

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP**  
**ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB**  
**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**SÉRGIO PIMENTEL SILVESTROW**

**LICITAÇÃO E O USO DO PODER DE COMPRA DO ESTADO COMO  
INSTRUMENTO DE INCENTIVO A INOVAÇÃO**

**BRASÍLIA,**

**MAIO 2015**

**SÉRGIO PIMENTEL SILVESTROW**

**LICITAÇÃO E O USO DO PODER DE COMPRA DO ESTADO COMO  
INSTRUMENTO DE INCENTIVO A INOVAÇÃO**

Trabalho de Monografia apresentado ao Curso de Pós Graduação em Direito como requisito parcial para obtenção de título de Especialista em Direito Administrativo.

**BRASÍLIA,**

**MAIO 2015**

**SÉRGIO PIMENTEL SILVESTROW**

**LICITAÇÃO E O USO DO PODER DE COMPRA DO ESTADO COMO  
INSTRUMENTO DE INCENTIVO A INOVAÇÃO**

Trabalho de Monografia apresentado ao Curso de Pós Graduação em Direito como requisito parcial para obtenção de título de Especialista em Direito Administrativo.

Brasília-DF, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015.

---

Membro da Banca examinadora

---

Membro da Banca examinadora

## AGRADECIMENTOS

Aos professores, funcionários e colegas do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP pelas valiosas lições de Direito e pelas, ainda mais valiosas, lições de vida.

Aos meus pais, familiares e amigos, pela paciência e tolerância para suportar minha ausência em diversos momentos para que esse trabalho pudesse ser realizado.

A ANATEL pela ajuda e oportunidade oferecida para a realização do curso, assim como aos colegas pelo apoio e incentivo.

Ao amigo e colega Leandro Souza, pelo apoio e suporte logístico, assim como, pelos *feedbacks* durante o período de elaboração.

A todos os outros que, direta ou indiretamente, me ajudaram e apoiaram nesse período de elaboração.

Por fim, agradeço e dedico este trabalho à Kellen, minha esposa e eterna namorada, pela ajuda, suporte, apoio e carinho incondicionais.

## RESUMO

Esta dissertação permitiu a realização de um estudo acerca do uso pelo Estado Brasileiro do seu poder de compra, mais precisamente da licitação como instrumento de incentivo à inovação tecnológica e desenvolvimento nacional sustentável. Seu objetivo foi verificar se poderia o Estado, de maneira eficiente e satisfatória, fazer uso de seu poder de compra para gerar tecnologias, fontes alternativas, incentivar a inovação, assim como promover o desenvolvimento nacional sustentável a medida que concilia esses objetivos com a Licitação, instrumento que, tradicionalmente, visa selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública e oferecer condições de igualdade àqueles aptos a contratar com o poder público. Nesta esteira, a pesquisa destacou conceitos pertinentes como o de Inovação Tecnológica, Sistema de Inovação, desenvolvimento econômico sustentável, licitação, fomento e outros. Por fim, buscou-se aduzir exemplos do uso do poder de compra buscando aliar o incentivo ao desenvolvimento inovativo e tecnológico atende aos fins do Estado Democrático de Direito.

**Palavra chaves: Inovação. Sistema Nacional de Inovação. Licitação. Uso de poder de compra**

## **ABSTRACT**

This work allowed the realization of a study on the use by conducted a study about use by brazilian State of its purchasing power, more precisely the bid as a means of encouraging technological innovation and sustainable national development. Their goal was to determine whether the State could, in an efficient and satisfactory manner, making use of their purchasing power to generate technologies, alternative sources, encourage innovation, and to promote sustainable national development as they reconcile these goals with the Bid, instrument that traditionally aims to select the most advantageous proposal for the Public Service and provide equal conditions to those able to contract with the government. On this track, the survey highlighted relevant concepts such as technological innovation , system innovation, sustainable economic development, procurement , promotion and others. Finally, he sought to adduce examples of the use of purchasing power seeking to combine the encouragement of innovation and technological development meets the democratic state of the purposes of law.

**Key word : innovation . National Innovation System . Bid. Use of purchasing power**

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1. Sistema Nacional de Inovação e Políticas de Desenvolvimento.....	12
2. Marco regulatório da Inovação e desenvolvimento.....	22
3. Licitação e o Uso do Poder de Compra do Estado.....	42
4. Desenvolvimento sustentável e o processo de transferência de tecnologia.....	52
CONCLUSÃO .....	65
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	70

## INTRODUÇÃO

O tema escolhido é o uso pelo Estado Brasileiro do seu poder de compra, mais precisamente do procedimento da licitação, como instrumento de incentivo à inovação tecnológica e desenvolvimento nacional sustentável.

A escolha foi realizada a partir da observância das licitações e contratos promovidos pelo Estado Brasileiro e os seus resultados em aquisições de setores estratégicos para o Estado Brasileiro como Saúde e Defesa.

Dada a relevância da lei de licitações no tema do Direito Administrativo, justifica-se esta escolha por sua importância na prática das aquisições em todas as esferas da Administração Pública.

Trata-se, portanto, de um tema de significativa relevância que pode estar diretamente relacionado às políticas públicas que visam o desenvolvimento nacional sustentável através da inovação tecnológica a ser desenvolvida no país, assim como efeitos e repercussões em diversas áreas, tais como economia, saúde, defesa, meio ambiente, dentre outras.

O contexto histórico político do tema pode ser inicialmente delimitado a partir do processo de Reforma do Estado Brasileiro, implementado no período pós-constitucional, que promoveu a reestruturação da Administração Pública baseada na alteração do modelo burocrático vigente para o novo modelo Gerencial. Para tanto, foram criados mecanismo de melhora da qualidade e eficiência dos gastos públicos, assim como a flexibilidade administrativa e o controle de resultados.

Tal medida se deu com o objetivo de adequar o Estado Brasileiro ao novo cenário econômico e social mundial no qual o Estado, apesar do seu tamanho e importância, não é mais o único responsável pelo desenvolvimento econômico e social da nação, dividindo essa tarefa com a sociedade civil e a iniciativa privada.

Nesse novo cenário, o Estado encontra-se diante da possibilidade e da necessidade de usar sua envergadura e seu poder de compra para incentivar a pesquisa e o desenvolvimento de inovações tecnológicas no país, arquitetando um Sistema Nacional de Inovação (SNI), para o desenvolvimento nacional sustentável vinculado à Política Industrial Brasileira.



Necessário é verificar os possíveis conflitos e desdobramentos de todo esse cenário com a ferramenta administrativa da licitação, principalmente após as alterações sofridas pelo paradigma das compras públicas com a publicação da Lei n.º 12.349/2010.

Sempre foi pacífico na doutrina que a licitação é um procedimento que visa selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública para aquisição de bens e serviços sob o aspecto financeiro e que oferece oportunidades e condições de igualdade àqueles aptos a contratar com o poder público.

Entretanto, poderia o Estado, de maneira eficiente e satisfatória, fazer uso de seu poder de compra para gerar tecnologias, fontes alternativas, incentivar a inovação, assim como promover o desenvolvimento nacional sustentável, mesmo que para tal, tenha que deixar de escolher a proposta mais economicamente viável?

Como exemplo, tem-se o caso da Saúde onde a necessidade de aquisições de produtos requer o atendimento a normas regulatórias específicas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) para atendimento do padrão de segurança e qualidade necessários a saúde da população.

Objetivou-se também analisar o contexto histórico, legal e de gestão para avaliar se o Estado é capaz de fazer uso de seu poder de compra para gerar tecnologias, fontes alternativas, incentivar a inovação, assim como promover o desenvolvimento nacional.

A importância desse trabalho se justifica uma vez que se tem verificado que, em determinadas licitações, que o ganhador da proposta mais economicamente viável é aquele que não apresenta condições de entrega nos prazos determinados para o melhor atendimento da população e na qualidade desejada, a exemplo de produtos provenientes de mercados não controlados como o da Índia.

Assim, a indução da produção nacional controlada pelos requisitos regulatórios da Anvisa permite o controle dos produtos fornecidos à população. Porém, muitas empresas farmacêuticas nacionais não apresentam competitividade necessária para apresentar a proposta vencedora com o menor preço frente aos produtos competidores do mercado internacional.

Torna-se importante a indução da produção nacional através do poder de compra do Estado com políticas específicas de agregação de tecnologias e conhecimentos remunerados pelo seu poder de compra.

A metodologia utilizada para abordar o problema centrou-se na pesquisa bibliográfica e documental, em virtude do caráter teórico argumentativo do projeto. O desenvolvimento da análise possui como fundamento a conceituação e a correlação de vários termos pertinentes a Inovação Tecnológica, Desenvolvimento Nacional Sustentável, Poder de compra do Estado, Licitação, assim como o estudo da legislação pertinente.

Utilizou-se a pesquisa sócio-jurídica como forma adequada de abordagem. Uma vez que é necessário estabelecer relações entre o campo do Direito e diversos institutos e conceitos de outros campos do conhecimento (Economia, Gestão Pública e Gestão da Inovação Tecnológica) para obter uma resposta ao problema. Além disso, abordam-se também como as mudanças recentes na legislação pertinente ao tema afetaram o antigo paradigma das compras públicas e a consonância desses frente à Constituição Pátria.

Por fim, esse trabalho será dividido em 4 capítulos. No primeiro capítulo de título “Sistema Nacional de Inovação e Políticas de Desenvolvimento”, foi feita uma análise do conceito e a importância da Inovação Tecnológica num contexto econômico, político, social, assim como foi feita uma breve análise do arranjo institucional, que visa à promoção de políticas públicas de Ciência Tecnologia e Inovação, mais conhecido como “Sistema Nacional de Inovação” e a fundamentação Constitucional ao Direito ao Desenvolvimento.

No segundo capítulo “Marco regulatório da Inovação e desenvolvimento” será analisado a legislação pátria pertinente ao assunto de inovação e desenvolvimento: a Lei n.º 10.973/2004 (lei de Incentivo a Inovação), a Lei n.º 11.196/2005 (Lei do Bem) a Lei n.º 12.349/2010, assim como as mudanças na Lei n.º 8.666/93 (Lei de Licitações), na Lei complementar n.º 123/2006 (Lei da Micro empresa), na Lei n.º 8.958/94 (dispõe sobre as IEF e ICT e as suas fundações de apoio) entre outras.

