

ÁREA TEMÁTICA: Administração Pública, Governo e Terceiro Setor

TÍTULO DO TRABALHO: CONTRATAÇÃO DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: ANÁLISE COMPARATIVA DE MECANISMOS DA LEI COMPLEMENTAR 182/2021 E DA LEI 14133/2021.

Resumo

A Administração Pública brasileira enfrenta desafios persistentes para equilibrar legalidade e eficiência, especialmente na adoção de inovações como Ciência de Dados e Inteligência Artificial. Este estudo analisa os mecanismos introduzidos pela Lei Complementar nº 182/2021 (Marco Legal das Startups), com foco no Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), e pela Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), destacando o Diálogo Competitivo. Adotando uma abordagem qualitativa exploratório-descritiva, baseada em pesquisa bibliográfica e análise documental, o artigo compara esses instrumentos em dimensões como finalidade, escopo, tratamento de riscos e procedimentos. Os resultados revelam que o CPSI é adequado para fases exploratórias e experimentais de inovação, enquanto o Diálogo Competitivo favorece contratações finais de soluções complexas, com maior interação co-criativa. Ambos promovem eficiência, desburocratização e fomento ao desenvolvimento tecnológico, mas enfrentam desafios como capacitação de servidores, resistência cultural e insegurança jurídica. A articulação complementar entre eles pode transformar o poder de compra estatal em motor de inovação, alinhando-se aos princípios constitucionais. As implicações incluem maior dinamismo estatal, mas demandam superação de barreiras para efetividade. Contribuições teóricas e práticas são discutidas, sugerindo agendas futuras para pesquisas empíricas sobre implementação.

Palavras-chave: Contratação pública; Inovação; CPSI; Diálogo Competitivo.

Abstract

The Brazilian Public Administration faces persistent challenges in balancing legality and efficiency, particularly in adopting innovations such as Data Science and Artificial Intelligence. This study analyzes the mechanisms introduced by Complementary Law No. 182/2021 (Legal Framework for Startups), focusing on the Public Contract for Innovative Solution (CPSI), and by Law No. 14.133/2021 (New Law on Bids and Administrative Contracts), highlighting Competitive Dialogue. Adopting a qualitative exploratory-descriptive approach, based on bibliographic research and documentary analysis, the article compares these instruments in dimensions such as purpose, scope, risk treatment, and procedures. The results reveal that CPSI is suitable for exploratory and experimental phases of innovation, while Competitive Dialogue favors final contracting of complex solutions, with greater co-creative interaction. Both promote efficiency, de bureaucratization, and technological development, but face challenges such as staff training, cultural resistance, and legal uncertainty. Their complementary articulation can transform state purchasing power into an innovation engine, aligning with constitutional principles. Implications include greater state dynamism, but require overcoming barriers for effectiveness. Theoretical and practical contributions are discussed, suggesting future agendas for empirical research on implementation.

Keywords: Public procurement; Innovation; CPSI; Competitive Dialogue;

1. Introdução

A Administração Pública brasileira tem enfrentado desafios históricos para conciliar os princípios da legalidade e da eficiência, especialmente em um contexto de demandas crescentes por serviços públicos ágeis e inovadores. A burocracia tradicional, inspirada no modelo weberiano, frequentemente resulta em rigidez e morosidade, impedindo a adoção de soluções baseadas em tecnologias como Inteligência Artificial (IA) e Ciência de Dados.

A gestão pública frequentemente se depara com disfunções inerentes a esse modelo, manifestadas em excessiva rigidez, morosidade e resistência à mudança (Oliveira et al., 2023). Tais disfunções, que por vezes se tornam entraves à agilidade necessária à entrega de serviços públicos de qualidade, evidenciam a busca contínua por mecanismos que otimizem o desempenho estatal.

Nesse contexto de pressão por maior eficácia e transparência, a inovação emergiu como um vetor estratégico para a modernização do setor público. A Ciência de Dados e a Inteligência Artificial (IA), por exemplo, são reconhecidas como disciplinas fundamentais com potencial significativo para aprimorar a prestação de serviços, simplificar processos e auxiliar na tomada de decisões governamentais (Revista da CGU, 2023). Contudo, apesar do otimismo e da crescente relevância do tema, a adoção de soluções inovadoras, especialmente as baseadas em IA, ainda se mostra limitada na maioria das instituições públicas brasileiras, apontada como uma das raízes da morosidade burocrática e da consequente ineficiência estatal (Oliveira et al., 2023).

O problema de pesquisa central deste estudo é: Como os mecanismos introduzidos pela Lei Complementar nº 182/2021 e pela Lei nº 14.133/2021 articulam-se e diferenciam-se na promoção da inovação no setor público brasileiro, e quais são os desafios para sua implementação efetiva?

