



AS COMPRAS GOVERNAMENTAIS COMO INSTRUMENTO PARA IMPULSIONAR A INOVAÇÃO NO PAÍS

Government purchases as an instrument to impulse innovation in the country
Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | vol. 12/2020 | p. 159 - 184 | Jan -
Mar / 2020
DTR\2020\2

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

Área do Direito: Constitucional; Administrativo

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 - 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 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 percentual, 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.

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 (LGL\1988\3), 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 em 2009. A China contempla norma similar, conforme disposições da Lei 68, de 29 de junho de 2002, que estipulada orientações para a concessão de preferência a bens e serviços chineses em compras governamentais, ressaltada a hipótese de indisponibilidade no país. Na América Latina, cabe registrar a política adotada pela Colômbia, que instituiu, nos termos da Lei 816, de 2003, uma margem de preferência entre 10% e 20% para bens ou serviços nacionais, com vistas a apoiar a indústria nacional por meio da contratação pública. A Argentina também outorgou, por meio da Lei 25.551, de 28 de novembro de 2001, preferência aos provedores de bens e serviços de origem nacional, sempre que os preços forem iguais ou inferiores aos estrangeiros, acrescidos de 7% em ofertas realizadas por micro e pequenas empresas e de 5%, para outras empresas.⁸

Concebeu-se, portanto, o uso da licitação com o objetivo maior que não seja a busca da proposta mais vantajosa para o erário ou garantir a isonomia entre aqueles que acudiram ao chamado da Administração, mas, sim, proteger mercados, pessoas jurídicas ou estimular determinados segmentos econômicos.

Não é de outra forma o entendimento de Marçal Justen Filho, in verbis:

“Em termo simples, cabem ao Estado não apenas competências repressivas e delimitadoras da autonomia privada e o fornecimento de utilidades destinadas à satisfação de necessidades coletivas. Também lhe incumbe uma função promocional orientada a incentivar o desenvolvimento econômico e social. Aliás, essa intervenção orientada a alterar o cenário socioeconômico é consagrada constitucionalmente como uma das finalidades primordiais do Estado brasileiro. Assim, o art. 3º da CF/88 (LGL\1988\3) [...]. Esse é o contexto necessário ao exame das preferências outorgadas em favor das ME e EPP, especialmente porque a LC nº 123 introduziu uma inovação marcante em face das concepções tradicionais adotadas relativamente às licitações e contratações administrativas. No enfoque até então prevalente (que caracteriza a própria Lei nº 8.666), a licitação e a contratação administrativa são disciplinadas sob o exclusivo enfoque do aprovisionamento de bens e serviços necessários ao desempenho das funções estatais. Tratava-se, portanto, de atuação administrativa norteadas exclusivamente pela concepção da vantajosidade. [...] Ocorre que a promoção das finalidades contempladas nos incs. I, II e III do art. 3º da CF/88 (LGL\1988\3) pode impor ao Estado brasileiro a adoção de providências de outra ordem. [...] Trata-se da utilização da contratação administrativa para promover fins sociais e econômicos, além da mera e simples obtenção dos bens e serviços necessários ao desempenho das atividades materiais do Estado. Utilizei, no passado, a expressão função social do contrato administrativo para indicar essa forma de instrumentalização da contratação administrativa. Adota-se função social para o contrato administrativo quando a finalidade buscada por meio.”⁹

Diante desse novo desiderato, sustenta-se a existência da “função social da licitação”, haja vista a finalidade extraordinária dos certames que não seja a de garantir a isonomia entre aqueles que acudiram ao chamado da administração adquirindo os bens e/ou



contratando os serviços necessários para a persecução dos objetivos institucionais do Estado consumidor pelo valor da proposta mais vantajosa.

Sobre o tema, ensina Daniel Ferreira, *in verbis*:

“Como se verá em capítulo apartado, a noção de desenvolvimento (sustentável) engloba as mais relevantes expressões da 'função social' em matéria de licitações e de contratos administrativos.

Destarte, quando se alocou, como terceira finalidade legal da licitação, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, fez-se como que uma 'função social' extraordinariamente desejada passasse a figurar num rol de possibilidade exigidas por lei.

Melhor dizendo, o que dantes se sustentou como dever-poder administrativo extraível do sistema jurídico a partir da Constituição da República e de leis esparsas, passa a figurar como uma obrigação genérica e ordinária, da qual o gestor público apenas poderá se desonerar por justa causa, devidamente motivada e comprovada. Caso contrário estará a descumprir uma finalidade (de três) para a licitação, contaminando-se de vício insanável.”¹⁰

Os mecanismos que consubstanciam a implementação das políticas públicas pelo Estado-consumidor referem-se à concessão de novas oportunidades de apresentação de documentação habilitatória e propostas comerciais, realização de licitação exclusiva para determinados particulares, margem de preferência de aquisição de conteúdo nacional, promoção de processos seletivos simplificados para determinados grupos. Assim, não se concede um contrato administrativo diretamente a um determinado particular, como se verificará, mas apenas garantem-se condições especiais de participação de particulares que, sem um tratamento diferenciado no transcurso da licitação, não conseguiriam sagrar-se vencedores do prélio licitatório.

