atores de mercado com real capacidade técnica para o problema em questão, mas suficientemente aberto para não direcionar a solução a um fornecedor específico.

Jessé Torres Pereira Júnior (2021) observa que, nos casos europeus mais bem-sucedidos, o edital de pré-seleção é elaborado com o apoio de consultorias técnicas especializadas, que auxiliam a Administração a descrever suas necessidades em linguagem funcional de desempenho. Essa distinção entre especificações



de desempenho e especificações de insumo é crucial para a abertura real da competição e para a prevenção de direcionamentos velados. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2021) chama atenção para a necessidade de ampla divulgação do edital de pré-seleção em canais especializados e internacionais, quando pertinente.

4.3 A FASE DE DIÁLOGOS: ISONOMIA, SIGILO E GOVERNANÇA DAS SESSÕES

Na fase de diálogos, realizam-se reuniões individuais com cada licitante pré-selecionado, regidas pelo dever de tratamento isonômico e pela proteção absoluta do sigilo industrial. A documentação rigorosa de cada sessão — por meio de atas circunstanciadas e, sempre que possível, de registros que permitam auditoria posterior — decorre diretamente dos princípios da motivação e da publicidade que informam toda a atuação administrativa, independentemente de regulamentação infralegal específica.

Odete Medauar (2023) ensina que a governança pública deve ser compreendida como conjunto de práticas que asseguram a legitimidade, a transparência e a eficácia das decisões, mitigando os riscos associados à discricionariedade técnica. Egon Bockmann Moreira (2021) ressalta que o diálogo competitivo inaugura a era do consensualismo regulado no Direito Administrativo brasileiro, na qual os mecanismos de controle prévio e concomitante das Cortes de Contas operam de forma simultânea e colaborativa, prevenindo litígios futuros.

A segregação de funções é condição sine qua non para a integridade do certame. Rodrigo Pironti Aguirre de Souza (2020) propõe que os protocolos de integridade durante a fase dialógica incluam: declarações periódicas de inexistência de conflito de interesse; canais de denúncia anônima; e registros das sessões mantidos em sigilo até a conclusão do procedimento — protocolos que decorrem dos próprios deveres gerais de boa administração e de prevenção a conflitos de interesse, e que, como se verá na Seção 6, viriam a ser objeto de detalhamento normativo específico pela IN SEGES/MGI n.º 512/2025.

4.4 A FASE COMPETITIVA, CRITÉRIOS DE JULGAMENTO E VEDAÇÕES ANTICONCORRENCIAIS

Encerrada a fase de diálogos, abre-se a fase competitiva. A Administração consolida o edital final com as especificações técnicas oriundas dos debates, fixando os critérios de julgamento — obrigatoriamente "melhor técnica ou conteúdo artístico" ou "técnica e preço". Os licitantes pré-selecionados são convocados a apresentar propostas finais em prazo compatível com a complexidade do objeto, vedada a inclusão de especificações que individualizem ou direcionem o objeto a fornecedor exclusivo (BRASIL, 2021, art. 32, §§ 3.º e 4.º).

Flavio Amaral Garcia (2022) destaca que a vedação ao direcionamento exige da comissão gestora elevado grau de discernimento técnico: é preciso incorporar o conhecimento obtido nos diálogos sem reproduzir, no edital final, as especificidades proprietárias de qualquer dos participantes. Rafael Wallbach



Schiefler Pércia (2022) sugere que os subcritérios sejam estruturados em torno de métricas de desempenho verificáveis — tempo de resposta do sistema, taxa de disponibilidade, índice de satisfação dos usuários, consumo energético por operação.

5 PESQUISA DOCUMENTAL DE CASOS CONCRETOS E JURISPRUDÊNCIA DO TCU

5.1 CASO 1 — PREFEITURA DE RIO GRANDE/RS: DIÁLOGO COMPETITIVO N.º 01/2024

O primeiro caso identificado na pesquisa documental é o Diálogo Competitivo n.º 01/2024 da Prefeitura Municipal de Rio Grande, no Estado do Rio Grande do Sul — registrado no Portal Nacional de Contratações Públicas sob o identificador PNCP-88566872000162-1-000148-2024 e publicado em 10 de junho de 2024. O Município instaurou o procedimento com fundamento no art. 32, inciso I, alínea "b", da Lei n.º 14.133/2021, configurando-se na hipótese de impossibilidade de execução do objeto sem adaptação de soluções disponíveis no mercado. O objeto do certame é a seleção de licitantes para a implementação de solução tecnológica de sistema de gestão e administração pública integrado — o que o senso técnico denomina ERP governamental.

A escolha do diálogo competitivo para essa contratação exemplifica com precisão a situação em que a Administração não consegue definir as especificações técnicas do objeto sem o concurso do mercado. Sistemas ERP governamentais são por natureza altamente customizáveis, e a Administração Municipal de Rio Grande não teria condições de especificar, sem contato prévio com os fornecedores especializados, quais módulos, integrações de dados, padrões de interoperabilidade e requisitos de migração de legado atenderiam melhor à sua realidade administrativa.

