

**Revista Científica Di Fatto, ISSN 2966-4527. Edição 6. Ano: 2026.**

**Submissão em:** 10/02/2026

**Aprovação em:** 17/02/2026

**Publicado em:** 17/02/2026

**Disponível em:** <https://revistadifatto.com.br/artigos/encomenda-tecnologica-como-instrumento-de-inovacao-no-poder-judiciario/>

## **Encomenda tecnológica como instrumento de inovação no Poder Judiciário**

**Letícia Nunes de Oliveira**

Graduação na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Atualmente é Escrevente Técnico Judiciário do Tribunal de Justiça de São Paulo.

### **Resumo**

O presente artigo examina a encomenda tecnológica como instrumento de política pública de inovação orientada à demanda, a partir da análise jurídico-institucional da contratação do Módulo de Jurisdição Extraordinária (MJE) pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Partindo do referencial teórico das políticas de inovação, da abordagem dos sistemas de inovação e do papel funcional do Direito na conformação de políticas públicas, o estudo descreve os fundamentos normativos da encomenda tecnológica no ordenamento brasileiro e discute seus principais requisitos, com especial atenção ao risco tecnológico. Em seguida, desenvolve-se estudo de caso da contratação do MJE, contextualizando o ambiente de inovação do STF, a identificação do problema público enfrentado, o processo decisório que levou à adoção da encomenda tecnológica e as estratégias jurídicas utilizadas para mitigar riscos e viabilizar a contratação. Conclui-se que o histórico institucional do STF em iniciativas de inovação e o uso estratégico do arcabouço jurídico de ciência, tecnologia e inovação foram determinantes para a implementação do instrumento; e que a experiência da Corte oferece subsídios valiosos para o desenvolvimento futuro das políticas públicas de inovação no Brasil.

**Palavras-Chave:** política pública de inovação; encomenda tecnológica; compras públicas; Poder Judiciário.

### **Abstract**

*This article examines public procurement of innovation as a demand-side innovation policy instrument, based on a legal-institutional analysis of the procurement of the Extraordinary Jurisdiction Module (MJE) by the Brazilian Supreme Federal Court (STF). Drawing on the theoretical framework of innovation policy, the innovation systems approach, and the functional role of Law in shaping public policy, the study describes the normative foundations of public procurement of innovation in the Brazilian legal order and discusses its main requirements, with particular emphasis on technological risk. It then develops a case study of the MJE procurement, contextualizing the STF's innovation environment, the identification of the public problem*

*addressed, the decision-making process that led to the adoption of the instrument, and the legal strategies used to mitigate risks and enable the contracting process. The article concludes that the STF's institutional track record in innovation initiatives and the strategic use of the legal framework for science, technology, and innovation were decisive for the implementation of the instrument, and that the Court's experience provides valuable insights for the development of public innovation policies in Brazil.*

**Keywords:** *innovation policy; public procurement of innovation; pre-commercial procurement; Judiciary*

## **Introdução**

A capacidade inovativa de um país constitui elemento central para sua competitividade econômica, para o desenvolvimento social e para a superação de problemas públicos complexos. No ordenamento jurídico brasileiro, a inovação foi conceituada pela Lei nº 10.973/2004 como:

“Introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho”.

Essa concepção amplia o papel do Estado, que deixa de atuar apenas como corretor de falhas de mercado e passa a assumir funções ativas na criação de condições e de mercados favoráveis à inovação. Nesse contexto, ganham relevância as políticas públicas de inovação orientadas à demanda, as quais buscam induzir o desenvolvimento tecnológico por meio da formulação de necessidades públicas a serem solucionadas por agentes econômicos e científicos.

Entre os instrumentos jurídicos concebidos para operacionalizar esse modelo de política pública, destaca-se a encomenda tecnológica, mecanismo que permite ao Poder Público contratar esforços de pesquisa, desenvolvimento e inovação quando inexistente solução disponível no mercado e presente risco tecnológico. Trata-se de instrumento que se situa no campo das compras públicas, mas que se diferencia das contratações tradicionais por incorporar a incerteza inerente ao processo inovador.

Apesar da expressividade econômica das compras públicas no Brasil, a utilização da encomenda tecnológica ainda é limitada. Esse dado contrasta com o potencial do instrumento para estimular soluções inovadoras, especialmente em setores que lidam com elevada complexidade

organizacional e informacional, como o Poder Judiciário. A sobrecarga processual enfrentada pelos tribunais brasileiros evidencia a necessidade de adoção de tecnologias avançadas, sobretudo no campo da tecnologia da informação.

