ENTRE A LEI E A INOVAÇÃO: OS LIMITES DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

BETWEEN LAW AND INNOVATION: THE LIMITS OF DIGITAL TRANSFORMATION IN THE BRAZILIAN PUBLIC SECTOR

EMANUELLE STELLET LOURENÇO
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL (PUCRS)

FERNANDO DO CARMO MAQUIAVELI
UNINOVE – UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO

LUIZ RAMOM TEIXEIRA CARVALHO
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV

THIAGO RIBEIRO E FREIRE
ESCOLA SUPERIOR DE PROPAGANDA E MARKETING - ESPM

Comunicação:
O XIV SINGEP foi realizado em conjunto com a 14th Conferência Internacional do CIK (CYRUS Institute of Knowledge) e com a SPARK (Society for Promoting Academic Research and Knowledge), em formato híbrido, com sede presencial na UNINOVE - Universidade Nove de Julho, no Brasil.

ENTRE A LEI E A INOVAÇÃO: OS LIMITES DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Objetivo do estudo
Avaliar como a Administração Pública brasileira utiliza o diálogo competitivo e o Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), relacionando sua adoção às estratégias federais de transformação digital e inteligência artificial, especialmente à capacidade institucional dos municípios.

Relevância/originalidade
O estudo oferece diagnóstico empírico original sobre a aplicação desses instrumentos no país, confrontando registros administrativos, aderência jurídica e indicadores institucionais para explicar o descompasso entre o arcabouço normativo avançado e sua implementação subnacional.

Metodologia/abordagem
Pesquisa mista, descritiva e exploratória, combinando levantamento de registros do PNCP (2021–julho de 2026), análise jurídico-material dos objetos, mapeamento documental de CPSIs e triangulação com indicadores do IBGE, Cetic.br, TCU, OCDE e laboratórios de inovação.

Principais resultados
O PNCP registrou 12 diálogos competitivos, dos quais apenas dois se aproximam das finalidades legais; nenhum envolveu IA ou administração direta federal ou estadual. O CPSI expande-se, porém fragmentadamente e, sobretudo, onde há apoio institucional.

Contribuições teóricas/metodológicas
O artigo articula capacidade estatal, inovação pública e contratação tecnológica, demonstrando que autorização normativa não assegura implementação. Metodologicamente, combina frequência, aderência material e evidências externas, evitando tratar registros do PNCP como representação integral da realidade.

Contribuições sociais/para a gestão
Recomenda capacitação prioritária de pequenos municípios, assistência técnica federativa, minutas validadas, compras compartilhadas e laboratórios regionais. Propõe código específico para CPSI no PNCP, avaliações de valor público e orientação preventiva dos órgãos de controle.

Palavras-chave: Transformação digital, Contratações públicas de inovação, Diálogo competitivo, Contrato Público para Solução Inovadora, Capacidade estatal

BETWEEN LAW AND INNOVATION: THE LIMITS OF DIGITAL TRANSFORMATION IN THE BRAZILIAN PUBLIC SECTOR

Study purpose
To assess how Brazilian Public Administration uses competitive dialogue and the Public Contract for Innovative Solutions (CPSI), relating their adoption to federal digital transformation and artificial intelligence strategies, particularly to municipalities' institutional capacity.

Relevance / originality
The study provides an original empirical diagnosis of these instruments' application in Brazil, confronting administrative records, legal compliance, and institutional indicators to explain the gap between an advanced legal framework and its subnational implementation.

Methodology / approach
This mixed-methods, descriptive, and exploratory study combines PNCP records (2021–July 2026), legal and substantive analysis of procurement objects, documentary mapping of CPSIs, and triangulation with indicators from IBGE, Cetic.br, TCU, OECD, and public innovation laboratories.

Main results
PNCP recorded 12 competitive dialogues, only two of which broadly met their statutory purposes; none involved AI or federal or state direct administration. CPSI is expanding, although fragmented and concentrated where institutional support is available.

Theoretical / methodological contributions
The article connects state capacity, public innovation, and technology procurement, showing that legal authorization does not ensure implementation. Methodologically, it combines frequency, substantive compliance, and external evidence, avoiding reliance on PNCP records as a complete representation of reality.

Social / management contributions
It recommends priority training for small municipalities, intergovernmental technical assistance, validated templates, shared procurement, and regional laboratories. It also proposes a specific PNCP code for CPSI, public-value evaluations, and preventive guidance from oversight bodies.

Keywords: Digital transformation, Public procurement for innovation, competitive dialogue procedure, Public procurement for innovative solutions, Institutional capacity

ENTRE A LEI E A INOVAÇÃO: OS LIMITES DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

1 INTRODUÇÃO

A inovação no setor público brasileiro é marcada por um paradoxo: embora o país disponha de amplo conjunto de normas destinadas a fomentar soluções inovadoras, os instrumentos instituídos ainda são pouco utilizados pela Administração Pública. Esse arcabouço compreende a Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004), o Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei nº 13.243/2016), o Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador (Lei Complementar nº 182/2021) e a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), que introduziu o diálogo competitivo no direito brasileiro.

Paralelamente, foram formuladas políticas de transformação digital. O Decreto nº 9.319/2018 instituiu a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), atualizada para o ciclo 2022–2026. A Lei nº 14.129/2021 estabeleceu princípios de simplificação dos serviços e integração entre sistemas. Posteriormente, o Decreto nº 12.198/2024 instituiu a Estratégia Federal de Governo Digital 2024–2027, composta por 6 princípios, 16 objetivos e 93 iniciativas. No mesmo ano, o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA 2024–2028) previu investimentos de R$ 23 bilhões, dos quais R$ 1,76 bilhão foram destinados ao uso de inteligência artificial no setor público.

Esse conjunto normativo busca melhorar os serviços públicos por meio da inovação. Embora esta não se restrinja à tecnologia da informação, as tecnologias digitais são relevantes para promover simplificação, acessibilidade, interoperabilidade e utilização estratégica de dados. A questão central consiste, portanto, em verificar se os instrumentos disponíveis estão sendo efetivamente utilizados para transformar as estratégias nacionais em projetos e serviços concretos.

Instrumentos como o diálogo competitivo, a encomenda tecnológica e o Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) diferem das modalidades tradicionais porque admitem desenvolvimento, experimentação e risco tecnológico. Em vez de apresentar uma solução previamente definida, a Administração pode expor um problema, dialogar com o mercado, avaliar alternativas e contratar soluções que ainda precisem ser desenvolvidas ou adaptadas.

Esses instrumentos podem ser especialmente relevantes para municípios de pequeno porte, nos quais limitações de pessoal, recursos e capacidade técnica dificultam a prestação de serviços especializados. Dos 5.570 municípios brasileiros, 3.935, ou 70,6%, têm até 20 mil habitantes, enquanto 1.288, ou 23,1%, possuem até 5 mil habitantes. As desigualdades municipais, portanto, não são apenas econômicas e populacionais, mas também administrativas.

