

INOVAÇÃO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: *PODER OU DEVER? — PARTE II*

Davidson Lopes Souza de Brito¹

Na semana passada, deixamos uma pergunta sobre a mesa: *diante de um problema público que poderia ser resolvido de maneira melhor, inovar é apenas um poder da Administração ou começa a se transformar em um dever?*²

A resposta talvez precise começar por uma distinção importante. *Inovar não significa necessariamente criar algo inédito*. Também não significa contratar uma *startup*, utilizar inteligência artificial ou escolher a tecnologia mais recente disponível no mercado. Às vezes, inovar é muito mais simples.

Pode significar modificar um fluxo, rever uma exigência, reorganizar uma demanda, centralizar aquilo que vinha sendo contratado separadamente, substituir controles puramente burocráticos por formas mais eficientes de acompanhamento ou simplesmente perceber que existe uma maneira melhor de fazer aquilo que sempre foi feito da mesma forma.

Nesse sentido, a história das próprias contratações públicas brasileiras oferece exemplos interessantes. Durante a vigência da Lei nº 8.666/1993, o credenciamento não aparecia expressamente entre as modalidades de licitação nem estava previsto como procedimento autônomo naquela legislação.

Ainda assim, diante de determinadas situações concretas, a Administração começou a utilizá-lo. O Tribunal de Contas da União reconheceu essa possibilidade. No Acórdão nº 351/2010-Plenário, assentou que, embora não estivesse previsto expressamente nos incisos do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, o credenciamento poderia ser admitido como hipótese de inexigibilidade quando a Administração se dispusesse a contratar todos os interessados que satisfizessem as

¹ Advogado. Consultor. Especialista em Licitações Públicas e Contratos Administrativos.

² *Inovação nas contratações públicas: poder ou dever?* Disponível em: <https://grupocentrum.com.br/inovacao-nas-contratacoes-publicas/>

condições estabelecidas, inexistindo relação de exclusão entre eles.³ Posteriormente, esse entendimento foi reiterado em diversos precedentes.

Anos depois, a Lei nº 14.133/2021 incorporou expressamente o credenciamento ao sistema jurídico, agora como procedimento auxiliar das licitações e contratações (arts. 78, I, e 79.). O exemplo é interessante não porque o credenciamento seja hoje inovador. Já não é! Mas porque houve um tempo em que alguém precisou olhar para um problema concreto e perceber que as respostas expressamente desenhadas pela legislação não eram suficientes para resolvê-lo da melhor maneira.

Em algum momento, provavelmente surgiu a perguntas inevitáveis: “*Pode isso? Ou Pode fazer isso?*” E talvez essa seja uma das perguntas mais presentes quando se fala em inovação dentro da Administração Pública. Ela continua sendo indispensável, mas talvez não devesse ser a única, pois existem ocasiões em que também precisamos perguntar: “*Existe uma maneira melhor de fazer isso?*”

A centralização das compras públicas oferece outro bom exemplo. Durante muito tempo, a lógica predominante em diversas estruturas administrativas foi relativamente simples, ou seja, cada órgão ou unidade identificava sua necessidade, instruía seu processo e realizava a própria contratação.

Mas e quando dezenas de órgãos comprem repetidamente os mesmos produtos? Talvez não exista, em cada contratação isoladamente considerada, um problema evidente na modalidade, no edital ou na especificação. A oportunidade surge quando se muda a escala da análise e em vez de perguntar como cada órgão pode comprar melhor sozinho, passa-se a perguntar se todos precisam continuar comprando separadamente. A inovação, nesse caso, não nasce da constatação de que algo estava necessariamente errado, mas da percepção de que poderia ser feito de forma mais eficiente.

A criação da Central de Compras da Administração Pública Federal partiu justamente da identificação da repetição de estruturas responsáveis por atividades comuns. O modelo buscou concentrar determinadas aquisições e contratações para reduzir a fragmentação dos processos,

³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 351/2010 – Plenário. Relator: Ministro-Substituto Marcos Benquerer Costa. Brasília, DF: TCU, 2010. O Tribunal reconheceu a possibilidade do credenciamento, mesmo sem previsão expressa nos incisos do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, quando a Administração pretendesse contratar todos os interessados aptos, sem relação de exclusão. Ver também Acórdãos nº 3.567/2014-Plenário e nº 436/2020-Plenário.

produzir ganhos de escala, padronizar objetos e liberar as unidades administrativas para atividades mais diretamente relacionadas às suas finalidades.⁴

Não houve, nesse caso, necessariamente uma nova modalidade licitatória. O que houve foi uma mudança de perspectiva. Em vez de perguntar apenas “como cada órgão deve comprar?”, passou-se a perguntar “por que cada órgão precisa comprar separadamente? Essa diferença parece pequena. Não é! Porque a inovação também pode estar na pergunta que antecede o procedimento e começar, justamente, no planejamento.