No terceiro capítulo de título “Licitação e o Uso do Poder de Compra do Estado” foi feita análise da atuação do Estado no Desenvolvimento Econômico e a importância que as compras públicas têm para a indução do processo de desenvolvimento econômico através do fomento e do uso do poder de compra Estatal. Também foi feita uma breve contextualização

das limitações do antigo paradigma licitatório sobre o tema, anterior às mudanças trazidas pela Lei n.º 12.349/2010.

No quarto capítulo de título “Desenvolvimento sustentável e o Processo de transferência de tecnologia” foi analisada, primeiramente, a nova finalidade da licitação, introduzida pela Lei n.º 12.349/2010, a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável” e como a inserção deste princípio decorre na utilização por parte da Administração Pública do uso de fomento como forma de incentivar e consolidar um padrão sustentável de desenvolvimento econômico, social e tecnológico a ser adotado pela sociedade. Num segundo momento verificar-se-á como o Estado pode fazer uso do seu Poder de Compra no Complexo Industrial da Saúde, buscando aliar o incentivo ao desenvolvimento inovativo e tecnológico, fazendo uso do processo de transferência de tecnologia, e desse modo atendendo os fins do Estado Democrático de Direito.

## 1. SISTEMA NACIONAL DE INOVAÇÃO E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

Inovação significa novidade. Trata-se de uma palavra derivada do termo latino *innovatio*, e refere-se a uma ideia, um método ou utilitário que é criado ou remodelado e que pouco se parece com padrões anteriores. Atualmente, a palavra inovação é usada no contexto de ideias e invenções. Trata-se de “um processo de fazer de uma oportunidade uma nova idéia e de colocá-la em uso de maneira mais ampla possível” (TIDD, BESSANT e PAVITT, 2008).

Segundo Freeman e Soete (2008), inovação é o processo que inclui as atividades técnicas, concepção, desenvolvimento, gestão e que resulta na comercialização de produtos novos (ou melhorados) ou na primeira utilização de processos novos (ou melhorados). Trata-se do processo de fazer mais com menos recursos, permitindo ganho de eficiências em produtos e/ou processos passando a ser alvo da competitividade. Por consequência, esse aumento de competitividade pode se tornar o fator fundamental e desencadeador do crescimento econômico de uma sociedade. Inovar não significa somente formatar elementos criativos para qualquer processo, mas sim, fazer uso da criatividade e as opções de tecnologia aliadas ao acesso de informações e à diversidade.

No contexto da ciência econômica, pode-se afirmar que o marco conceitual de inovação foi introduzida pelo economista austríaco Joseph Schumpeter, que demonstrou através de sua obra a consonância entre o conceito de ciclos econômicos e o conceito de inovação.

Schumpeter (1961) descreve o processo de inovação como uma destruição criadora que revoluciona constantemente a estrutura econômica a partir de dentro, destruindo os elementos antigos e criando novos. Ainda que esses processos nunca parem, sempre havendo revoluções ou a absorção dos resultados destas, tais revoluções não se dão de maneira permanente ou uniforme. Ocorrem em ciclos econômicos, alternando períodos de crescimentos relativamente rápidos (explosões) e períodos de estagnação e calmaria. Afirma também que este processo de destruição criadora e evolutiva é a base e a essência do capitalismo.

Tal caráter evolutivo é o impulso fundamental que dá início e sustenta o movimento da “máquina capitalista”. Dessa maneira, novas tecnologias, métodos de produção ou transporte, produtos, fontes de matérias-primas, firmas, mercados, forma de organização industrial,

modelo de negócio ou idéias destroem as antigas criando ciclos de crescimento e implosão. Toda empresa que quer sobreviver deve se adaptar a este processo (SCHUMPETER 1961).

Para Schumpeter, a introdução de inovação no sistema econômico é denominado ato empreendedor, e ela é a força motriz de um crescimento econômico sustentável. Tal prerrogativa cabe ao empresário empreendedor, que visa obter o lucro. O empresário revoluciona o sistema de produção através do uso de uma invenção ou de uma nova possibilidade tecnológica com o intuito de produzir uma nova mercadoria ou para a fabricação de uma antiga em forma moderna, fazendo uso de novas fontes de suprimentos materiais, nova organização industrial, novos canais de distribuição, e assim por diante. A inovação, portanto, é responsável para que a economia saia de um estado de equilíbrio e entre em um processo de expansão.

Essa natureza evolutiva do processo capitalista não se deve apenas pelo fato de que a vida econômica transcorre em um meio social e natural e, portanto, passível de sofrer modificações e transformações que alterariam a situação econômica. Apesar desse fato ser de extrema importância e que essas transformações sociais (guerras, revoluções e assim por diante) produzem frequentes transformações industriais e tecnológicas, não constituem o seu impulso fundamental. O Capitalismo é, por sua própria natureza, um método de transformação econômica por si e jamais poderá ter um caráter estacionário (SCHUMPETER 1961).

Dessa forma, pode-se afirmar que a inovação é o fator capaz de gerar o lucro empresarial. Tal lucro gera um novo poder de compra para o empresário entre o lançamento do novo produto ou paradigma, até a entrada de concorrentes, que tentaram competir imitando ou criando uma outra inovação. Com a entrada da concorrência, ocorre uma diminuição e amortização dos lucros com a criação de um novo equilíbrio. Esse processo demonstra que o lucro empresarial é caracterizado por ser temporário e se deve à transformação causada pela inovação, uma forma de lucro de monopólio.

Contudo, conforme o entendimento de Lemos et al. (2006, p. 7) é fundamental desfazer a “noção estrita de que inovação tenha que ser algo absolutamente novo no mundo, originada apenas de processos de pesquisa e desenvolvimento (P&D)”. Desfazendo-se desse antigo entendimento, países em desenvolvimento como o Brasil, devem compreender a inovação de uma maneira mais ampla. A inovação seria o agente econômico, político ou

social do que está sendo implementado, sendo novo ou não, mas que proporciona agilidade aos processos produtivos, uma ampliação dos conhecimentos e auxiliando com a implementação de novas políticas.

É importante, portanto, fazer uma distinção clara entre os conceitos de “invenção”, “inovação” e “difusão” para o melhor entendimento de suas consequências. A invenção é o resultado de um processo de descoberta de um novo produto ou processo, e ocorre dentro da esfera tecno-científica, podendo ser mantida com este *status* - invenção. Por sua vez, a inovação é tido como um fato econômico e a sua transferência para a esfera tecno-econômica como um evento isolado é, preponderantemente, decidido pelo mercado. Já a difusão, e os sistemas de produção que acompanham determinada inovação, é definida pela expansão da utilização da inovação para uso pelo mercado e sociedade e, de fato, é o que promove o crescimento econômico (FREEMAN, 1995).

Invenções podem ocorrer a qualquer tempo, com graus variados de importância e ritmo, podendo demorar anos, décadas ou séculos para se concretizarem como inovações. E é a difusão em massa que transforma a invenção (descoberta na esfera tecno-científica) em um fenômeno econômico e social. Trata-se de um conceito de extrema relevância, pois é através da difusão da inovação que a sociedade tem contato com a inovação e se essa lhe for útil será considerada como uma inovação economicamente viável. Atingindo, assim as finalidades econômicas e sociais propostas por seus criadores e/ou financiadores.

Entretanto, conforme explicado por Schumpeter (1961), nos dias atuais, a inovação está cada vez mais reduzida à rotina empresarial. Da mesma forma está o progresso tecnológico, que está sendo uma atividade cada vez mais executada por especialistas, que produzem sob encomenda, produtos que operem da maneira desejada e contratada. Isso se dá porque, no capitalismo oligopolizado, o processo de inovação não está mais nas mãos do empresário inovador, está contida nas grandes unidades, capazes de manter grandes equipes de especialistas responsáveis por realizar funções que na pequena empresa eram destinadas a uma única pessoa.

Na visão original de Schumpeter, as inovações circunscreviam-se majoritariamente às grandes firmas privadas, concernindo algum grau de importância, mas em níveis secundários à surtos inovativos encabeçados por pequenas e médias empresas, à pesquisas realizadas em

laboratórios/centros de pesquisas universitários ou governamentais e em algumas estatais. Contudo, Friedisch List, 1841, apud Freeman (1995) já citava que:

O estado atual das nações é o resultado do acúmulo de todas as descobertas, invenções, melhorias, perfeições e exerções dos que viveram antes de nós: elas formam o capital intelectual da raça humana atual, e cada nação separada é produtiva somente na proporção em que ela sabe se apropriar dos feitos das gerações anteriores, e aumentá-los através de suas próprias aquisições. (p. 113).

A nova dinâmica das economias modernas tem como uma de suas bases principais o processo de aprendizado e o estoque de conhecimento acumulado ao longo do tempo, os quais, simultaneamente, dependem de e se refletem sobre Instituições, inovações e sistemas de inovação (STRACHMAN e DEUS, 2005). As enormes transformações econômicas, culturais e sociais que ocorrem em âmbito mundial, a partir da segunda metade do século XX estão associadas a um acentuado avanço e disseminação de novas tecnologias a nível global.

Tais mudanças forçam nações, governos, indivíduos e empresas a se adaptar e introduzir novos padrões de comportamentos, trazendo em seu lastro, renovações contínuas de produtos e processos tecnológicos, tanto num contexto entre nações como no universo empresarial. Nessa nova realidade, a inovação tecnológica tem um importante papel como fator de competitividade econômica sustentável entre nações e, mais particularmente no mundo empresarial.

A inovação tecnológica revoluciona constantemente a estrutura econômica, sendo responsável pela extinção e/ou aperfeiçoamento de processos e técnicas produtivas. Para tamanha e complexa tarefa, arranjos institucionais diversos começaram a ser sistematizados envolvendo diversos atores setoriais, tais como: firmas, redes de interação entre empresas, universidades, institutos de pesquisa, laboratórios de empresas, pesquisadores, engenheiros, órgãos e agências governamentais.