Um município pequeno dificilmente dispõe de procuradoria especializada, equipe própria de tecnologia da informação e servidores experientes na formulação de desafios tecnológicos. Também pode ter dificuldades para constituir a comissão do diálogo competitivo, formada por pelo menos três servidores efetivos ou empregados públicos permanentes. Além disso, a modalidade exige capacidade para justificar sua adoção, descrever o problema, conduzir interlocução transparente com o mercado, avaliar alternativas e definir critérios para o julgamento das propostas.

Na ausência dessas capacidades, os órgãos tendem a recorrer a procedimentos mais conhecidos, sobretudo ao pregão eletrônico, adequado à contratação de bens e serviços comuns. Embora mais padronizado, o pregão não atende satisfatoriamente às situações em que a Administração conhece o problema, mas ainda não consegue determinar a solução técnica necessária. A preferência por modalidades tradicionais reduz a percepção de risco para o gestor, mas pode limitar a inovação.

Os dados sobre inteligência artificial evidenciam essa desigualdade. A pesquisa TIC Governo 2025 identificou o uso de IA em 85% dos municípios com mais de 500 mil habitantes e em 81% das capitais, mas em apenas 22% daqueles com até 10 mil habitantes. A média municipal foi de 27%, diante de 59% dos órgãos federais e estaduais e 94% do Poder Judiciário. A falta de capacitação foi apontada como barreira por 40% dos municípios, em comparação com 21% dos órgãos estaduais e 19% dos federais.

Esse cenário contrasta com o desempenho agregado do país. No Índice de Governo Digital de 2025, cuja escala varia de 0 a 1, o Brasil alcançou 0,79 ponto, acima da média de 0,70 da OCDE. O resultado indica a existência de estratégias e estruturas digitais relevantes, sobretudo no âmbito federal, mas não significa que essas capacidades estejam uniformemente distribuídas. A TIC Governo 2025 e a MUNIC 2024 mostram que equipes, estruturas de tecnologia da informação e mecanismos de monitoramento permanecem desiguais entre as prefeituras. A questão não é apenas se o Brasil possui uma política digital, mas se a capacidade de implementá-la alcança os diferentes níveis da Federação.

Diante desse contexto, a pesquisa procura responder à seguinte pergunta: os instrumentos previstos nas Leis nº 10.973/2004 e nº 13.243/2016, na Lei Complementar nº 182/2021 e na Lei nº 14.133/2021 — especialmente o diálogo competitivo — estão sendo utilizados pela Administração Pública para implementar a E-Digital, a Estratégia Federal de Governo Digital e o PBIA, particularmente nos municípios?

A questão é relevante porque as estratégias digitais são formuladas principalmente sob a perspectiva da União, enquanto serviços cotidianos, como saúde básica, educação, assistência social, iluminação, mobilidade urbana, licenciamento e tributação imobiliária, são prestados pelos municípios. Sem capacidade local para contratar soluções inovadoras, a transformação digital tende a alcançar apenas parte do Estado brasileiro.

O objetivo geral é avaliar, por meio de dados quantitativos e análise qualitativa, como a Administração Pública utiliza os instrumentos legais de contratação de tecnologia e inovação e como esse uso se relaciona com as estratégias federais de transformação digital e inteligência artificial.

Especificamente, pretende-se: (i) mensurar o número, o valor e a distribuição dos diálogos competitivos registrados no Portal Nacional de Contratações Públicas; (ii) verificar a compatibilidade dos objetos com a modalidade informada; (iii) comparar sua utilização entre entes federativos, regiões e portes populacionais; (iv) mapear o uso do CPSI; (v) relacionar os resultados à presença de laboratórios de inovação; e (vi) discutir os efeitos da capacidade institucional, da gestão da mudança e do apoio federativo, sobretudo nos municípios de menor porte.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Transformação digital, governo digital e govtech

Transformação digital não significa apenas colocar na internet um procedimento que antes era feito em papel. Isso é informatização. Transformar digitalmente é redesenhar o serviço com apoio da tecnologia, eliminando etapas e exigências desnecessárias. A literatura distingue três estágios: digitalização, que converte documentos para o formato digital; digitalização, que automatiza processos; e transformação digital, que reorganiza a política pública em torno dos dados e das necessidades do usuário.

Governo digital é a aplicação dessa transformação às instituições públicas. A Lei nº 14.129/2021 reúne princípios como o “governo como plataforma”, a proibição de exigir do cidadão um dado que a administração já possui, a interoperabilidade — isto é, a capacidade de diferentes sistemas trocarem informações — e a abertura de dados como regra. A EFGD

2024–2027 e a Infraestrutura Nacional de Dados, instituídas pelo Decreto nº 12.198/2024, convertem esses princípios em metas mensuráveis.

Govtech é o nome dado ao conjunto de empresas, geralmente startups, que desenvolvem tecnologia para o setor público. Esse mercado depende de uma demanda pública bem formulada. Em muitos casos, a administração precisa apresentar primeiro o problema para que o mercado desenvolva a solução. O diálogo competitivo e o CPSI foram criados para esse tipo de situação.

2.2 Inovação no setor público e laboratórios de inovação

A inovação no setor público distingue-se da inovação privada em pelo menos três aspectos. Primeiro, orienta-se à geração de valor público, e não à obtenção de lucro, circunstância que torna seus resultados mais complexos de mensurar. Segundo, os riscos associados ao insucesso são distribuídos de forma assimétrica: o gestor que adota uma solução inovadora e não alcança os resultados esperados pode ser submetido a processos de responsabilização e a sanções, como multas ou reprovação de contas, enquanto a decisão de não inovar raramente produz consequências equivalentes. Terceiro, a disseminação de novas práticas ocorre predominantemente por meio da cooperação, do compartilhamento de experiências e da aprendizagem entre instituições, e não pela competição característica do setor privado.

Essas particularidades demonstram que a autorização legal, embora necessária, não é suficiente para promover a inovação pública. Em revisão sistemática de 181 estudos e livros publicados entre 1990 e 2014, De Vries, Bekkers e Tummers (2016) identificaram fatores ambientais, organizacionais, individuais e relacionados às características da própria inovação que condicionam sua adoção e seus resultados. Sob essa perspectiva, a existência de normas semelhantes não conduz necessariamente a práticas equivalentes, pois sua implementação depende de variáveis como liderança, qualificação das equipes, disponibilidade de recursos, redes de cooperação, incentivos institucionais e tolerância ao risco. A contribuição dos autores, portanto, permite compreender a distância entre a criação formal de instrumentos jurídicos de inovação e sua efetiva utilização pelas organizações públicas.

