

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
Faculdade de Direito  
Programa de Pós-graduação

Virgínia Londe de Mello

**O DIÁLOGO PÚBLICO-PRIVADO NA BUSCA POR CONTRATOS MAIS  
EFICIENTES:  
a utilização da *request for proposal* pelas empresas estatais**

Belo Horizonte  
2021

Virgínia Londe de Mello

**O DIÁLOGO PÚBLICO-PRIVADO NA BUSCA POR CONTRATOS MAIS  
EFICIENTES:  
a utilização da *request for proposal* pelas empresas estatais**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo.

Orientador: Prof. Dr. Luciano de Araújo Ferraz

Belo Horizonte  
2021

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz - CRB-6/2233.

M527d Mello, Virgínia Londe de  
O diálogo público-privado na busca por contratos mais eficientes  
[manuscrito]: a utilização da *request for proposal* pelas empresas estatais /  
Virgínia Londe de Mello. - 2021.  
32 f.  
  
Monografia (especialização) - Universidade Federal de Minas Gerais,  
Faculdade de Direito.  
Bibliografia: f. 28 - 32.  
  
1. Direito administrativo. 2. Empresas públicas. 3. Brasil. Tribunal de  
Contas da União. 4. Contratos administrativos. I. Ferraz, Luciano de Araújo.  
II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.  
  
CDU: 351.712.2(81)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

## FOLHA DE APROVAÇÃO

**O diálogo público-privado na busca por contratos mais eficientes:  
a utilização da *request for proposal* pelas empresas estatais**

**VIRGINIA LONDE DE MELLO**

Trabalho de conclusão de curso submetido à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Curso de ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO, como requisito para obtenção do certificado de Especialista em DIREITO ADMINISTRATIVO, área de concentração DIREITO ADMINISTRATIVO.

Aprovado em 27 de agosto de 2021, pela banca constituída pelos membros:

Prof. Luciano de Araujo Ferraz - Orientador  
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Eurico Bitencourt Neto  
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Pedro Henrique Magalhães Azevedo  
Escola de Contas e Capacitação Prof. Pedro Aleixo

Belo Horizonte, 27 de agosto de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Henrique Magalhães Azevedo, Usuário Externo**, em 31/08/2021, às 14:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciano de Araujo Ferraz, Professor do Magistério Superior**, em 31/08/2021, às 15:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eurico Bitencourt Neto, Professor do Magistério Superior**, em 01/09/2021, às 08:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site  
[https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?)



[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](#), informando o código verificador **0936056** e o código CRC **F177F44B**.

---

Referência: Processo nº 23072.245789/2021-11

SEI nº 0936056

## RESUMO

A Administração Pública contemporânea vem se abrindo à participação dos mais diversos atores, estimulando o diálogo público-privado na busca por soluções concertadas, mais legítimas e transparentes. Nesse contexto, o Estatuto jurídico das empresas estatais intenta conciliar as limitações cominadas pelo direito público com métodos e procedimentos típicos da iniciativa privada, com o fito de ampliar a competitividade de empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias frente aos demais agentes econômicos, mediante a repaginação de suas contratações. O presente estudo tem como objetivo analisar a possibilidade de adoção pelas empresas estatais do request for proposal (RFP) - em livre tradução, solicitação de proposta -, mecanismo amplamente utilizado por empresas privadas para apresentar ao mercado as suas necessidades e escopos, a fim de eleger a solução mais adequada ao atendimento da demanda empresarial, considerando as propostas dos interessados. Para alcançar seu objetivo, além da revisão bibliográfica, procedeu-se à análise da jurisprudência do TCU sobre o assunto, desde a entrada em vigor da Lei 13.303/2016. A fim de expor os resultados obtidos a partir da investigação empreendida, este trabalho foi dividido em três partes, nas quais se discute: o fortalecimento da interação público privada no Direito Administrativo atual; a possibilidade de utilização de solicitação de proposta pelas empresas estatais, suas hipóteses de cabimento e a jurisprudência do TCU sobre o tema; outros instrumentos de intercâmbio entre público e privado, como o procedimento de manifestação de interesse (PMI) e o diálogo competitivo, suas similaridades, diferenças, benefícios e riscos envolvidos em sua implementação.

Palavras-chave: Empresas estatais. *Request for proposal*. Diálogo público-privado. Tribunal de Contas da União. Procedimento de manifestação de interesse. Diálogo competitivo.

## ABSTRACT

Contemporary Public Administration has been opening itself to the participation of the most diverse actors, stimulating the public-private dialogue in the search for agreed solutions, which are more legitimate and transparent. In this context, the legal statute of state-owned companies attempts to reconcile the limitations imposed by public law with methods and procedures typical of private initiative, with the purpose of expanding the competitiveness of public companies, mixed-capital companies and their subsidiaries with other economic agents, through the rethinking of their contracts. This study aims to analyze the possibility of adoption by state-owned companies of the request for proposal (RFP), a mechanism widely used by private companies to present to the market their needs and scopes, in order to choose the most appropriate solution to meet the business demand, considering the proposals of interested parties. To achieve its objective, in addition to the literature review, it was analysed TCU's jurisprudence on the subject, since the entry into force of Law 13.303/2016. In order to expose the results obtained from the research undertaken, this work was divided into three parts, in which it is discussed: the strengthening of public-private interaction in the current Administrative Law; the possibility of using the request for proposal by state-owned companies, its assumptions and the TCU case law on the subject; other instruments of exchange between public and private, such as the expression of interest process (PMI) and the competitive dialogue, their similarities, differences, benefits and risks involved in their implementation.

Keywords: State-owned companies. Request for proposal. Public-private dialogue. Federal Court of Auditors. Expression of interest process. Competitive dialogue.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>6</b>
<b>2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO SÉCULO XXI E A APROXIMAÇÃO ENTRE DIREITO PÚBLICO E DIREITO PRIVADO.....</b>	<b>8</b>
<b>3 A <i>REQUEST FOR PROPOSAL</i> NO CONTEXTO DAS ESTATAIS.....</b>	<b>11</b>
<b>3.1 O advento da Lei 13.303/2016 e a permeabilidade do regime contratual das empresas estatais ao direito privado .....</b>	<b>11</b>
<b>3.2 Conceito, finalidades, procedimento e ausência de previsão legal da <i>request for proposal</i>.....</b>	<b>12</b>
<b>3.3 As hipóteses de aplicabilidade da <i>request for proposal</i> pelas estatais e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) .....</b>	<b>15</b>
<b>3.3.1 A fase interna de licitação .....</b>	<b>16</b>
<b>3.3.2 As contratações diretas.....</b>	<b>18</b>
<b>3.3.3 A inaplicabilidade de licitação .....</b>	<b>19</b>
<b>4 A <i>REQUEST FOR PROPOSAL</i> E OUTRAS FORMAS DE RELACIONAMENTO PÚBLICO-PRIVADO NA ETAPA PRÉ-CONTRATUAL: PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE (PMI) E DIÁLOGO COMPETITIVO .....</b>	<b>21</b>
<b>4.1 Vantagens e riscos dos instrumentos de diálogo público-privado .....</b>	<b>25</b>
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>26</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>28</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As mudanças por que vem passando o Direito Administrativo contemporâneo apontam para a consolidação de dois traços importantes: a assunção de uma perspectiva relacional e a centralidade do procedimento.<sup>1</sup>

A organização tradicional, baseada na verticalidade e hierarquia, cede espaço a relações horizontais, pautadas na consensualidade e contratualização, tanto nas relações internas quanto externas, haja vista a abertura à cooperação com particulares. Nesse norte, o procedimento administrativo torna-se ferramenta de direção da atuação administrativa, na medida em que permite a participação dos mais diversos atores, estimulando o diálogo público-privado na busca por soluções concertadas, mais legítimas e transparentes.<sup>2</sup>

Além disso, a eficiência adquire *status* de princípio e passa a parametrizar a atuação administrativa, sendo determinante para o estreitamento dos laços com a iniciativa privada, alçada a exemplo de gestão inovadora, ágil e dinâmica, cujas práticas devem ser incorporadas ao dia a dia da Administração. Essa assimilação de práticas e institutos do direito privado não é uma novidade na história do Direito Administrativo, mas vem ganhando força no cenário atual, principalmente em situações em que o Estado intervém na economia.

Nesse panorama é editada a Lei 13.303/2016, que dispõe sobre o Estatuto jurídico das empresas estatais, regulamentando o §1º do art. 173 da Constituição da República e promovendo, no âmbito das licitações e contratos, a aproximação com o regime privado, ao prestigiar a autonomia da vontade - prevendo a regência dos preceitos de direito privado aos contratos -, e mitigar a aplicação de prerrogativas exorbitantes da Administração Pública.<sup>3</sup>

Conquanto a licitação permaneça sendo a regra, permite-se a adoção de modelos e práticas existentes no mercado - sem olvidar dos condicionamentos impostos pelo direito público -, a fim de propiciar às empresas públicas e sociedades de economia mista a possibilidade de competir, em efetiva igualdade de condições, com empresas que atuem exclusivamente no mercado privado.

---

<sup>1</sup> CORREIA, José Manuel Sérvulo. Os grandes traços do direito administrativo no século XXI. *In: A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, ano 16, n. 63, jan/mar-2016. Belo Horizonte: Fórum. p. 53-55.

<sup>2</sup> BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. *Revista de Investigações Constitucionais*. vol. 4, n. 1, janeiro/abril 2017. Curitiba: Núcleo de Investigações Constitucionais da UFPR. p. 207-255

<sup>3</sup> FERRAZ, Luciano de Araújo. Novo estatuto das estatais e bilateralidade nos contratos. *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-set-15/interesse-publico-estatuto-empresas-estatais-bilateralidade-contratos>. Acesso em 12. abr. 2021.