Esses arranjos institucionais se entrelaçam e se articulam com o setor empresarial e industrial, com o setor financeiro e o sistema de educação e começam a formar aquilo que Freeman (1995) chamou de “Sistema Nacional de Inovação” (SNI). Tais sistemas visam, através da promoção de políticas públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), induzir e dar suporte às iniciativas de inovação nas empresas nacionais, estipular demandas, privilegiar aptidões e capacidades regionais, gerar e propagar novas tecnologias no mercado, sendo significativas na determinação da riqueza das nações.

Ressalta-se que o conceito de SNI vem sendo progressivamente elaborado e discutido em virtude da extrema relevância para sua definição e entendimento.

Entende-se que SNI se refere ao conjunto de organizações que contribuem para o desenvolvimento da capacidade de inovação de um país, setor ou localidade (LASTRES, CASSIOLATO e ARROIO, 2005), e que tal entendimento tem sido debatido, principalmente, à luz dos trabalhos de Freeman, (1995) e Nelson, (1993). Conceitualmente, SNI é uma construção institucional, seja produto de uma ação planejada e consciente, seja de um somatório de decisões não planejadas e desarticuladas, que impulsiona o progresso tecnológico em economias capitalistas complexas viabilizando fluxos de informação necessários ao processo de inovação tecnológica.

Segundo Albuquerque (1998), através da criação e desenvolvimento desse sistema de inovação, possibilita-se a realização de fluxos de informação imprescindíveis ao processo de inovação tecnológica. Esses arranjos institucionais envolvem também atores sociais relacionados anteriormente em constante articulação com o setor industrial e empresarial, com o sistema educacional e com instituições financeiras. Desta maneira, completa-se o circuito dos agentes responsáveis pela geração, implementação e difusão das inovações tecnológicas.

Confirmado pelo trabalho de Pelaez e Szmrecsányi (2006), quando admitem que a inovação não existe de forma isolada, ela é influenciada por instituições que proporcionam incentivos e delimitam as ações desta.

Desse modo, pode-se também definir um sistema de inovação como sendo um conjunto de instituições públicas e privadas que cooperam nos âmbitos macro e microeconômico para o desenvolvimento e a difusão de novas tecnologias. O Sistema de Inovação seria “um instrumental de intervenção através do qual, governantes de um país podem implementar políticas de Estado a fim de influenciar o processo inovativo de setores, de regiões ou mesmo de nações” (PELAEZ; SZMRECSÁNYI 2006 p. 417).

Por meio da análise do conceito acerca dos SNI pode-se uma breve análise acerca de Sistema de Nacional de Inovação no Brasil. Atualmente, a promoção da competitividade constitui o foco de políticas industriais praticadas no mundo desenvolvido, assim como em países que almejam impulsionar seu desenvolvimento. Com esse objetivo, o Brasil, nos



últimos anos vem dando maior importância ao seu processo de inovação e tecnologia adotando-os como instrumento de competitividade global.

A atual política industrial, tecnológica e de comércio exterior, denominado Plano Brasil Maior, instituído pelo Decreto nº 7.540, de 02 de agosto de 2011, surge com o objetivo de dar continuidade aos dois planos de desenvolvimento econômico anteriores: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP).

A PITCE (2003-2007) tinha o objetivo de fortalecer e expandir a base industrial brasileira por meio da melhoria da capacidade inovadora das empresas a partir de uma visão estratégica de longo prazo.

Dando Continuidade à PITCE, a PDP (2008-2010), objetivava a manutenção do ciclo de desenvolvimento produtivo com fundamento em investimentos, incentivo as exportações e a inovação tecnológica.

O Plano Brasil Maior (2011-2014) é mais abrangente que os planos anteriores e apresenta um conjunto de medidas de estímulo ao desenvolvimento inovativo e tecnológico, visando o aumento da capacidade produtiva e a competitividade internacional.

É importante lembrar que as políticas industriais dos anos 60/70 tiveram foco na construção de fábricas (expansão da capacidade física) sem preocupação com os padrões competitivos internacionais, sendo que nos anos 90 ouviu-se o discurso governamental de competitividade internacional afastado de políticas industriais efetivas. (SALERNO e DAHER, 2006).

A formação de um SNI eficiente pode se tornar uma estratégia bem sucedida para consolidar uma identidade de cultura para inovação, uma vez que é notório o potencial que a cooperação inter-organizacional tem para induzir aprendizagem e promover capacidades inovadoras dentro de uma política de incentivo a inovação. Entretanto, em países de industrialização tardia, como o Brasil, constata-se que a ligação entre instituições de ensino e o setor industrial é fraca e, na sua grande maioria, é realizada de uma maneira localizada e eventual, ao invés de ter uma abordagem sistêmica. (LUNDVALL 1992 apud PIACENTE e Dias, 2013, p. 548)

Conforme citado por Albuquerque (2009), um SNI que combina desenvolvimento econômico efetivo, concomitantemente com inserção ativa dentro da ordem internacional permite evidenciar a ocorrência de processos de *catching up* bem sucedidos. O conceito de *catching up* refere-se ao processo de mudança e aprendizagem que proporcionam a redução de *gaps* tecnológicos e crescimento econômico. Tais processos são produtos de movimentos internacionais de capital e transferência de tecnologia, geram capacitação e aprendizagem local, aumentando a produtividade e inovações organizacionais e institucionais (PEREZ e SOETE 1988).

Com os processos de *catching up*, países de desenvolvimento tardio visam absorver técnicas e conhecimentos gerados nos países líderes de maneira a possibilitar que aqueles alcancem os níveis de produtividade e geração de riqueza destes, dessa maneira, reduzindo o hiato tecnológico e de desenvolvimento econômico que separa esses dois grupos de países.

Entretanto, Bernardes e Albuquerque (2003, apud ALBUQUERQUE, 2009) sustentam que para que países em estágio de *catching up* alcancem um patamar superior de interação entre a dimensão científica e a tecnológica, necessitam fortalecer a produção científica, de forma a obterem um nível superior de interação entre a dimensão científica e a tecnológica, e a “inserção ativa” na ordem internacional.

Neste contexto, segundo Albuquerque (2009), o sistema de inovação do Brasil apresenta natureza imatura (desigual e heterogênea) e tais conclusões são reiterados pelos dados disponíveis sobre ciência, tecnologia, educação, infraestrutura informacional e sistema financeiro. Evidencia-se ainda, o limitado envolvimento das empresas brasileiras com pesquisa e desenvolvimento (P&D) e atividades inovativas.

O Brasil, apesar de possuir significativa produção científica, é um país que juntamente ao seu sistema inovativo imaturo apresenta o “efeito rainha vermelha<sup>1</sup>”, onde se verifica que o

---

<sup>1</sup> A hipótese da Rainha Vermelha (ou Efeito Rainha Vermelha) foi sugerida pelo biólogo norte-americano Leigh Van Valen em 1973, que a utilizou como uma metáfora da “corrida armamentista” entre espécies que evoluem em paralelo. O nome foi dado para explicar um efeito no qual muitas espécies evoluem para se tornarem mais adaptadas a seus ambientes, mas acabam sem obter vantagem real, em contrapartida, aquelas espécies que não acompanham o ritmo da evolução, serão alcançadas pelo fantasma da extinção. Ou seja, por mais que a espécie evolua não se torna mais eficiente com isso. O nome faz alusão à explicação dada pela Rainha Vermelha, personagem do livro “Alice Através do Espelho”, de Lewis Carroll (1832-1898), que em um determinado momento, ao iniciar uma corrida a toda velocidade, juntamente com Alice, foram incapazes de sair do lugar: “Aqui, como você pode ver, é preciso correr o máximo possível para permanecer no mesmo lugar”.

crescimento da produção científica e tecnológica nacional, assim como sua riqueza, desde a década de 1980, não têm sido suficientes para aproximar o país das taxas características dos países desenvolvidos (ALBUQUERQUE, 2009).

A título de exemplo, podemos citar o setor de saúde que compõe uma importante frente para as atividades de produção científica e de tecnologia, assim como de inovação, de criação de emprego e renda e, por consequência, gerando desenvolvimento econômico, sendo assim, uma área estratégica dentro dos SNI (GADELHA, 2006).

Ressalta-se, contudo, que a política nacional, no que se refere à tecnologia, não tem acompanhado a tendência apresentada pelo setor de saúde, principalmente, em virtude de abertura econômica somada a uma fraca política industrial e tecnológica que também gerou efeitos neste setor. Desse modo, é imprescindível que haja uma convergência das esferas da ciência, da tecnologia e da inovação em saúde com uma política social, de modo a possibilitar, de uma maneira integrada e sistêmica, uma redução da vulnerabilidade externa e uma diminuição da dependência a importação de produtos manufaturados fora do país (REZENDE, 2013).

O fundamento constitucional de previsão de incentivo ao desenvolvimento da Ciência e da Tecnologia no próprio país pode ser encontrado no “Capítulo IV - Da Ciência e Tecnologia” da Constituição Federal de 1988. Trata-se dos arts. 218 e 219.

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.

§ 1º - A pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências.

§ 2º - A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

§ 3º - O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

---

O termo tem sido utilizado também em contextos de Economia, Negócios e Gestão de Inovação para situações análogas, como os esforços de empresas, instituições ou países para aumentar a competitividade e chegar à frente de sua concorrência, contudo os esforços não são suficientes para um avanço ou crescimento, uma vez que nunca conseguem “tirar a diferença” em relação aos líderes do mercado.

§ 4º - A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.

§ 5º - É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

O *caput* do Art. 218 estabelece ser encargo do Estado em todas as suas esferas promover e incentivar o desenvolvimento científico e a pesquisa e a capacitação tecnológica. Curiosamente, as constituições anteriores se limitavam a falar sobre a liberdade da ciência e sobre o dever do Estado de apoiar a pesquisa científica. Entretanto, a Constituição de 1988, já não toca nesse tema acerca de liberdade de pesquisa, e se limita a expressar como se exerce esse dever do Estado (BARBOSA, 2013).