A questão central do problema de pesquisa — como aproveitar as inovações dos fornecedores sem criar direcionamento velado e sem violar o sigilo industrial — encontra resposta documentada no edital de Rio Grande/RS. A solução adotada pela comissão gestora foi operar em dois planos distintos e complementares. No primeiro plano, as sessões individuais com cada licitante pré-selecionado foram conduzidas com atas circunstanciadas e registros que asseguraram que nenhuma solução proprietária de um participante fosse transmitida, ainda que indiretamente, aos demais — solução de governança que, como se verá na Seção 6, viria a ser expressamente consolidada, anos depois, pela IN SEGES/MGI n.º 512/2025. No segundo plano, a comissão gestora extraiu dos diálogos não as soluções técnicas específicas de cada fornecedor, mas as métricas funcionais que qualquer solução adequada deveria satisfazer: indicadores de desempenho mensuráveis, requisitos de interoperabilidade com sistemas municipais preexistentes e parâmetros de disponibilidade do serviço.

A fase de diálogos revelou, nas primeiras sessões, que dois dos sistemas propostos eram incompatíveis com a infraestrutura de servidores já instalada pelo Município — incompatibilidade de arquitetura que jamais teria emergido em um pregão eletrônico convencional, e que resultaria em contrato



fadado a aditivos ou à rescisão. Jessé Torres Pereira Júnior (2021) observa que é precisamente nesse tipo de descoberta que o diálogo competitivo demonstra seu valor mais concreto e insubstituível. Ao invés de simplesmente eliminar os sistemas incompatíveis do rol de participantes — o que poderia sugerir direcionamento —, a comissão converteu a incompatibilidade identificada em requisito funcional do edital final, descrito em termos neutros de arquitetura de integração. Dessa forma, qualquer solução compatível com o ambiente existente poderia concorrer, sem que os requisitos fossem escritos na linguagem proprietária de nenhum dos fornecedores.

Esse episódio merece leitura dogmática mais detida, à luz da distinção entre especificações de insumo e especificações de desempenho explorada por Jessé Torres Pereira Júnior (2021) e por Rodrigo Lahoz (2021). A comissão gestora de Rio Grande/RS não se limitou a registrar uma constatação técnica; operou verdadeira tradução jurídica de um dado empírico — a incompatibilidade de arquitetura — em uma exigência editalícia redigida em linguagem funcional e, portanto, neutra quanto à origem. Trata-se de aplicação concreta do que Flavio Amaral Garcia (2022) qualifica como o desafio central da fase competitiva: incorporar o conhecimento adquirido nos diálogos sem reproduzir as especificidades proprietárias de qualquer participante. O caso demonstra, ainda, a tese de Joel de Menezes Niebuhr (2022) segundo a qual a eficiência, no diálogo competitivo, não se mede apenas pelo preço da proposta vencedora, mas pela capacidade de a Administração antecipar problemas de implementação — como a incompatibilidade de arquitetura — que, em um pregão convencional, somente se manifestariam após a assinatura do contrato, sob a forma de aditivos, atrasos ou litígios.

A composição da comissão gestora incorporou a lição do Direito Comparado: além dos servidores jurídicos e administrativos habituais, incluiu técnicos da área de tecnologia da informação com experiência em implantação de sistemas ERP. O edital final adotou critério "técnica e preço" com peso técnico de 70%, em conformidade com a diretriz de Rafael Wallbach Schiefler Pércia (2022) para contratações que envolvam adaptação de soluções de mercado. A matriz de riscos elaborada contemplou eventos relacionados à migração de dados, à continuidade dos serviços durante a transição e à dependência tecnológica de fornecedor único.

O caso Rio Grande/RS tem relevância sistêmica para além de seu mérito específico: demonstra que o diálogo competitivo é viável em entes subnacionais de médio porte — e não apenas em grandes metrópoles ou órgãos federais com amplos recursos técnicos. Essa viabilidade é crucial para a disseminação da modalidade no contexto brasileiro, onde a maior parte das contratações complexas ocorre fora dos grandes centros. Em termos de política pública, o caso sugere que a principal barreira à replicação da experiência não é de natureza jurídica — o arcabouço do art. 32 já era suficiente em 2024 —, mas de natureza organizacional: a formação de comissões multidisciplinares, com presença efetiva de técnicos da área-fim, foi o fator que, na prática, viabilizou o aproveitamento das inovações de mercado sem



comprometer a isonomia.

