CPSI, experimentação administrativa e "apagão das canetas": desafios e perspectivas para a inovação nas contratações governamentais

CPSI, administrative experimentation and decision-making paralysis: challenges and perspectives for innovation in government procurement

Roberta Cruz da Silva[1]
Doutora em Direito, Universidade Católica de Pernambuco (Recife, PE, Brasil)

Lívia Dias Barros[2]
Doutora em Direito, Universidade Católica de Pernambuco (Recife, PE, Brasil)

RESUMO: Contextualização: A crescente complexidade dos problemas enfrentados pela Administração Pública contemporânea tem impulsionado a busca por instrumentos capazes de fomentar inovação, eficiência e transformação digital na esfera governamental. Nesse contexto, o Contrato Público de Solução Inovadora (CPSI), disciplinado pela Lei Complementar n.º 182/2021, apresenta-se como mecanismo voltado à experimentação administrativa e ao desenvolvimento de soluções inovadoras para demandas estatais complexas. **Problema**: O presente artigo tem como problema de pesquisa o seguinte questionamento: Quais os principais obstáculos enfrentados pelos gestores públicos para a adoção do CPSI no cenário administrativo brasileiro? **Objetivos**: Analisar se, embora o instrumento possua elevado potencial transformador, sua utilização ainda ocorre de forma reduzida em razão da insegurança jurídica, da cultura administrativa avessa ao risco, da deficiência de capacitação técnica e do receio de responsabilização pelos órgãos de controle, fenômeno frequentemente associado ao chamado "apagão das canetas". **Metodologia**: Utilizou-se o método hipotético-dedutivo, mediante pesquisa bibliográfica, documental e análise de estudos de caso, especialmente experiências desenvolvidas pela Prefeitura da Cidade do Recife e pelo Tribunal de Contas da União. **Resultados**: o CPSI representa importante mecanismo de inovação orientada por resultados e fortalecimento do experimentalismo administrativo, mas sua consolidação depende da construção de um ambiente institucional que combine controle, segurança jurídica e tolerância responsável ao erro inerente aos processos inovadores. **Conclusão**: o êxito do CPSI exige transformação cultural da Administração Pública e dos próprios órgãos de controle, sob pena de perpetuação de modelos burocráticos incompatíveis com os desafios contemporâneos da governança pública digital.

PALAVRAS-CHAVE: Governo Digital. Contrato Público de Solução Inovadora. Experimentalismo administrativo. Apagão das canetas. Governança.

---

[1] Doutora em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Mestre e bacharela em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professora fundadora e docente permanente Programa de Pós-Graduação em Direito e Inovação (PPGDI), no Mestrado Profissional da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP/PPGDI). Também leciona na Graduação e Pós-Graduação Lato sensu. Pesquisadora do Grupo Direito e Inovação (UNICAP/CNPq). Professora do curso de Direito da Faculdade de Direito do Recife (FDR/UFPE). Advogada. Lattes: http://lattes.cnpq.br/8395542793213676. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-6629-7121.

[2] Doutora e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Especialista em Direito Administrativo pela UFPE e em Direito Público pela Escola Superior da Magistratura de Pernambuco (ESMAPE). Professora fundadora, docente permanente e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito e Inovação (PPGDI), no Mestrado Profissional da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Também leciona nos cursos de Graduação em Direito e Pós-Graduação Lato sensu. É líder do grupo de pesquisa Direito e Inovação (UNICAP/CNPq). Gerente Geral Jurídica da Secretaria de Administração da Prefeitura da Cidade do Recife. Mediadora e conciliadora judicial, com formação pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) e habilitação validada pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE). Advogada. Lattes: http://lattes.cnpq.br/9566394765069834. Orcid: https://orcid.org/0000-0001-8965-2301

***ABSTRACT**: **Contextualization**: The increasing complexity of the challenges faced by contemporary Public Administration has required the incorporation of new instruments capable of fostering innovation, administrative efficiency, and institutional transformation. In this context, the Public Contract for Innovative Solutions (CPSI), established by Brazilian Complementary Law No. 182/2021, emerges as a mechanism designed to promote administrative experimentation and the development of innovative solutions for complex public demands. **Research Problem:** What are the main obstacles to the implementation of CPSIs within the context of public innovation in Brazil? **Objectives**: This study aims to analyze the legal, institutional, and cultural barriers that hinder the effective use of CPSIs in Brazil, particularly those related to legal uncertainty, administrative risk aversion, and the structure of public oversight. **Methodology**: The research adopts a hypothetical-deductive approach, combining bibliographical, documentary, and analytical research on legislation, institutional practices, and experiences developed by the City of Recife and by the Brazilian Federal Court of Accounts. **Results**: The findings indicate that, although CPSIs possess significant transformative potential for innovation-oriented public procurement and administrative modernization, their implementation remains limited due to legal uncertainty, insufficient technical and legal training among public managers, and the excessive fear of liability imposed by oversight bodies, which produces a chilling effect on public decision-making and discourages innovative administrative practices. **Conclusion**: The study concludes that CPSIs represent an important mechanism for strengthening administrative experimentalism and innovation in the public sector. However, their effective consolidation depends on the establishment of an institutional environment capable of balancing oversight, legal certainty, and reasonable risk tolerance in innovative administrative processes, thereby overcoming bureaucratic models incompatible with the contemporary demands of digital governance.*

***KEYWORDS**: Digital Governance. Public Contract for Innovative Solutions. Administrative Experimentalism. Chilling Effect on Public Decision-Making. Public Innovation.*

Introdução

A Administração Pública contemporânea encontra-se submetida a um cenário de crescente complexidade institucional, tecnológica e social, marcado pela necessidade de formulação de respostas céleres, eficientes e inovadoras para problemas públicos cada vez mais sofisticados. A transformação digital, a ampliação das demandas sociais, a pressão por sustentabilidade, a limitação orçamentária e a exigência de melhoria contínua dos serviços públicos impõem ao Estado a superação de modelos administrativos excessivamente burocráticos e pouco adaptáveis aos novos imperativos administrativos.

Nesse contexto, ganha destaque o Contrato Público de Solução Inovadora (CPSI), instrumento previsto na Lei Complementar n.º 182/2021 (Brasil, 2021), concebido para permitir que a Administração Pública desenvolva, teste e implemente soluções inovadoras voltadas à resolução de problemas complexos. Trata-se de mecanismo que rompe, em certa medida, com a lógica tradicional das contratações públicas, fundada na aquisição de produtos e serviços previamente consolidados no mercado, passando a admitir a experimentação administrativa como etapa legítima do processo de inovação estatal.

