



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATU SENSU EM GESTÃO EM
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

THIAGO DE OLIVEIRA SOUSA

**O DIÁLOGO COMPETITIVO COMO INSTRUMENTO DE
GOVERNANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**JOÃO PESSOA
2024**

THIAGO DE OLIVEIRA SOUSA

**O DIÁLOGO COMPETITIVO COMO INSTRUMENTO DE
GOVERNANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado à Coordenação do Curso de Especialização em Gestão em Administração Pública da Universidade Estadual da Paraíba em parceria com a Escola de Serviço Público do Estado da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Gestão em Administração Pública.

Área de concentração: Estado, Governo e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Me. Heverton Felinto Pedrosa de Melo

**JOÃO PESSOA
2024**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

S725d Sousa, Thiago de Oliveira.
O diálogo competitivo como instrumento de governança no âmbito da Administração Pública [manuscrito] / Thiago de Oliveira Sousa. - 2024.
31 p. : il. colorido.

Digitado.

Monografia (Especialização Gestão em Administração Pública) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2024.

"Orientação : Prof. Me. Heverton Felinto Pedrosa de Melo, Especialização em Gestão em Administração Pública - UEPB/ESPÉP. "

1. Governança pública. 2. Procedimento licitatório. 3. Diálogo competitivo. I. Título

21. ed. CDD 658.4

THIAGO DE OLIVEIRA SOUSA

O DIÁLOGO COMPETITIVO COMO INSTRUMENTO DE
GOVERNANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado a/ao Coordenação do Curso de Especialização em Gestão em Administração Pública da Universidade Estadual da Paraíba em parceria com a Escola de Serviço Público do Estado da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Gestão em Administração Pública.

Área de concentração: Estado, Governo e Políticas Públicas.

Aprovado em: 29 / 04 / 2024.

BANCA EXAMINADORA

Heverton Felinto Pedrosa de Melo

Prof. Me. Heverton Felinto Pedrosa de Melo (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

José Lirailton Batista Feitosa

Prof. Dr. José Lirailton Batista Feitosa
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Renata Gomes de Macedo

Profª. Me. Renata Gomes de Macedo
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

Dedico este trabalho à minha família, em especial à minha mãe que sempre me incentivou a estudar, pois, só conseguia mudar de vida através da educação. Ao meu amigo Pedro pela hombridade e apoio de sempre, e ao meu orientador Heverton Melo, que me encorajou e mostrou que com foco e dedicação conseguimos conquistar nossos objetivos, e acima de tudo agradeço a Deus que me sustenta todos os dias com sua graça.

"Nunca se esqueça de quem é, porque é certo que o mundo não se esquecerá. Faça disso sua força. Assim, não poderá ser nunca a sua fraqueza. Arme-se com esta lembrança.."

George R. R. Martin, A Guerra dos Tronos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	11
3 GOVERNANÇA E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	13
3.1 Princípios da Lei nº 14.133/2023.....	19
3.2 Modalidades de Licitação e Contratação Direta.....	21
3.3 O Diálogo Competitivo	23
3.4 O Diálogo Competitivo como instrumento de governança pública	26
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	30
REFERÊNCIAS.....	30

O DIÁLOGO COMPETITIVO COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

COMPETITIVE DIALOGUE AS A GOVERNANCE INSTRUMENT IN THE CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION

Thiago de Oliveira Sousa¹

RESUMO

Conforme o Decreto Federal nº 9.203/2017, a governança pública pode ser definida como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. É através desse mecanismo que as ações estatais se aproximam da garantia do interesse público. Entende-se, portanto, que o conceito de governança pública se relaciona intrinsecamente à definição de *accountability* (responsabilidade e prestação de contas por parte da gestão pública), como também da adoção de boas práticas pelos gestores públicos. Dessa forma, o presente estudo se concentra em debater o conceito de governança pública no âmbito das compras públicas. Isso porque o parágrafo único do artigo 11 da Lei nº 14.133/2021 ressalta a obrigação da Alta Administração em implementar a governança das contratações, por meio da criação de processos e estruturas suficientes para o atingimento do objetivo institucional. Portanto, a presente pesquisa visa descrever a utilização da modalidade licitatória diálogo competitivo como instrumento de governança para a Administração Pública. O diálogo competitivo traz em seu bojo um aspecto inovador, permitindo o desenvolvimento de uma ou mais alternativas capazes de atender às necessidades específicas das instituições. Essa modalidade favorece o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico do órgão, de modo que as compras públicas estejam sempre alinhadas com o interesse público e a real necessidade da Administração. Sobre o aspecto metodológico, trata-se de uma pesquisa qualitativa, de cunho bibliográfico e documental, a partir da análise das principais normas vigentes, além de doutrinas, manuais governamentais e artigos científicos. Os resultados obtidos revelam que a utilização do diálogo competitivo reforça as capacidades estatais, já que a Administração não fica à mercê das soluções disponíveis no mercado, que muitas vezes não atendem à sua necessidade de forma integral. Como conclusão, demonstra-se que o diálogo competitivo é uma nova ferramenta de governança, por permitir que a Administração Pública alcance o objetivo almejado, através do desenvolvimento de inovações tecnológicas ou de definições técnicas precisas, recomendando-se fortemente a utilização desta modalidade pelos órgãos contratantes.

Palavras-Chave: Governança pública; Procedimento licitatório; Diálogo competitivo.

¹Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa. E-mail: thiagoiudex24@gmail.com.

ABSTRACT

According to the Federal Decree No. 9.203/2017, public governance can be defined as a set of leadership, strategy, and control mechanisms, put in place to evaluate, direct, and monitor the management, with a view to conducting public policies and providing services of interest to society. It is through this mechanism that state actions come closer to guaranteeing the public interest. It is, therefore, understood that the concept of public governance is intrinsically related to the definition of accountability (responsibility and answerability on the part of public management), as well as the adoption of good practices by public managers. This way, the present study concentrates on debating the concept of public governance in the context of public procurement. This is because the sole paragraph of article 11 of Law No. 14.133/2021 emphasizes the obligation of Senior Management in implementing the governance of the procurements, by creating sufficient processes and structures to achieve the institutional objective. Therefore, the present research aims to describe the utilization of the bidding modality “competitive dialogue” as an instrument of governance to the Public Management. The competitive dialogue brings an innovative aspect, allowing the development of one or more alternatives able to attend the specific necessities of the institutions. This modality favors the alignment of contracts with the agency's strategic planning, so that public purchases are always aligned with the public interest and the real needs of the Administration. In terms of methodology, this is a qualitative, bibliographical, and documentary study, based on an analysis of the main rules in force, as well as doctrines, government manuals and scientific articles. The results show that the use of competitive dialog strengthens state capacities, since the Administration is not at the mercy of the solutions available on the market, which often do not fully meet its needs. In conclusion, it is shown that competitive dialog is a new governance tool, as it allows the Public Administration to achieve the desired objective, through the development of technological innovations or precise technical definitions, and the use of this modality by contracting bodies is strongly recommended.

Keywords: Public Governance; Bidding Process, Competitive Dialogue.

1 INTRODUÇÃO

O termo “licitação pública” pode ser definido como o processo administrativo para a compra de bens, contratação de serviços e venda de bens pelos órgãos públicos nos diferentes níveis: municipal, estadual e federal. Todos os entes federados e todas as esferas de governo devem se submeter aos processos licitatórios, conforme previsto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, na qual afirma a necessidade de que todas as “obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública” (Brasil, 1988).