Nessa esteira, a *request for proposal* (RFP), ou solicitação de proposta, surge como procedimento estratégico utilizado por empresas privadas, por meio do qual se solicita aos possíveis fornecedores que apresentem suas propostas para atender a determinada demanda empresarial, com o intuito de encontrar a solução mais completa para suas necessidades e com a melhor relação custo-benefício.<sup>4</sup>

Trata-se de mecanismo negocial que permite, por meio da interação entre entidade administrativa e sujeitos privados, a troca de conhecimento e informações sobre o objeto a ser contratado - considerando a maior *expertise* detida pelos agentes de mercados -, bem como a sondagem sobre os riscos e o interesse envolvidos na realização de determinado empreendimento.

Embora seja uma prática corriqueira na órbita mercantil, neste trabalho se discute a possibilidade de utilização desse instrumento pelas empresas estatais, tendo em vista a natureza e a função dessas entidades administrativas, a ausência de regulamentação específica, a escassa produção doutrinária sobre o tema e o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a matéria.

Para alcançar seu objetivo, além da revisão bibliográfica, procedeu-se à análise da jurisprudência do TCU sobre o assunto, desde a entrada em vigor da Lei 13.303/2016.

No intuito de abranger o maior número possível de decisões relacionadas ao tema, o levantamento das decisões foi efetuado no endereço eletrônico daquele Tribunal pelos termos “*request for proposal*” e “*RFP*”, o que resultou na seleção de sete acórdãos, que avaliam, ainda que de maneira incidental, a licitude do emprego da solicitação de proposta pela Administração.

Assim, baseando-se na premissa de que a solicitação de proposta pode conferir maior agilidade, flexibilidade e eficiência às contratações realizadas por empresas estatais no desempenho das atividades negociais para as quais foram criadas, partiu-se da hipótese de possibilidade de sua utilização por empresas públicas e sociedades de economia mista. Supôs-se, também, que o manejo dessa técnica seria interessante tanto na fase interna da licitação, quanto em contratações diretas e nas situações de inaplicabilidade de licitação.

Para expor os resultados obtidos a partir da investigação empreendida, este trabalho foi dividido em três partes, nas quais se discute: o fortalecimento da interação

---

<sup>4</sup> GERIVAZO, Juliana dos Santos. **Interpretações e usos da *request for proposal* (RFP) pela Administração Pública: uma análise de sua legalidade**. 2018. Trabalho de conclusão de curso (Pós- Graduação *Lato Sensu*) - Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos\\_conclusao/1semestre2018/pdf/JulianadosSantosGerivazo.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2018/pdf/JulianadosSantosGerivazo.pdf). Acesso em 19 abr. 2021. p. 4-5.

público-privada no Direito Administrativo atual; a possibilidade de utilização de solicitação de proposta pelas empresas estatais, suas hipóteses de cabimento e a jurisprudência do TCU sobre o tema; outros instrumentos de intercâmbio entre público e privado, como o procedimento de manifestação de interesse (PMI) e o diálogo competitivo, suas similaridades, diferenças, benefícios e riscos envolvidos em sua implementação.

## **2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO SÉCULO XXI E A APROXIMAÇÃO ENTRE DIREITO PÚBLICO E DIREITO PRIVADO**

A história mostra que a cisão estanque entre direito público e direito privado não corresponde à realidade do Direito Administrativo. Em maior ou menor medida, o direito privado se faz presente na biografia do Direito Administrativo em todos os estágios de sua evolução, tanto influenciando a construção de institutos próprios, quanto funcionando como ferramenta em determinadas manifestações da função administrativa.<sup>5</sup>

Não obstante o reconhecimento do Direito Administrativo como disciplina autônoma se relacione à existência de normas específicas que o afastam do Direito Comum, foram as concepções do direito privado que inspiraram, originalmente, a criação de categorias administrativistas peculiares e, até os tempos atuais, são apropriadas pelo Direito Administrativo.<sup>6</sup>

Hodiernamente, as profundas mudanças por que vem passando o Estado Moderno têm impactado diretamente a Administração Pública neste início de século e lhe conferido novos contornos, afastando-a da função central de execução e atribuindo-lhe o papel de reguladora das tarefas públicas, transferidas, em grande parte, aos particulares.<sup>7</sup> Assim, as manifestações da Administração agressiva e da Administração prestadora cedem espaço a soluções da Administração reguladora, que se caracteriza, dentre outros traços, por buscar a concertação e a eficiência.

Nesse contexto, por meio da consensualidade, a Administração “vai além de estimular a prática de condutas privadas de interesse público, passando a estimular a criação de soluções privadas de interesse público que concorram para enriquecer os modos e formas

---

<sup>5</sup> GUIMARÃES, Strobel Bernardo. **O exercício da função administrativa e o direito privado**. 2010. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26032012-111633/pt-br.php>. Acesso em 07. jun. 2021. p. 14 e 48.

<sup>6</sup> GUIMARÃES, Strobel Bernardo. **O exercício da função administrativa e o direito privado**. *Op. cit.* p. 45-46.

<sup>7</sup> BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. *Op. cit.* p. 207-209.

tradicionais de atendimento a cargo dos entes estatais”<sup>8</sup>, contribuindo para a crescente porosidade entre direito público e direito privado.<sup>9</sup>

Conforme explicita José Carlos Vieira de Andrade:

O Direito Administrativo não regula toda a atividade materialmente administrativa das Administrações públicas, as quais, seja no mero uso da sua capacidade privada, seja no exercício próprio da função administrativa, lançam mão, cada vez mais, de formas organizativas e de regimes substantivos de direito privado – situações em que se verifica uma miscigenização do direito administrativo com o direito privado, ou, pelo menos, a sujeição dessa atividade “administrativa privada” aos princípios gerais de direito administrativo.<sup>10</sup>

Essa mudança de perfil da Administração - com a redução de sua atuação direta, o destaque para as funções de planejamento e ordenamento e a busca pela eficiência -, privilegia a consensualidade e a adoção de mecanismos jurídico-privados, afinados com a modificação da responsabilidade estatal e alheios às prerrogativas tradicionalmente ínsitas à função administrativa.

A principal decorrência da adoção de soluções privadas é o afastamento de exorbitâncias em favor da lógica da horizontalidade, que pode, até mesmo, ser mais consentânea com os fins públicos perseguidos. No entanto, a utilização de instrumentos típicos da ordem privada, como toda atuação da Administração, é balizada pelo dever de atendimento aos objetivos públicos e de observância dos valores prescritos pelo ordenamento jurídico, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Em relação às ressalvas ao diálogo com a iniciativa privada, em virtude do risco de captura e da prática de corrupção, Bernardo Strobel Guimarães sustenta que “não é o fato de se estar utilizando formas tidas como tipicamente pertencentes ao universo público que blindam a possibilidade de violação aos princípios da Carta Magna. Em si, o regime público em nada garante a observância dos princípios plasmados na Constituição.”<sup>11</sup>

Na mesma linha, ao tratar do hibridismo do regime jurídico aplicável às administrações públicas, Luciano Ferraz argui que:

[...] o recrudescimento dos regimes aplicáveis em todos os pontos e espaços das administrações públicas não é garantia de lisura e respeito aos princípios que a regem; e que, afinal, a sustentação da unicidade do regime administrativo não

<sup>8</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novas tendências da democracia: consenso e Direito Público na virada do século – o caso brasileiro. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 13, março/abril/maio, 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=264>. Acesso em 10. mai. 2021. p. 17.

<sup>9</sup> CORREIA, José Manuel Sérvulo. Os grandes traços do direito administrativo no século XXI. *Op. cit.* p. 59.

<sup>10</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Lições de Direito Administrativo**. 3. ed. Imprensa da Universidade de Coimbra: 2014. p. 14.

<sup>11</sup> GUIMARÃES, Strobel Bernardo. **O exercício da função administrativa e o direito privado**. *Op. cit.* p. 161.

garante automaticamente serviência aos direitos da sociedade, servindo muitas vezes de espaços para corporativismos.<sup>12</sup>

A par disso, não se pode olvidar que a intervenção do Estado na economia, por força do art. 173 da Constituição<sup>13</sup>, compatibiliza as diretrizes jurídico-públicas que norteiam a função administrativa com o regime próprio de empresas privadas, uma vez que a atuação em âmbito de mercado demanda a horizontalidade nas relações, recorrendo-se ao direito privado na procura por “soluções que permitam uma melhor integração com os particulares na dinâmica do comércio jurídico.”<sup>14</sup>

Nessa conjuntura de maior permeabilidade entre o direito público e o direito privado, na qual a concertação e a eficiência passam a guiar o agir administrativo com vistas à consecução do interesse público, é editado o Estatuto Jurídico das Empresas Estatais, regulamentando o art. 173, §1º da Constituição e promovendo, de um lado, a publicização da operacionalização e da governança corporativa dessas entidades e, de outro, a aproximação da disciplina de licitações e contratos com as vias privadas.

No que se refere às contratações, objeto do presente estudo, datam de outrora as discussões a respeito do descompasso entre os procedimentos e normas tradicionais, tal como previstos para as entidades de personalidade jurídica de direito público, e o desenvolvimento de atividade econômica em ambiente de mercado.

A Lei 13.303/2016 pretende resolver a questão, assemelhando o regime de contratações das empresas estatais ao das empresas privadas, ao definir normas gerais específicas aplicáveis às empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, a fim de lhes garantir competitividade.<sup>15</sup>

Nesse cenário de conformação da autonomia privada negocial e das determinações de direito público a que se submetem as empresas estatais, é que se investiga a

---

<sup>12</sup> FERRAZ, Luciano de Araújo. Regime jurídico aplicável às administrações públicas é híbrido. **Revista Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-abr-14/interesse-publico-regime-juridico-aplicavel-administracoes-publicas-hibrido>. Acesso em 12 abr. 2021.

