



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 524887/25
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CHOPINZINHO
INTERESSADO: MUNICÍPIO DE CHOPINZINHO
ADVOGADO /
PROCURADOR
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 2269/26 - Tribunal Pleno

Consulta. Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI). Lei Complementar nº 182/2021. Adesão ou “carona” por outro Município. Lei nº 14.133/2021. Manifestações uniformes da CAIS e do MPC. Incompatibilidade. Natureza e finalidades distintas. Impossibilidade de replicação por adesão. Conhecimento e resposta negativa.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Consulta (peça 3) formulada pelo Sr. Álvaro Denis Ceni Scolaro, Prefeito do Município de Chopinzinho, por meio da qual questiona:

1. É juridicamente admissível a adesão (denominada “carona”) por um Município a um Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), regido pela Lei Complementar nº 182/2021, que foi licitado e celebrado por outro ente municipal?

2. Em caso afirmativo, quais seriam os requisitos e as condições para a validade de tal adesão? A demonstração da identidade do problema público a ser resolvido e a previsão expressa no edital de origem são suficientes para legitimar o ato?

3. A referida adesão poderia ocorrer tanto na fase inicial do CPSI (teste da solução) quanto em eventual Contrato de Fornecimento subsequente, previsto no art. 15 da LC nº 182/2021?

O Consulente aduz ter tomado conhecimento de que outros Municípios, enfrentando problemas similares, celebraram Contratos Públicos para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Soluções Inovadoras destinados à implantação de solução tecnológica inovadora voltada à captação de imagens, dados e informações por videomonitoramento, por meio de inteligência artificial. Acrescenta que alguns desses editais expressamente preveem a possibilidade de adesão por outros entes. Diante disso, indaga sobre a juridicidade dessa “carona” e da possibilidade de contratação direta da solução desenvolvida.

O processo foi instruído com parecer jurídico de lavra do Procurador Geral do Município (peça 4), Nivaldo José Bello Junior, em que assevera “a ausência de vedação na lei especial, somada à existência de previsão na lei geral e aos princípios da eficiência e economicidade, fortalecem a tese de que a adesão a um CPSI é um mecanismo válido”. Ao final, o parecerista opinou favoravelmente à pretensão da Secretaria de Administração de Chopinzinho, “desde que a efetivação da contratação seja condicionada à obtenção de resposta positiva do Tribunal de Contas do Estado do Paraná em consulta formal a ser apresentada por este Município”.

Dessa forma, o questionamento foi submetido a esta Corte para apreciação.

Mediante o Despacho nº 1331/25 (peça 6), admiti o processamento do expediente e determinei o encaminhamento dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB) para que informasse acerca da existência de prejudgado ou decisões reiteradas sobre a matéria, conforme determina o art. 313, § 2º do Regimento Interno deste Tribunal¹. Contudo, a SJB apontou inexistirem julgados que possam auxiliar na resposta (Informação nº 92/25 - SJB, peça 8).

Os autos foram, então, enviados à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (CAIS)² que, imediatamente, os remeteu à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF)³, a qual, por meio do Despacho nº 1088/25 (peça 11),

¹ Art. 313. (...)

§ 2º Admitida a consulta, serão os autos remetidos à Escola de Gestão Pública, para juntada de informação sobre a existência de prejudgado ou decisões reiteradas sobre o tema, no prazo de 2 (dois) dias, com a subsequente devolução dos autos ao Relator. (Redação dada pela Resolução nº 58/2016)

² RITCE/PR

Art. 175-S. Compete à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar: (...)

II – instruir as consultas, incidentes de inconstitucionalidade, prejudgado e uniformização de jurisprudência, ressalvadas, a critério do Relator, as matérias compreendidas na competência de outras unidades técnicas;

³ RITCE/PR



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

indicou que o tema abordado impacta na atividade de fiscalização, solicitando o retorno dos autos àquela unidade, após o julgamento.