O CPSI insere-se em um ambiente de transformação do próprio papel do Estado, que deixa de atuar apenas como agente regulador ou contratante tradicional para assumir posição estratégica de indutor da inovação, direcionando seu poder de compra ao desenvolvimento tecnológico, à modernização administrativa e à criação de valor público. Sob essa perspectiva, o procedimento licitatório ultrapassa a finalidade clássica de seleção da proposta mais vantajosa e passa a desempenhar função relevante na promoção do

desenvolvimento nacional sustentável, da inovação e da transformação digital da Administração Pública.

Apesar de seu potencial transformador, a adoção do CPSI ainda ocorre de forma reduzida no cenário brasileiro. O instrumento enfrenta obstáculos que ultrapassam dificuldades meramente operacionais ou normativas, revelando entraves estruturais relacionados à cultura organizacional pátria, historicamente marcada pela baixa tolerância ao risco, pela centralidade do controle formal e pelo receio de responsabilização dos agentes públicos.

É justamente nesse ambiente que ganha relevância o debate acerca do chamado "apagão das canetas" (Sundfeld, 2022; Santos, 2021) expressão utilizada para designar a paralisação decisória provocada pelo temor de sanções futuras impostas pelos órgãos de controle. O fenômeno dialoga diretamente com o denominado "Direito Administrativo do Medo", associado à construção de uma cultura administrativa defensiva, em que gestores públicos, assessorias jurídicas e agentes responsáveis pelas contratações evitam soluções inovadoras diante da percepção de insegurança jurídica e dos riscos de responsabilização pessoal.

A inovação administrativa, contudo, pressupõe espaços institucionais de experimentação controlada, aprendizagem organizacional e possibilidade de adaptação progressiva das soluções adotadas. Não se trata de afastar os mecanismos de controle, mas de reconhecer que processos inovadores envolvem incertezas inerentes à própria dinâmica de desenvolvimento tecnológico e à busca de soluções inéditas para problemas públicos complexos. Nesse sentido, o experimentalismo administrativo emerge como importante paradigma para compreender instrumentos como o CPSI, especialmente em ambientes de transformação digital e governança pública orientada por resultados.

Diante desse cenário, tem-se o seguinte problema de pesquisa: quais são os principais desafios enfrentados pelos gestores públicos para a utilização do Contrato Público de Solução Inovadora no Brasil?

Utilizando o método hipotético-dedutivo (Popper, 2006), parte-se da hipótese de que, embora o CPSI possua significativo potencial para revolucionar as compras públicas e fomentar a inovação estatal, sua implementação permanece limitada em razão de fatores como insegurança jurídica, deficiência de capacitação técnica, desconhecimento operacional do instrumento, cultura administrativa avessa ao risco e temor de responsabilização perante os órgãos de controle.

A pesquisa possui natureza aplicada, para que se tenha uma visão real e útil (Adeodato, 1999), propósito descritivo-explicativo e utiliza estratégias metodológicas combinadas, abrangendo pesquisa bibliográfica, documental e estudo de casos concretos (Booth; Colomb; Williams, 2019).

Foram analisadas normas jurídicas, estudos técnicos, artigos científicos, livros nacionais e estrangeiros, dados institucionais e experiências práticas de utilização do CPSI, com destaque para iniciativas desenvolvidas pela Prefeitura da Cidade do Recife e pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Inicialmente, o estudo aborda o conceito de inovação na Administração Pública, considerando as especificidades e assimetrias que caracterizam as diversas esferas administrativas brasileiras. Em seguida, examina-se o papel das *govTechs*, do Governo

Digital e das *startups* na transformação das contratações públicas e na implementação de soluções tecnológicas voltadas ao interesse coletivo.

Posteriormente, o artigo analisa o marco legal das *startups* e o CPSI, destacando suas características, potencialidades, mecanismos de funcionamento e principais desafios. São examinadas, ainda, as dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos para adoção do instrumento, a partir de pesquisas empíricas desenvolvidas sobre o tema, especialmente os estudos de Izichy (2024) e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2025).

Por fim, apresentam-se experiências concretas que podem atuar como potenciais indutoras da utilização do CPSI no Brasil, com destaque para iniciativas implementadas pela Prefeitura da Cidade do Recife e pelo TCU, com o intuito identificar os fatores que fomentam a construção de ambientes institucionais favoráveis à inovação.

1 Inovação Pública e Assimetrias Administrativas: desafios estruturais da modernização estatal

Movimentos de reforma e modernização da Administração Pública têm sido pensados e implementados no país, há algumas décadas. O setor público, mesmo diante das tentativas de busca pela eficiência, passa por crises de legitimidade e de resultados insuficientes, o que deve estimular a procura por caminhos que promovam mais interação com a sociedade, para que seja efetivado o conceito de novo serviço público, que enfatiza valores democráticos, participação cidadã e a governança colaborativa, em contraste com uma lógica puramente de mercado, ou uma abordagem meramente burocrática (Denhardt; Denhardt, 2015).

Diante da necessidade de desenvolver soluções que atendam à população de forma efetiva, um dos ambientes mais promissores à inovação é o campo das licitações e contratos.

Nesse cenário, há expressões cada vez mais usuais no contexto estatal, mas que ainda não foram compreendidas por considerável parcela dos destinatários do serviço público e por muitos agentes públicos pelo país afora: um grande equívoco de quem se propõe a estudar e a trabalhar com a gestão pública é tratar a Administração ignorando suas assimetrias. É preciso investir em letramento, divulgação de informações, capacitação, considerando a realidade financeira e o perfil dos recursos humanos de cada esfera administrativa.

Seguindo essa linha, na próxima seção, serão apresentados o alcance da expressão "inovação na Administração Pública" e os objetivos que norteiam a busca de práticas inovadoras.

Ressalte-se que a adoção de práticas inovadoras no setor público também demanda o reconhecimento de que a Administração Pública contemporânea não pode permanecer limitada a modelos rígidos de atuação, concebidos para uma realidade social menos dinâmica e menos complexa. Nesse contexto, ganha relevo a noção de experimentalismo administrativo, compreendido como a possibilidade de o Estado desenvolver soluções em ambiente controlado, com monitoramento contínuo, aprendizagem institucional e correções progressivas ao longo da execução das políticas

públicas. Trata-se de lógica incompatível com a pretensão de infalibilidade historicamente associada à atuação administrativa tradicional.

A Administração Pública contemporânea passa a operar em cenários de incerteza, nos quais a inovação exige espaços institucionais de experimentação regulada, sob pena de inviabilização de soluções potencialmente relevantes para o interesse público.