Vale destacar que o referido inciso constitucional está atualmente regualmentado pela Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21), que “estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (Brasil, 2021). Aqui, conforme dita o artigo 28 da Lei nº 14.133/21, temos as seguintes modalidades de licitação: a) pregão; b)

concorrência; c) concurso; d) leilão; e) diálogo competitivo, cada uma com a sua especificidade a depender da natureza do objeto a ser contratado.

Desta forma, toda vez que a Administração Pública sente a necessidade de adquirir algum produto, bem ou serviço, um edital de licitação pública é aberto. A partir dele, as empresas licitantes concorrem para fornecer ou prestar o serviço ao qual foi requisitado. Assim, todos aqueles que se enquadrarem nas condições expostas no instrumento convocatório, são considerados aptos a participarem do processo licitatório, que, no fim, selecionará a proposta que for mais vantajosa para o atendimento do interesse público (DireitoNet, 2022).

Cumprir informar que, embora o procedimento licitatório seja a regra, também temos os procedimentos que fogem desse procedimento legal obrigatório. Aqui se refere às contratações diretas, previstas nos artigos 72 a 77 da Lei nº 14.133/2021, que podem ser classificadas em duas espécies: 1) a contratação por dispensa de licitação; 2) a contratação por inexigibilidade de licitação. Porém, o presente estudo se concentra em analisar uma das modalidades de licitação, qual seja o diálogo competitivo.

O diálogo competitivo é uma nova modalidade de licitação utilizada no cenário da Lei 14.133/21 “para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades” (Brasil, 2021). Nessa modalidade, inclusive, as empresas licitantes devem apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos.

Logo, essa modalidade se difere das demais porque há o estabelecimento inicial de conversas com os licitantes. Por isso a denominação “diálogo competitivo”, pois se trata de uma modalidade em que a Administração Pública, através de critérios objetivos, realiza diálogos com os licitantes previamente selecionados para escolher a melhor proposta que envolve, em geral, a elaboração da melhor solução para um “problema” que a Administração Pública não sabia como resolver (Portal de Compras Públicas, 2021).

Considerando os aspectos aqui levantados, destaca-se que o tema tratado neste estudo é de grande relevância, por apresentar uma considerável repercussão no âmbito jurídico, como também nas atividades realizadas pela Administração Pública. Sendo assim, a presente pesquisa busca revelar como a utilização da modalidade de licitação “diálogo competitivo” visando transpor as dificuldades enfrentadas pelo Poder Público nas contratações de objetos complexos e inovadores, sob o aspecto da governança pública. Portanto, visa responder à seguinte pergunta orientadora: De que forma a modalidade licitatória diálogo competitivo

pode ser utilizada como instrumento de governança no âmbito da Administração Pública?

Aliado a isso, tem-se como objetivo geral descrever a utilização da modalidade licitatória diálogo competitivo como instrumento de governança da Administração Pública. Para o alcance do resultado almejado, iremos proceder o seguinte caminho metodológico, também caracterizado por objetivos específicos: a) apresentar um panorama histórico e conceitual do diálogo competitivo, presente em nosso ordenamento jurídico; b) delinear as etapas e procedimentos licitatórios do diálogo competitivo; c) identificar como o diálogo competitivo pode garantir a celeridade e eficiência nas licitações.

A abordagem aqui tratada enfatizará a importância de aplicação prática dos princípios da eficiência e eficácia, visto que há a necessidade do reconhecimento de mecanismos de governança pública que possam auxiliar nas práticas dos atos administrativos. Sendo assim, a presente pesquisa se justifica pelo fato de que, sem a utilização do diálogo competitivo, a Administração Pública fica sempre à mercê das soluções disponíveis no mercado, tendo que, por muitas vezes, abrir mão do atendimento integral de suas necessidades, para se adequar àquelas soluções que o mercado oferece. Diante disso, o tema em questão é de grande relevância para o estudo, tendo em vista que permitirá uma maior compreensão sobre essa nova modalidade de licitação sob o ponto de vista jurídico, seus impactos no processo licitatório e, sobretudo, na governança pública das contratações.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta seção aborda questões atinentes aos procedimentos metodológicos utilizados neste estudo. Para tanto, será explicitada a natureza da vertente metodológica como: o método de abordagem, o método de procedimento e, também, a pesquisa quanto ao objetivo geral, quanto ao procedimento técnico e a técnica de pesquisa. Assim, passemos à explicação de cada um desses critérios.

A natureza da vertente metodológica dessa pesquisa terá uma abordagem qualitativa, que é aquela que trata de questões que não podem ser quantificadas por meio de estatísticas, regras ou outras generalizações. Esse método de pesquisa lida com aspectos da vivência humana, trabalhando com significados, valores, motivações, entre outros. É uma forma de estudar as relações entre as pessoas e destas com o universo que as cerca.

A pesquisa qualitativa envolve diferentes estratégias de investigação e múltiplos métodos de coleta e análise de dados. Em geral, esse tipo de pesquisa ocorre por meio do contato entre o pesquisador e seu objeto de estudo – os participantes da pesquisa. Os métodos de coleta de

dados tendem a demandar cada vez mais a participação ativa dos participantes, permitindo que o pesquisador tenha ciência das experiências reais dos mesmos. Além disso, a pesquisa qualitativa tende a ser mais fluida que a quantitativa, as questões da pesquisa podem mudar à medida que o pesquisador se aprofunda no tema e reflete sobre o que e para quem perguntar. Vale ainda ressaltar que o pesquisador qualitativo precisa enxergar os fenômenos que estuda de forma holística, além de refletir sobre quem ele é na investigação e o quanto sua própria história afeta o estudo. Seu raciocínio deve ser complexo, multifacetado, interativo e simultâneo (Creswell, 2007)

Nesse sentido, há uma preocupação acentuada com a melhoria da qualidade do serviço público, uma vez que essa temática é construída com base no contexto histórico, econômico e político. Ademais, este estudo será desenvolvido a partir da fundamentação do método de abordagem hipotético-dedutivo, no qual serão observados inicialmente os aspectos gerais do tema, seguindo pelo seu desenvolvimento com base em conhecimentos específicos sobre o caso. Portanto, haverá a compreensão de análises a serem obtidas que, desse modo, nos permitirá a conclusão mediante resultados que acrescentem essa temática.

À vista disso, temos que a presente pesquisa é de natureza descritiva e de cunho explicativo, por intermédio do método jurídico de interpretação, diante da necessidade de analisar o contexto jurídico no âmbito nacional que envolve a modalidade de licitação diálogo competitivo e seus aspectos de governança pública. Será apresentada, assim, uma solução que sugera uma proposta para melhorar processos no poder público.

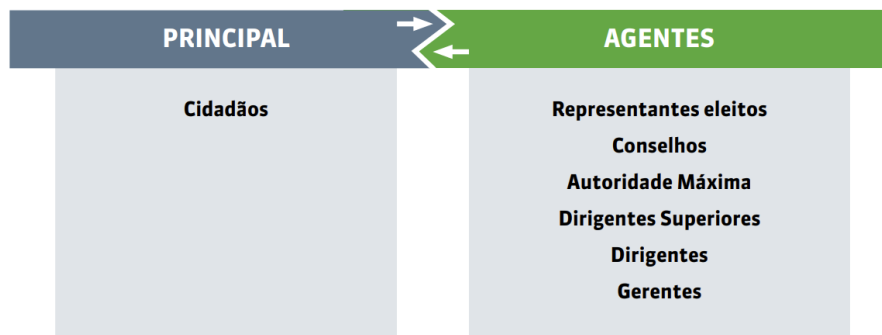
No que atine à classificação da pesquisa quanto ao procedimento técnico, será utilizado pesquisa bibliográfica analítica, tendo em vista que será baseada na doutrina, bem como documentalmente, a partir da verificação de artigos produzidos por diversos autores sobre a temática aqui estudada, de modo que envolva os seguintes pontos: governança, licitações, contratos administrativos, governança pública. Desta forma, as principais normativas consultadas foram a Lei nº 14.133/2021, o Decreto nº 9.203/2017, além de recentes artigos publicados que tratassem do diálogo competitivo, manuais governamentais sobre governança no setor público, licitações e contratos administrativos, sobretudo os produzidos pelo Tribunal de Contas da União e demais órgãos do Governo Federal. A busca ocorreu no período de janeiro a março de 2024.