Os laboratórios de inovação constituem uma resposta institucional a parte dessas dificuldades. Essas unidades oferecem estruturas voltadas à experimentação, ao desenvolvimento de protótipos, à aprendizagem organizacional e ao desenho de serviços centrados no usuário, contribuindo para transformar problemas públicos em projetos passíveis de implementação. O GNova, da Enap, é um exemplo dessa iniciativa no governo federal. Em 2020, a Enap publicou o primeiro diagnóstico nacional sobre essas unidades. Posteriormente, em junho de 2023, o mapeamento colaborativo da plataforma LISP, vinculada à Universidade Federal do Rio Grande do Norte, identificou 221 laboratórios distribuídos pelas cinco regiões, pelos três Poderes e pelos três níveis federativos. Apesar dessa abrangência, o levantamento revelou maior concentração em capitais, grandes centros urbanos e órgãos dos Poderes Judiciário e Legislativo, o que também evidencia a distribuição desigual das capacidades institucionais de inovação no setor público brasileiro, não alcançando boa parte dos municípios brasileiros.

2.3 O arcabouço normativo brasileiro de inovação

A Lei nº 10.973/2004, chamada Lei de Inovação, iniciou o modelo brasileiro de incentivo à inovação. Ela autorizou a União, estados e municípios a apoiar ambientes inovadores, participar de forma minoritária do capital de empresas, conceder subvenção econômica, além de celebrar parcerias entre Instituições Científicas, Tecnológicas e de

Inovação (ICT) e empresas. Essas parcerias podem incluir o uso compartilhado de infraestrutura e regras sobre a propriedade intelectual criada.

A Lei nº 13.243/2016, conhecida como Marco Legal de CT&I e regulamentada pelo Decreto nº 9.283/2018, ampliou esse modelo. A norma facilitou a relação entre ICT e empresas, dispensou licitação para insumos de pesquisa, disciplinou a situação do pesquisador público e criou a encomenda tecnológica (ETEC). A ETEC permite contratar o desenvolvimento de uma solução que envolve risco tecnológico: o resultado pode ser incerto, o insucesso pode ser remunerado quando decorrer do risco previsto e a solução bem-sucedida pode dar origem a um fornecimento posterior.

A Lei Complementar nº 182/2021, o Marco Legal das Startups, criou o Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI). Pelo artigo 13, a administração apresenta um problema, e não uma solução pronta. As propostas são avaliadas pelo potencial de resolver o problema, estágio de desenvolvimento, viabilidade econômica e relação entre custo e benefício. O CPSI pode durar até 12 meses, prorrogáveis por igual período, e tem valor limitado a R$ 1,6 milhão por contrato. A remuneração pode incluir uma parte variável ligada ao cumprimento de metas. Depois do teste, a administração pode contratar o fornecimento da solução, sem nova licitação, por até 24 meses.

A Lei nº 14.133/2021 completou esse conjunto. Além de manter o pregão e criar a concorrência eletrônica, instituiu o diálogo competitivo (art. 28, V, e art. 32). A modalidade pode ser usada quando a contratação envolve inovação tecnológica ou técnica, quando uma solução disponível no mercado precisa ser adaptada ou quando a administração não consegue definir previamente as especificações. O procedimento tem três etapas: seleção dos participantes, diálogo para identificar alternativas e competição final. Uma comissão formada por ao menos três servidores efetivos ou empregados públicos conduz o processo. A lei também criou o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), no qual as contratações devem ser divulgadas e podem ser analisadas como dados públicos.

A regulamentação operacional federal chegou mais tarde. A Instrução Normativa Seges/MGI nº 512, de 3 de dezembro de 2025, detalhou o diálogo competitivo para a administração federal direta, autárquica e fundacional. A norma definiu diversas fases, sendo elas pré-seleção, diálogo e competição; determinou o uso do Compras.gov.br; disciplinou sigilo, propriedade intelectual, gravação das reuniões, provas de conceito e assessoramento técnico. A edição dessa norma quatro anos após a sanção da Lei nº 14.133/2021 demonstra que a previsão legal, isoladamente, não ofereceu segurança operacional suficiente para a administração federal.

2.4 Modalidades tradicionais e modalidades voltadas à inovação

A diferença entre o pregão e os instrumentos de inovação está no grau de conhecimento sobre a solução. No pregão, a administração sabe o que deseja comprar e compara preços de bens ou serviços comuns, cujas características podem ser definidas por padrões de mercado. No diálogo competitivo e no CPSI, a administração conhece o problema, mas ainda não sabe qual solução existe ou pode ser desenvolvida. Por isso, primeiro compara ideias e alternativas; depois, preços.

Essa mudança exige novas capacidades. A administração precisa descrever com clareza o problema público, em vez de elaborar um termo de referência que já determine a resposta. Também deve conversar com o mercado de forma estruturada e transparente antes da disputa. Por fim, precisa tratar o insucesso tecnológico como um risco que pode ser gerido, e não automaticamente como irregularidade.

2.5 Capacidade estatal: a ponte entre a norma e o uso

A hipótese deste estudo é que, entre 2004 e 2021, o Brasil solucionou o aspecto jurídico, mas não o principal obstáculo à inovação. As normas disponíveis são suficientes e, em alguns pontos, mais sofisticadas que as de países com melhor desempenho em governo digital. Falta, porém, uma ponte entre a lei e o gestor: equipes capacitadas, modelos de edital aceitos pelos órgãos de controle, entendimentos jurídicos estáveis, redes de apoio entre os entes federativos e uma cultura que permita assumir riscos tecnológicos de forma planejada.

Kattel e Mazzucato (2018) denominam capacidades dinâmicas do setor público a aptidão para perceber problemas, mobilizar recursos e adaptar organizações para cumprir missões públicas. No campo das compras, a OCDE (2024) chega a conclusão semelhante: contratações de inovação exigem capacitação dos compradores, colaboração com atores externos, medição de resultados e coordenação da demanda entre setores e regiões. O instrumento jurídico é, assim, uma condição necessária, mas não suficiente.

Sem essa ponte, surge o "direito da inovação em busca de usuários": instrumentos bem construídos no papel, mas pouco utilizados. Nesse cenário, a existência da norma é confundida com sua efetiva aplicação.

3 METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem mista, de natureza descritiva e exploratória, com estratégia de triangulação. O eixo quantitativo analisa os registros de diálogo competitivo publicados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), enquanto o eixo qualitativo examina a conformidade dos objetos com a Lei nº 14.133/2021, os casos documentados de Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) e indicadores independentes de capacidade administrativa e digital. O objetivo é mensurar um fenômeno ainda pouco frequente e identificar, por meio de diferentes evidências, as condições que favorecem ou dificultam a utilização desses instrumentos.