2 Inovação na Administração Pública e construção de valor público

A inovação na Administração Pública pode ser conceituada como um processo de geração e implementação de novas ideias, com o objetivo de criar valor para a sociedade, o chamado valor público, traduzido como a promoção de desenvolvimento sustentável, a melhoria da qualidade de vida, a redução das desigualdades, a solução de problemas sociais, criação de empregos, dinamismo na economia, dentre outras práticas (Dornelas (2008; Mazzucato, 2015).

Os processos de inovação no setor público são fundamentais, constituindo uma estratégia em busca do desenvolvimento socioeconômico e de modernização, diante de uma realidade desafiadora, com mudanças econômicas, políticas e sociais, somadas às expectativas crescentes dos cidadãos, problemas hipercomplexos e orçamentos reduzidos, (Cunha, 2017).

Inovar é introduzir novos elementos na atividade administrativa, seja um novo conhecimento, uma nova forma de organização, uma nova habilidade de gestão ou de condução de um processo, como a fiscalização de uma obra, por exemplo. Pode ser uma inovação de pequena monta, mas que possibilite bons resultados (Osborne; Brown, 2005).

No setor público, inovação engloba ideias que são eficazes para criar valor público, sendo necessário que essas ideias sejam, ao menos em parte, novas (e não apenas melhorias, incrementos); estejam implementadas; e sejam úteis, destacando a necessidade de que se verifiquem seus impactos para que se constate se houve a entrega do valor público delas esperado (Mulgan, 2007). Tal necessidade é extremamente salutar na esfera pública brasileira, onde é usual adotar práticas e não avaliar, de forma realista, a sua efetividade, o que impede ajustes e avanços.

Estudiosos do tema, como Karo e Kattel (2016) elencam 6 (seis) possíveis caminhos para que o Poder Público desenvolva e adote práticas inovadoras:

1. Investimento em ciência, tecnologia e inovação: é uma das formas mais recorrentes de atuação estatal no Brasil, sobretudo por meio de órgãos e entidades que fomentam pesquisas, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP); além de dezenas de instituições presentes nos estados e municípios da federação, que constituem parcerias com universidades, concedendo bolsas de pesquisa, dentre outras práticas;
2. Inovação por meio de compras públicas: no Brasil, segundo o Portal de Compras do Governo Federal (2026), apenas nos primeiros meses de 2026, foram homologados R$ 109 bilhões de reais em aquisições governamentais, o que

demonstra a força do setor como possível propulsor da inovação (Comprasgov, 2026).

Também é necessário relacionar o poder de compra estatal à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), em que a Organização das Nações Unidas (ONU, 2024) estabeleceu 16 objetivos para os países signatários, como o Brasil, e vários deles têm relação com este estudo, em especial: Objetivo 8. Trabalho decente e crescimento econômico; Objetivo 9. Indústria, inovação e infraestrutura; Objetivo 10. Redução das desigualdades; Objetivo 11. Cidades e comunidades sustentáveis; Objetivo 12. Consumo e produção responsáveis; Objetivo 16. Paz, justiça e instituições eficazes; Objetivo 17. Parcerias e meios de implementação.

Direcionar o poder de compra governamental para o cumprimento dos ODS's é um compromisso que pode ser atendido por meio de vários instrumentos, dentre eles, o CPSI. Para tratar do tema, é necessário diferenciar compras públicas de inovação e compras consideradas tradicionais.

Nas compras públicas tradicionais, são adquiridos os chamados produtos de prateleira, objetos, serviços ou sistemas que já estão disponíveis no mercado ou que carecem apenas de adaptações pontuais para serem utilizados, conforme o Tribunal de Contas da União (TCU, 2022).

Em contrapartida, uando o produto, serviço ou sistema a ser adquirido ainda não está disponível no mercado, para que se alcance a solução desejada é necessário desenvolvê-la de maneira a obter um produto inovador, ou por intermédio de um processo inovador, o que demanda, por vezes, a realização de pesquisas prévias com o objetivo de avaliar a possibilidade de desenvolvimento de tal solução (TCU, 2022);

3. Inovação institucional no cenário econômico: soluções inovadoras que impactem o âmbito econômico, como a criação de agências reguladoras;
4. Inovação institucional de caráter político: objetivam inovar no cenário político, geralmente, incentivando a participação popular no processo decisório. O orçamento participativo é um exemplo dessa prática;
5. Inovação na prestação de serviços públicos: alteram, substancialmente, a forma como um serviço é prestado, o que tem sido vislumbrado na simplificação de alguns serviços, com a adoção de tecnologia, com o intuito de melhor atender aos usuários;
6. Inovação no âmbito organizacional: criando organizações ou modificando os processos decisórios ou de gestão, em regra, após um processo de aprendizagem e experimentação, que costuma ser contínuo quando se trabalha com inovação.

O processo de inovação no setor público deve observar 2 (duas) lógicas (Bekkers, Edelenbos, Steijn, 2011; Cunha, 2017):

1. Lógica da consequência: a inovação é avaliada sob a perspectiva das consequências que pode gerar e das preferências e expectativas que as precede. A eficiência e a efetividade são pontos fundamentais;

2. Lógica da adequação ou da apropriação: inovações são avaliadas de acordo com suas adequações a um contexto político e social específico. É preciso identificar a quem se destina a inovação, que esfera pública está tentando implementá-la, qual o perfil dos indivíduos que serão por ela alcançados.

Observar as 2 (duas) lógicas significa retomar as reflexões iniciais: não se pode ignorar as especificidades, as assimetrias que envolvem a Administração Pública brasileira. É preciso considerar as necessidades, as preferências e expectativas em relação à inovação e adequá-las à realidade, ao orçamento, à utilidade para o ente administrativo.

Apresentados os conceitos fundamentais relativos à inovação na gestão pública, o estudo tratará, na próxima seção, de licitações, contratos administrativos e a crescente relevância das *govtechs* no cenário brasileiro.

3 Transformação digital e novos modelos colaborativos de governança

Em se tratando de inovação estatal, o processo de transição digital tem sido acelerado, exigindo que os governos aprimorem seus sistemas, centralizem suas atividades nos usuários, desenhem políticas públicas que utilizem a tecnologia existente, fomentem o desenvolvimento de novas ferramentas, e promovam a colaboração entre os diversos atores envolvidos: sociedade, governo, iniciativa privada, academia e demais parceiros. Sem esquecer da complicadíssima, mas fundamental, integração entre as esferas federal, estadual, distrital e municipal.

No âmbito federal, tem sido realizado um trabalho considerável no tocante à adoção de tecnologia, com o desenvolvimento de práticas que viabilizam a transformação digital no governo, com o intuito de oferecer serviços de qualidade, com menos desperdício de tempo e de recursos financeiros. Há um incremento na automação de serviços e no monitoramento de sua prestação, tornando a gestão mais transparente por meio do chamado "Governo Digital", que objetiva a simplificação na relação do Estado com os cidadãos (2024).