Em relação à classificação da pesquisa quanto à técnica de pesquisa, basear-se-á no método da documentação indireta, uma vez que será utilizado como procedimento técnico a pesquisa bibliográfica, e, por isso, não haverá contato direto com o objeto de estudo.

3 GOVERNANÇA E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

O conceito de governança teve origem na iniciativa privada, surgindo como mecanismo para resolução dos conflitos de agência. Quando trazido para a esfera pública, esse conceito trata da relação entre sociedade (principal) e governo (agente), sobre como este deve pautar suas ações visando o interesse público, e como a sociedade deve exercer controle sobre essas ações. O modelo principal-agente pode ser demonstrado na Figura 1:

Figura 1 – Relação principal-agente no setor público.



Fonte: TCU (2020).

Segundo Alexandre (2020, p. 3) “na esfera pública, a governança se transfigura no modo como o governo, eleito pelo povo, trabalha em prol da população com a entrega de políticas públicas consideradas essenciais pela sociedade”. Portanto, tem-se que a governança no setor público tem a função de apoiar a gestão, permitindo que os esforços desta sejam corretamente direcionados para o interesse público. Ou seja, por meio da governança os gestores públicos podem concretizar mais eficientemente a entrega de políticas públicas para a sociedade. Espera-se que pelos mecanismos de governança (conjunto de princípios e diretrizes) seja possível resgatar a confiança da sociedade nas instituições públicas, algo que foi amplamente desgastado devido aos casos muito difundidos de corrupção e má gestão da coisa pública.

O Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União (TCU, 2020) apresenta uma lista de princípios da Governança que foram extraídos tanto da literatura internacional, quanto do Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Os princípios, que são interdependentes e devem balizar a atuação das organizações públicas, estão listados no Quadro 1:

Quadro 1 – Princípios da governança para o setor público

PRINCÍPIO	DEFINIÇÃO
Capacidade de Resposta	Responder eficientemente às necessidades da sociedade. Por meio de colaboração entre entes estatais, não estatais e a sociedade civil é possível entender melhor quais as principais demandas da população, onde e como os recursos limitados devem ser aplicados para melhorar a qualidade, quantidade e rapidez dos serviços públicos. Para aumentar a capacidade de resposta é também necessário investir em capacitação técnica e orientação para postura ética dos agentes públicos, envolvimento dos cidadãos nas decisões e ampliação de acesso a iniciativas de governo eletrônico que ampliam o alcance, agilidade e acesso a serviços públicos.
Integridade	Adesão e alinhamento aos valores, princípios e normas éticas com objetivo de priorizar o interesse público sobre os interesses privados. A estratégia de integridade pública deve ser fundamentada nos pilares de implementação de sistema de integridade amplo e coerente, cultivo de cultura de integridade pública e prestação de contas, responsabilização e transparência.
Transparência	Permitir que a sociedade obtenha informações atualizadas sobre operações, estruturas, processos decisórios, resultados e desempenho do setor público. As informações devem ser disponibilizadas para os cidadãos, inclusive como dados abertos, de forma ampla, não apenas aquelas obrigatórias devido à legislação. É preciso inclusive que os cidadãos se sintam livres para buscar as informações sem medo de represálias e que confiem que o acesso a estas levará a responsabilização dos agentes públicos, caso necessário.
Equidade e Participação	Promover tratamento justo a todas as partes interessadas, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas. A participação da sociedade favorece a equidade e a responsabilidade do governo, amplia a influência dos cidadãos nas decisões públicas, melhora a base de evidências para a formulação de políticas, reduz os custos de implementação e cria consciência cívica. As formas de participação social são diversas e incluem iniciativas que promovam o diálogo com a sociedade, como: ouvidorias, audiências e consultas públicas, mesas de diálogo, conselhos gestores e comissões de políticas públicas, comitês técnicos, conferências de políticas públicas, orçamentos participativos.
Accountability (prestação de contas e responsabilidade)	Refere-se à obrigação das organizações de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas e de informar o cumprimento desses a quem lhes delegou essas responsabilidades. Os agentes públicos devem prestar contas de suas atuações de forma espontânea, de forma clara e tempestiva, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões. Há diferentes tipos de prestação de contas, como a administrativa, a financeira e orçamentária, a social e a referente a resultados de políticas públicas.
Confiabilidade	Representa a capacidade das organizações públicas de minimizar as incertezas que os cidadãos tem sobre a situação econômica, social e política. Para isso as organizações devem fornecer serviços públicos acessíveis, eficientes e que atendam às necessidades e expectativas dos

PRINCÍPIO	DEFINIÇÃO
	usuários, além de agir com integridade e compromisso com o interesse público. Previsto no Decreto nº 9.203/2017.
Melhoria Regulatória	Representa o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas. Não se restringe, portanto, à regulação econômica de setores específicos realizada pelas agências reguladoras. Também previsto pelo Decreto nº 9.203/2017.

Fonte: Adaptado de TCU (2020).

Vale salientar que o TCU (2020) define a governança pública da seguinte forma:

É a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas (TCU, 2020, p. 15).

Entende-se, portanto, que o conceito de governança pública se relaciona intrinsecamente com o conceito de *accountability*, ou seja, de responsabilidade e prestação de contas por parte da gestão pública. Mas o conceito vai muito além, significando também a adoção de práticas, por parte dos governantes, que sejam eficientes e eficazes. De fato, segundo Carvalho, Almeida e Arenas (2022), o princípio constitucional da eficiência serviu de base para o conceito de Governança Pública presente no Decreto nº 9203/2017. O conceito de governança presente nesse decreto é, inclusive, bastante similar ao apresentado pelo TCU (2020). Assim, as diretrizes para uma boa governança envolvem os elementos listados no Quadro 2:

Quadro 2 - Diretrizes para uma boa governança

Diretriz 1	Definir formalmente e comunicar claramente os papéis e responsabilidades das instâncias internas e de apoio à governança, e assegurar que sejam desempenhados de forma efetiva;
Diretriz 2	Estabelecer processos decisórios transparentes, baseados em evidências e orientados a riscos, motivados pela equidade e pelo compromisso de atender ao interesse público;
Diretriz 3	Promover valores de integridade e implementar elevados padrões de comportamento, começando pela demonstração de conduta exemplar da liderança da organização e de apoio às políticas e programa de integridade;
Diretriz 4	Aprimorar a capacidade da liderança da organização, garantindo que seus membros tenham habilidade, conhecimentos e experiências necessários ao desempenho de suas funções; avaliando o desempenho deles como indivíduos e como grupo; e equilibrando, na composição da liderança, continuidade e renovação;
Diretriz 5	Desenvolver continuamente a capacidade da organização, assegurando a eficácia e eficiência da gestão dos recursos organizacionais, como a gestão e a

	sustentabilidade do orçamento, das pessoas, das contratações e da tecnologia e segurança da informação;
Diretriz 6	Apoiar e viabilizar a inovação para agregar valor público e lidar com as limitações de recursos e com novas ameaças e oportunidades;
Diretriz 7	Estabelecer um sistema eficaz de gestão de riscos e controles internos;
Diretriz 8	Estabelecer objetivos organizacionais alinhados ao interesse público, e comunicá-los de modo que o planejamento e a execução das operações reflitam o propósito da organização e contribuam para alcançar os resultados pretendidos;
Diretriz 9	Monitorar o desempenho da organização e utilizar os resultados para identificar oportunidades de melhoria e avaliar as estratégias organizacionais estabelecidas;
Diretriz 10	Considerar os interesses, direitos e expectativas das partes interessadas nos processos de tomada de decisão;
Diretriz 11	Implementar boas práticas de transparência;
Diretriz 12	Prestar contas às partes interessadas e implementar mecanismos eficazes de responsabilização dos agentes;
Diretriz 13	Apoiar o uso das ferramentas digitais para aumentar e facilitar a participação das partes interessadas nas decisões públicas e aprimorar a prestação de serviços públicos;
Diretriz 14	Promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;
Diretriz 15	Editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas, sempre que conveniente.