<sup>13</sup> Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

[...]

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

<sup>14</sup> GUIMARÃES, Strobel Bernardo. **O exercício da função administrativa e o direito privado**. *Op. cit.* p. 166.

<sup>15</sup> PEREIRA, Cesar A. Guimarães. Processo Licitatório das Empresas Estatais: Finalidades, Princípios e Disposições Gerais. *In: Estatuto jurídico das empresas estatais: Lei 13.303/2016: “Lei das estatais”*. JUSTEN FILHO, Marçal (coord.). 1. ed em e-book baseada na 1. ed. impressa. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

possibilidade de utilização da solicitação de proposta, procedimento eminentemente privado, nas contratações de tais entidades, como ferramenta que permita maior diálogo com o mercado e, conseqüentemente, a celebração de contratos mais eficientes, na esteira do que vem pautando a atuação da Administração Pública no século XXI.

### 3 A *REQUEST FOR PROPOSAL* NO CONTEXTO DAS ESTATAIS

#### 3.1 O advento da Lei 13.303/2016 e a permeabilidade do regime contratual das empresas estatais ao direito privado

Conforme já registrado, o atual momento de evolução do Direito Administrativo tem se caracterizado pela consagração de procedimentos dialógicos e consensuais, por meio dos quais a Administração renuncia à posição de autoridade e assume postura mais maleável, de parceira do particular.

Esse processo de horizontalização das relações administrativas afeta diretamente a esfera contratual, redundando em novas técnicas procedimentais para a concepção e o planejamento dos contratos.<sup>16</sup>

A criação de mecanismos institucionais em que haja diálogo entre Administração e mercado<sup>17</sup> se faz ainda mais necessária na realidade das empresas estatais, cujas relações contratuais “não se amoldam ao perfil rígido e hermético do regime jurídico administrativo”<sup>18</sup> por se desenvolverem em regime de concorrência com sujeitos privados.

De acordo com as lições de Marçal Justen Filho:

Quando o Estado exercita atividade econômica, subordina-se ao regime jurídico e aos mecanismos próprios da empresa privada. A adoção de regime de direito público para disciplinar licitações e contratos acarreta impedimentos, obstáculos e preferências que são incompatíveis com a livre competição. Por um lado, o regime de direito público acarreta dificuldades que oneram de modo insuportável as empresas estatais. A observância das regras minuciosas, detalhistas e formalistas torna inviável uma atuação empresarial eficiente.

<sup>16</sup> REISDORFER, Guilherme F. Dias. Soluções contratuais público-privadas: os procedimentos de manifestação de interesses (PMI) e as propostas não solicitadas. *In: Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004*. JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (coord.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 179.

<sup>17</sup> TESSEROLLI, Eduardo Ramos Caron. A consensualidade contemporânea: os exemplos do fomento, do acordo substitutivo de sanção administrativa e o procedimento de manifestação de interesse (PMI). **Revista de Contratos Públicos** – RCP, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 45-62, set./fev. 2016. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/bnportal/m/pt-BR/search/47227?exp=%22TESSEROLLI,%20Eduardo%20Ramos%20Caron%22%2Fautor>. Acesso em 07. jun. 2021. p. 59.

<sup>18</sup> FERRAZ, Luciano de Araújo. Regime jurídico aplicável às administrações públicas é híbrido. *Op. cit.*

Por outro lado, o regime típico de direito público contempla certos privilégios e benefícios que não são extensíveis às empresas privadas. Isso também compromete a eficiência e propicia o comprometimento da livre concorrência.<sup>19</sup>

Com efeito, o legislador concede maior flexibilidade às contratações das estatais por meio da Lei 13.303/2016, reduzindo a unilateralidade nas relações por elas encetadas e sobrelevando o caráter bilateral das relações contratuais, além de valorizar a autonomia das vontades pela sujeição de tais vínculos à regência dos preceitos próprios do direito privado.<sup>20</sup>

Portanto, observados os limites traçados na legislação, as empresas públicas e sociedades de economia mista possuem autonomia administrativa para a concepção e gestão de seus ajustes, orientando-se à permanente persecução da eficiência contratual, o que impõe a aplicação das melhores técnicas disponíveis.<sup>21</sup>

Permite-se, assim, que os gestores se inspirem em práticas privadas para abandonar soluções ineficientes e encontrar outras mais satisfatórias, em uma contínua análise de adequação de seus procedimentos de contratação.<sup>22</sup>

Surge, então, a figura da *request for proposal (RFP)* ou, em livre tradução, solicitação de proposta, prática comum no setor privado, voltada à pesquisa de fornecedores e serviços disponíveis para permitir a celebração do melhor contrato.

### **3.2 Conceito, finalidades, procedimento e ausência de previsão legal da *request for proposal***

Não se trata de nova modalidade, nem de fase da licitação, mas de procedimento preliminar de prospecção de mercado, em que se provoca potenciais fornecedores a apresentarem as soluções disponíveis, bem como os preços relacionados ao desenvolvimento

---

<sup>19</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. A contratação sem licitação nas empresas estatais. In: **Estatuto jurídico das empresas estatais**: Lei 13.303/2016: “Lei das estatais”. JUSTEN FILHO, Marçal (coord.). 1. ed em e-book baseada na 1. ed. impressa. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

<sup>20</sup> FERRAZ, Luciano de Araújo. Novo estatuto das estatais e bilateralidade nos contratos. *Op. cit.*

<sup>21</sup> REISDORFER, Guilherme F. Dias. Soluções contratuais público-privadas: *Op. cit.* p. 179.

<sup>22</sup> REISDORFER, Guilherme F. Dias. Soluções contratuais público-privadas: *Op. cit.*

da alternativa perquirida pela estatal.<sup>23</sup> Seu espoco é guiar o gestor na tomada de decisão e conferir maior transparência às contratações.<sup>24</sup>

A empresa estatal divulga ao mercado, em busca de possíveis interessados, documento contendo sua pretensão contratual, com todas as informações possíveis para que os fornecedores possam ofertar a melhor proposta: as necessidades administrativas, suas especificidades, os requisitos técnicos a serem atendidos, eventuais riscos envolvidos.

Também detalha no referido documento, em homenagem aos princípios da impessoalidade e do julgamento objetivo, os critérios de avaliação e seleção das propostas, bem como as demais normas que irão reger o procedimento, ao longo do qual pode haver pedidos de esclarecimentos, recebimento de perguntas, disponibilização de respostas e negociações comerciais.<sup>25</sup>

Do mesmo modo, é preciso que esclareça que a solicitação de proposta não se trata da contratação do bem ou serviço, mas de procedimento prévio de pesquisa de mercado, que vai subsidiar futura contratação, seja por meio licitação, seja de forma direta.

A lógica da solicitação de proposta é assegurar que a empresa estatal encontre a solução mais completa e com melhor custo-benefício para suas demandas, haja vista a troca de informações e a ampliação da concorrência que a realização do procedimento proporciona.

Em suma, seu objetivo é auxiliar no processo decisório inerente às contratações, indicando o fornecedor mais adequado para atender aos anseios estatais, tendo em vista os diferenciais apresentados, a aderência ao orçamento previsto e o interesse em firmar uma parceria bem sucedida.

Dessa forma, a solicitação de proposta pode ser manejada tanto para a contratação de objetos simples, quanto daqueles mais sofisticados, que impõem dificuldades em sua prévia definição pela estatal, por exemplo, por abranger alguma solução tecnológica a ser concebida no bojo do contrato.

---

<sup>23</sup> BRASIL. Advocacia Geral da União. **Parecer nº 00320/2020/COJAER/CGU/AGU**. Análise de minuta de *Request For Information* – RFP (Pedido de Ofertas). Procedimento preparatório à futura contratação. Ausência de análise de minuta de contrato. Contratação de empresa para prestação de serviços profissionais especializados, na área de projetos, de assessoria e de consultoria técnica. Prazo de trinta e seis meses. Possibilidade. Art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/1993. Parecer condicional. Brasília, 2020. Disponível em: <http://sapiens.agu.gov.br>. Acesso em 22. abr. 2021.

<sup>24</sup> BRASIL. Advocacia Geral da União. **Parecer nº 92/2017/DECOR/CGU/AGU**. Dispensa licitatória fundamentada no art. 24, X, da Lei nº 8.666/93 quando mais de um imóvel cumpre os requisitos legais e utilização de chamamento público como procedimento prévio à compra ou locação de imóvel pela Administração. Brasília, 2017. Disponível em: <https://sapiens.agu.gov.br/documento/68318793>. Acesso em 22. abr. 2021.

<sup>25</sup> GERIVAZO, Juliana dos Santos. **Interpretações e usos da request for proposal (RFP) pela Administração Pública: uma análise de sua legalidade**. *Op. cit.* p. 5-6.

Sobretudo em situações nas quais a estatal não detém recursos suficientes para conceber, por si só, os projetos a serem contratados, e nas contratações que envolvam mercados restritos, caracterizados pela existência de poucos competidores, a solicitação de proposta se apresenta como um mecanismo relevante, porque institucionaliza o diálogo público-privado prévio à contratação, viabilizando a colheita de contributos pela Administração para estruturar seus futuros contratos.<sup>26</sup>

O intercâmbio de informações com os agentes de mercado ocorre ao longo do procedimento, que não possui um regramento pré-definido, cabendo ao próprio edital de solicitação de proposta prescrever as normas que irão regê-lo, de maneira clara e precisa, em consonância com a demanda que se pretende atender e os princípios constitucionais<sup>27</sup> e legais<sup>28</sup> norteadores da atuação estatal.

