

CICLO DE ESTUDOS
ÁREA DE ESPECIALIZAÇÃO

**Título: Licitação dialógica e inovação: a
influência do Direito europeu nas
contratações públicas brasileiras**

Autor: Felipe de Andrade Sá

M

2025



FELIPE DE ANDRADE SÁ

**Licitação dialógica e inovação: a influência do Direito europeu nas
contratações públicas brasileiras**

Desafios práticos e propostas para a eficaz implementação do diálogo competitivo no
contexto brasileiro

Dissertação apresentada à Universidade do
Porto, como parte das exigências do Programa
de Pós-Graduação em Ciências Jurídico-
Administrativas, para obtenção do título de
Mestre.

Orientador: Prof. Dr. António Francisco de
Sousa

Porto

2025

RESUMO

O diálogo competitivo, introduzido pela Lei n.º 14.133/2021, é uma inovação nas contratações públicas brasileiras, ao permitir que a Administração dialogue com potenciais licitantes antes da definição do objeto. Inspirado na Diretiva 2014/24/UE, aplica-se a contratações complexas ou inovadoras. A experiência portuguesa revelou baixa adesão, insegurança jurídica e entraves operacionais. No Brasil, há obstáculos como *déficit* técnico, baixa qualificação de servidores, falta de planejamento e receio de responsabilização. Destacam-se desafios como a confidencialidade das propostas, desconhecimento do procedimento e ausência de cultura institucional inovadora. Propõem-se núcleos técnicos, capacitação, regulamentação da fase dialógica e projetos-piloto. A atuação federal coordenada pode fomentar boas práticas. Conclui-se que o sucesso dependerá da superação de barreiras estruturais e culturais.

Palavras-chave: Diálogo competitivo. Licitação. Inovação. Desafios. Soluções. Lei n.º 14.133/2021. Diretiva 2014/24/UE.

ABSTRACT

The competitive dialogue, introduced by Law n.º 14.133/2021, is an innovation in Brazil's public procurement by allowing early engagement between the Administration and bidders before defining the object. Based on Directive 2014/24/EU, it applies to complex or innovative cases. The Portuguese experience revealed limited adoption, legal uncertainty, and institutional constraints. In Brazil, implementation faces challenges such as technical deficits, low staff training, lack of planning, and fear of liability. Key issues include confidentiality, lack of procedural knowledge, and weak innovation culture. Suggested solutions are technical units, training, regulation of the dialogue phase, and pilot projects. Federal coordination may foster best practices. Success depends on overcoming structural and cultural barriers.

Keywords: Competitive dialogue. Public procurement. Innovation. Challenges. Solutions. Law nº 14.133/2021. Directive 2014/24/EU.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. Breve histórico da colaboração privada nas licitações públicas brasileiras	2
2. O diálogo competitivo à luz da inovação: convergências e divergências entres os sistemas europeu e brasileiro	8
3. Um panorama sobre o diálogo competitivo na União Europeia e Reino Unido: enfoque na experiência portuguesa	21
3.1. Aplicação prática	21
3.2. Indicadores de utilização do diálogo competitivo	33
4. Dificuldades práticas e potenciais soluções para a eficaz aplicação do diálogo competitivo no contexto brasileiro	37
4.1. Entraves operacionais	37
4.2. Possíveis soluções	42
CONCLUSÃO	52
5. Referências Bibliográficas	53

INTRODUÇÃO

A licitação dialógica consiste em um modelo procedimental que rompe com a lógica unilateral e excessivamente formalista da tradição brasileira, ao permitir que a Administração Pública, em situações de alta complexidade, estabeleça diálogo estruturado com potenciais contratantes para, em conjunto, definir a melhor solução para atender ao interesse público. Essa abordagem é formalmente incorporada à legislação brasileira por meio da modalidade do diálogo competitivo, introduzida pela Lei n.º 14.133/2021.

Inspirado na Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, o diálogo competitivo visa atender hipóteses em que a Administração não dispõe, de antemão, de elementos técnicos ou jurídicos suficientes para definir o objeto contratual com precisão. Trata-se, portanto, de instrumento vocacionado à inovação, à eficiência e à redução da assimetria de informações entre o setor público e o mercado.

No entanto, a experiência internacional — especialmente a portuguesa — evidencia que a transposição normativa desse modelo não garante, por si só, sua aplicação efetiva. Em Portugal, a modalidade teve pouca adesão, devido a fatores como interpretações restritivas da legislação, desconfiança institucional e falta de capacitação técnica das entidades adjudicantes. Esse insucesso parcial revela que a implantação da licitação dialógica exige não apenas previsão legal, mas, sobretudo, ambiente institucional propício à colaboração e à inovação.

No Brasil, os desafios se acentuam diante da heterogeneidade federativa, da carência de servidores especializados, da ausência de planejamento estratégico em muitos entes subnacionais e do receio de responsabilizações. Esses obstáculos podem comprometer a eficácia do diálogo competitivo e limitar sua adoção em larga escala.

Diante desse contexto, esta pesquisa tem por objetivo analisar os entraves à implementação do diálogo competitivo no Brasil e propor medidas concretas que promovam sua viabilidade. A partir de uma análise teórico-comparativa com o direito europeu, busca-se contribuir para a construção de um ambiente jurídico e institucional favorável à modernização das contratações públicas brasileiras por meio de práticas dialógicas.

1. Breve histórico da colaboração privada nas licitações públicas brasileiras

No Brasil, licitação é definida como o procedimento administrativo que visa escolher a proposta mais vantajosa para um futuro contrato com a Administração Pública. Segundo João Trindade e Gustavo Scatolino, trata-se de uma sucessão de atos, encadeados entre si, em que todos os atos a serem praticados são definidos pela lei. Por ser uma sequência de atos coordenados, tem natureza de procedimento administrativo.¹

A licitação pública encontra sua base constitucional no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal do Brasil.

Atualmente, a principal fonte normativa sobre contratações públicas brasileiras é a Lei nº 14.133/2021, que revogou a Lei nº 8.666/1993. Sua aplicação integral no ordenamento jurídico interno se deu em 30 de dezembro de 2023 (art. 193, inciso II).

Em Portugal, o Código de Contratos Públicos (Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro, com alterações) é a principal fonte do Direito da contratação pública. O CCP cumpre as obrigações europeias derivadas das Diretivas 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, as três de 26 de fevereiro, e 2014/55/UE, de 16 de abril, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, relativas, respetivamente, à adjudicação de contratos de concessão, aos contratos públicos, aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, energia, transportes e serviços e à faturação eletrônica nos contratos públicos.

No Brasil, desde o Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, revogado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que dispunha sobre licitações e contratos da Administração Pública Federal, são inúmeros os casos relatados de aquisições inúteis, serviços mal prestados e obra inacabadas, muito em razão da deficiência irreparável de editais, termos de referência, projetos básicos e/ou executivos e contratos.

Segundo Alexandre Filho e Alexandra Fuchs², embora seja uma ingenuidade pensar que todos esses infortúnios possam ser creditados à lei de licitações, parece não haver muita dúvida de que os respectivos ditames têm um papel de destaque na criação de um ambiente mais ou

¹ SCATOLINO, Gustavo. TRINDADE, João - Manual didático de direito administrativo - 9. ed. rev., ampl. e atual. — São Paulo: Ed. JusPodivm, 2021, p. 609.

² OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MARÇAL, Thaís (coord.) - Estudos sobre a Lei 14.133/2021: nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021. p. 30.

menos favorável para a celebração de bons negócios em prol do erário, o que pressupõe, evidentemente, o uso inteligente dos escassos recursos públicos disponíveis.

A Lei n.º 8.666/93 foi alvo de críticas por ser prolixa e burocrática. Ela acabou perdendo espaço para uma série de diplomas esparsos que foram aprovados pelo Poder Legislativo com o objetivo de aprimorar o processo de escolha daqueles que pretendem contratar com a Administração Pública³. O professor Rafael Oliveira compartilha da mesma opinião:

A pergunta que fica é: a nova Lei de Licitações poderia ser mais ousada, com a incorporação de verdadeiras novidades no campo das contratações públicas? Havia a necessidade de um texto mais **prolixo e burocrático** que aquele encontrado na Lei 8.666/1993 (a nova Lei apresenta 194 dispositivos contra 126 da antiga Lei)?⁴ **(grifos nossos)**

Para Francisco Octavio de Almeida Prado Filho, Gabriela Vilela Buzzo e Lais Rodrigues Migliorini, a burocracia da legislação anterior decorreu de uma questão cultural brasileira: focar na possibilidade de desvios e distorções possíveis, em vez de seus possíveis benefícios a serem alcançados:

Trata-se de uma questão cultural, uma tendência a focar na possibilidade de desvios e distorções possíveis, ao invés de seus possíveis benefícios a serem alcançados.

É exatamente essa tendência que nos fez criar uma legislação extremamente burocrática em matéria de licitações e contratações públicas, orientada pelo receio de que os agentes públicos fossem fazer mau uso dos instrumentos criados para beneficiar a si mesmos e a terceiros, contratantes com o poder público.

Essa tentativa de blindagem através de um regramento excessivo e minucioso, focado em aspectos e procedimentos formais, acabou por criar um sistema **ineficiente** e que, ainda assim, **não foi capaz de evitar desvios e abusos**.⁵ **(grifos nossos)**

Têm razão os autores. O modelo burocrático das normas de licitações e contratos anteriores (Decreto-lei n.º 2.300/86 e Lei n.º 8.666/93), ao tentar pontuar o passo a passo que deveria ser seguido pelos agentes públicos na instrução dos processos administrativos de licitação e contratação direta, com um formalismo exacerbado, parece ter minado a atuação proativa, criativa e inovadora da Administração Pública contratante, a qual se reduziu a cumprir as “regras do jogo”. Nessa direção entendem Alexandre Filho e Alexandra Fuchs:

³ *Ibidem*

⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende - Licitações e contratos administrativos: teoria e prática / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. - 11. Ed. - Rio de Janeiro: Forense. 2022, p. 4.

⁵ PRADO FILHO, Francisco Octavio de Almeida; BUZZO, Gabriela Vilela; MIGLIORINI, Lais Rodrigues - Diálogo competitivo: comparação com o diálogo concorrencial português e desafios para implementação no Brasil. Migalhas, 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/381482/dialogo-competitivo-comparacao-com-o-dialogo-concorrencial-portugues>. Acesso em: 08 out. 2023.

Sintomático que na experiência acumulada nas últimas décadas de aplicação da Lei n° 8.666/1993 seja um lugar comum o afirmar-se a licitação como um jogo de cumprimento das regras do edital, e não como um instrumento vocacionado a permitir à Administração a escolha da proposta mais vantajosa para a satisfação das suas necessidades.⁶

Nos diplomas anteriores, pouco se falava da possibilidade de interação público-privada para se definir os contornos do objeto licitatório e buscar a melhor solução para às necessidades administrativas. Reprimia-se, assim, a inovação, atualidade e eficácia do setor privado na seara de contratações públicas.

No Decreto-lei n.º 2.300/86, o artigo 23, inciso II, combinado com o artigo 12, inciso I, permitia-se a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de trabalhos relativos a estudos técnicos, planejamentos e **projetos básicos ou executivos**, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização.

Nos termos da referida norma, projeto básico e projeto executivo eram definidos da seguinte forma:

Art. 5º Para os fins deste decreto-lei, considera-se:

VII - Projeto básico - o conjunto de elementos que defina a obra ou serviço, ou o complexo de obras ou serviços objeto da licitação e que possibilite a estimativa de seu custo final e prazo de execução;

VIII - Projeto executivo - o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra;⁷

A Lei n.º 8.666/93 tratou o tema de modo praticamente idêntico à norma anterior (art. 13, I e 25, II). Já os conceitos de projeto básico e executivo foram apresentados de modo mais detalhado nos incisos IX e X do art. 6º.

Ressalte-se que os projetos básico e executivo brasileiros são semelhantes ao “caderno de encargos” e “projeto de execução” portugueses, dispostos nos artigos 42º e 43º do CCP, respectivamente.

Dessa forma, percebe-se, à época, que a colaboração do setor privado no âmbito das contratações públicas, para definição pormenorizada do objeto licitatório principal, já ocorria

⁶ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MARÇAL, Thaís (coord.) - Estudos sobre a Lei 14.133/2021: nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021. p. 33.

⁷ *Ibidem*

em um momento mais avançado, durante a vigência de um contrato administrativo anteriormente firmado.

A Administração Pública, ao instruir o processo administrativo de contratação direta, já estabelecia uma solução para sua necessidade e fixava parâmetros mínimos que deveriam ser seguidos pela empresa contratada que, com tais dados, elaborava os projetos básicos e/ou executivos que seriam utilizados pelo órgão ou entidade em uma futura licitação de compras, serviços ou obras.

É possível afirmar que nessa relação não havia muita margem para atuação possivelmente **inovadora** dos particulares, pois os elementos mínimos e principais do objeto licitatório já estavam pré-formatados pelos agentes públicos.

Outrossim, essa participação privada na elaboração de projetos era limitada, pois estava condicionada ao enquadramento do serviço como sendo de natureza singular e com profissionais ou empresas de notória especialização.

A mencionada hipótese de contratação direta também foi repetida na Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021):

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

a) estudos técnicos, planejamentos, **projetos básicos ou projetos executivos**;⁸

Não obstante a possibilidade de contratação — inclusive direta — de pessoas físicas ou jurídicas para elaboração de projetos básico e executivo, o Decreto-lei n.º 2.300/86 e a Lei n.º 8.666/93 vedavam — e a Lei n.º 14.133/2021 veda — a participação na licitação dos autores dos referidos projetos, salvo na condição de “consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração interessada” ou no “apoio das atividades de planejamento da contratação, de execução da licitação ou de gestão do contrato, desde que sob supervisão exclusiva de agentes públicos do órgão ou entidade”. É o

⁸ BRASIL. Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 07 nov. 2022.

que determinam os artigos 8º, 9º e 14 do Decreto-lei n.º 2.300/86, da Lei n.º 8.666/93 e da Lei n.º 14.133/2021, respectivamente.

Como exceção, o Decreto-lei n.º 2.300/86 e a Lei n.º 8.666/93 ainda permitiam a licitação ou contratação de obra ou serviço que incluísse a elaboração de **projeto executivo** como encargo do contratado ou pelo preço previamente fixado pela Administração (§§ 2º dos artigos 8º e 9º, respectivamente).

A Lei n.º 14.133/2021 ampliou essa possibilidade ao permitir, também, que a licitação ou a contratação de obra ou serviço preveja, como encargo do contratado, a elaboração do projeto básico e do projeto executivo, quando adotado o regime de execução por **contratação integrada**, aplicável a obras e serviços de engenharia (art. 14, § 4º).

O próprio conceito de contratação integrada oferecido pela Lei n.º 14.133/2021 prevê que é o contratado o responsável pela elaboração e desenvolvimento dos **projetos básico e executivo** (art. 6, XXXII). Na mesma toada, os parágrafos 2º e 3º do artigo 46.

Na contratação integrada, será o autor do anteprojeto que não poderá participar do certame (art. 14, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021).

Já no regime de **contratação semi-integrada**, o contratado será responsável por elaborar e desenvolver o **projeto executivo** (art. 6º, XXXIII, da Lei n.º 14.133/2021). Ainda nela, “mediante prévia autorização da Administração, o **projeto básico** poderá ser alterado, desde que demonstrada a superioridade das **inovações** propostas pelo contratado em termos de redução de custos, de aumento da qualidade, de redução do prazo de execução ou de facilidade de manutenção ou operação, assumindo o **contratado** a responsabilidade integral pelos riscos associados à alteração do **projeto básico**” (§ 5º do art. 46 da Lei n.º 14.133/2021).

Assim, pode-se concluir que, por delegarem parte do projetamento do objeto aos particulares, os regimes de contratações integrada e semi-integrada são meios aptos a provocar e induzir **inovação** nas licitações.

Nos demais regimes de execução previstos no art. 46 da Lei n.º 14.133/2021, é admitida, como encargo do contratado, apenas a elaboração do projeto executivo.

Na opinião de Rafael Oliveira, as vedações apresentadas pelo art. 14 da nova Lei de Licitações têm por objetivo evitar potenciais conflitos de interesses ou a concessão de vantagens competitivas nas licitações e contratações que coloquem em risco os princípios da isonomia, da competitividade e da moralidade administrativa.⁹

De modo diferente ocorre nas licitações para concessão e permissão de serviços públicos ou uso de bem público e nas parcerias público-privada, nas quais os autores ou responsáveis economicamente pelos projetos básico ou executivo podem participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obras ou serviços. É o que determina o art. 31 da Lei n.º 9.074, de 7 de julho de 1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, combinado com o artigo 3º da Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

Convém esclarecer que, segundo a doutrina, o diálogo entre a Administração Pública e o setor privado durante a fase de planejamento da licitação já era possível mesmo antes da edição da Lei n.º 14.133/2021, conforme dispõe o Enunciado 29 da I Jornada de Direito Administrativo do Centro de Estudos Judiciários (CEJ) do Conselho da Justiça Federal (CJF), elaborado em agosto de 2020:

Enunciado 29. A Administração Pública pode promover comunicações formais com potenciais interessados durante a fase de planejamento das contratações públicas para a obtenção de informações técnicas e comerciais relevantes à definição do objeto e elaboração do projeto básico ou termo de referência, sendo que este diálogo público-privado deve ser registrado no processo administrativo e não impede o particular colaborador de participar em eventual licitação pública, ou mesmo de celebrar o respectivo contrato, tampouco lhe confere a autoria do projeto básico ou termo de referência.¹⁰

Pelo exposto, ao contrário da nova Lei n.º 14.133/2021, nota-se que os revogados Decreto-lei n.º 2.300/86 e a Lei n.º 8.666/93 não possuíam dispositivos que permitissem o contato prévio, pré-edital, entre a Administração Pública e o setor privado para formatação do objeto licitatório que melhor atendesse às demandas públicas.

⁹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende - Licitações e contratos administrativos: teoria e prática. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 64.