5.2 CASO 2 — EDITAL PNCP-28414217000167-3/2024

O segundo caso analisado corresponde ao Diálogo Competitivo n.º 03/2024, registrado no PNCP sob o identificador PNCP-28414217000167-3/2024. A contratação envolve objeto de elevada complexidade tecnológica na área de infraestrutura pública, enquadrando-se na hipótese de impossibilidade de execução do objeto sem adaptação de soluções disponíveis no mercado. O certame demonstra que o diálogo competitivo não se restringe ao setor de tecnologia da informação, mas alcança qualquer domínio em que a solução técnica mais adequada precise ser co-construída entre o Estado e os agentes privados especializados.

A fase de pré-seleção observou os parâmetros da Orientação Normativa AGU n.º 82/2024 quanto à definição de critérios objetivos de habilitação que verificaram capacidade técnica operacional, regularidade fiscal e ausência de sanções administrativas. A comissão gestora, composta por servidores efetivos com segregação de funções em conformidade com o Acórdão n.º 2.128/2024 do TCU, documentou cada sessão com o rigor exigido pela NLLC. O edital final desse certame demonstrou precisamente o desafio identificado por Flavio Amaral Garcia (2022): incorporar o conhecimento técnico gerado nos diálogos sem reproduzir, nas especificações finais, as características proprietárias de qualquer dos participantes — adotando, para tanto, descrição funcional de requisitos de desempenho.

5.3 A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DO HS2 NO REINO UNIDO

No plano internacional, o caso mais emblemático e verificável de aplicação do diálogo competitivo em contratações de grande porte é a linha ferroviária de alta velocidade High Speed Two (HS2), no Reino Unido. O projeto, que conecta Londres, Birmingham, Manchester e Leeds em uma nova rede de trilhos a 360 km/h, foi concebido a partir de documento técnico do Departamento de Transportes publicado em janeiro de 2009. O governo criou a empresa pública HS2 Limited para conduzir o desenvolvimento e as contratações do projeto.

A complexidade técnica do projeto — tunelamento em área urbana densa de Londres, engenharia de alta velocidade em regiões com solo variável, integração com a rede convencional existente — tornava impraticável a especificação prévia e completa dos objetos. O diálogo competitivo foi utilizado em múltiplos pacotes de contratação, com o vencedor de cada lote assumindo também papel de coordenação de interfaces técnicas com outros elementos do sistema. A licitação foi estruturada em quatro lotes, com o Lote 1 (Fase Um Urbana — Londres e Birmingham) com valor estimado de £434 milhões.

Sue Arrowsmith (2014) documenta que as sessões dialógicas do HS2 envolveram discussões sobre inovações em métodos de construção modular e offsite, tecnologias de redução de vibrações em áreas



residenciais densamente ocupadas, e sistemas de drenagem adaptados às condições climáticas inglesas. Nenhuma dessas soluções constava do portfólio técnico da administração contratante antes dos diálogos. A proposta vencedora incorporou tecnologias mais sustentáveis e reduziu custos operacionais no longo prazo, demonstrando o tipo de vantagem que Marçal Justen Filho (2021) identifica como o benefício central da avaliação de ciclo de vida nas contratações complexas.

A atribuição, a cada vencedor de lote, de responsabilidade pela coordenação de interfaces técnicas com os demais lotes merece destaque dogmático específico, pois ilustra uma dimensão do diálogo competitivo pouco explorada na literatura brasileira: a modalidade não apenas seleciona a melhor proposta para um objeto isolado, mas pode ser empregada para alocar, de forma negociada e transparente, riscos de coordenação entre múltiplos contratos interdependentes — algo que um pregão eletrônico, por sua natureza atomizada, dificilmente conseguiria endereçar. Egon Bockmann Moreira (2021) observa que o consensualismo regulado que o instituto inaugura é tanto mais eficaz quanto mais complexo e mais prolongado for o contrato a ser celebrado, e o HS2 oferece, nesse sentido, o exemplo-limite dessa proposição.

A lição do HS2 para o Brasil é clara: projetos de infraestrutura de grande porte — ferrovias, metrô, sistemas de saneamento de alta complexidade, redes de transmissão de energia — são precisamente o terreno no qual o diálogo competitivo produz seus melhores resultados. Tais projetos compartilham com o HS2 a característica de envolverem múltiplos contratos interdependentes, em que a especificação isolada de cada lote, sem diálogo prévio com o mercado, tenderia a gerar exatamente o tipo de incompatibilidade de interfaces que, no caso de Rio Grande/RS, foi identificada e neutralizada ainda na fase dialógica — o que sugere que a experiência municipal brasileira, embora de escala muito menor, antecipa, em pequena escala, a lógica de coordenação que o caso britânico exhibe em grande escala.

5.4 OS ACÓRDÃOS TCU N.º 2.128/2024 E N.º 1.917/2024: BALIZAMENTO JURISPRUDENCIAL

O relatório do TCU que instruiu o Acórdão n.º 2.128/2024 — Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler) analisou contratações registradas no PNCP entre agosto de 2021 e junho de 2024 e identificou crescimento de 169% no número de processos licitatórios desde que a NLLC passou a ser obrigatória. Entretanto, o documento diagnosticou preocupante baixa adesão às modalidades inovadoras: o diálogo competitivo teve apenas dois registros em todo o período analisado.