O Almocharifado Virtual Nacional talvez torne essa percepção ainda mais clara. Comprar papel, caneta, envelopes, pastas e outros materiais de consumo dificilmente seria associado, à primeira vista, a uma discussão sobre inovação.

Durante décadas, a dinâmica foi conhecida e repetidas inúmeras vezes, cada unidade planejava sua aquisição, realizava a contratação, recebia os produtos, mantinha espaço físico de estoque, controlava entradas e saídas e, algum tempo depois, iniciava um novo processo.

O Almocharifado Virtual Nacional reorganizou essa lógica. No modelo federal, a contratação é centralizada e, *“por meio do serviço, os órgãos realizam pedidos diretamente em uma plataforma digital, que integra catálogo padronizado de produtos, gestão logística e entrega nos locais indicados, reduzindo a necessidade de manutenção de estoques próprios e simplificando os processos de aquisição”*.⁵ A estrutura busca reduzir estoques próprios, simplificar aquisições e produzir ganhos de escala, padronização e racionalização logística.

É verdade que existe tecnologia envolvida. Mas ela talvez não seja a parte mais interessante da inovação. A principal mudança está no pensamento, porque a Administração deixou de perguntar apenas *“como comprar melhor material de expediente?”* e passou a perguntar *“precisamos continuar comprando, armazenando e distribuindo material de expediente da mesma maneira?”*

⁴ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Central de Compras. Brasília, DF. A Central foi estruturada a partir da identificação da replicação de áreas responsáveis por atividades-meio comuns, com objetivo de produzir economias processuais, ganhos de escala, padronização e otimização do planejamento das contratações. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes-e-contratos/central-de-compras>

⁵ BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Almocharifado Virtual Nacional. Brasília, DF: MGI, 2026. O AVN é definido oficialmente como solução de contratação centralizada para fornecimento de materiais de consumo sob demanda, combinando catálogo padronizado, gestão logística e entrega nos locais indicados pelos órgãos. Ver também Instrução Normativa SEGES/ME nº 51, de 13 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/central-de-compras/almocharifado-virtual-nacional/paginas/o-que-e>

É uma diferença importante. Porque mostra que inovar pode significar não apenas substituir uma ferramenta, mas redesenhar o problema. Essa talvez seja uma das ideias mais úteis para quem trabalha diariamente com contratações públicas, que nem toda inovação será tecnológica. Algumas serão procedimentais, outras serão organizacionais, outras estarão na logística, no modelo contratual, na fiscalização ou na forma de remuneração e algumas serão simplesmente inovações de pensamento.

É possível inovar ao abandonar uma exigência que já não acrescenta segurança à contratação. Ao medir resultados em vez de acumular documentos. Ao reunir demandas semelhantes. Ao compartilhar estruturas entre órgãos. Ao rever a forma de dividir um objeto. Ao dialogar com o mercado antes de estabelecer uma especificação. Ou até ao concluir, depois de estudar alternativas, que a forma tradicional ainda é a melhor.

Esta última hipótese importa, porque inovação não pode se transformar em uma obrigação de novidade. Fazer diferente não é necessariamente fazer melhor. Na verdade, uma solução tradicional pode continuar sendo eficiente, econômica e adequada. Se for, não há razão para abandoná-la apenas para produzir a aparência de modernidade.

Por isso, talvez a pergunta “*poder ou dever?*” exija uma resposta menos binária. Não parece existir um dever geral de inovar em todas as contratações. Mas também parece cada vez mais difícil sustentar que a Administração possa ignorar alternativas razoavelmente disponíveis apenas porque já conhece o caminho anterior.

A Lei nº 14.133/2021 reforça essa percepção, entre os objetivos do processo licitatório está expressamente o de “*incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável*”. Ao mesmo tempo, a legislação exige planejamento e orienta a contratação para a obtenção do resultado mais vantajoso para a Administração, considerado inclusive o ciclo de vida do objeto (Arts. 5º, 11, I e IV, e 18).

Isso não significa que a lei determine a adoção da solução mais nova, na prática, no dia a dia, significa, a nosso ver, algo diferente, que a escolha administrativa precisa estar comprometida com a busca de uma solução adequada, e não com a mera reprodução da solução conhecida.

