

Resumo: A rigidez das licitações na Administração Pública brasileira dificulta a inovação. As Leis LC 182/2021 (CPSI) e 14.133/2021 (Diálogo Competitivo) visam flexibilizar a contratação de soluções inovadoras. Este artigo analisa a articulação e as implicações desses novos mecanismos, identificando os desafios de implementação ligados à cultura, burocracia e atuação dos controles, buscando compreender como o Estado pode modernizar-se e fomentar o desenvolvimento tecnológico.

Palavras-chave: Inovação; CPSI; Diálogo Competitivo

1. Introdução

A Administração Pública brasileira, historicamente marcada por um arcabouço normativo focado na legalidade estrita e no controle de processos, tem enfrentado crescentes demandas por inovação, eficiência e respostas ágeis aos complexos desafios sociais e tecnológicos. A rigidez dos modelos licitatórios tradicionais, fundamentados predominantemente na busca pelo menor preço e na especificação exaustiva do objeto, muitas vezes se mostra incompatível com a natureza incerta e evolutiva das soluções inovadoras. Essa incompatibilidade limita a capacidade do Estado de atuar como fomentador e incorporador de tecnologias e processos disruptivos, essenciais para a modernização dos serviços públicos e o desenvolvimento socioeconômico do país.

Reconhecendo essa lacuna, o legislador brasileiro promoveu mudanças significativas. A promulgação da Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021, que institui o Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador (doravante LC nº 182/2021), e da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (doravante Lei nº 14.133/2021), representa um esforço para modernizar o sistema de compras governamentais. Ambas as legislações introduzem mecanismos que visam flexibilizar a contratação de soluções inovadoras, alterando a lógica tradicional de aquisição pública.

A LC nº 182/2021, em particular, apresenta o Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), uma modalidade que permite à Administração Pública contratar startups para testar soluções inovadoras com um grau de risco tecnológico inerente. Por sua vez, a Lei nº 14.133/2021, ao revogar legislações anteriores como a Lei nº 8.666/1993, incorpora, entre outras inovações, o Diálogo Competitivo como uma modalidade licitatória destinada à contratação de obras, serviços e bens de alta complexidade ou que envolvam inovações tecnológicas. Esses novos instrumentos sinalizam uma mudança de paradigma, em que o Estado busca não apenas adquirir bens e serviços, mas também fomentar um ecossistema de inovação e utilizar seu poder de compra como alavanca para o desenvolvimento.

Diante desse cenário, este artigo propõe analisar as articulações e diferenciações entre o Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) e o Diálogo Competitivo, bem como discutir suas implicações para a contratação de inovação na Administração Pública brasileira. Adicionalmente, busca-se identificar os desafios persistentes para a implementação efetiva desses novos instrumentos, considerando a cultura organizacional, a burocracia, a capacitação de agentes públicos e a atuação dos órgãos de controle.

Para tanto, o estudo está estruturado da seguinte forma: após esta introdução, a seção 2 apresenta um breve histórico e os princípios da Administração Pública e das licitações no Brasil, fornecendo o contexto para a compreensão das inovações. A seção 3 detalha a metodologia de pesquisa adotada. Na seção 4, são apresentados e discutidos os resultados da análise comparativa do CPSI e do Diálogo Competitivo, bem como suas implicações e os desafios de implementação. Por fim, a seção 5 sintetiza as conclusões do estudo e aponta para futuras linhas de pesquisa.

2. Fundamentação Teórica

A compreensão das dinâmicas de contratação de inovação no setor público brasileiro exige uma revisão dos fundamentos da Administração Pública, da evolução de suas normativas licitatórias e dos conceitos de inovação e burocracia.

2.1. Princípios e Evolução da Administração Pública e das Licitações no Brasil

A Administração Pública brasileira, conforme preconizado pelo Art. 37 da Constituição Federal de 1988, rege-se pelos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (LIMPE). Tais preceitos buscam assegurar que a gestão da coisa pública ocorra de forma transparente, ética e otimizada. No contexto das contratações, o princípio da eficiência, em particular, tem ganhado destaque como vetor para a busca da melhor relação custo-benefício e da entrega de resultados de qualidade para a sociedade.