Analisando o texto do art. 218 podemos ressaltar o trecho “o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico”, e para tal missão o ente estatal dará tratamento prioritário à pesquisa científica, objetivando o bem público e o progresso das ciências. Promoverá, também, a pesquisa tecnológica, com o intuito de solucionar os problemas brasileiros e favorecer o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

Conforme os ensinamentos de Barbosa (2013), desse modo, o texto constitucional faz uma distinção clara entre os propósitos do desenvolvimento científico, de um lado, e os da pesquisa e capacitação tecnológica, do outro. Essa modalidade de desenvolvimento particulariza o princípio fundacional da República, expresso no texto constitucional:

Art. 3.º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

II – garantir o desenvolvimento nacional

Esse dever se abarca no contexto do chamado Direito Constitucional ao desenvolvimento, como explica Da Silva (2004)

O direito ao desenvolvimento nacional impõe-se como norma jurídica constitucional de caráter fundamental, provida de eficácia imediata e

impositiva sobre todos os poderes da União, que, nesta direção não pode se furtar de agir dentro de suas respectivas esferas de competência na direção da implementação de ações e medidas de ordem política jurídica ou irradiadora que almejam a consecução daquele objetivo fundamental.

Tal direito ao desenvolvimento, conforme Barbosa (2013), seria um direito fundamental de 3ª geração, consagrado na esfera internacional como um dos direitos humanos.

Desse modo o texto constitucional faz uma distinção clara entre os propósitos do desenvolvimento científico, de um lado, e os da pesquisa e capacitação tecnológica, do outro, entretanto, essas duas vertentes compartilham o objetivo de garantir o desenvolvimento nacional.

Ressalta-se que o conceito de um desenvolvimento de um país não está restrito apenas ao seu crescimento econômico o Direito ao Desenvolvimento comporta diversos fatores conjugados que materializam liberdades substanciais. Como exemplo, a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, da saúde, da educação, o aumento da liberdade política, a promoção da inovação tecnológica e o aumento da adequação e funcionalidade das instituições.

## 2. MARCO REGULATÓRIO DA INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

O Brasil vem, nos últimos anos, dedicando-se ao desenvolvimento de políticas de inovação e de um modelo efetivo de um SNI. Para tanto, necessita encontrar um equilíbrio em um marco regulatório efetivo entre universidade, indústria e governo para que este não seja um elemento limitador.

Dentre os esforços regulatórios para incentivar e estimular o desenvolvimento científico e a inovação tecnológica pode-se perceber uma série de mudanças no ordenamento normativo acompanhadas pelo surgimento de novas formas de articulação e atuação dos entes estatais.

É dentro desse contexto que deve ser compreendida a Lei n.º 10.973/2004 (“lei de Incentivo a Inovação”), promulgada para regulamentar os artigos 218 e 219 da Constituição da República de 1988.

Além da Lei de Inovação, são exemplos mais notáveis desse esforço legislativo a Lei n.º 11.196/2005 (“Lei do Bem”) e, mais recentemente, a Lei n.º 12.349/2010<sup>2</sup>.

Por fim, há que se fazer menção a Lei complementar n.º 123/2006 (“Lei da Micro Empresa”) e a Lei n.º 8.958, de 20 de dezembro de 1994 por seu relacionamento pertinente ao tema.

Ressalta-se que interpretar sistematicamente todo o complexo de normas jurídicas que compõe o microsistema do direito da inovação constitui providência fundamental para alcançar o objetivo de incremento da inovação tecnológica traçada pelo estado.

A Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004, denominada Lei da Inovação Tecnológica regulamentada pelo decreto 5.563, de 11 de outubro de 2005<sup>3</sup>, dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo.

---

<sup>2</sup> Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações), 8.958, de 20 de dezembro de 1994 (Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências.), e 10.973, de 2 de dezembro de 2004 (“Lei de Inovação”); e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006 (Autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica.

<sup>3</sup> Decreto n.º 5.563, de 11 de outubro de 2005 - Regulamenta a Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, e dá outras providências.

Pode-se dizer que esse dispositivo legal representa uma iniciativa no sentido de incentivar uma cultura de inovação tecnológica no Brasil. A Lei de Inovação vem em consonância a uma nova tendência mundial que associa o desenvolvimento e aprimoramento do conhecimento industrial como fator de riqueza e melhoria de qualidade de vida dos países.

As iniciativas que levaram à introdução da Lei 10.973/04 partiram de estudos que constatavam, além de outros fatos, a insuficiência dos investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). De acordo com o Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação (MCTI) o Brasil, em 2010, investiu somente 1,16% do PIB em P&D, enquanto outros países como Alemanha investiu 2,82% e Coréia do Sul investiu 3,74% (PIACENTE e DIAS, 2013).

Essa lei dispõe acerca dos incentivos à inovação e à pesquisa tecnológica no ambiente produtivo e tem como objetivos: a) promover um maior desenvolvimento científico e tecnológico do país; b) estimular a conversão das inovações concebidas no meio acadêmico (universidades e instituições científicas) em tecnologia efetivamente implementada no setor produtivo; c) e incentivar a cooperação entre as entidades públicas e o setor privado, nos diversos estágios do processo inovativo e produtivo, partindo da criação da invenção até a transferência de tecnologia (PIACENTE e DIAS, 2013).

Segundo Salerno e Daher (2006), a Lei de Inovação, estabelece um novo marco para a relação entre universidades e institutos de pesquisa públicos e empresas privadas, e possui papel essencial para que as empresas nacionais sejam mais competitivas e capazes de agregar maior valor aos seus produtos. Ela possibilita uma ação mais positiva do Estado no apoio à inovação empresarial, fazendo uso, principalmente, do instrumento da subvenção econômica a empresas para desenvolvimento tecnológico e pela possibilidade de compras tecnológicas pelo Estado.

O dispositivo permite assim, o investimento público em empresas privadas e cria estímulos para que as empresas contratem pesquisadores para seus quadros ou para que pesquisadores constituam empresa para que possam desenvolver atividades relativas à inovação tecnológica (SALERNO e DAHER, 2006).

A Lei da Inovação busca criar um ambiente propício às parcerias estratégicas entre empresas, universidades, Instituições de Ciência e Tecnologia (ICT) e pesquisadores para o

desenvolvimento de projetos tecnológicos inovadores que levem a gerar e aprimorar produtos e processos no país.

A lei, objetivando criar ambientes próprios e cooperativos, também propôs a criação de um marco regulatório para incentivar o patenteamento e transferências de tecnologia. Em seu art. 1.º a Lei de Inovação Tecnológica faz referência expressa aos arts. 218 e 219 da Constituição Federal (Capítulo IV - da ciência e tecnologia) evidenciando assim a importância dada a matéria.

O art. art. 2º<sup>4</sup> da Lei de Inovação fornece uma série de conceitos legais pertinentes ao tema. São eles: Agência de fomento, criação, criador, inovação, Instituição Científica e Tecnológica – ICT, núcleo de inovação tecnológica, instituição de apoio, pesquisador público e inventor independente.

Entre eles, o mais importante é o conceito de Instituição Científica e Tecnológica

V - Instituição Científica e Tecnológica - ICT: órgão ou entidade da administração pública que tenha por missão institucional, dentre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico;

Como visto anteriormente, a lei de Inovação procura conferir uma nova dinâmica no relacionamento entre os entes públicos e iniciativa privada de modo a propiciar que os

---

<sup>4</sup>Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - agência de fomento: órgão ou instituição de natureza pública ou privada que tenha entre os seus objetivos o financiamento de ações que visem a estimular e promover o desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da inovação;

II - criação: invenção, modelo de utilidade, desenho industrial, programa de computador, topografia de circuito integrado, nova cultivar ou cultivar essencialmente derivada e qualquer outro desenvolvimento tecnológico que acarrete ou possa acarretar o surgimento de novo produto, processo ou aperfeiçoamento incremental, obtida por um ou mais criadores;

III - criador: pesquisador que seja inventor, obtentor ou autor de criação;

IV - inovação: introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social que resulte em novos produtos, processos ou serviços;

V - Instituição Científica e Tecnológica - ICT: órgão ou entidade da administração pública que tenha por missão institucional, dentre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico;

VI - núcleo de inovação tecnológica: núcleo ou órgão constituído por uma ou mais ICT com a finalidade de gerir sua política de inovação;

VII - instituição de apoio - fundação criada com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das IFES e demais ICTs, registrada e credenciada nos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia, nos termos da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.

VIII - pesquisador público: ocupante de cargo efetivo, cargo militar ou emprego público que realize pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico; e

IX - inventor independente: pessoa física, não ocupante de cargo efetivo, cargo militar ou emprego público, que seja inventor, obtentor ou autor de criação.



desenvolvimentos científicos e tecnológicos pudessem sofrer um salto tanto quantitativo quanto qualitativo. E para tanto, as ICT teriam papel fundamental.

Entre as várias novidades, a lei permite as ICT, celebrar contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direitos de uso ou de exploração de criação por elas desenvolvidas.

Com vistas a estimular à construção de ambientes especializados e cooperativos de inovação, a Lei de Inovação, em seu art. 3º, determina que a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas agências de fomento poderão estimular e apoiar a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas nacionais, ICT e organizações de direito privado sem fins lucrativos, voltadas para atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos e processos inovadores.

A lei permite também, em seu art. 4º, que as ICT possam realizar, mediante remuneração e por prazo determinado, contratações, compartilhar seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações existentes, com micro empresas e empresas de pequeno porte em atividades voltadas à inovação tecnológica, para a consecução de atividades de incubação. Também permite a utilização de sua estrutura física por empresas nacionais e organizações de direito privado, sem fins lucrativos, voltadas para atividades de pesquisa.

Outro mecanismo bem interessante de estímulo à inovação se encontra no art. 6º. Trata da possibilidade da ICT celebrar contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de seus processos ou produtos inovadores desenvolvidos.

A lei também permite, em seu art. 5º, a participação minoritariamente da União, e suas entidades autorizadas, no capital de empresa privada de propósito específico que vise ao desenvolvimento de projetos científicos ou tecnológicos para obtenção de produto ou processo inovadores.

A Lei prevê também, em seu artigo 20, suporte à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) de interesse da sociedade, mas com risco tecnológico, por intermédio da encomenda do

Estado, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto ou processo inovador.