Via de regra, potenciais interessados recebem o edital com os termos que estabelecem o processo de escolha e os critérios a serem observados nas propostas a serem ofertadas, permitindo que os fornecedores ponderem sobre seu interesse em participar.

Apresentadas as propostas, a seleção continua mediante a análise comparada das ofertas aviadas, reunindo-se as melhores para compor uma lista. Aos fornecedores integrantes dessa lista, é solicitada uma proposta final e, a partir do exame dessas propostas, elege-se aquela ou aquelas que melhor atendam aos objetivos da estatal.

Verifica-se, pois, que a técnica da solicitação de proposta difere da rigidez de um edital de licitação e constitui um procedimento especial, essencialmente dinâmico e afeito a adequações, conforme a realidade de mercado apurada a partir da troca de informações com os participantes.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> REISDORFER, Guilherme F. Dias. Soluções contratuais público-privadas: *Op. cit.* p. 179.

<sup>27</sup> 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 [...]

<sup>28</sup> Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

<sup>29</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União (Tribunal Pleno). **Acórdão nº 2853/2019**. Processo nº TC 021.493/2019-7. Denúncia. Possíveis irregularidades na condução de procedimento de aquisição de corvetas pela Marinha do Brasil por meio da Empresa Gerencial de Projetos Navais – EMGEPRON. Alegações não fundamentadas. Diligências. Oitiva da Marinha e da EMGEPRON. Irregularidades afastadas ou esclarecidas. Não conhecimento da denúncia pela ausência de atendimento a requisitos de admissibilidade. Juntada dos presentes autos a processo de auditoria a ser realizada. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, 27 nov. 2019. Brasília: TCU, 2019. Disponível em: [https:// https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%2522request%2520for%2520proposal%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAINT%2520desc/4/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%2522request%2520for%2520proposal%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAINT%2520desc/4/%2520). Acesso em: 16 abr. 2021.

Não há qualquer previsão legal acerca da solicitação de proposta. Entretanto, entende-se que a interlocução prévia entre Administração e agentes privados a respeito dos projetos que se pretende contratar, prescinde de autorização legislativa, na medida em que a consensualidade tem assento constitucional, necessitando, por isso, apenas de regulamentação, por ser norma de eficácia limitada.<sup>30</sup>

Segundo Guilherme Reisdorfer:

[...] Não há, salvo casos expressos, vedação à adoção desse modo de atuação, pois não existe determinação geral para que o exercício das funções administrativas seja unilateral e infenso ao diálogo com seus destinatários. Ao contrário, parece possível extrair de um sistema norteado pelo regime democrático a possibilidade de diálogo entre as esferas estatal e privada, desde que tal não se traduza em violação aos princípios fundamentais (como a impessoalidade e moralidade) da atividade administrativa.<sup>31</sup>

Na sequência, o autor aborda outros dois fundamentos jurídicos aptos a embasar a utilização da solicitação de proposta pelas empresas estatais: a) o atual perfil “ativador” do Estado, que mediante determinados procedimentos e técnicas, incentiva o envolvimento da iniciativa privada em projetos de interesse público; b) a autonomia administrativa relacionada à estruturação da atividade contratual. Quanto ao segundo argumento, discorre que:

Embora não haja no direito brasileiro uma cláusula geral de autonomia administrativa contratual tal como ocorre em outros países, parece possível extrair do nosso sistema compreensão que aponta para resultado similar, no sentido de que a Administração não depende de autorização expressa para adotar práticas e técnicas que, conquanto não previstas na legislação, não são com ela incompatíveis.<sup>32</sup>

Tais premissas parecem se enquadrar ainda melhor ao regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista, cujo estatuto promove maior abertura às vias privadas e consensuais no que se refere a licitações e contratações.

### **3.3 As hipóteses de aplicabilidade da *request for proposal* pelas estatais e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU)**

Como visto, a solicitação de proposta representa, para o gestor, valiosa fonte de informações do ponto de vista técnico-operacional e econômico-financeiro, contribuindo para seu conhecimento sobre o mercado em que pretende adentrar, pois fornece dados fulcrais,

<sup>30</sup> TESSEROLLI, Eduardo Ramos Caron. A consensualidade contemporânea: *Op. cit.* p. 55.

<sup>31</sup> REISDORFER, Guilherme F. Dias. Soluções contratuais público-privadas: *Op. cit.* p. 189.

<sup>32</sup> REISDORFER, Guilherme F. Dias. Soluções contratuais público-privadas: *Op. cit.*

como o interesse dos sujeitos privados em executar determinado projeto, especificidades técnicas que ultrapassem seu campo de atuação e valores para execução.<sup>33</sup>

De posse desses subsídios, é possível, ainda, incorporar as sugestões feitas pelos agentes de mercado ao longo do procedimento, construindo de forma esclarecida a melhor solução para a consecução do interesse público, por meio de procedimento transparente, sem criar para a Administração a obrigação de contratação dos proponentes.

Pela análise de acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) desde a entrada em vigor do Estatuto Jurídico das Estatais, em 2016, envolvendo a temática da *request for proposal*, nota-se que o órgão controlador não faz qualquer ressalva em relação à legalidade do procedimento, limitando-se a impor determinados comportamentos aos gestores, a fim de aperfeiçoar o seu manejo, sem combater ou questionar a legitimidade de seu uso.

Contrário disso, compulsando a referida jurisprudência e a bibliografia sobre o tema, observa-se que a solicitação de proposta tem sido uma técnica implementada tanto pela Administração Indireta, quanto pela Administração Direta, em diversos objetos e modelos de contratação, razão pela qual se passa a analisar em quais situações caberia sua utilização pelas empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias.

### 3.3.1 A fase interna de licitação

Incumbe à Administração, “na fase interna da licitação, deliberar acerca da extensão e do conteúdo dos requisitos que serão exigidos daqueles que pretendem formular propostas”<sup>34</sup>, a fim de que a licitação consiga promover a concorrência, visando à substancialização dos corolários da eficiência e da vantajosidade. Para tanto, planejar é fundamental.

Sendo a fase preparatória determinante para o sucesso das contratações e considerando as dificuldades enfrentadas cotidianamente pelas estatais para preparar licitações com vistas à contratação mais vantajosa, técnicas como a solicitação de proposta, que propiciam a interlocução com agentes de mercado, detentores de conhecimento técnico

---

<sup>33</sup> GERIVAZO, Juliana dos Santos. **Interpretações e usos da *request for proposal* (RFP) pela Administração Pública: uma análise de sua legalidade.** *Op. cit.* p. 13.

<sup>34</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei 8.666/1993.** 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 454.

especializado, em clara postura horizontalizada e dialógica,<sup>35</sup> contribuem para a adequada modelagem da contratação, em momento prévio à divulgação do edital licitatório.

Apesar de o procedimento licitatório admitir certo diálogo ao longo de sua fase exógena - por meio de impugnações, pedidos de esclarecimentos, audiências e consultas públicas -, como se depreende do trecho abaixo,

[...] esse diálogo parte de soluções predefinidas pela Administração. Não há propriamente um debate amplo sobre as alternativas existentes para solucionar determinada demanda de relevância pública, mas a discussão em torno de opções predefinidas a partir de elevados investimentos de recursos pessoais e materiais para o planejamento e concepção dos contratos. Ou seja, o procedimento licitatório (ou, mais especificamente, a sua fase externa) não é a sede mais adequada para que a Administração colha contributos mais abrangentes a respeito dos empreendimentos que pretende contratar.<sup>36</sup>

Notadamente em contratações complexas e sensíveis aos interesses da estatal, a interface com os fornecedores mediante a solicitação de proposta permite a estimativa, com melhor precisão, da forma de cumprimento do objeto, das tecnologias a serem desenvolvidas, do valor a ser contratado, de garantias e manutenções necessárias, dentre outros requisitos, salientando aos interessados os riscos do negócio.

Munida de todas essas informações, a empresa estatal poderá reconhecer melhor suas necessidades e elaborar edital de licitação e minuta contratual consentâneos com a realidade mercadológica e seus próprios anseios.

Nos acórdãos nº 303/2016<sup>37</sup>, nº 861/2020<sup>38</sup>, nº 4066/2020<sup>39</sup> e nº 4551/2020<sup>40</sup>, o Plenário do TCU reconheceu a possibilidade de utilização da solicitação de proposta como

<sup>35</sup> TESSEROLLI, Eduardo Ramos Caron. A consensualidade contemporânea: *Op. cit.* p. 57.

<sup>36</sup> REISDORFER, Guilherme F. Dias. Soluções contratuais público-privadas: *Op. cit.* p. 186-187.

<sup>37</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União (Tribunal Pleno). **Acórdão nº 303/2016**. Processo nº TC 034.998/2014-4. Representação. Supostas irregularidades em edital de pregão eletrônico promovido pelo IBAMA para fretamento por hora de voo. Notícia de restrição à competitividade, sobrepreço e outras irregularidades no edital. Conhecimento. Procedência parcial. Dar ciência quanto à impropriedades na orçamentação. Envio de peças à ANAC para avaliar questão de sua competência. Arquivamento. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa, 17 fev. 2016. Brasília, TCU, 2016. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A303%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A303%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 16 abr. 2020.

<sup>38</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União (Tribunal Pleno). **Acórdão nº 861/2020**. Processo nº TC 021.499/2018-7. Auditoria. ANEEL. Chesf. Contrato de implantação do segundo banco de autotransformadores (ATRS). Atrasos significativos nas obras e serviços. Ausência de sanção. Inconsistências no orçamento-base da licitação. Esclarecimentos insuficientes da estatal. Determinações. Recomendações. Ciência. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes, 08 abr. 2020. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/861%252F2020/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 16 abr. 2021.