Fonte: Adaptado de TCU (2020).

Vale destacar que está em tramitação o Projeto de Lei nº 9.163/2017, que, assim como o Decreto nº 9.203/2017 versa sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Esse projeto foi apresentado pelo Poder Executivo e já foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e na Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público (CTASP). Atualmente ele se encontra em regime de tramitação de prioridade e aguarda apreciação conclusiva pelas Comissões. Muitas das diretrizes apresentadas pelo TCU que foram descritas acima foram espelhadas no texto desse Projeto de Lei. Porém, há algumas diretrizes novas que merecem ser citadas:

(...) IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;

(...)

VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;

VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; (BRASIL, 2017, Lei nº 9163/2017, Art. 4º).

Esse projeto de lei também estabelece em seu artigo 14 a obrigação de estabelecimento de um Sistema de Gestão de Riscos e Controles Internos às organizações públicas. Tal sistema deve ser implementado de forma sistêmica e estruturada, evidenciando a necessidade de criação, por parte das organizações, de uma Política de Gestão de Riscos (um instrumento de Governança Institucional). Além disso, vale destacar que os controles internos estabelecidos devem ser proporcionais aos riscos, então, causas, consequências, fontes e impactos devem ser considerados, balanceando sempre custos e benefícios do controle.

Ressalta-se que a existência de um sistema de gestão de riscos já é uma exigência da Lei nº 14.133/2021, que traz em seu Título II, Capítulo I, ao tratar dos objetivos do processo licitatório, o seguinte parágrafo no artigo 11:

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é **responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas**, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações (Brasil, 2021). (grifo nosso)

Para o cumprimento do que está disposto no dispositivo supracitado, a lei em questão se utiliza dos seguintes mecanismos de governança, quais sejam: a liderança, a estratégia e o controle. A primeira, liderança, tem o condão de direcionar a atuação das instituições, fazendo com que priorizem o interesse público. Os instrumentos de liderança presentes na Lei nº 14.133/21 são diversos, como: a) a segregação de funções (um princípio dessa mesma lei), que visa evitar fraudes no processo licitatório; b) a exigência que os agentes responsáveis pelas contratações e compras públicas sejam preferencialmente dos quadros permanentes da Administração Pública e que tenham funções relacionadas com licitações e contratos ou que tenham formação compatível (o que preza pela eficiência do processo); c) a designação do agente de contratação, responsável por tomar decisões do procedimento licitatório; d) entre outros instrumentos. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União entende que:

É papel fundamental da liderança avaliar o modelo de governança adotado e ajustá-lo ao contexto e aos objetivos organizacionais, comunicando-o adequadamente às partes interessadas. A liderança também é responsável por promover uma cultura de ética e integridade, de forma que as ações institucionais e as de seus gestores e colaboradores individualmente priorizem o interesse público sobre o interesse privado (TCU, 2020, p. 54).

As funções citadas anteriormente precisam ser de responsabilidade de profissionais que

possuam competências necessárias para o exercício do cargo. Para isso é necessário que os membros da Alta Administração sejam selecionados cuidadosamente e de forma transparente. Também é preciso que sejam capacitados e recompensados adequadamente, evitando conflitos de agência. Além disso, também é fundamental que sejam estabelecidos mecanismos que incentivem o comportamento ético das lideranças e dos agentes públicos (TCU, 2017).

O segundo mecanismo, o da estratégia, tem seu embasamento naquilo que é visto na disciplina de Administração inicialmente desenvolvido para a iniciativa privada. Ou seja, deve-se determinar a missão institucional e a visão de futuro das organizações públicas; além de analisar os ambientes interno e externo dessas organizações, estabelecer estratégias, monitorar resultados e corrigir eventuais falhas na estratégia adotada.

Para que essas estratégias sejam efetivas as organizações públicas devem incentivar a participação social, com objetivo de obter *feedback* da sociedade sobre suas principais necessidades. As políticas públicas, programas e serviços a serem realizados têm de atender a maior parcela possível da sociedade, de forma equilibrada. Também, sempre que possível, as organizações públicas podem estabelecer parcerias entre si, para que políticas públicas sejam criadas e executadas de forma transversal, multidisciplinar e/ou descentralizada (TCU, 2017).

O terceiro mecanismo, o do controle, traduz a ideia de governança relacionada ao *accountability*, pois ele se refere às práticas que devem ser adotadas para estimular a responsabilidade das organizações e dos agentes públicos. É preciso que estes sejam responsabilizados por suas ações, que haja transparência nessas ações e que a sociedade possa dar seu *feedback* sobre o que vem sendo feito. O Portal Nacional de Contratações Públicas é um exemplo do mecanismo de controle em ação para promover transparência.

Porém, o mecanismo de controle deve também ser utilizado antes das ações serem praticadas, estabelecendo-se sistemas de gestão de riscos, que visam lidar de forma eficiente com as incertezas, contribuindo para melhoria do desempenho organizacional (TCU, 2017).

Os instrumentos aqui mencionados, relativos aos mecanismos de governança, são apenas uma parte dos que estão presentes na Lei nº 14.133/2021, o que demonstra a preocupação do legislador em colocar em prática a governança pública de forma efetiva. Tal norma contribui para atuação dos gestores da área de compras públicas, evidenciando diversos mecanismos que permitem uma atuação mais eficiente e mais alinhada com o interesse público.

Nesse sentido, temos a modalidade licitatória do diálogo competitivo, que traz em seu bojo esse aspecto inovador, permitindo o desenvolvimento de uma ou mais alternativas capazes de atender às necessidades específicas da Administração Pública. Essa modalidade facilita o alcance dos objetivos institucionais de cada órgão, bem como favorece o alinhamento das

contratações ao planejamento estratégico, de modo que as decisões dos agentes estejam sempre alinhadas com o interesse público e a necessidade da Administração. Com isto, temos a promoção da governança das contratações.

3.1 Princípios da Lei nº 14.133/2023

Os princípios a serem seguidos no âmbito da Lei nº 14.133/2023 estão expressos no seu Artigo 5º, que possui a seguinte redação:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Brasil, 2021).

É possível perceber que se trata de um rol extenso de princípios, algo significativo para o ordenamento jurídico, uma vez que os princípios são valores sociais de uma determinada sociedade em um dado momento no tempo, que foram elevados, pelo legislador, ao status de norma jurídica. Assim, qualquer operação jurídica deve estar baseada nesses princípios.

Dentre os princípios expressos nessa lei estão os previstos no Artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e os que estavam inclusos no Artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 (igualdade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo). Além desses, o legislador acrescentou mais treze princípios: interesse público, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável. Apesar desses últimos serem tidos como “novidades” são na verdade princípios que já estavam inclusos implícita ou explicitamente em outras normas que compõem o sistema normativo de licitações. Assim, na Lei nº 14.133/2021 o legislador na realidade organizou um compilado de princípios relevantes que estavam esparsos no ordenamento jurídico, deixando explícito aquilo que não pode deixar de ser observado na realização de licitações.