Os objetivos gerais incluem analisar a evolução das contratações públicas rumo à desburocratização e eficiência, comparar o Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) e o Diálogo Competitivo, e discutir implicações e desafios. Objetivos específicos abrangem a revisão de literatura sobre burocracia e governança pública, a análise comparativa dos instrumentos jurídicos, e a identificação de barreiras culturais e operacionais.

O artigo está estruturado da seguinte forma: a seção 2 apresenta o referencial teórico; a seção 3 descreve a metodologia; a seção 4 discute os resultados, incluindo análise comparativa, implicações e desafios; a seção 5 conclui com contribuições e sugestões para pesquisas futuras; e, por fim, as referências.

2. Referencial Teórico

Nesse contexto de pressão por maior eficácia e transparência, a inovação emergiu como um vetor estratégico para a modernização do setor público. A Ciência de Dados e a Inteligência Artificial (IA), por exemplo, são reconhecidas como disciplinas fundamentais com potencial significativo para aprimorar a prestação de serviços, simplificar processos e auxiliar na tomada

de decisões governamentais (Revista da CGU, 2023). Contudo, apesar do otimismo e da crescente relevância do tema, a adoção de soluções inovadoras, especialmente as baseadas em IA, ainda se mostra limitada na maioria das instituições públicas brasileiras, apontada como uma das raízes da morosidade burocrática e da consequente ineficiência estatal (Oliveira et al., 2023).

O Princípio da Eficiência, inserido na Constituição pela Emenda Constitucional nº 19/98, impõe ao administrador público o dever de buscar o resultado prático no menor tempo e com a maior qualidade possível, com vistas ao bem comum. Esta diretriz, no entanto, frequentemente entra em aparente conflito com a rigidez da legalidade. A literatura acadêmica propõe, como caminho para mitigar essa tensão, a aplicação de uma "legalidade temperada", em que a interpretação da norma se alinha à teleologia constitucional, permitindo uma flexibilização da rigidez legal em situações concretas que visem ao interesse público, desde que observados a probidade e a boa-fé dos agentes e sem violação de direitos fundamentais (Sousa e Santos, 2025). Esta abordagem justifica a busca por mecanismos que permitam ao Estado atuar com maior agilidade e resultados, sem comprometer a integridade dos processos.

A Governança Pública, por sua vez, emerge como um arcabouço de liderança, estratégia e controle que visa desburocratizar o Estado, assegurar a prestação de contas (*accountability*) e promover uma gestão eficiente e ágil, pautada pela transparência, integridade e responsabilidade (Sousa e Santos, 2025). É nesse contexto de modernização da gestão pública, buscando conciliar legalidade e eficiência através de novas abordagens de governança, que o legislador brasileiro tem introduzido inovações no arcabouço normativo das contratações públicas.

2.1. A Evolução das Contratações Públicas Rumo à Desburocratização e Eficiência

A licitação, compreendida como um procedimento administrativo vinculado e obrigatório para a Administração Pública, historicamente visa selecionar a proposta mais vantajosa e assegurar a igualdade de condições entre os licitantes (Ferreira, 2014). No Brasil, a Lei nº 8.666/93 consolidou as normas gerais de licitação por décadas, mas foi crescentemente criticada por sua excessiva burocracia, complexidade e morosidade, falhas na transparência e dificuldade de adaptação às inovações tecnológicas (Lira, 2023).

Em um movimento de busca por maior eficiência e celeridade, foi introduzida a modalidade de Pregão pela Lei nº 10.520/2002. Destinada à aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor, o Pregão representou uma "revolução" ao quebrar o paradigma da burocracia tradicional. Suas principais inovações incluem a disputa por lances em sessão pública e, notadamente, a inversão de fases, onde a classificação das propostas ocorre antes da habilitação do licitante vencedor (Ferreira, 2014). Ainda segundo o mesmo autor, essa alteração processual demonstrou a viabilidade de simplificar procedimentos, reduzir prazos e otimizar a utilização de recursos públicos, promovendo maior competitividade e celeridade nas contratações de itens padronizados. A ascensão do Pregão Eletrônico, em

particular, utilizando recursos da informática, intensificou a rapidez e a abrangência, consolidando a busca pela eficiência e moralidade administrativa.

Este avanço no procedimento licitatório para bens e serviços comuns estabeleceu um importante precedente para a flexibilização de regras em outras áreas. Se a Administração Pública demonstrou capacidade de inovar seus processos para otimizar a aquisição de produtos e serviços comuns, a lógica seria estendida para demandas mais complexas e incertas, como as soluções inovadoras. É nesse contexto que se inserem as modificações mais recentes na legislação de compras governamentais, que buscam, através de instrumentos como as margens de preferência e a inclusão do "desenvolvimento nacional sustentável" como finalidade da licitação (Lei 12.349/2010), utilizar o poder de compra do Estado de forma mais estratégica, pavimentando o caminho para os mecanismos de contratação de inovação presentes na Lei Complementar nº 182/2021 e na Lei nº 14.133/2021 (Silvestrow, 2015).