<sup>39</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União (Tribunal Pleno). **Acórdão nº 4066/2020**. Processo nº TC 021.460/2020-5. Representação. RDC eletrônico. Restrição à competitividade. Revogação indevida de certame licitatório. Diligência e oitiva. Conhecimento. Procedência parcial. Determinações. Relatora: Ministra Ana

instrumento de orçamentação, mencionando, inclusive, a previsão no Guia de Boas Práticas em Contratações de Soluções de Tecnologia da Informação do TCU, assim como no Regulamento de Licitações e Contratos da Eletrobras, de consultas diretas aos fornecedores (RFP – *request for proposal*), como fonte de informação com vistas à obtenção de dados sobre preços.

Para além de cotações, fica evidente que a utilização de solicitação de proposta na fase interna da licitação fornece às sociedades de economia mista e empresas públicas, subsídios para o melhor delineamento do procedimento licitatório e, principalmente, do contrato a ser celebrado, ante a troca de informações com o mercado envolvido. A partir disso, podem ser obtidas soluções melhores e mais eficientes para o atendimento das demandas estatais.

### 3.3.2 As contratações diretas

Por sua vez, os acórdãos nº 2853/2019<sup>41</sup> e nº 1273/2018<sup>42</sup> do Plenário da Corte de Contas federal, assim como os pareceres nº 00320/2020/COJAER/CGU/AGU<sup>43</sup> e nº 92/2017/DECOR/CGU/AGU<sup>44</sup> abordam o uso da solicitação de proposta em contratações diretas, outra situação em que o instrumento se revela como boa prática administrativa.

Isso porque, mesmo podendo contratar diretamente, seja via dispensa ou inexigibilidade de licitação, a divulgação prévia ao setor privado da pretensão contratual da

Arraes, 08 dez. 2020. Brasília, TCU, 2020. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A4066%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A4066%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 16 abr. 2021.

<sup>40</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União (Tribunal Pleno). **Acórdão nº 4551/2020**. Processo nº TC 000.688/2020-7. Auditoria. Fiscobras-2020. Implantação do parque de geração de energia eólica Casa Nova. Retomada das obras de dezoito aerogeradores. Falhas. Determinação corretiva. Ciência preventiva. Arquivamento. Monitoramento. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, 09 dez. 2020. Brasília, TCU, 2020. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A4551%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A4551%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 16 abr. 2021.

<sup>41</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União (Tribunal Pleno). **Acórdão nº 2853/2019**. *Op. cit.*

<sup>42</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União (Tribunal Pleno). **Acórdão nº 1273/2018**. Processo nº TC 025.715/2017-8. Consulta. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Possibilidade de ser praticado o chamamento público, para fins de permuta de imóveis; de ser promovida a contratação direta prevista no art. 17, inciso i, alínea "c", da lei 8.666/1993, c/c o art. 24, inciso x, da mesma lei, caso este resulte em mais de uma proposta; e de ser aceita a torna de valores. Conhecimento. Esclarecimento ao consulente. Arquivamento. Relator: Ministro Vital do Rêgo, 06 jun. 2018. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/E2/E4/2F/D5/4B7D3610738D4636F18818A8/VR%20-%2020025.715.2017-8%20-%20permuta%20imoveis%20da%20Uniao.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2021.

<sup>43</sup> BRASIL. Advocacia Geral da União. **Parecer nº 00320/2020/COJAER/CGU/AGU**. *Op. cit.*

<sup>44</sup> BRASIL. Advocacia Geral da União. **Parecer nº 92/2017/DECOR/CGU/AGU**. *Op. cit.*

estatal, confere maior publicidade à seleção, ampliando o nicho de escolha do gestor ao permitir a identificação de outras opções que correspondam à demanda pública.

Ao permitir ao mercado a apresentação de outras alternativas, talvez mais hábeis a atender ao interesse estatal do que aquela inicialmente concebida pelo gestor, a solicitação de proposta se mostra capaz de externar eventuais desvios na opção do gestor.<sup>45</sup> Exsurge, assim, como instrumento eficaz de gestão, conferindo maior legitimidade à escolha do fornecedor contratado diretamente, por dar publicidade e transparência ao processo.<sup>46</sup>

Nesse sentido, ao examinar a utilização da solicitação de proposta na hipótese de compra ou locação de imóvel mediante dispensa de licitação, Luis Gustavo Hebster pontua que:

A mencionada prática de gestão traz dupla vantagem à Administração: em primeiro, aumenta a transparência e o controle do processo de seleção do imóvel, na medida em que abre a possibilidade dos ofertantes e demais cidadãos questionarem administrativamente ou, mesmo, judicialmente a escolha final do imóvel; depois, contribui para a escolha do imóvel mais apto às necessidades do órgão, uma vez que aumenta o leque de possibilidades diante da oferta de mais imóveis, quando comparado com a busca realizada somente pela administração.<sup>47</sup>

Suas considerações podem ser estendidas às demais hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, já que a solicitação de proposta contribui para a identificação da melhor solução para as necessidades estatais e dos valores praticados, por meio do diálogo público-privado. Igualmente, consubstancia os princípios da moralidade, impessoalidade, publicidade e evita desvios, auxiliando na instrução do processo de contratação direta, nos termos prescritos pelo art. 30, §3º da Lei 13.303/2016.<sup>48</sup>

### 3.3.3 A inaplicabilidade de licitação

<sup>45</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. Locação de imóvel por dispensa de licitação e o chamamento público. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3250, 25 maio 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/21865>. Acesso em: 22 abr. 2021.

<sup>46</sup> BRASIL. Advocacia Geral da União. **Parecer nº 92/2017/DECOR/CGU/AGU**. *Op. cit.*

<sup>47</sup> HERBSTER, Luís Gustavo Montezuma. Interpretação e aplicação do art. 24, X, da Lei nº 8.666/93. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3590, 30 abr. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24316>. Acesso em: 22 abr. 2021.

<sup>48</sup> Art. 30. [...]

§ 3º O processo de contratação direta será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou do executante;

III - justificativa do preço.

Já o acórdão nº 2488/2018<sup>49</sup>, também prolatado pelo Plenário do TCU, analisa o manejo da solicitação de proposta em hipótese de inaplicabilidade de licitação descrita no art. 28, §3º da Lei 13.303/2016.

A Lei 13.303/2016 incorpora a modelagem tradicional do ordenamento pátrio em relação às hipóteses de contratação sem licitação, mas introduz como inovação as hipóteses de inaplicabilidade, nas quais “não se cogita de licitação porque não há exigência nesse sentido, em vista de que a situação contratual é dotada de peculiaridades que implicam a ausência de subsunção do caso à hipótese de incidência normativa.”<sup>50</sup>

Essa exceção à regra geral da licitação se coaduna com a disciplina jurídica constitucional que impõe às sociedades de economia mista e empresas públicas exploradoras de atividade econômica os deveres de eficiência e eficácia em busca dos melhores resultados, razão pela qual equipara seu regime ao das empresas privadas.<sup>51</sup>

A propósito, Marçal Justen Filho sustenta que:

Nos casos de inaplicabilidade da licitação, não se faz necessário o procedimento reservado para a dispensa e a inexigibilidade. Isso significa a desnecessidade de um procedimento formal, destinado a documentar com minúcia as características do caso concreto.

[...]

Tais operações serão desempenhadas segundo as práticas de mercado, sem um tratamento formal diferenciado similar ao reservado para as contratações diretas propriamente ditas. Mesmo no caso da pactuação de parcerias empresariais, o procedimento a ser adotado não envolverá avaliações de vantajosidade econômica, norteadas por critérios objetivamente econômicos.<sup>52</sup>

O entendimento do TCU é de que, não obstante a existência de permissivo para o afastamento da licitação em determinadas situações legalmente prescritas, é cabível a realização de procedimento que confira lisura e transparência a essas contratações, em atenção aos princípios que regem a atuação da Administração Pública.<sup>53</sup>

<sup>49</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União (Tribunal Pleno). **Acórdão nº 2488/2018**. Processo nº TC 022.981/2018-7. Representação. Parceria firmada com fulcro na lei 13.303/2016. Índícios de falta de fundamentação para contratação direta. Não comprovação do equilíbrio econômico-financeiro. Índícios de cláusulas prejudiciais para a Telebras. Determinações. Retenção cautelar de valores. Monitoramento. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 31 out. 2018. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2488%252F2018/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 16 abr. 2021.

<sup>50</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. A contratação sem licitação nas empresas estatais. *Op. cit.*

<sup>51</sup> PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; HEINEN, Juliano; RESTELATTO, Marinês Dotti; MAFFINI, Rafael. **Comentários à lei das empresas estatais lei nº 13.303/16**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. [e-book].

<sup>52</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. A contratação sem licitação nas empresas estatais. *Op. cit.*

<sup>53</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União (Tribunal Pleno). **Acórdão nº 2033/2017**. Processo nº TC 016.197/2017-8. Denúncia. Comercialização da capacidade satelital em banda ka do satélite geoestacionário de defesa e comunicações estratégicas (SGDC). Minuta do edital de chamamento público nº 1/2007. Audiência pública. Oitiva da TELEBRAS. Conhecimento. Supostas irregularidades não confirmadas. Improcedência.

Tendo em vista os princípios constitucionais e legais regentes de sua atividade, bem como os controles a que submetem empresas públicas e sociedades de economia mista, mesmo desobrigada do procedimento licitatório, a empresa estatal não detém discricionariedade irrestrita para escolher o parceiro que desejar, sendo fundamental que aja com transparência e impessoalidade.