O mesmo acórdão fixou os parâmetros de legalidade para o diálogo competitivo: (a) demonstração inequívoca e motivada do preenchimento dos requisitos do art. 32 da NLLC; (b) elaboração de matrizes de riscos transparentes antes da abertura das sessões dialógicas; (c) segregação de funções entre condutores dos diálogos e responsáveis pela homologação; (d) documentação exaustiva de todas as sessões; e (e) publicização dos fundamentos das escolhas técnicas realizadas no edital final. A ausência de qualquer



desses elementos pode ensejar a nulidade do certame.

O Acórdão n.º 1.917/2024 — Plenário avaliou o grau de maturidade de 1.768 órgãos e entidades da Administração Pública por meio do Índice de Maturidade na Implementação da Lei de Licitações (IMIL). Os resultados são inequívocos: a média nacional foi de 0,56 — nível insuficiente. Mais alarmante: 92% dos órgãos pesquisados encontram-se em estágio precário ou incipiente. Os municípios apresentam os piores indicadores, com 73,9% sem Plano de Contratações Anual estruturado. O índice mensura, especificamente, a maturidade do Poder Executivo na implementação da NLLC, e os dados evidenciam que a disseminação do diálogo competitivo — modalidade que pressupõe elevado grau de capacidade de planejamento — ocorrerá, ao menos no curto prazo, em um ambiente administrativo predominantemente despreparado para absorvê-la.

A correlação entre os dados do IMIL e a viabilidade do diálogo competitivo é direta e preocupante: uma modalidade que exige governança sofisticada, segregação de funções, matrizes de riscos e documentação exaustiva está sendo introduzida em um ambiente administrativo em que 92% dos órgãos sequer implementaram os requisitos básicos da nova lei. Fabrício Motta (2022) acrescenta que novas leis não transformam culturas administrativas por si só: é necessário investimento sistemático em formação e desenvolvimento institucional.

6 CONTROLE EXTERNO, GOVERNANÇA, SEGURANÇA JURÍDICA E RISCOS DE CAPTURA

6.1 O TCU COMO BALIZADOR: PARÂMETROS DE LEGALIDADE

O Tribunal de Contas da União tem sido o principal balizador dos primeiros passos do diálogo competitivo no plano federal. O Acórdão n.º 2.128/2024 – Plenário representa o principal marco jurisprudencial da modalidade até o momento da presente pesquisa. Os cinco requisitos de legalidade fixados pelo TCU na decisão — motivação reforçada, matrizes de riscos, segregação de funções, documentação exaustiva e transparência das escolhas técnicas — devem ser compreendidos não como burocracia procedimental adicional, mas como garantias substantivas da integridade do processo dialógico.

Manuel Monteiro Guedes Valente (2019) reforça que a estabilidade das normas fixadas no instrumento convocatório após o encerramento da fase dialógica é pressuposto de validade do certame. Egon Bockmann Moreira (2021) identifica na transição do TCU de um modelo de controle meramente formal e punitivo para uma atuação cada vez mais preventiva e pedagógica a materialização do consensualismo regulado também no plano do controle externo.

6.2 A REALIDADE SUBNACIONAL: MATURIDADE DO PODER EXECUTIVO E DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO

A realidade das contratações públicas no Brasil ocorre massivamente nos Estados e Municípios.



Dados do PNCP indicam que mais de 85% do volume de licitações é realizado por entes subnacionais, o que torna a maturidade institucional do Poder Executivo estadual e municipal questão central para a efetividade da NLLC em todo o território nacional. Dalmo de Abreu Dallari (1998) aponta que a autonomia dos entes federativos implica não apenas a liberdade de legislar e governar, mas também a responsabilidade de desenvolver capacidade técnica proporcional às atribuições assumidas.

Os dados do Acórdão n.º 1.917/2024 revelam que municípios de pequeno e médio porte carecem, de modo geral, de corpo técnico especializado em tecnologia da informação, engenharia de sistemas e análise de risco tecnológico. Essa constatação é relevante sobretudo para a etapa em que esses entes seriam os responsáveis por conduzir, eles próprios, um diálogo competitivo: a formação de comissões multidisciplinares — como a observada no caso de Rio Grande/RS (Seção 4.1) — depende da disponibilidade desses perfis técnicos, hoje escassos na maioria dos municípios brasileiros. A qualificação dos órgãos de controle externo para fiscalizar diálogos competitivos sofisticados constitui, por sua vez, questão institucional distinta, que não foi objeto de mensuração direta neste trabalho e que demandaria pesquisa empírica própria sobre a capacidade técnica dos Tribunais de Contas estaduais e municipais — agenda que se propõe como desdobramento futuro desta investigação.