Diante desse cenário, o artigo tem por objetivo demonstrar como a encomenda tecnológica pode ser usada para induzir soluções inovadoras no setor público, em especial no Poder Judiciário, analisando as normas regentes da matéria e a contratação do Módulo de Jurisdição Extraordinária (MJE) do STF, a fim de evidenciar potencial, requisitos e desafios práticos desse instrumento.

## **Políticas públicas de inovação orientadas à demanda e a encomenda tecnológica no ordenamento jurídico brasileiro**

A compreensão das políticas públicas de inovação exige, inicialmente, o exame das teorias econômicas que explicam o surgimento e a difusão das inovações. A teoria econômica evolucionária, inspirada nos estudos de Joseph Schumpeter, rompe com a visão estática da economia e passa a tratar o progresso técnico como elemento endógeno ao desenvolvimento econômico. Nessa perspectiva, a inovação resulta de processos contínuos de aprendizado, experimentação e interação entre agentes econômicos inseridos em contextos institucionais específicos.

A abordagem dos sistemas de inovação, derivada dessa matriz teórica, enfatiza que a inovação não é produto isolado de empresas ou indivíduos, mas sim o resultado das interações entre atores públicos e privados, mediados por instituições, normas e políticas públicas. O Estado, nesse modelo, deixa de atuar apenas como corretor de falhas de mercado e assume papel de agente ativo na coordenação do sistema, inclusive por meio da criação de demandas capazes de direcionar esforços inovativos.

As políticas de inovação podem ser classificadas, de forma geral, em orientadas à oferta ou à demanda. As primeiras concentram-se no apoio direto à pesquisa e ao desenvolvimento, por meio de incentivos fiscais, subvenções e financiamento. Já as políticas orientadas à demanda buscam estimular a inovação a partir da formulação de necessidades concretas, utilizando instrumentos como regulação, apoio ao consumo privado e, sobretudo, compras públicas.

As compras públicas para inovação permitem que o Estado utilize seu poder de compra não apenas para adquirir bens e serviços, mas para induzir o desenvolvimento de soluções inovadoras alinhadas a objetivos públicos. Considerando que as compras governamentais representam parcela

significativa do Produto Interno Bruto brasileiro, seu potencial como indutor de inovação é expressivo. Nesse conjunto, destaca-se a encomenda tecnológica.

A encomenda tecnológica é definida como a contratação, pela Administração Pública, de esforços de pesquisa, desenvolvimento e inovação destinados à solução de problema técnico específico ou à obtenção de produto, serviço ou processo inovador, quando presente o risco tecnológico. No Brasil, o instrumento foi introduzido pela Lei de Inovação de 2004 e posteriormente aprimorado pelo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei nº 13.243/2016) e pelo Decreto nº 9.283/2018.

Um dos elementos centrais da encomenda tecnológica é o risco tecnológico, entendido como a possibilidade de insucesso decorrente da insuficiência de conhecimento técnico-científico disponível no momento da contratação. Trata-se de risco distinto daquele inerente às contratações públicas tradicionais, pois envolve a incerteza quanto à própria viabilidade da solução pretendida.

A legislação confere maior flexibilidade procedimental à encomenda tecnológica, admitindo, por exemplo, a dispensa de licitação, a definição aberta do escopo da solução, a remuneração vinculada a metas e entregas parciais e a negociação sobre direitos de propriedade intelectual. Em contrapartida, exige do gestor público maior capacidade técnica, transparência e fundamentação das decisões, sobretudo quanto à caracterização do risco tecnológico e à escolha do contratado.

## **Inovação no Poder Judiciário e o contexto do STF**

O Poder Judiciário brasileiro enfrenta, há décadas, o desafio da sobrecarga processual, que compromete a duração razoável do processo e a qualidade da prestação jurisdicional. A expansão de direitos promovida pela Constituição de 1988 e o aumento da judicialização intensificaram esse cenário, tornando indispensável o recurso a soluções tecnológicas avançadas.