¹⁰ BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Centro de Estudos Judiciários. I Jornada de Direito Administrativo do Centro de Estudos Judiciários (CEJ) do Conselho da Justiça Federal (CJF). Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/Jornada%20de%20Direito%20Administrativo%20-%20Enunciados%20aprovados/?_authenticator=f147b8888b42ee73c25f9f3ea6258093fadd0b5a. Acesso em: 05 jan. 2023.

Em linha com esse entendimento, Alexandre Filho e Alexandra Fuchs afirmam:

Ignorando-se o potencial de os particulares poderem oferecer propostas **inovadoras** para as necessidades estatais, inclusive auxiliando no desenho de uma concorrência apropriada para se encontrar um objeto capaz de atender às expectativas das autoridades, nossa lei geral de licitação não previa a possibilidade de interação público-privada na **fase pré-edital**, o que, no espírito da legislação de então, significava a proibição desse tipo de contato.¹¹ **(grifos nossos)**

Com a introdução do diálogo competitivo e do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) pela Lei n.º 14.133/2021, houve uma superação do cenário anteriormente restritivo, em favor da denominada licitação dialógica.

2. O diálogo competitivo à luz da inovação: convergências e divergências entres os sistemas europeu e brasileiro

Segundo Marcelo Novelino, com o objetivo de fomentar a expansão do emprego, da renda e do valor agregado nas diversas etapas de produção, assim como de estimular a inserção de um maior número de pesquisadores no setor produtivo, a difusão da cultura da absorção do conhecimento e a formação de recursos humanos, a Emenda Constitucional nº 85/2015 acrescentou à Constituição Federal brasileira, ao lado da ciência e tecnologia, a "inovação".¹²

Portanto, é possível afirmar que o incentivo ao elo público-privado no âmbito das licitações públicas, com o objetivo de encontrar as soluções inovadoras que melhor atendam os interesses públicos, sejam eles primários ou secundários¹³, considerando os estudos, ideias, projetos e tecnologias criados ou aperfeiçoados pelo setor privado, possui fundamento constitucional.

Já no Direito europeu, segundo o número 22 do artigo 2º da Diretiva 2014/24/EU, define-se inovação como:

A implementação de um produto, serviço ou processo novo ou significativamente melhorado, incluindo mas não limitado aos processos de produção ou construção, um

¹¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MARÇAL, Thaís (coord.) - Estudos sobre a Lei 14.133/2021: nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: JusPodivm, 2021. p. 33.

¹² NOVELINO, Marcelo. Curso de direito constitucional - 12. ed. rev., ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2017, pág. 869.

¹³ A noção de interesse público pode ser dividida como interesse público primário e interesse público secundário. O primeiro é o verdadeiro interesse a que se destina a Administração Pública, pois este alcança o interesse da coletividade como um todo e possui supremacia sobre o particular. Já o segundo visa o interesse patrimonial do Estado; este interesse explica, por exemplo, o longo prazo do Estado para o pagamento dos precatórios (art. 100, CF/88) uma vez que ele (Estado) está defendendo seu próprio interesse. In: ANDRADE, Flávia Cristina Moura de, *Direito Administrativo*. 04 ed. rev. e atual - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009 (Elementos do Direito, v. 2).

novos métodos de comercialização, ou um novo método organizacional nas práticas empresariais, na organização do local de trabalho ou nas relações externas, nomeadamente com o objetivo de ajudar a resolver os desafios sociais ou de apoiar a Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo;¹⁴

Ainda de acordo com a norma europeia, é possível que o Poder Público fixe condições especiais de natureza económica, em matéria de **inovação**, na execução de um contrato, desde que elas estejam relacionadas com o objeto do ajuste. Nesse sentido o seu artigo 70º.

Nessa toada, como não poderia deixar de ser, a Lei n.º 14.133/2021 contemplou a **promoção à inovação** em seu teor. Dentre os objetivos do processo licitatório estabelecidos pelo art. 11 da Nova Lei de Licitações e Contratos, está o de “incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável” (inciso IV).

Ao discorrer sobre a “**Teoria da Função Regulatória da Licitação**”, o Professor Rafael de Oliveira, citando Fábio Nusdeo, afirma que o “desenvolvimento nacional” estabelecido como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil no art. 3º, II, da CF/88, não está restrito, somente, ao seu crescimento económico.¹⁵

Portanto, o “direito ao desenvolvimento” comporta a conjugação de diversos outros fatos que materializam liberdades substanciais como, por exemplo, o aumento da qualidade de vida dos cidadãos, o incremento da liberdade política e, para os fins deste estudo, a **promoção da inovação tecnológica**.¹⁶

Segundo Gustavo Alencar¹⁷, autores costumam se referir a essa aptidão da contratação pública de realizar políticas públicas gerais como “função instrumental da contratação pública”¹⁸, “contratação pública estratégica”¹⁹ ou, ainda, “contratação pública sustentável”²⁰, sendo este último possivelmente o mais difundido entre os autores brasileiros.

¹⁴ UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2014/24/UE, de 26 de fevereiro de 2014. Relativa à contratação pública e que revoga a Diretiva 2004/18/CE. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A02014L0024-20220101>. Acesso em: 03 jan. 2022.

¹⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende - Licitações e contratos administrativos: teoria e prática. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 308.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ OLIVEIRA, Gustavo Alencar - Critérios de adjudicação como instrumento de implementação de políticas sociais na contratação pública: uma análise comparada da nova lei brasileira a partir do CCP português. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2022. Disponível em: https://run.unl.pt/bitstream/10362/159461/1/AlencarOliveira_2023.pdf. Acesso em: 14 jul. 2025.

¹⁸ RODRIGUES, Nuno Cunha - A Contratação Pública como Instrumento de Política Económica. Reimp. Tese de Doutoramento. Coimbra: Almedina, 2015, p. 17.

¹⁹ GONÇALVES, Pedro Costa - Direito dos Contratos Públicos. 3ª ed. Vol. I. Coimbra: Almedina, 2018, p. 337.

²⁰ ESTORNINHO, Maria João - Curso de Direito dos Contratos Públicos. Coimbra: Almedina, 2012.

O **desenvolvimento da inovação** é, sem dúvidas, uma das finalidades públicas consagradas constitucionalmente que deve ser alcançado pelas contratações públicas brasileiras, sendo uma política setorial beneficiada pelo poder de compra estatal. É uma **finalidade extraeconômica** que deve ser atingida por meio dessa **função atípica** das licitações públicas (função regulatória).

Nesse contexto foi criado o diálogo competitivo, modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender as suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos (art. 6º, inciso XLII, da Lei n.º 14.133/2021).

Além da contratação de obras, serviços e compras, a nova modalidade licitatória pode ser adotada na concessão de serviços públicos e na contratação de parcerias público-privadas, conforme modificações promovidas pela nova Lei de Licitações e Contratos nas leis n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e n.º 11.079, de 31 de dezembro de 2004 (arts. 2º e 10, respectivamente).

O diálogo competitivo brasileiro teve como inspiração o “diálogo concorrencial” delineado pela União Europeia por meio da Diretiva 2004/18/CE, de 31 de março de 2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, revogada posteriormente pela Diretiva 2014/24/UE, de 26 de fevereiro de 2014, a qual estabelece as regras aplicáveis aos procedimentos de contratações públicas daquele bloco econômico. Mas também “encontra respaldo no Regulamento de Aquisições Federais estadunidense (*Federal Acquisition Regulation* — FAR)”²¹, conforme lembra o professor Dr. Henrique Savonitti²².

Assevera o citado doutrinador que o diálogo competitivo, antes mesmo da previsão normativa prescrita pelo art. 29 da revogada Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho n.º 18, de 31 de março de 2004, já encontrava referência no “Livro Verde — Os contratos públicos na União Europeia: pistas de reflexão para o futuro”, de 27 de novembro de 1996,

²¹ ESTADOS UNIDOS. Federal Acquisition Regulation (FAR): Subpartes 15.0, 15.1, 15.2 e 52.215, entre outras. Disponível em: <https://www.acquisition.gov/far>. Acesso em: 03 jan. 2023.

²² MIRANDA, Henrique Savonitti - Licitações e contratos administrativos [livro eletrônico]. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

posteriormente reafirmada no “Livro Verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões”, de 30 de abril de 2004²³.

O diálogo concorrencial também está previsto na Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE.

Segundo o artigo 26º, número 4, alínea “a”, da Diretiva 2014/24/EU, os Estados-Membros devem prever a possibilidade de as autoridades adjudicantes utilizarem um procedimento concorrencial com negociação ou um **diálogo concorrencial** nas seguintes situações:

- a) No que diz respeito às obras, fornecimentos ou serviços que preencham um ou mais dos seguintes critérios:
 - i) as necessidades da autoridade adjudicante não podem ser satisfeitas sem a adaptação de soluções facilmente disponíveis,
 - ii) os produtos ou serviços incluem a conceção ou soluções inovadoras,
 - iii) o contrato não pode ser adjudicado sem negociações prévias devido a circunstâncias específicas relacionadas com a natureza, a complexidade ou a montagem jurídica e financeira ou devido aos riscos a elas associadas,
 - iv) as especificações técnicas não podem ser definidas com precisão suficiente pela autoridade adjudicante por referência a uma norma, homologação técnica europeia, especificações técnicas comuns ou referência técnica, na aceção dos pontos 2 a 5 do Anexo VII;²⁴

As hipóteses acima são semelhantes às aquelas previstas no artigo 32 da Lei n.º 14.133/2021, senão vejamos:

Art. 32. A modalidade diálogo competitivo é restrita a contratações em que a Administração:

I - vise a contratar objeto que envolva as seguintes condições:

- a) inovação tecnológica ou técnica;

²³ *Ibidem*

²⁴ UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2014/24/UE, de 26 de fevereiro de 2014. Relativa à contratação pública e que revoga a Diretiva 2004/18/CE. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A02014L0024-20220101>. Acesso em: 03 jan. 2022. 2022.0101&lang1=PT&from=EN&lang3=choose&lang2=choose&_csrf=86e49e97-47a4-4f66-aa04-077e3fae69f7. Acesso em 03 jan. 2022.

b) impossibilidade de o órgão ou entidade ter sua necessidade satisfeita sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado; e

c) impossibilidade de as especificações técnicas serem definidas com precisão suficiente pela Administração;

II - verifique a necessidade de definir e identificar os meios e as alternativas que possam satisfazer suas necessidades, com destaque para os seguintes aspectos:

a) a solução técnica mais adequada;

b) os requisitos técnicos aptos a concretizar a solução já definida;

c) a estrutura jurídica ou financeira do contrato;²⁵

Percebe-se, portanto, que sendo o objeto licitatório ausente de qualquer complexidade, peculiaridade, **inovação** ou adaptação, com várias empresas do mercado oferecendo soluções semelhantes que atendem satisfatoriamente à demanda pública, não haverá razão lógica nem fundamento legal para se utilizar o diálogo competitivo. É o caso, por exemplo, dos bens e serviços comuns, que são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado (inciso XIII do art. 6º da Lei n.º 14.133/2021).

O diálogo competitivo é um procedimento derogatório do rito procedimental comum das licitações, no qual a definição das características da futura avença deve ser realizada antes da convocação para a apresentação de propostas. Aqui, antes da definição das características do objeto do futuro contrato há um **diálogo técnico** entre a Administração e os interessados, o que justifica sua utilização em situações bastantes específicas.²⁶

Durante o diálogo público-privado a solução para atender à necessidade administrativa será concebida, considerando aspectos técnicos, jurídicos, financeiros e, inclusive, de conveniência e oportunidade. Serão discutidas as melhores práticas, técnicas e metodologias disponíveis no mercado.

Para Marçal Justen Filho, o diálogo competitivo reflete uma tendência política e econômica de **cooperação** no relacionamento entre Administração e particular. Isso porque "a

²⁵ BRASIL. Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 07 nov. 2022.

²⁶ UBAUD-BERGERON, Marion - Droit des contrats administratifs. Paris: Lexis Nexis, 2015. pp. 253-4, *apud* Miranda, Henrique Savonitti. Licitações e contratos administrativos [livro eletrônico] / Henrique Savonitti Miranda. — 1. ed. — São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

insuficiência dos recursos estatais exige a cooperação entre Estado e setor privado".²⁷ O autor ainda ressalta o seguinte:

A dimensão inovadora do diálogo competitivo exige o afastamento dos padrões hermenêuticos aplicáveis às modalidades licitatórias comuns e conhecidas. É indispensável tomar em vista que o diálogo competitivo exige um nível de flexibilidade muito intenso, compatível com a dimensão cooperativa do procedimento.²⁸

Segundo Henrique Savonitti, as hipóteses do inciso I do art. 32 da Lei n.º 14.133/2021 tratam de situações que requerem, cumulativamente, a presença de três requisitos: a) inovação (técnica ou tecnológica); b) inventividade (em razão da necessidade de adaptação de outras soluções disponíveis no mercado); e c) alta complexidade (dada a impossibilidade de definição precisa das especificações técnicas pela Administração).²⁹

Vale destacar que as hipóteses para adoção do diálogo competitivo são taxativas, não cabendo ao gestor público ampliar indevidamente a interpretação que deve ser feita dos dispositivos legais. Portanto, pode-se afirmar que a nova modalidade licitatória tem “caráter excepcional e residual”³⁰.

Sobre a excepcionalidade dessa modalidade licitatória, Savonitti, em entrevista sobre as licitações na Itália, asseverou:

É importante salientar que, conforme afirmamos, o diálogo competitivo apresenta-se como procedimento especial de contratação, aplicável, tão somente a situações muito específicas. Na Itália, por exemplo, de 2012 a 2016, foram publicados cerca de 48 (quarenta e oito) editais prevendo a utilização dessa modalidade licitatória, o que acarretou inúmeras críticas no sentido de que, na grande maioria dos casos, não estariam presentes os requisitos de “grande complexidade e inventividade” que justificariam a adoção da medida. Três bons exemplos de utilização correta do procedimento, nesse período, seriam as licitações para a implementação de um sistema de cirurgia robótica no Hospital de Pescara, as obras visando o aumento da eficiência energética e melhorias no sistema de manutenção do serviço de iluminação pública na região da Ligúria e a contratação de serviços de pesquisa e desenvolvimento visando à caracterização da biodisponibilidade, eficácia e eventual toxicidade de moléculas veiculadas por meio do sistema “Drug Delivery” em nível oftalmológico.³¹

²⁷ JUSTEN FILHO, Marçal - Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 455.

²⁸ *Ibidem*

²⁹ MIRANDA, Henrique Savonitti - Licitações e contratos administrativos [livro eletrônico] / Henrique Savonitti Miranda. — 1. ed. — São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

³⁰ *Ibidem*

³¹ MIRANDA, Henrique Savonitti - Entrevista sobre as licitações na Itália com o professor Henrique Savonitti Miranda. In: Escola Nacional de Administração Pública — ENAP. Brasília, 9 nov. 2017. Disponível em: <https://comunidades.enap.gov.br/mod/forum/discuss.php?d=67>. Acesso em 18 jan. 2023.

No diálogo competitivo brasileiro, a “Administração apresentará, por ocasião da divulgação do edital em sítio eletrônico oficial, suas necessidades e as exigências já definidas e estabelecerá prazo mínimo de 25 (vinte e cinco) dias úteis para manifestação de interesse na participação da licitação” (inciso I do § 1º do art. 32 da Lei n.º 14.133/2021). No diálogo concorrencial europeu, de forma semelhante:

as autoridades adjudicantes dão a conhecer as suas necessidades e os seus requisitos no anúncio de concurso, definindo-os no próprio anúncio e/ou na memória descritiva. Simultaneamente, e na mesma documentação, indicam e definem os critérios de adjudicação escolhidos e estabelecem um calendário indicativo.³²

O prazo mínimo de recepção dos pedidos de participação é de 30 dias a contar da data de envio do anúncio de concurso (números 1 e 2 do artigo 30º da Diretiva 2014/24/EU).

Uma **diferença** importante entre as modalidades licitatórias brasileira e europeia está na pré-seleção dos operadores econômicos que participarão do diálogo. Enquanto no procedimento brasileiro serão admitidos todos os interessados que preencherem os requisitos objetivos estabelecidos no edital, no diálogo europeu o Poder Público poderá convidar livremente quantos e quais participantes desejar, após a avaliação e seleção qualitativa das informações prestadas por eles. Nesse sentido o art. 32, incisos II, VI e VIII da Lei n.º 14.133/2021, e art. 30.º, números 1 e 3 da Diretiva 2014/24/EU.

Ao comentar essa distinção de tratamento, Savonitti opina da seguinte maneira:

Assim, de modo diverso ao que ocorre em âmbito eurounitário, no qual o Poder Público possui a prerrogativa de escolher discricionariamente quantos e quais licitantes participarão do diálogo, o novo Estatuto brasileiro prevê a obrigatoriedade de admissão de todos os interessados que preencham as exigências editalícias, situação que, se de um lado prestigia a observância dos princípios de favor *participationis* (ou competitividade) e da isonomia entre os licitantes, de outro pode vir a ampliar sensivelmente o prazo de conclusão do procedimento, bem como as possibilidades de contencioso, contrariando o interesse público.³³

Sobre o tema, Marçal Justen Filho afirma:

O modelo adotado no Brasil contempla a existência de dois editais num mesmo procedimento licitatório. O edital correspondente à primeira etapa não se subordina, de modo exaustivo, às normas estabelecidas a propósito do tema. Quanto a essa

³² UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2014/24/UE, de 26 de fevereiro de 2014. Relativa à contratação pública e que revoga a Diretiva 2004/18/CE. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A02014L0024-20220101>. Acesso em: 03 jan.

³³ MIRANDA, Henrique Savonitti - Licitações e contratos administrativos [livro eletrônico] / Henrique Savonitti Miranda. — 1. ed. — São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

questão, admite-se a preservação de uma margem relevante de discricionariedade da comissão de contratação.³⁴

O respeito aos princípios da igualdade, impessoalidade e competitividade é exigido durante todo o transcorrer da licitação, no Brasil e na Europa. É o que se extrai do art. 32, § 1º, incisos III e IV, da Lei n.º 14.133/2021, e do art. 30.º, número 3, da Diretiva 2014/24/EU.