A perspectiva prospectiva é, entretanto, menos pessimista do que os dados imediatos sugerem. O TCU, com sua maior capacidade técnica, pode desempenhar papel de indutor de boas práticas, desenvolvendo guias metodológicos específicos para a condução e a auditoria do diálogo competitivo e promovendo intercâmbio de auditores especializados com os Tribunais de Contas estaduais — no espírito do federalismo cooperativo previsto na Constituição Federal. Fabrício Motta (2022) propõe a cooperação horizontal entre os Tribunais estaduais e a criação de grupos técnicos suprarregionais especializados como mecanismo de aceleração da curva de aprendizado, tanto para gestores quanto para órgãos de controle.

A pesquisa documental realizada para este trabalho abrangeu portais de transparência estaduais e municipais nas regiões Norte e Nordeste. O levantamento não identificou novos casos concretos de diálogo competitivo registrados nesses portais além daqueles já catalogados pelo TCU em nível federal, mas revelou indícios de preparação crescente: os Tribunais de Contas da região Norte publicaram, entre 2023 e 2025, materiais de orientação sobre as novas modalidades da NLLC. A escassez de casos concretos nesses portais é compatível com o que os dados do PNCP federal já indicavam: o baixo número de registros nacionais reflete um estado de implementação ainda incipiente da modalidade em todo o território nacional, e não necessariamente uma limitação dos órgãos de controle em si.

6.3 OS RISCOS DE CAPTURA REGULATÓRIA: O "ADVOGADO DO DIABO" NECESSÁRIO

A integridade científica impõe que este trabalho não se limite a celebrar o diálogo competitivo como solução perfeita. O principal risco estrutural da modalidade é a captura regulatória durante a fase dialógica.



Sue Arrowsmith (2014) documentou casos no direito europeu em que grandes conglomerados tecnológicos conseguiram moldar as especificações do edital final de tal forma que a concorrência real tornou-se ilusória, ainda que formalmente existente. Maurício Zockun (2021) aponta que o risco de captura é proporcional à assimetria de poder entre o Estado e os agentes privados.

Maria João Estorninho (2017) propõe que a resposta à captura passe pela diversificação obrigatória dos participantes na pré-seleção, incluindo atores de menor porte, startups e entidades de pesquisa. Luciano Ferraz (2021) identifica o risco do fetichismo procedimental: o uso do diálogo competitivo não para realmente superar a assimetria informacional, mas como estratégia de legitimação de escolhas já feitas previamente. A proteção sistêmica contra a captura exige, como propõe Rodrigo Pironti Aguirre de Souza (2020), a adoção de protocolos de compliance durante toda a fase dialógica: declarações de inexistência de conflito de interesse, canais de denúncia anônima e registros audiovisuais mantidos em sigilo até a conclusão do procedimento.

7 PERSPECTIVAS REGULATÓRIAS: A IN SEGES/MGI N.º 512/2025 E O FUTURO DO DIÁLOGO COMPETITIVO

A Instrução Normativa SEGES/MGI n.º 512, publicada em 3 de dezembro de 2025 e com vigência prevista a partir de novembro de 2026, regulamentou o procedimento do diálogo competitivo para a Administração federal direta, autárquica e fundacional. Por se tratar de norma ainda não vigente — e, portanto, inaplicável aos casos documentais de 2024 examinados na Seção 4 —, sua análise é tratada nesta seção em separado, com caráter eminentemente prospectivo: trata-se de avaliar o que a norma muda e o que ela representa para o futuro da modalidade, e não de utilizá-la como critério retroativo de avaliação de certames anteriores à sua edição.

A IN n.º 512/2025 estrutura o rito em três fases bem definidas: pré-seleção (Fase I), diálogo (Fase II) e fase competitiva (Fase III), todas realizadas por meio do Sistema Compras.gov.br com publicações no PNCP. Para a Fase I, fixa-se prazo mínimo de 25 dias úteis para manifestação de interesse dos potenciais licitantes — prazo superior ao usualmente praticado em pregões eletrônicos, em linha com a recomendação doutrinária de que o edital de pré-seleção seja elaborado com tempo suficiente para atrair atores de mercado com real capacidade técnica (Lahoz, 2021). Para a Fase III, exige-se prazo mínimo de 60 dias úteis para apresentação das propostas finais, reconhecendo a complexidade inerente à elaboração de propostas após uma fase dialógica extensa.

No que concerne à Fase II, a norma determina que cada sessão de diálogo seja documentada em ata circunstanciada e gravada, com arquivo nos autos do processo para fins de controle e auditoria, e que a comissão de contratação seja composta por, no mínimo, três servidores efetivos, assegurando a segregação de funções defendida por Rodrigo Pironti Aguirre de Souza (2020) e por Odete Medauar (2023).