Cumprido ressaltar que, mesmo na órbita privada, a celebração de contratos complexos por vezes é precedida de solicitação de proposta, a fim de angariar maior conhecimento sobre o mercado fornecedor, mitigando os riscos relacionados à escolha de parceiro estratégico e permitindo que seja entabulada a contratação mais segura.

Como já explanado, trata-se de procedimento mais simples e flexível que a licitação e o processo de contratação direta, mas capaz de fornecer ao gestor dados que justifiquem sua opção com fundamentos técnicos e robustos. Apesar de existir certo grau de discricionariedade em sua escolha, a adoção de tal mecanismo proporciona um processo decisório bem informado, refletido, impessoal e isonômico.

Portanto, embora a legislação não preveja a obrigatoriedade de realização de procedimento formal nas hipóteses de inaplicabilidade de licitação, o diálogo com o mercado pode favorecer a busca pela contratação mais vantajosa, notadamente às empresas estatais constituídas sob a forma de sociedade anônima, vinculadas ao dever de eficiência, por força da Lei 6.404/1976<sup>54</sup>.

Além disso, confere maior transparência ao processo decisório, permitindo às instâncias de governança da própria entidade e aos órgãos de controle interno e externo averiguar se a contratação atende aos melhores interesses da estatal.

#### **4 A REQUEST FOR PROPOSAL E OUTRAS FORMAS DE RELACIONAMENTO PÚBLICO-PRIVADO NA ETAPA PRÉ-CONTRATUAL: PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE (PMI) E DIÁLOGO COMPETITIVO**

---

Relator: Ministro Benjamin Zymler, 13 set. 2017. Brasília: TCU, 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2488%252F2018/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520de%2520sc/0/%2520>. Acesso em: 16 abr. 2021.

<sup>54</sup> Art. 153. O administrador da companhia deve empregar, no exercício de suas funções, o cuidado e diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios.

Art. 154. O administrador deve exercer as atribuições que a lei e o estatuto lhe conferem para lograr os fins e no interesse da companhia, satisfeitas as exigências do bem público e da função social da empresa.

Art. 238. A pessoa jurídica que controla a companhia de economia mista tem os deveres e responsabilidades do acionista controlador (artigos 116 e 117), mas poderá orientar as atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação.

A solicitação de proposta representa uma forma de relacionamento pré-contratual<sup>55</sup>, seguindo a tendência contemporânea de flexibilização de procedimentos de formação de contratos, de forma a estimular e institucionalizar a interação entre Administração Pública e particulares para a construção de respostas às demandas estatais.<sup>56</sup>

O interesse das entidades estatais em obter substrato mais detalhado para a modelagem de seus contratos tem favorecido a adoção de práticas – no caso da solicitação de proposta, importada da esfera privada –, nas quais se procede, até mesmo antes da concepção final do projeto, ao prévio diálogo com potenciais contratados acerca de aspectos referentes à futura contratação.

Ao lado de institutos como o procedimento de manifestação de interesse (PMI) e o diálogo competitivo, a solicitação de proposta enseja a inovação de soluções em favor do interesse público e visa garantir a isonomia, a transparência e a imparcialidade no processo decisório. Não apenas fomenta a discussão e o amadurecimento de objetos de interesse público, mas também sinaliza as preocupações e interesses mercadológicos, permitindo que se ajustem as expectativas das partes contratantes.

Por definição, o PMI é

[...] um instrumento previsto na Lei Geral de Concessões e Permissões de Serviços Públicos que possibilita à administração pública obter do setor privado estudos, investigações, levantamentos e projetos, para embasar a modelagem de futura contratação.

Além de buscar a legitimidade das decisões por meio da participação dos interessados, o procedimento de manifestação de interesse tem como objetivo atingir a eficiência da atuação estatal por meio da colaboração privada.<sup>57</sup>

Utilizado em momento anterior ao procedimento licitatório, como forma de reunir contributos para a formulação do empreendimento, inicia-se com a publicação de edital de solicitação de contribuições, contendo as regras procedimentais, critérios de avaliação e informações suficientes para orientar as propostas dos particulares interessados e, a partir daí, desenvolve-se o diálogo público-privado para a concepção do melhor projeto a ser

---

<sup>55</sup> LIMA, Claudia Castello Branco. **Uma análise comparativa entre o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e o Diálogo Competitivo**. 2014. Trabalho de conclusão de curso (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12901>. Acesso em 07. jun. 2021. p. 7.

<sup>56</sup> OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. **O diálogo competitivo do projeto de lei de licitação e contrato brasileiro**. Disponível em: [http://licitacaocontrato.com.br/assets/artigos/artigo\\_download\\_2.pdf](http://licitacaocontrato.com.br/assets/artigos/artigo_download_2.pdf). Acesso em 23. jun. 2021. p. 5.

<sup>57</sup> RESENDE, Mariana Bueno. **Procedimento de manifestação de interesse (PMI): uma reflexão à luz da Constituição da República de 1988**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-A3XHDU>. Acesso em 07 jun. 2021. p. 42.

posteriormente licitado<sup>58</sup>, sem assegurar aos sujeitos privados direitos ou vantagens na futura licitação, ainda que tenham apresentado ideias ou projetos.

A um só tempo, o PMI “supre as limitações institucionais do poder público para estruturar projetos via contratos de concessão, que dependam de investimento privado para se concretizarem”<sup>59</sup> e transfere aos interessados, “parcialmente, o ônus de arcar com custos da elaboração dos documentos e estudos necessários ao processo licitatório”.<sup>60</sup>

Já o diálogo competitivo, nova modalidade licitatória trazida pelo art. 32 da Lei 14.133/2021,<sup>61</sup> tem inspiração europeia e se restringe a hipóteses excepcionais, em que a Administração publica instrumento convocatório para atrair agentes econômicos que possam permiti-la de subsídios em contratações cujos objetos são complexos e ela não consiga, por si só, definir todos os elementos do contrato.

Tal ajuda “pode ocorrer desde a formação do objeto do edital [...] até a estruturação jurídica ou financeira do contrato”<sup>62</sup> e, superada a fase do diálogo, haverá a publicação de edital com o intuito de se contratar o objeto desenhado pela entidade pública.

Por meio da interação público-privada, definem-se os elementos da contratação em conjunto, favorecendo a mútua confiança e a efetividade contratual, uma vez que a alocação de riscos, os custos e demais condições são previamente discutidos, reduzindo a probabilidade de futuras modificações e inadimplemento contratual.<sup>63</sup>

Há, portanto, dois momentos distintos dentro da mesma licitação: o primeiro, cuja finalidade é encontrar a solução para a demanda estatal mediante o debate individual com os

<sup>58</sup> REISDORFER, Guilherme F. Dias. Soluções contratuais público-privadas: *Op. cit.* p. 199 e 202-203.

<sup>59</sup> LIMA, Cláudia Castello Branco. **Uma análise comparativa entre o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e o Diálogo Competitivo.** *Op. cit.* p. 15.

<sup>60</sup> LIMA, Cláudia Castello Branco. **Uma análise comparativa entre o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e o Diálogo Competitivo.** *Op. cit.* p. 16.

<sup>61</sup> 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;
- 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;

III - (VETADO).

<sup>62</sup> DEVIDES, José Eduardo Costa; DIAS, Jefferson Aparecido; FERRER, Walkiria Martinez Heinrich. O desafio do projeto da nova lei de licitações com vistas à democracia participativa: o diálogo competitivo. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 25, n. 1, p. 128-143, mar. 2021. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/43007/29341>. Acesso em 23. jun. 2021. p. 136-137.

<sup>63</sup> AFONSO NETO, Celso de Almeida. Diálogo competitivo: um natimorto no direito brasileiro. In: **Limites do controle da administração pública no Estado de Direito.** MOTTA, Fabrício Motta, GABARDO, Emerson (coord). Curitiba: Íthala, 2019. p. 358.

interessados; e o segundo, que tem início uma vez delimitada a solução, similar aos “procedimentos tradicionais, sem possibilidade de diálogo e com parâmetros rígidos de julgamento da proposta.”<sup>64</sup>

Isso posto, verifica-se que o PMI é um procedimento prévio à licitação propriamente dita, em que a Administração parte de um objeto e de um modelo contratual para, mediante sondagem prévia ao mercado, colher substrato adicional e delinear o projeto que pretende licitar, que na maioria dos casos depende de investimentos privados para se concretizar, sendo um expediente muito utilizado na celebração de contratos de concessão e parcerias público-privadas.

Lado outro, o diálogo competitivo é uma modalidade de licitação na qual a Administração traça, inicialmente, apenas seu escopo e, ao interagir com os sujeitos privados, detentores de mais informações e conhecimento sobre o assunto, recolhe contribuições para a delimitação do objeto contratual, ou para a estruturação do contrato. A própria legislação restringe sua aplicação a contratações que envolvam objetos complexos e o procedimento acontece em duas etapas: a primeira, em que há o diálogo público-privado e a consolidação da modelagem contratual a ser licitada; e a segunda, nos moldes licitatórios tradicionais, sem interação e com critérios estritos de julgamento.

A solicitação de proposta, por sua vez, é uma prática negocial que não encontra previsão legislativa, aplicável tanto a objetos comuns, quanto a objetos complexos, caracterizando-se pela maior dinamicidade e maleabilidade de suas regras. Seu objetivo é prospectar o mercado, em busca de fornecedores, orçamentos e soluções disponíveis para a melhor contratação, podendo, por isso, ser utilizada na fase interna da licitação, nas hipóteses de contratação direta e de inaplicabilidade de licitação.