Já o inciso IV do art. 32 da Lei n.º 14.133/2021 tem a nítida intenção de criar um ambiente seguro no qual os licitantes possam apresentar todas as informações, dados, conhecimentos e tecnologias que melhor atendam o interesse público, sem que haja possibilidade de apropriação indevida das ideias por parte dos seus concorrentes. Esses dispositivos consagram a proteção ao **segredo de empresa**, cujo incentivo pode garantir segurança jurídica às empresas que investem em inovação e criatividade no Brasil, valorizando a competitividade.

Elisabeth Kasznar Fekete destaca a importância do segredo de empresa na promoção da inovação, criatividade e no reinvestimento na geração de tecnologias, em benefício do interesse público:

Ressalto que, na economia contemporânea, o segredo empresarial continua tendo grande valia, atendendo tanto ao interesse público de propulsionar a inovação, a criatividade e o reinvestimento na geração de tecnologias, em ambiente de lealdade empresarial concorrencial, quanto o interesse privado da proteção das informações confidenciais, com base na boa-fé, nos princípios gerais do Direito e nas práticas que evitam o enriquecimento ilícito.³⁵

Pela leitura dos dispositivos normativos, percebe-se que o diálogo é, geralmente, estabelecido entre a Administração Pública e cada um dos licitantes e não entre os diversos participantes.

Conforme ressalva Graziella de Oliveira Tannus Zarro, em nome do princípio da transparência, o sigilo deve ocorrer somente durante a fase de negociação:

Ressalta-se que esse sigilo ocorre somente durante a fase de negociação, pois quando da declaração de conclusão do diálogo competitivo, haverá o registro de todas as gravações ocorridas com os candidatos introduzidas dentro do processo licitatório. Esta premissa acontece tanto no diálogo concorrencial, quanto na legislação brasileira, sendo uma forma dos legisladores resguardarem a transparência do procedimento,

³⁴ JUSTEN FILHO, Marçal - Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

³⁵ FEKETE, Elisabeth Kasznar. Segredo de empresa. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Comercial. Fábio Ulhoa Coelho, Marcus Elidius Michelli de Almeida (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/248/edicao-1/segredo-de-empresa>. Acesso em: 19 jan. 2023.

garantindo o acesso às informações, a publicidade na fase do diálogo e ainda a prevalência da concorrência entre os candidatos.³⁶

Segundo Guilherme Reisdorfer, "os dados sigilosos não aproveitados permanecerão resguardados, mas aqueles imprescindíveis para a realização da licitação e a confirmação da adequação da escolha da Administração deverão ser devidamente publicizados".³⁷

Na prática, entretanto, em meio a um cenário no qual vários agentes públicos participam das reuniões, inclusive com a possibilidade de serem assessorados tecnicamente por terceiros, é difícil imaginar que exista uma invulnerabilidade absoluta dos segredos de empresa eventualmente divulgados pelos agentes do mercado, o que pode reduzir a disposição de empresas a participarem da licitação.

Fazendo referência a artigo produzido por Mieke Hoezen e Jan-Bertram Hillig, André Luiz Nakamura critica o sigilo de informações determinado pelo inciso IV do art. 32:

O princípio da publicidade também pode ser lesado pelo procedimento do diálogo competitivo. O impedimento à divulgação de informações a outros licitantes das soluções propostas por um licitante sem o seu consentimento é extremamente prejudicial ao interesse público de obtenção da melhor proposta. Tal restrição impede que os demais licitantes possam, a partir do que já foi apresentado pelos demais, melhorar a proposta e proporcionar a melhor solução ao interesse público. Na prática, o Estado contratante será obrigado a aceitar uma das soluções oferecidas (com pequenos ajustes) ao invés de poder comparar e avaliar as diferentes propostas sob a análise crítica dos demais participantes do diálogo. Se todos pudessem conhecer os que os demais apresentaram, seria possível a obtenção de uma solução combinada, com a contribuição técnica de todos os participantes que teria o potencial de ser a melhor solução. Ademais, essa informação "secreta", pode ser um fomento à corrupção de agentes públicos.³⁸

Nesse ponto, é importante observar o que alegaram os referidos autores europeus:

The principle of equality of treatment (which is closely related to the requirement of a fair competition), combined with the principle of transparency drive the contracting authority to provide all contenders with the same information. However, the clause concerning the guarding of intellectual property rights means that the contracting authority cannot provide all information to all contenders. Trepte (2007: para 7.84) criticizes the principle of non-disclosure and attributes its inclusion into the Directive to 'intense industry lobbying.' He considers the non-disclosure principle as a limitation of the CD procedure because the contracting authority is prevented from disclosing the solution of one candidate to the other candidates. This, according to Trepte (2007: para 7.84), "means that the agent will be obliged, in effect, to accept

³⁶ ZARRO, Graziella de Oliveira Tannus - Um comparativo entre o diálogo concorrencial no direito português e o diálogo competitivo na nova lei de licitação pública brasileira. Volume 1. Dissertação no âmbito do Mestrado de Ciências Jurídico-Forenses apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Janeiro de 2022.

³⁷ REISDORFER, Guilherme F. Dias - Diálogo competitivo: o regime da Lei 14.133/21 e sua aplicação às licitações de contratos de concessão e parcerias público-privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

³⁸ NAKAMURA, André - Estudos Sobre A Lei 14.133/2021 - Nova Lei De Licitações E Contratos Administrativos / coordenadores Rafael Carvalho Rezende Oliveira e Thaís Marçal - São Paulo: Editora JusPodivm, 2021, p. 70-71

one of the solutions offered (with minor tweaking) rather than being able to compare and evaluate the different proposals with a view to coming up with a combined solution (for which all participants could tender) which meets his original wish list.”³⁹

Iniciada a fase do diálogo público-privado propriamente dita, esta terá prosseguimento até que a Administração identifique e defina os meios e soluções que melhor possam satisfazer as suas necessidades. O diálogo pode desenrolar-se em fases sucessivas, de modo a reduzir o número de soluções a debater durante sua fase. É o que dispõem o art. 32, § 1º, incisos V e VII, da Lei n.º 14.133/2021, e o art. 30.º, números 3, 4 e 5, da Diretiva 2014/24/EU.

Encerrado o diálogo entre as partes, dá-se início à fase competitiva “com a divulgação de edital contendo a especificação da solução que atenda às suas necessidades e os critérios objetivos a serem utilizados para seleção da proposta mais vantajosa”. Ademais, “essas propostas devem incluir todos os elementos exigidos e necessários à execução do projeto”.

Ressalte-se que a Administração Pública poderá solicitar esclarecimentos ou ajustes às propostas apresentadas, com o fim de serem “clarificadas, precisadas e otimizadas”, desde que não impliquem “discriminação nem distorçam a concorrência entre as propostas”. Nessa direção os dispositivos abaixo transcritos:

Lei n.º 14.133/2021

Art. 32 [...] § 1º Na modalidade diálogo competitivo, serão observadas as seguintes disposições:

VIII - a Administração deverá, ao declarar que o diálogo foi concluído, juntar aos autos do processo licitatório os registros e as gravações da fase de diálogo, **iniciar a fase competitiva com a divulgação de edital** contendo a especificação da solução que atenda às suas **necessidades e os critérios objetivos** a serem utilizados para **seleção da proposta** mais vantajosa e abrir prazo, não inferior a 60 (sessenta) dias úteis, para todos os licitantes pré-selecionados na forma do inciso II deste parágrafo apresentarem suas propostas, que **deverão conter os elementos necessários para a realização do projeto**;

IX - a Administração poderá solicitar **esclarecimentos ou ajustes** às propostas apresentadas, desde que não impliquem discriminação nem distorçam a concorrência entre as propostas;⁴⁰ **(grifos nossos)**

Diretiva 2014/24/EU

³⁹ Cf. HOEZEN, Mieke; HILLIG, Jan-Bertram - The Competitive Dialogue Procedure: Advantages, Disadvantages, and its Implementation into English and Dutch Law. In: Proceedings COBRA RICS Construction and Building Research Conference. 2008. p. 09. Disponível em: <https://www.irbnet.de/daten/iconda/CIB14508.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

⁴⁰ BRASIL. Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 07 nov. 2022.

Artigo 30.º

6. Depois de declararem encerrado o diálogo e de informarem do facto os participantes apurados, as **autoridades adjudicantes solicitam a cada um deles que apresente as suas propostas finais** com base na solução ou soluções apresentadas e especificadas durante o diálogo. **Essas propostas devem incluir todos os elementos exigidos e necessários à execução do projeto.**

A pedido das autoridades adjudicantes, essas propostas podem ser **clarificadas, precisadas e otimizadas**. Todavia, estas especificações, clarificações, ajustamentos ou informações complementares não podem alterar elementos fundamentais da proposta ou do concurso público, incluindo as necessidades e os requisitos estabelecidos no anúncio de concurso ou na memória descritiva, quando as variações relativamente a estes aspetos, necessidades e requisitos sejam suscetíveis **de distorcer a concorrência ou de ter um efeito discriminatório**.⁴¹ (grifos nossos)

Em artigo, ao referenciar o Guia de Diálogo Competitivo produzido pelo *The Office of Government Commerce* (OGC) do Reino Unido, Andre Martins Bogossian apresenta exemplos trazidos pela doutrina de situações aplicáveis a complementação/clarificação, como o detalhamento do design do projeto, a finalização dos documentos contratuais, a efetuação de *due diligence* pelos financiadores (casos de *Private Finance Initiative* (PFI), especialmente) e a consulta aos representantes setoriais dos trabalhadores.⁴²

Por fim, o órgão ou entidade públicos analisarão as propostas e definirão a vencedora, “assegurada a contratação mais vantajosa como resultado” (art. 32, § 1º, inciso X, da Lei n.º 14.133/2021).

No caso do Direito europeu, “os contratos são adjudicados exclusivamente com base no critério da proposta economicamente mais vantajosa tendo em conta a melhor **relação qualidade/preço** nos termos do artigo 67º, n.º 2” (artigo 30º, número 1, da Diretiva 2014/24/EU).

Por fim, a Diretiva europeia ainda prevê uma possível fase de negociações entre a Administração e o proponente que tenha apresentado a melhor oferta, com o objetivo de “confirmar os compromissos financeiros ou outros termos nela constantes”. Obviamente, as negociações não podem infringir a igualdade entre as concorrentes nem implicar direcionamento. Assim determina o número 7 do artigo 30º da Diretiva 2014/24/EU:

⁴¹ UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2014/24/UE, de 26 de fevereiro de 2014. Relativa à contratação pública e que revoga a Diretiva 2004/18/CE. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A02014L0024-20220101>. Acesso em: 03 jan.

⁴² BOGOSSIAN, André Martins - O diálogo concorrencial. 2010. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/o-dialogo-concorrencial/#_ftn50. Acesso em: 13 jan. 2023.

7. [...]

A pedido da autoridade adjudicante, podem ser conduzidas negociações com o proponente identificado como tendo apresentado a proposta com a melhor relação qualidade/preço nos termos do artigo 67.o, para confirmar os compromissos financeiros ou outros termos nela constantes, finalizando os termos do contrato, desde que tal não resulte numa alteração material de aspetos essenciais da proposta ou do contrato público, incluindo as necessidades e requisitos definidos no anúncio de concurso ou na memória descritiva, e não sejam suscetíveis de distorcer a concorrência ou dar azo a discriminações.⁴³

A legislação brasileira, de **modo diferente** à europeia, define a composição da comissão de contratação no diálogo competitivo, que deve ser “composta de pelo menos 3 (três) servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração, admitida a contratação de profissionais para assessoramento técnico da comissão (art. 32, § 1º, inciso XI, da Lei n.º 14.133/2021). Esse dispositivo é repetido no art. 6º do Decreto n.º 11.246, de 27 de outubro de 2022, que regulamenta o § 3º do art. 8º da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Frise-se que estes profissionais técnicos deverão assinar termo de confidencialidade e abster-se-ão de atividades que possam configurar conflito de interesses, conforme determina o § 2º do referido artigo 32.

Em contrapartida, diante do silêncio da Diretiva 2014/24/UE, cabe a cada Estado-Membro da União Europeia dispor sobre os profissionais que conduzirão os seus diálogos concorrenciais.

Uma prerrogativa importante contida na norma europeia é aquela do número 8 do artigo 30º, a qual possibilita à Administração Pública prever prêmios ou pagamentos aos participantes do diálogo concorrencial. Tal dispositivo não tem semelhante na Lei de Licitações e Contratos brasileira de maneira expressa.

Contudo, diante do incentivo à ampliação da concorrência entre licitantes que a regra proporciona, visando obter a melhor solução para a demanda pública, com fundamento nos

⁴³ UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2014/24/UE, de 26 de fevereiro de 2014. Relativa à contratação pública e que revoga a Diretiva 2004/18/CE. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A02014L0024-20220101>. Acesso em: 03 jan.

princípios da eficiência, do interesse público, da igualdade, da eficácia, competitividade e da economicidade, entende-se ser possível que o órgão ou entidade públicos brasileiros prevejam em seus editais dispositivo de conteúdo idêntico ao da norma europeia.

Em **Portugal**, por exemplo, o Código de Contratos Públicos estipula, em seu artigo 206º, o seguinte:

1 - Para além dos elementos previstos no n.º 1 do artigo 164.º, o programa do procedimento de diálogo concorrencial deve ainda indicar o montante da eventual remuneração, ou o critério do respetivo cálculo, a atribuir aos candidatos qualificados para participar no diálogo que apresentem soluções que sejam admitidas.⁴⁴

É importante pontuar que não há previsão normativa de prazos mínimos ou máximos para o encerramento do procedimento de diálogo competitivo/concorrencial. Assim, a duração da licitação dependerá da complexidade, do número de participantes e da boa gestão do processo administrativo por parte da entidade pública contratante.

No Brasil, por meio da Portaria n.º 4.951, de 29 de abril de 2021, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, foi criada a Comissão Especial para condução do primeiro diálogo competitivo no âmbito federal, que visará a contratação de solução para o desenvolvimento de medidas sustentáveis à eficiência energética dos prédios situados na Esplanada dos Ministérios. Parece-nos, portanto, que há uma vontade inicial da Administração em contar com a *expertise* do mercado em suas contratações.

A adoção do diálogo competitivo tem sido muito tímida até agora, indicando que os entes públicos brasileiros estão mais em fase de experimentação, capacitação e desenho procedural do que de efetivação de contratados.

À luz do exposto, é possível constatar a nítida influência do modelo europeu de diálogo concorrencial na conformação da nova modalidade licitatória brasileira do diálogo competitivo.

Diante das conhecidas peculiaridades do sistema brasileiro — como a acentuada burocracia, o *déficit* de servidores nos órgãos públicos e a carência de preparo e especialização da mão de obra responsável pelas licitações e contratos —, cabe questionar se a inovação trazida pela Lei n.º 14.133/2021 logrará alcançar seu objetivo de reduzir a **assimetria de informações**

⁴⁴ PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro. Aprova o Código dos Contratos Públicos. Diário da República Eletrónico, Lisboa, n.º 20, série I, 29 jan. 2008. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2008-34455475>. Acesso em: 23 maio 2025.

entre os setores público e privado, promovendo a formulação de soluções inovadoras capazes de atender, de forma eficaz e eficiente, às demandas da sociedade.

3. Um panorama sobre o diálogo competitivo na União Europeia e Reino Unido: enfoque na experiência portuguesa

3.1. Aplicação prática

Os autores nórdicos Haugbølle, K., Pihl, D. e Gottlieb, S. C., citando Christopher Bovis, afirmam que a aquisição pública desempenha um papel significativo na totalidade das contratações de bens, serviços e obras na Europa, sendo alvo de crescente regulamentação europeia e internacional desde a década de 1960. Alegam que a base da regulamentação europeia para a aquisição pública reside na aspiração de criar um mercado único livre.⁴⁵

A expectativa subjacente, segundo os autores, é que a regulamentação nessa área possa resultar em economias substanciais por meio de três principais efeitos: 1) impacto direto no comércio devido a preços mais acessíveis; 2) estímulo à competição ao aprimorar a competitividade das empresas; e 3) reorganização empresarial em resposta a alterações na estrutura do mercado.⁴⁶

Nos últimos anos, a promoção da **inovação** por meio da regulamentação das aquisições públicas passou a ocupar posição de destaque nas agendas institucionais da União Europeia.

A Estratégia Europa 2020 estabeleceu como uma de suas metas principais o investimento de 3% do PIB da UE em pesquisa e desenvolvimento (P&D), reconhecendo a **contratação pública** como um instrumento estratégico para impulsionar a inovação. Nesse contexto, a contratação pública passou a ser utilizada não apenas como um meio de adquirir bens e serviços, mas também como uma ferramenta para estimular o desenvolvimento de soluções inovadoras que atendam às necessidades públicas.⁴⁷

⁴⁵ Haugbølle, K.a, Pihl, D.a & Gottlieb, S. C.a. - Competitive dialogue: Driving innovation through procurement?. *Procedia Economics and Finance*. Volume 21, 2015, Pages 555-562. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212567115002129>. Acesso em 10 out. 2023.

⁴⁶ *Ibidem*

⁴⁷ COMISSÃO EUROPEIA. *Estratégia Europa 2020: uma estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2010. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52010DC2020>. Acesso em: 25 maio 2025.

Além disso, a Comissão Europeia desenvolveu orientações específicas para promover a contratação pública de inovação, incentivando as entidades públicas a adotarem práticas que favoreçam a inovação, como os contratos pré-comerciais e as parcerias para a inovação. Essas orientações visam facilitar o diálogo entre os setores público e privado durante a fase de definição das soluções a serem contratadas, superando as limitações dos procedimentos tradicionais que não contemplam essa interação direta.⁴⁸

Embora o atual regime jurídico europeu em matéria de contratações públicas preveja instrumentos voltados ao estímulo à inovação, de modo geral, os procedimentos tradicionalmente adotados não contemplam a possibilidade de diálogo direto entre os entes privados e os órgãos contratantes durante a fase de definição da solução a ser contratada.

Contudo, nos casos em que a contratação envolva elevada complexidade técnica ou jurídica, o ordenamento europeu prevê, de forma excepcional, a possibilidade de utilização do procedimento de **diálogo concorrencial**, permitindo interação estruturada entre Administração e concorrentes.