Historicamente, o regime de licitações no Brasil foi marcado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que priorizava o formalismo e a padronização dos processos como forma de garantir a isonomia e coibir a corrupção. Embora essencial para a segurança jurídica, essa estrutura, muitas vezes, gerou rigidez e morosidade, dificultando a adaptação da máquina pública às inovações tecnológicas e mercadológicas. A busca pelo menor preço, um dos pilares da Lei nº 8.666/93, frequentemente resultava na "maldição do vencedor" (SIGNOR et al., 2022), onde contratos eram celebrados por valores inexecutáveis, comprometendo a qualidade e a conclusão dos projetos.

A percepção de que o Estado precisava modernizar sua forma de contratar para acompanhar os avanços sociais e tecnológicos levou à promulgação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Este novo marco normativo busca equilibrar o controle com a eficiência, introduzindo conceitos como o planejamento das contratações, a gestão de riscos e a valorização de critérios que vão além do menor preço, como a sustentabilidade e a inovação. A Lei nº 14.133/2021 também incorpora explicitamente em seu Art. 11, inciso I, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, incluindo o ciclo de vida do objeto, e no inciso III, a prevenção de sobrepreços e preços manifestamente inexecutáveis.

Paralelamente, a Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021 (Marco Legal das Startups), surge como um instrumento específico para estimular a inovação e o empreendedorismo no país. Alinhada ao imperativo constitucional de fomento à ciência, tecnologia e inovação (Constituição Federal, Art. 218 e 219), essa lei reconhece o papel estratégico do poder de compra estatal para impulsionar o desenvolvimento tecnológico e social.

2.2. A Burocracia e a Inovação no Setor Público

O conceito de burocracia, conforme delineado por Max Weber, caracteriza-se pela racionalidade, formalidade, hierarquia e impessoalidade, visando à previsibilidade e à eficiência na execução de tarefas complexas. No entanto, na prática, a burocracia pode se desvirtuar, gerando disfunções como a morosidade, o apego excessivo a regras e procedimentos em detrimento dos resultados, e a aversão ao risco. Tais disfunções, embora originadas da busca por controle e legalidade, frequentemente inibem a capacidade de inovação no setor público (STURMER et al., [s.d.]).

A inovação no setor público, diferentemente da esfera privada, é perpassada por uma complexa teia de normas e pela constante fiscalização. O "apagão das canetas", ou seja, o receio de responsabilização por parte dos servidores, muitas vezes os leva a optar pelo caminho mais conservador, mesmo que menos eficiente ou inovador. Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021, ao internalizar o Modelo das Três Linhas de Defesa, busca fortalecer o controle de forma mais estruturada e preventiva, com a participação do agente de contratação, da assessoria jurídica e da controladoria. No entanto, essa multiplicidade de controles pode, paradoxalmente, reforçar a cautela e a resistência a processos que fogem do convencional, como as contratações inovadoras.

A capacidade do Estado de fomentar e absorver inovações depende, portanto, não apenas da existência de marcos legais adequados, mas também de uma mudança de cultura organizacional que

valorize a experimentação controlada, a gestão de riscos e a busca por soluções eficazes, mesmo que não tradicionais. O poder de compra estatal, quando utilizado estrategicamente, pode ser uma ferramenta poderosa para transformar o mercado e induzir o desenvolvimento de soluções mais alinhadas aos desafios contemporâneos.

3. Metodologia

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, caracterizando-se como exploratório-descritivo. A pesquisa foi realizada por meio de levantamento bibliográfico e análise documental. O objetivo principal foi investigar a interação e as distinções entre os instrumentos previstos na Lei Complementar nº 182/2021 (Marco Legal das Startups), com foco no Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), e as modalidades de contratação de inovação da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), notadamente o Diálogo Competitivo.

As fontes primárias de dados incluíram as próprias legislações (Lei Complementar nº 182/2021 e Lei nº 14.133/2021) e a Constituição Federal de 1988, que estabelecem o arcabouço normativo para as contratações públicas e o fomento à inovação. As fontes secundárias foram compostas por artigos científicos, teses, dissertações e publicações especializadas nas áreas de Direito Administrativo, Gestão Pública, Inovação e Compras Governamentais. A busca por esses materiais foi realizada em bases de dados reconhecidas, como Scientific Electronic Library Online (SciELO), Google Scholar, e em repositórios de instituições de ensino e pesquisa, utilizando-se palavras-chave como "inovação no setor público", "contratações públicas inovadoras", "Marco Legal das Startups", "Lei 14.133/2021", "Diálogo Competitivo" e "CPSI".