2.2. O Marco Legal das *Startups* (Lei Complementar nº 182/2021) e o Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI)

A Lei Complementar nº 182/2021, que institui o Marco Legal das *Startups* e do Empreendedorismo Inovador, representa um avanço normativo fundamental para a promoção da inovação no setor público brasileiro, ao criar um ambiente jurídico mais propício à participação de empresas inovadoras nos processos de contratação governamental. A legislação define *startup* com base em critérios objetivos, como limite de receita bruta, tempo de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e, crucialmente, a utilização de modelos de negócios inovadores ou o enquadramento no regime especial Inova Simples (LC 182/2021, Art. 4º). Essa definição direciona o fomento e a flexibilização para um grupo específico de entidades com potencial disruptivo.

Um dos principais instrumentos introduzidos pela LC nº 182/2021 é o Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI). Esta modalidade de contratação permite à Administração Pública contratar pessoas físicas ou jurídicas para o teste de soluções inovadoras, com ou sem risco tecnológico, por meio de um processo licitatório especial (LC 182/2021, Art. 13). Diferente dos modelos tradicionais que exigem especificações técnicas exaustivas, o CPSI adota o "paradigma da especificação do problema", onde a delimitação do escopo da licitação pode se restringir à indicação do problema a ser resolvido e dos resultados esperados, transferindo para os licitantes a tarefa de propor as soluções (LC 182/2021, Art. 13, § 1º). Essa abordagem fomenta a criatividade do mercado e a captação de soluções que podem não estar previamente mapeadas pela administração, alinhando-se à necessidade de flexibilidade para lidar com a incerteza inerente à inovação (Silva, 2019).

O CPSI se destaca por diversas características que visam a agilidade e a adaptabilidade:

- Vigência e Flexibilidade: O contrato possui vigência limitada a 12 meses, prorrogável por mais 12 meses, refletindo a natureza experimental do teste de soluções (LC 182/2021, Art. 14).

- Cláusulas Essenciais: A norma exige a inclusão de metas e metodologia de aferição para validação do êxito da solução, relatórios de andamento, matriz de riscos (incluindo o risco tecnológico), definição de titularidade de direitos de propriedade intelectual e participação nos resultados de exploração (LC 182/2021, Art. 14, § 1º). A matriz de riscos, em particular, é uma ferramenta essencial para internalizar as incertezas das inovações, alocando riscos e responsabilidades objetivamente e naturalizando o erro como parte do aprendizado (Silva, 2019).

- Julgamento e Negociação: Os critérios de julgamento das propostas consideram o potencial de resolução do problema, o grau de desenvolvimento e a viabilidade do modelo de negócio da solução, bem como a demonstração comparativa de custo e benefício, não se limitando ao menor preço (LC 182/2021, Art. 13, § 4º e § 5º). Após o julgamento, a administração pública pode negociar as condições econômicas mais vantajosas e os critérios de remuneração, podendo aceitar um preço superior à estimativa se justificado por inovações ou benefícios adicionais (LC 182/2021, Art. 13, § 9º e § 10).

- Flexibilidade na Habilitação e Pagamento: A lei permite a dispensa de parte da documentação de habilitação e da prestação de garantia, mediante justificativa expressa, e a análise de habilitação é posterior ao julgamento, agilizando o processo (LC 182/2021, Art. 13, § 7º e § 8º). Em projetos com risco tecnológico, os pagamentos são efetuados proporcionalmente aos trabalhos executados, mesmo que os resultados almejados não sejam totalmente atingidos, buscando mitigar o ônus financeiro do risco para a contratada (LC 182/2021, Art. 14, § 4º e § 5º). Há, ainda, a previsão de pagamento antecipado de parcela do preço, garantindo meios financeiros para a etapa inicial do projeto (LC 182/2021, Art. 14, § 7º).

- Contrato de Fornecimento Posterior: Em caso de sucesso do CPSI, a Administração Pública pode celebrar um contrato de fornecimento da solução ou sua integração à infraestrutura existente, sem nova licitação, com vigência e valor máximo específicos (LC 182/2021, Art. 15).

O CPSI, portanto, reflete uma abordagem que busca conciliar a necessária flexibilidade para a contratação de inovação com os princípios da administração pública, promovendo a experimentação controlada e o fomento ao ecossistema de startups. Sua estrutura é desenhada para acomodar a incerteza inerente aos projetos inovadores e incentivar a participação de empresas que, de outra forma, teriam dificuldade em se enquadrar nos ritos licitatórios tradicionais.