Como já comentado, mesmo antes da edição da Diretiva de 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, a União Europeia já havia se manifestado, no Livro Verde⁴⁹, sobre a necessidade de uma maior interação público-privada nas contratações públicas de soluções complexas:

No Livro Verde (COM 583 Final), em 1996, já era retratada a necessidade de flexibilização e admissão de maior diálogo entre a Administração Pública e a iniciativa privada. É crível ilustrar tal entendimento a partir da análise do tópico que discutia a fase antecedente ao lançamento do concurso e a complexidade dos projetos envolvidos nas redes transeuropeias. Nesse ponto específico, é de se destacar o reconhecimento por parte da comissão de que a **inovação** das soluções para determinados casos complexos podia necessitar um maior diálogo técnico em fase antecedente à publicação do processo licitatório entre os adjudicantes e os adjudicados.

(...) Ocorre que o diálogo competitivo e outras modificações tidas como relevantes no cenário dos contratos públicos europeus, tendo em vista o caráter meramente reflexivo do Livro Verde e a natureza apenas propositiva da comissão, foram regulamentadas, de fato, na Diretiva de 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do conselho.⁵⁰

⁴⁸ *Ibidem*

⁴⁹ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Livro Verde. Os contratos públicos na União Europeia: pistas de reflexão para o futuro. Bruxelas: [s.n.], 27 de novembro de 1996, p. 36. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0583&from=EN>. Acesso em: 08 out. 2023.

⁵⁰ HAAB, Augusto Schreiner - Uma análise histórica do diálogo competitivo. Consultor Jurídico, 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-abr-08/augusto-haab-analise-historica-dialogo-competitivo#_ftn3. Acesso em: 08 out. 2023.

Com a previsão do diálogo concorrencial na Diretiva 2004/18/CE, os Estados-membros estabeleceram em suas legislações locais a referida modalidade licitatória, a exemplo de Portugal no Código dos Contratos Públicos de 2008 (Decreto-Lei n.º 18/2008), da Alemanha no Ato Contra as Restrições da Concorrência (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*) e do Reino Unido, por meio do Regulamento de Contratos Públicos de 2006 (*The Public Contracts Regulation*), considerando-se as respectivas peculiaridades culturais, sociais e jurídicas.⁵¹

Segundo André Martins Bogossian, a introdução do diálogo concorrencial na Diretiva em questão enfrentou o desafio de estabelecer normas abrangentes para todos os Estados-Membros, visando aprimorar os procedimentos de adjudicação de contratos públicos. O objetivo era atender às necessidades das administrações nacionais e promover uma maior integração no mercado europeu.⁵²

Afirma o autor que a instituição do diálogo concorrencial constituiu uma resposta à inadequação — ou, mais precisamente, à ineficiência — dos instrumentos previstos nas legislações anteriores para a celebração de contratos de elevada complexidade. Trata-se de hipóteses em que a autoridade adjudicante se vê impossibilitada de definir previamente, antes da publicação do edital, os meios técnicos, financeiros ou jurídicos mais apropriados para satisfazer suas necessidades, inclusive quanto à escolha da modalidade de contratação a ser adotada.⁵³

O considerando 31 da Diretiva 2004/18/CE já exemplificava situações nas quais o diálogo concorrencial poderia ser utilizado:

As entidades adjudicantes que realizam projectos particularmente complexos podem, sem que tal seja imputável a carências da sua parte, estar na impossibilidade objectiva de especificar os meios aptos a satisfazer as suas necessidades ou de avaliar o que o mercado pode oferecer em termos de soluções técnicas e/ou soluções financeiras/jurídicas. Tal pode, nomeadamente, verificar-se no caso da realização de projectos de infra-estruturas de transportes integrados em larga escala, grandes redes informáticas ou projectos que obriguem a financiamentos complexos e estruturados, cuja montagem financeira e jurídica não possa ser determinada antecipadamente. Na medida em que o recurso a concursos públicos ou limitados não permitiria a atribuição de tais contratos, convém prever um processo flexível que salvaguarde simultaneamente a concorrência entre operadores económicos e a necessidade de as entidades adjudicantes debaterem com cada um dos candidatos todos os aspectos do contrato. Todavia, este processo não deve ser utilizado de uma forma que limite ou distorça a concorrência, designadamente através de alterações de elementos

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² BOGOSSIAN, Andre Martins, em Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, v. 26, n. 4, p. 432-448, abr. 2010; e Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIII, n. 74, mar 2010.

⁵³ *Ibidem*.

fundamentais das propostas ou impondo novos elementos substanciais ao proponente seleccionado, ou ainda envolvendo qualquer outro proponente diverso daquele que apresentou a proposta economicamente mais vantajosa.⁵⁴

No âmbito da União Europeia, conforme consta expressamente no documento *Explanatory Note — Competitive Dialogue — Classic Directive*, elaborado pela Comissão Europeia em razão das novidades trazidas pela Diretiva 2004/18/CE, o diálogo competitivo foi concebido para atender a contratações públicas de alta complexidade, nas quais a Administração não possui, previamente, todos os elementos necessários para definir a solução contratual. Nesses casos, incluem-se, notadamente, projetos estruturados sob a forma de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e *Private Finance Initiatives* (PFIs), que envolvem modelos financeiros complexos e exigem partilha de riscos entre o setor público e o privado.⁵⁵

A revogadora Diretiva 2014/24/UE, no mesmo sentido, apresentou o considerando n.º 42, destacando que o diálogo concorrencial tem sido cada vez mais utilizado em contratações de alta exigência técnica, como em projetos **inovadores**, grandes obras de infraestrutura ou contratos com financiamentos estruturados:

É muito importante que as autoridades adjudicantes disponham de maior flexibilidade para escolher um procedimento de contratação que preveja a negociação. A maior utilização desses procedimentos deverá também intensificar o comércio transfronteiras, pois a avaliação demonstrou que os contratos adjudicados através de um procedimento por negociação, com publicação prévia de anúncio, apresentam uma taxa de sucesso particularmente elevada das propostas transfronteiras. Os Estados-Membros deverão poder prever o recurso ao procedimento concorrencial com negociação ou ao diálogo concorrencial nas situações em que um concurso aberto ou limitado sem negociação não seja passível de gerar resultados satisfatórios na ótica da contratação pública. Importa recordar que o recurso ao diálogo concorrencial aumentou significativamente, em termos de valores dos contratos, nos últimos anos. Revelou-se útil nos casos em que as autoridades adjudicantes não conseguem definir as formas de satisfazer as suas necessidades ou avaliar o que o mercado pode oferecer em termos de soluções técnicas, financeiras ou jurídicas. Tal pode, nomeadamente, verificar-se quando se trata de projetos inovadores, da execução de projetos de infraestruturas de transportes integrados em larga escala, de grandes redes informáticas ou de projetos que obriguem a financiamentos complexos e estruturados. Sempre que pertinente, as autoridades adjudicantes deverão ser incentivadas a nomear

⁵⁴ UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004. Relativa à coordenação dos procedimentos de adjudicação dos contratos públicos de obras, de fornecimento e de serviços. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004L0018:20160101:PT:PDF202201>. Acesso em: 10 out. 2023.

⁵⁵ COMISSÃO EUROPEIA. Explanatory note — Competitive dialogue — Classic Directive 2004/18/EC. Brussels: European Commission, Directorate-General for Internal Market and Services, 2005. Disponível em: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/14906/attachments/1/translations/en/renditions/native>. Acesso em: 20 maio 2025.

um chefe de projeto para garantir a boa cooperação entre os operadores económicos e a autoridade adjudicante durante o procedimento de adjudicação.⁵⁶

Apesar de o diálogo concorrencial encontrar-se positivado no ordenamento jurídico português, sua aplicação prática permanece pouco frequente. Parte da doutrina atribui esse insucesso à desconfiança quanto à efetiva **preservação da confidencialidade** durante a fase de negociações. É o que afirma Luiz Fernando Silva Oliveira⁵⁷, ao citar os seguintes trechos de Luciana Souza Santos em artigo intitulado “O diálogo concorrencial”:

Já na Diretiva n.º 2004/18/CE, o diálogo concorrencial se havia também revelado o procedimento pré-contratual mais complexo e particular de entre os previstos, o que, porventura, justificará o facto de não ter sido muito utilizado pelas entidades adjudicantes nacionais, configurando, de certo modo, em Portugal, um insucesso.

[...] a moldura legal do diálogo concorrencial deveria ter sido repensada no momento em que se laborou na alteração do CCP, porquanto, se foi manifesto o fracasso do anterior regime nacional desse procedimento — o escasso número de escritos, em Portugal, sobre a matéria, denota isso mesmo -, mantê-lo, em 2017, revela uma atitude legislativa pouco conscienciosa.⁵⁸

A **confidencialidade** está prevista no item 3 do art. 214º do CCP, na parte que impõe a vinculação ao sigilo na fase de negociações:

As soluções apresentadas ou outras informações que, no todo ou em parte, tenham sido transmitidas com caráter de confidencialidade pelos candidatos durante as sessões da fase de diálogo, só com o consentimento expresso e por escrito dos mesmos é que podem ser divulgadas aos outros candidatos ou a terceiros.⁵⁹

Segundo o referido jurista, “há tendência de desconfiança com o diálogo competitivo enquanto modalidade de licitação, porque o sigilo da fase de diálogos pode — não há certeza, abrir a possibilidade de favorecimentos”.⁶⁰

⁵⁶ UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2014/24/UE, de 26 de fevereiro de 2014. Relativa à contratação pública e que revoga a Diretiva 2004/18/CE. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A02014L0024-20220101>. Acesso em: 03 jan.

⁵⁷ OLIVEIRA, Luiz Fernando Silva - A confidencialidade das propostas no diálogo competitivo: necessidade de ponderação do princípio da publicidade com os princípios da propriedade privada e da livre concorrência para a efetivação do princípio da eficiência. In: ESCOLA PAULISTA DA MAGISTRATURA. Direito Público Contemporâneo. São Paulo: EPM, 2022. p. 207—218. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/ii.5.confidencialidade_das_propostas%20.pdf. Acesso em: 23 maio 2025.

⁵⁸ SANTOS, Luciana Souza. O diálogo concorrencial - In: Comentários ao Código dos Contratos Públicos. I Volume, 4. ed., p. 809-840. Gomes, Carla Amado; Pedro, Ricardo; Caldeira, Tiago Serrão Marco (Coord.). AAFDL. Depósito Legal: 487584/21. Agosto/2021.

⁵⁹ PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro. Aprova o Código dos Contratos Públicos. Diário da República Eletrónico, Lisboa, n.º 20, série I, 29 jan. 2008. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2008-34455475>. Acesso em: 23 maio 2025.

⁶⁰ OLIVEIRA, Luiz Fernando Silva - A confidencialidade das propostas no diálogo competitivo: necessidade de ponderação do princípio da publicidade com os princípios da propriedade privada e da livre concorrência para a efetivação do princípio da eficiência. In: ESCOLA PAULISTA DA MAGISTRATURA. Direito Público

De acordo com Pedro Telles em sua tese de doutorado, da edição da Diretiva 2004/18/CE até outubro 2010, o diálogo concorrencial havia sido utilizado apenas **cinco vezes** em Portugal. Três deles foram licitados por câmaras municipais, um por um hospital e outro por uma empresa pública. Nenhuma entidade adjudicante utilizou o procedimento mais de uma vez.⁶¹ Ainda, segundo o autor:

Dois contratos foram licitados para a implementação de sistemas de aluguel de bicicletas, um para serviços de tecnologia da informação (gestão de fluxos de trabalho e desenvolvimento de rede interna), um para serviços de consultoria e outro para serviços de limpeza hospitalar. Todos esses contratos referem-se a valores relativamente baixos. Enquanto os dois projetos de aluguel de bicicletas não tiveram valor estimado divulgado, os demais foram publicitados com um preço máximo entre 200.000 e 250.000 euros.

Dos cinco procedimentos, quatro foram publicados no site Tenders Electronic Daily. Um dos projetos de aluguel de bicicletas não foi divulgado nessa plataforma, apesar de o artigo 208.º, n.º 12, do Código dos Contratos Públicos determinar a obrigatoriedade de publicação no Jornal Oficial da União Europeia de todos os procedimentos de diálogo competitivo destinados à celebração de contratos de obras públicas, concessões de obras públicas, fornecimento de bens ou prestação de serviços.

Uma possível explicação é que a entidade adjudicante não tivesse certeza se o procedimento resultaria em um contrato de prestação de serviços ou em uma parceria público-privada, e, por isso, considerou que não seria necessário proceder à publicação no Jornal Oficial da União Europeia.

Em setembro de 2010, apenas um dos cinco procedimentos havia sido concluído. Ele foi iniciado em 2007 por um hospital para a contratação de serviços de limpeza. À época, o hospital aplicou diretamente as regras da Diretiva 2004/18, conforme lhe era permitido.

O autor foi informado por duas das entidades adjudicantes que utilizaram o diálogo competitivo de que seus projetos estavam previstos para serem concluídos em outubro de 2010.

Embora os números sejam demasiado reduzidos para permitir uma análise detalhada, merece destaque a ausência de projetos de infraestrutura ou de grande porte na área de tecnologia da informação licitados em Portugal por meio do procedimento de diálogo competitivo.⁶²

Ao realizar pesquisa de campo com advogados atuantes na área de contratações públicas portuguesas, com o fim de entender os motivos pelos quais o diálogo concorrencial ainda não havia logrado êxito no país, o então doutorando chegou a seguinte conclusão:

Contemporâneo. São Paulo: EPM, 2022. p. 207—218. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/ii.5.confidencialidade_das_propostas%20.pdf. Acesso em: 23 maio 2025.

⁶¹ TELLES, Pedro - Competitive dialogue in Portugal and Spain: a comparative study of the implementation of Directive 2004/18/EC in the Iberian Peninsula. 2011. Tese (Doutorado em Direito) — Bangor University, Reino Unido, 2011. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/33566901.pdf>. Acesso em: 23 maio 2025.

⁶² *Ibidem*.

De todos os temas abordados nas entrevistas, os fundamentos para a utilização do diálogo competitivo são, provavelmente, os mais relevantes, uma vez que as opiniões dos entrevistados lançam luz direta sobre as razões pelas quais esse procedimento tem sido raramente utilizado em Portugal. Como visto anteriormente, os **fundamentos legais foram redigidos com o intuito de limitar o uso do procedimento**. A partir dos dados obtidos, observa-se uma tendência clara entre os entrevistados em interpretar essas condições de **forma restritiva**, possivelmente ainda mais restrita do que o previsto na Diretiva 2004/18/CE.

Na visão do autor, esses dois fatores são cruciais para explicar a baixa utilização do diálogo competitivo em Portugal até o momento. Ademais, o fato de especialistas — como os advogados entrevistados — interpretarem restritivamente os fundamentos para o uso do procedimento pode influenciar diretamente as entidades que assessoram (sejam elas públicas ou privadas), ampliando assim os efeitos identificados.

Adicionalmente, é possível que algumas autoridades adjudicantes, ao considerarem o uso do diálogo competitivo, **percebam riscos elevados** — como a possibilidade de **controle judicial** — e, por isso, optem por não utilizá-lo.

Por outro lado, as autoridades que efetivamente utilizaram o procedimento relataram não ter enfrentado qualquer dificuldade para reconhecer que suas situações justificavam a sua adoção.

Por fim, a decisão dos legisladores de excluir a utilização do diálogo competitivo no setor das utilities — ainda que com um alcance mais limitado do que inicialmente previsto — impõe dificuldades adicionais à adoção do procedimento em Portugal. **(grifos nossos)**⁶³

Assim, entendeu-se que o diálogo competitivo não é considerado um sucesso em Portugal por uma série de fatores que, em conjunto, **limitam significativamente** sua aplicação prática. Em primeiro lugar, os fundamentos legais que regulamentam o procedimento foram redigidos com o objetivo de restringir sua utilização, impondo condições estritas para sua adoção. Esse caráter limitador é agravado pelo fato de que os operadores jurídicos, especialmente os advogados entrevistados, tendem a interpretar essas condições de forma ainda mais restritiva do que o previsto na própria Diretiva 2004/18/CE. Essa interpretação conservadora por parte dos especialistas acaba influenciando diretamente as entidades públicas e privadas que eles assessoram, ampliando os efeitos da limitação normativa. Além disso, algumas autoridades adjudicantes, ao considerarem o uso do diálogo competitivo, percebem riscos elevados, como a possibilidade de controle judicial, e por isso optam por não adotá-lo. Soma-se a isso a decisão legislativa de excluir a aplicação do procedimento no setor das *utilities*, ainda que com um alcance mais limitado do que inicialmente previsto, o que impõe uma restrição adicional à sua adoção. **Esses elementos explicam, de forma articulada, a baixa utilização do diálogo**

⁶³ *Ibidem*.

competitivo em Portugal e o entendimento de que, até o momento, o procedimento não alcançou o êxito esperado.

Em pesquisa realizada no *website* da União Europeia “*Tenders Eletronic Daily*”, podemos extrair que de 2015 até maio de 2025 apenas 13 diálogos concorrenciais foram abertos em Portugal. Os objetos contratuais são variados: fornecimento de produtos farmacêuticos e equipamentos médicos, sistema de controle de acessos, serviços de saúde, geradores de ozônio, pacote de software para design assistido por computador (CAD), rede de comunicações, serviços relativos à construção, obras de recuperação e serviços de gestão de frota de veículos. Os procedimentos foram abertos nas seguintes cidades lusitanas: Lisboa, Coimbra, Porto, Beja, Ponta Delgada e Amadora.⁶⁴

Entre as contratações, destaca-se o de n.º 2020/S-165-400346, aberto em 2020, realizado na cidade do **Porto**, estimada em um valor aproximado de 850.000 euros, para elaboração do projeto, fornecimento, montagem e manutenção do sistema de ozonização da Estação de Tratamento de Água (ETA) localizada em Lever, uma freguesia do concelho de Vila Nova de Gaia.