A análise dos dados foi conduzida por meio de uma combinação de análise de conteúdo e abordagem legal comparada. Inicialmente, procedeu-se à leitura aprofundada dos textos legais, identificando os dispositivos pertinentes à contratação de inovação em cada uma das leis. Posteriormente, realizou-se a análise crítica da literatura selecionada para compreender as interpretações, desafios e oportunidades associados a esses instrumentos. A etapa final consistiu na integração dos resultados obtidos, correlacionando as informações legais com as discussões acadêmicas e as experiências práticas relatadas, visando responder à questão de pesquisa e construir uma análise abrangente sobre a promoção da inovação no setor público brasileiro por meio desses mecanismos.

4. Análise e Discussão dos Resultados

A análise dos instrumentos jurídicos e operacionais introduzidos pela LC nº 182/2021 e pela Lei nº 14.133/2021 revela uma convergência de propósitos: viabilizar a contratação de soluções inovadoras pela Administração Pública, superando a rigidez dos modelos tradicionais. Embora ambos busquem esse objetivo, CPSI e Diálogo Competitivo apresentam particularidades que os tornam complementares, e não excludentes.

O Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), previsto na LC nº 182/2021, destina-se especificamente à contratação de startups para testar e desenvolver soluções com risco tecnológico intrínseco. Sua característica distintiva é a tolerância ao insucesso da solução, desde que a execução do contrato siga as melhores práticas e a falha não se dê por culpa do contratado. Isso permite à Administração explorar inovações em estágio inicial, atuando como "cliente-âncora" para o ecossistema de startups. O CPSI foca na experimentação, na validação de hipóteses e no aprendizado.

Por outro lado, o Diálogo Competitivo, introduzido pela Lei nº 14.133/2021, é uma modalidade licitatória para situações em que a Administração não consegue definir a solução ideal para um problema, ou quando se trata de inovações tecnológicas ou técnicas complexas. Ele permite um diálogo prévio com os potenciais fornecedores, explorando alternativas e refinando os requisitos antes da apresentação das propostas finais. A Lei nº 14.133/2021, ao lado do Diálogo Competitivo, também fortalece a diretriz de sustentabilidade nas compras públicas, integrando critérios

socioambientais desde a fase de planejamento, embora ainda enfrente resistências e lacunas de capacitação (GABRIEL, 2022).

A articulação entre CPSI e Diálogo Competitivo reside na gestão do ciclo de inovação. Um CPSI poderia, por exemplo, validar uma prova de conceito com uma startup. Caso a solução se mostre promissora, um Diálogo Competitivo subsequente poderia ser utilizado para escalar essa solução ou adaptá-la para um contexto mais amplo, permitindo que a Administração defina a melhor técnica ou a melhor combinação de técnica e preço (MACEDO; OLIVEIRA, 2025). Essa abordagem faseada permite gerenciar o risco inerente à inovação e otimizar os recursos públicos, alinhando-se aos princípios da eficiência e da busca pela proposta mais vantajosa (Lei nº 14.133/2021, Art. 11, I).

Apesar dos avanços legais, a efetividade desses instrumentos enfrenta desafios persistentes. A cultura burocrática, com sua aversão ao risco e apego a formalismos, permanece como um entrave. Servidores, muitas vezes, resistem a processos que fogem do convencional, temendo responsabilizações (PEREIRA, 2024; LOPES; JESUS, 2024). A capacitação dos agentes públicos para lidar com a complexidade e a incerteza da inovação, incluindo a elaboração de termos de referência focados no problema e não na solução, é uma necessidade premente.

A gestão de riscos, embora explicitamente prevista na Lei nº 14.133/2021, ainda é um processo em amadurecimento na Administração Pública, demandando maior institucionalização e ferramentas adequadas (STURMER et al., 2022). A ausência de clareza e de fornecedores aptos em temas como sustentabilidade também é um obstáculo (MOTTA, [s.d.]). Além disso, a coexistência temporária entre a antiga e a nova lei de licitações gera insegurança jurídica e sobrecarga, especialmente em municípios de pequeno porte (TFC Larissa e Rosineia Finalizado, [s.d.]).

A atuação dos órgãos de controle, que têm um papel fundamental na garantia da legalidade e da probidade, precisa adaptar-se a essa nova lógica. O modelo de "Três Linhas de Defesa" na Lei nº 14.133/2021 busca uma atuação mais preventiva e colaborativa, mas a delimitação de papéis e a superação de conflitos de manifestações entre controle interno e assessoria jurídica ainda representam desafios (PEREIRA, 2024). A "maldição do vencedor", que leva a preços inexequíveis e contratos problemáticos, continua sendo uma preocupação, ressaltando a importância de pesquisas de mercado abrangentes (SIGNOR et al., 2022).