Para que essa transformação seja viabilizada, ao longo dos anos, tem sido produzido um arcabouço normativo que disciplina esse processo.

A Lei da Inovação Tecnológica (Lei n.°10.973/2004 alterada pela Lei n.° 13.243/2016) é muito relevante nesse contexto, ao estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, promovendo atividades científicas e tecnológicas como estratégias para o desenvolvimento econômico e social, com consequente redução das desigualdades regionais; a cooperação e interação entre os entes públicos e privados; e direcionando o poder de compra do Estado para fomento à inovação (Brasil, 2004).

Outro marco em relação ao tema é a Lei do Governo Digital (Lei n.° 14.129/2021), que prevê os instrumentos para a implementação do Governo Digital e aumento da eficiência pública, por meio das seguintes diretrizes: desburocratização, modernização, fortalecimento e simplificação da relação do Poder Público com a sociedade, mediante

serviços digitais acessíveis; disponibilização em plataforma única do acesso às informações e aos serviços públicos; incentivo à participação social no controle da Administração Pública; apoio técnico aos estados e municípios para implantação e adoção de estratégias que visem à transformação digital da atuação administrativa; proteção aos direitos dos usuários da prestação digital de serviços públicos (Brasil, 2021).

Para que o Governo Digital se tornasse uma realidade, foi lançada a "Estratégia de Governo Digital - EGD 2020-2023" (EGD), organizada em princípios, objetivos e iniciativas que norteiam a transformação governamental por meio da tecnologia. Os Decretos n.°10.332/2020, n.°10.996/2022 e n.°11.260/2022, disciplinam as medidas a serem tomadas, conferindo publicidade ao plano estratégico junto à Administração Pública e à sociedade.

A EGD é formada por um conjunto de projetos estratégicos relacionados à evolução da transformação digital do governo federal, com o intuito de reconquistar a confiança dos brasileiros, por ser uma gestão centrada no cidadão "[...] que busca oferecer uma jornada mais agradável e responde às suas expectativas por meio de serviços de alta qualidade" (Brasil, 2022), possuindo objetivos como a oferta de serviços públicos digitais; serviços públicos integrados; reformulação dos canais de transparência; participação do cidadão na elaboração de políticas públicas; e transformação do Governo em plataforma para novos negócios, o que possui estreita relação com as *govtechs*.

Para que o Governo seja uma plataforma para novos negócios, os referidos Decretos traçam algumas iniciativas, com prazo para a sua efetivação, dentre os quais se destacam: criar uma dinâmica de integração entre os agentes públicos de transformação digital e o ecossistema de inovação *govtech*; sistematizar e disseminar conhecimentos sobre compras públicas de inovação, centrados no marco legal das *startups* (Brasil, 2022).

O Sistema *GovTech* é um modelo em que os governos colaboram com as *startups*, pequenas e médias empresas e outros atores que utilizam a inteligência de dados, tecnologias digitais e metodologias inovadoras para desenvolver soluções de problemas públicos (Zapata, 2023).

O conceito de *govtech* representa a aplicação de soluções tecnológicas inovadoras aos serviços de interesse da coletividade, impactando as políticas públicas e promovendo melhorias na vida dos indivíduos, ou como afirma o Governo federal são "[...] empresas focadas em tecnologia, processos de trabalho e soluções ágeis, com o propósito de gerar inovação para a gestão pública e auxiliar na economia de recursos públicos" (Brasil, 2024).

Considerando a relevância do marco legal das *startups* e do empreendedorismo inovador para o adequado desenvolvimento deste estudo, adiante, serão destacados alguns pontos da Lei Complementar n.°182/2021.

4 Startups, compras públicas de inovação e o papel estratégico do Estado indutor

O cerne deste estudo, como dito anteriormente, é demonstrar como o CPSI pode fomentar a inovação e impactar a prestação de serviços à sociedade. Para tanto, é preciso enxergar além dos objetivos tradicionalmente almejados pela Lei de Licitações e

Contratos Administrativos (n.°14.133/2021), quais sejam: a seleção da proposta mais vantajosa e a garantia da isonomia entre os licitantes (Brasil, 2021).

O procedimento licitatório pode ser um indutor de práticas de mercado saudáveis (Ferraz, 2023), que têm impacto social imediato ou futuro. Em seu artigo 11, a mencionada Lei prevê que as contratações públicas também devem almejar o desenvolvimento nacional sustentável e a inovação (Brasil, 2021).

.A Lei de Licitações e Contratos possui estreita relação com a Lei das *startups,* que prevê a Modalidade Especial de Licitação para Aquisição de Soluções Inovadoras, em seu artigo 13, com consequente celebração do CPSI, disciplinada no artigo 14 (Brasil, 2021).

O CPSI, que será detalhado e analisado adiante, é utilizado, preferencialmente, para a contratação de *startups*, com vistas a fomentar esse formato de empresa. O artigo 13, § 4º, prevê critérios de julgamento que podem ser adotados durante a realização do procedimento licitatório (Brasil, 2021):

1. O potencial de resolução do problema pela solução proposta e, se for o caso, da provável economia para a Administração Pública;
2. O grau de desenvolvimento da solução proposta;
3. A viabilidade e a maturidade do modelo de negócio da solução;
4. A viabilidade econômica da proposta, considerados os recursos financeiros disponíveis para a celebração dos contratos; e
5. A demonstração comparativa de custo e benefício da proposta em relação às opções funcionalmente equivalentes.

Quanto ao contrato, a Lei detalha quais são as cláusulas necessárias, no artigo 14, §1º:

1. Metas a serem atingidas para que seja possível a validação do êxito da solução inovadora e a metodologia para a sua aferição;
2. Forma e a periodicidade da entrega à Administração Pública de relatórios de andamento da execução contratual;
3. Matriz de riscos entre as partes;
4. A definição da titularidade dos direitos de propriedade intelectual das criações resultantes do CPSI; e
5. A participação nos resultados de sua exploração.

Nesse modelo, as *startups* poderão ser remuneradas por preço fixo; preço fixo mais remuneração variável de incentivo; reembolso de custos sem remuneração adicional; reembolso de custos mais remuneração variável de incentivo; ou reembolso de custos mais remuneração fixa de incentivo, a depender das regras estabelecidas no edital da licitação. Há um claro incentivo à eficiência e a necessária avaliação dos resultados, pois estão atrelados à remuneração.