Observa-se, de acordo com Júlia Gardel Sousa, que os diálogos concorrenciais abertos recentemente em Portugal são de altos custos e complexidade, ao contrário do que Pedro Telles observou em 2010, quando as pesquisas mostravam contratações mais simples e de baixo custo.⁶⁵ Apesar da relativa pouca utilização, os dados mostram a correta utilização do procedimento dialógico em objetos de alta exigência técnica.

A **França**, por outro lado, foi um dos primeiros países da União Europeia a adotar de forma sistemática o diálogo concorrencial (*dialogue compétitif*), desde a transposição da Diretiva 2004/18/CE. A doutrina europeia identificou o país como um **caso de sucesso inicial**, devido à adesão significativa ao modelo em comparação com outros Estados-Membros,

⁶⁴ UNIÃO EUROPEIA. Tenders Electronic Daily (TED): Resultados de procedimentos de diálogo competitivo em Portugal. Disponível em: <https://ted.europa.eu/pt/search/result?notice-type=pin-only%2Cpin-buyer%2Cpin-rtl%2Cpin-tran%2Cpin-cfc-standard%2Cpin-cfc-social%2Cqu-sy%2Ccn-standard%2Ccn-social%2Csubco%2Ccn-desg%2Ccan-standard%2Ccan-social%2Ccan-desg%2Ccan-tran&place-of-performance=PRT&procedure-type=comp-dial&search-scope=ALL>. Acesso em: 24 maio 2025.

⁶⁵ SOUSA, Julia Gardel Khayat de - O diálogo competitivo como instrumento de inovação nas contratações públicas brasileiras: análise da experiência europeia e estudo de caso de Portugal. 2022. Monografia (Graduação em Direito) — Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/0d0158f7-4b77-4d9d-99a2-f086c70d9f1e/content>. Acesso em: 24 maio 2025.

especialmente no período entre 2004 e 2009, tendo realizado cerca de 40,9% dos procedimentos da UE no período.⁶⁶

O país adota o diálogo concorrencial como uma das principais ferramentas para a formação de contratos de Parcerias Público-Privadas (PPPs), por sua capacidade de equilibrar a alocação de riscos e permitir uma melhor construção conjunta da solução contratual. A estrutura de diálogo favorece a maturação do projeto antes da apresentação das propostas finais, o que se mostrou especialmente útil em projetos urbanos e de infraestrutura social.⁶⁷

É possível afirmar que os franceses são os que mais utilizam esse instituto desde sua criação. Segundo Andre Martins Bogossian, casos significativos incluem a construção de prisões e hospitais, destacando-se o moderno hospital da cidade de Caen.⁶⁸

Outra aplicação na França foi na localidade de Beauvais, onde se buscava um contrato de parceria para a concepção, implementação, operação e financiamento de um sistema integrado de serviços de transporte público.⁶⁹

Na **Espanha**, o diálogo competitivo é um procedimento de contratação pública previsto na Lei n.º 9/2017, de 8 de novembro, de Contratos do Setor Público (LCSP), que transpôs as Diretivas Europeias 2014/23/UE e 2014/24/UE para o ordenamento jurídico espanhol.

A modalidade tem sido utilizada no país em projetos que envolvem alta complexidade técnica e inovação, como⁷⁰:

1. Infraestruturas de transporte: desenvolvimento de sistemas integrados de transporte público em áreas metropolitanas.

⁶⁶ BURNETT, Michael - Using competitive dialogue in EU public procurement – early trends and future developments. Eipascope, n. 2009/2, p. 13–20. Disponível em: https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2022/01/Eipascope_2009_2_Article2.pdf. Acesso em: 24 maio 2025.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ BOGOSSIAN, André Martins. O diálogo concorrencial. 2010. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/o-dialogo-concorrencial/#_ftn50. Acesso em: 13 jan. 2023.

⁶⁹ OECD — Organisation for Economic Co-operation and Development. OECD Journal on Budgeting — Volume 2015/1. Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2016/03/oecd-journal-on-budgeting-volume-2015-issue-1_g1g5c33b/budget-v15-1-en.pdf. Acesso em: 24 maio 2025.

⁷⁰ LEGALONDO, Ramiro - ¿Qué es el diálogo competitivo en la Contratación Pública? Disponível em: <https://www.legalondo.com/que-es-el-dialogo-competitivo-en-la-contratacion-publica/>. Acesso em: 24 maio 2025.

2. Tecnologia da informação: implementação de sistemas de gestão de dados e plataformas digitais para serviços públicos.
3. Serviços públicos inovadores: contratação de soluções para serviços sociais personalizados e projetos de eficiência energética.

Os desafios enfrentados pelos espanhóis são semelhantes àqueles confrontados por Portugal e Brasil⁷¹:

1. Complexidade procedimental: o processo é mais longo e exige maior envolvimento da Administração e dos licitantes.
2. Recursos necessários: requer equipes qualificadas e recursos adequados para conduzir os diálogos de forma eficaz.
3. Transparência e confidencialidade: é essencial equilibrar a transparência do processo com a confidencialidade das propostas dos licitantes.

Uma peculiaridade do sistema espanhol é a criação de uma comissão assistente específica para as adjudicações feitas por meio do diálogo competitivo (uma mesa especial). Essa mesa é composta por especialistas na matéria designados pelo órgão contratante, e a legislação prevê que esses especialistas tenham participação ativa nas deliberações, contribuindo com suas opiniões e votos.⁷²

No país, destaca-se a construção e gestão do Hospital Universitário Central das Astúrias (HUCA) por meio de uma PPP, utilizando o diálogo competitivo para definir soluções técnicas e financeiras adequadas às necessidades do projeto.⁷³

De acordo com Bogossian, no **Reino Unido**, o diálogo competitivo foi introduzido em 2006 por meio do Regulamento de Contratos Públicos (*The Public Contracts Regulation*), alinhado à Diretiva 2004/18/CE da União Europeia. Afirma o autor que o formato adotado reflete a influência do Reino Unido na elaboração da referida Diretiva, tornando o diálogo

⁷¹ Armilar - El diálogo competitivo en Contratación Pública. Disponível em: <https://armilar.biz/es/blog/dialogo-competitivo/>. Acesso em: 24 maio 2025.

⁷² BOGOSSIAN, André Martins - O diálogo concorrencial. 2010. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/o-dialogo-concorrencial/#_ftn50. Acesso em: 13 jan. 2023.

⁷³ GISPASA - HUCA: Construcción, mantenimiento y explotación. Oviedo: Gestión de Infraestructuras Sanitarias del Principado de Asturias. Disponível em: <https://gispasa.es/proyectos/huca/>. Acesso em: 24 maio 2025.

competitivo o procedimento padrão para contratos de Iniciativas de Financiamento Privado (PFI), amplamente utilizados pelo setor público.⁷⁴

O Reino Unido adotou o diálogo competitivo como procedimento preferencial para a contratação de projetos de PPPs, especialmente em setores como infraestrutura e tecnologia da informação. A flexibilidade do procedimento permite o desenvolvimento conjunto de soluções entre o setor público e privado, resultando em contratos mais eficientes e adaptados às necessidades específicas dos projetos.⁷⁵

São considerados casos de sucesso do diálogo competitivo no Reino Unido:

1. Projeto de Transição para TV Digital da BBC: a *British Broadcasting Corporation* (BBC) utilizou o diálogo competitivo para contratar serviços relacionados à transição da televisão analógica para a digital. O procedimento foi bem-sucedido, garantindo a entrega eficiente dos serviços e recebendo *feedback* positivo dos licitantes envolvidos.⁷⁶
2. "*Building Schools for the Future*" (Construindo Escolas para o Futuro - BSF): foi um programa governamental britânico lançado em 2004 com o objetivo de reconstruir ou reformar todas as escolas secundárias na Inglaterra. Com um orçamento estimado de £55 bilhões, o BSF foi o maior investimento já feito em infraestrutura educacional no país. O programa foi cancelado em 2010, mas até então havia envolvido 96 autoridades locais e centenas de escolas.⁷⁷

Uma revisão conduzida pelo *HM Treasury* analisou o impacto do diálogo competitivo nas contratações públicas britânicas. O estudo concluiu que, quando utilizado adequadamente, o procedimento contribui para a obtenção de melhores resultados, mantendo a competitividade

⁷⁴ BOGOSSIAN, André Martins - O diálogo concorrencial. 2010. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/o-dialogo-concorrencial/#_ftn50. Acesso em: 13 jan. 2023.

⁷⁵ European Investment Bank - Procurement of PPP and the Use of Competitive Dialogue in Europe. Disponível em: https://www.eib.org/attachments/epec/epec_procurement_ppp_competitive_dialogue_en.pdf. Acesso em: 25 maio 2025

⁷⁶ PASS Procurement - Case Study of the Competitive Dialogue Procedure. Disponível em: <https://www.passprocurement.co.uk/wp-content/uploads/2017/06/PASSTraining.CompetitiveDialogue.LegalCase.BBCDigitalSwitchover.pdf>. Acesso em: 25 maio 2025.

⁷⁷ WIKIPEDIA. Building Schools for the Future. Wikipedia, The Free Encyclopedia. Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Building_Schools_for_the_Future. Acesso em: 25 maio 2025.

e promovendo soluções inovadoras. No entanto, destacou a necessidade de capacitação das equipes de compras públicas e de uma preparação mais robusta antes do início do processo.⁷⁸

No mesmo sentido, relatórios da *National Audit Office* indicaram que, embora o diálogo competitivo tenha proporcionado **flexibilidade e inovação**, o processo foi mais demorado e complexo do que o previsto, exigindo maior preparação e recursos por parte das autoridades locais.⁷⁹

Na **Itália**, o procedimento é regulamentado pelo Código de Contratos Públicos (Decreto Legislativo n.º 50/2016). Segundo Savonitti, entre 2012 e 2016, foram publicados cerca de 50 editais prevendo esse procedimento, com destaque para projetos como a implementação de um sistema de cirurgia robótica no Hospital de Pescara e melhorias no sistema de iluminação pública na região da Ligúria.⁸⁰

Por fim, é relevante mencionar a aplicação do diálogo competitivo no Projeto Galileo, um empreendimento europeu promovido pela **Agência Espacial Europeia**, em parceria com a Comissão Europeia.

O Galileo é um sistema europeu de navegação por satélite, concebido como uma alternativa civil ao GPS norte-americano e ao GLONASS russo. O projeto visa oferecer posicionamento em tempo real com alta precisão, inferior a um metro, por meio de uma constelação de satélites e estações terrestres.⁸¹

Devido à complexidade técnica e à necessidade de soluções inovadoras, a Comissão Europeia optou pelo procedimento de diálogo competitivo para a aquisição dos principais componentes do sistema. A European Space Agency (ESA) foi designada como agente de

⁷⁸ HM Treasury - Review of Competitive Dialogue. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7c3932ed915d7d70d1d691/03_ppp_competitive_dialogue.pdf. Acesso em: 25 maio 2025.

⁷⁹ UNITED KINGDOM. National Audit Office. The Building Schools for the Future programme: Renewing the secondary school estate. London: The Stationery Office, 2009. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2009/02/0809135.pdf>. Acesso em: 25 maio 2025.

⁸⁰ MIRANDA, Henrique Savonitti - Compras públicas: entrevista sobre licitações nos países da União Europeia com o professor Henrique Savonitti Miranda. Brasília: ENAP, 2020. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/6872/1/Compras%20P%C3%BAblicas_%20Entrevista%20sobre%20licita%C3%A7%C3%B5es%20nos%20pa%C3%ADses%20da%20Uni%C3%A3o%20Europeia%20com%20o%20professor%20Henrique%20Savonitti%20Miranda.pdf. Acesso em: 25 maio 2025.

⁸¹ EUROPEAN SPACE AGENCY. Procurement of full Galileo system begins. Disponível em: https://www.esa.int/About_Us/Business_with_ESA/Procurement_of_full_Galileo_system_begins. Acesso em: 25 maio 2025.

contratação delegado, responsável por organizar e gerenciar as etapas principais do procedimento de diálogo competitivo, em estreita coordenação com a Comissão Europeia.⁸²

O processo permitiu que a ESA conduzisse discussões aprofundadas com os candidatos pré-selecionados. Essas interações foram essenciais para refinar os requisitos técnicos e operacionais antes da apresentação das propostas finais. Os contratos resultantes abrangeram diversos pacotes de trabalho, incluindo suporte ao sistema, segmento espacial (satélites), segmento de controle em solo, segmento de missão em solo, serviços de lançamento e operações. Por exemplo, o contrato referente às operações do sistema foi assinado com a empresa Spaceopal, responsável por gerenciar os centros de controle em Oberpfaffenhofen (Alemanha) e Fucino (Itália).⁸³

A adoção do diálogo competitivo no Projeto Galileo demonstrou-se eficaz para lidar com os desafios inerentes a projetos de grande escala e alta complexidade tecnológica. Esse procedimento proporcionou flexibilidade e colaboração entre as partes envolvidas, resultando em soluções mais adequadas às necessidades específicas do programa.

3.2. Indicadores de utilização do diálogo competitivo

Conforme já visto, o diálogo concorrencial começou a ser adotado na União Europeia após a transposição das Diretivas de Contratação Pública para as respectivas legislações nacionais, que deveria ser concluída até 31 de janeiro de 2006.

Segundo Michael Burnett, até 19 de junho de 2009, haviam sido publicados 3027 avisos de contratos relacionados a procedimentos de diálogo competitivo no Jornal Oficial da União Europeia. Isso parece ter dissipado as preocupações expressas por alguns comentaristas iniciais de que as Autoridades Contratantes poderiam ser relutantes em utilizar o procedimento sob a alegação de que ele não oferece flexibilidade suficiente em comparação com o Procedimento Negociado.⁸⁴

⁸² *Ibidem*

⁸³ EUROPEAN SPACE AGENCY. Contract signing gives Galileo system its operators. Disponível em: https://www.esa.int/Applications/Satellite_navigation/Contract_signing_gives_Galileo_system_its_operators. Acesso em: 25 maio 2025.

⁸⁴ BURNETT, Michael - Using Competitive Dialogue in EU Public Procurement — Early Trends and Future Developments. EIPAScope, v. 2009, n.2, p. 17-23, 2009. Disponível em: https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2022/01/Eipascope_2009_2_Article2.pdf. Acesso em: 06 jan. 2023, apud NAKAMURA, André. Estudos Sobre A Lei 14.133/2021 - Nova Lei De Licitações E Contratos Administrativos / coordenadores Rafael Carvalho Rezende Oliveira e Thaís Marçal - São Paulo: Editora JusPodivm, 2021, p. 55

O diálogo concorrencial, continua o autor, até 2009, ano da publicação de seu artigo, “tem sido consagrado na França e no Reino Unido, enquanto em outros países como Alemanha, Polônia e Holanda não foi dada a mesma relevância”:

The use of Competitive Dialogue is nevertheless very uneven to date as between **EU Member States**, with 80.4% of the cases where Competitive Dialogue has been used being in **France (40.9%) and the United Kingdom (39.5%)**. A further three Member States, Germany, Poland and the Netherlands, account for 9.3% of the number of contract notices, with the remaining 22 Member States and other bodies, including European institutions and agencies, accounting for slightly more than 10% of the total number of notices.⁸⁵ **(grifos nossos)**

Portanto, à época, cerca de 80,4% dos casos foram concentrados em apenas dois países: França (40,9%) e Reino Unido (39,5%). Outros três países — Alemanha, Polônia e Países Baixos — somaram 9,3% dos avisos de contratos. Os demais 22 Estados-Membros, juntamente com instituições e agências europeias, responderam por pouco mais de 10% do total de publicações.

Já no período de 2010 a 2013 o número agregado de contratos decorrentes de diálogo concorrencial atingiu 778 na União Europeia, representando 0,6% do total de contratos celebrados por meio de licitações públicas e aproximadamente 5% do número de licitações restritas:⁸⁶

Table 1. Use of competitive dialogue in the period 1 January 2010 to 31 December 2013. Source: (TED, 2014).

	Call for tenders	Contracts	Rate of call for tenders/contracts
EU	1,429	778	54%
France	581	342	59%
United Kingdom	460	272	59%
The Netherlands	62	25	40%
Denmark	17	11	65%
Norway	17	-	0%

A maioria dos acordos sobre diálogo competitivo na UE (antes do *Brexit*) — cerca de 79% — foram concluídos por autoridades na França e no Reino Unido. Dinamarca e Noruega anunciaram um número igual de licitações em diálogo competitivo, mas a Noruega não concluiu nenhum contrato.

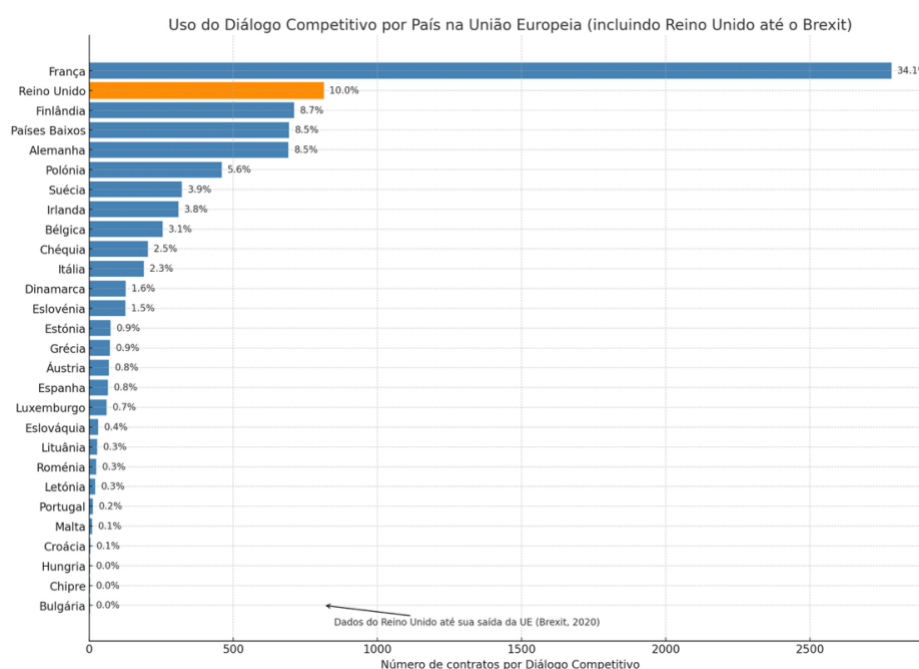
⁸⁵ *Ibidem*

⁸⁶ HAUGBØLLE, K.a*, PIHL, D.a & GOTTLIEB, S. C.a, - Competitive dialogue: Driving innovation through procurement?. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212567115002129>. Acesso em 10 out. 2023.