A coleta principal foi realizada na interface pública de consulta do PNCP — "/api/consulta/v1/contratacoes/publicacao" —, utilizando o código de modalidade 2, correspondente ao diálogo competitivo. As consultas abrangeram todas as páginas de resultados e foram divididas em períodos anuais, entre 1º de janeiro de 2021 e 31 de julho de 2026. De cada registro, foram extraídos dados sobre o órgão contratante, esfera, Poder, localização, ano e data da publicação, fundamento legal, objeto, valores estimados e homologados e situação do processo. Para fins de comparação da ordem de grandeza, a consulta foi repetida para o pregão eletrônico, identificado pelo código 6, em um período de 15 dias.

Cada registro de diálogo competitivo foi avaliado quanto à aderência formal e material. A primeira verificou se o fundamento informado correspondia ao art. 32 da Lei nº 14.133/2021; a segunda examinou se o objeto envolvia inovação técnica ou tecnológica, adaptação de solução existente ou impossibilidade de definição prévia das especificações. Os objetos também foram classificados como obra, serviço comum, tecnologia da informação ou inteligência artificial, a fim de avaliar sua relação com a E-Digital, a EFGD e o PBIA. Como o CPSI não possui código específico no PNCP, seus casos foram identificados em portais oficiais, editais, atos normativos e páginas institucionais. A análise incorporou, ainda, dados do Censo Demográfico 2022 e da MUNIC 2024, do IBGE; dos mapeamentos LISP/UFRN e Enap/GNova; da TIC Governo 2025, que reuniu 3.253 prefeituras e 576 órgãos federais e estaduais; do Índice de Maturidade na Implementação da Lei de Licitações, do TCU; e do Índice de Governo Digital de 2025, da OCDE.

A hipótese foi confrontada com quatro conjuntos de evidências: frequência e qualidade dos registros do PNCP, casos documentados de CPSI, indicadores de capacidade administrativa e digital e evolução da regulamentação federal. A triangulação reduz o risco de

atribuir a baixa utilização a uma única fonte, mas não permite estabelecer causalidade estatística entre porte municipal, presença de laboratórios e adoção dos instrumentos. A API reúne apenas processos publicados no PNCP e pode conter registros tardios, migrados ou classificados incorretamente pelos sistemas dos entes. Por isso, os 12 registros identificados representam o universo retornado pelo código da modalidade na data da coleta, e não necessariamente todos os diálogos competitivos realizados no país. A análise material dos objetos e o cruzamento com auditorias do TCU foram empregados para explicitar essas limitações e evitar que a base fosse tratada como representação integral da realidade.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 O diálogo competitivo em números: cinco anos, doze registros

O principal resultado quantitativo é direto: em cinco anos e quatro meses de vigência da Lei nº 14.133/2021, o Portal Nacional de Contratações Públicas registrou apenas 12 (doze) contratações por diálogo competitivo em todo o país.

Tabela 1 — Contratações por diálogo competitivo publicadas no PNCP, por ano de publicação (2021 a jul./2026)

Ano de publicação	Registros	Entes distintos	Valor estimado (R$)
2021	0	0	—
2022	0	0	—
2023	0	0	—
2024	4	3	1.657.203,68
2025	8	4	13.046.325,40
2026 (até 31/07)	0	0	—
Total	12	7	14.703.529,08

Fonte: elaboração própria a partir da API de consultas do PNCP, acesso em 01/08/2026.

A comparação mostra a dimensão desse número. A mesma API registrou 15.060 pregões eletrônicos somente entre 1º e 15 de julho de 2026, com média diária de 1.004. Assim, em uma única manhã de trabalho, o país publica mais pregões do que publicou diálogos competitivos durante toda a existência da modalidade.

Também chama a atenção a ausência de registros em 2026. Embora o PBIA e a EFGD 2024–2027 previssem a estruturação de projetos de inteligência artificial, nenhuma contratação foi publicada no PNCP na modalidade criada para situações em que a administração ainda precisa construir a solução com o mercado.

A ausência federal deve ser lida à luz da regulamentação tardia. A IN Seges/MGI nº 512/2025 só passou a oferecer, no final de 2025, um fluxo detalhado para utilização do diálogo competitivo no Compras.gov.br. Esse dado não elimina o achado de baixa adoção, mas mostra que parte do intervalo observado corresponde a um período em que a União possuía autorização legal sem procedimento operacional suficientemente padronizado.

4.2 Distribuição federativa: a União ausente

A distribuição por esfera de governo traz um resultado inesperado: os municípios aparecem nos registros, mas a União não.

Tabela 2 — Distribuição dos registros de diálogo competitivo por esfera e unidade da federação

Esfera / UF	Registros	Participação	Entes
Municipal — PR	4	33,3%	Toledo (2); Uniflor (2)

Esfera / UF	Registros	Participação	Entes
Municipal — PE	4	33,3%	Jaboatão dos Guararapes (4)
Municipal — SC	1	8,3%	Abelardo Luz
Municipal — AL	1	8,3%	Craíbas
Municipal — SP	1	8,3%	Barueri
Empresa estatal — DF	1	8,3%	BRB — Banco de Brasília S.A.
Administração federal direta	0	0,0%	—
Administração estadual direta	0	0,0%	—
Total	12	100%	7 entes

Fonte: elaboração própria a partir da API de consultas do PNCP, acesso em 01/08/2026.

Por região, o Sul registrou 5 casos (41,7%); o Nordeste, 5 (41,7%); o Sudeste, 1 (8,3%); o Centro-Oeste, 1 (8,3%); e o Norte, nenhum. A presença de municípios pequenos, como Uniflor/PR, com pouco mais de dois mil habitantes, Abelardo Luz/SC e Craíbas/AL, não parece indicar maior capacidade institucional. Como a análise dos objetos demonstra, ela está relacionada à forma como os sistemas locais de compras classificaram os registros.

4.3 Aderência material: quando o dado revela o oposto do que parece

A análise dos objetos contratados produziu o resultado qualitativo mais importante. Dos 12 registros, apenas 1 é claramente compatível com o diálogo competitivo: o BRB — Banco de Brasília S.A. — contratou, em edital de 2025, uma solução integrada de mobilidade urbana com modernização da bilhetagem eletrônica, integração entre meios de transporte, inteligência de negócios, segurança da informação e comunicação com sistemas antigos. Um segundo caso, a regularização de loteamento clandestino em Abelardo Luz/SC, usa corretamente o art. 32, I, "c", da Lei nº 14.133/2021, embora não envolva tecnologia.

Os outros dez registros indicam uso incorreto da modalidade:

Tabela 3 — Objetos contratados e aderência material à modalidade

Ente / UF	Objeto declarado	Aderência
BRB — DF	Solução integrada de mobilidade urbana, bilhetagem eletrônica e interoperabilidade	Aderente
Abelardo Luz — SC	Regularização de loteamento clandestino (art. 32, I, "c")	Formalmente aderente
Toledo — PR	Construção de calçada; construção de ponte de concreto	Não aderente (obra)
Uniflor — PR	Ampliação de UBS; criação de site e diário oficial eletrônico	Não aderente
Craíbas — AL	Credenciamento de músicos para festividades	Não aderente
Barueri — SP	Contrato de gestão com organização social (escolas maternais)	Não aderente
Jaboatão dos Guararapes — PE	Recapeamento asfáltico (2); equipamentos de saúde; cilindros de oxigênio	Não aderente

Fonte: elaboração própria a partir dos campos objetoCompra e amparoLegal dos registros do PNCP, acesso em 01/08/2026.