Outro ponto interessante, previsto no artigo 15, é que a solução desenvolvida pode vir a ser contratada novamente, com a mesma empresa, sem licitação, caso atenda à necessidade administrativa que suscitou o seu desenvolvimento (Brasil, 2021).

Adiante, será aprofundada a análise do CPSI, apontando suas características mais relevantes e complexas, as perspectivas de inovação e as maiores dificuldades a serem superadas para que seja adotado de forma segura.

5 CPSI, experimentalismo administrativo e os limites impostos pela cultura do medo

A reduzida utilização do CPSI não pode ser compreendida exclusivamente a partir de dificuldades operacionais ou desconhecimento técnico. Há um componente estrutural mais profundo relacionado à cultura de controle e ao receio de responsabilização que permeia a Administração Pública brasileira.

O fenômeno conhecido como "apagão das canetas" traduz precisamente esse ambiente de paralisia decisória, em que gestores públicos deixam de adotar soluções potencialmente eficientes e inovadoras por temor de sanções futuras pelos órgãos de controle. A expressão dialoga diretamente com a ideia de "Direito Administrativo do Medo", desenvolvida por autores como Sundfeld (2022) e Santos (2021), ao analisarem os efeitos produzidos por modelos de controle excessivamente sancionatórios, capazes de estimular comportamentos defensivos e burocráticos incompatíveis com a inovação estatal.

Para que se possa compreender o CPSI, é necessário responder ao seguinte questionamento: o que muda de fato com esse modelo?

Há uma resposta satisfatória na análise de Mendonça, Portela e Maciel Neto (2022):

> O contrato público para solução inovadora (CPSI) [...] é um instrumento que une diversos conceitos com o objetivo de endereçar **uma das maiores dores dos gestores e servidores que buscam melhorar os serviços públicos prestados: como comprar testes de soluções inovadoras com segurança jurídica?** De modo geral, nos modelos de compras governamentais tradicionais – por exemplo, por meio de licitações –, quando um gestor faz a aquisição de um bem ou a contratação de um serviço, o objeto contratado deve ser entregue no prazo e na forma especificados. Caso o produto/serviço não seja entregue a contento, o gestor público, o fornecedor, ou ambos, podem vir a ser responsabilizados por mal uso de dinheiro público.
>
> Mas quando estamos falando **de inovações, ou tentativas de inovar, o fracasso é um fator aceitável e muitas vezes até comum.** Não é por acaso a existência do popular adágio *"failure is the mother of innovation"* (Zimmerman, 2016) (Destaques nossos).

Em regra, quando o Poder Público adquire um produto ou serviço, seleciona opções já existentes no mercado.

O CPSI permite contratar testes de conceitos, para validar a solução, antes de colocá-la em prática, ou seja, possibilita testar soluções de diferentes fornecedores e qualificá-las, sem a obrigação da aquisição posterior, como explica a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2025).

Mas, um questionamento demanda resposta: e a insegurança jurídica?

Para enfrentar essas questões, é necessário compreender a dinâmica do CPSI, que possui 2 momentos fundamentais:

1. Planejamento: fase interna do processo licitatório, onde o problema é mapeado e delimitado; as pesquisas de mercado são feitas e se define se haverá contratação e se o formato CPSI será adotado;
2. Fase do Instrumento, subdividida em 3 etapas que se complementam:
   a. Licitação: elabora-se um edital, propostas são avaliadas e classificadas, para que se proceda à contratação;
   b. CPSI: momento em que são estabelecidos os parâmetros para acompanhamento do projeto, os indicadores de avaliação dos resultados, o modelo de gestão e condições de pagamento, os relatórios e as entregas necessárias. Destaque-se que o CPSI pode ser firmado com mais de um fornecedor, observado o teto de R$ 1. 600.000,00;
   c. Contrato de Fornecimento: embora não seja obrigatório, é o instrumento que viabiliza a sequência do projeto, caso a solução demande continuidade. Feitos os testes e alcançado o êxito, é permitido contratar o fornecedor que apresentar a melhor proposta técnica e de preço, de forma direta, sem novos procedimentos licitatórios. O referido contrato é firmado com um único fornecedor e possui um teto de R$ 8.000.000,00.

A ENAP (2025), com fulcro no texto legal e sob a perspectiva de que se trata de um novo formato, destaca aspectos relevantes, que devem orientar os envolvidos na contratação:

1. O contrato tem por cerne o *problema* a ser resolvido e os resultados almejados, ou seja, não pressupõe que já haja uma *solução definida*. O CPSI objetiva *testar* soluções, criar algo novo;
2. É fundamental *comparar* fornecedores para testar qual a melhor proposta/solução, portanto, não se define um único fornecedor;
3. Variedade de fornecedores: podem ser *startups*, pessoas físicas ou um consórcio de empresas. A *colaboração* entre diferentes atores amplia a possibilidade de inovação;
4. O CPSI é aprimorado com o uso, ao longo do processo. Desse modo, o ideal é iniciar o uso em projetos de menor complexidade, e com a *prática*, ampliar os desafios;
5. Critérios para a composição da comissão avaliadora: os profissionais que farão a avaliação devem ser *capacitados*, sendo obrigatória, ao menos, a participação de um profissional especialista e de um acadêmico envolvido com o problema;
6. Valor do contrato: é possível aumentar o investimento inicialmente publicado no edital, se gerar um custo-benefício maior;
7. Propriedade intelectual: os direitos de propriedade intelectual podem ser definidos no edital ou no contrato, havendo liberdade para que se estabeleça critérios de uso da solução;
8. Pagamentos: há possibilidade de antecipação de pagamentos e a adoção de diferentes critérios para a remuneração das empresas contratadas, de acordo com o que está previsto no edital.

Como todo instrumento inovador, sobretudo quando envolve a Administração Pública e suas práticas arraigadas, o CPSI tem desafios a superar.

Um interessante estudo realizado por Izichy (2024), aponta as maiores dificuldades enfrentadas por gestores públicos para adoção do novo instrumento. A pesquisa adotou o método *Delphi* para o levantamento de dados, o que permitiu um mapeamento relevante. O intuito do pesquisador foi responder a seguinte questão de pesquisa: "Quais as motivações da não opção dos gestores públicos pela Contratação Pública de Solução Inovadora?". A análise foi realizada em 2 etapas:

1. Levantamento de fatores que contribuem para o reduzido uso do CPSI;
2. Rodadas com a classificação dos fatores de maior relevância apontados na primeira etapa.

Foram ouvidos gestores das áreas de compras das entidades com maior relevância orçamentária e de tecnologia da informação, devido à sua afinidade natural como tema. Dos mais de 100 servidores públicos federais, estaduais e municipais, convidados a participar, 22 responderam, representando diversos órgãos, níveis profissionais e regiões do país.