2.3. A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) e o Diálogo Competitivo

A Lei nº 14.133/2021, que sucedeu a Lei nº 8.666/93, representa uma reformulação abrangente do regime de licitações e contratos administrativos no Brasil. Seu objetivo primordial é aprimorar a eficiência, a transparência e a qualidade das contratações públicas, buscando maior celeridade e desburocratização (Silveira e Caracas, 2024). Essa nova legislação incorpora

princípios como planejamento, gestão de riscos e governança, e estabelece um ambiente normativo mais moderno para as aquisições estatais

Uma das inovações mais relevantes da Lei nº 14.133/2021 para a contratação de inovação é a introdução do Diálogo Competitivo (Art. 32). Esta modalidade de licitação foi concebida para situações em que a Administração Pública necessita de soluções complexas ou inovadoras, mas não possui clareza sobre qual é a melhor abordagem técnica ou mercadológica para atendê-las. Nesses casos, a Administração pode dialogar com licitantes previamente selecionados para desenvolver ou adaptar soluções, antes de solicitar a apresentação das propostas finais (Lira, 2023). As características do Diálogo Competitivo o tornam particularmente adequado para demandas inovadoras:

- Flexibilidade na Definição da Solução: Ao invés de especificar de antemão a solução desejada, a Administração indica o problema a ser resolvido e os resultados esperados. Este processo permite uma cocriação com o mercado, onde as propostas podem ser refinadas durante o diálogo, incorporando o conhecimento e a expertise dos licitantes. Essa abordagem é um avanço em relação ao paradigma de especificações exaustivas que caracterizava a Lei nº 8.666/93, tornando o processo mais eficiente para soluções dinâmicas e incertas.
- Interação e Refinamento: A fase de diálogo permite que a Administração compreenda melhor as opções disponíveis, os riscos envolvidos e as potencialidades de cada proposta, resultando em uma escolha mais informada e adequada às suas necessidades reais.
- Fomento à Inovação e Sustentabilidade: A NLLC explicitamente inclui a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como finalidade da licitação (Art. 3º, V), e o Diálogo Competitivo, ao permitir a exploração de diversas abordagens, pode incentivar a apresentação de soluções que incorporem critérios de sustentabilidade e inovem em suas propostas.
- Gestão de Riscos: A lei reforça a exigência de uma matriz de riscos, que se torna uma ferramenta essencial para internalizar as incertezas de contratações complexas e inovadoras, alocando responsabilidades de forma objetiva.

Além do Diálogo Competitivo, a Lei nº 14.133/2021 introduz outras medidas que contribuem para um ambiente de contratação mais alinhado à inovação. Ela amplia os critérios de habilitação, permitindo a consideração do desempenho passado do fornecedor e a avaliação de aspectos financeiros e técnicos, e fortalece as medidas anticorrupção, como a exigência de programas de *compliance* (Lira, 2023). Também há um incentivo à digitalização dos processos e à transparência, com a utilização de um portal eletrônico nacional para divulgação de informações, promovendo o controle social (Oliveira, 2025).

Em síntese, a Lei nº 14.133/2021, por meio do Diálogo Competitivo e de outras disposições, busca romper com a rigidez dos modelos licitatórios tradicionais, permitindo que a Administração Pública atue como um "cliente mais inteligente". Ao focar na solução de problemas e na promoção do desenvolvimento sustentável, a nova lei abre caminhos para a contratação de tecnologias e abordagens inovadoras, consolidando uma lógica que valoriza a eficiência e a capacidade de resposta do Estado às demandas contemporâneas.

2.4. Articulação e Diferenciação entre o CPSI e o Diálogo Competitivo na Promoção da Inovação no Setor Público

As Leis Complementar nº 182/2021 e nº 14.133/2021, ao introduzirem mecanismos específicos para a contratação de inovação, convergem no objetivo de modernizar a Administração Pública e fomentar o desenvolvimento tecnológico nacional. No entanto, o Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) e o Diálogo Competitivo se articulam e se diferenciam em sua natureza, escopo e momento de aplicação, configurando ferramentas complementares na estratégia de aquisição de inovação pelo Estado brasileiro.

2.4.1. Similaridades

Ambos os mecanismos compartilham uma premissa fundamental que os distingue dos ritos licitatórios tradicionais: o foco na solução de um problema ou na satisfação de uma necessidade pública, em vez da especificação exaustiva de um produto ou serviço pré-definido (LC 182/2021, Art. 13, § 1º; Lei 14.133/2021, Art. 32). Essa abordagem flexibiliza o processo, permitindo que o mercado proponha as soluções mais adequadas e inovadoras, inclusive aquelas não antecipadas pela Administração (Silva, 2019).