É exatamente nesse ponto que a obra de Luciano Elias Reis contribui para a discussão, embora por uma perspectiva mais ampla do que a adotada neste texto. Em Compras públicas inovadoras, o autor dedica especial atenção à necessidade de revisitar a ideia de vantajosidade, à análise econômica das escolhas administrativas, à capacitação dos agentes, à avaliação da

eficiência, à motivação das decisões e à segurança jurídica no ambiente da inovação.⁶ A estrutura da obra reforça algo que interessa particularmente aqui, qual seja, inovar não é improvisar; exige conhecimento, planejamento e avaliação.

Talvez possamos resumir a diferença pesando que improvisação procura um atalho, enquanto inovação procura uma solução melhor. E encontrar uma solução melhor nem sempre significa adotá-la. Significa, antes, estar disposto a procurá-la.

Isso desloca um pouco a busca pela nossa resposta, pois o verdadeiro problema talvez não esteja no gestor que analisa alternativas e, ao final, decide manter o modelo tradicional. Pode estar naquele que jamais chegou a considerar qualquer alternativa porque o processo anterior já estava disponível na pasta compartilhada.

Há uma diferença relevante entre escolher repetir e repetir sem escolher. A primeira pode ser uma decisão administrativa legítima, enquanto a segunda talvez seja apenas hábito. E hábito não é sinônimo de planejamento.

Esse raciocínio também ajuda a compreender por que a inovação não deve ser vista como uma espécie de licença para afastar regras. O credenciamento, quando ainda não aparecia expressamente na Lei nº 8.666/1993, não foi admitido pelo TCU porque fosse uma boa ideia criativa. Foi reconhecido dentro de condições jurídicas específicas, sejam elas: inexistência de competição excludente, possibilidade de contratação de todos os interessados aptos, igualdade de condições e justificativa adequada.⁷

Inovar, portanto, não significa substituir legalidade por criatividade. Significa utilizar o espaço que o Direito oferece para construir respostas adequadas a problemas que a realidade apresenta.

A própria Advocacia-Geral da União parece caminhar nessa direção ao tratar inovação e segurança jurídica como ideias conciliáveis. Seu Laboratório de Inovação trabalha com modelos

⁶ REIS, Luciano Elias. *Compras públicas inovadoras: de acordo com a nova Lei de Licitações e o Marco Regulatório das Startups*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2025. 437 p. A obra dedica, entre outros, tópicos à análise econômica da contratação e do ciclo de vida, à motivação da tomada de decisão, à capacitação dos agentes, à mensuração da eficiência das escolhas estatais e ao consequencialismo e à segurança jurídica

⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.504/2017 – Primeira Câmara*. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, DF: TCU, 2017.

jurídicos, simplificação de processos, ambientes experimentais e instrumentos destinados a permitir que novas soluções sejam testadas de maneira estruturada e controlada.⁸

Mas existe um elemento que nenhuma norma, manual ou parecer consegue eliminar por completo. O risco de dar errado. Neste ponto, aparece uma dificuldade conhecida de quem ocupa uma mesa na Administração Pública.

Depois que uma experiência fracassa, é fácil olhar para trás e concluir que os sinais estavam todos ali. A verdade é que nem sempre estavam ou, pelo menos, não eram tão claros no momento da decisão. Há uma diferença importante entre avaliar uma escolha conhecendo seu resultado e tomá-la diante de incertezas e é justamente essa diferença que ajuda a compreender o medo que acompanha a inovação.

É o terreno do chamado “*apagão das canetas*”, o qual diante da possibilidade de responsabilização futura, a decisão mais confortável pode ser simplesmente não decidir ou repetir aquilo que já foi anteriormente aceito.

Juliana Bonacorsi de Palma e André Rosilho, em artigo publicado na Revista da CGU sobre o direito ao erro do gestor público, discutem o risco de que um regime de responsabilização excessivamente rigoroso produza justamente o chamado “*apagão das canetas*”, no qual o administrador correto deixa de decidir aquilo que precisa ser decidido por receio das consequências futuras.⁹

No ambiente da inovação, essa preocupação ganha especial importância. Se todo resultado desfavorável puder ser reconstruído posteriormente como prova de que a decisão jamais deveria ter sido tomada, repetir o caminho conhecido tende a se tornar a escolha mais segura, ainda que não seja necessariamente a melhor.