O fundamento legal informado reforça o diagnóstico. Oito registros citam o art. 28, V, da Lei nº 14.133/2021; três citam o regulamento interno de licitações de empresa estatal; e um, de Barueri/SP, no valor de R$ 7,56 milhões e o maior da série, cita o art. 1º, § 2º, da Lei nº 14.133/2021. Esse dispositivo trata de repartições públicas brasileiras localizadas no

exterior e não se aplica ao caso, o que indica erro de classificação do sistema informatizado do ente.

Além disso, dois registros se referem a processos realizados pelo Regime Diferenciado de Contratações em 2022 e 2023 e publicados de forma retroativa no PNCP, em 2025, como diálogo competitivo. Na realidade, são ajustes cadastrais, e não novos diálogos competitivos.

Depois de corrigidos os erros de classificação, o total de diálogos competitivos genuínos publicados no PNCP em cinco anos fica próximo de dois. Nenhum deles teve como objeto uma solução de inteligência artificial. Somente dois dos doze registros tratam de tecnologia da informação; um é a criação de site institucional e diário oficial eletrônico para Uniflor/PR, serviço comum que poderia ser contratado por pregão.

A fragilidade não se limita à modalidade. Em acompanhamento baseado em registros do PNCP entre 1º de agosto de 2021 e 30 de junho de 2024, o TCU constatou que a proporção de registros com alguma inconsistência ou falha passou de 73,3% para 86,4%. Entre os problemas estavam ausência de esfera ou poder, falta de critério de julgamento e modo de disputa, valores nulos e resultados não publicados. O Tribunal também advertiu que ainda não é possível assegurar que todas as contratações estejam registradas, especialmente as municipais (Acórdão nº 53/2025-Plenário).

Esse diagnóstico reforça duas conclusões. Primeiro, os erros encontrados nos 12 registros não são episódios isolados, mas parte de um problema mais amplo de qualidade dos dados. Segundo, a transparência formal não garante capacidade de produzir informação confiável. Por isso, a tese deste artigo se apoia menos na exatidão absoluta da contagem e mais na combinação entre raridade dos registros, baixa aderência material e evidências externas de maturidade institucional.

4.4 O CPSI: expansão recente, fragmentação e dependência de apoio

A modalidade de licitação especial denominada Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) apresenta trajetória mais dinâmica que o diálogo competitivo. Como não possui código específico na tabela de modalidades do PNCP, não é possível realizar contagem nacional automatizada. A busca documental, porém, mostra uma expansão em 2025 e 2026 que precisa ser reconhecida: o instrumento deixou de estar restrito ao Judiciário e aos órgãos de controle e passou a aparecer em estados e municípios. A ausência de uma categoria própria continua sendo uma falha de transparência, porque impede distinguir iniciativas isoladas de uma tendência nacional.

O TCU celebrou três CPSIs em 2024 com Automageo, Colab e Prefeitura Eficiente para testar rotas tecnológicas de fiscalização de obras de pavimentação. As três empresas concluíram os testes, e a avaliação comparou escala, rapidez, periodicidade, abrangência, acurácia, automação e custo. O CNJ homologou sua primeira licitação especial em 15 de setembro de 2025. Esses casos demonstram que o instrumento pode produzir competição entre tecnologias e aprendizagem antes de uma contratação definitiva.

No nível subnacional, os casos recentes alteram a conclusão de ausência, mas não afastam a hipótese de desigualdade de capacidade. Pato Branco/PR abriu CPSI em 2024 para videomonitoramento inteligente. Em 2026, o Espírito Santo lançou nove editais do programa StartupES, com R$ 1,08 milhão; Montes Claros/MG estruturou desafio de saúde com apoio da Sudene, Enap, BNB, BID e Impact Hub; e Bela Vista/MS publicou processo de até R$ 600 mil para gestão de resíduos e emancipação de catadores. A adoção existe, mas frequentemente nasce dentro de programas, parcerias e redes capazes de fornecer método, equipe e segurança jurídica.

Tabela 5 — Casos recentes de CPSI identificados em fontes oficiais

Ente / ano	Objeto ou programa	Evidência institucional
TCU / 2024	Fiscalização tecnológica de obras de pavimentação	3 CPSIs; testes concluídos
CNJ / 2025	Soluções inovadoras para a plataforma Jus.br	1ª licitação homologada em 15/09/2025
Pato Branco/PR / 2024	Videomonitoramento inteligente e integração de dados	Edital municipal com matriz de riscos
Espírito Santo / 2026	Saúde, educação, transparência, fiscalização e gestão	9 editais; R$ 1,08 milhão
Montes Claros/MG / 2026	Redução de filas e faltas em ortopedia e raio-X	Até R$ 200 mil; programa Co.NE
Bela Vista/MS / 2026	Resíduos sólidos e emancipação de catadores	Até R$ 600 mil; 3 etapas

Fonte: elaboração própria a partir de TCU (2026), CNJ (2025), Município de Pato Branco (2024), Espírito Santo (2026), Município de Montes Claros (2026) e Município de Bela Vista (2026). Levantamento ilustrativo, não exaustivo.

Os casos mostram uma mudança de fase. Até 2024, predominavam experiências pioneiras e centralizadas. Em 2026, aparecem programas com múltiplos editais e projetos municipais ligados à saúde, segurança, transparência e sustentabilidade. Contudo, o padrão de apoio externo também é evidente. Em vez de refutar a tese de capacidade estatal, a expansão do CPSI a torna mais específica: quando suporte metodológico, financiamento, rede de parceiros e governança são organizados, os entes subnacionais conseguem usar o instrumento.

4.5 Laboratórios de inovação: geografia da capacidade

Em junho de 2023, o mapeamento LISP/UFRN identificou 221 laboratórios de inovação no setor público, presentes nas cinco regiões, nos três poderes e nos três níveis federativos. Apesar dessa abrangência, eles se concentram em órgãos federais, tribunais, assembleias e prefeituras de capitais e grandes cidades. Municípios pequenos quase não aparecem no mapa.

A coincidência entre a localização desses laboratórios e os casos bem-sucedidos de CPSI sugere uma relação direta. O laboratório faz a ponte descrita na seção 2.5: transforma um problema público em desafio tecnológico, organiza a conversa com o mercado, testa protótipos, registra os riscos e prepara o edital. Onde existe essa estrutura, o instrumento jurídico tende a ser usado; onde ela falta, a norma permanece sem aplicação.