Outra similaridade reside na importância atribuída à gestão de riscos. Tanto o CPSI quanto o Diálogo Competitivo reconhecem a incerteza inerente à inovação e preveem a necessidade de uma matriz de riscos para alocação objetiva de responsabilidades (Lei Complementar nº 182/2021, Art. 14, § 1º, III; Lei nº 14.133/2021, Art. 32, IV, "e"). A flexibilização das exigências de habilitação e a possibilidade de negociação de condições contratuais também são características comuns, visando atrair proponentes capazes de entregar soluções disruptivas.

3. Metodologia

O presente estudo adota uma abordagem metodológica qualitativa, de natureza exploratório-descritiva, com base em pesquisa bibliográfica e análise documental. Este delineamento foi selecionado para investigar a complexidade das interações entre os recentes marcos legais brasileiros e a promoção da inovação no setor público, bem como para analisar as articulações e diferenciações entre os instrumentos jurídicos e operacionais em questão.

Para a coleta de dados, foram consultadas fontes primárias e secundárias. As fontes primárias incluíram os textos originais da Constituição Federal de 1988 (Art. 37, 218 e 219), da Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021 (Marco Legal das Startups, com foco nos artigos 12 a 15), e da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, com destaque para o Art. 32). Também foram analisadas legislações anteriores relevantes para a evolução histórica das licitações e do fomento à inovação, como a Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002 e a Lei nº

10.973/2004, entre outras. O acesso a esses documentos foi realizado por meio de plataformas oficiais governamentais.

As fontes secundárias compreendem uma revisão sistemática da literatura acadêmica em bases de dados como Scielo e Google Scholar, e periódicos especializados em Administração Pública, Direito Administrativo e Inovação. As palavras-chave utilizadas nas buscas, em diversas combinações e variações, incluíram "contratação pública inovação", "Lei 14.133/2021", "Marco Legal das Startups", "CPSI", "Diálogo Competitivo", "burocracia administração pública" e "poder de compra estatal inovação". Critérios de inclusão englobaram artigos revisados por pares, teses, dissertações e monografias que abordassem os temas centrais do estudo, com foco no contexto brasileiro e preferencialmente publicados a partir de 2010. Critérios de exclusão eliminaram trabalhos não acadêmicos, duplicados ou fora do escopo temporal/geográfico. Foram selecionadas aproximadamente 20 fontes principais após triagem inicial de 100 resultados.

A análise dos dados seguiu um processo iterativo, combinando a análise de conteúdo com uma abordagem legal comparada. Inicialmente, procedeu-se à pré-análise e organização do material coletado, utilizando fichamentos para sumarização das ideias principais e conceitos-chave. Em seguida, aplicou-se a análise de conteúdo às fontes secundárias, identificando e categorizando temas emergentes relacionados à burocracia, princípios administrativos, evolução das licitações, desafios de implementação e percepções sobre a inovação no setor público. As categorias emergiram de forma indutiva, a partir de leituras repetidas, com temas como "gestão de riscos" e "desburocratização" surgindo como centrais. O método central de análise foi a comparação sistemática das disposições da Lei Complementar nº 182/2021 (sobre o CPSI) e da Lei nº 14.133/2021 (sobre o Diálogo Competitivo) em dimensões como finalidade, escopo, fase de aplicação, tratamento do risco tecnológico, procedimentos licitatórios, remuneração, habilitação e público-alvo potencial. Por fim, os achados da análise de conteúdo e da análise legal comparada foram integrados para fundamentar a discussão e a resposta à questão de pesquisa, estabelecendo conexões entre os princípios constitucionais, o histórico do poder de compra do Estado, as características dos novos mecanismos e os desafios práticos de sua implementação.

A abordagem metodológica aqui descrita permitiu a construção de uma base sólida de conhecimento para a discussão proposta, fundamentando as análises e conclusões em evidências documentais e em um amplo panorama da literatura acadêmica e legal pertinente.

4. Resultados e Discussão

A análise das legislações pertinentes e da literatura especializada revela que a Administração Pública brasileira, ao longo de sua trajetória, tem buscado equilibrar os princípios basilares da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência com a necessidade de modernização e adaptação às demandas sociais e tecnológicas. A Lei Complementar nº 182/2021 (Marco Legal das Startups) e a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de

Licitações e Contratos Administrativos) representam marcos significativos nessa evolução, introduzindo mecanismos projetados para promover a inovação na contratação pública.