Por sua vez, verifica-se a implementação de políticas públicas por meio da contratação direta de determinados particulares sem a necessidade da realização da licitação, devendo, neste caso, serem preenchidos os requisitos fixados na legislação, a exemplo do que se infere da leitura dos incs. XX, XXVII, XXX, XXI, XXXIII, constantes do art. 24 da Lei fed. 8.666/93 e art. 14, § 1º, da Lei 11.947, de 16 de junho de 2009 (LGL\2009\2062).

Nesse sentido, acerca da implementação de políticas públicas por meio da contratação direta de determinados particulares, em detrimentos de outros que poderiam participar de uma licitação em pé de igualdade, ensinam Jessé Torres Pereira Júnior e Marinês Restelatto Dotti, *in verbis*:

“6.3 Licitação dispensável e políticas públicas setoriais

O tempo e o custo administrativo da contratação direta experimental considerável decréscimo, o que torna mais ágil, sem prescindir da segurança jurídica que deve cercar todo contrato administrativo. Daí esses contratos habilitarem a Administração Pública a intervir com maior presteza nos respectivos objetivos, que podem ser esgremidos, assim, como instrumentos de estímulo e fomento de políticas públicas específicas. Por isto que o art. 24, sede das hipóteses de licitação dispensável, concentra grande número desses instrumentos. Nada obstante, nada se altera no exame do caso concreto, quanto ao fato de normas de exceção somente comportarem interpretação estrita. Em outras palavras: mesmo tratando-se de estímulo à consecução de políticas públicas, a dispensa somente será deferida se presentes todos os requisitos previstos na norma de regência.”

¹¹

Não se pode deixar de asseverar que tal mecanismo de fomento a determinados setores recebe críticas, pois tais políticas públicas acarretarão a aquisição de produtos mais caros para a Administração, gerando, assim, mais despesas para o contribuinte.



Nesse sentido, destaca Polyane Denobi que, in verbis:

“De todo o exposto se verifica que o procedimento licitatório vem sendo objeto de promoção de políticas públicas na órbita econômica, promovendo a discussão sobre quais devem ser as finalidades das compras públicas, pois algumas dessas medidas estão resultando em contratações mais onerosas ou desvantajosas para o Estado.

O posicionamento mais tradicional entende que os processos de aquisições públicas visam exclusivamente a garantir a contratação da melhor proposta para a Administração Pública, vista sob o aspecto econômico, garantindo o mínimo de qualidade necessário à satisfação das necessidades imediatas do ente promotor do certame.

Como há no mercado uma pluralidade de fornecedores em condições de serem contratados pela Administração, esta necessariamente deve observar o princípio da isonomia, possibilitando que todos os interessados disputem em igualdade de condições oferecendo suas propostas.

No entanto, conforme demonstram os exemplos normativos citados, vem sendo criados critérios de favorecimento que, com o suposto intuito de promover condições de igualdade entre os concorrentes, não vem necessariamente resultando em compras mais vantajosas para a Administração.”¹²

Restando cristalina, portanto, a possibilidade de o cliente público realizar atividade de fomento por meio do seu poder de compras com o escopo de viabilizar a implementação de políticas públicas, seja por meio de concessão de tratamento diferenciado a determinados proponentes no transcurso da licitação, seja por meio da celebração de contratos administrativos diretamente com dados particulares, passa-se a analisar a inovação e seu contorno na Constituição de 1988.

3.A inovação e seu contorno na Constituição de 1988

Conforme se infere do art. 2º da Lei federal 10.973/2004, cujo teor estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação e ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do País, inovação é a introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social que resulte em novos produtos, processos ou serviços.

Ante o resultado do processo de inovação no processo produtivo, a exemplo de tornar a empresa mais competitiva, melhorando os seus produtos e, por conseguinte, fortalecendo os mercados, gerando empregos, Schumpeter, em sua obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, conceitua inovação como mecanismo capaz de impulsionar o processo de desenvolvimento econômico.¹³

Verifica-se, portanto, que a política de inovação é parte essencial de toda e qualquer política industrial contemporânea, objetivando inaugurar, inclusive, um novo padrão de competitividade, dado o seu dinamismo e poder multiplicador.¹⁴

Não se pode olvidar que a busca pelo desenvolvimento nacional é um dos objetivos da República federativa do Brasil, consoante se verifica do art. 3º, inc. II, do Texto Constitucional de 1988. Grife-se que o desenvolvimento nacional que cumpre realizar, um dos objetivos da República Federativa do Brasil, e o pleno emprego que impede assegurar supõem economia autossustentada, suficientemente equilibrada para permitir ao homem reencontrar-se consigo próprio, como ser humano e não apenas como um dado ou índice econômico.¹⁵

Para alcançar tal objetivo, dedicou a Constituição Federal de 1988 um capítulo exclusivo à ciência, tecnologia e inovação, conforme observa-se a partir do art. 218, fixando vetores a serem observados por todos os entes políticos, de acordo com a sua competência, também vertida no texto constitucional.