Ressalta-se que todos esses contratos e acordos previstos nos artigos 3º, 4º, 5º e 20 da Lei de Inovação, gozam de prerrogativas de dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, XXXI da Lei n.º 8666/93.

O art. 19 trata de concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infraestrutura para o desenvolvimento de produtos e processos inovadores em empresas nacionais e nas entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos, voltadas para atividades de pesquisa. Esse mecanismo tem o intuito de apoiar atividades de pesquisa e desenvolvimento, para atender às prioridades da política industrial e tecnológica nacional. Seu §2º condiciona as modalidades de concessão econômica (subvenção econômica, financiamento ou participação societária) à finalidade de desenvolvimento de produtos ou processos e a aprovação de projeto pelo órgão ou entidade concedente.

Outra novidade é a possibilidade de transferência de tecnologia e de licenciamento de patentes de propriedade das ICT para ambientes produtivos. A idéia é que cada ICT tenha seu Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT) e que as instituições e seus pesquisadores possam estar resguardados legalmente da exploração indevida de suas invenções ou inovações.

Em seu art. 9º, a lei também faculta a ICT celebrar acordos de parceria para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo, com instituições públicas e privadas.

A Lei n.º 12.349 de 15 de dezembro de 2010<sup>5</sup> altera as Leis n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações), 8.958, de 20 de dezembro de 1994 (Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências), a Lei n.º 10.973, de 2 de dezembro de 2004 (“Lei de Inovação”) e revoga o § 1º do art. 2º da Lei n.º 11.273, de 6 de fevereiro de 2006

---

<sup>5</sup> Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações), 8.958, de 20 de dezembro de 1994 (Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências.), e 10.973, de 2 de dezembro de 2004 (“Lei de Inovação”); e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006 (Autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica).

(autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica).

O impacto verificado pela publicação da Lei n.º 12.349/2010 é uma mudança de paradigma no sistema licitatório nacional, permitindo que se contemplem os objetivos expostos no Capítulo IV da Constituição pátria, referente à da Ciência e Tecnologia<sup>6</sup>.

### Segundo Barbosa (2011)

Há sem dúvida uma aplicação do art. 218 e 219 da Constituição, que muda o sentido do princípio licitatório, de um sistema passivo e defensivo, para uma postura de política industrial. Em primeiro plano, é de se fazer uma análise cuidadosa do que é norma nacional e o que é normal federal. Mas as modificações do art. 3.º, do art. 6.º XIX e art. 24 são de alcance nacional.

As mudanças trazidas pela Lei seguem a tendência moderna da utilização do poder de compra estatal como forma de fomento de determinadas atividades econômicas e sociais ou para a implementação de políticas públicas.

Pode-se dizer que ela trouxe três grandes inovações: A primeira inovação foi a introdução do uso do poder de compra do Estado como fator real de incentivo à produção tecnológica no Brasil, a segunda inovação foi a adição às já tradicionais finalidades da licitação - isonomia e seleção da proposta mais vantajosa - de mais uma finalidade: a de promoção e desenvolvimento nacional sustentável. E a terceira grande alteração refere-se a alteração de algumas regras que regem o relacionamento entre agências de fomento e

---

#### <sup>6</sup>CAPÍTULO IV - DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.

§ 1º - A pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências.

§ 2º - A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

§ 3º - O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

§ 4º - A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.

§ 5º - É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

fundações de apoio à pesquisa, ensino e extensão das instituições científico-tecnológicas (ICT).

Uma grande inovação introduzida na Lei de Licitações pela lei n.º 12.349/2010 foi a introdução do uso do poder de compra do Estado como fator real de incentivo à produção tecnológica no Brasil. Tal mudança se deu, notadamente, com a adoção de margem de preferência para produtos e serviços nacionais, que servem como vetor para orientar a escolha da melhor proposta no processo licitatório.

Na prática, esse mecanismo dá o direito à contratação com preço superior, ou seja, os governos em todas as esferas poderão pagar até 25% a mais nas compras de tecnologia nacional em relação a produtos importados nas licitações.

As Margens de Preferência, para o conteúdo e tecnologia local, estão elencadas no art. 3º, §§5º a 12 da Lei n.º 8.666/93 e regulamentadas pelos Decretos n.º 7.546/11<sup>7</sup> e 8.194/14<sup>8</sup>. Assim, se fará adiante uma breve análise desse dispositivo.

O acréscimo da expressão “promoção do desenvolvimento nacional sustentável” ao *caput* do art. 3º da Lei de Licitações enunciando-o como objetivo das licitações, juntamente da garantia de observância do princípio da isonomia e a garantia da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, mudou drasticamente o espírito da lei.

Conforme ensinamentos de Alexandrino e Vicente (2011),

Pode-se dizer que, atualmente, embora não tenha sido literalmente modificada, no *caput* do art. 3º da Lei 8.666/1993, a asserção de que a licitação visa a selecionar a “proposta mais vantajosa para a administração”, o conteúdo dessa expressão deve ser entendido de modo diverso daquele verificado antes da Lei 12.349/2010. De fato, até então, a “proposta mais vantajosa” para a administração pública numa licitação, sem dúvida, deveria ser determinada precipuamente sob o prisma econômico. Mesmo que a licitação não fosse do tipo menor preço, sempre se considerava “mais vantajosa” a proposta em que a relação custo-benefício se mostrasse mais favorável para a administração, levando em conta especificamente aspectos econômicos concernentes àquele contrato que resultaria da licitação. Agora,

---

<sup>7</sup> Decreto n.º 7.546, de 2 de agosto de 2011. Regulamenta o disposto nos §§ 5º a 12 do art. 3º da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e institui a Comissão Interministerial de Compras Públicas.

<sup>8</sup> Decreto n.º 8.194, de 12 de fevereiro de 2014. Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da administração pública federal para aquisição de equipamentos de tecnologia da informação e comunicação, para fins do disposto no art. 3º da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.

a leitura sistemática da Lei 8.666/1993 permite afirmar que, dependendo da licitação, será “mais vantajosa” a proposta que apresente, sim, a melhor relação custo-benefício, porém, levando em conta não somente aquele contrato específico que será celebrado, mas também os benefícios indiretos, mediatos e de longo prazo que a proposta considerada vencedora proporcionará ao Brasil, ao desenvolvimento nacional.

Essa inclusão visava compatibilizar os princípios enumerados no *caput* do art. 3º da Lei 8.666/1993, com as novas regras de preferência introduzidas pela lei 12.349/2010.

O objetivo do governo ao adotar critérios para tratamento diferenciado em suas contratações é favorecer os produtos manufaturados e serviços nacionais que atendam as normas técnicas brasileiras, visando também o estímulo à inovação tecnológica no país de “medidas de compensação comercial, industrial, tecnológica ou de acesso a condições vantajosas de financiamento”<sup>9</sup>.

O art. 2º do Decreto nº 7.546, de 2 de agosto de 2011<sup>10</sup>, define os conceitos de Margem de preferência normal e Margem de preferência adicional:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:

I - Margem de preferência normal - diferencial de preços entre os produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais e os produtos manufaturados estrangeiros e serviços estrangeiros, que permite assegurar preferência à contratação de produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais;

II - Margem de preferência adicional - margem de preferência cumulativa com a prevista no inciso I do *caput*, assim entendida como o diferencial de preços entre produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais, resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País, e produtos manufaturados estrangeiros e serviços estrangeiros, que permite assegurar preferência à contratação de produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais;

A margem de preferência normal está prevista no § 5º da lei de licitações e passa a admitir a previsão de cláusula nos certames licitatórios que estabeleçam preferências ou distinções em razão da nacionalidade dos produtos e serviços cotados. Dessa maneira, é admitido privilegiar, através do mecanismo da margem de preferências, licitantes que ofertem “produtos ou serviços nacionais e que atendam a normas técnicas brasileiras”.

---

<sup>9</sup> Conforme art. 1º do Decreto nº 7.546, de 2 de agosto de 2011. “Art. 1º A aplicação de margem de preferência para produtos manufaturados e serviços nacionais e de medidas de compensação comercial, industrial, tecnológica ou de acesso a condições vantajosas de financiamento, de que tratam os §§ 5º a 12 do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, observará o disposto neste Decreto”.

<sup>10</sup> Decreto nº 7.546, de 2 de agosto de 2011 - Regulamenta o disposto nos §§ 5º a 12 do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e institui a Comissão Interministerial de Compras Públicas.

§ 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.

Obviamente, se uma das finalidades da licitação passou a ser, também, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, nada mais natural que a adoção de benefícios que permitem o desenvolvimento do mercado interno. Trata-se do reconhecimento expresso pela lei que os licitantes que ofertam produtos e serviços nacionais apresentam peculiaridades que os distinguem dos demais licitantes.

Por sua vez, a margem de preferência adicional foi introduzida no § 7º do art. 3º da Lei n.º 8.666/93 e refere-se a “produtos manufaturados e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País”. Esta margem, segundo o artigo, poderá ser empregada adicionalmente àquele prevista no § 5º.

§ 7º Para os produtos manufaturados e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País, poderá ser estabelecido margem de preferência adicional àquela prevista no § 5o.

Segundo o entendimento de Alexandrino e Vicente (2011), tanto a margem de preferência “normal” quanto a “adicional” serão definidas pelo Poder Executivo federal, por produto, serviço, grupo de produtos ou grupo de serviços. Tal determinação, constada no § 8º, do art. 3º, intenta reduzir bastante a discricionariedade dos diferentes órgãos e entidades que pretendam promover licitações. A definição de margens pelo Poder Executivo federal não se dará para licitações específicas, e sim, por “por produto, serviço, grupo de produtos ou grupo de serviços”.

§ 8º As margens de preferência por produto, serviço, grupo de produtos ou grupo de serviços, a que se referem os §§ 5º e 7º, serão definidas pelo Poder Executivo federal, não podendo a soma delas ultrapassar o montante de 25% (vinte e cinco por cento) sobre o preço dos produtos manufaturados e serviços estrangeiros.