4.1. Análise Comparativa do Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) e do Diálogo Competitivo

O Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), previsto na LC nº 182/2021, e o Diálogo Competitivo, introduzido pela Lei nº 14.133/2021, emergem como instrumentos distintos, porém complementares, na estratégia de contratação de inovação pelo setor público. Ambos compartilham uma premissa fundamental que os diferencia dos ritos licitatórios tradicionais: a especificação do problema a ser resolvido ou da necessidade a ser atendida, em detrimento da descrição exaustiva da solução. Essa abordagem flexibiliza o processo, transferindo ao mercado a tarefa de propor as abordagens mais eficazes e inovadoras (Lei Complementar nº 182/2021, Art. 13, § 1º; Lei nº 14.133/2021, Art. 32).

As similaridades entre o CPSI e o Diálogo Competitivo residem, primariamente, na busca por soluções complexas ou não padronizadas. Ambos os instrumentos enfatizam a gestão de riscos, reconhecendo a incerteza inerente à inovação e prevendo a necessidade de uma matriz de riscos para alocação objetiva de responsabilidades (Lei Complementar nº 182/2021, Art. 14, § 1º, III; Lei nº 14.133/2021, Art. 32, IV, "e"). A flexibilização das exigências de habilitação e a possibilidade de negociação de condições contratuais também são características comuns, visando atrair proponentes capazes de entregar soluções disruptivas.

No entanto, as diferenciações entre os dois instrumentos são cruciais para sua aplicação estratégica. A Tabela 1 resume as principais diferenças:

Tabela 01 - Comparativo

DIMENSÃO	CPSI (LC 182/2021)	DIÁLOGO COMPETITIVO (Lei 14133/21)
Natureza e Finalidade	Focado em teste e validação experimental de soluções inovadoras, com ênfase em prototipagem. Vigência limitada a 12 meses (prorrogável)	Modalidade licitatória completa para contratação final de bens, serviços ou obras complexas, com diálogo para definir abordagem técnica
Fase de Aplicação	Fase inicial/exploratória, para inovações em estágios iniciais de maturidade tecnológica	Fase mais madura, para soluções a serem desenvolvidas ou adaptadas após definição do problema.
Nível de Interação	Interação centrada na avaliação de protótipos e testes.	Fase intensiva de diálogo co-criativo para refinar especificações e

		explorar opções.
Tratamento do Risco e Remuneração	Pagamentos proporcionais aos trabalhos, mesmo sem resultados plenos; aborda risco tecnológico explicitamente.	Gestão de riscos via matriz, mas remuneração segue contrato tradicional pós-diálogo.
Público-Alvo	Startups e empresas inovadoras, com flexibilidades para risco tecnológico.	Amplo espectro de fornecedores, incluindo grandes empresas para soluções escaláveis.

Fonte: elaborado pelos autores

Essa comparação, alinhada à literatura (Silva, 2019; Lira, 2023), destacam a complementaridade: o CPSI pode iniciar com validação de protótipos, enquanto o Diálogo Competitivo viabiliza a escala posterior. Essa articulação dialoga com estudos internacionais sobre *procurement* (Edler & Georghiou, 2007), que enfatizam fases sequenciais para mitigar riscos, adaptando ao caso brasileiro onde a burocracia histórica amplifica desafios. Teoricamente, contribui para a teoria da governança pública ao mostrar como instrumentos legais podem temperar a legalidade rígida (Lira, 2023). Praticamente, implica em políticas de capacitação para gestores distinguirem aplicações, evitando subutilização.

4.2. Implicações dos Novos Instrumentos para a Contratação de Inovação

A introdução do CPSI e do Diálogo Competitivo representa uma mudança paradigmática no modo como o Estado brasileiro pode atuar como fomentador de inovação, transpondo um modelo excessivamente prescritivo para um mais orientado a resultados. As implicações são multifacetadas e conectam-se à literatura sobre inovação pública (Macedo e Oliveira, 2025):

- Fomento à Inovação e Desenvolvimento: Ao permitir a contratação de soluções não totalmente definidas a priori, o Estado sinaliza sua abertura para a experimentação e para a incorporação de tecnologias disruptivas, estimulando o ecossistema de inovação. Isso alinha o poder de compra estatal não apenas à aquisição, mas também ao desenvolvimento tecnológico e econômico, com potencial para impactar positivamente a competitividade nacional, como discutido em estudos sobre poder de compra estatal (Rauen, 2022).

- Maior Eficiência e Economicidade: Ao se concentrar no problema, a Administração tem a possibilidade de obter soluções mais eficientes e adequadas, que podem não ter sido concebidas internamente ou que não se encaixariam em modelos licitatórios anteriores. A flexibilidade na negociação e nos critérios de julgamento permite considerar o custo-benefício e o ciclo de vida do objeto, superando a lógica exclusiva do menor preço que, em muitos casos, fomentava a "maldição do vencedor" e contratos inexecutáveis (Signor et al., 2022).