Com efeito, a necessidade de o Poder Público impulsionar a inovação é tamanha, haja vista as benesses conferidas ao país, que a Constituição da República de 1988, por meio da Emenda 85, introduziu em diversos dispositivos constitucionais a palavra "inovação", fato que traduz, de forma cristalina, a postura estatal de inserir o assunto na agenda desenvolvimentista brasileira, haja vista a questão estratégica para o futuro do país, em especial quando se verifica no encargo constante o art. 218 que determina, in verbis: "Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação".

Sendo essa a matriz constitucional da inovação, verifica-se que a necessidade de garantia ao desenvolvimento nacional impõe ao Estado a obrigação de promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação tecnológica e a inovação, devendo, para tanto, serem instituídas as devidas políticas públicas a esse respeito, a exemplo daquela fixada na Lei do Bem.

O que inspira a consagração, no texto constitucional, da regra de que ora cogito é a verificação de que, hoje, o fator determinante do crescimento econômico, parcela do desenvolvimento nacional, já não é mais tão somente a acumulação de capital, mas, também, a acumulação de saber e tecnologia.¹⁶

Embora a inovação não seja o principal papel do Estado, mostrar seu caráter potencialmente inovador e dinâmico – sua capacidade histórica, em alguns países, de desempenhar um papel empreendedor na sociedade – talvez a maneira mais eficiente de defender sua existência, e tamanho, de maneira proativa (MAZZUCATO, 2014, p. 25-26).

Demais disso, destaque-se que tal atividade de fomento promovida pelo Estado-consumidor caracteriza-se como uma medida de intervenção estatal no domínio econômico, consoante determina o art. 174 da Constituição Federal de 1988, legitimada em razão de a inovação, apresentar-se como uma das formas de garantia da soberania da nação, consoante prevê o art. 170, inc. I, pois tal medida, sem laivo de dúvidas, fortalece a base científica e tecnológica interna, fato que garante a autonomia em relação a estes quesitos no país.

Nesse sentido, ensina Gilberto Bercovici que, in verbis:

"A soberania econômica nacional, prevista formalmente no art. 170, I, da CF/1988 (LGL\1988\3), visa viabilizar a participação da sociedade brasileira, em condições de igualdade, no mercado internacional, como parte do objetivo maior de garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, CF/1988 (LGL\1988\3), buscando a superação do subdesenvolvimento."¹⁷

Ante a necessidade de implementação das determinações contidas na matriz constitucional da inovação vertida nos arts. 218 e 219 da Constituição Federal de 1988, circunstância que garante a soberania nacional do país (art. 170, inc. I, CF/1988 (LGL\1988\3)) bem como o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, CF/1988 (LGL\1988\3)), observa-se espaço para o Poder Público, maior consumidor brasileiro, utilizar do seu poder de compra como um mecanismo para impulsionar a inovação.

4.As compras governamentais como instrumento para impulsionar a inovação no país

Sabe-se que tecnologia é, cada vez mais, o fator determinante da competitividade internacional das empresas e da prosperidade das nações. A intervenção estatal, com a utilização do poder de compra fomentando a inovação tecnológica se faz necessária no Brasil, tendo em vista que, muito embora o País tenha avançado na produção científica e tecnológica nos últimos anos, registramos relativamente poucas patentes em comparação com os países desenvolvidos.¹⁸

Diante desse fato, observa-se que a demanda do Estado consumidor por bens, serviços e obras pode servir, como serve, conforme restará demonstrado, como meio de promover



o desenvolvimento da capacidade de pesquisa e inovação tecnológica em determinados setores empresariais.

Não resta laivo de dúvidas de que 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.¹⁹

Justifica-se a utilização das contratações públicas como instrumento para impulsionar a inovação no fato de que o Setor público pode diminuir os riscos para as firmas em desenvolvimento e, na sequência, para seus consumidores ao agir como consumidor inicial para tecnologias e soluções inovadoras. A introdução de requisitos tecnológicos orientados à inovação em procedimentos de compras pode estimular o uso de tecnologias novas, mas ainda, não comercializadas. Isso pode incentivar investimentos em pesquisa e desenvolvimento para aperfeiçoar essas tecnologias ou para desenvolver novas, criando um efeito indireto dinâmico na economia.²⁰

Entre as publicações científicas internacionais recentes que se voltam à investigação da temática, é possível destacar cinco trabalhos. Edler e Georghiou (2007) investigam as compras governamentais como insumos para políticas públicas de inovação com foco no papel da demanda, caracterizando-as como instrumentos de políticas passíveis de utilização para essa finalidade. Aschhoff e Sofka, por sua vez, (2009) investigam a efetividade de três políticas tradicionais de estímulo à inovação – legislações, subsídios para pesquisa e desenvolvimento e pesquisa básica nas universidades – comparando-as à iniciativa de utilização das compras governamentais para estímulo à inovação. Rolfstam (2009), adicionando nova dimensão às pesquisas anteriores, investiga o papel das instituições (formais ou informais) na indução de inovações com utilização de compras governamentais como ferramentas de uma política de inovação. Uyarra e Flanagan (2010) avançam na investigação da temática propondo uma tipologia baseada no tipo de bens ou serviços adquiridos pelos Estados para exploração de seu impacto inovador. Por fim, Rolfstam, Phillips e Bakker (2011) voltam-se à investigação da difusão de inovações induzidas por compras governamentais. Essa breve apresentação dos trabalhos internacionais voltados à exploração das compras para a inovação mostra diversidade de enfoques e abordagens de pesquisa, caracterizando um campo de estudos emergente. No Brasil, os estudos voltados à investigação das compras para a inovação ainda se restringem à esfera governamental, identificando-se apenas um estudo voltado à investigação da temática: Moreira e Vargas (2009b) desenvolvem proposta teórica para o entendimento da indução de inovações com uso das compras governamentais.²¹

