

AS COMPRAS GOVERNAMENTAIS COMO INSTRUMENTO PARA IMPULSIONAR A INOVAÇÃO NO PAÍS

GOVERNMENT PURCHASES AS AN INSTRUMENT TO IMPULSE INNOVATION IN THE COUNTRY

ANIELLO DOS REIS PARZIALE

Mestre em Direito Econômico e Político pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Advogado, Consultor em Direito Público Secretário de Assuntos Jurídicos do Município de Embu das Artes/SP. Professor do curso de Direito da Universidade Braz Cubas. Ex-gerente e membro da consultoria jurídica da Editora NDJ.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8615-3320>.
anielloparziale@hotmail.com

Recebido em: 16.03.2018
Aprovado em: 03.09.2018

ÁREAS DO DIREITO: Administrativo; Constitucional

RESUMO: O presente estudo tem por finalidade analisar o uso das contratações públicas, que além de prover a Administração daquilo que é necessário para atender seus objetivos, é utilizado como instrumento para impulsionar a inovação tecnológica no país, o que é benéfico para o desenvolvimento nacional, apresentando, ainda, a tímida experiência brasileira de utilizar o poder de compra governamental como mecanismo indutor de ciência e tecnologia.

PALAVRAS-CHAVE: Contratações públicas – Políticas públicas – Desenvolvimento nacional – Compras para a inovação.

ABSTRACT: This study aims to analyze the use of public procurement that, besides providing the government what is needed to reach the objects, is used as a tool to boost technological innovation in the country, which is beneficial to national development. It also presents the short Brazilian experience of using the purchasing power as inductive mechanism for science and technology.

KEYWORDS: Public Procurement – Public Policy – National Development – Public Procurement for Innovation.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. As contratações públicas e a implementação de políticas públicas. 3. A inovação e seu contorno na Constituição de 1988. 4. As compras governamentais como instrumento para impulsionar a inovação no país. 5. A experiência brasileira na utilização do poder de compras governamentais como instrumento para impulsionar a inovação. 5.1. A preferência em favor de bens produzidos ou serviços prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País. 5.2. Margem de preferência para

produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras. 5.3. Aquisição de insumos e equipamentos, bem como a contratação de obras e serviços de engenharia necessários à realização de pesquisa científica e tecnológica, desenvolvimento de tecnologia ou inovação tecnológica. 5.4. Contratação realizada por Instituição Científica e Tecnológica – ICT ou por agência de fomento para a transferência de tecnologia e para o licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida. 5.5. Nas contratações visando o cumprimento do disposto nos arts. 3º, 4º, 5º e 20 da Lei 10.973/2004, observados os princípios gerais de contratação dela constantes. 5.6. Possibilidade de prorrogação dos contratos para o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas nacionais, ICT e organizações de direito privado sem fins lucrativos, por até 120 meses, caso haja interesse da Administração. 6. Conclusão. 7. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

Atualmente, as contratações públicas, além de prover os entes estatais dos bens, serviços e obras necessárias para persecução de os seus objetivos institucionais, servem, extraordinariamente, como instrumento alternativo para a implementação de políticas públicas pelo Estado brasileiro¹.

Ante a esse novo desiderato, que se encontra ainda em estágio inicial² e da expressiva gama de objetos adquiridos regularmente pela União, 26 Estados, Distrito Federal e 5.570 municípios, que vai da aquisição de copos plásticos, para servir café na repartição, até a construção de hidrelétricas, verifica-se também a possibilidade de direcionar as contratações públicas para serem utilizadas como indutoras da capacidade de inovação tecnológica das empresas em diversos segmentos econômicos.

Esse apoio se faz necessário, uma vez que as empresas são constantemente expostas aos desafios de manterem-se competitivas no segmento econômico em que atuam e, muitas das vezes, tais pelezas são de determinada complexidade que os obstáculos observados somente podem ser ultrapassados com a ajuda governamental. Diante de tal cenário, por meio de políticas públicas, pode a demanda estatal servir de estímulo para o desenvolvimento da capacidade de inovação e busca de soluções tecnológicas que aperfeiçoem a atuação do setor produtivo, fator condicionante de manutenção da competitividade e crescimento de determinados segmentos econômicos, fator que busca a garantia ao desenvolvimento nacional e da soberania tecnológica do país. Da mesma forma, a utilização de

1. V. arts. 42 e seguintes da Lei Complementar 123/06.

2. MOREIRA, Marina e VARGAS, Eduardo. Compras para a inovação: casos de inovações induzidas por clientes públicos. *Revista de Administração do Mackenzie*, v. 13, n. 5, São Paulo, p. 234.

bens e serviços inovadores é eficiente e vai ao encontro daqueles que brigam pela melhoria dos serviços públicos prestados pelo Poder Público.