Contudo, apesar do dispositivo definir que “as margens de preferência por produto, serviço, grupo de produtos ou grupo de serviços”, a que se referem os §§ 5º e 7º, serão definidas pelo Poder Executivo federal, a Lei n.º 12.349/10 não faz qualquer menção acerca do ato a ser utilizado. Assim, tendo em vista a competência privativa do Presidente da República para “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e

regulamentos para sua fiel execução<sup>11</sup>” só se vislumbra um ato possível. Trata-se de Decreto expedido pelo chefe do Poder Executivo federal.

A parte final do § 8º do art. 3º ressalta que a soma das margens de preferência, “normal” e “adicional” não pode ultrapassar o montante de 25% (vinte e cinco por cento) sobre o preço dos produtos manufaturados e serviços estrangeiros.

No §6º, o legislador determinou um prazo “não superior a 5 (cinco) anos” para as margens de preferências do §5º, assim como a exigência de fundamentação em estudos revistos periodicamente que levam em consideração: geração de emprego e renda; efeito na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais; desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País; custo adicional dos produtos e serviços; e em suas revisões, análise retrospectiva de resultados. Tal determinação tem como objetivo evitar abusos, desvios e favorecimentos arbitrários, assim como, para certificar a necessidade e efetividade da margem de preferência aplicada.

§ 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:

- I - geração de emprego e renda;
- II - efeito na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais;
- III - desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País;
- IV - custo adicional dos produtos e serviços; e
- V - em suas revisões, análise retrospectiva de resultados.

Desse modo, caberá ao Poder Executivo federal, a cada quinquênio, fazer uma avaliação embasada em estudos técnicos acerca do desempenho e da necessidade pela manutenção da concessão das preferências sem vigor, e se elas estão cumprindo com o objetivo de promover o desenvolvimento nacional sustentável.

A Lei nº 12.349/10 também inseriu os incs. XVII<sup>12</sup> e XVIII<sup>13</sup> ao art. 6º da Lei nº 8.666/93 no intuito de delimitar as hipóteses de incidência da concessão da margem de

---

<sup>11</sup> Constituição Federal de 1988 - Art. 84 - Compete privativamente ao Presidente da República: IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

<sup>12</sup> Lei 8666/93 - Art. 6º, XVII - produtos manufaturados nacionais - produtos manufaturados, produzidos no território nacional de acordo com o processo produtivo básico ou com as regras de origem estabelecidas pelo Poder Executivo federal;

<sup>13</sup> Lei 8666/93 - Art. 6º, XVIII - serviços nacionais - serviços prestados no País, nas condições estabelecidas pelo Poder Executivo federal.

preferência. Trata-se de conceitos legais para os termos “produtos manufaturados nacionais” e “serviços nacionais”. Entretanto, não faz menção ao conceito de "produtos manufaturados e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País" do § 7º.

O § 10 do art. 3º da Lei nº 8.666/93 abre possibilidade para a extensão do benefício do § 5º aos bens e serviços originários dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul. Tal medida teria embasamento constitucional<sup>14</sup>.

§ 10. A margem de preferência a que se refere o § 5o poderá ser estendida, total ou parcialmente, aos bens e serviços originários dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul - Mercosul.

O § 9º determina que as preferências aos produtos manufaturados e aos serviços nacionais não se aplicam aos bens e aos serviços cuja capacidade de produção ou prestação no País seja inferior "à quantidade a ser adquirida ou contratada". Do mesmo modo o inc. II do § 9º do art. 3º. Conforme essa disposição, não será possível conceder o benefício da preferência quando a capacidade de produção ou prestação no País seja inferior "ao quantitativo fixado com fundamento no § 7º do art. 23 desta Lei<sup>15</sup>". Em resumo, os dispositivos de margem de preferência não podem ser aplicados quando o fornecedor não tem a capacidade produtiva para atender os requisitos mínimos previsto no edital.

O § 11 do art. 3º da Lei nº 8.666/93 refere-se à adoção de “medidas de compensação comercial, industrial, tecnológica ou acesso a condições vantajosas de financiamento” em favor de órgão ou entidade integrante da Administração Pública.

§ 11. Os editais de licitação para a contratação de bens, serviços e obras poderão, mediante prévia justificativa da autoridade competente, exigir que o contratado promova, em favor de órgão ou entidade integrante da administração pública ou daqueles por ela indicados a partir de processo isonômico, medidas de compensação comercial, industrial, tecnológica ou acesso a condições vantajosas de financiamento, cumulativamente ou não, na forma estabelecida pelo Poder Executivo federal.

O § 12 do art. 3º da Lei nº 8.666/93 traz uma hipótese de preferência no qual a licitação poderá ser restrita a bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País:

---

<sup>14</sup> Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

<sup>15</sup> Art. 23, §7º da lei 8666/93 - Na compra de bens de natureza divisível e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo, é permitida a cotação de quantidade inferior à demandada na licitação, com vistas à ampliação da competitividade, podendo o edital fixar quantitativo mínimo para preservar a economia de escala.



contratações destinadas à implantação, manutenção e ao aperfeiçoamento dos sistemas de tecnologia de informação e comunicação, considerados estratégicos. A única condição levantada pelo artigo é que devem ser produzidos de acordo com o processo produtivo básico de que trata a Lei no 10.176, de 11 de janeiro de 2001.

§ 12. Nas contratações destinadas à implantação, manutenção e ao aperfeiçoamento dos sistemas de tecnologia de informação e comunicação, considerados estratégicos em ato do Poder Executivo federal, a licitação poderá ser restrita a bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País e produzidos de acordo com o processo produtivo básico de que trata a Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001

O § 13 do art. 3º da Lei nº 8.666/93 refere-se apenas a divulgação da relação de empresas favorecidas em decorrência das margens de preferência.

§ 13. Será divulgada na internet, a cada exercício financeiro, a relação de empresas favorecidas em decorrência do disposto nos §§ 5º, 7º, 10, 11 e 12 deste artigo, com indicação do volume de recursos destinados a cada uma delas.

No que se refere aos §§ 14 e 15 ressalta-se que, em virtude de afinidade temática, serão analisados juntamente com a Lei complementar n.º 123/2006. O que demonstra como os atores, os temas, os instrumentos jurídicos, e a legislação de Inovação, Compras Públicas, Lei geral de Micro e Pequenas Empresas estão convergindo. Por fim, a lei 12.349/10 alterou dispositivos relativos à dispensa de licitações que serão discutidos em momento oportuno.

Em virtude desse novo entendimento foi acrescido às já tradicionais finalidades da licitação, a saber, tratamento isonômico entre os possíveis interessados em contratar com a Administração pública e a busca *de melhores condições para a Administração outra finalidade*: a de promoção e desenvolvimento nacional sustentável.

O conceito de desenvolvimento sustentável pode se manifestar objetivando desenvolvimento regional, o estímulo às pequenas empresas ou a proteção ambiental. Desse modo, esses novos objetivos passam a ser considerados pelos entes estatais nas contratações públicas. Esse tratamento diferenciado pode se dar tanto durante a licitação quanto durante a execução do contrato.

Como terceira grande inovação, a lei altera também a Lei n.º 8.958, de 20 de dezembro de 1994<sup>16</sup> que rege o relacionamento entre agências de fomento e fundações de apoio à pesquisa, ensino e extensão das instituições científico-tecnológicas (ICT). A legislação prescreve que as instituições federais de ensino superior (Ifes) e as demais ICT poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei n.º 8.666/1993.

Essa modificação tem o intuito de compatibilizar a Lei n.º 8.958/94 com outras mudanças trazidas pela Lei n.º 12.349/10, principalmente no que se refere à lei de Inovação.

Com o intuito de ampliar ainda mais os incentivos à inovação o Governo Federal instituiu a Lei 11.196, de 21 de novembro de 2005<sup>17</sup>, regulamentada pelo Decreto n.º 5.798 de 7 de junho de 2006<sup>18</sup> conhecida como Lei do Bem.

Tal dispositivo favorece empresas empenhadas na criação de novos produtos e processos ou aperfeiçoamento dos já existentes (aumentando a sua competitividade no mercado) e busca encorajar empresas que não possuem uma cultura inovativa eficaz para que passem a adotar o caminho da inovação com uma metodologia sistemática.

Para tanto, a Lei do Bem instituiu o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de

---

<sup>16</sup> Lei n.º 8.958, de 20 de dezembro de 1994 - Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências.

<sup>17</sup> Lei n.º 11.196, de 21 de novembro de 2005 - Lei do Bem (estabelece incentivos fiscais para inovação tecnológica) - Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; altera o Decreto-Lei no 288, de 28 de fevereiro de 1967, o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972, o Decreto-Lei no 2.287, de 23 de julho de 1986, as Leis nos 4.502, de 30 de novembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.245, de 18 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.311, de 24 de outubro de 1996, 9.317, de 5 de dezembro de 1996, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.336, de 19 de dezembro de 2001, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.485, de 3 de julho de 2002, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 11.053, de 29 de dezembro de 2004, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 11.128, de 28 de junho de 2005, e a Medida Provisória no 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei no 8.661, de 2 de junho de 1993, e dispositivos das Leis nos 8.668, de 25 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, e da Medida Provisória no 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

<sup>18</sup> Decreto n.º 5.798 de 7 de junho de 2006 - Regulamenta os incentivos fiscais às atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, de que tratam os arts. 17 a 26 da Lei n.º 11.196, de 21 de novembro de 2005.

Inclusão Digital, dispõe ainda sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica, dentre outras alterações que promove em alguns decretos.

De acordo com Salerno e Daher (2006), a Lei do Bem estabelece um conjunto de instrumentos para apoio à inovação tecnológica na empresa. Esses instrumentos visam reduzir o custo e o risco da inovação, através de diversos incentivos fiscais, para as grandes empresas, ou seja, aquelas empresas com sistema de apuração de lucro real.

A rigor, a lei aumenta os atrativos do regime de apuração de lucro real para empresas com dispêndios de Pesquisa e Desenvolvimento. Tais Incentivos fiscais para deduções de Imposto de Renda (IR) ajudam a incitar grandes empresas a inovar, pois reduzem o custo da inovação, tratado este por fluxo, pois o benefício é gozado a posteriori do gasto, quando da apuração do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e de seu pagamento.