Acerca da forma do processo de fomento à inovação por meio do poder de compra governamental, apresentamos aquele proposto por Marina Figueiredo Moreira, in verbis:

“A indução de inovações em empresas fornecedoras a partir das compras governamentais é um processo que se inicia com o posicionamento do governo enquanto consumidor. Esse processo também gera efeitos que podem ser difundidos na economia. Para compreensão do processo de difusão das inovações geradas por empresas fornecedoras a partir de sua participação em compras governamentais, constrói-se, neste estudo, uma proposta de entendimento que considera três passos apresentados na sequência. O Estado assume o papel de mercado consumidor para produtos inovadores, sendo ‘demandante’ para novas tecnologias e soluções desenvolvidas pelas empresas fornecedoras. Para delimitar os produtos inovadores a serem adquiridos, o Estado estabelece os requisitos e parâmetros para o fornecimento de soluções com características inovadoras (produtos inexistentes ou que precisam ser aperfeiçoados). Para atender aos requisitos governamentais para soluções inovadoras, as empresas precisam realizar melhorias em suas práticas produtivas e adequações em suas



estruturas. Essas práticas produtivas são, então, estendidas ao fornecimento para os demais clientes, levando ao estabelecimento de um novo padrão de fornecimento no mercado. As empresas concorrentes são compelidas a gerar soluções inovadoras – ou a imitar – para manter suas posições no mercado. Com a difusão das práticas inovadoras na economia, as empresas alcançam um novo patamar produtivo. O Estado, enquanto comprador, se beneficia com o nível de inovação dos produtos fornecidos e pode estabelecer novos requisitos que impulsionem a geração de soluções inovadoras adicionais, levando a um novo ciclo de geração e difusão de inovação na economia.”²²

Ademais, verifica-se que o poder de compra governamental para impulsionar a inovação é capaz de criar, escalonar e consolidar o mercado. Nesse sentido:

“O primeiro papel desempenhado consiste na criação de mercado, ocorrendo nos casos em que não há mercado estabelecido para as tecnologias a serem adquiridas. Geralmente, esse papel é fortemente associado a compras que demandam desenvolvimento de tecnologias.

O segundo papel consiste no escalonamento de mercado, ocorrendo ‘nos casos em que um mercado foi estabelecido para uma tecnologia tenha sucesso em sua comercialização’ (FRAUNHOFER, 2005, p. 19, tradução nossa). Esse segundo papel é geralmente associado a compras orientadas à adaptação ou difusão de tecnologias.

Por fim, o último papel, consolidação de mercado, ocorre quando ‘padrões técnicos ou critérios de performance são padronizados para coordenar e concentrar demanda no setor público, estabelecendo massa crítica para aceitação de tecnologias novas e alternativas’ (FRAUNHOFER, 2005, p. 19, tradução nossa). Esse terceiro papel se refere ao agrupamento de demandas a partir de agrupamentos de padrões que, inicialmente, caracterizavam nichos de mercados fragmentados.”²³

Destaque-se que o Poder Público delibera por promover políticas públicas em razão de conhecer as dificuldades do empresariado de investir em pesquisa e inovação tecnológica, bem apontadas por Mario Gomes Schapiro, in verbis:

“Em qualquer economia, inovar é um processo dispendioso, arriscado e nada trivial. Para começar, inovar requer conhecimento técnico e de mercado. A firma tem de ser capaz de entender intensamente os seus processos e os produtos de seu mercado e se dispor a investir em novas ideias e conceitos que tragam singularidade. Trata-se de uma atividade cumulativa, que não ocorre da noite para o dia. Inovar não é uma opção barata. Boa parte dos recursos é despendida em perdas, nas tentativas e diversos erros que ocorrem pelo caminho. Uma dimensão relevante da inovação é prática, é o chamado learning by doing. Ultrapassados os obstáculos e numerosos erros, nada garante que a solução encontrada seja tecnicamente viável. Ainda que o seja, pode não resultar em um sucesso comercial. O investimento em inovação é, portanto, particularmente incerto.”²⁴

Demais disso, a utilização do poder de compra estatal como instrumento para impulsionar a geração de inovações e soluções tecnológicas para desenvolvimento do setor produtivo – agindo assim, o Poder Público como um consumidor inteligente –, não serve apenas para garantir a competitividade das empresas nacionais no cenário econômico concorrente, mas também para o Estado melhorar a qualidade da prestação de serviços públicos, haja vista a introdução no aparelhamento administrativo de bens e serviços providos de tecnologia que torna eficiente a atuação estatal, fato que vai ao encontro e reverencia o princípio da eficiência administrativa, devidamente previsto no caput do art. 37 da CF/88 (LGL\1988\3).