Em seguida, o processo retornou à CAIS que, mediante a Instrução nº 488/25 (peça 13), posicionou-se contrariamente ao defendido pelos gestores locais, porque

eventual replicação de um procedimento licitatório complexo e inovador, como o CPSI, para resolver um problema público idêntico ou de grande similaridade ao já licitado por outro ente não representaria violação ao princípio da eficiência. Isto ocorre, pois, se a solução para demanda ou problema idêntico foi previamente materializada, após a realização de processo competitivo nos termos da LC nº 182/2021, em alternativa comprovadamente eficaz e comercialmente madura e viável, há permissivos legais na Lei nº 14.133/2021 que possibilitam a sua contratação por meios ordinários que não a realização de uma nova licitação e formalização de novo CPSI – mas não por adesão ou “carona”.

Ao final, a unidade técnica manifestou-se pelo oferecimento da seguinte resposta:

Não é juridicamente admissível a adesão - denominada "carona" - por um Município a um Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), regido pela Lei Complementar nº 182/2021, que foi licitado e celebrado por outro ente municipal, uma vez que as soluções desenvolvidas segundo os ditames do Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador não se amoldam ao conceito de contratação padronizável e replicável, sem complexidade técnica e operacional e sem perda de isonomia ou risco de direcionamento.

O Ministério Público de Contas (MPC), no Parecer nº 339/25 – PGC (peça 14), após farta fundamentação, corroborou a resposta dada pela unidade técnica, em seus exatos termos.

Concluindo esse *iter*, os autos retornaram ao Gabinete.

Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização. (Incluído pela Resolução nº 64/2018)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. FUNDAMENTAÇÃO

De início, ratifico o recebimento da Consulta, para respondê-la em tese, pois cumpridos os pressupostos de admissibilidade dispostos no art. 311 do RITCE/PR⁴.

O tema da Consulta desafia o debate acerca da possibilidade ou não de intersecção entre o Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), previsto na Lei Complementar nº 182/2021, conhecida como Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador (MLSEI), e a “carona”, mediante adesão à Ata de Registro de Preços (ARP), disposta na Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLLC).

Contudo, importa consignar que a celeuma da presente Consulta não se esgota na constatação de que a Lei nº 14.133/2021 e a Lei Complementar nº 182/2021 são silentes quanto à possibilidade de adesão (“carona”) a Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI). A controvérsia demanda análise mais aprofundada da natureza jurídica, da finalidade e da racionalidade própria do CPSI, bem como da compatibilidade material da aplicação subsidiária da Lei nº 14.133/2021 ao regime jurídico especial instituído pelo MLSEI, sob pena de se admitir a transposição indevida de institutos concebidos para realidades normativas distintas.

Convém, de antemão, consignar que a Constituição Federal de 1988 prevê em seu art. 22, XXVII⁵, a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

⁴ RITCE/PR:

Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;

III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;

IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V - ser formulada em tese.

⁵ **Art. 22.** Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No exercício desta atribuição constitucional, o ente político central editou a Lei nº 14.133/2021 assentando a possibilidade de utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) e da consequente Ata de Registro de Preços (ARP) em determinadas contratações públicas, sejam elas diretas ou mediante licitação. Aquela lei diferencia o SRP da ARP em seu art. 6º, incisos XLV e XLVI, considerando:

XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, **mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência**, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras; (g.n)

XLVI - ata de registro de preços: **documento** vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, **no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas; (g.n)**

Dessa feita, caracteriza-se como “carona” a adesão, de órgão ou entidade não participante, à Ata de Registro de Preços (ARP), decorrente de um Sistema de Registro de Preços (SRP), conduzido por outro órgão.

Em outra perspectiva, apoiada também no art. 219 da Constituição Federal⁶, e com o objetivo de garantir um arcabouço legal para estimular o empreendedorismo inovador no país, foi editada a Lei Complementar nº 182/2021. Especialmente o seu Capítulo VI, atinente à Contratação de Soluções Inovadoras pelo Estado, preconiza que as licitações e os contratos nele fundamentados têm por finalidade resolver demandas públicas que exijam solução inovadora com emprego de tecnologia e a inovação no setor produtivo por meio do uso do poder de compra do Estado⁷.

⁶ Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal. Parágrafo único. O Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia.

⁷ Lei Complementar nº 182/2021.