Segundo Haugbølle, K., Pihl, D. e Gottlieb, S. C, embora o procedimento de aquisição tenha sido introduzido em 2004, os dados do TED (*Tenders Electronic Daily*) não mostram um aumento no número de contratos de 2010 a 2013, como seria esperado. Mesmo para os dois países, Reino Unido e França, o número de contratos é baixo e estável em comparação com outras formas de contrato. Afirmam os articulistas que o período de estudo relativamente curto de 2010 a 2013 torna difícil comentar sobre uma tendência definitiva, mas os números indicam um número constante, porém baixo, de contratos.⁸⁷

Com o fim de atualizar esses dados, realizou-se uma pesquisa no mesmo portal *Tenders Electronic Daily* (TED), abrangendo os Estados-Membros da União Europeia, bem como o Reino Unido até a data de sua saída do bloco (*Brexit*), em 31 de janeiro de 2020.

O gráfico a seguir apresenta os resultados obtidos a partir dos dados coletados referentes ao período de 2015 a maio de 2025:



O gráfico apresentado confirma a significativa **assimetria** na adoção do diálogo competitivo entre os países europeus. Observa-se que o procedimento tem sido utilizado de maneira concentrada, com França e Reino Unido despontando como os principais usuários dessa modalidade licitatória, enquanto países como **Portugal** apresentam níveis bastante reduzidos de utilização.

⁸⁷ *Ibidem*

A **França**, com 2.783 anúncios publicados, destaca-se de forma notável como o país que mais recorreu ao diálogo competitivo no contexto europeu. Essa liderança pode ser explicada por uma tradição administrativa que valoriza a interação estruturada com o setor privado em contratações complexas, notadamente em áreas como infraestrutura energética, mobilidade urbana e parcerias público-privadas (PPPs). O Estado francês adotou o diálogo competitivo não apenas como uma exceção, mas como instrumento estratégico de governança contratual.⁸⁸

Já o **Reino Unido**, com 813 contratos — considerando apenas o período anterior ao Brexit (2020) —, aparece como o segundo maior utilizador do instituto, o que é coerente com sua postura pragmática e orientada à eficiência na contratação pública. O país foi pioneiro na aplicação prática do diálogo competitivo em projetos como o *Building Schools for the Future* e contratos de tecnologia da informação, consolidando uma cultura de contratações baseada na busca por soluções inovadoras e economicamente vantajosas. Mesmo fora da UE, sua experiência permanece como referência internacional.

Em contrapartida, **Portugal** apresenta um número bastante modesto de anúncios de diálogo competitivo, totalizando apenas 13 registros. Essa baixa adesão pode estar relacionada a fatores como resistência institucional ao uso de procedimentos menos convencionais, receio quanto à segurança jurídica do diálogo com o mercado, e limitações operacionais e técnicas das entidades adjudicantes, conforme já explanado. A despeito da previsão legal do procedimento desde 2008, a cultura administrativa portuguesa tende a preferir modelos mais tradicionais, como o concurso público e o ajuste direto.

Em síntese, o gráfico revela não apenas a disparidade numérica, mas sobretudo diferenças estruturais e culturais entre os países no modo como internalizam e operacionalizam o diálogo competitivo. Enquanto França e Reino Unido se destacam como casos paradigmáticos de aplicação ativa, Portugal ilustra os desafios de implementação e a necessidade de maior capacitação institucional para utilizar esse instrumento com efetividade.

⁸⁸ APMG INTERNATIONAL. Guia de certificação em parcerias público-privadas: Capítulo 5 — Estruturação e redação de minutas. Londres, 2020. Disponível em: www.ppp-certification.com/files/documents/Capítulo%205%20-%20Estruturação%20e%20Redação%20de%20Minutas.pdf. Acesso em: 25 maio 2025.

4. Dificuldades práticas e potenciais soluções para a eficaz aplicação do diálogo competitivo no contexto brasileiro

4.1. Entraves operacionais

Atualmente, o ordenamento jurídico brasileiro dispõe de alguns mecanismos, instrumentos e alternativas que permitem ao Poder Público mitigar a **assimetria de informações** existente entre a Administração e os agentes de mercado. Tais ferramentas compartilham um propósito comum: a promoção de soluções inovadoras em benefício da sociedade — objetivo que, inegavelmente, se revela louvável.

Nas palavras de Sérvulo Correia:

A prossecução do **interesse público** é o objetivo constante da atividade administrativa, seja qual for o perfil que esta assuma: trata-se de um imperativo indissociavelmente ligado à lógica do fenómeno estadual e expressamente reconhecido no artigo 266.º n.º 1 da Constituição.⁸⁹

A doutrina portuguesa – de que é exemplo Sérvulo Correia – assinala que esse fim de interesse público que caracteriza os contratos administrativos deve ser a consequência imediata, atual e necessária da execução do pactuado, caso contrário estar-se-ia diante de um contrato privado. “As prestações a que o contrato obriga deverão possuir”, portanto,

[...] aptidão ou capacidade para satisfazerem imediatamente necessidades colectivas determinadas. A expressão contém uma ideia de proximidade finalística e não de proximidade cronológica. Haverá utilidade imediata quando a comunidade possa se beneficiar diretamente dos serviços prestados.⁹⁰

Assim, em um primeiro momento, poder-se-ia celebrar o avanço trazido pela legislação brasileira em termos de valorização e institucionalização da interação entre os setores público e privado, na formação da solução que melhor atenda às necessidades públicas. Contudo, diante das peculiaridades da realidade brasileira, especialmente quando comparada ao contexto europeu, questiona-se: será, de fato, possível, na prática, e viável do ponto de vista econômico, a implementação dos referidos instrumentos em nosso país, em especial o diálogo competitivo?

⁸⁹ CORREIA, Sérvulo - Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos. Edições Almedina, S.A., 2020, p. 591.

⁹⁰ CORREIA, José Manuel Sérvulo - Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos. Coimbra: Almedina, 1987. p. 382. **apud** HORBACH, Carlos Bastide - Contratos administrativos: conceito e critérios distintivos. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 6, n. 1, jan./jul. 2016. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/download/3665/pdf>. Acesso em: 14 de julho de 2025.

Inicialmente, como superar o **sucateamento e a escassez de recursos humanos** no serviço público, agravados por políticas denominadas “neoliberais”, que promovem o constante enxugamento das repartições estatais? Diante de quadros deficitários e de agentes públicos desvalorizados — muitas vezes **carentes de capacitação técnica** para analisar estudos, propostas e projetos voltados à formulação de soluções inovadoras para questões de interesse coletivo —, resta o questionamento: de que modo os mecanismos de incentivo à inovação poderão, de fato, funcionar no Brasil?

O **sucateamento administrativo** se traduz na carência de pessoal, infraestrutura física e tecnológica adequada ao funcionamento eficiente das unidades públicas. Muitas vezes, faltam equipamentos atualizados, *softwares* de apoio à tomada de decisão e conectividade básica, comprometendo a capacidade institucional de processar informações, gerir documentos e conduzir procedimentos com a celeridade e segurança jurídica exigidas pelo diálogo competitivo.

Paralelamente, observa-se a **escassez de quadros técnicos qualificados**, resultado de sucessivos contingenciamentos orçamentários, ausência de concursos públicos e de políticas de capacitação contínua. O corpo funcional é, em muitos órgãos, composto majoritariamente por servidores em vias de aposentadoria, sem reposição adequada, o que gera descontinuidade institucional e desatualização técnica.

Diante da possível **insuficiência técnica** da Administração Pública, como assegurar que o projeto mais adequado será efetivamente selecionado? De que forma se evitará a consolidação de uma verdadeira “**colcha de retalhos**”, resultante do aproveitamento fragmentado de distintos estudos, o que, inevitavelmente, culminaria em um projeto disfuncional e ineficaz?

Conforme precisamente ensina o autor André Nakamura, não podemos imaginar que a iniciativa privada possa substituir o estado no seu dever de planejamento, seja na infraestrutura nacional ou nas contratações em geral. Para que instrumentos de promoção à inovação possam trazer benefícios ao interesse público é necessário que o estado tenha capacidade técnica para avaliar os projetos apresentados.⁹¹

⁹¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MARÇAL, Thaís (coord.) - Estudos sobre a Lei 14.133/2021: nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: JusPodivm, 2021. p. 63.

Além disso, em um país como o Brasil, em que a legislação confere considerável margem de discricionariedade aos agentes responsáveis pela condução do diálogo competitivo, não se podem ignorar os riscos de **favorecimento indevido e práticas corruptas**. Nesse cenário, impõe-se refletir: como impedir que a escolha da proposta vencedora seja pautada não pelas soluções técnicas ofertadas, mas sim pela identidade das empresas participantes, em flagrante violação ao princípio da impessoalidade?

Como se dará a implementação da nova modalidade licitatória do diálogo competitivo em **estados e municípios brasileiros marcados pelo subdesenvolvimento e pela elevada ineficiência administrativa**? Estariam tais entes federativos preparados para absorver a inventividade do mercado e conduzir, com a necessária técnica e imparcialidade, processos que demandam elevado grau de capacidade institucional?

Outro questionamento reside na **economicidade** do procedimento. Serão os **custos** envolvidos, tanto para o setor público quanto para o setor privado, na implementação do diálogo competitivo, justificáveis diante dos benefícios esperados? Como mensurar, de forma objetiva e transparente, a relação entre os investimentos exigidos e os resultados efetivamente alcançados?

Kim Möric, analisando essa questão sob a perspectiva da **União Europeia** — que, neste ponto, encontra consonância com o que foi previsto no Direito brasileiro — chama a atenção para o fato de que, quanto mais longo é o processo de diálogo competitivo, maior o risco de reduzir-se a competição. Nesse sentido, afirma que, embora não exista um prazo mínimo ou máximo para a duração do procedimento de diálogo, à exceção dos prazos para a apresentação dos pedidos de participação e de notificação da decisão de adjudicação aos licitantes não selecionados, a prática tem demonstrado que a participação em um **procedimento dessa natureza é muito onerosa**, tendo em vista que os participantes têm que arcar com os custos — não apenas financeiros, mas também operacionais e de alocação de pessoal qualificado — de elaboração de vários documentos técnicos, financeiros e jurídicos, exigidos pelo órgão ou entidade que realiza a licitação, ao passo que apenas um deles poderá colher os frutos de seu investimento, sagrando-se vencedor do certame.⁹²

⁹² MÖRIC, Kim - Le dialogue compétitif et les marchés publics complexes: la mise en œuvre du dialogue compétitif, étape par étape. Bruxelles: Ed. Larcier, 2013. pp. 12-3. IN: Miranda, Henrique Savonitti. Licitações e contratos administrativos [livro eletrônico] / Henrique Savonitti Miranda. — 1. ed. — São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

É certo que a extensão temporal do diálogo competitivo, em razão das múltiplas rodadas de reuniões, análises e reformulações, por exemplo, tende a impactar negativamente o nível de competitividade. À medida que o procedimento se alonga, aumenta-se o risco de abandono por parte das empresas participantes, sobretudo daquelas de pequeno e médio porte, que não dispõem da mesma estrutura organizacional das grandes corporações.⁹³

Möríc observa que o **custo de permanência** no procedimento pode se tornar tão elevado que os participantes tendem a avaliar o custo-benefício de continuar competindo, especialmente quando percebem que as chances de sucesso são incertas ou que a Administração sinaliza preferências veladas por determinadas abordagens técnicas.

Esse fenômeno leva à chamada **autoseleção econômica**, em que apenas empresas com maior capital, estrutura e histórico de participação conseguem arcar com os custos do processo, o que **reduz a diversidade e a qualidade** das propostas apresentadas, comprometendo a competitividade do certame e o objetivo de selecionar a solução mais vantajosa para o interesse público. Essa possível tendência vai de encontro ao que defende Nuno Cunha Rodrigues, no sentido de que a Diretiva europeia de 2014 manteve o propósito de simplificação e flexibilização dos procedimentos ligados à contratação pública:

As novas diretivas de 2014 visam essencialmente a simplificação e flexibilização das regras existentes em matéria de contratos públicos; criar incentivos à contratação pública transfronteiriça e à participação de pequenas e médias empresas e, por fim, estimular o desenvolvimento de políticas secundárias, horizontais ou públicas mediante a contratação pública⁹⁴

Ressalte-se que os **altos custos** indiretos do diálogo competitivo não estão limitados à fase de interação com o Poder Público, mas incluem também a **preparação prévia** de estudos, a elaboração de soluções técnicas preliminares e o suporte jurídico que antecede a apresentação das propostas. Trata-se de uma modalidade que exige intenso investimento intelectual e material por parte dos licitantes, sem garantia de contratação futura.

Com reticência, Guilherme Reisdorfer revela pouca confiança no êxito do novo procedimento licitatório adotado no Brasil:

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ RODRIGUES, Nuno Cunha - O princípio da concorrência nas novas diretivas sobre contratação pública. In: ESTORNINHO, Maria João (Coord.) - A transposição das diretivas europeias de 2014 e o Código de Contratos Públicos. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas – ICJP, 2016. p. 59. Apud OLIVEIRA, Rafael Sérgio de. O diálogo competitivo do projeto de lei de licitação e contrato brasileiro. Disponível em: <https://www.licitacaocontrato.com.br/artigo/o-dialogo-competitivo-do-projeto-de-lei-de-licitacao-e-contrato-brasileiro-20052021.php>. Acesso em: 29 maio 2025.

Não parece excessivo dizer que um dos aspectos mais cruciais para a introdução bem-sucedida do diálogo competitivo no direito brasileiro tem a ver com o controle que se aplicará às iniciativas adotadas. Poucos se aventurarão em um processo licitatório que demandará **aplicação de recursos consideráveis, engajamento de equipe substancial e meses de maturação** sob o risco de essa atividade restar frustrada pela revisão ou pela incerteza em torno das escolhas administrativas.⁹⁵

Diante da complexidade do objeto a ser contratado, Francisco Octavio de Almeida Prado Filho, Gabriela Vilela Buzzo e Lais Rodrigues Migliorini, ao citarem Gabriela Zarro, também destacam a **resistência** dos gestores públicos a mudanças estruturais significativas:

Ademais, considerando-se que é um procedimento de maior complexidade, haverá, por conseguinte, a necessidade de maior investimento de **tempo** e de **recursos financeiros** por parte da administração pública, o que, por si só, já gera certa aversão que é acentuada nesse cenário, por conta do medo que o gestor público brasileiro culturalmente tem de mudanças drásticas, em que esse, se possível, sempre optará pela solução "mais segura" e conhecida, que teoricamente já funciona há anos.

Além disso, por se tratar de um procedimento bastante discricionário, poderá gerar **insegurança jurídica** aos gestores públicos, enquanto não for implementado de forma mais segura na prática brasileira e não existam jurisprudências ou discussões nesse sentido. (**grifos nossos**)⁹⁶

Juliano Heinen, igualmente, alinha-se a esse posicionamento:

Na França, por exemplo, esta modalidade de certame foi aplicada em relação à contratação de grupos hospitalares, e na Inglaterra, serviu para selecionar propostas de construção das grandes estruturas olímpicas do evento de 2012. Devemos perceber que esta é uma modalidade dotada de bastante subjetividade. E esta característica, no Brasil, sempre causa **desconfiança**, dado que isto corriqueiramente se mostrou perigoso em termos de **fraude**. (**grifos nossos**)⁹⁷

Ademais, é legítimo questionar a viabilidade de se preservar, de forma eficaz, o **sigilo empresarial** no contexto de diálogos e negociações entre o Poder Público e o setor privado. Trata-se de assegurar um ambiente institucional seguro, no qual os participantes se sintam resguardados para apresentar informações, dados, conhecimentos técnicos e tecnologias potencialmente aptas a atender ao interesse público, sem o receio de **apropriação indevida** de suas propostas por concorrentes. A eventual possibilidade de vazamento de informações confidenciais não apenas compromete a integridade do procedimento, como também pode

⁹⁵ REISDORFER, Guilherme F. Dias - Diálogo competitivo: o regime da Lei 14.133/21 e sua aplicação às licitações de contratos de concessão e parcerias público-privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 182.

⁹⁶ PRADO FILHO, Francisco Octavio de Almeida; BUZZO, Gabriela Vilela; MIGLIORINI, Lais Rodrigues - Diálogo competitivo: comparação com o diálogo concorrencial português e desafios para implementação no Brasil. Migalhas, 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/381482/dialogo-competitivo-comparacao-com-o-dialogo-concorrencial-portugues>. Acesso em: 8 out. 2023.

⁹⁷ HEINEN, Juliano - Curso de Direito Administrativo. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 1.108, apud OLIVEIRA, Luiz Fernando Silva. A confidencialidade das propostas no diálogo competitivo. In: ESCOLA PAULISTA DA MAGISTRATURA. Direito Público Contemporâneo. São Paulo: EPM, 2022. p. 213.

desincentivar a participação de agentes qualificados. Nesse cenário, impõe-se indagar: que **mecanismos jurídicos e operacionais objetivos** podem ser adotados para mitigar tais riscos e conferir maior segurança às partes envolvidas?

Ainda, considerando a complexidade dos objetos a serem contratados e a novidade representada pelo procedimento do diálogo competitivo, levanta-se o questionamento: de que forma será possível evitar ou, ao menos, **reduzir a judicialização** dos processos licitatórios?

Como assegurar, ao longo da condução do certame, a preservação dos princípios constitucionais da **igualdade, da competitividade e da publicidade**?

Além disso, cumpre indagar de que maneira os **órgãos de assessoramento jurídico** poderão contribuir para a efetividade, a integridade e a segurança jurídica das licitações e procedimentos auxiliares voltados à construção de soluções inovadoras.