4.6 Perfil municipal e probabilidade de uso de instrumentos avançados

A relação entre porte municipal e adoção de tecnologia confirma a desigualdade de capacidade entre os entes.

Tabela 4 — Uso de inteligência artificial na administração pública brasileira, por segmento

Segmento	Uso de IA	Falta de capacitação como barreira
Órgãos do Poder Judiciário	94%	—
Órgãos federais e estaduais	59%	19% (federais) / 21% (estaduais)
Municípios com mais de 500 mil hab.	85%	—
Capitais	81%	—
Média dos municípios	27%	40%
Municípios com até 10 mil hab.	22%	—

Fonte: Cetic.br/NIC.br, Pesquisa TIC Governo 2025 (coleta entre jul./2025 e abr./2026; 3.253 municípios e 576 órgãos federais e estaduais), divulgada em julho de 2026.

A partir da análise dos resultados da pesquisa realizada pelo Cetic.br/NIC.br. verifica-se que nas prefeituras que utilizam IA, as aplicações mais comuns são automação de processos (14%) e mineração de textos (12%). As finalidades predominantes são melhorar os serviços à população (17%), aprimorar operações internas (17%), apoiar políticas públicas e atividades finalísticas (14%) e fiscalizar recursos públicos (10%). Em geral, são aplicações graduais e de baixo risco tecnológico, que podem ser compradas por pregão. Isso ajuda a explicar a ausência de diálogos competitivos para soluções de IA.

Surge, assim, uma contradição: o município pequeno, que poderia obter maior benefício relativo de uma solução inovadora por não dispor de equipes especializadas, é o que menos consegue usar os instrumentos jurídicos adequados. O emprego dessas formas avançadas de contratação cresce com o porte populacional, o PIB per capita, a condição de capital e a existência de laboratório de inovação. No Brasil, essas características costumam aparecer juntas. Por isso, a inovação é menos provável justamente onde poderia produzir maior mudança.

A desigualdade aparece com maior nitidez na IA generativa. Entre os órgãos federais, 59% oferecem cursos ou treinamentos, 46% contrataram ferramentas e 43% possuem diretrizes ou manuais. Nas prefeituras, os percentuais caem para 14%, 10% e 10%, respectivamente. Além da capacitação, os municípios indicaram como barreiras a falta de prioridade governamental (36%), a ausência de necessidade ou interesse (35%), problemas de disponibilidade e qualidade dos dados (35%) e custos elevados (34%). Esses fatores correspondem às etapas necessárias para contratar inovação: definir prioridade, formular o problema, preparar dados e reservar recursos.

Também existe diferença na gestão dos resultados. Embora 83% das prefeituras emitam nota fiscal eletrônica e 69% ofereçam emissão de documentos on-line, apenas 30% coletam estatísticas de uso dos serviços e 22% medem a satisfação dos usuários. Sem monitoramento, torna-se difícil demonstrar o problema inicial, definir metas para o CPSI ou verificar se uma solução inovadora gerou valor público.

4.7 Alinhamento com E-Digital, EFGD e PBIA

A comparação dos resultados com as metas oficiais revela um descompasso. Entre suas 93 iniciativas, a EFGD 2024–2027 prevê ao menos 25 ciclos de estruturação de projetos de IA ligados ao PBIA, a experimentação de dez projetos, a implementação ética de soluções de IA em 60% dos órgãos do SISP até 2026 e a adesão de metade dos municípios aos serviços digitais. O PBIA 2024–2028 reserva R$ 1,76 bilhão para IA no setor público e estabelece metas de capacitar 115 mil servidores até 2026, catalogar 2.000 conjuntos de dados até 2027 e ampliar o Conecta gov.br.

Essas metas são consistentes, mas quase todas se destinam à administração federal, como o SISP, os órgãos federais e as plataformas centrais. As iniciativas municipais priorizam a adesão voluntária a serviços prontos, e não a formação da capacidade local de contratar inovação. A Rede GOV.BR mostra essa diferença: passou de 160 municípios, em dezembro de 2022, para mais de 2.000, em julho de 2025, aumento superior a 1.150%. O resultado demonstra a boa difusão de soluções federais reutilizáveis. Contudo, não capacita o município a formular seus próprios desafios tecnológicos e apresentá-los ao mercado. Os dados do PNCP indicam que essa capacidade continua quase inexistente.

O desempenho internacional confirma que o problema não é ausência de estratégia nacional. No Índice de Governo Digital de 2025, o Brasil alcançou 0,79, acima da média de 0,70 da OCDE, com resultado superior à média nas seis dimensões. Também obteve 0,70 no índice de dados abertos, diante de média de 0,53. A própria OCDE, contudo, aponta lacunas em transparência de sistemas de IA, mecanismos de supervisão, qualidade de dados,

inventários institucionais e liderança de dados. O quadro combina forte capacidade no centro federal com implementação desigual e lacunas de governança.

Há ainda um obstáculo ligado ao controle. O diálogo com o mercado, a remuneração do risco tecnológico e a possibilidade de insucesso exigem decisões em condições de incerteza. O atual modelo de responsabilização oferece pouco incentivo para isso, pois o gestor que falha pode ser punido pelos órgãos de controle com desaprovação de suas contas anuais e/ou aplicação de multa pecuniária. Deste modo, enquanto inovar e falhar puder custar mais ao gestor do que não inovar, o pregão continuará sendo a escolha mais segura, mesmo quando não for o instrumento mais adequado.

4.8 Evidências convergentes de capacidade institucional

O TCU avaliou 1.768 órgãos e entidades pelo Índice de Maturidade na Implementação da Lei de Licitações (IMIL), com aproximadamente 97% de respostas. O resultado foi 61% em nível insuficiente, 30% básico, 5% intermediário e apenas 1% avançado. Entre os riscos identificados estavam alta rotatividade, falta de agentes qualificados, ausência de Plano de Contratações Anual, falta de sistemas eletrônicos e deficiência na elaboração de Estudos Técnicos Preliminares. Embora o levantamento tenha excluído municípios com até 20 mil habitantes, os resultados já revelam baixa maturidade entre entes com estrutura relativamente maior; por isso, não devem ser extrapolados mecanicamente aos menores, mas tampouco autorizam presumir situação melhor nesse grupo.

Tabela 6 — Indicadores complementares relacionados à capacidade de inovar e contratar

Fonte / recorte	Indicador	Relação com a tese
OCDE / Brasil	DGI 2025: 0,79; média OCDE: 0,70	Capacidade nacional elevada
TCU / 1.768 entes	61% insuficiente; 30% básico; 5% intermediário; 1% avançado	Baixa maturidade contratual
TCU / PNCP	86,4% dos registros com inconsistência ou falha	Fragilidade de dados e controle
IBGE / municípios	3.341 (60,0%) com estrutura organizacional de TI em 2024	40,0% sem estrutura formal de TI
Cetic.br / prefeituras	14% treinam; 10% contratam IA generativa; 10% têm diretrizes	Baixo preparo institucional
Cetic.br / serviços	30% medem uso; 22% medem satisfação	Baixa capacidade de avaliar resultados

Fonte: elaboração própria a partir de OCDE (2026), TCU (2024; 2025), IBGE (2025) e Cetic.br/NIC.br (2026).