Pode-se dizer que os princípios constitucionais são a base para todas as ações a serem tomadas pela Administração Pública. Eles balizam a sua atuação, fazendo com que atue sempre procurando a melhor alternativa para atender ao interesse público. O princípio da legalidade, um dos mais relevantes, se faz necessário para que haja o Estado de Direito em si, restringindo

a atuação da Administração Pública ao que está previsto em lei. É, portanto, uma das principais garantias dos direitos individuais.

Dentro das licitações este princípio determina que as ações dos agentes administrativos estejam vinculadas ao que está disposto na lei. Há um certo grau de discricionariedade dado à Administração Pública no que se trata das contratações diretas, mas isso é feito de uma forma mitigada, uma vez que ainda assim se faz necessário seguir o procedimento licitatório (Novaes, 2005).

O princípio da impessoalidade, por sua vez, representa o ideal de igualdade, visando uma justiça sem privilégios. Este princípio recebe várias interpretações doutrinárias. Segundo entendimento da Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha e do jurista Manoel Gonçalves Ferreira Filho, por exemplo, a impessoalidade pode ser analisada por dois prismas: com relação aos administrados, estabelecendo um tratamento igualitário, e com relação ao administrador, determinando que os atos realizados sejam imputados ao órgão e não ao agente que os realizou, uma vez que esse último é, na verdade, apenas um instrumento da Administração Pública (De Lima *et al.*, 2010).

O princípio da moralidade exige que o administrador pautar suas ações sempre de acordo com a ideia do dever de exercer uma boa administração. Embora este princípio receba críticas por parte da doutrina, sendo dito como vago e que é absorvido pelo conceito de legalidade, é possível notar sua diferenciação uma vez que um ato, mesmo que revestido de legalidade, não deve ser praticado pela Administração Pública se violar a moralidade (Verissimo, 2003).

O princípio constitucional da publicidade é de máxima importância no processo licitatório, tendo duas funções primordiais. É por meio da publicidade que os interessados em participar do processo podem ter acesso amplo aos detalhes necessários. Mas para além disso, esse princípio garante que, salvo em casos de sigilo imprescindível para segurança nacional, toda população tenha conhecimento do que está sendo realizado e possa exercer seu direito de fiscalização. Imagina-se que quanto maior a possibilidade de fiscalização das condutas dos agentes maior será a inclinação destes para seguir a lei e a moral (Rossi, 2022).

Por fim, o princípio da eficiência é o mais recente a integrar o texto do artigo 37 da Constituição Federal, tendo sido introduzido por meio da Emenda Constitucional nº 19 de 1998. Este princípio diz respeito a execução de atribuições de forma proficiente, com rapidez e qualidade. Mas também está relacionado a forma organizacional da Administração Pública em si (Morais, 2009). No contexto da Lei nº 14.133/2021, é possível entender que este princípio determina que as licitações sejam feitas utilizando os recursos da forma mais econômica e inteligente possível, ou seja, é a busca pela maior qualidade pelo menor preço.

3.2 Modalidades de Licitação e Contratação Direta

Na Lei nº 14.133/2021, não se usa mais o critério de valores para determinar a modalidade de licitação a ser escolhida. Ao invés disso o critério passa a ser o objeto a ser licitado). As modalidades de licitação também tiveram modificações. Essas estão listadas no Art. 28 desse dispositivo legal: “São modalidades de licitação: I – pregão; II – concorrência; III – concurso; IV – leilão; V – diálogo competitivo.” (Brasil, 2021).

De acordo com a Lei nº 14.133/2021, Art. 6º, inciso XLI, o pregão é obrigatório para aquisição de bens e serviços comuns e o critério de julgamento utilizado poderá ser o do menor preço ou do maior desconto. Essa é a modalidade de licitação mais utilizada no Brasil, segundo dados do *site* de compras públicas, e possui um rito comum para a licitação. Segundo o Art. 29, Parágrafo Único, da Lei nº 14.133/2021, porém, ele não pode ser utilizado para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, com exceção dos serviços comuns de engenharia.

A modalidade concorrência é similar ao pregão no sentido de seguir, assim como este, o rito procedimental comum. A diferença entre essas duas modalidades está, justamente, no objeto para o qual são utilizados. Diferente do pregão, a concorrência deve ser utilizada na contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia. Ademais, a concorrência aceita todos os critérios de julgamento, com exceção do “maior lance” (Dias, 2023).

É possível notar que há uma sobreposição quanto ao uso das modalidades descritas anteriormente para a contratação de obras e serviços comuns de engenharia. A Lei nº 14.133/2021 deixou então para escolha do administrador a modalidade de licitação a ser utilizada nesse caso, conferindo dessa forma um certo grau de discricionariedade a este. Para isto é necessário que o administrador estipule de maneira precisa o objeto que será licitado, a fim de diferenciar entre obras e serviços comuns e especiais de engenharia. Segundo a Orientação Normativa nº 54 da Advocacia Geral da União, este pode se utilizar de agente ou setor técnico que possa avaliar o devido enquadramento da modalidade.

A terceira modalidade de licitação, o concurso, é descrita na Lei nº 14.133/2021 de forma bastante similar àquela presente na Lei nº 8.666/1993. É utilizada para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico. O único critério de julgamento possível aqui é o de melhor técnica ou conteúdo artístico. O Artigo 30 da lei em questão destaca o edital para o concurso, que deve obrigatoriamente conter informações sobre a qualificação que se exige dos

participantes, as diretrizes e formas de apresentação do trabalho, as condições em que este deve ser realizado e o prêmio ou remuneração devidos ao vencedor (Niebuhr, 2021). Segundo Dias (2023), um possível problema desta modalidade de licitação nessa nova lei de licitações é que não se estabeleceu uma definição sobre os trabalhos a serem contratados, o que pode causar dificuldades de aplicação.

A modalidade de leilão é utilizada exclusivamente para a alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos. O critério de julgamento obrigatoriamente é do maior lance. Diversas inovações foram adicionadas a esta modalidade, uma vez que na Lei nº 8.666/1993 apenas o básico era descrito. Na nova lei de licitações está explícita a necessidade de escolha do leiloeiro oficial por credenciamento ou licitação na modalidade pregão. Além disso, é dada bastante importância ao edital, estabelecendo diversas informações que obrigatoriamente devem estar contidas neste, como a descrição do bem, seu valor, o preço mínimo dos lances, além da necessidade de ampla divulgação, tanto em sítio eletrônico oficial quanto em outros meios de comunicação.

A última modalidade de licitação, o diálogo competitivo, tem seu conceito definido no Art. 6º, inciso XLII da Lei nº 14.133/2021. Ela deve ser utilizada quando a necessidade da Administração não puder ser objetivamente definida. Portanto, essa modalidade, que será melhor explorada no tópico seguinte, é uma das maiores inovações da Nova Lei de Licitações, e permite que a Administração tenha suas demandas atendidas de forma mais personalizada e eficiente.

Por outro lado, os artigos 72 a 75 da Nova Lei de Licitações tratam dos procedimentos de contratação direta e se baseiam na exceção prevista no texto constitucional, no artigo 37, inciso XXI, que trata da obrigatoriedade de licitação, a saber:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressaltados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (Brasil, 2021) (grifo nosso).

As ressalvas mencionadas no início deste inciso são justamente as formas de contratação direta, que podem ser divididas em inexigibilidade e dispensa de licitação. A inexigibilidade de licitação ocorre quando a competição é inviável, seja pela unicidade de prestação de um serviço

ou produção de um produto, seja pela notoriedade de determinado prestador. Dessa forma, os exemplos de inexigibilidade presentes na legislação formam um rol meramente exemplificativo, constantes no artigo 74, incisos I a V da Lei nº 14.133/21.