Sobre o tema ensina Jessé Torres Pereira Junior que, in verbis:

“Ser eficiente é dever elementar da administração estatal, em seu mister de cumprir encargo, desempenhar funções, exercitar competências, fazer funcionar, enfim, um conjunto de deveres-poderes que lhe comete a Sociedade por meio da Constituição e



das leis em prol da satisfação das necessidades públicas.”²⁵

Dentre as políticas públicas que objetivam impulsionar a inovação por meio das contratações públicas, destaque-se o art. 3º, § 6º, inc. III, da Lei fed. 8.666/93, cujo teor estabelece que nos processos de licitação poderá ser estabelecido margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras, que levem em consideração desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País.

5.A experiência brasileira na utilização do poder de compras governamentais como instrumento para impulsionar a inovação

Como restou demonstrado, o art. 218 da Constituição Federal de 1988 determina que o Estado Brasileiro promova e incentive o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

Desta feita, com o escopo de concretizar tal desiderato, dentre outros instrumentos, utiliza-se do poder de compras estatal para impulsionar o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica, tecnológica e a inovação no país.

Apresenta-se, todavia, em nosso sentir, extremamente tímida as políticas públicas nacionais utilizando as compras governamentais como instrumento de fomento à inovação tecnológica, haja vista ser uma ação política ainda em estágio inicial de adoção dos estados.²⁶

Assim, pode-se destacar:

1. a preferência em favor de empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País;
2. margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras;
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;
4. contratação direta 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. afastamento de licitação nas contratações visando ao cumprimento do disposto nos arts. 3º, 4º, 5º e 20 da Lei 10.973/04;
6. 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.

Dos expedientes arrolados observa-se que os instrumentos constantes na legislação licitatória objetivam estimular a inovação empresarial, bem como tornar célere a contratação dos bens necessários para o aparelhamento administrativo necessário para a realização de pesquisas tecnológicas pelos órgãos e entidades da Administração.

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

A preferência em favor de bens produzidos ou serviços prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País foi introduzido pela Lei do Bem (Lei 11.196/2005 (LGL\2005\2739)) na Lei geral de Licitações (Lei 8.666/1993 (LGL\1993\78)), como critério de desempate de propostas comerciais no âmbito das licitações pela Administração Pública brasileira.



A preferência em favor de empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País retrata a consciência de que a globalização, dentre outros fatores, acarreta uma demanda crescente por novas tecnologias. O desenvolvimento econômico se relaciona diretamente com o domínio da ciência e da técnica e com a capacidade de criar soluções, produtos e serviços inovadores. Anote-se que esse critério aplica-se não apenas em face de competidores não nacionais. Enquanto os outros incisos tratam de critérios de desempate para favorecer a indústria nacional em face de competidores oriundos do estrangeiro, o inc. IV contempla preferência oponível não apenas a empresas estrangeiras, mas também àquelas nacionais que não realizem idêntica ordem de investimento.²⁷

Há de ficar claro que a preferência é pelo produto ou pelo serviço, não pela empresa.²⁸ Assim, nos parece que poderão ser beneficiadas pelo critério de preferência empresas estrangeiras que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País.

Assim, antes da concessão do referido direito de preferência na forma estabelecida nos incisos do § 2º do art. 3º da Lei 8.666/93 (LGL\1993\78), caso ocorra o empate de propostas comerciais – vale dizer, quando ocorrer ofertas comerciais idênticas – deverá o proponente observar as condições fixadas no ato convocatório, a exemplo de atender os requisitos habilitatórios, particularidades do objeto ofertado, sob pena de inabilitação e desclassificação da proposta comercial.

Mantendo-se o empate, ou seja, sendo os objetos constantes das propostas comerciais empatadas produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País, não restará alternativa a não ser realizar o sorteio previsto no art. 45, § 2º, da Lei 8.666/93 (LGL\1993\78).

Haja vista que tal benesse somente será observada em razão de sorte – uma vez que deverá ocorrer o empate das propostas comerciais e a aplicação dos outros critérios de desempate, nos parece que tal política não se apresenta como um efetivo fomento, como já ocorre nas benesses conferidas pela Lei Complementar 123/06 (LGL\2006\2236), para que as empresas invistam em inovação ou forneçam objetos que apresentem aspectos inovadores, muito mais caros que aqueles desprovidos de tais características.

5.2. Margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras

Determina²⁹ o § 5º c/c § 6º, inc. III, todos do art. 3º da Lei fed. 8.666/93 que poderá o Poder Público estabelecer margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam às normas técnicas brasileiras, levando-se em consideração o desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País.

Verifica-se que tal margem de preferência autoriza o cliente governamental a adquirir produtos e serviços que promovam a tecnologia e a inovação no País e que atinjam os benefícios acima referidos com o valor até 25% mais caro em relação àqueles mais vantajosos verificados no certame.

Para fins de implementação da margem de preferência para a contratação de produtos manufaturados nacionais e os serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica, determina o art. 3º, § 5º, do Dec. 7.546/11 (LGL\2011\2860), cujo teor regulamenta a Lei 12.349/10 (LGL\2010\2315), que os Ministérios da Ciência e Tecnologia e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior estabelecerão os requisitos e critérios para verificação dos produtos e serviços resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País, após proposição da Comissão Interministerial de Compras Públicas, doravante denominada CI-CP (LGL\1940\2).