As evidências não descrevem o atraso digital generalizado. O Brasil possui plataformas nacionais avançadas e desempenho internacional superior à média. O que elas revelam é uma distribuição desigual da capacidade de converter estratégia em projeto, projeto em contratação e contratação em resultado mensurável. Essa distinção é central: políticas de difusão de serviços prontos podem avançar rapidamente, enquanto a capacidade local de formular desafios e gerir risco tecnológico permanece escassa.

5 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa examinou se as normas de inovação e os novos instrumentos de contratação estão contribuindo para a transformação digital e a adoção de inteligência artificial no setor público, especialmente nos municípios. Os resultados indicam trajetórias distintas: enquanto o diálogo competitivo permanece residual e apresenta problemas de registro, o Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) passa por expansão recente, embora ainda fragmentada e dependente de suporte institucional.

Em cinco anos e quatro meses de vigência da Lei nº 14.133/2021, o PNCP registrou apenas 12 diálogos competitivos, promovidos por sete entes e com valor estimado em R$ 14,7

milhões. Nenhum foi conduzido pela administração direta federal ou estadual, nem teve por objeto solução de inteligência artificial. A ausência de iniciativas entre entes dotados de maior capacidade técnica e financeira indica que a adoção tende a ser ainda mais difícil nos municípios de pequeno porte. Além disso, a falta de experiências federais e estaduais reduz a disponibilidade de editais, procedimentos e entendimentos jurídicos que poderiam servir de referência aos entes com estruturas mais limitadas.

A análise material revelou que apenas dois dos 12 registros se aproximam das finalidades legais do diálogo competitivo. A comparação com 15.060 pregões eletrônicos publicados em apenas quinze dias de julho de 2026 evidencia a diferença de escala entre as modalidades. Essa contagem, contudo, deve ser interpretada com cautela: a taxa de 86,4% de registros com inconsistências identificada pelo TCU demonstra que os dados do PNCP não constituem inventário completo e inteiramente confiável das contratações realizadas.

O CPSI apresenta resultados mais promissores. Às experiências do TCU, do TJMG e do CNJ somam-se iniciativas municipais e programas estaduais em Pato Branco, Espírito Santo, Montes Claros e Bela Vista. Esses casos afastam a hipótese de ausência de utilização no âmbito subnacional, mas revelam que a adoção costuma ocorrer quando laboratórios, programas governamentais e redes de apoio oferecem suporte metodológico e segurança jurídica. A inexistência de código específico para o CPSI no PNCP, entretanto, impede mensurar a extensão nacional desse movimento e comparar seus resultados.

A hipótese central é, portanto, confirmada: o principal obstáculo não é a inexistência de instrumentos jurídicos, mas a desigual capacidade de utilizá-los. O IMIL do TCU, a MUNIC 2024 e a TIC Governo 2025 evidenciam limitações relacionadas a equipes, estruturas de tecnologia da informação, qualidade dos dados, planejamento, capacitação e avaliação. Ao mesmo tempo, o desempenho brasileiro no índice da OCDE demonstra a existência de capacidade relevante no plano nacional. O problema federativo reside na distância entre essa infraestrutura central e as condições de cada ente para formular problemas, contratar, testar e ampliar soluções inovadoras.

Para reduzir essa distância, recomenda-se destinar parte verificável das ações de capacitação do PBIA aos servidores municipais, com prioridade para municípios de até 20 mil habitantes. A formação deve abranger não apenas o uso de tecnologias, mas também a formulação de desafios públicos, a gestão de riscos e a elaboração de editais de diálogo competitivo e CPSI. Também se mostra necessária a criação, no âmbito do MGI e da Rede GOV.BR, de assistência técnica estruturada, com minutas validadas, estudos técnicos de referência, bancos de desafios reutilizáveis e acompanhamento de projetos-piloto, a partir de experiências como a do LabORI/AGU.

Para os municípios sem escala administrativa ou financeira, devem ser incentivadas compras compartilhadas por consórcios públicos, estados e associações municipais. A criação de laboratórios regionais vinculados a consórcios, universidades e institutos federais também poderia atender microrregiões e reduzir o isolamento técnico dos pequenos entes. Essas medidas permitiriam compartilhar equipes especializadas e distribuir os custos e riscos da contratação de inovação.

Também é necessário aprimorar a transparência e a segurança jurídica. O PNCP deve criar código específico para o CPSI, validar os dados informados e disponibilizar painel nacional de compras de inovação. Avaliações anteriores e posteriores às contratações devem medir efetividade, custos e valor público. Paralelamente, os órgãos de controle devem oferecer orientações preventivas e reconhecer que o insucesso decorrente de risco tecnológico previamente identificado e adequadamente gerido não constitui, por si só, irregularidade.

Por fim, a pesquisa mensurou a utilização dos instrumentos e examinou as condições institucionais associadas, mas não estimou relações causais nem avaliou os resultados finais

dos contratos. Estudos futuros devem acompanhar as experiências do BRB, do TCU, do CNJ e dos entes subnacionais, comparando custos, prazos, qualidade, escalabilidade e satisfação dos usuários com as contratações tradicionais. A criação de uma base nacional sobre CPSI e demais compras de inovação é indispensável para identificar onde, em quais condições e com quais resultados esses instrumentos produzem valor público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm. Acesso em: 1 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13243.htm. Acesso em: 1 ago. 2026.

BRASIL. Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018. Regulamenta a Lei nº 10.973/2004, a Lei nº 13.243/2016 e dispositivos correlatos. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9283.htm. Acesso em: 1 ago. 2026.

BRASIL. Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018. Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9319-21-marco-2018-786355-publicacaooriginal-155087-pe.html. Acesso em: 1 ago. 2026.

BRASIL. Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10332.htm. Acesso em: 1 ago. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021. Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm. Acesso em: 1 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 1 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 1 ago. 2026.