Art. 12. As licitações e os contratos a que se refere este Capítulo têm por finalidade:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Esse capítulo da Lei Complementar traz em seu art. 13, *caput* e § 1º, regra para a modalidade especial de licitação para a seleção de pessoas físicas ou jurídicas que realizarão o teste de soluções por elas desenvolvidas ou a ser desenvolvidas, com ou sem risco tecnológico, dispondo:

Art. 13. A administração pública poderá contratar pessoas físicas ou jurídicas, isoladamente ou em consórcio, **para o teste de soluções inovadoras por elas desenvolvidas ou a ser desenvolvidas**, com ou sem risco tecnológico, por meio de licitação na modalidade especial regida por esta Lei Complementar. (g.n)

§ 1º A delimitação do escopo da licitação poderá restringir-se à indicação do problema a ser resolvido e dos resultados esperados pela administração pública, incluídos os desafios tecnológicos a serem superados, dispensada a descrição de eventual solução técnica previamente mapeada e suas especificações técnicas, e caberá aos licitantes propor diferentes meios para a resolução do problema.

Após a licitação, a proponente selecionada formalizará Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 182/2021, o qual contém o teor ora transcrito:

Art. 14. Após homologação do resultado da licitação, a administração pública celebrará Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) com as proponentes selecionadas, com vigência limitada a 12 (doze) meses, prorrogável por mais um período de até 12 (doze) meses.

§ 1º O CPSI deverá conter, entre outras cláusulas:

I - as metas a serem atingidas para que seja possível a validação do êxito da solução inovadora e a metodologia para a sua aferição;

II - a forma e a periodicidade da entrega à administração pública de relatórios de andamento da execução contratual, que servirão de instrumento de monitoramento, e do relatório final a

I - resolver demandas públicas que exijam solução inovadora com emprego de tecnologia; e
II - promover a inovação no setor produtivo por meio do uso do poder de compra do Estado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ser entregue pela contratada após a conclusão da última etapa ou meta do projeto;

III - a matriz de riscos entre as partes, incluídos os riscos referentes a caso fortuito, força maior, risco tecnológico, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;

IV - a definição da titularidade dos direitos de propriedade intelectual das criações resultantes do CPSI; e

V - a participação nos resultados de sua exploração, assegurados às partes os direitos de exploração comercial, de licenciamento e de transferência da tecnologia de que são titulares.

§ 2º O valor máximo a ser pago à contratada será de R\$ 1.600.000,00 (um milhão e seiscentos mil reais) por CPSI, sem prejuízo da possibilidade de o edital de que trata o art. 13 desta Lei Complementar estabelecer limites inferiores.

§ 3º A remuneração da contratada deverá ser feita de acordo com um dos seguintes critérios:

I - preço fixo;

II - preço fixo mais remuneração variável de incentivo;

III - reembolso de custos sem remuneração adicional;

IV - reembolso de custos mais remuneração variável de incentivo; ou

V - reembolso de custos mais remuneração fixa de incentivo.

§ 4º Nas hipóteses em que houver risco tecnológico, os pagamentos serão efetuados proporcionalmente aos trabalhos executados, de acordo com o cronograma físico-financeiro aprovado, observado o critério de remuneração previsto contratualmente.

§ 5º Com exceção das remunerações variáveis de incentivo vinculadas ao cumprimento das metas contratuais, a administração pública deverá efetuar o pagamento conforme o critério adotado, ainda que os resultados almejados não sejam atingidos em decorrência do risco tecnológico, sem prejuízo da rescisão antecipada do contrato caso seja comprovada a inviabilidade técnica ou econômica da solução.

§ 6º Na hipótese de a execução do objeto ser dividida em etapas, o pagamento relativo a cada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

etapa poderá adotar critérios distintos de remuneração.

§ 7º Os pagamentos serão feitos após a execução dos trabalhos, e, a fim de garantir os meios financeiros para que a contratada implemente a etapa inicial do projeto, a administração pública deverá prever em edital o pagamento antecipado de uma parcela do preço anteriormente ao início da execução do objeto, mediante justificativa expressa.

§ 8º Na hipótese prevista no § 7º deste artigo, a administração pública certificar-se-á da execução da etapa inicial e, se houver inexecução injustificada, exigirá a devolução do valor antecipado ou efetuará as glosas necessárias nos pagamentos subsequentes, se houver.