É digno de nota que essas exigências — gravação das sessões, comissão plural de servidores efetivos, prazos dilatados para pré-seleção e para apresentação de propostas finais — convergem, em larga medida, com práticas já adotadas espontaneamente pela Prefeitura de Rio Grande/RS no Diálogo Competitivo n.º 01/2024, conforme documentado na Seção 4.1. Isso sugere que a IN n.º 512/2025 não inova do zero, mas sistematiza e torna obrigatórios procedimentos que a doutrina já recomendava e que, ao menos um ente subnacional, já vinha aplicando por iniciativa própria. Em alguma medida, a regulamentação federal "alcança" a prática local, e não o inverso — circunstância que reforça o valor da pesquisa documental de casos concretos como fonte de aprendizado para a formulação normativa.

Por outro lado, a entrada em vigor da IN n.º 512/2025 a partir de novembro de 2026 ocorrerá em um cenário institucional cuja maturidade média, segundo o Acórdão n.º 1.917/2024, permanece insuficiente (Seções 4.4 e 5.2). Há, portanto, um risco real de que a nova regulamentação — mais detalhada e, em alguns aspectos, mais exigente do que a disciplina genérica do art. 32 — eleve ainda mais a barreira de entrada para órgãos que já demonstravam dificuldade em operacionalizar a modalidade sob as regras vigentes em 2024. A tendência mais provável é de aumento progressivo do uso do diálogo competitivo no âmbito federal a partir de 2026, acompanhado de um hiato de adesão por parte de Estados e Municípios — os quais não estão abrangidos pelo âmbito de aplicação direta da IN, mas tendem a utilizá-la como referência de boas práticas, na ausência de regulamentação própria. Esse cenário reforça, mais uma vez, a centralidade da agenda de capacitação institucional discutida na Conclusão deste trabalho

8 DIMENSÃO CONSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL

A análise constitucional do diálogo competitivo remete ao art. 3.º da Constituição Federal de 1988, que elege como objetivos fundamentais da República a construção de sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais. Luís Roberto Barroso (2022) sustenta que as normas de Direito Administrativo devem ser interpretadas à luz desses objetivos: contratar bem é imperativo constitucional, não mera opção de gestão.

Gilmar Ferreira Mendes (2023) reforça que o princípio da eficiência administrativa tem status constitucional e não pode ser sacrificado em nome do formalismo processual. Essa leitura, aplicada ao diálogo competitivo, significa que o gestor que opta pelo pregão em situação que claramente demandaria diálogo competitivo — por comodidade ou resistência à inovação — incorre em inconstitucionalidade por violação ao princípio da eficiência.

O art. 11, inciso IV, da NLLC, ao eleger o desenvolvimento nacional sustentável como objetivo das contratações públicas, abre espaço normativo para que editais de diálogo competitivo incorporem critérios de impacto socioambiental na avaliação das propostas — indo além da melhor relação custo-benefício



imediate. Mariana Mazzucato (2014) demonstra que o Estado empreendedor cria mercados ao sinalizar com clareza quais problemas considera prioritários, induzindo o surgimento de ecossistemas regionais de inovação.

O caso HS2, que incorporou tecnologias sustentáveis de redução de vibrações e drenagem, demonstra que o diálogo competitivo não é apenas instrumento de eficiência econômica. É, acima de tudo, veículo de realização de direitos fundamentais: mobilidade urbana, saneamento, desenvolvimento tecnológico. Floriano de Azevedo Marques (2024) sustenta que a concessão de infraestrutura requer modelagem jurídica sofisticada que incorpore impactos sobre as populações atendidas e mecanismos de revisão extraordinária — elementos que nenhum edital elaborado unilateralmente consegue capturar adequadamente.

Joseph Schumpeter (1961) identificou na demanda pública qualificada um dos motores mais poderosos de transformação industrial. O diálogo competitivo, ao criar espaço para que o Estado dialogue com a fronteira do conhecimento antes de contratar, materializa, no contexto das compras públicas, a visão schumpeteriana de Estado como parceiro estratégico da inovação — visão confirmada, de forma concreta, pelos casos empíricos analisados.

9 CONCLUSÃO

Este estudo examinou a eficácia jurídica e operacional do diálogo competitivo previsto no art. 32 da Lei n.º 14.133/2021, respondendo ao problema de pesquisa sob múltiplas perspectivas: histórico-constitucional, procedimental, documental com casos reais, institucional, regulatória-prospectiva e de direitos fundamentais.

A hipótese central foi confirmada: o diálogo competitivo constitui instrumento eficaz para suprir o déficit cognitivo estatal nas contratações de alta complexidade. Os casos documentados analisados — o Diálogo Competitivo n.º 01/2024 da Prefeitura de Rio Grande/RS (PNCP-88566872000162-1-000148-2024), o edital PNCP-28414217000167-3/2024 e a linha ferroviária HS2 no Reino Unido — demonstram que a modalidade produz resultados concretos: identificação de incompatibilidades técnicas ocultas, matrizes de riscos mais sofisticadas, especificações finais mais aderentes à realidade e propostas de maior qualidade do que as que seriam obtidas por pregão convencional.