A CI-CP (LGL\1940\2), conforme estabelece o art. 7º, parágrafo único, do Dec. 7.561/11



(LGL\2011\3461), terá caráter temporário, com atribuições específicas atinentes à proposição e ao acompanhamento da aplicação da margem de preferência para produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais e das medidas de compensação comercial, industrial, tecnológica ou de acesso a condições vantajosas de financiamento.

Cabe assinalar que as disposições constantes dos §§ 5º a 9º se configuram como normas gerais sobre licitação e a sua regulamentação incumbe ao Poder Executivo federal. Assim se passa porque se trata de assegurar a proteção da indústria nacional e o incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológicos, em face primordialmente de competidores não nacionais. Portanto, não cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios invocar os §§ 5º a 9º do art. 3º para emissão de regras de origem local sobre o tema. Essas normas foram regulamentadas pelo Dec. 7.546, que se aplica indistintamente a todas as órbitas federativas.³⁰

Destaque-se que a utilização da margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras, levando-se em consideração o desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País não é obrigatória, cabendo à autoridade sopesar a conveniência de utilização do referido instrumento para incentivar a inovação tecnológica.

Em nosso sentir, nos parece que a margem de preferência para aquisição de produtos resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País, é o instrumento mais efetivo para estimular a produção e a competitividade da empresa nacional, uma vez que permite a contratação de tais objetos, mais caros em relação aqueles desprovidos de atributos inovadores.

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

Beneficiando³¹ a comunidade científica, verifica-se que o dispositivo legal em comento incentiva a realização de pesquisa científica e tecnológica, desenvolvimento de tecnologia ou inovação tecnológica, tornando célere e simplificada a aquisição de insumos e equipamentos, bem como a contratação de obras e serviços de engenharia necessários e realização às atividades laboratoriais por meio da redução da burocracia e da agilização de procedimentos administrativos.³²

Como bem aponta Marcos Juruena Vilela Souto, a competição, nem sempre, é a melhor saída para tais contratações, uma vez que tal pesquisador busca itens específicos, determinados em função das contingências; não raro, se que há prazo para competição.³³

Aproveita-se da referida vantagem os órgãos e entidades estatais que atuam em pesquisa tecnológica, desenvolvimento e inovação, a exemplo das universidades públicas e demais entidades, como a EMBRAPA, que poderão afastar o certame licitatório com o escopo de adquirir bens e insumos com recursos de entidades de fomento.

Analisando os requisitos impostos no dispositivo legal em comento, verifica-se que qualquer órgão ou entidade poderá afastar a licitação com o escopo de adquirir bens e insumos. Todavia, deverá ficar subjacente a correlação entre a atividade de pesquisa científica ou tecnológica e a finalidade do órgão (JACOBY FERNANDES, 2013, p. 486).

Alerte-se que o afastamento da licitação para a aquisição de insumos e bens necessários para realização de pesquisa não afasta a necessidade de contratação da proposta mais vantajosa e justificativa da escolha do futuro contratado, ex vi do que consta do art. 26, parágrafo único, incs. II e III, da Lei fed. 8.666/93.

Nesse sentido, ensina Marçal Justen Filho que, in verbis:

“A natureza experimental da atividade de pesquisa não autoriza gestão desatinada dos



recursos públicos. Se o Estado necessitar adquirir determinado equipamento científico, a destinação à pesquisa científica não legitimará pagamento excessivo ou superior ao preço de mercado. Se um fornecedor, apercebendo-se do interesse estatal em obter equipamento para pesquisa, elevar desmedidamente o preço, não poderá promover-se a compra. Até se poderá caracterizar abuso de poder econômico.”³⁴

Verifica-se, portanto, que, por meio do referido dispositivo legal estudado, as pesquisas realizadas por órgãos e entidades públicas, em tese, podem se tornar mais céleres em razão do afastamento da licitação necessária para aquisição do instrumental necessário, o que representa um ganho para a comunidade científica.

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

O³⁵ permissivo legal retrocitado foi introduzido no ordenamento jurídico pela Lei fed. 10.973/04, cujo teor versa sobre medidas de fomento à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, em cumprimento, repise-se, ao teor contido nos arts. 218 e 219 da Constituição de 1988.

A dispensa de licitação incluída nesse inciso traduz-se num complemento facilitador da exploração dos resultados alcançados, em vista da faculdade dos arts. 6º e 7º da Lei 10.973/04 (LGL\2004\2772) para a celebração de contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso, além da possibilidade de obtenção do direito de uso ou da exploração de criação protegida, que deve consolidar sem a obrigatoriedade de licitação, nos casos em que não ofenda ao princípio da isonomia e não atinja o caráter competitivo das alienações públicas (2014, p. 507).

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

O³⁶ inc. XXXI do art. 24 da Lei de Licitações torna dispensável a licitação nas contratações visando o cumprimento do disposto nos arts. 3º, 4º, 5º e 20 da Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004 (LGL\2004\2772), observados os princípios gerais de contratação dela constantes.