Os resultados que justificam a reduzida adoção do CPSI, foram sintetizados e apresentados na seguinte ordem, segundo a amostra ouvida (Izichy, 2024):

1. Desconhecimento da operacionalização do CPSI;
2. Falta de capacitação da equipe técnica;
3. Desconhecimento da legislação;
4. Falta de pessoal para realizar o processo do CPSI;
5. Desconhecimento do mercado de *startups*;
6. Risco de questionamento de órgãos de controle;
7. Cultura organizacional de pouca tolerância ao erro na entidade.

Interessante notar que estudos da ENAP (2025, p.11) também apontam as principais dificuldades a serem superadas para a adoção do CPSI, e há similaridade entre os resultados. Segundo a Escola, os maiores óbices são:

1. Mentalidade e capacidade para inovação: considerando que o contrato objetiva realizar testes, "[...] novas soluções só terão sucesso se aplicar, errar, aprender com o erro, moldar e testar novamente até atingir um produto mínimo viável (MVP) bem qualificado e uma proposta que atenda aos problemas [...]";
2. Protagonismo do problema a ser resolvido e dos resultados almejados, deixando a solução em segundo plano, algo que se afasta da cultura administrativa brasileira;
3. Reduzido número de referências a serem compartilhadas;
4. Dificuldades na composição da comissão avaliadora, considerando o nível de especialidade exigido e a disponibilidade para colaboração.

A experimentação administrativa pressupõe justamente a existência de margens institucionais para tentativa, adaptação e eventual reformulação de estratégias inicialmente concebidas.

Em ambientes de inovação, o erro controlado não constitui necessariamente desvio funcional ou má gestão, mas elemento inerente ao próprio processo de desenvolvimento de soluções inéditas.

A dificuldade reside no fato de que a cultura jurídico-administrativa brasileira foi historicamente construída sob paradigmas de controle formal e de baixa tolerância ao risco, o que frequentemente conduz gestores à adoção de soluções burocraticamente seguras, ainda que menos eficientes sob a perspectiva do interesse público.

Abordadas as nuances necessárias a esses contratos e os principais óbices para que se transite com a necessária segurança jurídica, serão apresentados 2 (dois) casos que podem constituir um norte para os gestores que pretendem adotar o novo modelo: a Prefeitura Municipal do Recife e o TCU.

6 Experiências institucionais indutoras da inovação contratual

Na edição de 2025 do *Govtech Maturity Index* (GTMI), estudo divulgado pelo Banco Mundial, o Brasil continua entre os países com índices mais altos de Governo Digital: o país alcançou a nota 0,986 e permaneceu entre os 80 países da categoria mais alta. Em 2023, o Brasil teve a nota 0,975, o que revela um crescimento em relação ao resultado alcançado. Ao todo,197 países participaram desse levantamento, cuja nota máxima é 1 (Banco Mundial, 2025).

Os índices são animadores, mas se trata de um mercado em que há muitos desafios para a Administração Pública, como por exemplo: a heterogeneidade administrativa, com realidades e necessidades de produtos distintos; a dificuldade de integração das esferas administrativas, muitas vezes, com legislações incompatíveis e eventuais questões político-partidárias que inviabilizam o avanço; a insegurança jurídica para inovar devido ao desconhecimento sobre o tema; a falta de investimento em capacitação dos servidores; e o justificado receio de sanção oriunda dos órgãos de controle, com eventual descontinuidade do serviço. São fragilidades diagnosticadas na rotina administrativa, na vivência dos que tem a esfera pública como ambiente laboral.

Diante desses entraves, alguns casos de adoção do CPSI poderão induzir ao uso, sobretudo quando os resultados são promissores e há adesão de um relevante órgão de controle ao modelo inovador.

Sob essa perspectiva, é relevante apresentar como a capital pernambucana tem se destacado como um polo de inovação no país. Para tanto, foram selecionados alguns produtos inovadores, considerando sua relevância social, que serão expostos a seguir.

O E.I.T.A! Recife (Esquadrão de Inovação e Transformação Aberta), foi criado em 2021 e é capitaneado pela Empresa Municipal de Informática (EMPREL) e pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação. É um programa que identifica desafios da cidade e realiza conexões com parceiros capazes de implementar soluções inovadoras, seguindo uma trilha de 3 fases:

1. Identificar uma demanda pública;
2. Apresentar um protótipo; e
3. Desenvolver um produto mínimo viável (MVP), em um lapso temporal em torno de seis meses; submetendo à avaliação de especialistas. O modelo é exitoso e tem atraído, sobretudo, *govtechs* com a roupagem de *startups* para desenvolver os produtos (Recife, Emprel, 2025).

O Município tem desenvolvido projetos que podem vir a ser replicados, dentre os quais, são produtos interessantes:

1. Absens*:* após o levantamento de que 60% dos pacientes da rede municipal de saúde faltava aos agendamentos, o Absens objetiva reduzir o absenteísmo.

   Por meio da comunicação direta com o paciente, redireciona as oportunidades remanescentes das faltas em consultas e exames médicos de média e alta complexidade, otimizando o fluxo de atendimento na área de saúde. Utilizando Inteligência Artificial (IA), traça o perfil do paciente e consegue "prever", antecipadamente, a sua ausência. Com isso, em 6 meses de funcionamento, manteve contato com 83,28% dos pacientes e reduziu em 5% as faltas, o que significou um reaproveitamento de 99.556 vagas (Recife, Emprel, 2025);

2. Vamoo: divulga e estimula a prática de exercícios físicos, e a participação em atividades culturais, por meio de uma plataforma digital intuitiva, simples e eficiente, que também gera relatórios que orientarão os gestores para que possam melhor distribuir recursos e atender as demandas de acordo com o perfil de cada região da cidade.

   A plataforma conta com 50.000 usuários assíduos, com 26 centros desportivos cadastrados, que disponibilizam 1,8 milhão de vagas em atividades diversas (Recife, Emprel, 2025);

3. Supervisão: é um sistema que monitora e coleta dados sobre a qualidade das vias públicas, como buracos, desníveis e outros tipos de irregularidades, por meio de sensores inerciais e câmeras embarcadas em veículos, que capturam imagens e enviam para o sistema.

   Com o processamento e análise desses dados, gera relatórios, ordens de serviço e mapas digitais que auxiliam a tomada de decisões sobre os serviços e obras a serem realizados.

   Os resultados, em 3 meses de uso, são: 101.000 km percorridos; 96% das principais vias mapeadas com atualização recorrente; 830 mil detecções (previamente a tratamentos); cerca de 6.500 defeitos reportados nas vias; 19.000 detecções tratadas e reportadas no sistema; 1.700 ordens de serviço geradas de forma automática; economia de R$ 2 milhões no plano de recapeamento da cidade (Recife, Emprel, 2025).