- Redução da Burocracia na Aquisição de Inovação: Embora a burocracia seja inerente ao setor público, esses novos instrumentos buscam mitigar as "disfunções" ao oferecer rotas mais ágeis para a inovação. A flexibilização da habilitação e dos pagamentos (no CPSI) e a fase de diálogo (no Diálogo Competitivo) visam romper com a rigidez que historicamente dificultava a contratação de *startups* e empresas com modelos de negócios inovadores, ecoando críticas à Lei 8.666/93
- Promoção do Desenvolvimento Sustentável: A Lei nº 14.133/2021 incorpora explicitamente o desenvolvimento nacional sustentável como finalidade da licitação (Art. 5º). O Diálogo Competitivo, em particular, pode incentivar a apresentação de soluções que incorporem critérios socioambientais inovadores, alinhando as compras públicas a uma agenda mais ampla de sustentabilidade.
- Estímulo à Gestão de Riscos: A exigência de matrizes de risco em ambos os instrumentos formaliza e institucionaliza a gestão da incerteza, algo crucial para projetos inovadores. Isso fomenta uma cultura de planejamento e mitigação que é essencial para o sucesso de contratações complexas, como destacado em governança de IA (Rauen, 2022).

Essas implicações apontam para um cenário de maior dinamismo e capacidade de resposta do Estado, dialogando com literatura internacional (Edler e Georghiou, 2007) que enfatiza procurement como ferramenta de inovação, mas adaptado ao contexto brasileiro de transição burocrática.

4.3. Desafios Persistentes na Implementação da Inovação no Setor Público

Apesar dos avanços normativos, a implementação efetiva da contratação de inovação no setor público enfrenta desafios substanciais, muitos dos quais já estavam presentes antes da nova legislação e persistem em diferentes graus. Em que pese a existência de normativas e mesmo entendimento empírico a partir das teorias de administração, alguns pontos ainda permanecem sem sua efetivação como:

- Capacitação e Cultura Organizacional: A falta de capacitação de servidores para lidar com as novas regras, modalidades e com a própria natureza da inovação emerge como um obstáculo central. A resistência à mudança e a cultura do "controle excessivo" sobre o "resultado", bem como a busca pelo "erro zero", inibem a experimentação e a tomada de decisões mais arrojadas, mesmo com a previsão legal (Silveira e Caracas, 2024). Há uma lacuna no conhecimento sobre como especificar problemas e gerir contratos inovadores, que demandam uma expertise distinta daquela necessária para aquisições padronizadas.
- Burocracia e Morosidade Processual: Embora as novas leis visem desburocratizar, a rigidez inerente aos processos administrativos e a morosidade na adaptação de normas infralegais ainda podem comprometer a agilidade exigida pela inovação. A elaboração inadequada de documentos como Estudos Técnicos Preliminares (ETP) e Termos de Referência (TR), e falhas na pesquisa de preços, persistem, gerando retrabalhos e atrasos.
- Infraestrutura Tecnológica e Governança da IA: A incorporação de tecnologias avançadas, como a Inteligência Artificial, nas contratações públicas apresenta um vasto potencial, mas também desafios éticos (vieses algorítmicos, privacidade) e de compliance (opacidade algorítmica, atribuição

de responsabilidade) que o ordenamento jurídico ainda não disciplina claramente. A infraestrutura tecnológica obsoleta em muitos órgãos também limita a implementação plena de plataformas e sistemas que poderiam agilizar o processo.

- Participação e Adesão do Mercado Fornecedor: Apesar das tentativas de atrair MPEs e *startups*, a burocracia percebida, a dificuldade de acesso à informação e a complexidade do processo licitatório ainda desestimulam a participação das empresas mais inovadoras. A legislação por si só não garante que o setor público se torne um "cliente inteligente" capaz de mobilizar as firmas mais competitivas e alinhadas aos objetivos de desenvolvimento tecnológico.

- Segurança Jurídica e Atuação dos Órgãos de Controle: A coexistência temporária entre a antiga e a nova lei de licitações gerou insegurança jurídica e sobrecarga. A atuação dos órgãos de controle, embora fundamental, pode ser percebida pelos gestores como um fator de inibição à inovação, caso não se adapte a uma lógica de gestão de riscos e resultados. A difícil delimitação do papel do controle interno e a falta de uma definição unificada de suas atribuições podem gerar sobreposição de funções e incertezas para os gestores (Pereira, 2024).

Em síntese, o CPSI e o Diálogo Competitivo são instrumentos promotores de inovação, capazes de transformar a relação do Estado com o mercado e o fomento tecnológico. Contudo, a efetividade de sua implementação dependerá de um esforço conjunto para superar as barreiras culturais, de capacitação, burocráticas e de infraestrutura que ainda permeiam a Administração Pública brasileira, além de uma contínua adaptação da atuação dos órgãos de controle. Essa discussão preenche lacunas na literatura ao conectar achados normativos com implicações práticas, diferentemente de estudos focados apenas em descrições legais (Lira, 2023).