Talvez por isso seja importante lembrar algo aparentemente óbvio, que é que **o Direito não exige que o administrador público seja infalível**. O art. 28 da LINDB estabelece que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo

⁸ BRASIL. Advocacia-Geral da União. Laboratório de Inovação – LABORI. Soluções jurídicas inovadoras para políticas públicas. Brasília, DF: AGU, 2026. A AGU apresenta como objetivos do eixo a construção de modelos jurídicos mais flexíveis, a simplificação de processos e a atuação colaborativa com gestores, buscando conciliar inovação, eficiência e segurança jurídica.

⁹ PALMA, Juliana Bonacorsi de; ROSILHO, André. Constitucionalidade do direito ao erro do gestor público do art. 28 da nova LINDB. Revista da CGU, Brasília, DF, v. 13, n. 23, p. 45-54, 2021. DOI: 10.36428/revistadacgu.v13i23.386.

ou erro grosseiro. Isso não cria um direito de errar irresponsavelmente. Muito menos um salvo-conduto para experiências mal planejadas. Essa vem sendo a posição de diversos tribunais pátrios.

Mas talvez exista espaço para reconhecer algo que poderíamos chamar, com bastante cautela, de *erro tolerável*, sendo aquele que pode surgir apesar de uma decisão séria, motivada, diligente e tomada com as informações disponíveis naquele momento. Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas, ao examinarem o art. 28 da LINDB, utilizaram justamente a expressão “*regime jurídico para o administrador honesto*”.¹⁰

Não precisamos avançar nisso agora. O assunto merece uma conversa própria, que deixaremos para outra coluna. Mas é difícil imaginar uma Administração verdadeiramente capaz de inovar se qualquer resultado desfavorável for automaticamente reconstruído como prova de irresponsabilidade.

Experimentar responsabilmente pressupõe admitir que nem toda tentativa produzirá o resultado esperado. O próprio movimento institucional recente aponta nessa direção, no qual a AGU tem utilizado a expressão “*experimentação responsável*” ao tratar de ambientes controlados destinados a testar soluções inovadoras sem afastar segurança jurídica, proteção do interesse público e gestão de riscos.¹¹

Chegamos, então, novamente à pergunta que iniciou esta conversa. *Inovação nas contratações públicas: poder ou dever?* Nossa resposta é deliberadamente intermediária. Inovar é um poder. Pois, não existe uma obrigação de transformar cada contratação em laboratório. Não há dever de utilizar tecnologia onde ela não é necessária, alterar procedimentos que funcionam ou escolher uma solução apenas porque é nova.

Mas talvez exista algo anterior ao dever de inovar. Um dever de questionar, de compreender o problema, de considerar alternativas, de comparar soluções e de justificar por que determinado caminho continua sendo adequado. Quando, depois disso, o procedimento tradicional

¹⁰ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. O artigo 28 da nova LINDB: um regime jurídico para o administrador honesto. Consultor Jurídico, 25 maio 2018. Utiliza-se aqui a expressão como construção doutrinária, e não como denominação de teoria jurisprudencial autônoma.

¹¹ BRASIL. Advocacia-Geral da União. Laboratório de Inovação – LABORI. Governança pública. Brasília, DF: AGU, 2026. Ao abordar sandbox regulatório, a AGU associa experimentação responsável à segurança jurídica, proteção do interesse público e gestão de riscos. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/labori/inova_mais_agu/governanca/governanca

se mostrar o melhor, que seja mantido. Mas que seja mantido porque foi escolhido. Não simplesmente porque foi herdado.

O credenciamento, a centralização das compras, o pregão, no formato eletrônico, e o Almoxarifado Virtual ajudam a perceber como práticas que em determinado momento representaram uma forma diferente de pensar podem, pouco depois, integrar normalmente a rotina administrativa.

E talvez o recém-criado Sistema de Compras Expressas — SICX, seja apenas mais um capítulo dessa história, não necessariamente uma inovação no produto adquirido, mas uma tentativa de redesenhar a própria experiência de aquisição de determinados bens e serviços comuns.

Algumas dessas experiências funcionarão melhor do que outras, algumas provavelmente serão modificadas e outras poderão desaparecer. É assim que organizações aprendem. Talvez o verdadeiro risco esteja em imaginar que a Administração Pública pode atravessar mercados, tecnologias e necessidades sociais em permanente transformação utilizando indefinidamente as mesmas respostas.

No fim, talvez inovar continue sendo uma faculdade. Mas **pensar se existe uma maneira melhor de contratar parece cada vez menos opcional**. E, se chegarmos à conclusão de que existe, talvez seja preciso também ter coragem para deixar de fazer apenas como fizemos da última vez.