A Lei 13.303/2016, em seu art. 31, §4<sup>o</sup><sup>65</sup>, franqueia às empresas estatais a utilização do PMI, enquanto a Lei 14.133/2021, que regulamenta o diálogo competitivo, é expressa no sentido de suas disposições não se aplicarem às empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias.<sup>66</sup> Apesar das singularidades de cada um, há diversos pontos de contato entre tais institutos e a solicitação de proposta enquanto ferramentas de

---

<sup>64</sup> OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. **O diálogo competitivo do projeto de lei de licitação e contrato brasileiro**. *Op. cit.* p. 7.

<sup>65</sup> Art. 31 [...]

§ 4º A empresa pública e a sociedade de economia mista poderão adotar procedimento de manifestação de interesse privado para o recebimento de propostas e projetos de empreendimentos com vistas a atender necessidades previamente identificadas, cabendo a regulamentação a definição de suas regras específicas.

<sup>66</sup> Art. 1º [...]

§ 1º Não são abrangidas por esta Lei as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, regidas pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, ressalvado o disposto no art. 178 desta Lei.

inovação e aperfeiçoamento da gestão contratual, voltadas à obtenção de resultados satisfatórios para a Administração e os particulares.

Resta evidente que, em todos eles, as entidades estatais, ao debater com o mercado, almejam acesso a informações diversas, de que muitas vezes não dispõe, para ponderar sobre a melhor alternativa ao atendimento de suas necessidades. Esse intercâmbio com a iniciativa privada traz consigo vantagens e riscos.

#### 4.1 Vantagens e riscos dos instrumentos de diálogo público-privado

A primeira benesse advinda da utilização dessas figuras é o alcance da solução que se presume a melhor, uma vez consideradas as diversas alternativas apresentadas, ante a troca de informações e *expertise* com agentes de mercado, o que também atribui legitimidade à decisão do gestor, “na medida em que torna as decisões mais facilmente aceitas pelos seus destinatários.”<sup>67</sup>

Acrescenta-se, ainda, a economia de tempo e de recursos, conforme anotações de Guilherme Reisdorfer sobre o PMI, que podem também ser aplicadas ao diálogo competitivo e à solicitação de proposta:

[...] Ao invés da esfera estatal interessada mobilizar recursos próprios para desenvolver as soluções ela se restringe a receber e avaliar contributos privados. Em segundo lugar, tais procedimentos permitem um diagnóstico do mercado. Em certa medida, o diálogo estabelecido nesses procedimentos serve inclusive para determinar as chances de êxito do empreendimento, as possibilidades de competição etc.<sup>68</sup>

Outro ponto positivo é a própria institucionalização dessa relação de proximidade, que passa a ser procedimentalizada, sujeitando-se a diversos mecanismos de controle e aos deveres de transparência, fundamentação, igualdade e moralidade.

Por outro lado, há problemas que precisam ser detectados e coibidos para se elidir abusos, sobretudo em um país com forte histórico de corrupção no âmbito das contratações públicas, culminando em fortes reservas da sociedade à adoção de procedimentos flexíveis envolvendo a interação público-privada.

Primeiramente, é preciso evitar que tais procedimentos sejam implementados apenas para legitimar uma relação informal e irregular pré-existente entre entidade estatal e particular, em afronta aos princípios da impessoalidade, moralidade e isonomia.

---

<sup>67</sup> RESENDE, Mariana Bueno. **Procedimento de manifestação de interesse (PMI):** *Op. cit.* p. 177.

<sup>68</sup> REISDORFER, Guilherme F. Dias. Soluções contratuais público-privadas: *Op. cit.* p. 190.

Em segundo lugar, atentar-se para que não se tornem mecanismos burocráticos, lentos e dispendiosos em razão do prolongamento do processo decisório, indo de encontro à eficiência que pretendem propiciar.

Do mesmo modo, como a iniciativa privada tende a possuir mais conhecimento e informações a respeito do objeto em discussão – o que, inclusive, justifica a interface público-privada -, é necessário capacitar os agentes públicos para a elaboração, condução e decisão nos procedimentos, afastando eventuais direcionamentos e resoluções tendenciosas.<sup>69</sup>

Ainda sobre a relevância da capacitação dos agentes da área de contratações:

[...] o gestor público brasileiro, principalmente aqueles que trabalham com contratação pública, não são acostumados com um elevado grau de discricionariedade nos procedimentos adjudicatórios. Procedimentos dotados de flexibilidade tendem a ter mais aplicação e sucesso em ambientes nos quais os gestores públicos estão acostumados a lidar com a discricionariedade, como é o caso da Inglaterra<sup>5</sup>. Enxerga-se que a eficácia do diálogo no Brasil dependerá de um empenho do Estado brasileiro na qualificação dos agentes públicos que lidam com a área de licitação e contrato, pois a flexibilidade requer capacidade de administração.<sup>70</sup>

Nessa perspectiva, evidencia-se que o diálogo público-privado não pode ser considerado a cura para todos os males da contratação pública, mas uma ferramenta que, caso bem manejada, por meio da adequada concepção e regulamentação do procedimento, bem como do posicionamento claro, transparente e planejado da entidade estatal, tem muito a contribuir para a eficiência contratual.

## 5 CONCLUSÃO

Pela análise bibliográfica e jurisprudencial realizadas neste trabalho, conclui-se que é possível a utilização da solicitação de proposta pelas empresas estatais, enquanto prática mercantil que favorece a eficiência das contratações, seja via procedimento licitatório, contratação direta ou inaplicabilidade de licitação.

Como visto, não há antinomia absoluta entre direito público e direito privado, existindo, em verdade, uma miscigenação de elementos e categorias desses dois ramos do direito para se atingir os propósitos da Administração.

<sup>69</sup> RESENDE, Mariana Bueno. **Procedimento de manifestação de interesse (PMI):** *Op. cit.* p. 187-188.

<sup>70</sup> OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. **O diálogo competitivo do projeto de lei de licitação e contrato brasileiro.** *Op. cit.* p. 31-32.

Esse hibridismo de regimes se torna ainda mais evidente no caso de empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, pois embora se submetam a preceitos de direito público por integrarem a Administração Pública, possuem personalidade jurídica de direito privado e atuam em regime de mercado, no qual competem com particulares infensos às normas e controles próprios da função administrativa.

A fim de contribuir para a competitividade das empresas estatais, a Lei 13.303/2016 autoriza a aplicação de técnicas de direito privado às suas licitações e contratos, atentando não só para as peculiaridades dessas entidades, mas também para as tendências do Direito Administrativo contemporâneo, calcado na consensualidade, procedimentalização e horizontalidade das relações.

Não obstante os julgados do TCU não examinarem, especificamente, a legalidade da utilização da solicitação de proposta, que carece de disciplina legal, verifica-se que a Corte de Contas não aponta irregularidades em seu manejo, reconhecendo sua flexibilidade e dinamicidade, capaz de auxiliar na busca pela melhor contratação, mediante o intercâmbio de informações com o mercado, em procedimento dialógico e transparente.

Tratando de maneira mais direta sobre a utilização da solicitação de proposta pela Administração, os dois pareceres da Advocacia Geral da União analisados, embora cuidem de hipótese legal de compra ou locação de imóvel por dispensa de licitação, conceituam e explicam o que é a solicitação de proposta, realçando a sua importância e sendo, inclusive, referenciados em acórdãos do TCU.

À semelhança de outros institutos como o PMI e o diálogo competitivo, a solicitação de proposta pode contribuir para a celebração de contratações mais eficientes, por ser capaz de proporcionar vantajosidade na escolha, economia de tempo e recursos e a institucionalização da relação entre entidade administrativa e particular, conferindo transparência e legitimidade ao processo decisório.

Entretanto, há também riscos relacionados ao uso dessa técnica, como a burocratização e aumento de custos devido ao prolongamento do processo decisório; a disparidade informacional entre entidade estatal e sujeitos privados, a demandar a capacitação dos agentes para evitar soluções tendenciosas ou desvantajosas; e a possibilidade de legitimação de relacionamento informal e irregular entre as partes.

Embora a ausência de disciplina legal não impeça a utilização da solicitação de proposta, considerando os eventuais problemas envolvidos, é importante que, além da capacitação de seus agentes, a empresa estatal esteja atenta à regulamentação do procedimento caso a caso, a fim de exigir apenas informações necessárias à proposta e

estabelecer critérios objetivos de avaliação e seleção, tornando o procedimento mais isonômico e impessoal, em busca da vantajosidade e eficiência.

## REFERÊNCIAS

AFONSO NETO, Celso de Almeida. Diálogo competitivo: um natimorto no direito brasileiro. *In: Limites do controle da administração pública no Estado de Direito*. MOTTA, Fabrício Motta, GABARDO, Emerson (coord). Curitiba: Íthala, 2019. p. 349 – 366.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Lições de Direito Administrativo**. 3. ed. Imprensa da Universidade de Coimbra: 2014.

BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**. vol. 4, n. 1, janeiro/abril 2017. Curitiba: Núcleo de Investigações Constitucionais da UFPR. p. 207-255.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 15 mar. 2021.

BRASIL. **Lei federal n. 6.404 de 15 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6404compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404compilada.htm). Acesso em 02. jul. 2021.

BRASIL. **Lei federal n. 13.303 de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm). Acesso em 15. abr. 2021.