Nos termos do Manual do Contrato Público para Solução Inovadora, da Advocacia-Geral da União (AGU)⁸, o instrumento de contrato no âmbito do CPSI é o documento jurídico que formaliza a contratação entre a Administração Pública e a pessoa física ou jurídica selecionada para desenvolver uma solução inovadora voltada à superação de desafios e problemas de interesse público.

De mais a mais, esse contrato é marcado pela flexibilidade, foco em resultados experimentais e gestão de riscos tecnológicos, afastando a rigidez típica das contratações tradicionais.

Indo além, conforme observado pela CAIS⁹, com esboço na obra Compras Públicas para Inovação no Brasil¹⁰, define-se o Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), instituído pelo Marco Legal de Startups e Empreendedorismo Inovador (MLSEI), como instrumento legal (contrato público especial) especificamente desenhado para permitir testar diferentes inovações, sem importar em obrigações, seja para os contratados, seja para os gestores públicos, de que tais soluções serão exitosas.

⁸ BRASIL. Advocacia-Geral da União. Manual do Contrato Público para Solução Inovadora. Brasília: Advocacia-Geral da União, 2025.

⁹ Instrução nº 488/2025 - CAIS (mov. 13)

¹⁰ 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, DF: Ipea, 2022. p. 467-492. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-046-2/capitulo12>. Acesso em: 15/01/2026, às 10h.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse contexto, o CPSI não se inicia pela solução, mas pelo diagnóstico do problema público concreto, exigindo planejamento próprio e individualizado por parte do órgão demandante na elaboração do edital, termo de referência, definição de métricas e critérios de avaliação, gerenciamento e alocação de riscos, além da formalização de instrumentos compatíveis com a natureza experimental da contratação, o que evidencia tratar-se de instrumento indissociável do contexto institucional, operacional e administrativo do ente contratante.

Registra-se, ainda, que, mesmo quando o CPSI tenha sido celebrado para solucionar um problema específico, inexistente obrigação para a administração pública de contratar o fornecimento dos bens ou serviços.

Por essa razão, no CPSI o foco não recai no produto em si, que poderá ou não ser objeto de subsequente Contrato de Fornecimento, mas em encontrar uma possível solução tecnológica, mediante tentativa e erro, para um determinado problema coletivo, pois o processo inovativo pressupõe a exploração do terreno da incerteza e do desconhecimento. E a única forma de descobrir se uma solução vai funcionar ou não é experimentando¹¹.

Por conseguinte, cabe ao gestor público decidir, com base nas informações obtidas nos testes, bem como nos critérios de conveniência e oportunidade, se os resultados e os impactos das tecnologias testadas são adequados ou não para uma futura aquisição comercial¹².

Terminado o CPSI e comprovado o êxito da solução inovadora, o MLSEI autoriza, via Contrato de Fornecimento (art. 15)¹³, a contratação direta, por meio de dispensa de licitação, de produto, processo ou serviço inovador, até o importe de R\$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais)¹⁴, em regime excepcional e finalístico, restrito à Administração Pública que conduziu o procedimento experimental.

¹¹ Idem.

¹² Idem.

¹³ **Art. 15.** Encerrado o contrato de que trata o art. 14 desta Lei Complementar, a administração pública poderá celebrar com a mesma contratada, sem nova licitação, contrato para o fornecimento do produto, do processo ou da solução resultante do CPSI ou, se for o caso, para integração da solução à infraestrutura tecnológica ou ao processo de trabalho da administração pública.

¹⁴ **Art. 15.**

§ 3º Os contratos de fornecimento serão limitados a 5 (cinco) vezes o valor máximo definido no § 2º do art. 14 desta Lei Complementar para o CPSI, incluídas as eventuais prorrogações, hipótese em que o limite poderá ser ultrapassado nos casos de reajuste de preços e dos acréscimos de que trata o § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse caso, reconhece-se formalmente situação em que a competição poderia ser realizada, mas foi dispensada com o propósito específico de promover finalidade estatal legítima, qual seja, o estímulo à inovação e aos empreendimentos inovadores por meio do *scale up*¹⁵ da solução que se revelou mais adequada¹⁶.