Em suma, a legislação atual oferece um arcabouço mais favorável à contratação de inovação. No entanto, o sucesso da implementação do CPSI e do Diálogo Competitivo dependerá de uma mudança cultural, do investimento em capacitação, do aprimoramento da gestão de riscos e de uma adaptação dos mecanismos de controle para atuar de forma mais orientativa e menos punitiva em relação à inovação.

5. Conclusão

Os instrumentos Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), da LC nº 182/2021, e Diálogo Competitivo, da Lei nº 14.133/2021, representam avanços significativos para a promoção da inovação na Administração Pública brasileira. Ambos os mecanismos, com suas particularidades, permitem ao Estado atuar de forma mais flexível e estratégica, seja na experimentação de soluções com risco tecnológico (CPSI) ou na busca por soluções complexas e inovadoras através do diálogo com o mercado (Diálogo Competitivo). Sua combinação oferece um caminho para uma gestão pública mais eficiente e sustentável, além de cumprir o imperativo constitucional de fomento à ciência e tecnologia.

Contudo, a plena efetivação desses instrumentos é desafiada por barreiras multifacetadas. A cultura organizacional, o apego a formalismos burocráticos, a falta de capacitação dos agentes públicos e a aversão ao risco persistem como obstáculos. A necessidade de regulamentação infra legal e a adaptação dos órgãos de controle a essa nova lógica de contratação, que tolera o risco e valoriza o resultado, são também aspectos a serem superados.

A implementação "na ponta", especialmente em municípios de menor porte, revela que a ausência de recursos e a resistência à mudança são mais acentuadas, demandando maior atenção e

apoio para a adaptação. O Modelo das Três Linhas de Defesa, apesar de buscar uma atuação mais estruturada do controle, gera cautela e necessidade de maior clareza nos papéis.

O CPSI, com sua abordagem de experimentação, parece oferecer maior agilidade para testar soluções, enquanto o Diálogo Competitivo se consolida como uma via para contratações mais robustas e complexas. Pesquisas futuras poderiam aprofundar a análise sobre a efetividade prática desses instrumentos, investigando casos de sucesso e insucesso, e o impacto real na capacidade de inovação da Administração Pública. Além disso, a forma como os órgãos de controle, incluindo os tribunais de contas, estão se adaptando e interpretando essas novas modalidades é um campo relevante para estudos futuros. A adaptação da lógica de controle à lógica de inovação será determinante para o sucesso das políticas públicas nesse sentido.

6. Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 22 ago. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021. Institui o Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 jun. 2021. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 22 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 22 ago. 2025.

GABRIEL, Amanda Priscila de Moura. Barreiras às contratações públicas sustentáveis: a condução do processo de mudança. *LAJBM*, [s.l.], v. 13, n. 2, p. 91-104, jul./dez. 2022.

LOPES, Clerleis Rodrigues; JESUS, Pollyanna Allen Gomes de. Licitações e contratos na administração pública: aspectos, desafios e melhores práticas. *Studies Multidisciplinar*, [s.l.], v. 5, n. 1, p. 004, 2024. DOI: 10.55034/smr5n1-004.

MACEDO, Artione Rocha; OLIVEIRA, Jocirley de. A nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) e seus impactos na administração pública: desafios e perspectivas. *JNT Facit Business and Technology Journal*, [s.l.], v. 63, n. 1, p. 3-21, jun. 2025. DOI: 10.5281/zenodo.15692978.

MOTTA, Helaine do Amaral. [Título não identificado]. [S.l.: s.n.], [s.d.].

PEREIRA, Juliana da Rocha. Os desafios do controle interno no novo marco regulatório das contratações públicas. *Revista do TCU*, Brasília, v. 154, n. 1, p. 78-102, jul./dez. 2024.

SIGNOR, Regis et al. A nova lei de licitações como promotora da maldição do vencedor. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 176-190, jan./fev. 2022. DOI: 10.1590/0034-761220210133.

STURMER, Robinson Alexander et al. Análise do processo de compras públicas em uma universidade federal: desafios e implicações. [S.l.: s.n.], [s.d.].

STURMER, Robinson Alexander; GARCIA, Elias; PEREIRA, Eliane Nascimento; PERES, Fabiana Frata Furlan. Compras públicas: uma revisão sistemática dos riscos e desafios. *AtoZ: novas práticas em informação e conhecimento*, [s.l.], v. 11, p. 1-11, 2022.