Por fim, é pertinente refletir sobre as lições que podem ser extraídas da experiência europeia com as licitações dialógicas e voltadas à inovação. Embora o modelo europeu ofereça importantes referências, sua transposição integral ao contexto brasileiro revela-se, no mínimo, desafiadora, diante das diferenças estruturais, institucionais e culturais entre os sistemas.

4.2. Possíveis soluções

As recentes inovações legislativas no âmbito das licitações e da inovação inevitavelmente trarão consigo dificuldades práticas e jurídicas, que deverão ser enfrentadas por gestores públicos, órgãos jurídicos de assessoramento e demais agentes responsáveis pela execução das contratações públicas.

Tais desafios manifestar-se-ão no cotidiano da Administração Pública, que deverá contar com o apoio dos órgãos jurídicos consultivos para assegurar a condução íntegra e segura dos processos administrativos. Apenas com o passar do tempo será possível verificar se os instrumentos voltados à promoção do diálogo e da inovação serão, de fato, incorporados de maneira efetiva e satisfatória pelo Poder Público.

Esse novo estágio, caracterizado pela valorização e estímulo às **licitações dialógicas**, já foi vivenciado por países desenvolvidos, como os membros da União Europeia, Reino Unido e Estados Unidos, cada um dos quais com suas peculiaridades e dificuldades, conforme anteriormente mencionado.

No contexto brasileiro, a efetiva implementação do diálogo competitivo enfrentará entraves estruturais significativos no seio da Administração Pública, notadamente o **sucateamento das repartições públicas e a insuficiência crônica de servidores públicos qualificados**. Tais obstáculos, que se arrastam há décadas, representam barreiras reais à adoção de modelos avançados de contratação, especialmente os que envolvem inovação, análise técnica interdisciplinar e articulação entre setores.

A superação do **sucateamento** das repartições públicas e da crônica **insuficiência de servidores** dependerá da adoção de políticas públicas voltadas à **valorização** do serviço público. Tal superação passa, necessariamente, pela **criação de carreiras técnicas especializadas**, com atribuições alinhadas às transformações científicas e tecnológicas contemporâneas, de modo a permitir a identificação de oportunidades de economicidade, de geração de benefícios e de formulação de soluções eficientes para problemas coletivos. Para tanto, é indispensável que os **agentes públicos sejam devidamente capacitados** e disponham de equipamentos, tecnologias e sistemas informatizados adequados ao cumprimento dessas finalidades. Essas carreiras devem ser estruturadas com **valorização salarial e incentivos à formação contínua**, evitando a evasão de talentos e o aperfeiçoamento funcional.

Não se advoga aqui a ampliação desordenada da máquina pública por meio de contratações indiscriminadas de servidores, mas sim a adoção de **estratégias seletivas de provimento de cargos públicos**, com foco na contratação pontual de profissionais tecnicamente capacitados e atualizados em conformidade com as demandas do mundo contemporâneo. Propõe-se, em resumo, uma **estratégia racional de recomposição e modernização** do funcionalismo.

É evidente que os servidores encarregados da condução de diálogos competitivos e da análise de projetos inovadores deverão ser **devidamente remunerados**, em patamar condizente com a relevância de suas atribuições para o interesse público. Tal medida contribui não apenas para a valorização da função pública, mas também para a **mitigação de riscos** relacionados ao favorecimento indevido e à corrupção, assegurando, assim, a escolha da proposta mais vantajosa à coletividade.

Conforme Luiz Carlos Bresser Pereira, a remuneração compatível com a complexidade das funções exercidas deve ser encarada como **política pública essencial**.⁹⁸ Servidores que atuam na análise de projetos técnicos, condução de diálogos com o setor privado e avaliação de propostas inovadoras devem receber salários que reflitam a **responsabilidade** e a **relevância** de suas atividades, como forma de valorização da função pública e de blindagem contra pressões externas indevidas.

Os **custos** associados à participação no diálogo competitivo constituem um dos principais fatores que podem desestimular a adesão de empresas privadas, especialmente em contextos nos quais a Administração Pública ainda não consolidou práticas procedimentais maduras e previsíveis. Esse problema é particularmente sensível no Brasil, onde a adoção dessa modalidade licitatória é recente, exigindo dos particulares maior **esforço técnico, jurídico e estratégico** para se adaptar à dinâmica interativa do procedimento.

A doutrina europeia é praticamente unânime ao reconhecer que o procedimento em questão não se caracteriza pela celeridade, em razão das múltiplas etapas que o compõem. Surge, então, a indagação: como sustentar a sua eficiência, diante do consenso de que sua aplicação implica **tempo e custos** significativos para ambas as partes — Administração Pública e entes privados?⁹⁹

Como aponta André Martins Bogossian, a resposta se baseia em uma premissa fundamental: a solução decorrente do diálogo é fruto de um **consenso qualificado**. Nesse contexto, a noção de eficiência não deve ser aferida exclusivamente à luz da **economicidade de recursos ou da brevidade temporal**, mas sim da qualidade e legitimidade da decisão administrativa alcançada. O investimento público no diálogo com os particulares revela-se, portanto, justificável e vantajoso, na medida em que a solução obtida — resultado da **interação dialógica** — presume-se a mais adequada ao interesse público. Estabelece-se, assim, uma correlação positiva entre os custos incorridos e os benefícios extraídos da adoção desse modelo procedimental.¹⁰⁰

⁹⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser - A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Revista do Serviço Público, v. 49, n. 1, p. 7-39, 1998. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/375>. Acesso em: 6 jun. 2025.

⁹⁹ BOGOSSIAN, André Martins - O diálogo concorrencial. 2010. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/o-dialogo-concorrencial/#_ftn50. Acesso em: 13 jan. 2023.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

O autor, então, acrescenta:

Não se está a afirmar que o Poder Público irá sempre depender do diálogo com particulares para estabelecer os meios pelos quais podem ser atingidos seus objetivos (em alguns casos o fazer seria manifestamente contraproducente). No entanto, em tais contratos *particularmente complexos*, por não partir a decisão somente das idéias e conclusões obtidas previamente pelos agentes públicos, e sim ser fruto de um debate com quem presume-se ter as soluções mais eficientes (o setor privado), é que se torna possível falar em uma presunção (relativa, obviamente) qualificada, de que aquela solução encontrada é a *melhor solução* para o caso.¹⁰¹

É fundamental que a Administração Pública brasileira, ao adotar o diálogo competitivo, observe o **princípio da proporcionalidade procedimental**, buscando equilibrar a complexidade da solução desejada com a **duração** do procedimento e os encargos que impõe aos licitantes.

Para minimizar os impactos financeiros sobre os participantes e garantir a efetividade do diálogo competitivo, recomenda-se, em síntese:

- Capacitação dos agentes públicos envolvidos e o planejamento adequado do procedimento;
- Estabelecer prazos razoáveis para cada fase do procedimento, evitando prolongamentos desnecessários (fixação de cronogramas realistas);
- Fornecer informações objetivas, claras e completas quanto aos critérios de avaliação desde o início, reduzindo a necessidade de múltiplas interações para esclarecimentos e aumentando a previsibilidade do processo; e
- Limitação do número de rodadas de diálogo;

Ou seja, é necessário que os adjudicantes busquem assegurar uma **duração razoável do procedimento**, de modo a controlar os encargos suportados pelos participantes e evitar sua desistência em virtude da onerosidade excessiva.

Todas essas são medidas que podem contribuir para a contenção dos custos de participação e, conseqüentemente, para o fortalecimento da competitividade.

Ainda nesse sentido, Kim Möric sustenta que a responsabilidade pelo desenho eficiente do procedimento recai sobre a entidade adjudicante, que deve atuar de forma a reduzir as

¹⁰¹ *Ibidem*

barreiras econômicas à entrada e evitar a criação de um ambiente que favoreça apenas os grandes *players* de mercado.¹⁰²

É imprescindível mitigar os fatores que artificialmente restringem a competição, sendo o **custo excessivo** um dos mais relevantes. A adoção de mecanismos regulatórios e operacionais voltados à contenção e racionalização dos custos de participação não é apenas recomendável, mas necessária para que o modelo funcione adequadamente no contexto brasileiro.

Outro risco à integridade das contratações públicas e à confiança dos participantes que demanda atenção é o **vazamento de informações sigilosas** fornecidas pelos agentes privados durante o procedimento. Para mitigar esse risco, é essencial adotar medidas que assegurem a confidencialidade dos dados fornecidos pelas empresas, protegendo o segredo empresarial e promovendo um ambiente seguro para a inovação.

Aqui, mais uma vez, a **valorização institucional** dos servidores públicos envolvidos nos processos licitatórios é essencial. Servidores bem remunerados e capacitados tendem a agir com maior responsabilidade e ética, reduzindo a probabilidade de práticas de favorecimento indevido e corrupção. Além disso, a capacitação contínua em temas relacionados à proteção de dados e ética profissional fortalece a cultura de integridade dentro da Administração Pública.¹⁰³

A criação de mecanismos legais específicos para a proteção de informações sigilosas também é crucial. A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) estabelece diretrizes para o tratamento adequado de dados pessoais, incluindo a necessidade de medidas de segurança para evitar acessos não autorizados e vazamentos. A LGPD também prevê sanções administrativas para infrações, o que reforça a importância de sua observância no contexto das licitações públicas.

Ademais, a formalização de **acordos de confidencialidade** (*Non-Disclosure Agreements* - NDAs) entre a Administração Pública e os participantes do diálogo competitivo é uma prática recomendada. Esses acordos estabelecem obrigações claras quanto à proteção das informações compartilhadas, delimitando responsabilidades e prevendo sanções em caso de

¹⁰² MÖRIC, Kim - Le dialogue compétitif et les marchés publics complexes: la mise en œuvre du dialogue compétitif, étape par étape. Bruxelas: Ed. Larcier, 2013. pp. 12-3. IN: Miranda, Henrique Savonitti. Licitações e contratos administrativos [livro eletrônico] / Henrique Savonitti Miranda. — 1. ed. — São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

¹⁰³ FERREIRA, Giovana de Souza - Capacitação contínua dos servidores públicos: um investimento essencial para a eficiência e transparência da gestão pública. Revista Científica da Bio10, v. 1, n. 1, p. 1–15, 2023. Disponível em: <https://bio10publicacao.com.br/base/article/download/457/240/3219>. Acesso em: 29 maio 2025.

descumprimento. A adoção de NDAs, previsto no § 2º do art. 32 da Lei n.º 14.133/21, contribui para a criação de um ambiente de confiança mútua entre as partes envolvidas.¹⁰⁴

Outra medida preventiva eficaz é a **classificação adequada dos documentos e informações sensíveis**. A Administração Pública deve identificar e rotular corretamente os dados que exigem proteção especial, restringindo seu acesso apenas a servidores autorizados. A utilização de sistemas eletrônicos de gestão documental com controles de acesso e registros de auditoria também é recomendada para monitorar e prevenir acessos indevidos.

Por fim, estabelecer uma **estrutura robusta de governança de dados** dentro da Administração Pública é essencial para a proteção das informações sigilosas. Isso inclui a definição de políticas claras de segurança da informação, a nomeação de encarregados pela proteção de dados (*Data Protection Officers - DPOs*)¹⁰⁵ e a promoção de uma cultura organizacional voltada para a privacidade e a segurança dos dados.

Mostra-se pertinente, portanto, a criação de **mecanismos objetivos e específicos** de proteção, a serem disciplinados pelo legislador, inclusive com a previsão de **sanções penais específicas**, como forma de assegurar a preservação do **segredo empresarial** e a confiança dos participantes no processo.

É certo que a implementação da modalidade licitatória do diálogo competitivo, introduzida pela Lei n.º 14.133/2021, apresenta **desafios significativos para os estados e municípios brasileiros** caracterizados por subdesenvolvimento e elevada ineficiência administrativa.

A efetivação do diálogo competitivo requer uma administração pública com elevada capacidade técnica e institucional. Entretanto, muitos entes federativos enfrentam limitações nesse aspecto, o que pode comprometer a condução adequada desse tipo de licitação.

Segundo Abrucio e Franzese, o modelo federativo brasileiro apresenta desigualdades significativas entre os entes federativos, especialmente no que tange à capacidade de **gestão e**

¹⁰⁴ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Boas práticas em segurança da informação. Brasília, DF: CGU, 2021. Disponível em: https://www4.planalto.gov.br/cgd/assuntos/publicacoes/2511466.pdf?utm_source= . Acesso em: 29 maio 2025.

¹⁰⁵ De acordo com Tatiana Meinhart Hahn, José Cristóvam e José Carlos Loitey Bergamini “especificamente quanto ao encarregado, comumente designado no setor privado como *data protection officer* (DPO), refere-se à pessoa (física ou jurídica) indicada para atuar como canal de comunicação entre o controlador e ANPD, cuja indicação cabe ao controlador (art. 41). CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; BERGAMINI, José Carlos Loitey; HAHN, Tatiana Meinhart. Governança de dados no setor público brasileiro: uma análise a partir da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 23, n. 129, p. 75-101, set./out. 2021.

recursos disponíveis.¹⁰⁶ Essa disparidade pode dificultar a implementação uniforme do diálogo competitivo em todo o território nacional.

Para a condução eficaz do diálogo competitivo em **estados e municípios** deficitários exige-se, novamente, servidores públicos capacitados e especializados, além de mecanismos que garantam a transparência e a integridade das licitações. A falta de programas de capacitação contínua e a ausência de estruturas robustas de governança e controle interno podem aumentar os riscos de favorecimento indevido, comprometendo a efetivação dessa modalidade licitatória.

Em suma, a implementação do diálogo competitivo em estados e municípios brasileiros com limitações estruturais e administrativas requer um esforço coordenado para o fortalecimento das capacidades institucionais, capacitação dos servidores e estabelecimento de mecanismos de governança eficazes.

Adicionalmente, é importante ressaltar que a **União** pode exercer um **papel fundamental** no apoio à eficaz implementação do diálogo competitivo por estados e municípios. A Constituição Federal, ao estabelecer o princípio da cooperação entre os entes federativos (art. 23, parágrafo único), autoriza a União a prestar assistência técnica e material aos entes subnacionais, o que se revela essencial diante da complexidade da nova modalidade licitatória introduzida pela Lei nº 14.133/2021.¹⁰⁷

Nesse sentido, a União pode elaborar e disponibilizar guias, manuais operacionais, modelos de edital e cláusulas contratuais voltadas especificamente para o diálogo competitivo, por meio de órgãos como a Advocacia-Geral da União (AGU), a Controladoria-Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Essas ferramentas podem ser fundamentais para padronizar procedimentos, mitigar riscos jurídicos e garantir segurança jurídica.

Outro aspecto relevante é a capacitação dos agentes públicos locais. Através da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e em parceria com os Tribunais de Contas, a União pode oferecer cursos, oficinas e formações voltadas ao desenvolvimento de competências técnicas necessárias para a condução de licitações complexas. A capacitação contínua fortalece

¹⁰⁶ ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Ciro Biderman - Federalismo e políticas públicas no Brasil: os desafios da coordenação. In: ARRETCHE, Marta (Org.). Federalismo e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p. 23-51.

¹⁰⁷ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 de fev. 2024

a cultura da integridade e aprimora a qualidade técnica das contratações públicas. Nesse sentido defende Rodrigo Galvão do Amaral.¹⁰⁸

Igualmente, o fomento financeiro também é uma estratégia viável. A União pode estabelecer incentivos por meio de **convênios e transferências voluntárias** que estimulem os entes federativos a estruturarem unidades especializadas em inovação e compras públicas estratégicas. Tais incentivos podem estar condicionados à adoção de boas práticas de governança e controle interno.

Por fim, cabe à União **liderar** o desenvolvimento de plataformas tecnológicas de apoio à execução do diálogo competitivo, com funcionalidades que assegurem o sigilo das propostas, a rastreabilidade dos atos administrativos e o cumprimento dos princípios da publicidade e isonomia. Sistemas informatizados integrados e com suporte técnico centralizado são especialmente importantes para pequenos municípios, que carecem de infraestrutura tecnológica própria.

Dessa forma, a atuação coordenada da União pode assegurar que o diálogo competitivo seja aplicado com integridade, segurança jurídica e efetividade em todo o território nacional, contribuindo para o fortalecimento do federalismo cooperativo e para a melhoria da qualidade das contratações públicas no Brasil.

Do mesmo modo, incumbe às Administrações Públicas, desde já, adotarem medidas de **planejamento institucional** para essa nova etapa de maior — e mais qualificada — interação entre os setores público e privado no âmbito das contratações públicas brasileiras, de modo a garantir a observância de princípios fundamentais como os da **igualdade, da competitividade e da publicidade**.

No âmbito do diálogo competitivo, a violação ao **princípio da igualdade** pode se materializar por meio de diversas condutas administrativas que configurem favorecimento indevido ou discriminação entre os licitantes. Um dos riscos mais evidentes reside no compartilhamento seletivo de informações estratégicas, quando a Administração fornece **dados adicionais, exclusivos ou antecipados** a apenas um dos participantes, criando um cenário de **assimetria informacional** que compromete a paridade de condições. Outro exemplo de

¹⁰⁸ AMARAL, Rodrigo Galvão do - Responsabilidade administrativa na gestão pública e a capacitação dos servidores públicos. Revista Base Científica, v. 2, p. 1–13, 2024. DOI: 10.52832/rbc457. Disponível em: <https://bio10publicacao.com.br/base/article/download/457/240/3219>. Acesso em: 29 maio 2025.

tratamento desigual é a concessão de prorrogação de prazos ou etapas do diálogo apenas a determinados licitantes, sem justificativa objetiva, o que representa **vantagem indevida**.

Nesse ponto, para garantir a **igualdade** entre os licitantes, é fundamental que todas as empresas selecionadas para a fase de diálogo tenham **acesso equitativo às informações** fornecidas pela Administração e que não haja tratamento privilegiado a qualquer participante.