BRASIL. **Lei federal n. 14.133 de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em 29 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Tribunal Pleno). **Acórdão nº 303/2016**. Processo nº TC 034.998/2014-4. Representação. Supostas irregularidades em edital de pregão eletrônico promovido pelo IBAMA para fretamento por hora de voo. Notícia de restrição à competitividade, sobrepreço e outras irregularidades no edital. Conhecimento. Procedência parcial. Dar ciência quanto à impropriedades na orçamentação. Envio de peças à ANAC para avaliar questão de sua competência. Arquivamento. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa, 17 fev. 2016. Brasília, TCU, 2016. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A303%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A303%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 16 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Tribunal Pleno). **Acórdão nº 2033/2017**. Processo nº TC 016.197/2017-8. Denúncia. Comercialização da capacidade satelital em banda ka do satélite geostacionário de defesa e comunicações estratégicas (SGDC). Minuta do edital de chamamento público nº 1/2007. Audiência pública. Oitiva da TELEBRAS. Conhecimento. Supostas irregularidades não confirmadas. Improcedência. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 13 set. 2017. Brasília: TCU, 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2488%252F2018/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Tribunal Pleno). **Acórdão nº 1273/2018**. Processo nº TC 025.715/2017-8. Consulta. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Possibilidade de ser praticado o chamamento público, para fins de permuta de imóveis; de ser promovida a contratação direta prevista no art. 17, inciso i, alínea "c", da lei 8.666/1993, c/c o art. 24, inciso x, da mesma lei, caso este resulte em mais de uma proposta; e de ser aceita a torna de valores. Conhecimento. Esclarecimento ao consulente. Arquivamento. Relator: Ministro Vital do Rêgo, 06 jun. 2018. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/E2/E4/2F/D5/4B7D3610738D4636F18818A8/VR%20-%20025.715.2017-8%20-%20permuta%20imoveis%20da%20Uniao.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Tribunal Pleno). **Acórdão nº 2488/2018**. Processo nº TC 022.981/2018-7. Representação. Parceria firmada com fulcro na lei 13.303/2016. Indícios de falta de fundamentação para contratação direta. Não comprovação do equilíbrio econômico-financeiro. Indícios de cláusulas prejudiciais para a Telebras. Determinações. Retenção cautelar de valores. Monitoramento. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 31 out. 2018. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2488%252F2018/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Tribunal Pleno). **Acórdão nº 2853/2019**. Processo nº TC 021.493/2019-7. Denúncia. Possíveis irregularidades na condução de procedimento de aquisição de corvetas pela Marinha do Brasil por meio da Empresa Gerencial de Projetos Navais – EMGEPRON. Alegações não fundamentadas. Diligências. Oitiva da Marinha e da EMGEPRON. Irregularidades afastadas ou esclarecidas. Não conhecimento da denúncia pela ausência de atendimento a requisitos de admissibilidade. Juntada dos presentes autos a processo de auditoria a ser realizada. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, 27 nov. 2019. Brasília: TCU, 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%2522request%2520for%2520proposal%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/4/%2520>. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Tribunal Pleno). **Acórdão nº 861/2020**. Processo nº TC 021.499/2018-7. Auditoria. ANEEL. Chesf. Contrato de implantação do segundo banco de autotransformadores (ATRS). Atrasos significativos nas obras e serviços. Ausência de sanção. Inconsistências no orçamento-base da licitação. Esclarecimentos insuficientes da estatal. Determinações. Recomendações. Ciência. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes, 08 abr. 2020. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao->

completo/861%252F2020/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Tribunal Pleno). **Acórdão nº 861/2020**. Processo nº TC 021.499/2018-7. Auditoria. ANEEL. Chesf. Contrato de implantação do segundo banco de autotransformadores (ATRS). Atrasos significativos nas obras e serviços. Ausência de sanção. Inconsistências no orçamento-base da licitação. Esclarecimentos insuficientes da estatal. Determinações. Recomendações. Ciência. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes, 08 abr. 2020. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/861%252F2020/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Tribunal Pleno). **Acórdão nº 4066/2020**. Processo nº TC 021.460/2020-5. Representação. RDC eletrônico. Restrição à competitividade. Revogação indevida de certame licitatório. Diligência e oitiva. Conhecimento. Procedência parcial. Determinações. Relatora: Ministra Ana Arraes, 08 dez. 2020. Brasília, TCU, 2020. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A4066%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A4066%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Tribunal Pleno). **Acórdão nº 4551/2020**. Processo nº TC 000.688/2020-7. Auditoria. Fiscobras-2020. Implantação do parque de geração de energia eólica Casa Nova. Retomada das obras de dezoito aerogeradores. Falhas. Determinação corretiva. Ciência preventiva. Arquivamento. Monitoramento. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, 09 dez. 2020. Brasília, TCU, 2020. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A4551%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A4551%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Parecer nº 92/2017/DECOR/CGU/AGU**. Dispensa licitatória fundamentada no art. 24, X, da Lei nº 8.666/93 quando mais de um imóvel cumpre os requisitos legais e utilização de chamamento público como procedimento prévio à compra ou locação de imóvel pela Administração. Brasília, 2017. Disponível em: <https://sapiens.agu.gov.br/documento/68318793>. Acesso em 22. abr. 2021.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Parecer nº 00320/2020/COJAER/CGU/AGU**. Análise de minuta de *Request For Information* – RFP (Pedido de Ofertas). Procedimento preparatório à futura contratação. Ausência de análise de minuta de contrato. Contratação de empresa para prestação de serviços profissionais especializados, na área de projetos, de assessoria e de consultoria técnica. Prazo de trinta e seis meses. Possibilidade. Art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/1993. Parecer condicional. Brasília, 2020. Disponível em: <http://sapiens.agu.gov.br>. Acesso em 22. abr. 2021.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. Os grandes traços do direito administrativo no século XXI. **A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 16, n. 63, jan/mar-2016. Belo Horizonte: Fórum. p. 45-66.

DEVIDES, José Eduardo Costa; DIAS, Jefferson Aparecido; FERRER, Walkiria Martinez Heinrich. O desafio do projeto da nova lei de licitações com vistas à democracia participativa: o diálogo competitivo. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 25, n. 1, p. 128-143, mar. 2021. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/43007/29341>. Acesso em 23. jun. 2021.

FERRAZ, Luciano de Araújo. Novo estatuto das empresas estatais e bilateralidade dos contratos. **Revista Consultor Jurídico**. 15. set. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-set-15/interesse-publico-estatuto-empresas-estatais-bilateralidade-contratos>. Acesso em 12. abr. 2021.

FERRAZ, Luciano de Araújo. Regime jurídico aplicável às administrações públicas é híbrido. **Revista Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-abr-14/interesse-publico-regime-juridico-aplicavel-administracoes-publicas-hibrido>. Acesso em 12 abr. 2021.

GERIVAZO, Juliana dos Santos. **Interpretações e usos da request for proposal (RFP) pela Administração Pública: uma análise de sua legalidade**. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos\\_conclusao/1semestre2018/pdf/JulianadosSantosGerivazo.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2018/pdf/JulianadosSantosGerivazo.pdf). Acesso em: 19 abr. 2021.

GUIMARÃES, Strobel Bernardo. **O exercício da função administrativa e o direito privado**. 2010. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26032012-111633/pt-br.php>. Acesso em 07. jun. 2021.

HERBSTER, Luís Gustavo Montezuma. Interpretação e aplicação do art. 24, X, da Lei nº 8.666/93. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3590, 30 abr. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24316>. Acesso em: 22 abr. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei 8.666/1993**. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012.

JUSTEN FILHO. A contratação sem licitação nas empresas estatais. *In: Estatuto jurídico das empresas estatais: lei nº 13.303/2016: lei das estatais*. JUSTEN FILHO, Marçal (Org.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. [livro eletrônico].

LIMA, Claudia Castello Branco. **Uma análise comparativa entre o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e o Diálogo Competitivo**. 2014. Trabalho de conclusão (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12901>. Acesso em 07. jun. 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novas tendências da democracia: consenso e Direito Público na virada do século – o caso brasileiro. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 13, março/abril/maio, 2008. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=264>. Acesso em 10. mai. 2021.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. **O diálogo competitivo do projeto de lei de licitação e contrato brasileiro**. Disponível em:

[http://licitacaocontrato.com.br/assets/artigos/artigo\\_download\\_2.pdf](http://licitacaocontrato.com.br/assets/artigos/artigo_download_2.pdf). Acesso em 23. jun. 2021.

PEREIRA, Cesar Augusto Guimarães. Processo licitatório das empresas estatais: finalidades, princípios e disposições gerais. *In: Estatuto jurídico das empresas estatais: lei nº 13.303/2016: lei das estatais*. JUSTEN FILHO, Marçal (Org.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. [livro eletrônico].

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; HEINEN, Juliano; DOTTI, Marinês Restelatto; MAFFINI, Rafael. **Comentários à Lei das Empresas Estatais: Lei nº 13.303/16**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. [livro eletrônico].

REISDORFER, Guilherme F. Dias. Soluções contratuais público-privadas: os procedimentos de manifestação de interesses (PMI) e as propostas não solicitadas. *In: Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004*. JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (coord.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 177-205.

RESENDE, Mariana Bueno. **Procedimento de manifestação de interesse (PMI): uma reflexão à luz da Constituição da República de 1988**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-A3XHDU>. Acesso em 07 jun. 2021.

TESSEROLLI, Eduardo Ramos Caron. A consensualidade contemporânea: os exemplos do fomento, do acordo substitutivo de sanção administrativa e o procedimento de manifestação de interesse (PMI). **Revista de Contratos Públicos – RCP**, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 45-62, set./fev. 2016. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/bnportal/m/pt-BR/search/47227?exp=%22TESSEROLLI,%20Eduardo%20Ramos%20Caron%22%2Fautor>. Acesso em 07. jun. 2021.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Locação de imóvel por dispensa de licitação e o chamamento público. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3250, 25 maio 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/21865>. Acesso em: 22 abr. 2021.