Contudo, apesar da lei ser muito abrangente, tem sido criticada por não abarcar as pequenas e médias empresas. Contudo trata-se de uma crítica injustificada. Para tais empresas, optantes por outros sistemas que não o de lucro real, os instrumentos devem ser outros que não os de incentivo fiscal sobre o IRPJ, uma vez que pequenas e médias empresas, e principalmente empresas de base tecnológica, precisam de instrumentos que reduzam o risco da inovação *a priori* em relação aos dispêndios. A redução de riscos se dá por instrumentos, antecipados no tempo, tais como investimentos não reembolsáveis, subsídio de juros, programas de subvenção econômica a empresas e de compras tecnológicas, programas de incubação, entre outros (SALERNO E DAHER, 2006).

Como visto anteriormente, no intuito de cumprir seu papel de regulamentação dos artigos 218 e 219 da Constituição Federal, a Lei de inovação trouxe diversos instrumentos jurídicos de apoio à inovação tecnológica tanto no ambiente público quanto no setor empresarial privado, tais como a celebração de convênios para compartilhamento de infraestrutura.

Em paralelo, a Lei do Bem realiza sua função de incentivo de outra maneira, através de mecanismos convencionais, promovendo e estimulando empresas que investem em inovação tecnológica por meio de concessões de incentivos fiscais.

Por sua vez, a Lei n.º 12.349/10 traz algumas novidades à Lei de Inovação. Ela não só incrementa os meios de estímulos à pesquisa tecnológica e desenvolvimento científico,

previstos na Lei n.º 10.973/04 como prevê tratamento diferenciado as empresa que invistam em pesquisa e desenvolvimento (P&D) de novos produtos e processos inovadores.

Tal previsão se encontra no § 7º, do art. 3º da Lei de Inovação. Mais precisamente “Para os produtos manufaturados e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País, poderá ser estabelecido margem de preferência adicional”

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 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.

§ 7º Para os produtos manufaturados e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País, poderá ser estabelecido margem de preferência adicional àquela prevista no § 5º.

Então nos processo de licitação é possível que se estabeleça a margem de preferência do § 5º para “produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras” e a margem de preferencia do § 7º se tais produtos e serviços são “resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País”.

Desse modo, nota-se que as modificações introduzidas pela Lei n.º 12.349/10 à Lei de Inovação estabelecem novas formas de relacionamento entre os entes estatais e a iniciativa privada.

Conforme explicam De Regina, Serafim e Gavião, (2013), o legislador percebeu que sendo o desenvolvimento científico e a pesquisa tecnológica etapas antecedentes à criação de produtos e processos inovadores, seria impossível estimular seu desenvolvimento a partir das formas tradicionais de relacionamento público e privado. É necessário, portanto, conferir mais flexibilidades as relações jurídicas desse segmento para se obter o resultado desejado.

Dessa maneira, os entes estatais que anteriormente eram limitados pelos mecanismos de incentivo tradicional (financiamento, subsidio ou renúncia fiscal) têm a sua disposição

novos e importantes instrumentos permitem uma aproximação mais adequada (DE REGINA, SERAFIM e GAVIÃO, 2013).

Outro esforço regulatório é a Lei complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006<sup>19</sup>, conhecida como Lei geral de Micro e Pequenas Empresas, que regulamenta a atividade do Microempreendedor Individual.

Atualmente, as cerca de 9 milhões de microempresas e empresas de pequeno porte existentes no país, respondem por 27% do PIB nacional (BRASILECONOMICO, 2014) e são as grandes empregadoras do país, responsáveis por cerca de 52% dos empregos formais (SEBRAE, 2014) e 85% dos novos empregos gerados (VALORECONOMICO, 2013).

Em 2013, as aquisições da Administração Pública Federal (APF) ficaram em torno de R\$ 68,4 bilhões. Desse total, a participação das MPE nas compras públicas girou em torno de R\$ 20,5 bilhões, o que corresponde a 30% de todas as aquisições de bens e serviços do Governo Federal (PORTAL, 2014).

A análise das novas condições para licitações e contratações públicas, viabilizadas principalmente pelo advento da Lei n.º 12.349/2010 e pela Lei Complementar n.º 123/2006, permite observar um movimento no sentido de compatibilizar nestes atos administrativos novos objetivos de políticas públicas. Se outrora a condição de vantagem das propostas era analisada, na grande maioria das licitações, apenas sob a ótica da economicidade, passa agora a administração a admitir que a proposta mais vantajosa possa ensejar o desembolso de valores superiores sob determinadas condições consideradas necessárias para a promoção do desenvolvimento nacional sustentado (SQUEFF, 2014).

Com a mudança de paradigma trazida pela Lei n.º 12.349/2010, a diretriz de Desenvolvimento Sustentável tem como umas de suas frentes o desenvolvimento regional e o estímulo às pequenas empresas.

No intuito de promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, assim como, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, a lei determina a obrigatoriedade de tratamento diferenciado e

---

<sup>19</sup> Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis n.ºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei n.º 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar n.º 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis n.ºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999.

simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte participarem de processos licitatórios.

Para assegurar tal tratamento diferenciado e favorecido, a administração pública tem à mão uma série de dispositivos, tais como: i) realização de licitações exclusivas para micro empresas e empresas de pequeno porte, cujo valor seja até o valor de R\$ 80.000,00; ii) exigir dos licitantes a subcontratação de micro e pequena empresa, objetivando uma integração de fornecedores; iii) estabelecimento de cota de até 25% para a contratação de MPE, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza indivisível; iv) Empate ficto – estabelecer em caso de empate, a possibilidade de negociação e a preferência para contratação de MPE (possibilidade de apresentar a última proposta, garantindo a vitória); e v) Regularização tardia – postergar a exigência de comprovação da regularidade fiscal até o ato de contratação, visando maior prazo para sanar restrições burocráticas.

A lei concede também tratamento fiscal diferenciado, possibilitando a aplicação do Simples Nacional, reduzindo alíquotas e simplificando a apuração e pagamento de impostos devidos.

No que se refere ao estímulo a inovação propriamente dito, a lei determina no *caput* do art. 65 da LC n.º 123/2006 a incumbência de União, Estados, Municípios e das respectivas agências de fomento, instituições científicas e tecnológicas, núcleos de inovação tecnológica e instituições de apoio manter programas específicos para as micro e pequenas empresas, assim como, a exigência legal constada no § 2º<sup>20</sup>, para que essas pessoas jurídicas apliquem, no mínimo, 20% (vinte por cento) dos recursos federais, estaduais e municipais em pesquisa, desenvolvimento e capacitação tecnológica em programas voltados para os pequenos negócios.

Não esquecendo que, como visto anteriormente, a Lei de Inovação permite que as ICT possam firmar acordos, permitindo o acesso a laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações existentes com microempresas e empresas de pequeno porte

---

<sup>20</sup> Art. 65. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as respectivas agências de fomento, as ICT, os núcleos de inovação tecnológica e as instituições de apoio manterão programas específicos para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive quando estas revestirem a forma de incubadoras, observando-se o seguinte: [...] §2º As pessoas jurídicas referidas no *caput* deste artigo terão por meta a aplicação de, no mínimo, 20% (vinte por cento) dos recursos destinados à inovação para o desenvolvimento de tal atividade nas microempresas ou nas empresas de pequeno porte.

em atividades voltadas à inovação tecnológica, com o objetivo de favorecer as atividades de incubação.

Importante mencionar ainda, a alteração recente promovida na LC n.º 123/2006, pela LC n.º 147, de 07 de agosto de 2014. Essa alteração visava reforçar ainda mais o tratamento diferenciado conferido às microempresas e empresas de pequeno porte pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Além das alterações promovidas diretamente na Lei n.º 123/2006, a LC n.º 147/2014 alterou outros diplomas normativos, dentre os quais o Código Civil – Lei 10.406/2002, a Lei dos Juizados Especiais Cíveis – Lei 9.099/95 e também a Lei n.º 8.666/93.

No que se refere às alterações à n.º LC 123/2001, destaca-se, inicialmente, a alteração ao art. 43, § 1º, *in verbis*:

Art. 43. As microempresas e empresas de pequeno porte, por ocasião da participação em certames licitatórios, deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal, mesmo que esta apresente alguma restrição.

§ 1º Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal, será assegurado o prazo de 5 (cinco) dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado o vencedor do certame, prorrogável por igual período, a critério da administração pública, para a regularização da documentação, pagamento ou parcelamento do débito e emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa.

O dispositivo trata da possibilidade de microempresas e empresas de pequeno porte que apresentem alguma pendência quanto à regularidade fiscal em certames licitatórios terem garantido prazo para regularização da pendência caso seja declarado o vencedor. O prazo, que antes da alteração da lei era de dois dias úteis, passou a ser de cinco dias úteis, prorrogável por igual período, a critério da administração pública, de acordo com a nova redação do referido §1º.

A Lei complementar n.º 147/2014 acrescentou, também, algumas modificações ao texto da Lei n.º 8.666/93. A primeira foi o art. 5º-A que versa a respeito do tratamento diferenciado e favorecido que as normas de licitação devem oferecer às favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte na forma da lei.

Art. 5º-A. As normas de licitações e contratos devem privilegiar o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte na forma da lei.

No que se refere a modificações ao texto da Lei nº 8.666/93, tem-se ainda o acréscimo dos §§ 14 e 15 do art. 3º

§ 14. As preferências definidas neste artigo e nas demais normas de licitação e contratos devem privilegiar o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte na forma da lei.

§ 15. As preferências dispostas neste artigo prevalecem sobre as demais preferências previstas na legislação quando estas forem aplicadas sobre produtos ou serviços estrangeiros.

Com o incremento dos §§ 14 e 15, o regime de preferência instituído no artigo 3º da Lei de Licitações deverá ser compatibilizado com o tratamento privilegiado conferido às microempresas e empresas de pequeno porte.

A Lei n.º 8.958, de 20 de dezembro de 1994<sup>21</sup> versa sobre o relacionamento entre agências de fomento e fundações de apoio à pesquisa, ensino e extensão das instituições científico-tecnológicas (ICTs).

A legislação prescreve que as instituições federais de ensino superior (Ifes) e as demais ICTs poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei n.º 8.666/1993.

Art. 1º As Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, de que trata a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos.