No entanto, deve-se ter sempre em vista que o art. 37, XXI¹⁷, da CF/88 deixa claro que a regra em nosso ordenamento é a consecução de licitação, sendo as contratações diretas exceções, permitidas apenas quando expressamente previstas em lei. Assim, é imperioso conferir interpretação restritiva aos casos em que a dispensa e a inexigibilidade são admitidas, a fim de evitar que a exceção se torne regra.

Destarte, não se mostra juridicamente admissível a contratação direta com fundamento no art. 15 da Lei Complementar nº 182/2021 por Município diverso daquele que conduziu o CPSI.

As contratações realizadas por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP) pressupõem a existência de objetos padronizáveis e replicáveis, avaliados a partir de critérios objetivos de qualidade e preço, e não da formulação de soluções ajustadas a realidades institucionais específicas. Trata-se de lógica incompatível com o CPSI, cujo núcleo reside na experimentação e na adaptação da solução ao problema público concreto, os quais são definidos de maneira casuística, conforme o grau de maturidade da solução, o ambiente de testes e a capacidade institucional do órgão contratante, não se prestando à padronização ou à transferência automática para terceiros, o que afasta sua contratação por adesão.

Desse modo, mesmo que a solução inovadora seja um dispositivo ou uma máquina, o objeto do CPSI não será a aquisição da máquina ou do dispositivo, mas, sim, a demonstração em ambiente de teste de que tal solução

¹⁵ Fase de escalabilidade/expansão.

¹⁶ 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, DF: Ipea, 2022. p. 467-492. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-046-2/capitulo12>. Acesso em: 15/01/2026, às 10h.

¹⁷ Art. 37.

(...)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inovadora resolve o problema identificado pela administração pública¹⁸, circunstância que afasta a existência de objeto plenamente definido e padronizável, pressuposto indispensável à lógica da adesão à Ata de Registro de Preços (ARP).

A exigência de que cada Município promova contratação própria, mediante CPSI autônomo, quando ainda se tratar de solução experimental, ou pelos demais meios legalmente admitidos, quando a solução já se mostrar madura e comercialmente disponível, em conformidade com o apontamento da unidade técnica, reforça a segurança jurídica das contratações inovadoras e constitui mecanismo relevante de prevenção a direcionamentos indevidos e a distorções concorrenciais.

Não apenas pela inoportunidade de se importar uma solução concebida “sob medida” para outra localidade, a vedação à utilização, por terceiros, da contratação direta decorrente do CPSI visa afastar o risco de que procedimento eventualmente concebido ou conduzido de forma direcionada por determinado Município produza efeitos reflexos em favor de outros entes federativos, comprometendo a perseguida inovação tecnológica, bem como os princípios da isonomia, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.

Assim, o regime especial do CPSI foi concebido para que a administração contrate a experimentação de uma ou mais soluções inovadoras, conciliando o incentivo à inovação, a busca pelo conhecimento e a possibilidade de fracasso no âmbito das aquisições públicas.

Noutro giro, a aplicabilidade da Lei nº 14.133/2021 e dos demais atos normativos que disciplinam os contratos administrativos tradicionais fica condicionada à compatibilidade de suas regras com o regime jurídico especial do Capítulo VI da Lei Complementar nº 182/2021. A licitação e a celebração do CPSI seguem a Lei nº 14.133/2021 e suas normas complementares apenas “no que couber”, isto é, se e na medida em que compatíveis com a racionalidade própria que

¹⁸ 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, DF: Ipea, 2022. p. 467-492. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-046-2/capitulo12>. Acesso em: 15/01/2026, às 10h.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

informa o CPSI, circunstância que afasta a incidência do instituto da adesão (“carona”)¹⁹.

Por essas razões, em consonância com o opinativo da Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS) e com o parecer do Ministério Público de Contas (MPC), concluo que não é juridicamente admissível a adesão (“carona”) por Município a Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) celebrado por outro ente municipal, por absoluta incompatibilidade entre o regime jurídico especial instituído pela Lei Complementar nº 182/2021 (MLSEI) e o instituto da adesão previsto na Lei nº 14.133/2021, não sendo suficientes, para legitimar o ato, a invocação dos princípios da eficiência e da economicidade, a previsão editalícia ou a alegada identidade do problema público.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, **VOTO** pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la da seguinte forma:

1. É juridicamente admissível a adesão (denominada “carona”) por um Município a um Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), regido pela Lei Complementar nº 182/2021, que foi licitado e celebrado por outro ente municipal?