A dispensa de licitação, por sua vez, diferentemente da inexigibilidade, ocorre nos casos em que a competição seria possível, mas, por escolha do legislador a contratação ou compra pode ser feita sem licitar. Aqui, portanto, há um rol taxativo de hipóteses de dispensa de licitação. Estas podem ser ainda divididas entre licitação dispensável, onde é dada discricionariedade ao administrador para decidir se quer licitar ou não (casos do artigo 75, incisos I a XVIII, da Lei nº 14.133/21); e licitação dispensada (casos do artigo 76 da Lei nº 14.133/21), que ocorre para alienação de bens, onde o legislador determina que não seja feita licitação (Almeida, 2021).

Uma alteração importante da Lei nº 14.133/2021 em matéria de contratação direta está no artigo 73, que traz a hipótese de responsabilização tanto do contratado quanto do agente público em caso de contratação indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro. Os responsáveis respondem solidariamente pelo dano ao erário sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

3.3 O Diálogo Competitivo

O Diálogo Competitivo atualmente presente na legislação brasileira, na Lei nº 14.133/2021, surge como uma nova modalidade de licitação inspirada no “diálogo concorrencial” presente na versão portuguesa da Diretriz 24, de 2014, da União Europeia, e em legislações internacionais, como o Código dos Contratos Públicos de Portugal.

Essa modalidade de licitação surgiu primeiramente no Direito Europeu por meio do artigo 29 da Diretiva nº 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, hoje substituída pela Diretiva nº 2014/24/UE. A busca por procedimentos licitatórios mais caracterizados por diálogo, consenso e negociação já era prática comum entre os países membros da União Européia, portanto, a previsão legal estabelecida em 2004 surge para dar legitimidade à essa prática. Outros fatores que foram determinantes para a adoção do Diálogo Concorrencial foram o desenvolvimento de projetos economicamente acessíveis de infraestrutura integrada para o crescimento do mercado interno europeu e a obrigatoriedade de cumprimento dos prazos e metas estabelecidas pelas regras de política ambiental da União Europeia (Pacce, 2021).

A Diretiva 2004/18/CE buscava tornar os processos de contratação pública mais

simples e flexíveis de forma que objetivos sociais comuns a todos os membros da União Europeia pudessem ser melhor atendidos. Dentre esses objetivos pode-se citar a proteção ambiental, a responsabilidade social, o combate à corrupção, o fomento à inovação, o combate às alterações climáticas, o desenvolvimento da saúde pública, entre outros (Buccino *et al.*, 2020). E para atingir esses objetivos a solução apresentada nessa diretiva foi o Diálogo Concorrencial, que foca na promoção de uma melhor comunicação entre a Administração Pública e a iniciativa privada, para elaboração de soluções inovadoras (Pacce, 2021)

Dentre os países europeus que incorporaram o diálogo concorrencial ou competitivo em seus ordenamentos jurídicos estão: Portugal (artigos 30º e 204º a 218º do Código de Contratos Públicos), França (Dialogue compétitif: artigos 26, I, 3º, 36 e 67 do Code des marchés publics), Espanha (Diálogo Competitivo: artigos 163 a 167 da Lei 30/2007 – Contratos del Sector Público).

Como já mencionado, o Diálogo Competitivo no Brasil foi instituído pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, conhecida como A Nova Lei de Licitações (Brasil, 2021). O artigo 6º, inciso XLII, define o que vem a ser o Diálogo competitivo, *in verbis*:

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

Percebe-se então, que esta modalidade de licitação deverá ser a escolhida quando da celebração de contratos de natureza complexa, quando a Administração não tenha como definir sozinha a melhor solução para uma determinada necessidade pública. Por meio do Diálogo Competitivo é possível, portanto, encontrar os licitantes que oferecem a proposta de melhor solução (Oliveira, 2021).

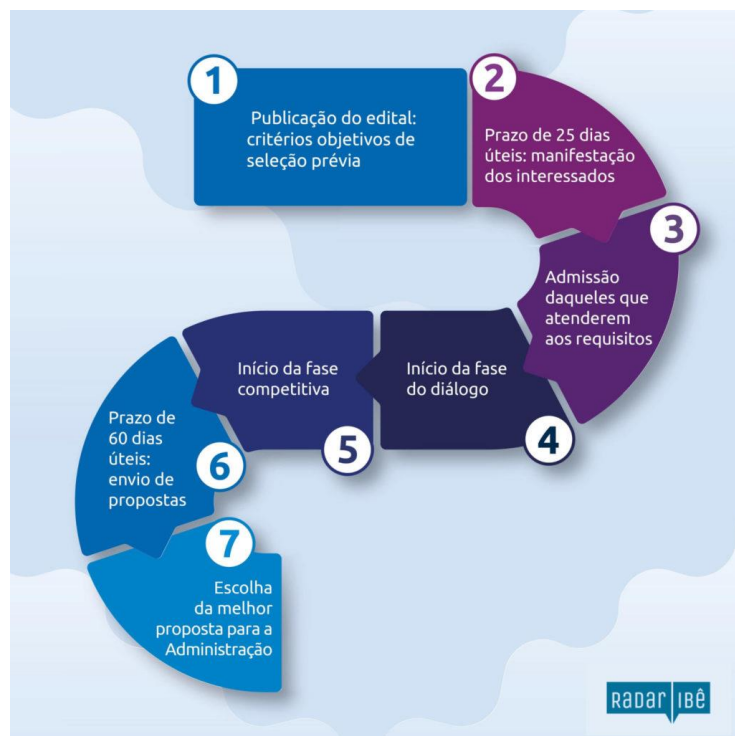
É importante destacar que o diálogo competitivo é um procedimento dividido em duas fases. A primeira consiste no diálogo em si, que ocorre entre a Administração Pública e os licitantes, Já a segunda corresponde à fase competitiva.

Para a realização da licitação em um primeiro momento será publicado um edital em sítio eletrônico oficial. Nesse estarão presentes todas as informações sobre as necessidades, exigências e critérios objetivos de seleção prévia. É dado um prazo de 25 dias úteis após a publicação do edital para que os possíveis licitantes manifestem interesse na participação, sendo admitidos todos aqueles que preencherem os requisitos objetivos exigidos (Montoro, 2021).

Uma vez que os interessados sejam habilitados e selecionados os diálogos têm início. Estes serão registrados em ata e gravados por meio de áudio e vídeo. A fase de diálogo se estende pelo período necessário para que se identifique uma ou mais soluções que atendam a necessidade que se está precisando sanar. Nesta fase não é permitido à Administração revelar aos licitantes as informações que foram obtidas com cada um deles, a menos que haja consentimento para isto. Posteriormente à declaração da conclusão da fase destinada ao diálogo entre os participantes, todos os registros e gravações serão anexados ao processo licitatório, e se dará, então, início à fase competitiva (Montoro,2021).

Um novo edital é publicado para dar início à essa fase. Nesse novo documento estará contida a explicação da solução que atenda às necessidades do caso concreto, e também os requisitos objetivos para a seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública. É dado então um prazo mínimo de 60 dias úteis da publicação do edital para que os licitantes apresentem suas propostas, as quais deverão conter todas as informações necessárias para a realização do projeto. Para a escolha da melhor proposta será levada em consideração a que melhor atender – técnica e economicamente – a Administração Pública (ou, mais precisamente, atender ao interesse público), observando sempre os princípios obrigatórios dos processos licitatórios, em especial o da vantajosidade (Montoro, 2021). Assim, o procedimento pode ser resumido como visto na Figura 2:

Figura 2 – Fases do diálogo competitivo



Fonte: Montoro (2021).