5. Conclusão

O presente estudo investigou a dinâmica e os desafios da contratação de inovação no setor público brasileiro, com foco nos mecanismos introduzidos pela Lei Complementar nº 182/2021 (Marco Legal das Startups) e pela Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos). A análise demonstra um movimento legislativo em direção à superação de um modelo licitatório tradicionalmente prescritivo, visando fomentar um ambiente mais propício à incorporação de soluções inovadoras. Essa contribuição original preenche lacunas na literatura ao oferecer uma análise comparativa detalhada entre CPSI e Diálogo Competitivo, destacando sua complementaridade em diferentes estágios de inovação.

Verificou-se que o Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) e o Diálogo Competitivo configuram-se como instrumentos distintos, porém complementares. Enquanto o CPSI se destina à experimentação e validação de soluções em estágios iniciais de maturidade tecnológica, gerenciando o risco inerente à inovação por meio de mecanismos específicos de remuneração e validação, o Diálogo Competitivo atua como uma modalidade licitatória para a contratação final de soluções complexas, permitindo um diálogo estruturado com o mercado para refinar as especificações e

abordagens. A articulação entre eles permite ao Estado abordar a inovação em diferentes estágios de maturidade e complexidade, promovendo maior eficiência, economicidade e fomento ao desenvolvimento tecnológico, ao mesmo tempo em que buscam reduzir a burocracia e estimular a gestão de riscos.

No entanto, a plena concretização desses benefícios depende da superação de desafios como a capacitação de servidores, a adaptação da cultura organizacional, a modernização da infraestrutura tecnológica e a atuação dos órgãos de controle de forma mais orientada a resultados e menos punitiva. Limitações do estudo incluem o foco qualitativo e ausência de dados empíricos sobre implementações reais, o que sugere agendas futuras: pesquisas quantitativas sobre adoção desses instrumentos em órgãos públicos, estudos de caso comparativos internacionais e análises longitudinais de impactos na inovação nacional.

Em suma, a legislação brasileira avançou significativamente na criação de um arcabouço jurídico mais favorável à inovação na Administração Pública, contribuindo teoricamente para debates sobre governança e praticamente para políticas de desburocratização. Contudo, a transformação efetiva requer um esforço contínuo de adaptação e colaboração entre todos os atores envolvidos, para que o poder de compra estatal se torne um verdadeiro motor de inovação e desenvolvimento no país em especial no contexto público municipal

Referências

EDLER, J.; GEORGHIOU, L. Public procurement and innovation: resurrecting the demand side. **Research policy**, n. 36, p. 949-963, 2007.

FERREIRA, A. **Licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Atlas, 2014.

LIRA, M. **A nova lei de licitações e o diálogo competitivo**. Senado Federal, 2023.

MACEDO, R., OLIVEIRA, F. Cultura organizacional e inovação no setor público. **Cadernos EBAPE**. 2025

OLIVEIRA, V.P.; BERTONCINI, A.; SERAFIM, M. Como a Burocracia está sendo discutida no contexto da inteligência artificial? Considerações a partir de uma revisão sistemática. **Semead**. 2023.

OLIVEIRA, R.C. **Licitações e Contratos Administrativos - Teoria e Prática**. 14. ed. São Paulo: Forense, 2025

PEREIRA, L. Controle e inovação na administração pública. **Revista de Contas**, 2024.

RAUEN, A.T: Compras públicas para inovação no Brasil: novas possibilidades legais, Brasília: **IPEA**, 2022.

Revista da CGU. **Inteligência artificial e combate à corrupção**. CGU.2023.
SIGNOR, R., et al. A maldição do vencedor em licitações públicas. **Revista de Economia**, 2022.

SILVA, P. Contratação de soluções inovadoras pela administração pública: desafios e caminhos. **Revista de Contratos Públicos**, Belo Horizonte, v.8, n.15, mar./ago. 2019

SILVEIRA, E. D.; CARACAS, S. K. C. A Lei de Licitações nº 14.133/21 e os desafios dos municípios de pequeno porte - **Revista do Curso de Direito - Unimontes** Montes Claros, v. 1, n. 1, jan.-jun./2024

SILVESTROW, S.P. **Licitação e o uso do poder de compra do Estado como instrumento de incentivo a inovação**. Brasília:, 2015.

SOUSA, S.G.; SANTOS, N.V.C. Profissão? Servidor Público – Uma análise da burocracia representativa na administração pública brasileira In: **Anais do Encontro Brasileiro de Administração Pública**. Unama, 2025