Resposta: Não. Não é juridicamente admissível a adesão (“carona”) por Município a Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), uma vez que as soluções desenvolvidas segundo os ditames do Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador não se amoldam ao conceito de contratação padronizável e replicável, pressuposto indispensável à lógica do Sistema de Registro de Preços, sob pena de violação aos princípios da isonomia, da competitividade e da adequada gestão de riscos.

2. Em caso afirmativo, quais seriam os requisitos e as condições para a validade de tal adesão? A demonstração da identidade do

¹⁹ BRASIL. Advocacia-Geral da União. Manual do Contrato Público para Solução Inovadora. Brasília: Advocacia-Geral da União, 2025.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

problema público a ser resolvido e a previsão expressa no edital de origem são suficientes para legitimar o ato?

Resposta: Prejudicada. Diante da inadmissibilidade jurídica da adesão (“carona”) a CPSI, não há que se falar em requisitos ou condições para sua validade, sendo insuficientes, para legitimar o ato, a invocação dos princípios da eficiência e da economicidade, a previsão editalícia ou a alegada identidade do problema público.

3. A referida adesão poderia ocorrer tanto na fase inicial do CPSI (teste da solução) quanto em eventual Contrato de Fornecimento subsequente, previsto no art. 15 da Lei Complementar nº 182/2021?

Resposta: Não. A vedação alcança tanto a fase de teste da solução inovadora quanto eventual contrato de fornecimento subsequente, uma vez que a contratação direta prevista no art. 15 da Lei Complementar nº 182/2021 possui natureza excepcional e finalística, restrita à Administração Pública que conduziu o CPSI, sendo juridicamente incompatível sua utilização por terceiros mediante adesão.

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência e à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando desde logo autorizado o posterior encerramento do feito e arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I - **CONHECER** da Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, **RESPONDÊ-LA** da seguinte forma:

1.É juridicamente admissível a adesão (denominada “carona”) por um Município a um Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), regido pela Lei Complementar nº 182/2021, que foi licitado e celebrado por outro ente municipal?

Resposta: Não. Não é juridicamente admissível a adesão (“carona”) por Município a Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), uma vez que as soluções desenvolvidas segundo os ditames do Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador não se amoldam ao conceito de contratação padronizável e replicável, pressuposto indispensável à lógica do Sistema de Registro de Preços, sob pena de violação aos princípios da isonomia, da competitividade e da adequada gestão de riscos.

2.Em caso afirmativo, quais seriam os requisitos e as condições para a validade de tal adesão? A demonstração da identidade do problema público a ser resolvido e a previsão expressa no edital de origem são suficientes para legitimar o ato?

Resposta: Prejudicada. Diante da inadmissibilidade jurídica da adesão (“carona”) a CPSI, não há que se falar em requisitos ou condições para sua validade, sendo insuficientes, para legitimar o ato, a invocação dos princípios da eficiência e da economicidade, a previsão editalícia ou a alegada identidade do problema público.

3.A referida adesão poderia ocorrer tanto na fase inicial do CPSI (teste da solução) quanto em eventual Contrato de Fornecimento subsequente, previsto no art. 15 da Lei Complementar nº 182/2021?

Resposta: Não. A vedação alcança tanto a fase de teste da solução inovadora quanto eventual contrato de fornecimento subsequente, uma vez que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contratação direta prevista no art. 15 da Lei Complementar nº 182/2021 possui natureza excepcional e finalística, restrita à Administração Pública que conduziu o CPSI, sendo juridicamente incompatível sua utilização por terceiros mediante adesão.

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência e à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando desde logo autorizado o posterior encerramento do feito e arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e os Conselheiros Substitutos LIVIO FABIANO SOTERO COSTA e THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Tribunal Pleno, 2 de setembro de 2026 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 30.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente