

CONSTRUINDO CAPACIDADES ESTATAIS PARA CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: O CASO DO LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO¹

Maria Carolina Foss¹

Diogo Rosenthal Coutinho²

Rebeca Tavares de Souza Reis¹

¹Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper), São Paulo – SP, Brasil

²Universidade de São Paulo (USP), São Paulo – SP, Brasil

O trabalho trata da criação e da atuação recentes do Colab-i, o Laboratório de Inovação do Tribunal de Contas da União (TCU). Parte da hipótese de que essa instituição, por meio de ações de capacitação de gestores internos e externos, vem dando início a um processo de um reposicionamento importante do TCU no que diz respeito às contratações públicas. A postura inicial desse órgão de controle, percebida como avessa às compras públicas para inovação, aos poucos se converte em alinhamento ao esforço de longo prazo de construção de um Sistema Nacional de Inovação capaz de promover uso efetivo e difusão desses instrumentos. A confirmação dessa tendência, no entanto, ainda não é certa e depende da consolidação institucional da experiência do Colab-i. Trata-se de um estudo de caso que visa sublinhar como as mudanças institucionais em órgãos públicos podem catalisar ganhos qualitativos em termos de capacidade estatal para o desenvolvimento, ao promover mudanças paradigmáticas de cultura burocrática em favor da promoção e difusão da inovação.

Palavras-chave: Colab-i; TCU; compras públicas; inovação.

¹A autora Maria Carolina Foss e o autor Diogo Rosenthal Coutinho agradecem o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), sob processo no 2019/16147-7. As opiniões, hipóteses, conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade dos autores e não necessariamente refletem a visão da Fapesp.

DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v76ia.10733>

ISSN: 0034-9240 | e-ISSN: 2357-8017



Submetido: 25 de março de 2024. Aceito: 27 de janeiro de 2025.

Editor-chefe: Alexandre Gomide. **Editores convidados:** Jackson De Toni e Felipe Giesteira

CONSTRUYENDO CAPACIDADES ESTATALES PARA CONTRATACIONES PÚBLICAS: EL CASO DEL LABORATORIO DE INNOVACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE BRASIL

El trabajo trata sobre la reciente creación y funcionamiento de Colab-i, el Laboratorio de Innovación del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU). Se parte de la hipótesis de que esta institución, a través de acciones de capacitación de gestores internos y externos, inició un proceso de importante reposicionamiento del TCU frente a las contrataciones públicas. La postura inicial de este organismo de control, percibida como adversa a las compras públicas para la innovación, poco a poco se va alineando con el esfuerzo de largo plazo por construir un Sistema Nacional de Innovación capaz de promover el uso y la difusión efectivos de estos instrumentos. Sin embargo, la confirmación de esta tendencia aún no es segura y depende de la consolidación institucional de la experiencia Colab-i. En resumen, este es un estudio de caso que pretende resaltar cómo los cambios institucionales en los organismos públicos pueden catalizar ganancias cualitativas en términos de capacidad estatal para el desarrollo, al catalizar cambios paradigmáticos en la cultura burocrática a favor de la promoción y difusión de la innovación.

Keywords: Colab-I; TCU; compras públicas; innovación.

BUILDING STATE CAPABILITIES FOR PUBLICS PROCUREMENT: THE INNOVATION LABORATORY OF THE FEDERAL COURT OF ACCOUNTS OF BRAZIL

This paper discusses the recent creation and performance of Colab-i, the Innovation Laboratory of the Federal Court of Accounts of Brasil (TCU). It is based on the hypothesis that this institution, through training actions for internal and external managers, has been initiating a process of significant repositioning of the TCU with regard to public procurement. The initial stance of this oversight body, perceived as averse to public procurement for innovation, has gradually become aligned with the long-term effort to build a National Innovation System capable of promoting the effective use and dissemination of these instruments. The confirmation of this trend, however, is not yet certain and depends on the institutional consolidation of the Colab-i experience. In short, this is a case study that aims to highlight how institutional changes in public agencies can catalyze qualitative gains in terms of state capacity for development, by fostering paradigmatic changes in bureaucratic culture in favor of the promotion and dissemination of innovation.

Palabras clave: Colab-I; TCU; public procurement; innovation.

1. INTRODUÇÃO

Compras públicas são instrumentos jurídicos por meio dos quais a administração pública, por meio de uma variedade de atores, compra bens e contrata processos, serviços e mão de obra de fornecedores do setor privado. O poder de compra do Estado é uma ferramenta poderosa para atender demandas de bens e serviços e, ao mesmo tempo, atingir certos objetivos de políticas públicas na forma de missões (Mazzucato; Spanó; Doyle, 2024). Gastos anuais com compras públicas pelos países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) somam 12,9% de seu Produto Interno Bruto (PIB) (OCDE, 2021). No Brasil, o volume de compras também é relevante: os gastos com esse instrumento foram de cerca de R\$ 710 bilhões ou 9,2% do PIB em 2019 (Rauen, 2022, p. 14).

Contudo, a despeito da relevância dos gastos com compras públicas, sabe-se que, como regra geral, apenas uma pequena parcela do poder de compra estatal é destinada à contratação de produtos, serviços e soluções inovadoras (Bleda; Chicot, 2020; Edquist, 2015). Os dispêndios com compras públicas para inovação no Brasil confirmam essa tendência: somaram aproximadamente R\$ 300 milhões no período entre 2012 e 2019 (Rauen, 2020).

As razões para o uso limitado de compras públicas para inovação variam em função, entre outros fatores, de como o arcabouço jurídico e regulatório estrutura e disciplina os mecanismos e processos existentes. No entanto, embora os contratos de compras públicas sigam padrões relativamente uniformes – em linha com recomendações de organizações internacionais, como a OCDE¹ –, não há solução homogênea para projetar, implementar e avaliar o uso do poder de compra do Estado em cada país ou região. Essas particularidades instigam uma reflexão sobre o caso brasileiro e suas limitações, bem como sobre mudanças importantes ocorridas ao longo do tempo no país. Valendo-se principalmente das políticas de ciência, tecnologia e inovação (CT&I), que têm sido progressivamente construídas e aperfeiçoadas (Uyarra; Flanagan, 2009), Brasil percorre uma trajetória própria. Ainda há muito o que fazer, certamente, mas há avanços incrementais que podem e merecem ser registrados. Entre os desafios, está a coordenação do uso de tais ferramentas, com as diretrizes e métricas utilizadas por órgãos de controle da administração pública, como se verá adiante.

Na última década em particular, a legislação de compras públicas no Brasil foi adensada e sofisticada, mas os contratos brasileiros na modalidade de compras de inovação ainda são raros.

¹A OCDE publica, desde o período pós II Guerra Mundial, manuais que são referências de metodologia e parâmetros para indicadores de ciência, tecnologia e inovação (CT&I). Há outros manuais de referência de CT&I publicados pela *Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología* (RICYT) da *Organización de Estados Americanos* (OEA) e da Divisão de Ciência e Tecnologia da UNESCO. Os estudos sobre compras públicas para inovação, no entanto, constam das publicações da OCDE e, por tal razão, essa organização foi referida neste artigo.

Um estudo realizado no Tribunal de Contas da União (TCU) diagnosticou que compradores ou contratantes se sentem desestimulados a utilizar os instrumentos de compras públicas para inovação, sobretudo por conta do receio da adoção de sanções por órgãos de controle (Chioato; Lins, 2022; União, 2021), sanções essas que podem, no limite, representar prejuízos e danos pessoais a servidores públicos. O receio quanto à responsabilização pessoal de servidores por parte de órgãos de controle não é exclusivo das compras públicas para inovação, espalhando-se, no Brasil, por todo o sistema de compras públicas e além dele (Sundfeld; Rosillo, 2013; Fundação Tide Setúbal, 2024).

Em contraponto à cultura burocrática de rigidez atribuída ao TCU, foi criado, em 2015, um laboratório de inovação interno ao órgão de controle para que houvesse capacitação de seus membros e para difundir conhecimento sobre como a inovação deve ser estimulada pelo Estado.² A iniciativa foi estruturada para fazer frente à concepção de que incertezas e riscos inerentes a um contrato de compras públicas para a inovação são percebidos, *prima facie*, como fatores limitadores e inibidores dessas aquisições pelo setor público (Cf. BID, 2021). Este artigo busca compreender a atuação do Colab-i (o laboratório de inovação do TCU) na criação de capacidades estatais para difundir o uso das compras públicas para a inovação na administração pública brasileira. A pesquisa extrai seus dados primários de entrevistas semiestruturadas com servidores e membros atuantes junto ao Colab-i.

O trabalho parte da hipótese de que o Colab-i, por meio de ações de capacitação de gestores internos e externos, vem dando início a um processo de um reposicionamento importante do TCU no que diz respeito às contratações públicas. A postura inicial desse órgão de controle, percebida como avessa às compras públicas para inovação, aos poucos então se converte em alinhamento ao esforço de longo prazo na construção de um Sistema Nacional de Inovação capaz de promover uso efetivo e difusão desses instrumentos. A confirmação dessa tendência, no entanto, ainda não é certa e depende da consolidação institucional da experiência do Colab-i. Trata-se, em suma, de um estudo de caso que visa sublinhar como as mudanças institucionais em órgãos públicos podem catalisar ganhos qualitativos em termos de capacidade estatal para o desenvolvimento, ao fomentar mudanças paradigmáticas de cultura burocrática em favor da promoção e difusão da inovação.

²Conforme descrito na proposta de criação do Colab-i (apresentada na página institucional do TCU), o laboratório foi inicialmente concebido para fomentar um ambiente de inovação através da capacitação dos servidores da instituição. Com o tempo, sua atuação foi ampliada para promover a inovação em toda a administração pública, desenvolvendo protótipos de soluções para desafios do setor e promovendo a colaboração entre gestores e auditores. A partir de 2021, o Colab-i redefiniu seu foco para a criação de soluções replicáveis, com o objetivo de inspirar os gestores públicos a inovar com confiança, reafirmando sua busca de atuação como agente transformador no setor público. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/colab-i/nossa-historia.htm>>

O estudo adota abordagem qualitativa, com elementos de análise jurídico-institucional, centrada no estudo de caso do Colab-i. Essa opção de pesquisa reflete o objetivo de compreender a dinâmica interna de uma instituição percebida como avessa à inovação. Almeja analisar, assim, um experimento como o Colab-i, no que pode ser o início de um processo de modificação da cultura burocrática associada ao TCU. Dado o caráter restrito das informações disponíveis, incluindo contratos confidenciais, foram realizadas entrevistas com atores-chave com a finalidade de captar percepções e tendências capazes de esclarecer os processos em questão.

A análise foi orientada por literatura especializada, com destaque para autores como Robert Yin, cuja obra sobre estudos de caso fundamentou a construção metodológica. O Colab-i foi examinado como uma experiência institucional emergente, composta por uma equipe reduzida de cinco pessoas, mas que, pela sua criação, sinaliza uma tentativa incipiente de reposicionamento do TCU frente a inovações. A pesquisa reconhece que a simples criação do laboratório não resolve as tensões históricas do direito público brasileiro, frequentemente caracterizado pela rigidez, formalismo e limites quanto ao uso da discricionariedade administrativa. A hipótese adotada, embora não testada empiricamente, deriva da percepção compartilhada de que a estrutura jurídica do TCU é marcada por uma postura de aversão ao risco e à incerteza, o que colide com traços próprios do processo inovativo. O artigo está organizado em cinco seções, a partir desta introdução. A próxima seção descreve os papéis de um laboratório de inovação do TCU junto à administração pública brasileira, bem como os relaciona à experiência em laboratórios públicos de inovação existentes em outros países. A terceira seção aborda a origem e as formas de atuação do Colab-i em favor das compras públicas para inovação, relacionando-as com o arcabouço teórico das capacidades estatais. A quarta seção discute, com base nas informações coletadas em entrevistas realizadas com representantes do Colab-i, como as atividades do laboratório têm influenciado o reposicionamento do TCU frente às compras públicas para inovação, com destaque para análise de decisões administrativas do órgão de controle referidas pelos gestores entrevistados. A quinta e última seção apresenta as conclusões da análise.

2. ORIGENS E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO

O laboratório de inovação é um espaço dentro de uma organização ou de uma equipe especializada que se concentra no desenvolvimento de novas ideias, soluções inovadoras, experimentação e acúmulo de conhecimento. A origem do termo laboratório de inovação não é precisa, mas se tornou mais popular desde o início dos anos 2000 (Cole, 2022, p. 165). Departamentos de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e outras áreas de inovação dentro das

organizações já realizavam as atividades dos laboratórios de inovação, mas a criação de órgãos mais específicos trouxe maior especialização e justificou uma classificação própria.

A criação de laboratórios de inovação no setor público pode ser justificada por diversos fatores apontados por teorias organizacionais e evolucionárias, como a necessidade de enfrentar a crescente complexidade burocrática, integrar avanços tecnológicos, equilibrar a competição entre estruturas organizacionais tradicionais e novas, além de incorporar boas práticas por meio da emulação (Tönurist *et al.*, 2017, p. 6). Adicionalmente, esses laboratórios desempenham um papel na consolidação de conhecimentos especializados e na promoção do aprendizado contínuo nas organizações. A estrutura constitutiva de um laboratório de inovação abrange, a depender do caso, empresas e órgãos públicos. De uma forma geral, a infraestrutura desses laboratórios inclui soluções simples, como espaços colaborativos para cocriação, incluindo infraestrutura básica – como mesas e quadros para escrever, papel, canetas, bloco de notas – mas também softwares e programas para envolver a equipe e colaboradores externos em atividades de “chuva de ideias” e ideação (*brainstorming* e *design thinking*) (Ideo, 2019).

Essas razões, conforme discutido por Tönurist *et al.* (2017), também ajudam a compreender os processos de inovação e reforma no setor público, ressaltando que as mudanças promovidas por laboratórios de inovação são motivadas não apenas por desafios operacionais, mas também pela busca por maior eficiência, efetividade e adaptabilidade em um contexto dinâmico. Nesse sentido, laboratórios de inovação podem atuar como mitigadores de riscos e incertezas que, como se sabe, caracterizam os processos inovadores.

Laboratórios de inovação hospedados pelo setor público são iniciativas ainda mais recentes; são geralmente criados por órgãos governamentais, organizações sem fins lucrativos ou grupos comunitários para envolver os cidadãos na solução de desafios do setor público, ou no atendimento às necessidades da comunidade. O número de laboratórios de inovação do setor público no planeta cresceu desde 2010 (Sano, 2020, p. 13). No entanto, eles ainda têm definições e tarefas diferentes, embora as suas características conformadoras de ambiente colaborativo organizado em favor da resolução de problemas de políticas públicas sejam uma constante (Sano, 2020). O papel desses órgãos inseridos no setor público é, de forma simplificada, criar compromisso e engajamento com o *design thinking* na elaboração de políticas (Mintrom; Luetjens, 2016, p. 400).

A administração pública abriga hoje, ao menos, três tipos de laboratórios de inovação. Há aqueles que são criados para a real experimentação de políticas públicas, nos quais há desenvolvimento de soluções tecnológicas e/ou testes de produtos e/ou processos inovadores, por exemplo o 011Lab e Mobilab+, laboratórios de inovação aberta vinculados à Prefeitura de

São Paulo.³ Por outro lado, há iniciativas que buscam mais a capacitação de gestores públicos e a difusão de conhecimentos sobre inovação do que propriamente o desenvolvimento tecnológico, como é o caso do Colab-i do TCU. Há ainda um terceiro tipo: laboratórios de inovação especializados no desenvolvimento de P&D para a inovação tecnológica, como o Laboratório Nacional de Computação Científica (LNCC).

Sano (2020) descreve a categorização dos laboratórios de inovação no setor público (Lisp) como subdividida em quatro grandes grupos: os laboratórios desenvolvedores e criadores de inovação; os facilitadores; os educadores; e os arquitetos (Sano, 2020, p. 16). Os laboratórios desenvolvedores criadores dedicam sua atuação à resolução de problemas específicos; os facilitadores objetivam prioritariamente a atuação engajada de diferentes setores; os educadores funcionam como um laboratório voltado à capacitação; e os arquitetos partem de uma estrutura mais ampla para resolver problemas mais complexos e multifocais.

Vê-se que os laboratórios de inovação se traduzem em formas e funções institucionais diversas no setor público, sobretudo após 2010 (Sano, 2020, p. 15). No contexto das agências reguladoras nacionais, por exemplo, podem ser citados os laboratórios vinculados à Agência Nacional de Aviação Civil, Agência Nacional de Saúde Suplementar e Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Ainda, o Judiciário e o Ministério Público possuem uma cadeia de laboratórios de inovação: o Laboratório de Gestão da Inovação da Justiça Federal (iJuspLab) é um dos mais antigos, enquanto o Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (LIODS), vinculado ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e o Laboratório de Inovação da Advocacia-Geral da União (Labori), são exemplos de iniciativas mais recentes.

2.1 Como um laboratório de inovação está inserido na administração pública brasileira? O Caso Colab-i

No ambiente governamental, predomina a aversão ao risco, o que cria obstáculos para a inovação (TCU, 2017, p. 34). Como narra o próprio TCU, esse temor ocasionou a criação de um laboratório que reunisse, em um ambiente experimental, certas capacidades técnicas e dinâmicas voltadas a incentivar a criação, no âmbito do Estado, de uma cultura institucional de fomento à inovação.

Como se sabe, o TCU é um órgão governamental – formado por um painel de ministros juízes – ligado ao Poder Legislativo federal, que atua para auditar as contas do governo, contratos, gastos públicos e outros atos dos Poderes Executivo e Judiciário. De acordo com a Constituição

³Disponível em <<https://capital.sp.gov.br/web/inovacao/w/noticias/246037>>.

Federal, as atividades do TCU vão desde a auditoria financeira de contas até a paralisação de um ato governamental caso a parte auditada não tenha sanado a falha em tempo hábil. O órgão atua *a posteriori*, condicionando a sua atuação após o ato governamental, o gasto público, ou após a assinatura do contrato. Embora o Legislativo o vincule, o TCU não tem competência para realizar ações legislativas, tampouco faz parte do Judiciário, o que permite a este revisar as decisões do TCU (Sundfeld *et al.*, 2017). Além disso, o TCU é competente para auditar e julgar os contratos públicos, sancionando os licitantes em caso de irregularidades, realizando auditorias e inspeções para monitorar os gastos do governo. Atua diretamente ao auditar os gastos do Poder Executivo e eventualmente funcionários públicos, que podem ser responsabilizados por irregularidades. O escopo do tribunal de contas tem limites estabelecidos por lei e não pode, por exemplo, criar ou remover despesas públicas ou substituir atos ou contratos do governo (Sundfeld; Câmara, 2011).

A competência do TCU difere em relação a atos e contratos administrativos. Atos administrativos são decisões unilaterais tomadas pelo agente público e contratos são vínculos bilaterais formados pela vontade de duas ou mais partes contratuais (Di Pietro, 2005; Sundfeld; Câmara, 2011). No caso desses atos, o TCU pode realizar auditorias e, ao final, pode suspendê-los por determinado período, ou estabelecer medidas para sanar uma ilegalidade, se constatada. Em relação aos contratos, o órgão de controle não os pode suspender ou anular. Se constatada irregularidade, o tribunal tem a prerrogativa de determinar o prazo para a correção da falha pelo agente público. Se o problema persistir, os tribunais de contas devem encaminhar a demanda aos representantes legislativos, que os podem suspender (Foss, 2019).

Os tribunais de contas – especialmente o TCU – intervêm, vale frisar, em processo de contratação por meio de medidas que produzem efeitos semelhantes às suspensões. Por exemplo, o TCU pode afetar um contrato retendo os pagamentos nele previstos. Apesar da controvérsia sobre essa questão, os tribunais de contas intervêm nos contratos de compras públicas, razão pela qual fica evidente que essa atividade pode influenciar a disposição do agente público comprador do governo para assumir riscos (Foss, 2019).

Ainda, ao se fazer menção às auditorias realizadas pelo TCU, as auditorias de desempenho são um exemplo claro de como o órgão pode intervir não apenas em atos, mas também em contratos administrativos de maneira indireta, ao avaliar a eficiência e eficácia das políticas públicas vinculadas a esses contratos. Auditorias de desempenho são descritas como instrumentos que buscam garantir a economicidade e a boa aplicação dos recursos públicos. No entanto, na prática o foco tende a privilegiar questões formais e superficiais, o que limita o seu potencial de gerar melhorias reais na formulação e execução das políticas públicas (Costa, 2022,

p. 49). Além disso, Costa (2022) destaca que o modo como essas auditorias são conduzidas pode gerar comportamentos defensivos por parte dos gestores públicos, que, temendo represálias ou sanções, evitam inovações e se tornam avessos ou excessivamente cautelosos quanto a riscos, o que pode resultar na semiparalisa das atividades governamentais, comprometendo a capacidade de adaptação e inovação do setor público (Costa, 2022, p. 52). Assim, em vez de apenas corrigirem irregularidades, tais auditorias podem inadvertidamente, como um efeito não pretendido, limitar a disposição dos gestores em assumir riscos necessários à inovação e eficiência nas compras públicas. Tal fato, com efeito, adiciona uma camada de incerteza a algo (políticas públicas e ações governamentais em geral) que já é, por si só, marcado por contingências e complexos desafios de implementação.

Nesse cenário, em 2015, o Tribunal de Contas da União (TCU) optou por constituir seu laboratório de inovação (o Colab-i), com o objetivo de promover a inovação por meio da interação entre as equipes e atores governamentais, o órgão federal de controle e a sociedade. O Colab-i integra o Instituto Serzedello Corrêa, escola do TCU, e, como descrito pelo tribunal, realiza atividades para treinar e qualificar gestores públicos, difundindo o conhecimento sobre inovação no serviço público e apoiando as compras públicas para inovação. Treina e qualifica a equipe do governo, difundindo o conhecimento sobre inovação no serviço público, bem como apoia a difusão das compras públicas para inovação. Como já mencionado, este artigo pretende compreender se a criação e a atuação do Colab-i promoveu mudanças e de que modo tais mudanças afetam o modo como o TCU se posiciona frente às compras públicas para inovação.

2.2 Experiências internacionais com os laboratórios públicos de inovação

A adoção de laboratórios de inovação pela administração pública vem crescendo internacionalmente. Com base nos estágios tradicionalmente identificados do ciclo de políticas, conforme descrito por Howlett *et al.* (2009), os laboratórios de inovação desempenham um papel essencial ao conduzir uma variedade de atividades cruciais para o desenvolvimento e a implementação dessas ações. Essas entidades são responsáveis por identificar problemas e moldar a agenda política por meio de pesquisas e análises de dados. Adicionalmente, laboratórios de inovação estão envolvidos na criação de propostas e na exploração de soluções viáveis para demandas das próprias instituições, o que os abriga ou incentiva à colaboração extramuros, utilizando métodos como *ideação*, *crowdsourcing* e pesquisa de alternativas. Testam essas soluções por meio de prototipagem e pilotos, o que facilita a tomada de decisões informadas sobre escolhas de soluções para demandas do setor público e a formulação de políticas públicas. Após essa etapa de testes, concentram-se na implementação de instrumentos de política pública e na ampliação das soluções encontradas. Por fim, desempenham um papel

crucial no acompanhamento contínuo e na avaliação dos resultados, garantindo a eficácia e a adaptabilidade das políticas implementadas (McGann; Blomkamp; Lewis, 2018, p. 262).

O *Government Accountability Office* (GAO), ao avaliar, em 2014, a atuação do laboratório de inovação do Departamento de Gestão de Pessoas do governo norteamericano, revelou haver uma tendência global das instituições de controle de atuarem em favor da inovação, não apenas para otimizar seus processos internos, mas também como uma ferramenta para aprimorar a criação, execução e gestão de políticas e serviços públicos pelo governo, de forma a atender de modo mais eficaz às demandas da sociedade (TCU, 2017, p. 43).

Além disso, o pioneirismo do *National Audit Office* (NAO), órgão de controle do Reino Unido, é referido como uma experiência exitosa. Avaliações conduzidas em parceria com a LSE (*London School of Economics and Political Science*) sobre as organizações do governo do Reino Unido trouxeram à tona informações sobre o ciclo de vida e os fatores críticos para o sucesso da inovação no setor público (TCU, 2017, p. 42). A iniciativa do *Australian National Audit Office* (ANAO) também foi positiva e resultou na produção de um manual de boas práticas destinado a promover e simplificar o estabelecimento de uma cultura inovadora no serviço público australiano (TCU, 2017, p. 42). McGann, Blomkamp e Lewis citam ainda 23 iniciativas de laboratórios de inovação no setor público ativos nos últimos 10 anos em diversos países, reunindo características comuns de *status* semiautônomo dentro das estruturas de governo, e com ênfase na aplicação de uma abordagem de *design thinking* (McGann; Blomkamp; Lewis, 2018, p. 258).

No contexto latino-americano, os laboratórios de inovação têm sido beneficiados da troca de experiências internacionais, com destaque para influências de países desenvolvidos e redes de colaboração regionais. Por exemplo, o laboratório chileno LABgobCh e o brasileiro GNova foram influenciados por metodologias do MindLab, laboratório dinamarquês pioneiro em inovação pública, com suporte técnico e financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do governo dinamarquês (Ferreira; Botero, 2020, p. 154). Além disso, outros laboratórios latino-americanos, como o MvdLab (Uruguai) e o SantaLab (Argentina), participaram de residências organizadas pelo MediaLab Prado, na Espanha, dentro do projeto de Inovação Cívica da Secretaria Geral Ibero-americana (Segib), o que reforça a integração de metodologias de design centrado no usuário e cocriação em seus projetos (Ferreira; Botero, 2020, p. 155). Sobre o recorte de pesquisa que analisa a relação entre órgãos de controle e o impacto desses laboratórios de inovação, no entanto, a literatura sobre políticas de inovação, do lado da demanda, no contexto da União Europeia, não se aprofunda na análise de como tais órgãos de controle podem facilitar ou limitar o uso e a difusão das compras públicas para inovação.

Na América Latina, por sua vez, a necessidade de alinhamento das ações dos laboratórios de inovação aos múltiplos níveis de *accountability*, incluindo governos locais, comunidades e organizações internacionais, gera tensões entre diferentes expectativas (Ferreira; Botero, 2020, p. 158). Apesar disso, esses laboratórios têm desempenhado um papel crucial na introdução de abordagens participativas e centradas no cidadão, como a cocriação e o *design thinking*, adaptando métodos globais aos contextos locais de desigualdade social e infraestrutura limitada (Ferreira; Botero, 2020, p. 155). Tais peculiaridades ressaltam tanto o potencial transformador quanto as limitações e desafios institucionais desses espaços em países em desenvolvimento.

No Brasil, já foi referido que o TCU tem exercido um papel frequentemente tido como inibidor da inovação, ao impor um controle rigoroso que, em alguns casos, gera uma retração ou apatia nos gestores públicos devido ao receio de sanções. É fato que os órgãos de controle vêm expandindo sua atuação sobre as contratações públicas, em parte em resposta a práticas irregulares e casos de corrupção com repercussões midiáticas, o que faz com que as abordagens conservadoras e a busca de eficiência nas compras públicas – primordialmente, pela adoção de critérios de licitação pelo menor preço – continuem sendo majoritárias (Mazzucato; Spanó; Doyle, 2024, p. 10).

Do que se pode depreender sobre a relação entre órgãos de controle e a promoção da inovação, a conclusão é a de que o controle externo do TCU exerce importante influência no processo de tomada de decisão por inovar, incluindo, a permissão ou a restrição à experimentação em compras de tecnologia, produtos, processos ou serviços inovadores. A instalação desses ambientes pode favorecer a inovação, e as experiências brasileiras e de outros países respaldam essa tendência. Vale dizer: órgãos de controle não são formuladores de políticas públicas, mas suas decisões podem modular aquelas que estão em vigor ou mesmo influenciar a criação de novas políticas públicas e, com isso, impactar, em última análise, as capacidades estatais para o desenvolvimento.

Também vale reconhecer, de outro lado, que a comparação entre órgãos de controle é limitada. A estrutura de um tribunal com poder decisório, como é o TCU, por exemplo, não é regra em outros países. Vale dizer: mais frequentemente, os órgãos de controle são responsáveis por avaliação das políticas públicas e assumem protagonismos em casos de indícios de irregularidades em contratações públicas (Foss, 2019), o que enfatiza sua tendência ao desempenho de tarefas mais repressivas/punitivas que missões indutoras ou fomentadoras.

Internacionalmente, a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) fornece uma base comparativa entre diferentes modelos de controle externo. O modelo de "auditor geral" é prevalente em países como os Estados Unidos, onde há uma articulação estreita com o congresso para fiscalizar as contas públicas. Além disso, o GAO dos EUA evoluiu

de um modelo de autorização *ex-ante* para um sistema de supervisão de conformidade *a posteriori*, semelhante ao TCU brasileiro (Costa, 2022). Com relação à atuação mais específica de um laboratório de inovação em favor do uso do poder de compra estatal, a próxima seção descreve a experiência do Colab-i, à luz das atividades conduzidas pelo laboratório a partir das lentes de seu corpo técnico, que foi entrevistado.

3. ATUAÇÃO DO COLAB-I EM FAVOR DA COMPRA PÚBLICA PARA INOVAÇÃO

Os dados e informações a respeito do Colab-i aqui coletados baseiam-se em análise documental de leis e decisões administrativas, bem como nos relatos das entrevistas realizadas com gestores do TCU no primeiro semestre de 2023. O trabalho partiu da premissa de que o Colab-i vem promovendo um reposicionamento do Tribunal de contas mais relevante do Brasil em face das compras públicas para inovação. Ao fazê-lo, pode ressignificar o TCU como elemento e peça-chave do Sistema Nacional de Inovação brasileiro, o que pode fazer, aos poucos, com que ele deixe de ser visto por muitos gestores como parte do conjunto de incertezas que caracterizam a inovação. O Colab-i foi, em suma, o primeiro laboratório de inovação em um órgão de controle no mundo, apoiando unidades do Tribunal no desenvolvimento de projetos inovadores, e coordenando iniciativas de cooperação (TCU, 2017, p. 42). O tempo dirá, contudo, se esse reposicionamento do TCU terá continuidade e se será capaz de efetivamente operar uma mudança significativa no modo como ele atua e é visto pela burocracia encarregada de implementar políticas públicas no Brasil.

Fato é que, ainda hoje, a administração pública é, como regra, avaliada sob a lente insuficiente da eficiência econômica, segundo a qual prevalece a interpretação disseminada de que o Estado atua para corrigir falhas de mercado (Kattel *et al.*, 2018). No contexto das políticas de ciência, tecnologia e inovação, existem, no entanto, correntes teóricas que interpretam o papel do Estado de forma a lhe assegurar um papel constitutivo e estruturante da própria economia. Kattel e outros (2018) argumentam que a atuação estatal deve estar relacionada à cocriação de políticas públicas e a moldar mercados. Trata-se de uma releitura, proposta, entre outros, por Mazzucato (2013), da abordagem de políticas públicas de inovação orientadas por missão, que pautou, em parte, o avanço tecnológico nos Estados Unidos em meados do século XX. Mazzucato, Spanó e Doyle (2024) revigoram essa agenda das compras públicas orientadas por missão a partir do exame do caso brasileiro. A abordagem das políticas de inovação orientadas por missão é, assim, uma lente pela qual se pode mobilizar a burocracia estatal para que esteja capacitada para lidar com as demandas dos serviços públicos, bem como para desenhar políticas

públicas e dar novos contornos aos mercados. A afirmação de que o Estado empreendedor precisa da burocracia, conforme defendido por Kattel, Drechsler e Karo (2022), sugere, enfim, uma análise mais detida do processo de mudança institucional representado pelo Colab-i no TCU.

De origem europeia, as compras públicas para inovação são exemplos de instrumentos de política de inovação orientados à demanda (Edquist, 2015; Rauen, 2017; Foss, 2019). O uso do poder de compra estatal para criar demanda por inovação alinha-se às racionalidades sistêmicas e orientadas por missão das políticas públicas. Como se sabe, a racionalidade sistêmica das políticas de inovação se opõe à visão linear do desenvolvimento científico tecnológico, desde a pesquisa básica, a pesquisa aplicada, o desenvolvimento, até obter o produto, processo ou serviço inovador (Pacheco, Bonacelli e Foss, 2017). A abordagem sistêmica considera o processo inovativo como dinâmico, iterativo e, mais uma vez, não linear. Dessa corrente deriva a noção de Sistema Nacional de Inovação, um esquema de compreensão na forma de um ecossistema, dos atores públicos e privados dentro de um país, que interagem sobre criação, uso e difusão de inovação (Lundvall, 1992, 2009). Ademais, as compras públicas para inovação – uma categoria ampla na qual as encomendas tecnológicas, os diálogos competitivos, os contratos públicos para solução inovadora são espécies de contrato – trazem consigo desafios que se somam às conhecidas contingências que marcam os processos inovadores. A importância da compreensão do papel desempenhado pelo laboratório de inovação do TCU, o Colab-i, prova-se inequívoca nesse contexto. Trata-se de algo que se justifica como parte do esforço dedicado à construção nada trivial (que não pode ser tomada como dado, tampouco se explica por meio de uma teoria de falhas de mercado) de capacidades estatais e serve para identificar possibilidades pelas quais a administração pública, especialmente por meio de órgãos de controle, poderá vir a atuar de forma proativa, intencional e segura desde o ponto de vista da responsabilização do gestor público para fomentar o uso das compras públicas no sistema de inovação brasileiro.

3.1 Como a criação de um laboratório público de inovação se relaciona com o arcabouço teórico das capacidades estatais?

Pires e Gomide (2018) descrevem capacidades estatais a partir de duas dimensões de análise: uma técnico-administrativa e outra político-relacional. A primeira envolve a perspectiva weberiana de burocracias competentes e profissionalizadas com recursos adequados para ações coordenadas de governo, enquanto a segunda inclui a habilidade de envolver múltiplos atores nos processos de políticas públicas para construir consensos e coalizões de suporte (Pires; Gomide, 2018, p. 28). Há, desse modo, a construção de uma dimensão de capacidade estatal complexa, que faz conviver noções de eficácia associadas a necessidades de legitimação, aprendizagem e constante inovação nas ações do governo.

O Programa de Inovação do Tribunal de Contas da União (InovaTCU), ao fomentar o desenvolvimento de cultura de inovação no âmbito da Corte de Contas, influi diretamente nas duas dimensões de capacidade estatal, sobretudo em relação à segunda. Isso porque, além de fomentar práticas inovadoras no âmbito do controle externo, atua na governança e na gestão do Tribunal (TCU, 2017, p. 43). Ainda, o Colab-i, ao fomentar parcerias e conexões entre diversos *stakeholders* e promover a inclusão de diferentes atores nos processos de inovação, fortalece essa dimensão ao promover potenciais ganhos de legitimidade e curvas de aprendizagem.

Nas palavras do TCU, o novo laboratório não apenas facilita a realização de estudos focados em tecnologias emergentes e em como a administração pública pode assimilá-las, mas também promove eventos e publicações para incentivar a incorporação de novas tecnologias nos processos de trabalho. Além disso, estabelece conexões entre diversos atores com expertise em inovação e desenvolve competências inovadoras para melhorar a qualificação de órgãos públicos, cidadãos e organizações não governamentais (TCU, 2017, p. 44).

A importância de um ambiente institucional que favoreça a inovação também é destacada por Gomide e Pires (2014), que defendem que arranjos institucionais eficazes são essenciais para a execução bem-sucedida de políticas públicas (Gomide; Pires, 2014). Arranjos institucionais compreendem regras e processos específicos que permitem a coordenação de atores e interesses na implementação de políticas. Nesse sentido, o Colab-i pode atuar como um facilitador, criando um arranjo institucional de inovação que apoia a implementação de políticas públicas inovadoras.

A literatura sobre governança sugere que a efetividade do governo está relacionada não apenas à competência burocrática, mas também à capacidade de articulação entre os setores público, privado e a sociedade civil (Pires; Gomide, 2018). A criação de laboratórios de inovação, como o Colab-i, pode favorecer esse tipo de coordenação, ao promover a interação entre diferentes setores e fomentar a inovação através de uma rede de parcerias. Como dito antes, porém, tudo depende de sua continuidade e grau de institucionalização e do modo como as ações do Colab-i poderão afetar, também, as próprias visões de mundo e métricas decisórias do TCU, em especial de sua jurisprudência e entendimentos de cúpula, bem como sua cultura arraigada de controle no Estado brasileiro, que ainda desempenha um papel ambíguo na construção de capacidades estatais.

Portanto, a criação de um laboratório público de inovação, como exemplificado pelo Colab-i, demonstra como as capacidades estatais técnico-administrativas e político-relacionais podem – sem garantia de sucesso de antemão, no entanto – ser integradas para promover a inovação no setor público. Essa abordagem, admite o TCU, não só poderá melhorar a eficiência e a eficácia das ações governamentais, mas também contribuir para a promoção da legitimidade

e da capacidade de inovação do Estado, alinhando-se às práticas modernas de gestão e controle da administração pública (TCU, 2017, p. 45).

Mudanças terão de acontecer: embora a auditoria de desempenho tenha potencial para fornecer informações valiosas para a avaliação e aperfeiçoamento de políticas públicas, o modo como essa prática tem sido aplicada pelo TCU muitas vezes distorce seu propósito. A superficialidade e rapidez das auditorias operacionais, em comparação com avaliações tradicionais mais profundas e longitudinais, limitam sua efetividade como instrumento de suporte à formulação de políticas públicas (Costa, 2022, p. 49). Além disso, como já referido, as distorções do controle geram consequências negativas, como a inibição da inovação e a criação de comportamentos defensivos por parte dos gestores públicos – o chamado "apagão das canetas" (Costa, 2022, p. 52).

4. EVIDÊNCIAS SOBRE O REPOSICIONAMENTO DO TCU EM FAVOR DA INOVAÇÃO

O Colab-i tem o potencial de reposicionar o TCU em favor da inovação, em especial, das compras públicas para inovação. Para testar essa hipótese, conduzimos dois métodos de pesquisa: (i) as entrevistas semiestruturadas com gestores do Colab-i; e (ii) a pesquisa jurisprudencial. Porque a trajetória do Colab-i iniciou-se, de modo incipiente, apenas em 2015, e porque o órgão não integra o corpo técnico e administrativo do TCU (é parte do Instituto Serzedello Corrêa, escola do TCU), ainda não há estudos de avaliação do laboratório de inovação divulgados. Em face disso, a análise documental evidenciou-se limitada. Em uma circunstância como esta, entrevistas com atores-chave se justificam como um método viável para obter informações sobre as atividades até o momento desenvolvidas pelo Colab-i, bem como sobre sua atuação em favor das compras públicas para inovação. Em relação à jurisprudência, o TCU (para além do Colab-i) ainda não se manifestou sobre contratações inseridas no rol das compras públicas para inovação. É dizer: as ações do Colab-i ainda não influenciaram o modo como o tribunal decide. Isso dito, a análise de jurisprudência esteve concentrada nas decisões (citadas pelos gestores entrevistados) que se relacionam com os riscos e as incertezas associadas ao processo inovativo, bem como nas modalidades de contratação de inovação, como se verá a seguir.

4.1 Desenho e principais dados coletados pelas entrevistas com gestores do Colab-i

As entrevistas foram conduzidas no primeiro semestre de 2023 com quatro indivíduos⁴, sendo três gestores do Colab-i e um representante de uma empresa que foi contratada por encomenda tecnológica pelo TCU.⁵ As entrevistas foram realizadas a partir de um questionário semiestruturado (Anexo 1) enviado, com antecedência, aos entrevistados. O roteiro de questões foi estruturado a partir de duas hipóteses centrais: “(i) o Colab-i como catalisador da inovação na administração pública no Brasil; e (ii) o controle externo pode incentivar a compra pública para inovação no Brasil.”⁶

Em relação à primeira formulação, os gestores entrevistados expressaram entusiasmo com as atividades de capacitação até então realizadas pelo laboratório de inovação. A equipe do Colab-i é enxuta (conta atualmente com cinco integrantes, sendo três servidores de carreira e dois estagiários) e os três gestores entrevistados colaboram com o laboratório desde a sua criação.⁷ Segundo uma gestora entrevistada, o Colab-i iniciou seus trabalhos como um “centro de estudos” que visava capacitar gestores sobre temas relacionados à ciência, tecnologia e inovação, como uma iniciativa da diretoria do Centro de Pesquisa e Inovação do Instituto Serzedello Corrêa (ISC), a Escola do TCU. Não há mandato ou estruturas organizacional e jurídica definidas para o referido laboratório, o que sinaliza que se trata de uma unidade com baixo grau de institucionalidade e, conseqüentemente, passível de ser modificada ou extinta em caso de mudança de gestão. O Colab-i, em outras palavras, não possui personalidade jurídica própria e, no limite, pode ser extinto a qualquer momento por mera decisão política de conveniência. Não possui um regimento interno ou regras de governança que estructurem suas ações e, em particular, as coordenem com as demais instâncias do TCU. No site⁸, que reúne estudos e informações básicas sobre a missão do Colab-i, não se pode constatar que o laboratório não adquiriu, como parte do TCU, significativa importância ou mesmo que tenha suas atribuições e competências bem definidas em estatuto ou em outro documento jurídico constitutivo. Tampouco conseguiu,

⁴A justificativa para o número de entrevistas realizadas na pesquisa está diretamente relacionada às características organizacionais dos laboratórios de inovação. Como apontado por Tönurist *et al.* (2017), esses laboratórios são compostos por equipes pequenas, geralmente entre 6 e 7 integrantes, o que reflete sua estrutura enxuta e ágil. Nesse contexto, o número limitado de entrevistas não apenas é representativo da realidade dessas organizações, mas também permite captar as perspectivas de uma parcela significativa das equipes, dado o tamanho reduzido de suas operações. Ainda, essa configuração reduzida é vista como um elemento estratégico, pois evita que o controle central seja deslocado para outras áreas e impede que a gestão se torne excessivamente padronizada, o que poderia comprometer a flexibilidade necessária para suas operações. Além disso, tal estrutura promove uma comunicação mais rápida e incentiva abordagens pragmáticas, muitas vezes obrigando os laboratórios a executarem tarefas de maneira simplificada devido a limitações de recursos humanos e financeiros, o que reforça sua capacidade de adaptação e inovação (Tönurist *et al.*, 2017, p. 16).

⁵Os dados pessoais dos entrevistados foram anonimizados, conforme termo de consentimento celebrados.

⁶Cópia integral do roteiro de entrevistas semiestruturado consta do Apêndice 1.

⁷Mais informações sobre o Colab-i disponível em <https://portal.tcu.gov.br/colab-i/>

⁸<https://portal.tcu.gov.br/colab-i/>

até o momento, desempenhar funções primordiais ou mesmo imprescindíveis para o TCU. Isso denota, para além da constatação de que se trata de um embrião experimental, que o Colab-i terá de passar por um teste de crescimento e amadurecimento. Isso denota, para além da constatação de que se trata de um embrião experimental, que o Colab-i terá de passar por um teste de crescimento e amadurecimento em termos de roupagem jurídica e posicionamento institucional.

Em relação à inspiração para o Colab-i, os gestores mencionaram que houve, inicialmente, uma movimentação interna no TCU para criação do laboratório e que, após a fase inicial, de 2017 a 2019, o órgão passou a atuar de forma mais ativa para promover a inovação em órgãos da administração pública. Segundo uma gestora:

“Ele [Colab-i] surgiu muito em função da iniciativa do ministro presidente na época. Assim, se associa à imagem do gestor [presidente do TCU à época da criação do laboratório], do dirigente no momento, mas, como é no caso da inovação, essa marca [Colab-i] acabou perpassando as diferenças, os diferentes presidentes, porque realmente houve um reconhecimento, por parte do TCU, de que a gente precisava mostrar para a sociedade que nós não somos um órgão que coaduna com essa fama de que induzimos ao apagão das canetas, não é? Então a gente resolveu investir. E resolvemos investir no Colab-i e, principalmente, abrir as portas para que pudéssemos colaborar com a inovação na prática das organizações públicas.”

No mesmo sentido, os gestores mencionaram o lançamento, em 2022, da Jornada das Compras Públicas para Inovação (<https://inovacpin.org/>), uma plataforma aberta com conteúdo interativo voltado a traçar trajetórias de compras públicas, seguindo os seis instrumentos de compras públicas para inovação disponíveis no direito brasileiro. O referido site está alinhado com a missão do Colab-i de capacitar os gestores públicos para utilizar as compras públicas para inovação, mas não há dados disponíveis que relacionam de que modo o conteúdo disponível online vem colaborando para uso e difusão dos instrumentos.

Corroborando essa ideia, o relato de um dos gestores entrevistados destaca de forma mais específica como o Colab-i tem desempenhado um papel fundamental na capacitação interna do TCU. Segundo ele, o laboratório promoveu cursos voltados para os auditores e servidores, com o objetivo de introduzi-los ao "mundo da inovação", que se diferencia significativamente do tradicional universo do controle público em meio aos efeitos de sua dependência de trajetória. Nesse processo, foram organizados eventos de capacitação nos quais especialistas compartilharam experiências internacionais sobre inovação pública, permitindo que os servidores se familiarizassem com práticas inovadoras. Esses treinamentos foram essenciais para que o controle externo desenvolvesse uma nova visão sobre inovação, reforçando a importância da transparência, controle social e participação. O Colab-i, dessa forma, induziu uma mudança cultural dentro do TCU.

Com relação à segunda hipótese, de que o controle externo pode incentivar a inovação no Brasil, os gestores argumentaram que o Colab-i não integra a estrutura do TCU, como parte do controle externo, pois se trata de um braço do Instituto Serzedello Corrêa, escola do TCU. Isso reforça a percepção de que o Colab-i ainda não tem atuação estruturante em relação ao conjunto decisório do TCU, evidenciando ainda que não há quaisquer garantias de que poderá influenciar o modo como o tribunal atua no curto ou mesmo no médio prazo.

Como evidência do potencial de incentivo à inovação por parte do órgão de controle, os gestores citaram a encomenda tecnológica firmada em maio de 2023 pelo próprio TCU, para aquisição de uma solução inovadora de inteligência artificial. O objetivo do uso de IA no TCU é ampliar a triagem de processos. Tal iniciativa revela disposição do TCU em adotar processos mais sofisticados para otimizar suas funções por meio de uma contratação direta, com licitação dispensável, que pressupõe o risco tecnológico para ser formalizada. Além disso, a encomenda tecnológica do TCU representa uma abertura gradual para a incorporação de soluções inovadoras em seu processo de fiscalização e controle.

Segundo um dos gestores entrevistados, a demanda por uma ferramenta capaz de automatizar a análise de processos foi atendida pela contratação do consórcio para desenvolver uma solução (de inteligência artificial), ressaltando que, na época, a tecnologia automatizada ainda era vista como algo revolucionário. Outro entrevistado mencionou que o projeto envolve "a criação de uma instrução assistida por inteligência artificial, em que o documento inicial será gerado automaticamente a partir da análise dos processos." Esses trechos sugerem uma disposição do TCU em adotar, ele próprio, novas tecnologias, assumindo alguns riscos tecnológicos para otimizar suas funções e modernizar seu papel no controle público.

Diante da menção à encomenda tecnológica formulada pelo próprio TCU, o rol de interlocutores foi ampliado para entrevistar o responsável por uma das empresas contratadas pelo TCU para desenvolver a solução de inteligência artificial. Esse entrevistado destacou como a equipe técnica do TCU era capacitada e como o fluxo de contratação se beneficiou dessa capacidade instalada. O entrevistado ainda descreveu o processo de contratação da encomenda tecnológica (Etec), que buscava uma tecnologia (incluindo uma análise dos riscos) caracterizada por três etapas: uma parte de extração, uma parte de análise de dados, uma parte de redação de peças para dinamizar as atividades dos servidores do TCU. Conforme destacado por outros entrevistados, a equipe jurídica – e não a equipe técnica da área contratante – foi a responsável pela morosidade do processo de contratação da IA por meio da encomenda tecnológica adotada pelo TCU. Uma hipótese levantada pelo próprio entrevistado – como dito, representante de uma das empresas contratada pelo TCU – é que tal demora se justificaria não só pelo pioneirismo

da contratação pelo referido tribunal, como pela necessidade de se construir um contrato que pudesse ser uma referência para possíveis contratações futuras, visto que a sua adoção por um órgão de controle possivelmente o tornaria um modelo para os outros órgãos da administração.

Nesse sentido, relatou o entrevistado:

"O contrato do TCU precisa ser perfeito. Então, ... ele precisa ser muito bem construído. Ele obviamente vai ser uma referência para futuras contratações. Então é uma possível explicação pra isso [atraso do processo pela equipe jurídica]. Mas demorou bastante. E foi do lado deles, né? Foi do lado do TCU que ficou 'empacado', não da equipe de tecnologia, mas da equipe jurídica. [...] Quando precisava de alguma coisa, algum ajuste...era 'coisa' de 5 dias, uma semana, e aí um mês, 2 meses na parte jurídica. [...] É... então essa parte já não foi tão positiva".

Outra hipótese suscitada pelo entrevistado sugere que a dilação do prazo do processo pode ter sido influenciada por discussões internas acerca da viabilidade do projeto, principalmente após o surgimento de novas tecnologias, como o ChatGPT. Essas inovações reduziram parte do risco inicialmente previsto, o que pode ter levado a questionamentos sobre a necessidade de manter a encomenda tecnológica nos moldes propostos. Para manter o caráter inovador do projeto e justificar a continuidade da contratação, as metas foram reajustadas, aumentando o nível de desafio e complexidade. Essa readequação parece reforçar o interesse do TCU em soluções de alto impacto, mantendo o foco em uma abordagem inovadora e que incorpore riscos tecnológicos de maneira controlada. Em suma, dinâmicas internas como essa ilustram como o TCU, com seu laboratório de inovação, busca equilibrar o desafio de inovar enquanto se adapta às rápidas mudanças tecnológicas, sinalizando uma transição importante em sua postura frente à inovação.

4.2 Considerações sobre jurisprudência do TCU sobre compras públicas para inovação

As entrevistas confirmaram o que a incursão jurisprudencial já tinha revelado: as ações do Colab-i ainda não influenciaram as decisões administrativas do TCU sobre compras públicas para inovação. Há três fatores principais que podem explicar as razões para isso. Primeiro, há um número limitado de casos relacionados a compras públicas no âmbito do TCU, o que restringe a base de análise. Uma explicação apresentada por uma gestora entrevistada é de que esse vácuo jurisprudencial ocorre porque as interações entre atores do Sistema Nacional de Inovação são intrinsecamente mais colaborativas e menos competitivas, em comparação a outros setores econômicos. Em terceiro lugar, as compras públicas para inovação, que têm a encomenda tecnológica como principal exemplar, foram regulamentadas recentemente no direito administrativo brasileiro (Coutinho; Dantas, 2018) e ainda não foram implementadas em número significativo.

A despeito da escassez de jurisprudência específica sobre compras públicas para inovação, os gestores entrevistados referiram-se a três decisões do TCU relacionadas ao tema de inovação: os Acórdãos nº 1237/2019, nº 1139/2022 e nº 1716/2022. O primeiro é um relatório de auditoria que busca compreender os fatores e atores responsáveis pela baixa performance do Brasil em rankings de inovação. O segundo trata de um relatório de levantamento que visa identificar gargalos e oportunidades de adoção de tecnologias – em especial de inteligência artificial – pela administração pública federal e como os órgãos de controle poderiam impactar essa dinâmica. Por fim, o Acórdão nº 1716/2022 aborda um caso concreto de contratação para prestação de serviços técnicos especializados em estruturação de dados para automatização de processos de negócio.⁹

Para a presente análise, é relevante o conteúdo sobretudo do Acórdão nº 1139/2022. Em seu item 28, a decisão aborda especificamente a utilização de Inteligência Artificial na atividade de controle. Tradicionalmente, processos de auditoria dependiam de amostragem e intervenção manual, limitando a capacidade de análise abrangente dos dados disponíveis. Com o aprendizado de máquina, os auditores podem agora processar grandes volumes de dados de forma eficiente, identificando anomalias e transações de alto risco de maneira mais detalhada. Além disso, a IA facilita a automação de tarefas repetitivas, como a detecção de inconsistências por meio da automação de processos robóticos (RPA) e a classificação de entidades através de algoritmos de otimização de pesquisa. Essas capacidades permitem que os auditores se concentrem nas áreas de maior risco, reduzindo custos operacionais e alinhando-se às demandas contemporâneas por eficiência nos órgãos de controle da administração pública. Trata-se, portanto, de uma decisão relacionada à motivação da encomenda tecnológica contratada pelo TCU.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Colab-i se traduz em um caso relevante de experimentação e aprendizado no capítulo de construção de capacidades estatais no Brasil, demonstrando como iniciativas inovadoras podem ser implementadas no setor público. Ainda precisa provar a que veio, pois, como mencionado acima, é basicamente uma estrutura pouco formalizada, sem delimitação jurídica, garantia de independência ou perenização. Hoje, em sua forma atual, o Colab-i é, na prática, uma espécie de grupo de trabalho ou do Instituto Serzedello Corrêa.

A literatura especializada aponta que um dos objetivos da implantação desses laboratórios de inovação é justamente catalisar e legitimar mudanças no setor público (Tönurist *et al.*, 2015, p. 22). Contudo, o caso Colab-i é, por ora, restrito e tem efeitos limitados, seja pelo curto prazo de existência do laboratório, seja pela reduzida institucionalidade de sua estrutura jurídica e

⁹Ver quadro resumo dos acórdãos no Apêndice 2.

governança, seja, ainda, pelo fato de que o laboratório ainda não é visto como parte do corpo técnico do TCU – portanto, sem influência direta nas instâncias decisórias centrais do tribunal. O caso do Colab-i descortina, assim, um descolamento entre, de um lado, o corpo técnico do órgão de controle, que se apresenta como disposto a promover a capacitação de gestores externos sobre as compras públicas para inovação e, de outro lado, o corpo deliberativo e burocrático do TCU, que ainda não se manifestou sobre a matéria e se mantém alheio e até certo ponto indiferente às atividades conduzidas pelo Colab-i.

Como visto, ainda não há evidências de uma real transformação na forma pela qual o TCU interpreta compras públicas para inovação. Trata-se de um processo incipiente que depende do fortalecimento do laboratório, bem como de sua valorização como fonte de transformações endógenas ao órgão de controle. Também, como visto, não há jurisprudência sobre o tema, e o órgão de controle segue, por dependência de trajetória, preso a métricas tradicionais aplicadas a compras de produtos e serviços fungíveis e genéricos. Essa restrição limita a capacidade do TCU de avaliar adequadamente as particularidades das compras inovadoras, que muitas vezes envolvem maiores níveis de complexidade e incerteza. No entanto, a recente assinatura de um contrato de encomenda tecnológica para a aquisição de uma solução de inteligência artificial pelo TCU pode ser vista como um indício de algo emergente. O movimento sugere uma possível transição para um entendimento da fase de controle e prestação de contas não apenas concentrada em critérios de menor preço, capaz de incorporar elementos dos riscos e das incertezas tecnológicas e institucionais, que são inerentes ao processo inovativo.

A iniciativa aponta para uma potencial – a ser confirmada, contudo – disposição do TCU em adotar novas tecnologias e métodos, sinalizando uma abertura gradual e ponderada para a incorporação de soluções inovadoras em seu processo de fiscalização e controle. Isso o faria se alinhar aos pressupostos da inovação aberta e das práticas de inovação em governo, com ganhos no campo do aperfeiçoamento e sofisticação de capacidades estatais. Além disso, a encomenda tecnológica do TCU é um indício tímido, mas indicativo da disposição do órgão de controle em contratar produtos, processos, serviços e soluções inovadoras, a qual, de forma ela própria inovadora, consideramos ter sido influenciada pelas ações conduzidas pelo Laboratório de Inovação (Colab-i). O futuro do Colab-i e seu potencial transformador dependerão da capacidade do TCU avaliar a importância de sua iniciativa para o desenvolvimento do país e para sua própria evolução como tribunal de contas. Isso significa, em termos práticos, de fato construí-lo (com esse nome ou outro) como um laboratório de inovação efetivamente vocacionado para agregar capacidades mais sofisticadas ao Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

- BLEDA, M.; CHICOT, Julien. The role of public procurement in the formation of markets for innovation. **Journal of Business Research**, Elsevier, v. 107(C), p. 186-196, 2020. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2018.11.032>.
- CHIOATO, T. L. P.; LINS, M. P. B. E. **Compras públicas para inovação na perspectiva do controle**. In: RAUEN, André Tortato (org.). **Compras públicas para inovação no Brasil: novas possibilidades legais**. Brasília, DF: Ipea, 2022. p. 77-122. <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-046-2/capitulo3>.
- COLE, Lindsay. **A framework to conceptualize innovation purpose in public sector innovation labs**. *Policy Design and Practice*, v. 5, n. 2, p. 164-182, 2022. <https://doi.org/10.1080/25741292.2021.2007619>.
- COSTA, P. V. da. **Três ensaios sobre mudança institucional no Tribunal de Contas da União**. 2022. 1 Recurso online (329 p.). Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, Brasília, DF. Disponível em: < <https://repositorio.unb.br/jspui/handle/10482/44534> >. Acesso em: 02 set. 2024.
- COUTINHO, D. R.; MOUALLEM, P. S. B. O Direito contra a inovação? A persistência dos gargalos à inovação no Brasil. In: LASTRES, H. M.M.; CASSIOLATO, J. E.; LAPLANE G.; e SARTI, F. (Org.). **O futuro do desenvolvimento: ensaios em homenagem a Luciano Coutinho**. Tradução. Campinas: Unicamp, 2016. Disponível em: < <https://www.eco.unicamp.br/colecao-geral/o-futuro-do-desenvolvimento> >. Acesso em: 26 maio 2024.
- COUTINHO, D. R.; MAIA, G. D. **Aprendizado e experimentação em inovação: o caso das encomendas tecnológicas**. Portal JOTA, 25/09/2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas-especiais/inoa-e-acao/aprendizado-e-experimentacao-em-inovacao-o-caso-das-encomendas-tecnologicass>>. Acesso em: 21 de set. 2024.
- EDQUIST, C. Innovation-related public procurement as a demand-oriented innovation policy instrument. In: EDQUIST, C. (ed.). **Innovation-related Public Procurement as a Demand-oriented Innovation Policy Instrument Article**. CIRCLE Working Paper, n. 2015/28, Lund University, 2015. Disponível em: <<https://charlesedquist.files.wordpress.com/2012/10/201508-cwp-28.pdf>> . Acesso em: 26 maio 2024.
- FERREIRA, M.; BOTERO, A. Experimental governance? The emergence of public sector innovation labs in Latin America. **Policy Design and Practice**, v. 3, n. 2, p. 150-162, 2020. <https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1759761>.
- FOSS, M. C. **Compras públicas como instrumento de política de inovação orientada à demanda: experiências no Brasil, nos Estados Unidos e na União Europeia**. 1 recurso online (175 p.) Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, SP, 2019. <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2019.1083199>.
- FOSS, M. C.; BONACELLI, M. B. M. Analyzing the legal environment for public procurement as a demand-side innovation policy measure. **Journal of Public Procurement**, v. 23, n. 1, p. 35-55, 2022. <https://doi.org/10.1108/JOPP-07-2022-0036>.

FUNDAÇÃO TIDE SETÚBAL. **O fenômeno do apagão das canetas:** efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas fim. 2024. Disponível em < <https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/o-fenomeno-do-apagao-das-canetas/#>>. Acesso em 21 de setembro 2024.

GARCIA, L. **Understanding the designer's role in Latin American public sector innovation labs.** Thesis (Master of Fine Arts in Visual Communication Design) – Herron School of Art & Design, IUPUI, Indiana University, 2021. Disponível em: <<https://hdl.handle.net/1805/27048>>. Acesso em: 7 dez. 2024.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (ed.). **Capacidades estatais e democracia:** arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. 385 p. Disponível em <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3098>>. Acesso em 10 julho 2024.

KATTEL, R.; DRECHSLER, W.; KARO, E. **How to make an entrepreneurial State: why innovation needs bureaucracy.** Yale University Press, 2022.

KATTEL, R.; MAZZUCATO, M.; RYAN-COLLINS, J., SHARPE, S. **The economics of change:** policy appraisal for missions, market shaping and public purpose. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series, 2018 (IIPP WP 2018-06). Disponível em <<https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2018-06>>. Acesso em: 26 julho 2024.

LEWIS, M.; MOULTRIE, J. The organizational innovation laboratory. **Creativity and innovation management**, v. 14, n. 1, p. 73-83, 2005. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8691.2005.00327.x>.

LUNDVALL, B. A. **National systems of innovation:** towards a theory of innovation and interactive learning. London: Pinter Publishers, 1992.

LUNDVALL, B. A.; VANG, J.; JOSEPH, K. J.; CHAMINADE, C. **Innovation system research and developing countries.** Handbook of Innovation Systems in Developing Countries. Building Domestic Capabilities in a Global Setting, 2009. 32 p. Disponível em:<https://www.researchgate.net/publication/285892193_Innovation_system_research_and_developing_countries>.Acesso em: 25 julho 2024.

MAZZUCATO, M.; SPANÓ, E.; DOYLE, S. **Leveraging procurement to advance Brazil's economic transformation agenda.** UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2024-10). Disponível em: <<https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/WP-2024-10>> . Acesso em: 7 dez. 2024.

MAZZUCATO, M.; PENNA, C. **Brazilian Innovation System:** a mission-oriented policy proposal. CGEE, 2016.

MAZZUCATO, M. **The entrepreneurial State: debunking public vs. private sector myths.** UK: Anthem Press, 2013.

MCGANN, M.; BLOMKAMP, E.; LEWIS, J.M. **The rise of public sector innovation labs:** experiments in design thinking for policy. Policy Sci 51, p. 249-267, 2018. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9315-7>.

MINTROM, M.; LUETJENS, J. **Design thinking in policymaking processes:** opportunities and challenges. Australian Journal of Public Administration, v. 75, p. 391-402, 2016. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12211>.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Public Procurement for Innovation: good practices and strategies**. Public Governance Reviews, 2016. Disponível em: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-governancereviews_22190414. Acesso em: 25 julho 2024.

PACHECO, C. A.; BONACELLI, M. B. M.; FOSS, M. C. Políticas de estímulo à demanda por inovação e o Marco Legal de CT&I. In: COUTINHO, D. R.; FOSS, M. C.; MOUALLEM, P. S. (org.). **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. 1ed. São Paulo: Blucher, 2017. 212 p.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. **Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas**. Dez/2018. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8966>>. Acesso em: 10 julho 2024.

PROKSCH, D. *et al.* National health innovation systems: clustering the OECD countries by innovative output in healthcare using a multi indicator approach. **Research Policy**, v. 48, n. 1, p. 169-179, 2019. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.08.004> . Acesso em: 10 julho 2024.

RAUEN, A.T. (org.). **Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017.

RAUEN, A. T. (org.). **Compras públicas para inovação no Brasil: novas possibilidades legais**. 2022. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11623>>. Acesso em: 10 julho 2024.

RECH FILHO, A. I. **Decisão do TCU incentiva a inovação no Brasil**. JOTA, março/2023. Disponível em: <<https://www.jota.info/artigos/decisao-do-tcu-incentiva-a-inovacao-no-brasil-29032023>>. Acesso em: 26 julho 2024.

ROCHA, A. C. **Laboratórios de inovação no setor público: um panorama das iniciativas no Brasil**. 2022. 117 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) – Instituto de Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022. Disponível em: < <https://acervo.ufrn.br/Record/ri-123456789-51900>>. Acesso em: 25 julho 2024.

SANO, H. Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. **Cadernos Enap**, v. 69, 2020. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/5112>>. Acesso em: 25 julho 2024.

SILVA JUNIOR, A. C.; EMMENDOERFER, M. L. Innovation labs in South American governments: congruencies and peculiarities. **BAR-Brazilian Administration Review**, v. 20, n. 4, e220173, 2023. <https://doi.org/10.1590/1807-7692bar2023220173>.

SUNDFELD, C. A. *et al.* O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos. **Revista Direito GV**, v. 13, n. 3, set.-dez. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/73331>>. Acesso em: 25 julho 2024.

SUNDFELD, C. A.; CÂMARA, J. A. Controle das contratações públicas pelos tribunais de contas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: RDA, v. 257, p. 111-44, 2011. Disponível em < <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/8589>>. Acesso em: 25 julho 2024.

TÔNURIST, P.; KATTEL, R.; LEMBER, V. Discovering innovation labs in the public sector. **Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics**, n. 61, 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/280021789_Discovering_Innovation_Labs_in_the_Public_Sector> . Acesso em: 25 julho 2024.

TÔNURIST, P.; KATTEL, R.; LEMBER, V. **Innovation labs in the Public Sector: what they are and what they do?** Public Management Review, v. 19, n. 10, p.1455-1479, 2017. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1287939> .

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Inovamos: Modelo de Apoio a Compras Públicas de Inovação.** Portal TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/02/12/B7/05/1EDC9710FC66CE87E18818A8/Inovamos_modelo_apoio_compras_publicas_inovacao.pdf> . Acesso em: 26 julho 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial Básico do Programa de Inovação.** Portal TCU. 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/93/43/FA/EA/2451F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_basico_programa_inovacao.pdf> . Acesso em: 24 junho 2024.

UYARRA, E.; FLANAGAN, K. **Understanding the innovation impacts of public procurement.** Manchester Business School working paper, n. 574, 2009. Disponível em <<https://hdl.handle.net/10419/50706>>. Acesso: 26 julho 2024.

VRIES, D. D. **Successful innovation labs have these four things in common.** IDEO, maio 2019. Disponível em <<https://www.ideo.com/journal/successful-innovation-labs-have-these-four-things-in-common#:~:text=In%20order%20to%20succeed%2C%20innovation,sustain%20its%20own%20unique%20culture>> . (Successful Innovation Labs Have These Four Things in Common, n.d) . Acesso em: 26 julho 2024.

Maria Carolina Foss

<https://orcid.org/0000-0002-2673-6118>

Doutora em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) com pós-doutorado realizado junto à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professora de Direito no Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper). carolfoss@insper.edu.br

Diogo Rosenthal Coutinho

<https://orcid.org/0000-0001-7810-1459>

Professor de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito e Pesquisador e coordenador do Grupo Direito e Políticas Públicas, da Universidade de São Paulo (USP). diogocoutinho@usp.br

Rebeca Tavares de Souza Reis

<https://orcid.org/0009-0002-3367-8603>

Bacharel em direito pela Universidade de São Paulo (USP). Professora Assistente de Ensino no Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper). rebecatsr@insper.edu.br

APÊNDICE 1

Questionário semiestruturado de entrevistas

Nosso roteiro de entrevistas compreende as seguintes perguntas, exemplificativas e cujas respostas serão analisadas e codificadas pelos pesquisadores. A entrevista foi, primordialmente, gravada e respondida oralmente.

I) Argumento: o Colab-i como catalisador da inovação na administração pública no Brasil

- 1) O que motivou a criação do Colab-i?
- 2) Dentro da estrutura organizacional do TCU, onde está situado o Colab-i?
- 3) Quais as finalidades institucionais do Colab-i? E como é, na prática, o dia a dia de suas atividades?
- 4) Quem faz parte do Colab-i? Há um mandato fixo ou uma rotatividade de cargos no laboratório?
- 5) Como você avalia o Colab-i hoje quanto ao grau de atingimento das suas finalidades institucionais em geral e, em especial, quanto à sua missão de promover a inovação na administração pública por meio da interação entre gestores públicos e controladores?
- 6) Existem fluxos de diálogos e entendimentos entre o Colab-i e outras instâncias do TCU (ou seja, no seu ambiente interno, como, por exemplo, auditores, conselheiros, outras unidades da estrutura organizacional etc.) e entre o Colab-i e instâncias externas (como, por exemplo, gestores federais/estaduais/municipais, órgãos de controle interno, CGU, AGU, MP etc.)? Se positivos, como são esses fluxos de informações?

II) Argumento: o controle externo pode incentivar a compra pública para inovação no Brasil

- 1) O que motivou o Colab-i a desenvolver atividades para apoiar o uso das compras públicas para inovação no Brasil?
- 2) De que modo (mediante quais mecanismos) o Colab-i tem auxiliado agentes públicos (desde integrantes do próprio Tribunal, como auditores e conselheiros, a gestores de órgãos de controle interno e gestores em geral) a entenderem o modo de operacionalizar compras públicas para inovação?
- 3) Você enxerga mudanças concretas em termos da implementação das compras públicas para inovação como sendo um resultado da atuação do Colab-i? O que mudou, por exemplo, com a encomenda tecnológica?
- 4) Existem avaliações (por exemplo, de impacto) das atividades conduzidas pelo Colab-i?
- 5) As atividades do Colab-i produziram efeitos na jurisprudência do TCU? Você poderia mencionar decisões ou posicionamentos do TCU nesse sentido?

APÊNDICE 2

Tabela contendo os acórdãos referidos nas entrevistas, detalhando as partes envolvidas, suas ementas correspondentes e se há menções às iniciativas promovidas pelo TCU em favor da inovação. Essa documentação visa oferecer uma visão abrangente das decisões judiciais discutidas e dos possíveis impactos das iniciativas internas do TCU para o avanço de práticas inovadoras no contexto administrativo e governamental:

Acórdãos	Partes envolvidas	Ementas	Menção ao laboratório de Inovação / ao Colab-i	Representa uma compra pública para inovação
1237/2019	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e outros	Auditoria operacional. Ministério da ciência, tecnologia, inovações e comunicações (MCTIC) e outros. Identificação dos atores, políticas, iniciativas e arranjos institucionais, bem como os fatores que contribuem para o persistente baixo posicionamento do Brasil nos rankings de inovação. Ausência de estrutura de coordenação das políticas federais de fomento à inovação. Falhas na estratégia nacional e no monitoramento e avaliação das políticas federais. Recomendações.	Sim	Não
1139/2022	Administração Pública Federal	Levantamento de auditoria. Inteligência artificial (IA). Identificação de oportunidades adoção da tecnologia. Exemplos de uso de IA na administração federal. Avaliação da estratégia brasileira de inteligência artificial. Possíveis impactos para o controle. Levantar o sigilo dos autos. Arquivamento.	Sim ¹⁰	Não
1716/2022		Representação com pedido de medida cautelar. Indícios de irregularidades em pregão eletrônico. Contratação para prestação de serviços técnicos especializados em estruturação de dados, arquitetura, desenvolvimento e sustentação de soluções de tecnologia da informação (TI) para automatização de processos de negócio, utilizando metodologias e equipes ágeis. Conhecimento. Oitiva prévia. Indeferimento do pedido de medida cautelar. Despacho pela negativa de ingresso nos autos da representante. Agravo contra esse despacho. Conhecimento. Negativa de provimento. Julgamento do mérito da representação pela improcedência. Determinação para futuro levantamento.		

¹⁰Cf. Notícia divulgada no site do Tribunal de Contas da União sobre estudo realizado pelo referido órgão para embasar a encomenda tecnológica de inteligência artificial. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-uso-de-inteligencia-artificial-pelo-governo-federal>>.

Acórdãos	Partes envolvidas	Ementas	Menção ao laboratório de Inovação / ao Colab-i	Representa uma compra pública para inovação
1716/2022	G&P Projetos e Sistemas	Representação com pedido de medida cautelar. Indícios de irregularidades em pregão eletrônico. Contratação para prestação de serviços técnicos especializados em estruturação de dados, arquitetura, desenvolvimento e sustentação de soluções de tecnologia da informação (TI) para automatização de processos de negócio, utilizando metodologias e equipes ágeis. Conhecimento. Oitiva prévia. Indeferimento do pedido de medida cautelar. Despacho pela negativa de ingresso nos autos da representante. Agravo contra esse despacho. Conhecimento. Negativa de provimento. Julgamento do mérito da representação pela improcedência. Determinação para futuro levantamento.	Não	Não
	Hitss e Claro		Não	Não
	ANEEL		Não	Sim
	G&P Projetos e Sistemas		Não	Não

Fonte: elaboração própria.