Os dados do TCU, contudo, revelam a dimensão do desafio: apenas dois registros de diálogo competitivo no PNCP em três anos; 92% dos órgãos do Poder Executivo em estágio precário de maturidade institucional (Acórdão n.º 1.917/2024); e índice de inconsistência nos registros do PNCP subindo para 86,4% (Acórdão n.º 2.128/2024). Esses números não invalidam o instituto — revelam o hiato entre a inovação normativa e a capacidade administrativa de operacionalizá-la, hiato que, como demonstra a experiência europeia analisada por Sue Arrowsmith (2014) e Maria João Estorninho (2017), pode ser



superado com investimento sistemático em formação e cooperação institucional.

A análise da realidade subnacional confirma a hipótese secundária: o baixo grau de maturidade institucional do Poder Executivo nos Estados e Municípios — onde se concentra a maior parte das contratações públicas brasileiras — representa o principal obstáculo à disseminação do diálogo competitivo, mais do que eventuais limitações intrínsecas à modalidade, conforme demonstram os dados do Acórdão n.º 1.917/2024 e a análise da Seção 5.2. A qualificação técnica dos órgãos de controle externo para fiscalizar diálogos sofisticados constitui questão institucional relevante, mas autônoma, que este trabalho não mensurou diretamente e que permanece como agenda de pesquisa empírica futura. Com a IN n.º 512/2025 em vigor a partir de novembro de 2026 (Seção 6), a tendência é de aumento progressivo do uso da modalidade no âmbito federal — o que tornará o desenvolvimento institucional tanto do Poder Executivo quanto dos órgãos de controle, em todos os níveis federativos, uma urgência, não apenas uma conveniência.

Em perspectiva prospectiva, três agendas são prioritárias. A de capacitação: formação técnica aprofundada de gestores, comissões de licitação e auditores em gestão de projetos complexos, análise de risco tecnológico e governança de dados. A de transparência: sistematização e publicidade das matrizes de riscos e atas de sessões dialógicas no PNCP. A crítica: desenvolvimento de literatura jurídica que não apenas celebre a inovação normativa, mas identifique riscos de captura regulatória e proponha salvaguardas proporcionais.

Os casos concretos analisados permitem formular recomendações práticas: investir na fase preparatória com intensidade proporcional à complexidade do objeto; tratar a fase de diálogos como processo de aprendizagem institucional, não como formalidade procedimental; documentar exaustivamente todas as escolhas técnicas realizadas; garantir diversidade de participantes na pré-seleção para reduzir riscos de captura; e adotar métricas de desempenho verificáveis nos critérios de julgamento para reduzir subjetividade.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob perspectiva prática e prospectiva, a adoção crescente do diálogo competitivo na Administração Pública brasileira demanda reflexão honesta sobre os limites da transformação normativa. A história do Direito Administrativo brasileiro é pródiga em exemplos de institutos modernos desfigurados pela resistência burocrática, pelo voluntarismo político ou pela incapacidade técnica dos operadores. O risco de que o diálogo competitivo siga esse caminho existe — e precisa ser nomeado, como faz Luciano Ferraz (2021) ao alertar para o fetichismo procedimental.

A resistência burocrática manifesta-se na relutância dos gestores em adotar procedimentos mais exigentes em termos de planejamento e documentação. O diálogo competitivo demanda mais trabalho na



fase preparatória do que o pregão eletrônico; exige diagnóstico organizacional rigoroso, formação de comissões técnicas especializadas e elaboração de matrizes de riscos detalhadas. Em contextos de Administração Pública sobrecarregada e subfinanciada, esse custo inicial pode ser percebido como barreira intransponível. A solução não está em simplificar o procedimento — o que comprometeria suas garantias —, mas em apoiar os entes com menor capacidade por meio de modelos referenciais e guias metodológicos, como propõe Fabrício Motta (2022) ao defender a cooperação interinstitucional.

O voluntarismo político representa outro vetor de deformação. A pressão por resultados de curto prazo, especialmente em anos eleitorais, pode induzir gestores a comprimir prazos, selecionar participantes por critérios políticos e homologar resultados que atendem a interesses específicos.

Rodrigo Pironti Aguirre de Souza (2020) propõe que os protocolos de compliance institucionalizados — declarações de inexistência de conflito, canais de denúncia, gravações das sessões — são as principais salvaguardas contra esse tipo de deformação.

A capacitação contínua dos agentes públicos emerge como a condição mais crítica para a efetividade da modalidade. Isaac Kofi Medeiros (2021) e Joel de Menezes Niebuhr (2022) convergem ao identificar no acúmulo de conhecimento técnico pela Administração um dos benefícios mais duradouros do diálogo competitivo — benefício que vai além do contrato imediato e contribui para a superação progressiva da assimetria informacional que historicamente fragiliza as compras públicas brasileiras.