Desta feita, demonstrar-se-á neste artigo o uso das compras governamentais como instrumento de implementação de políticas públicas, a utilização do poder de compra estatal como mecanismo indutor de inovação e, por derradeiro, a tímida experiência brasileira.

2. AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Consoante prevê o art. 37, inc. XXI, da Constituição da República de 1988, a licitação, como regra, é o expediente administrativo utilizado pelo Estado para selecionar particulares que desejam se relacionar comercialmente com o Poder Público com o propósito de fornecer bens, prestar serviços, construir obras e equipamentos etc.

Não se pode deixar de conceituar que licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se por meio de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.³

Conforme divulgado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o impacto econômico das compras governamentais alcança 20% do Produto Interno Bruto (PIB).⁴ Diante do referido porcentual, não restam dúvidas de que o Estado comprador brasileiro, por meio da União federal, dos 23 Estados, Distrito Federal e dos 5.570 municípios, apresenta-se como um grande consumidor, adquirindo bens, que vão desde objetos comuns e simplórios até objetos complexos, de alto valor agregado, estratégicos etc.

Diante desse enorme potencial, o que permite que comprador público dite as regras ao mercado, verifica-se o Estado como um grande consumidor, utilizando gradativamente as compras governamentais como atividade de fomento administrativo para estimular determinados setores da economia.

3. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 272.

4. SILVA, Antonio Araujo da. A economia das compras governamentais em decorrência do pregão eletrônico: uma abordagem econométrica. Dissertação (Mestrado Profissional) – Programa de Pós-Graduação em Economia CAEN, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE, 2007. p. 12.

Conceitua José Roberto Dromi, atividade de fomento administrativo como “(...) uma actividade de la Administración que trata de *ayudar*, encauzar y qorientar la *iniciativa privada* cuando ésta se muestra *insuficiente*”.⁵

Assim, a função administrativa através da qual o Estado ou seus delegados estimulam ou incentivam direta, imediata e concretamente, a iniciativa dos administrados ou de outras entidades, públicas ou privadas, para que estas desempenhem ou estimulem, por seu turno, as atividades que a lei haja considerada de interesse público para o desenvolvimento integral e harmonioso da sociedade.⁶

Desta feita, uma política pública de fomento à atividade empresarial, como forma de garantir o desenvolvimento nacional, *ex vi* do art. 3º, inc. II, da CF/88, pode ser implementada por meio das compras governamentais, a exemplo da fixação de tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte ou a pretensão de garantir o desenvolvimento nacional sustentável, conforme se infere do art. 3º, *caput*, da Lei de Licitações.

Corroborando nossa assertiva, ensina Marçal Justen Filho, *in verbis*:

“O Estado brasileiro dispõe do dever-poder de incentivar o desenvolvimento da indústria nacional, protegendo o emprego para os brasileiros e reconhecendo preferências em favor do progresso da Nação. A utilização dos recursos estatais (inclusive por meio de contratações administrativas) como instrumento de defesa do interesse nacional é um dever do governante, diretamente derivado dos princípios fundamentais: soberania nacional, República, dever de redução do desemprego e assim por diante.”⁷

Observa-se que a orientação do poder de compra do Estado para estimular a produção doméstica de bens e serviços constitui importante diretriz de política pública. São ilustrativas, nesse sentido, as diretrizes adotadas nos Estados Unidos, consubstanciadas no “Buy American Act”, em vigor desde 1933, que estabeleceram preferência a produtos manufaturados no país, desde que aliados à qualidade satisfatória, provisão em quantidade suficiente e disponibilidade comercial em bases razoáveis. No período recente, merecem registro as ações contidas na denominada “American Recovery and Reinvestment Act”, implementada

5. DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. 12. ed., Buenos Aires: Madrid – México – Ciudad Argentina – Hispânia Libros, 2009. p. 977.

6. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 524.

7. JUSTEN FILHO, Marçal. *O Estatuto da Microempresa e as Licitações Públicas*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2007. p. 89.

as contratações visando ao cumprimento do disposto nos arts. 3º, 4º, 5º e 20 da Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004, observados os princípios gerais de contratação dela constantes; e, por derradeiro, a possibilidade de prorrogação dos contratos para o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas nacionais, ICT e organizações de direito privado sem fins lucrativos, de por até 120 meses, caso haja interesse da Administração com o escopo de permitir a amortização de investimentos.