Para esta modalidade, o critério de julgamento de “menor preço” não é aplicado, pois trata-se de um tipo de licitação que visa a contratação de serviços ou a compra de produtos técnicos. Para exemplificar, quando o poder público precisa de uma solução tecnológica, realizar o diálogo competitivo é uma forma de escolher o licitante que tem a melhor qualificação baseada em outros fatores, além do preço. A administração, nesses casos, vai priorizar fornecedores que melhor resolvam os problemas que ela quer solucionar (Portal De Compras Públicas, 2021).

Essa nova modalidade de licitação, que é uma das maiores novidades na Lei nº 14.133/2021, já foi utilizada, por exemplo, na esfera federal pelo Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), órgão do Comando da Aeronáutica, pertencente ao Ministério da Defesa, que lançou o Edital Nº 001/CLA/2023 (Centro de Lançamento de Alcântara, 2023) para contratação, por meio de diálogo competitivo, de interessados em realizar a modernização dos equipamentos e sistemas de meteorologia para desenvolvimento do Centro Espacial de Alcântara – CEA.

Esse edital foi aberto para todas as pessoas físicas e jurídicas cujo ramo de atividade fosse compatível com o objeto demandado. Aqui, restou expresso o objetivo do diálogo competitivo, uma vez que a Administração Pública precisava de uma solução inovadora, que não podia ser completamente definida por ela mesma. De acordo com o edital, o primeiro passo na realização da licitação foi justamente uma reunião *online* para “explicar a dinâmica deste processo inovador no âmbito do CLA, bem como prestar esclarecimento das necessidades e exigências do Setor de Meteorologia do CLA”.

Pode-se, então, comprovar que a modalidade de licitação do Diálogo Competitivo inova ao admitir um nível de discricionariedade para o processo licitatório que não existia antes. Essa discricionariedade permite que a Administração converse com a iniciativa privada em busca de soluções inovadoras que atendam ao interesse público de forma eficiente. Como nem sempre o objeto de uma compra ou contratação pode ser definida objetivamente, faz-se necessário que a Administração Pública incorpore o que há de melhor na iniciativa privada (a agilidade e alto investimento em inovações), sem deixar de ter o interesse público como meta.

3.4 O Diálogo Competitivo como instrumento de governança pública

Como visto nas seções anteriores, a governança é algo essencial quando se trata da necessidade de alinhar a atuação das organizações aos resultados que delas são esperados. Ela

pode ser entendida com uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, com o objetivo de encontrar soluções inovadoras para os problemas sociais, criando assim chances de desenvolvimento.

A governança pode ser aplicada tanto a nível institucional, levando em consideração a organização como um todo, quanto a nível de unidades intraorgânicas, considerando a especificidade técnica, como é o caso das contratações públicas (Cardoso & Alves, 2021). É essencial ter um sistema de governança no ciclo das contratações públicas para obter eficiência e resultados que supram efetivamente as necessidades da Administração Pública (Ferreira, 2021).

Nesse sentido, a nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133 de 1º de abril de 2021) foi editada pelo legislador pátrio em meio a um novo paradigma, vindo da necessidade da Administração Pública de se reestruturar para melhor atender às demandas da sociedade. Nessa lei a governança é incentivada nas organizações públicas, por meio do incentivo à melhoria de desempenho e do ganho de maturidade institucional. É sinalizada ao gestor público a necessidade de reformulações que promovam a eficiência, eficácia e efetividade em suas contratações (Carvalho *et al.*, 2022).

A modalidade de licitação “Diálogo Competitivo” incorpora os princípios da Governança apresentados tanto pelo TCU (2020), quanto pelo Decreto Federal nº 9.203/2017, ambos já mencionados. Dessa forma, essa modalidade de licitação traduz muito do que se espera da Administração Pública nesse novo paradigma trazido pela Lei nº 14.133/2021.

O Diálogo Competitivo deve ser utilizado quando o objeto a ser licitado não pode ser definido objetivamente. Antes dessa modalidade de licitação existir a Administração Pública ficava refém daquilo que já existe no mercado e, por vezes, poderia não ter suas demandas atendidas, o que, conseqüentemente, impacta a sociedade, pois significa que parte de suas necessidades não seriam atendidas, ou isso seria feito de forma insuficiente.

Com o advento do Diálogo Competitivo a capacidade de resposta da Administração é ampliada, pois, não encontrando solução viável, é possível à Administração abrir uma licitação para encontrar pessoas, físicas ou jurídicas, que tenham capacidade para desenvolver essa solução. Isso corresponde a um grande aumento da eficiência por parte do poder público, que pode, também, aumentar a confiabilidade deste, uma vez que é necessário ofertar serviços públicos acessíveis e eficientes para minimizar as incertezas dos cidadãos sobre a situação de seu governo.

Outros princípios de governança como integridade, transparência e *accountability* continuam sendo atendidos mesmo que o Diálogo Competitivo permita um certo nível de

discricionabilidade ao administrador público. Isso porque essa modalidade continua seguindo ritos procedimentais do processo licitatório, por exemplo: um edital deve ser publicado e amplamente divulgado definindo detalhadamente as necessidades e exigências da Administração e todos aqueles que cumpram os requisitos podem participar da licitação.

O diálogo competitivo também incentiva a eficiência na Administração Pública ao não se utilizar apenas do critério de preço para realizar uma contratação. Ao buscar a maior quantidade possível de soluções que atendam satisfatoriamente suas necessidades a Administração busca não apenas aquela com o menor custo, mas a que apresente os melhores requisitos técnicos e cujos desdobramentos a longo prazo sejam os mais vantajosos. Isso é feito utilizando a *expertise* da iniciativa privada para entender e responder às demandas do mercado. Essa integração é algo a ser buscado também na governança, que prevê uma atuação melhor do poder público quando diversos entes concentram-se para buscar soluções que atendam o interesse público.

Pacce (2021) trata da importância dessa interação entre o Estado e a iniciativa privada:

A implementação de ferramentas de cooperação é uma resposta, principalmente, à insuficiência de recursos estatais, haja vista que a assimetria informacional entre a autoridade pública e o setor privado especializado, por exemplo, condiciona resultados negativos quando esta autoridade atua isoladamente, sem interação com o setor privado (Pacce, 2021, p. 52).

Assim, o Diálogo Competitivo se configura como uma inovação normativa que permite ao Poder Público ter maior facilidade para se adaptar à realidade atual, onde novas tecnologias surgem de forma cada vez mais rápida. Se comparado com o modelo para avaliação de governança em políticas públicas apresentado abaixo, temos que o diálogo competitivo, por se tratar de uma modalidade que enfrenta uma “situação inovadora”, consegue satisfazer vários critérios elencados, como uma melhor gestão de riscos, do alcance de objetivos institucionais, do *accountability*, da maior coerência entre a gestão pública, dentre outros. Podemos ver o modelo indicado na Figura 3.

Figura 3 – Modelo para Avaliação de Governança em Políticas Públicas



Fonte: TCU (2020).

Nesse norte, a avaliação de políticas públicas é essencial e deve ser realizada por diversos atores estatais e sociais, para assim mensurar a efetividade de uma determinada política pública na prática, além de estimar seu desempenho a longo prazo. Os resultados obtidos nessas avaliações são então analisados nas rodadas de criação de políticas e podem, dessa forma, contribuir para o aprimoramento destas, podem apontar a necessidade de criação de uma nova política pública complementar às existentes, ou mesmo determinar uma completa reforma ou revogação (Wu *et al.*, 2014). Logo, com a utilização do diálogo competitivo de forma correta tem-se a possibilidade de alcançar vários princípios essenciais das políticas públicas, possibilitando que o processo de avaliação tenha melhores resultados.