A incorporação de tecnologias de informação e comunicação tem se mostrado caminho indispensável nesse processo. A virtualização quase integral dos processos judiciais abriu espaço para o uso intensivo de ferramentas digitais, incluindo sistemas de gestão processual, análise de dados e, mais recentemente, aplicações de inteligência artificial. Essas tecnologias permitem automatizar tarefas repetitivas, identificar padrões decisórios e auxiliar magistrados e servidores na tomada de decisões.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem desempenhado papel relevante na coordenação da política de inovação do Judiciário, ao instituir diretrizes nacionais, fomentar a criação de laboratórios de inovação e estimular o compartilhamento de experiências entre os tribunais. Ainda assim, a adoção de soluções verdadeiramente inovadoras depende de instrumentos jurídicos que permitam lidar com a incerteza e a complexidade inerentes ao desenvolvimento tecnológico, como é o caso da encomenda tecnológica.

O Supremo Tribunal Federal destaca-se nesse panorama por seu histórico de investimentos em tecnologia da informação e por projetos inovadores voltados à automação e à análise de grandes volumes de dados. Experiências anteriores, como o desenvolvimento de soluções de inteligência artificial em parceria com universidades, contribuíram para o amadurecimento institucional do Tribunal e para a construção de capacidades internas voltadas à inovação.

### **Estudo de caso: a contratação do MJE pelo STF**

A contratação do Módulo de Jurisdição Extraordinária (MJE) pelo Supremo Tribunal Federal constitui exemplo emblemático da aplicação da encomenda tecnológica no Judiciário brasileiro. O projeto teve como objetivo enfrentar o problema da admissibilidade de um volume expressivo de recursos extraordinários e agravos, dos quais apenas pequena parcela é efetivamente apta a tramitar na Corte.

O diagnóstico institucional apontou elevado desperdício operacional, com servidores dedicando tempo significativo à análise de recursos manifestamente inadmissíveis. Diante desse cenário, o STF identificou a necessidade de uma solução tecnológica inovadora, capaz de automatizar etapas do juízo de admissibilidade, reaproveitar informações processuais e utilizar técnicas de inteligência artificial para identificação de similaridade entre casos.

A opção pela encomenda tecnológica foi justificada pela inexistência de solução disponível no mercado, pela complexidade do sistema a ser desenvolvido e pela presença de risco tecnológico. A experiência anterior do Tribunal com projetos inovadores, como o Projeto Victor, contribuiu para o amadurecimento institucional necessário à adoção desse instrumento.

O processo de contratação envolveu a seleção de entidade com reconhecida capacitação tecnológica e experiência em projetos de alta complexidade, priorizando critérios técnicos em detrimento do menor preço, com vistas a aumentar a probabilidade de sucesso do empreendimento. A Fundação

CERTI foi escolhida como contratada, em razão de sua inserção em ecossistema de inovação e de sua capacidade de coordenar esforços multidisciplinares.

O contrato previu remuneração vinculada a entregas parciais, possibilidade de subcontratação, transferência de tecnologia e titularidade dos direitos de propriedade intelectual pelo STF. Esses mecanismos foram desenhados para mitigar riscos, assegurar transparência e evitar dependência tecnológica futura. Durante a execução, o diálogo constante entre as equipes envolvidas mostrou-se essencial para o realinhamento de expectativas e para a adaptação do escopo às contingências próprias do desenvolvimento inovador.

A análise do caso evidencia que a encomenda tecnológica do MJE não foi um evento isolado, mas resultado de um processo gradual de aprendizagem institucional do STF. O histórico de iniciativas inovadoras contribuiu para a aceitação da incerteza inerente à inovação e para a reorganização interna necessária à condução de um contrato dessa natureza.

O uso estratégico do arcabouço jurídico de inovação revelou-se decisivo. As normas não foram tratadas apenas como limites formais, mas como instrumentos flexíveis aptos a serem moldados às características do projeto. Ainda assim, a experiência também expôs fragilidades, especialmente no que se refere à demonstração objetiva do risco tecnológico e à insegurança decorrente da escassez de orientações consolidadas dos órgãos de controle.

A adoção de critérios técnicos na escolha do contratado, a vinculação do pagamento a entregas e a manutenção de elevado grau de transparência constituíram estratégias relevantes de mitigação de riscos. Por outro lado, a complexidade do projeto e a multiplicidade de atores envolvidos indicam que a efetividade da encomenda tecnológica depende não apenas do desenho jurídico, mas também de capacidades institucionais e de coordenação interorganizacional.