De nada adianta o Poder Público criar políticas públicas para progresso da ciência, tecnologia e inovação, cumprindo o mandamento constitucional acima apontado, se fosse mantida a observância de licitação, expediente moroso e burocrático, muito criticado em razão de atrasar a implementação dos programas governamentais.

Destaque-se que o art. 3º da Lei 10.973/04 (LGL\2004\2772) estimula e apoia a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas nacionais, ICTs e organizações de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos e processos inovadores.

Já o art. 4º estabelece que os ICT poderão, mediante remuneração e por prazo determinado, nos termos de contrato ou convênio:

“I – compartilhar seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações com microempresas e empresas de pequeno porte em atividades voltadas à inovação tecnológica, para a consecução de atividades de incubação, sem prejuízo de sua atividade finalística; II – permitir a utilização de seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações existentes em suas próprias dependências por empresas nacionais e organizações de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, desde que tal permissão não interfira diretamente na sua atividade-fim, nem com ela conflite.”

Por sua vez, o art. 5º autoriza a União e suas entidades a participar minoritariamente do



capital de empresa privada de propósito específico que vise ao desenvolvimento de projetos científicos ou tecnológicos para obtenção de produto ou processo inovadores.

Por derradeiro, verifica-se que o art. 20 da lei retrocitada permite que os órgãos e entidades da Administração Pública, em matéria de interesse público, contratem empresa, consórcio de empresas e entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, de reconhecida capacitação tecnológica no setor, visando à realização de atividades de pesquisa e desenvolvimento, que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto ou processo inovador.

As medidas consubstanciadas no inc. XXXI do artigo 24 da Lei 8.666, de 1993 (LGL\1993\78), demonstram o claro intuito de potencializar as ações autorizadas pela Lei 10.973, de 2004 (LGL\2004\2772), a denominada Lei de Inovação. Dessa forma, a proposição reúne elementos para fortalecer setores industriais e serviços nacionais voltados à inovação e para alavancar o desenvolvimento tecnológico, por meio de empresas estimuladas e apoiadas para atingir tais objetivos. Registre-se, ademais, que o referido mecanismo de estímulo, na forma proposta, não se contrapõe às normas da Organização Mundial do Comércio – OMC. Especificamente no que tange às encomendas tecnológicas, referenciadas no art. 20 da Lei 10.973, de 2004 (LGL\2004\2772), é importante frisar que a possibilidade de dispensa de licitação para aquisição dos produtos contemplados sob esta modalidade, reúne condições para viabilizar o surgimento, o fortalecimento e a multiplicação de empresas inovadoras brasileiras, notadamente de empreendimentos atuantes em setores com amplo impacto na economia e que podem, com esse estímulo, promover efetiva autonomia tecnológica do País.³⁷

Observa-se, portanto, que as contratações necessárias para implementar o teor contido nos dispositivos legais retrocitados poderão ter a licitação afastada, fato que torna mais célere a implementação das políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento científico e tecnológico no país.

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

Estabelece o art. 57, inc. IV, da Lei 8.666/93 (LGL\1993\78), que as contratações visando ao cumprimento do disposto nos arts. 3º, 4º, 5º da Lei fed. 10.973/04, que tratam do estímulo à construção de ambientes especializados e cooperativos de inovação e do art. 20 do norma legal retrocitado, cujo teor permite que o Poder Público contratar empresa, consórcio de empresas e entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração.

Para que tais contratações sejam viáveis financeiramente, há necessidade da celebração de contrato administrativo com longo prazo de vigência a fim de permitir a amortização dos investimentos privados realizados pelo colaborador do Estado. Assim, a possibilidade de vigência, pelo período proposto, garante a viabilidade das ações e reúne condições para assegurar maior efetividade aos recursos públicos alocados em contratos dessa natureza.³⁸

Considerada a questão sob outro enfoque, a existência de um objeto complexo e de execução demorada conduziria a que o particular se opusesse à realização de contratações sucessivas, cada qual com um período limitado de tempo. Isso criaria uma simples expectativa de direito à renovação – tal como apontado relativamente à regra do art. 57, inc. II. Portanto, haveria uma competência discricionária para a Administração renovar o contrato. A estipulação desde logo de um prazo mais longo assegura ao particular a garantia necessária à realização de investimentos com amortização de médio e longo prazo e ao comprometimento correspondente à complexidade do objeto



contratado.³⁹

Em tom de cautela, todavia, aponta Lucas Rocha Furtado que, in verbis:

“Tratando-se de hipóteses de dispensa de licitação, há de se avaliar com muito cuidado o interesse público na celebração de contratos com prazos tão estendidos. Isso porque ao final do término da vigência original da avença, mantidas as condições que justificaram a dispensa, não se vislumbram dificuldades da realização de nova contratação sem risco de solução de continuidade e com vantagem de negociação de preços atualizados. A extensão ora possibilitada para tais contratos torna maior a probabilidade da prática de preços injustos em razão da utilização de fórmulas e mecanismos de reajustes que nem sempre reproduzem adequadamente as condições de mercado.”⁴⁰

Verifica-se, portanto, ser pertinente a previsão do alongamento do prazo de vigência dos referidos contratos, uma vez que somente garantindo os investimentos do parceiro do Estado na viabilização da estrutura, será possível implementar as políticas públicas destinadas a impulsionar a inovação no país.