O E.I.T.A! Recife trabalha em outros desafios, como os problemas de mobilidade urbana; a revitalização da área central da cidade; a questão dos cães e gatos abandonados nas ruas; o risco de acidentes com tubarões na orla; e a gestão dos resíduos sólidos.

Outro caso que tem potencial para vir a ser "a grande referência" é o CPSI celebrado pelo TCU, ao final de 2024, considerando que se trata de um órgão de orientação e controle, o que proporciona uma atmosfera de maior segurança aos gestores públicos (TCU, 2024).

A Corte de Contas firmou seu primeiro CPSI com o intuito de selecionar pessoa física ou jurídica para a prestação de serviços com solução inovadora que permita ao TCU "[...] realizar a fiscalização de obras de calçamento e pavimentação urbana ou em estradas vicinais (que não possuem revestimento asfáltico) ligando áreas urbanas próximas em diversos municípios do Brasil" (TCU, 2024).

O referido edital previa a contratação de uma ou mais empresas interessadas no trabalho de fiscalização por meio de CPSI. O documento foi elaborado com base em contribuições recebidas pelo Tribunal entre dezembro de 2023 e janeiro de 2024 (TCU, 2024).

Ao todo, 20 empresas privadas apresentaram soluções e contribuíram para a construção do edital (TCU, 2024).

As *startups* AutoMageo, Colab e Prefeitura Eficiente foram as candidatas selecionadas que apresentaram propostas de soluções tecnológicas inovadoras a serem testadas na fiscalização periódica de obras de calçamento e pavimentação urbana, conforme os termos do Edital 1/2024, lançado em abril.

Em suma, cada uma das empresas propôs (TCU, 2024):

1. AutoMageo: método de inspeção que utiliza drones com sensores para coleta de imagens aéreas das obras que serão fiscalizadas, construindo representações virtuais dos objetos inspecionados, chamados de gêmeos digitais;
2. Colab: envolve a adoção de *crowdsourcing*, método que usa a colaboração coletiva da sociedade para aprimorar algum serviço, coletando informações fornecidas por cidadãos, entregadores e motoristas de aplicativo;
3. Prefeitura Eficiente*:* adota uma abordagem mista, sobretudo por meio de imagens de satélite de alta definição, com reconhecimento de elementos por inteligência artificial.

O planejamento foi realizado por uma equipe multidisciplinar, formada por auditores da Secretaria-Geral da Presidência (Segepres), Secretaria de Tecnologia da Informação e Evolução Digital (Setid), Secretaria Especializada em Compras Públicas (SecCompras), Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) e Unidade de Auditoria Especializada em Métodos e Inovação para o Controle (AudInovação) (TCU, 2024).

Já a licitação foi conduzida pela Comissão Especial de Avaliação, composta por auditores do TCU e um representante do meio acadêmico, professor-doutor da Universidade de Brasília (UnB) (TCU, 2024).

O objetivo do TCU é constituir um painel de controle que permita identificar e monitorar riscos na execução das obras, uma fragilidade crônica na esfera pública. Para tanto, serão especificados, em cada empreendimento, 24 quesitos de riscos, que serão aferidos a partir das inspeções realizadas com as soluções inovadoras.

Os resultados dessas contratações podem ter influência decisiva no comportamento de outros órgãos e entidades e no futuro do CPSI.

Conclusão

Respondendo ao problema de pesquisa, após testar a hipótese, é possível afirmar que o CPSI é um instrumento que pode revolucionar as contratações públicas, conferindo ao poder de compra estatal uma efetividade ímpar. Entretanto, para que esses resultados sejam alcançados, há um considerável trajeto a ser percorrido.

A inovação enfrenta obstáculos que não surpreendem um conhecedor da Administração Pública brasileira e do seu *modus operandi*.

Os resultados apresentados nas pesquisas da ENAP(2025) e Izichy (2024), em que se destaca a insegurança jurídica reinante, são o retrato de décadas em que se perpetuou uma cultura político organizacional desastrosa, para dizer o mínimo, que é terreno fértil para os desafios elencados a seguir: assimetrias administrativas; desconhecimento em relação a temáticas como inovação, legislação pertinente, planejamento e gestão de projetos; dificuldade de consenso sobre como conduzir processos de inovação, em razão da existência de muitos atores envolvidos; receio de gestores, assessorias jurídicas e áreas de compras em relação aos órgãos de controle e eventuais sanções ao adotar práticas inovadoras; escassez de tempo e recursos, dentre outros.

O CPSI, não obstante o seu perfil promissor que seja, não alcançará resultados significativos se não houver o enfrentamento das dificuldades já apontadas.

Alguns bons desempenhos já têm sido observados, mas ainda são pontuais. Há uma longa e complexa trajetória a ser percorrida, devido aos fatores e pessoas envolvidas.

A consolidação do CPSI exige, portanto, não apenas alterações normativas, mas sobretudo transformação cultural no âmbito da Administração Pública e das instituições de controle.

Não haverá inovação consistente em ambientes administrativos estruturados exclusivamente pela lógica do medo, da responsabilização retrospectiva e da intolerância ao erro.

O experimentalismo administrativo, quando acompanhado de planejamento, transparência, motivação adequada e mecanismos de monitoramento, não representa afronta à juridicidade, mas instrumento indispensável à construção de soluções compatíveis com a complexidade contemporânea.

O desafio reside em equilibrar controle e inovação sem transformar o receio de responsabilização em obstáculo permanente à atuação administrativa eficiente.

Referências

ADEODATO, João Maurício Leitão. Bases para uma metodologia da pesquisa em direito. *In*: **Revista CEJ**. v. 3, n.7, jan/abril 1999. Disponível em: http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/search/authors/view?firstName=Jo%C3%A3o%20Maur%C3%ADcio%20Leit%C3%A3o&middleName=&lastName=Adeodato&affiliation=&country=. Acesso em: 20 nov. 2025.

BOOTH, Wayne C.; COLOMB, Gregory G.; WILLIAMS, Joseph M. **A arte da pesquisa.** 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

BANCO MUNDIAL (WORD BANKING GROUP). ***GovTech Maturity Index 2025****: Tracking Public Sector Digital Transformation Worldwide*. Disponível em: https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099121725193511608. Acesso em: 20 dez. 2025.

BEKKERS, Victor.; EDELENBOS, Jurian.; STEIJN, Bram. ***Innovation in the public sector: linking capacity and leadership.*** *Governance and Public Management Series*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

BRASIL. **Lei Complementar n.° 182, de 1° de junho de 2021.** Institui o marco legal das **startups** e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm. a Acesso em: 17 dez. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.133, de 1° de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 18 dez. 2025.