## **Conclusão**

O estudo da contratação do Módulo de Jurisdição Extraordinária pelo Supremo Tribunal Federal demonstra o potencial da encomenda tecnológica como instrumento de política pública de inovação orientada à demanda, especialmente para o enfrentamento de problemas complexos do Estado. A experiência analisada indica que o Direito pode atuar como elemento facilitador da inovação, desde que utilizado de forma funcional e estratégica.

O histórico institucional do STF, aliado à flexibilidade normativa do regime jurídico da encomenda tecnológica, possibilitou a adoção de solução ambiciosa em termos tecnológicos. Contudo, persistem desafios relevantes, como a necessidade de maior clareza quanto ao conceito e à demonstração do risco tecnológico e o fortalecimento de parâmetros de controle compatíveis com a lógica da inovação.

Conclui-se que a difusão da encomenda tecnológica no âmbito do Judiciário e da Administração Pública em geral depende do aprimoramento das capacidades institucionais, da consolidação de boas práticas e do acompanhamento crítico das experiências em curso. Nesse sentido, o caso do STF oferece subsídios valiosos para o desenvolvimento futuro das políticas públicas de inovação no Brasil.

## **Referências bibliográficas**

BARROSO, L. R. Vinte anos da constituição de 1988: a reconstrução democrática do Brasil. *Revista de informação legislativa*, n. 179, p. 25–37, 2008.

BRASIL. Decreto nº 9.283 de 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9283.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9283.htm). Acesso em: 01 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm). Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Código de Ciência, Tecnologia e Inovação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13243.htm). Acesso em: 01 jun. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Contrato 73/2019. 2019b. Disponível em: [https://hubtec.abdi.com.brhttps://revistadifatto.com.br/wp-content/uploads/Contrato-de-Encomenda-Tecnologica\\_STF.pdf](https://hubtec.abdi.com.brhttps://revistadifatto.com.br/wp-content/uploads/Contrato-de-Encomenda-Tecnologica_STF.pdf). Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. PLANO DE CONTRATAÇÃO COM FUNDAMENTO NO ART. 20 DA LEI 10.973/2004. ENCOMENDA TECNOLÓGICA. 2019a. Disponível em: [https://hubtec.abdi.com.brhttps://revistadifatto.com.br/wp-content/uploads/Plano-de-Contratacao\\_STF\\_SEI\\_007609\\_2019.pdf](https://hubtec.abdi.com.brhttps://revistadifatto.com.br/wp-content/uploads/Plano-de-Contratacao_STF_SEI_007609_2019.pdf). Acesso em: 01 jun. 2021.

BUCCI, Maria Paula D.; COUTINHO, Diogo R. Arranjos jurídicos institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: Inovação no Brasil: Avanços e desafios jurídicos e institucionais. Org: COUTINHO, Diogo R.; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro S. Blucher: São Paulo, 2017.

CNJ. Justiça em Números. 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>>

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. Política Pública como Campo Disciplinar (Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria, orgs.). Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Unesp, Ed. Fiocruz, p. 181-200, 2013.

EDLER, J. et. al. Introduction: Making sense of innovation policy in Handbook of innovation policy impact. EU-SPRI Forum on Science, Technology and Innovation Policy series. Elgar Publish, 2016.

JUSTINO, G. Era digital e novas tecnologias jurídicas: O exemplo do judiciário no avanço das contratações públicas de inovação. Em: Contratação de Inovação na Justiça, p. 7-10, 2020.

MAIA FILHO, M. S.; JUNQUILHO, T. A. Projeto victor: perspectivas de aplicação da inteligência artificial ao direito. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, v. 19, n. 3, p. 218-237, 2018.

MAZZUCATO, M. O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. [S.l.]: Portfolio-Penguin, 2014

NELSON, R. E WINTER, S. Uma teoria evolucionária da mudança econômica, tradutora: Claudia Heller, Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1982 [2005].

RAUEN, André Tortato. Atualização do mapeamento das encomendas tecnológicas no Brasil. 2019.

RAUEN, A. T.; BARBOSA, C. M. M. Encomendas tecnológicas no brasil: guia geral de boas práticas. In: Encomendas tecnológicas no Brasil: guia geral de boas práticas. [S.l.: s.n.], 2019.

SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, socialismo e democracia. São Paulo: Editora UNESP, 2017.

TOLEDO, E. O passo a passo da encomenda de IA no Supremo. Em: Contratação de Inovação na Justiça, p. 127-144, 2020b.