Além disso, a realização de **reuniões reservadas, não registradas ou fora dos canais formais de comunicação institucional** pode configurar **quebra da transparência** e imparcialidade exigidas no procedimento. Também merece destaque a flexibilização casuística de critérios técnicos, jurídicos ou econômicos para beneficiar uma empresa específica, sobretudo quando os demais licitantes são submetidos a exigências mais rigorosas. Por fim, a própria seleção dos participantes para a fase de diálogo pode ser viciada, caso ocorra com base em **critérios subjetivos**, pouco transparentes ou com motivações alheias ao interesse público, excluindo potenciais interessados de forma arbitrária.

Tais práticas comprometem a integridade do certame, afrontam os princípios da isonomia, da moralidade e da legalidade administrativa.

A estruturação clara de critérios objetivos de seleção e julgamento ajuda a garantir a **isonomia** entre os participantes. A transparência dos critérios desde o edital é medida essencial para assegurar a igualdade no procedimento.

Ainda nesse cenário, a manutenção de um **ambiente competitivo** exige que o procedimento seja formatado de forma a não onerar excessivamente os participantes, especialmente durante a fase de diálogo. A duração razoável do procedimento e o controle dos custos de participação são fatores essenciais para evitar o abandono de concorrentes e preservar a concorrência.¹⁰⁹

Adicionalmente, a **delimitação clara do objeto** da contratação e a **ampla publicidade** da fase de seleção preliminar são medidas que contribuem para atrair maior número de participantes qualificados.

Já o **princípio da publicidade** pode ser assegurado por meio da transparência documental e motivacional de todas as fases do diálogo competitivo. Embora a lei permita certo grau de

¹⁰⁹ WORLD BANK. Competitive Dialogue Guidance. 2017. Disponível em: <https://pubdocs.worldbank.org/en/412401507743078456/Competitive-Dialogue-Guidance-2017.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2025.

sigilo quanto a informações sensíveis (ex.: segredo industrial), os atos administrativos decisórios, como a definição da solução escolhida, devem ser amplamente publicizados e fundamentados.

A utilização de registros públicos das sessões de diálogo, atas e relatórios técnicos garante o controle social e institucional, reforçando a legitimidade do processo e permitindo o controle externo por órgãos como Tribunais de Contas e Ministério Público.

Por fim, é certo que apenas com órgãos de **assessoramento jurídico devidamente capacitados e especializados** será possível assegurar a lisura, a economicidade e a eficácia de procedimentos que demandam elevado grau de conhecimento jurídico e técnico. A criação de comissões, grupos técnicos ou diretorias compostas por membros com *expertise* específica configura alternativa viável e alinhada às exigências do novo modelo de contratação pública.

CONCLUSÃO

O presente trabalho analisou o diálogo competitivo como instrumento inovador das contratações públicas brasileiras, fruto da influência do modelo europeu consagrado na Diretiva 2014/24/UE. Trata-se de uma modalidade que rompe com o modelo tradicional excessivamente formalista, permitindo que a Administração Pública dialogue previamente com potenciais contratantes na busca de soluções para demandas de alta complexidade, inovação técnica ou tecnológica.

A análise da experiência portuguesa revelou que a simples transposição normativa não é suficiente para assegurar o êxito do procedimento. A baixa utilização do diálogo concorrencial em Portugal decorre de diversos fatores, como insegurança jurídica, interpretações excessivamente restritivas dos requisitos legais, desconfiança institucional, receio de controle externo e carência de cultura colaborativa no setor público. Esses entraves oferecem lições valiosas para o cenário brasileiro.

No Brasil, os desafios são ainda mais acentuados. O *déficit* de planejamento, a escassez de servidores qualificados, o medo de responsabilizações e a dificuldade em assegurar a confidencialidade durante o diálogo são obstáculos concretos à adoção da modalidade. Além disso, a ausência de uma cultura administrativa orientada à inovação e à gestão por resultados limita sua efetiva implementação.

Para que o diálogo competitivo alcance sua finalidade, é indispensável investir em capacitação técnica dos agentes públicos, criar núcleos especializados em contratações complexas, regulamentar detalhadamente a fase dialógica e fomentar projetos-piloto que sirvam de referência. A atuação coordenada da União será fundamental, oferecendo suporte técnico, modelos de documentos e orientações claras aos entes subnacionais.

Conclui-se que, embora os desafios sejam significativos, o diálogo competitivo possui elevado potencial de modernizar as contratações públicas, reduzir assimetrias informacionais, fomentar a inovação e proporcionar soluções mais eficientes ao interesse público. Seu sucesso, porém, dependerá da superação de barreiras culturais, institucionais e operacionais que ainda persistem no cenário brasileiro.

5. Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Ciro Biderman. Federalismo e políticas públicas no Brasil: os desafios da coordenação. In: ARRETCHE, Marta (Org.). Federalismo e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

AMARAL, Rodrigo Galvão do. Responsabilidade administrativa na gestão pública e a capacitação dos servidores públicos. *Revista Base Científica*, v. 2, p. 1–13, 2024. DOI: 10.52832/rbc457. Disponível em: <https://bio10publicacao.com.br/base/article/download/457/240/3219>.

ANDRADE, Flávia Cristina Moura de, *Direito Administrativo*. 04 ed. rev. e atual - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009 (Elementos do Direito, v. 2).

APMG INTERNATIONAL. Guia de certificação em parcerias público-privadas: Capítulo 5 — Estruturação e redação de minutas. Londres, 2020. Disponível em: <https://ppp-certification.com/sites/www.ppp-certification.com/files/documents/Capítulo%205%20-%20Estruturação%20e%20Redação%20de%20Minutas.pdf>.

ARMILAR. El diálogo competitivo en Contratación Pública. Disponível em: <https://armilar.biz/es/blog/dialogo-competitivo/>.

BOGOSSIAN, Andre Martins, em *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 26, n. 4, p. 432-448, abr. 2010; e *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 74, mar 2010. ISSN 1518-0360

BOGOSSIAN, André Martins. O diálogo concorrencial. 2010. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/o-dialogo-concorrencial/#_ftn50. ISSN 1518-0360

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Centro de Estudos Judiciários. I Jornada de Direito Administrativo do Centro de Estudos Judiciários (CEJ) do Conselho da Justiça Federal (CJF). Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/Jornada%20de%20Direito%20Administrativo%20-%20Enunciados%20aprovados/?_authenticator=f147b8888b42ee73c25f9f3ea6258093fadd0b5a.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Boas práticas em segurança da informação. Brasília, DF: CGU, 2021. Disponível em: https://www4.planalto.gov.br/cgd/assuntos/publicacoes/2511466.pdf?utm_source=

BRASIL. Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

BURNETT, Michael. Using competitive dialogue in EU public procurement – early trends and future developments. *Eipascope*, n. 2009/2, p. 13–20. Disponível em: https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2022/01/Eipascope_2009_2_Article2.pdf.

Cf. HOEZEN, Mieke; HILLIG, Jan-Bertram. The Competitive Dialogue Procedure: Advantages, Disadvantages, and its Implementation into English and Dutch Law. In: *Proceedings*

COBRA RICS Construction and Building Research Conference. 2008. p. 09. Disponível em: <https://www.irbnet.de/daten/iconda/CIB14508.pdf>.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Livro Verde. Os contratos públicos na União Europeia: pistas de reflexão para o futuro. Bruxelas: [s.n.], 27 de novembro de 1996, p. 36. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0583&from=EN>.

COMISSÃO EUROPEIA. Estratégia Europa 2020: uma estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Bruxelas: Comissão Europeia, 2010. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52010DC2020>.

COMISSÃO EUROPEIA. Explanatory note — Competitive dialogue — Classic Directive 2004/18/EC. Brussels: European Commission, Directorate-General for Internal Market and Services, 2005. Disponível em: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/14906/attachments/1/translations/en/renditions/native>.

CORREIA, Sérvulo. Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos. Edições Almedina, S.A., 2020. ISBN 978-972-40-8487-9.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; BERGAMINI, José Carlos Loitey; HAHN, Tatiana Meinhardt. Governança de dados no setor público brasileiro: uma análise a partir da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 23, n. 129, p. 75-101, set./out. 2021.

ESTADOS UNIDOS. Federal Acquisition Regulation (FAR): Subpartes 15.0, 15.1, 15.2 e 52.215, entre outras. Disponível em: <https://www.acquisition.gov/far>.

ESTORNINHO, Maria João. Curso de Direito dos Contratos Públicos. Coimbra: Almedina, 2012. ISBN-13: 978-972-40-4952-6

European Investment Bank. Procurement of PPP and the Use of Competitive Dialogue in Europe. Disponível em: https://www.eib.org/attachments/epec/epec_procurement_ppp_competitive_dialogue_en.pdf.

EUROPEAN SPACE AGENCY. Procurement of full Galileo system begins. Disponível em: https://www.esa.int/About_Us/Business_with_ESA/Procurement_of_full_Galileo_system_begins.

FEKETE, Elisabeth Kasznar. Segredo de empresa. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Comercial. Fábio Ulhoa Coelho, Marcus Elidius Michelli de Almeida (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/248/edicao-1/segrede-de-empresa>.

FERREIRA, Giovana de Souza. Capacitação contínua dos servidores públicos: um investimento essencial para a eficiência e transparência da gestão pública. Revista Científica da Bio10, v. 1, n. 1, p. 1–15, 2023. Disponível em: .

GASPARETTO, Tatiana Camarão. Diálogo competitivo e a Lei nº 14.133/2021: desafios interpretativos e operacionais. In: FERNANDES, George; CAVALCANTE, Robson (org.).

Contratações públicas e nova Lei de Licitações: perspectivas e desafios. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

GISPASA. HUCA: Construcción, mantenimiento y explotación. Oviedo: Gestión de Infraestructuras Sanitarias del Principado de Asturias. Disponível em: <https://gispasa.es/proyectos/huca/>.

GONÇALVES, Pedro Costa. Direito dos Contratos Públicos. 3ª ed. Vol, I. Coimbra: Almedina, 2018. ISBN-13: 978-972-40-9713-8

HAAB, Augusto Schreiner. Uma análise histórica do diálogo competitivo. Consultor Jurídico, 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-abr-08/augusto-haab-analise-historica-dialogo-competitivo#_ftn3. ISSN 1809-2829

Haugbølle, K.a, Pihl, D.a & Gottlieb, S. C.a. - Competitive dialogue: Driving innovation through procurement?. *Procedia Economics and Finance*. Volume 21, 2015. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212567115002129>.

HEINEN, Juliano. Curso de Direito Administrativo. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 1.108, apud OLIVEIRA, Luiz Fernando Silva. A confidencialidade das propostas no diálogo competitivo. In: ESCOLA PAULISTA DA MAGISTRATURA. Direito Público Contemporâneo. São Paulo: EPM, 2022.

HM Treasury. Review of Competitive Dialogue. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7c3932ed915d7d70d1d691/03_ppp_competitive_dialogue.pdf.

HORBACH, Carlos Bastide. Contratos administrativos: conceito e critérios distintivos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 6, n. 1, jan./jul. 2016. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/download/3665/pdf>.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. ISBN-13: 978-65-5614-611-9

LEGALONDO, Ramiro - ¿Qué es el diálogo competitivo en la Contratación Pública? Em: <https://www.legalondo.com/que-es-el-dialogo-competitivo-en-la-contratacion-publica/>.

MIRANDA, Henrique Savonitti. Entrevista sobre as licitações na Itália com o professor Henrique Savonitti Miranda. In: Escola Nacional de Administração Pública — ENAP. Brasília, 9 nov. 2017. Disponível em: <https://comunidades.enap.gov.br/mod/forum/discuss.php?d=67>.

MIRANDA, Henrique Savonitti. Licitações e contratos administrativos [livro eletrônico]. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. ISBN-13: 978-6556147536

MÖRIC, Kim. Le dialogue compétitif et les marchés publics complexes: la mise en œuvre du dialogue compétitif, étape par étape. Bruxelas: Ed. Larcier, 2013. pp. 12-3. IN: Miranda, Henrique Savonitti. Licitações e contratos administrativos [livro eletrônico] / Henrique Savonitti Miranda. — 1. ed. — São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

NAKAMURA, André. Estudos Sobre A Lei 14.133/2021 - Nova Lei De Licitações E Contratos Administrativos / coordenadores Rafael Carvalho Rezende Oliveira e Thaís Marçal - São Paulo: Editora JusPodivm, 2021. ISBN 978-65-5680-736-2

NOVELINO, Marcelo. Curso de direito constitucional - 12. ed. rev., ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2017. ISBN-13: 978-65-5680-334-0

OECD — Organisation for Economic Co-operation and Development. OECD Journal on Budgeting — Volume 2015/1. Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2016/03/oecd-journal-on-budgeting-volume-2015-issue-1_g1g5c33b/budget-v15-1-en.pdf.

OLIVEIRA, Gustavo Alencar. Critérios de adjudicação como instrumento de implementação de políticas sociais na contratação pública: uma análise comparada da nova lei brasileira a partir do CCP português. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2022. Disponível em: https://run.unl.pt/bitstream/10362/159461/1/AlencarOliveira_2023.pdf.

OLIVEIRA, Luiz Fernando Silva. A confidencialidade das propostas no diálogo competitivo: necessidade de ponderação do princípio da publicidade com os princípios da propriedade privada e da livre concorrência para a efetivação do princípio da eficiência. In: ESCOLA PAULISTA DA MAGISTRATURA. Direito Público Contemporâneo. São Paulo: EPM, 2022. p. 207—218. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/ii.5.confidencialidade_da_propostas%20.pdf.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e contratos administrativos: teoria e prática. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. ISBN-13: 978-65-5964-326-4

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MARÇAL, Thaís (coord.). Estudos sobre a Lei 14.133/2021: nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

PASS Procurement. Case Study of the Competitive Dialogue Procedure. Disponível em: <https://www.passprocurement.co.uk/wp-content/uploads/2017/06/PASSTraining.CompetitiveDialogue.LegalCase.BBCDigitalSwitchover.pdf>.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Revista do Serviço Público, v. 49, n. 1, p. 7–39, 1998. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/375>.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro. Aprova o Código dos Contratos Públicos. Diário da República Eletrónico, Lisboa, n.º 20, série I, 29 jan. 2008. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2008-34455475>.

PRADO FILHO, Francisco Octavio de Almeida; BUZZO, Gabriela Vilela; MIGLIORINI, Lais Rodrigues. Diálogo competitivo: comparação com o diálogo concorrencial português e desafios para implementação no Brasil. Migalhas, 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/381482/dialogo-competitivo-comparacao-com-o-dialogo-concorrencial-portugues>.

REISDORFER, Guilherme F. Dias. Diálogo competitivo: o regime da Lei 14.133/21 e sua aplicação às licitações de contratos de concessão e parcerias público-privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2022. ISBN-13: 978-65-5518-426-6

RODRIGUES, Nuno Cunha. A Contratação Pública como Instrumento de Política Económica. Reimp. Tese de Doutoramento. Coimbra: Almedina, 2015.

RODRIGUES, Nuno Cunha. O princípio da concorrência nas novas diretivas sobre contratação pública. In: ESTORNINHO, Maria João (Coord.). A transposição das diretivas europeias de

2014 e o Código de Contratos Públicos. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas – ICJP, 2016. p. 59. Apud OLIVEIRA, Rafael Sérgio de. O diálogo competitivo do projeto de lei de licitação e contrato brasileiro. Disponível em: <https://www.licitacaocontrato.com.br/artigo/o-dialogo-competitivo-do-projeto-de-lei-de-licitacao-e-contrato-brasileiro-20052021.php>.

SANTOS, Luciana Souza. O diálogo concorrencial. In: Comentários ao Código dos Contratos Públicos. I Volume, 4. ed., p. 809-840. Gomes, Carla Amado; Pedro, Ricardo; Caldeira, Tiago Serrão Marco (Coord.). AAFDL. Depósito Legal: 487584/21. Agosto/2021.

SCATOLINO, Gustavo. TRINDADE, João - Manual didático de direito administrativo - 9. ed. rev., ampl. e atual. — São Paulo: Ed. JusPodivm, 2021. ISBN-13: 978-8544233160

SOUSA, Julia Gardel Khayat de. O diálogo competitivo como instrumento de inovação nas contratações públicas brasileiras: análise da experiência europeia e estudo de caso de Portugal. 2022. Monografia (Graduação em Direito) — Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/0d0158f7-4b77-4d9d-99a2-f086c70d9f1e/content>.

TELLES, Pedro. Competitive dialogue in Portugal and Spain: a comparative study of the implementation of Directive 2004/18/EC in the Iberian Peninsula. 2011. Tese (Doutorado em Direito) — Bangor University, Reino Unido, 2011. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/33566901.pdf>

UBAUD-BERGERON, Marion. Droit des contrats administratifs. Paris: Lexis Nexis, 2015. pp. 253-4, apud Miranda, Henrique Savonitti. Licitações e contratos administrativos [livro eletrônico] / Henrique Savonitti Miranda. — 1. ed. — São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

UNITED KINGDOM. National Audit Office. The Building Schools for the Future programme: Renewing the secondary school estate. London: The Stationery Office, 2009. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2009/02/0809135.pdf>.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2014/24/UE, de 26 de fevereiro de 2014. Relativa à contratação pública e que revoga a Diretiva 2004/18/CE. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A02014L0024-20220101>.

UNIÃO EUROPEIA. Tenders Electronic Daily (TED): Resultados de procedimentos de diálogo competitivo em Portugal. Disponível em: <https://ted.europa.eu/pt/search/result?notice-type=pin-only%2Cpin-buyer%2Cpin-rtl%2Cpin-tran%2Cpin-cfc-standard%2Cpin-cfc-social%2Cqu-sy%2Ccn-standard%2Ccn-social%2Csubco%2Ccn-desg%2Ccan-standard%2Ccan-social%2Ccan-desg%2Ccan-tran&place-of-performance=PRT&procedure-type=comp-dial&search-scope=ALL>.

WORLD BANK. Competitive Dialogue Guidance. 2017. Disponível em: <https://pubdocs.worldbank.org/en/412401507743078456/Competitive-Dialogue-Guidance-2017.pdf>.

ZARRO, Graziella de Oliveira Tannus. Um comparativo entre o diálogo concorrencial no direito português e o diálogo competitivo na nova lei de licitação pública brasileira. Volume 1. Dissertação no âmbito do Mestrado de Ciências Jurídico-Forenses apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Janeiro de 2022.