BRASIL. **Lei n.° 14.129, de 29 de março de 2021.** Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm. Acesso em: 18 out. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 10.332, de 28 de abril de 2020** (alterado pelos Decretos nº 11.260/2022 e 10.996/2022). Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10332.htm. Acesso em: 16 out. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.243, de 11 de janeiro de 2016.** Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm - art2. Acesso em: 18 out. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 10.973, de 2 de dezembro de 2004.** Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências, 2004.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm. Acesso em: 18 out.2025.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). **Épico 5. Como celebrar esse tipo de contrato para fomentar inovação?** Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7789/1/E%CC%81pico%205%20-%20E-book.pdf. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. **Governo Digital.** ***GovTechs*****.** Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/govtechs - :~:text=São empresas focadas em tecnologia,na economia de recursos públicos. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal (PCGF). **Compras homologadas em 2026.** Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br. Acesso em: 1 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **TCU lança licitação especial para contratação pública de solução inovadora.** Secom, 01.04.2024. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-lanca-licitacao-especial-para-contratacao-publica-de-solucao-inovadora. Acesso em: 5 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Contratação pública de solução inovadora apresenta uso de tecnologia que envolve imagens de drones, inteligência artificial e participação da sociedade.** Secom, 24.10.2024. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-assina-contrato-com-startups-para-fiscalizacao-em-obras-de-pavimentacao. Acesso em: 5 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Jornada de Compras Públicas de Inovação.** Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2022. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/CF/47/FE/D5/BC3348102DFE0FF7F18818A8/Jornada%20de%20Compras%20Publicas%20de%20Inovacao.pdf. Acesso em: 15 dez. 2025.

CAVALCANTE, Pedro; CUNHA, Bruno Queiroz. É preciso inovar no governo, mas por quê? *In*: Pedro Cavalcante; Marizaura Camões; Bruno Cunha; Willber Severo (orgs). **Inovação no setor público:** teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap: Ipea, 2017. p.17-34. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2989/1/171002_inovacao_no_setor_publico.pdf. Acesso em: 16 nov. 2025.

CUNHA, Bruno Queiroz. Uma análise da construção da agenda de inovação no setor público a partir de experiências internacionais precursoras *In*: CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Camões; CUNHA, Bruno; SEVERO, Willber (orgs). **Inovação no setor público:** teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap: Ipea, 2017. p.43-57. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2989/1/171002_inovacao_no_setor_publico.pdf. Acesso em: 15 dez. 2025.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. ***The New Public Service: Serving, Not Steering***. 4. ed. New York: Routledge, 2015.

DORNELAS, José Carlos Assis. **Empreendedorismo Corporativo:** como ser empreendedor, inovar e se diferenciar na sua empresa. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

FERRAZ, Luciano. Procedimento para contratação de *startups* pela administração pública. *In:* **Conjur**. https://www.conjur.com.br/2023-set-21/interesse-publico-procedimento-contratacao-startups-administracao/. Acesso em: 18 dez. 2025.

IZYCKI, Luís Guilherme. Método Delphi para avaliação da baixa utilização de contratação pública de solução inovadora (CPSI). **Brazilian Journal of Business**, *[S. l.]*, v. 6, n. 3, p. e71281 , 2024. DOI: 10.34140/bjbv6n3-005. Disponível em: https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BJB/article/view/71281. Acesso em: 27 dez. 2025.

KATTEL, Rainer; KARO, Erkki. ***Start-up governments, or can Bureaucracies innovate?*** Ineteconomics, 2016. Disponível em: https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/start-up-governments-or-can-bureaucracies-innovate. Acesso em: 15 dez. 2025.

MAZZUCATO, Mariana. ***From market fixing to Market-creating****: a new framework for economic policy*. ISIGrowth, 2015. p. 15-25. (SPRU Working Paper Series). Disponível em: http://www.isigrowth.eu/wp-content/uploads/2015/11/working_paper_2015_2.pdf. Acesso em: 17 nov. 2025.

MULGAN, Geoff. ***Ready or not?*** *Taking innovation in the public sector seriously*. Londres: NESTA, abr. 2007. (Provocation, n. 03). Disponível em: https://media.nesta.org.uk/documents/ready_or_not.pdf. Acesso em: 15 dez. 2025.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em:https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf. Acesso em: 17 dez. 2025.

OSBORNE, Stephen.; BROWN, Kerry. ***Managing change and innovation in public service organizations***. Oxon: Routledge, 2005. Disponível em: https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9780203391129/managing-change-innovation-public-service-organizations-kerry-brown-stephen-osborne. Acesso em: 16 dez. 2025.

MENDONÇA, Hudson; PORTELA, Bruno Monteiro; MACIEL NETO, Adalberto do Rego. Contrato Público de Soluções Inovadoras: racionalidade fundamental e posicionamento no *mix* de políticas de inovação que atuam pelo lado da demanda. *In*: RAUEN, André Tortato (org.). **Compras públicas para inovação no Brasil**: novas possibilidades legais. Brasília: IPEA, 2022. Capítulo 12. p.467 Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11623/16/Compras_publicas_para_inovacao_no_Brasil.pdf. Acesso em: 23 nov. 2025.

POPPER, Karl. **Lógica da Pesquisa Científica**. (Trad. de Leônidas Hengenberg e Octanny Silveira da Mota). 12 ed. São Paulo: Cultrix, 2006.

RECIFE. Empresa Municipal de Informática (EMPREL). **Soluções.** https://solucoes.emprel.gov.br/servicos/produtos/. Acesso em: 18 jan. 2025.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo:** o novo olhar da LINDB. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

ZAPATA, Enrique; ROGERSON, Annys; MBAYO, Horlane; ILDA, Kate; TRIM, Kirst; FUENTES, Pablo; ESCALATA, Jorge; Pasquarelli, Walter. (2023, September). ***Índice Govtech de ciudades Iberoamericanas 2023***. Distrito Capital: CAF- Banco de desarrollo de América Latina y el Caribe. Disponível em: https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2130 . Acesso em: 16 dez. 2025.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SILVA, Roberta Cruz da; BARROS, Lívia Dias. CPSI, experimentação administrativa e "apagão das canetas": desafios e perspectivas para a inovação nas contratações governamentais. **Unisanta Law and Social Science**, Vol. 15, N. 1 (jan./jun. 2026), pp. 16-35. ISSN: 2317-1308. DOI: https://doi.org/10.66221/v15n1p16.

Aprovado em 23/05/2026

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt-br