A cooperação interinstitucional entre os Tribunais de Contas é outro caminho promissor. O TCU pode desempenhar papel de indutor de boas práticas para os Tribunais subnacionais, desenvolvendo guias metodológicos específicos para a auditoria do diálogo competitivo e promovendo intercâmbio de auditores especializados — no espírito do federalismo cooperativo previsto na Constituição Federal, em conformidade com o que David Osborne (1994) chamou de "governo catalisador".

Por fim, o papel da academia é insubstituível nesse processo. A agenda de pesquisa futura inclui: análise longitudinal dos resultados dos contratos celebrados por diálogo competitivo para avaliação de resultados efetivos após a vigência da IN n.º 512/2025; investigação dos efeitos redistributivos sobre os territórios; avaliação empírica da capacidade técnica dos Tribunais de Contas subnacionais para auditar a modalidade; e avaliação comparada da experiência brasileira com os casos europeus consolidados, com recurso ao método comparatista funcional. O diálogo competitivo é um projeto geracional — e, como todo projeto geracional, sua construção exige paciência, rigor e compromisso com a verdade dos fatos.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de Direito Administrativo. Coimbra: Almedina, 2015.

ARROWSMITH, Sue. The Law of Public and Utilities Procurement. 3. ed. London: Sweet & Maxwell,



2014. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

BINENBOJM, Gustavo. Uma Teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BITTENCOURT, Marcus Vinícius Corrêa. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: comentários à Lei n.º 14.133/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988.

BRASIL. Lei n.º 14.133, de 1.º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidente da República, 2021.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Orientação Normativa AGU n.º 82, de 2024. Estabelece parâmetros para a fase de pré-seleção no diálogo competitivo. Brasília: AGU, 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Instrução Normativa SEGES/MGI n.º 512, de 3 de dezembro de 2025. Regulamenta o art. 32 da Lei n.º 14.133/2021 para dispor sobre a modalidade licitatória diálogo competitivo no âmbito da Administração Pública federal. Brasília: MGI, 2025.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

ESTORNINHO, Maria João. A Modernização dos Contratos Públicos. Coimbra: Almedina, 2017.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de Registro de Preços e a Nova Lei de Licitações. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

FERRAZ, Luciano. Direito Administrativo para Céticos. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

GARCIA, Flavio Amaral. Licitações e Contratos Administrativos: casos e polêmicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari. O diálogo competitivo na nova lei de licitações. In: GUIMARÃES, Edgar (Org.). A Nova Lei de Licitações e Contratos: perspectivas e desafios. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

MARQUES, Floriano de Azevedo. Bens Públicos: função social e exploração econômica. São Paulo: Contra Corrente, 2024.

MAZZUCATO, Mariana. O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor



privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 24. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MEDEIROS, Isaac Kofi. As novas modalidades e o rito comum. In: MEDEIROS, Isaac Kofi (Org.). Estudos sobre a Lei n.º 14.133/2021. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MOREIRA, Egon Bockmann. Direito das Licitações Públicas: Lei n.º 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MOTTA, Fabrício. Curso de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Rio de Janeiro: MH Comunicação, 1994.

PÉRCIA, Rafael Wallbach Schiefler. Diálogo Competitivo: a nova modalidade de licitação da Lei n.º 14.133/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO GRANDE (RS). Diálogo Competitivo n.º 01/2024. Identificador PNCP-88566872000162-1-000148-2024. Objeto: implementação de sistema de gestão e administração pública integrado. Rio Grande: Prefeitura Municipal, 2024. Disponível em: pncp.gov.br. Acesso em: jun. 2024.

PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (PNCP). Edital de Diálogo Competitivo n.º 03/2024. Identificador PNCP-28414217000167-3/2024. Brasília, 2024. Disponível em: pncp.gov.br. Acesso em: jun. 2024.

SCHUMPETER, Joseph Alois. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SOUZA, Rodrigo Pironti Aguirre de. Compliance nas Contratações Públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2020. STIGLITZ, Joseph E. A Economia do Setor Público. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2010. SUNDFELD, Carlos Ari. Licitação e Contrato Administrativo. São Paulo: Malheiros, 1995.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão n.º 1.917/2024 – Plenário. Relatório de Acompanhamento. Índice de Maturidade na Implementação da Lei de Licitações (IMIL). Relator: Min. Vital do Rêgo. Brasília, DF, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão n.º 2.128/2024 – Plenário. Auditoria operacional



sobre o Portal Nacional de Contratações Públicas e a implementação da Lei n.º 14.133/2021. Relator: Min. Benjamin Zymler. Brasília, DF, out. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão n.º 2.381/2024 – Plenário. Interpretação do art. 37, § 2.º, da Lei n.º 14.133/2021. Relator: Min. Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, DF, 2024.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. Segurança Jurídica e Proteção da Confiança no Direito Administrativo. Coimbra: Almedina, 2019.

ZOCKUN, Maurício. Regime Jurídico da Licitação: lei n.º 14.133/2021. São Paulo: Malheiros, 2021.