Diante dessa diminuta utilização do poder de compra estatal como instrumento para impulsionar a inovação, passou da hora dos formuladores de políticas públicas carrearem o tema para a agenda desenvolvimentista brasileira, a fim de permitir que as benesses verificadas em outros segmentos beneficiados pelo fomento administrativo também sejam usufruídas pelos setores empresariais que necessitam da inovação para se manterem vivos no mercado.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORA, Ana Paula Soares. Licitações e contratos de ciência, tecnologia e inovação. *Boletim de Licitações e Contratos*, maio/2011, São Paulo: NDJ (p. 457-466).
- BARBOSA, Denis Borges. Licitação como instrumento de incentivo à inovação: o impacto da lei n. 12.349/2010. *Boletim de Licitações e Contratos*, jan. 2014, São Paulo: NDJ (p. 1-15).
- BARBOSA, Denis Borges. O direito constitucional da inovação. Disponível em: [<http://denisbarbosa.addr.com/inovaconst.pdf>]. Acesso em: 07.11.2015.
- BERCOVICI, Gilberto. Ciência e inovação sob a Constituição de 1988. *Revista dos Tribunais*, v. 101, n. 916, p. 267-295, fev. 2012.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. 1.
- BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 6 jul. 1994. Seção 1, p. 10149.
- BRASIL. Medida provisória 495, de 19 de julho de 2010. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 jul. 2010. Seção 1, p. 1.
- CARVALHO e SOUSA, Guilherme Carvalho e. As contratações Públicas e as Margens de Preferência. *Boletim de Licitações e Contratos*, ago. 2014, São Paulo: NDJ, p. 778-784.
- DENOBI, Polyane. A MP 495/10 e o Estado consumidor como indutor de políticas econômicas. *Revista de Direito Público*. Londrina, v. 5, n. 3, dez. 2010. p. 193.

- DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. 12. ed. Buenos Aires – Madrid – México – Ciudad Argentina – Hispânia Libros, 2009.
- FERREIRA, Daniel Ferreira. *A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.
- FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de licitações e contratos administrativos*. 3. ed. Belo Horizonte: Forum, 2010.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Contratação direta sem licitação: dispensa de licitação; inexigibilidade de licitação: comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão*. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *O Estatuto da Microempresa e as Licitações Públicas*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2007.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Pregão (Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico)*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Dialética, 2013.
- MAZEM, Tânia Ishikawa, Fomento público à ciência, à tecnologia e inovação. Reflexões à luz da Constituição Federal de 1988 e da Lei n. 10.973/2004. *Boletim de Licitações e Contratos*, julho/2014, São Paulo: NDJ, p. 777-798.
- MAZZUCATO, Mariana, *O estado empreendedor: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. São Paulo: Portfólio Penguin, 2014.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33. ed. São Paulo, Malheiros, 2007.
- MOREIRA, Marina Figueiredo. *Quando o governo é o mercado: compras governamentais e inovação em serviços de software*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- MOREIRA, Marina VARGAS, Eduardo. Compras para a inovação: Casos de inovações induzidas por clientes públicos. *Revista de Administração do Mackenzie*, v. 13, n. 5, São Paulo. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/ram/v13n5/v13n5a09.pdf]. Acessado em: 10.11.2015.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- RODRIGUES, Cristina Barbosa. Lei n. 12.349/10: as licitações públicas assumem o papel de instrumento impulsionador da inovação tecnológica no Brasil. *Boletim de Licitações e Contratos*, agosto/2011, São Paulo, NDJ, p. 782-786.
- SILVA, Antonio Araujo da. *A economia das compras governamentais em decorrência do pregão eletrônico: Uma abordagem econométrica*. Dissertação (Mestrado Profissional) – Programa de Pós-Graduação em Economia CAEN, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE, 2007.

SOUTO, Marcos Juruena Vilela. *Direito Administrativo Contratual*. Rio de Janeiro, Lumes Jures, 2004.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Da reforma administrativa constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública*. 8. ed. São Paulo: Renovar, 2009.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres e DOTTI, Marines Restelato. *Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas*. 2. ed., Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

PESQUISAS DO EDITORIAL

Veja também Doutrinas

- Inovação tecnológica como instrumento para o desenvolvimento no Brasil, de Melina Ferracini de Moraes – RDCI97/213-228 (DTR\2016\24155); e
- Inovação, tecnologia e infraestrutura, de Patrícia Peck Pinheiro e Diogo Mac Cord de Faria – RDAI5/251-267 (DTR\2018\14249).