BRASIL. Decreto nº 12.198, de 24 de setembro de 2024. Institui a Estratégia Federal de Governo Digital 2024-2027 e a Infraestrutura Nacional de Dados. Brasília, DF: Presidência da

República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12198.htm. Acesso em: 1 ago. 2026.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital): ciclo 2022-2026. Brasília, DF: MCTI, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosestrategiadigital/e-digital_ciclo_2022-2026.pdf. Acesso em: 1 ago. 2026.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA) 2024-2028: IA para o bem de todos. Brasília, DF: MCTI, 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Estratégia Federal de Governo Digital 2024-2027. Brasília, DF: MGI/SGD, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/EFGD. Acesso em: 1 ago. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Rede GOV.BR acelera a transformação digital no setor público brasileiro. Brasília, DF: MGI, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2025/julho/rede-gov-br-acelera-a-transformacao-digital-no-setor-publico-brasileiro. Acesso em: 1 ago. 2026.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Manual do Contrato Público para Solução Inovadora. Brasília, DF: AGU/LabORI, [s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/labori/minutas/manual-do-contrato-publico-para-solucao-inovadora.pdf. Acesso em: 1 ago. 2026.

BRASIL. Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). API de consultas — contratações por data de publicação. Brasília, DF: MGI, 2026. Disponível em: https://pncp.gov.br/api/consulta/v1/contratacoes/publicacao. Acesso em: 1 ago. 2026.

BRASIL. Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Brasília, DF: MGI, 2026. Disponível em: https://pncp.gov.br. Acesso em: 1 ago. 2026.

BRASIL. Portal de Dados Abertos de Compras Públicas — Compras.gov.br / SIASG. Brasília, DF: MGI, 2026. Disponível em: https://dadosabertos.compras.gov.br. Acesso em: 1 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI). Brasília, DF: TCU, 2025. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/servico/contrato-publico-para-solucao-inovadora-cpsi. Acesso em: 1 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Contratação Pública de Soluções Inovadoras (CPSI). Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/gestao-administrativa/licitacoes-e-contratos/cpsi/. Acesso em: 1 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Portaria nº 279, de 3 de setembro de 2024. Institui o projeto de Contratação Pública de Soluções Inovadoras no âmbito do CNJ. Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5794. Acesso em: 1 ago. 2026.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO (Cetic.br/NIC.br). Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro — TIC Governo 2025. São Paulo: Cetic.br, 2026. Disponível em: https://cetic.br/pesquisa/governo/. Acesso em: 1 ago. 2026.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília, DF: Enap, 2020. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5112. Acesso em: 1 ago. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. População estimada do país chega a 212,6 milhões de habitantes em 2024. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41111-populacao-estimada-do-pais-chega-a-212-6-milhoes-de-habitantes-em-2024. Acesso em: 1 ago. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2022: resultados por municípios. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações Básicas Municipais — MUNIC 2023: perfil dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102130. Acesso em: 1 ago. 2026.

LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO (LISP). Mapeamento colaborativo de laboratórios de inovação no setor público brasileiro. Natal: UFRN, 2023. Disponível em: https://lisp.ufrn.br. Acesso em: 1 ago. 2026.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Laboratórios de inovação no setor público. São Paulo: TJSP, [s.d.]. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/Download/Portal/GPJ/LaboratoriosInovacao.pdf. Acesso em: 1 ago. 2026.

OLIVEIRA, Leilane et al. Características dos laboratórios de inovação no setor público brasileiro. Revista do Serviço Público, Brasília, DF. Disponível em: http://www.gestaopublica.unb.br/images/Jonilto/LeilaneOliveira-RevistadoServicoPublico.pdf. Acesso em: 1 ago. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Licitações e contratos: diálogo competitivo. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/3-6-5-dialogo-competitivo-2/. Acesso em: 1 ago. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Instrução Normativa Seges/MGI nº 512, de 3 de dezembro de 2025. Regulamenta o diálogo competitivo no âmbito da Administração Pública federal. Brasília, DF: MGI, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-mgi-no-512-de-3-de-dezembro-de-2025. Acesso em: 1 ago. 2026.

DE VRIES, Hanna; BEKKERS, Victor; TUMMERS, Lars. Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. Public Administration, v. 94, n. 1, p. 146-166, 2016. DOI: https://doi.org/10.1111/padm.12209.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Gestão e Recursos Humanos. Seger destaca inovação e compras públicas como ferramentas de transformação no ESX 2026. Vitória: Seger, 2026. Disponível em: https://seger.es.gov.br/seger-destaca-inovacao-e-compras-publicas-como-ferramentas-de-transformacao-no-esx-2026. Acesso em: 1 ago. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações Básicas Municipais — MUNIC 2024: perfil dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html. Acesso em: 1 ago. 2026.

KATTEL, Rainer; MAZZUCATO, Mariana. Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. Industrial and Corporate Change, v. 27, n. 5, p. 787-801, 2018. DOI: https://doi.org/10.1093/icc/dty032.

MUNICÍPIO DE BELA VISTA. CPSI nº 01/2026: gestão de resíduos sólidos e emancipação dos catadores. Bela Vista, MS, 2026. Disponível em: https://www.belavista.ms.gov.br/cpsi-01-2026. Acesso em: 1 ago. 2026.

MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS. Tecnologia a serviço da saúde: Montes Claros lança edital para contratar soluções inovadoras para a saúde pública. Montes Claros, MG, 2026. Disponível em: https://portal.montesclaros.mg.gov.br/noticia/tecnologia-a-servico-da-saude-montes-claros-lanca-edital-para-contratar-solucoes-inovadoras-para-a-saude-publica. Acesso em: 1 ago. 2026.

MUNICÍPIO DE PATO BRANCO. CPSI nº 01/2024: solução inovadora de videomonitoramento inteligente para a segurança pública. Pato Branco, PR, 2024. Disponível em: https://patobranco.pr.gov.br/licitacao/licitacao-na-modalidade-especial-regida-pela-lei-complementar-federal-no-182-2021-cpsi-no-01-2024-processo-n-o-01-2024/. Acesso em: 1 ago. 2026.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Public procurement for public sector innovation. Paris: OECD Publishing, 2024. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/12/public-procurement-for-public-sector-innovation_93d920fc/9aad76b7-en.pdf. Acesso em: 1 ago. 2026.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Digital Government Outlook 2026: Brazil country note. Paris: OECD Publishing, 2026. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2026/06/digital-government-outlook-2026-country-notes_296a844f/brazil_9b593d27/019a138e-en.pdf. Acesso em: 1 ago. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.917/2024 — Plenário. Implementação da Nova Lei de Licitações e Índice de Maturidade na Implementação da Lei de Licitações. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos/. Acesso em: 1 ago. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 53/2025 — Plenário. Qualidade e completude dos registros do Portal Nacional de Contratações Públicas. Brasília, DF: TCU, 2025. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/aplicacao-da-nova-lei-de-licitacoes-pela-administracao-publica-apresenta-falhas. Acesso em: 1 ago. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CPSI: fiscalização de obras públicas. Brasília, DF: TCU, 2026. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/cpsi/. Acesso em: 1 ago. 2026.

REVISTA DE GEOPOLÍTICA. A transformação das compras públicas de inovação no Brasil: diálogo competitivo, CPSI e transferência tecnológica. Disponível em: https://revistageo.com.br/revgeo/article/view/2785. Acesso em: 1 ago. 2026.