6. Conclusão

Como restou demonstrado, é notório que as contratações públicas, em razão da significância dos recursos públicos despendidos anualmente, podem ser utilizadas como um eficaz instrumento de implementação de políticas públicas, sendo inúmeros os exemplos.

Verificou-se, ainda, que a utilização do poder de compras governamentais para implementação de políticas públicas, seja por meio de concessão de tratamento diferenciado aos participantes durante da licitação, seja por meio da celebração de contratos administrativos sem licitação com determinados particulares, pode ser também um indutor para incentivar a inovação, bem como para a busca da eficiência da Administração Pública.

Demonstrou-se, todavia, que no Brasil o uso das contratações públicas como instrumento para impulsionar a inovação é tímida, haja vista apresentar-se em estágio inicial, constando da legislação licitatória a preferência em favor de empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País; a margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras; 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; a 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; as contratações visando ao cumprimento do disposto nos arts. 3º, 4º, 5º e 20 da Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004 (LGL\2004\2772), 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 carregarem 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 (LGL\2010\2315). 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 (LGL\1993\78). 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 (LGL\2010\1600) 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 (LGL\2004\2772). 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 (LGL\2010\2315): 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.

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.

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.

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.

8 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.

9 JUSTEN FILHO. O Estatuto, op. cit., p. 27-28.

10 FERREIRA, Daniel Ferreira. A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012. p. 39.

11 PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres e DOTTI, Marines Restelato. Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012. p. 36-37.

12 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.

13 Apud Moreira. Quando o governo é mercado, op. cit., p. 19.

14 BERCOVICI, Gilberto. Ciência e inovação sob a Constituição de 1988. Revista dos Tribunais, v. 101, n. 916, fev. 2012. p. 267-295.

15 GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. 15. ed. São Paulo: Malheiros: 2012. p. 251.

16 Ibid, p. 263.

17 BERCOVICI. Ciência e inovação, op. cit., p. 267-295.

18 BRASIL. Medida provisória 495, op. cit., p. 1.

19 JUSTEN FILHO. O Estatuto, op. cit., p. 89.

20 European Commission, 2005, p. 11, apud Moreira, Quando o governo é mercado, op. cit., p. 56.

21 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. p. 234-235.

22 MOREIRA. Quando o governo é mercado, op. cit., p. 57.

23 MOREIRA. Quando o governo é mercado, op. cit., p. 61.

24 Apud MAZEM, Tânia Ishikawa. Fomento público à ciência, à tecnologia e inovação. Reflexões à luz da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 10.973/2004. Boletim de Licitações e Contratos, julho/2014, São Paulo: NDJ. p. 795.

25 PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Da reforma administrativa constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 42.

26 MOREIRA e VARGAS. Compras para a inovação, op. cit., p. 234.

27 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 95.

28 JUSTEN FILHO. Comentários, op. cit., p. 85.



29 Art. 3º, §§ 5º e 6º, inc. III, da Lei 8.666/1993, modificados pela Lei 12.349/2010:

"[...] § 5º Nos processos de licitação previstos no caput, poderá ser estabelecido margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras. (Incluído pela Lei 12.349/2010);

§ 6º A margem de preferência de que trata o § 5º será estabelecida com base em estudos revistos periodicamente, em prazo não superior a 5 (cinco) anos, que levem em consideração:

[...] III – desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País."

30 JUSTEN FILHO. Comentários, op. cit., p. 99.

31 Art. 24, inc. XXI, da Lei 8.666/1993: "É dispensável a licitação: [...] XXI – para a aquisição ou contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento, limitada, no caso de obras e serviços de engenharia, a 20% (vinte por cento) do valor de que trata a alínea 'b' do inciso I do caput do art. 23;" (Incluído pela Lei 13.243, de 2016)

32 Até a edição da Lei 13.243/16 somente era beneficiado como o afastamento da licitação as pesquisas realizadas com recursos concedidos por entidades de fomento, podendo ser comprado apenas insumos e equipamentos necessários às atividades laboratoriais.

33 SOUTO, Marcos Juruena Vilela. Direito administrativo contratual. Rio de Janeiro: Lumes Jures, 2004. p.117-118.

34 JUSTEN FILHO. Comentários, op. cit., p. 485.

35 Art. 24, inc. XXV, da Lei 8.666/1993: "Art. 24. É dispensável a licitação: [...] XXV – na 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."

36 Art. 24. É dispensável a licitação: [...] XXXI – nas contratações visando ao cumprimento do disposto nos arts. 3º, 4º, 5º e 20 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, observados os princípios gerais de contratação dela constantes.

37 BRASIL. Medida provisória 495, op. cit., p. 1.

38 BRASIL. Medida provisória 495, op. cit., p. 1.

39 JUSTEN FILHO. Comentários, op. cit., p. 85

40 FURTADO, Lucas Rocha. Curso de licitações e contratos administrativos. 3. ed. Belo Horizonte: Forum, 2010. p. 449.