Vale ressaltar que um dos principais problemas enfrentado hoje na aplicação do Diálogo Competitivo é a falta de profissionais capacitados para sua execução nos quadros da Administração Pública. Para resolver essa questão, faz-se necessário a aplicação de boas práticas de governança, como a promoção de qualificação das comissões de contratação e a publicação de cartilhas informativas, direcionadas tanto para essas comissões quanto para fornecedores de bens e serviços (Pacce, 2021).

O diálogo competitivo é, portanto, uma ferramenta que tem potencial de trazer diversos benefícios para Administração uma vez que os agentes públicos tenham sido capacitados e compreendam as vantagens de se utilizar essa modalidade de licitação. Sendo algo novo na legislação pátria é esperado que haja um período de habituação. Na medida em que sejam assimilados os possíveis ganhos em termos de eficiência e capacidade de assimilação dos

princípios da governança pública, espera-se que o diálogo competitivo seja cada vez mais utilizado, permitindo uma maior aproximação entre as ações da Administração Pública e o atingimento do interesse público.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas informações apresentadas conclui-se que o objetivo geral foi confirmado, pois a modalidade de licitação “Diálogo Competitivo” se apresenta como uma importante inovação da Lei nº 14.133/2021 que pode auxiliar o alinhamento da Administração Pública aos princípios e diretrizes da governança pública, uma vez que essa modalidade de licitação permite à Administração ser mais eficiente e eficaz em suas contratações. Isso porque as soluções demandadas podem ser atendidas por meio de diálogos com a iniciativa privada que podem levar às inovações necessárias para atingir o interesse público. O Diálogo Competitivo tem potencial de ampliar significativamente a capacidade de resposta da Administração, fazendo com que o interesse público seja de fato alcançado e, por consequência, a confiança da sociedade de que seu governo está verdadeiramente preocupado em atender às suas necessidades pode ser ampliada.

É de se notar, porém, que desde que a Lei nº 14.133/2021 entrou em vigor poucos editais de licitação com a modalidade diálogo competitivo foram efetivados, evidenciando a necessidade de que os agentes públicos sejam capacitados para as inovações dessa nova lei e que passem a estar atentos às possibilidades de utilizar seus instrumentos que buscam a aplicação dos princípios da boa governança.

Futuros estudos sobre a temática podem focar em investigar se os agentes públicos da alta administração estão alinhados aos princípios e diretrizes da boa governança e se incentivam seus subordinados a adotá-los. Além disso, serão necessárias pesquisas sobre como e onde a modalidade de diálogo competitivo está sendo utilizada e, se preciso, identificar o porquê de ela não estar sendo colocada em prática.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, W. B. Governança nos processos das contratações públicas. **Boletim Economia Empírica**, v, 1, n. 6, 2020.

ALMEIDA, H. **Nova lei de licitações e contratos esquematizada: lei 14.133/2021**. Estratégia Concursos, p. 246, 2021.

ALTOUNIAN, C.; SOUZA, D.; LAPA, L. **Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática**. 2. ed. Atual. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 9.163 de 23 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Brasília, DF. 2017.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União**. Ed. 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020.

BRASIL. **Lei Nº 14.133 de 1º de abril de 2021. Lei de licitações e contratos administrativos**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021.

BUCCINO, G.; IOSSA, E.; RAGANELLI, B.; VINCZE, M. Competitive dialogue: an economic and legal assessment. **Journal of Public Procurement**, 2020.

CARDOSO, L.; ALVES, P. **A nova Lei de Licitações Públicas e a inexorável chegada da governança das contratações**. Salvador, BA; Brasília, DF: ed. Mente Aberta; Rede Governança Brasil, 2021. [E-book].

CARVALHO, S. S. S.; ALMEIDA, M. G., ARENAS, M. V. S. Governança nas contratações públicas sob a perspectiva da nova lei de licitações e contratos administrativos. **Brazilian Journal of Development**, v. 8, n. 4, p. 23703 – 23724, 2022.

CARVALHO, B. S.; OLIVEIRA, C. T. F.; GOUVEIA, T. M. O. A.; PESSANHA, J. F. M. **A Nova Lei de Licitações e a Governança nas Contratações Públicas: Uma Análise dos Órgãos e Entidades Licitantes do Estado do Rio de Janeiro**. XLVI EnANPAD, 2022.

Centro de Lançamento de Alcântara. Edital de Licitação. **Diálogo Competitivo nº 001/CLA/2023**. [Modernização dos equipamentos e sistemas de meteorologia para desenvolvimento do Centro Espacial de Alcântara – CEA. 2023.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução: Luciana O. Rocha. 2 ed. Porto Alegre: Artmed, 2007. 248 p.

DE LIMA, E. C.; OLIVEIRA, F. E. A.; COSTA NETO, J. C. O princípio da impessoalidade

da Administração pública: uma análise de sua aplicabilidade ao longo do tempo. **Revista Científica do ITPAC**, v. 3, n. 1, p. 12 – 15, 2010.

DIAS, M. T. F. **A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021):**

principais inovações e desafios para sua implantação. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

DIREITONET. **Licitação: Conceito, princípios, objeto, modalidades, casos de dispensa e inexigibilidade, procedimento e sua invalidação.** [S. l.], 20 out. 2022. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/resumos/exibir/263/Licitacao>. Acesso em: 5 jun. 2023.

FERREIRA, C. **A governança nas contratações públicas: uma análise sob a ótica da jurisprudência do Tribunal de Contas da União.** Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.

MONTORO, Isabela. **Diálogo Competitivo: entenda como funciona a nova modalidade licitatória.** [S. l.], 2021. Disponível em: <https://radar.ibegesp.org.br/dialogo-competitivo-entenda-como-funciona-a-nova-modalidade-licitatoria/>. Acesso em: 15 fev. 2023.

MORAIS, J. J. Princípio da eficiência na Administração Pública. **ETHOS JUS**, 2009.

NIEBUHR, J. M. **Nova lei de licitações e contratos administrativos.** 2 ed. Curitiba: Zênite, p. 283, 2021.

NOVAES, A. C. Princípios da Licitação de acordo com a Lei n.º 8.666/93. **Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, 2005, v 2, nº 138. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-administrativo/727/principios-licitacao-acordo-com-lei-n-8-6693>. Acesso em 20 fev. 2024.

OLIVEIRA, M. P. C. **O Diálogo Competitivo na Nova Lei de Licitações Brasileira.** São Paulo: Schiefler Advocacia, 2021. Disponível em: <https://schiefler.adv.br/dialogo-competitivo-nova-lei-de-licitacoes/> Acesso em: 07 jun. 2023.

PACCE, C. D. A experiência europeia com os diálogos competitivos: uma perspectiva para a aplicação da nova lei de licitações. In: NOBREGA, M.; ZAMBELLI, D. B. B (org). **Novos rumos das licitações e contratos administrativos.** São Paulo, 2021, p. 50 – 63.

PORTAL DE COMPRAS PÚBLICAS. **Diálogo Competitivo: entenda a nova modalidade de licitação.**[S. l.], 22 set. 2021. Disponível em:

https://www.portaldecompraspublicas.com.br/novidades/dialogo-competitivo-entenda-a-nova-modalidade-de-licitacao_1138. Acesso em: 5 jun. 2023.

ROSSI, Licínia. **Manual de Direito Administrativo**. 6 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022.

VERISSIMO, D. P. A. **Dispensa e inexigibilidade de licitação e a moralidade administrativa**. Jus Navigandi, 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3604>>. Acessado em 21 fev 2024.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Tradução: Ricardo A. Souza. Brasília: Enap, 2014, 160 p.