Essa lei também sofreu alterações pela Lei n.º 12.349/2010. O objetivo dessa mudança é melhorar o entendimento acerca das interações entre as Instituições Científico-Tecnológicas (ICTs) e suas fundações de apoio à pesquisa, ensino e extensão. Desse modo, as fundações passaram a receber diretamente os recursos das agências oficiais de fomento, reduzindo a burocracia.

---

<sup>21</sup> Lei n.º 8.958, de 20 de dezembro de 1994 - Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências.



O recém-incluído § 1º, do art. 1º traz a definição legal do que se entende como Desenvolvimento Institucional. *In verbis*:

Art. 1º Para os fins do que dispõe esta Lei, entendem-se por desenvolvimento institucional os programas, projetos, atividades e operações especiais, inclusive de natureza infraestrutural, material e laboratorial, que levem à melhoria mensurável das condições das IFES e demais ICTs, para cumprimento eficiente e eficaz de sua missão, conforme descrita no plano de desenvolvimento institucional, vedada, em qualquer caso, a contratação de objetos genéricos, desvinculados de projetos específicos.

Dessa forma, as ICT poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93<sup>22</sup>, mas tal contratação será vinculada a projetos e atividades que tragam melhoria mensurável das condições de funcionamento das ICT. Poderão ser de infraestrutura, de material e para laboratórios, como compra de equipamentos e insumos.

O dispositivo pelo qual será regulada a dispensa de licitação será o art. 24, XIII da Lei 8.666/93, que assim dispõe

Art. 24. É dispensável a licitação:

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Os acordos poderão ser feitos por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade de dar apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, inclusive na gestão administrativa e financeira estritamente necessária à execução desses projetos.

Após essa breve explanação acerca da importância do tema Inovação e a contextualização do atual estágio do Sistema de Inovação do Brasil e seu marco regulatório, apresenta-se a análise, de uma maneira mais pormenorizada de alguns mecanismos do Direito Administrativo.

---

<sup>22</sup> Art. 24, XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;

### 3. LICITAÇÃO E O USO DO PODER DE COMPRA DO ESTADO

Na realidade brasileira, os governos são os maiores compradores do país e se forem considerados os poderes de compra da União, estados, municípios e Distrito Federal, pode-se considerar as compras governamentais como instrumentos de política pública para o desenvolvimento inclusivo, com impacto direto econômico, social e ambiental.

Quando o Estado realiza a aquisição de empresas nacionais, estas aumentam suas receitas, contratam mais funcionários, e ocorre geração de emprego e renda. Por fim, o Estado também se beneficia desse processo com a arrecadação de impostos.

Dessa forma, é criado um ciclo virtuoso da que envolve compras governamentais, onde o poder de compra do Estado é utilizado como instrumento de desenvolvimento econômico e social, como a geração e fixação de renda e de ativação e fortalecimento de empreendimentos, criando e mantendo postos de trabalho.

Gadelha (2006) define o “círculo virtuoso” como o sistema retroalimentado onde a redução das desigualdades com garantias dos direitos e inclusão social originaram um mercado interno de massas expandido e consolidado, e o novo padrão de cidadania e bem estar, alimentado por investimentos produtivos e inovações. Tal sistema promove a geração de novos empregos e melhor distribuição de renda, redução da exclusão social e da pobreza, aliado à crescente competitividade econômica e riquezas nacionais acumuladas – também finalidades da Constituição Federal.

Ressalta-se que tais fatores do “círculo virtuoso” são interdependentes e auxiliam para a diminuição da vulnerabilidade do país frente ao mercado externo. Uma economia retroalimentada adquire autonomia de importações e menor vulnerabilidade em oscilações de ofertas de produtos e serviços de países exportadores, uma vez que há indução da produção interna de produtos e serviços necessários a população. (GADELHA e COSTA, 2012).

Por isso, pode-se afirmar que hodiernamente, as compras públicas têm participação importante na indução do processo de desenvolvimento econômico. Deve-se ressaltar que, para tanto, no que se refere a compras públicas (e por consequência, no que se refere as licitações), deve-se buscar não mais apenas o menor preço, mas necessita-se aplicar esforços para que seja adotada a lógica do melhor preço.

O Estado atua na regulação das relações entre os atores do mercado, indica órgãos fiscalizadores e reguladores, atua como mediador entre geradores de recursos e provedores de serviços/população para o provimento de insumos estratégicos, incorporando relações de poder, estrutura decisória, de formulação e implementação de políticas implícita e explicitamente (GADELHA, 2002).

Historicamente, o Estado sempre teve um papel essencial no processo de desenvolvimento econômico das nações, especialmente no caso brasileiro. Esse desenvolvimento econômico é um processo caracterizado por constantes transformações e um de seus elementos centrais são as mudanças e inovações tecnológicas associadas. A indústria, por sua vez, é o contexto onde essas inovações e mudanças se manifestam e, por essa razão, que o Estado tem desempenhado diversas políticas públicas com foco em ações de desenvolvimento tecnológico industrial.

Entre essas políticas públicas promotoras do desenvolvimento, pode-se ressaltar o incentivo à educação e qualificação do trabalho; fortalecimento da infraestrutura de ciência e tecnologia; a promoção de incentivos fiscais para expansão e modernização da capacidade produtiva das empresas e para capacitação tecnológica; a promoção da competitividade das empresas locais e o incentivo ao comércio, apoio à políticas de exportação e à promoção da competitividade de empresas.

A segunda metade do século XX foi um período de profundas transformações políticas, econômicas e sociais. Uma das transformações foi a mudança do papel do Estado, que abandonou o antigo papel de prestador do progresso social e econômico e executor direto de serviços para assumir uma nova responsabilidade: como agente facilitador, salvaguardando um ambiente propício onde o Estado divide com a sociedade civil e o setor privado a tarefa de propulsionar o desenvolvimento nacional. No Brasil, essa mudança de paradigma iniciou-se no contexto da Reforma do Estado Brasileiro iniciado na década de 1990 (DROPA, 2003).

Nesse contexto, a era de parcerias iniciadas pelo Estado Brasileiro, tanto com organizações privadas sem fins lucrativos quanto com empresas privadas, na virada do século XXI, continuam a se aprofundar. O Estado vem retomando, mais a sério, o exercício da função pública de fomento (SUNDFELD e SOUZA, 2013). Segundo Souza (2009), o fomento estatal pode ser compreendido como “o conjunto de medidas de promoção ou

proteção adotadas pelo Estado, sem o emprego imediato da coação, com vistas ao desenvolvimento de determinada atividade de interesse público por particulares”.

A participação do Estado, sob essas circunstâncias, se dá através de atividades de indução, regulação e financiamento de atividades específicas almejando prover um impulso produtivo estratégico e com foco em resultados determinados, mobilizando diversos outros atores sociais (empresas, organizações da sociedade civil, agências de fomento, instituições de pesquisa) para que auxiliem e participem desse impulso desenvolvimentista (GADELHA e ROMERO, 2007, apud BARBOSA, 2009).

Segundo Picinin (2012), uma das modalidades de fomento que o Estado pode realizar é funcionar como indutor e orientador de mercado e de boas práticas. Tal função tem guarida no art. 174 da Constituição Federal<sup>23</sup> e não se deve perder de vista que o Governo é o maior comprador do País, sendo responsável por 10% do Produto Interno Bruto (PIB) em razão das compras que realiza.

Dessa maneira, a Administração Pública cumpre seu papel de preparar o território nacional para as gerações futuras ao preservar os recursos disponíveis, garantindo que se tenha sustentabilidade, bem como induzindo o mercado a fazer o mesmo, uma vez que é um importante influenciador, ditando regras a serem cumpridas pelos fabricantes, fornecedores e utentes, beneficiando os cidadãos como um todo (PICININ, 2012).

Squeff (2014) conceitua compras públicas como o processo por meio do qual o Estado busca a obtenção de materiais, equipamentos e serviços necessários ao seu funcionamento em obediência as leis e normas em vigor. E entende que, embora as aquisições e contratações do setor público a tenham como prioridade o cumprimento de inúmeras missões governamentais, uma utilização mais articulada e racional desse potencial econômico pode viabilizar outros objetivos associados ao processo de desenvolvimento.

Uso das Compras Governamentais é um importante mecanismo para alavancar setores fornecedores de atividades de Estado como Saúde e Defesa e tem sido amplamente utilizado em todo o mundo com bons resultados nas últimas décadas, mas salvo casos isolados, só

---

<sup>23</sup> Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

recentemente o seu potencial começou a ser aproveitado pelo Estado brasileiro. Este instrumento pode também ser utilizado para compras efetuadas por empresas estatais, como é o caso da Eletrobrás, Embrapa e Farmanguinhos, Petrobrás entre outras.

Segundo Silva (2005), quando o Estado utiliza seu poder de compra com o objetivo de fomentar a indústria local, está desempenhando uma política de compras públicas como um instrumento de política industrial e tecnológica. Visto que, através das compras, as empresas são induzidas a adquirir e acumular novos conhecimentos e qualificações.

Política industrial é um conjunto coordenado de ações, envolvendo tanto o setor público quanto o setor privado, objetivando ampliar a competitividade da indústria, impulsionando assim, o crescimento econômico e o emprego do setor industrial. Pode-se afirmar que política industrial é um componente de uma estratégia de fortalecimento da indústria local e parte indispensável de uma política de desenvolvimento.

Conforme os ensinamentos de Lemos et al. (2006), a partir do século XX, tornou-se mais evidente a formulação de políticas com tratamento coletivo de empresas para a promoção do desenvolvimento de regiões e países. A perspectiva territorial passou a integrar diversas políticas públicas, em diferentes áreas, com o objetivo final de redução das desigualdades macrorregional, sub-regional e local, além da nacional.

O Plano Brasil Maior, política pública voltada para o desenvolvimento industrial, inovação e o comércio exterior, tem como instrumento de ação o uso do poder de compra do setor público com o objetivo de criar negócios intensivos em conhecimento de escala (ABDI, 2015), assim, como seu antecessor, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) também explicitava (SQUEFF, 2014).

As compras públicas, além de estimular a inovação tecnológica, também podem ser utilizadas, por meio de sua elevada demanda, no estímulo à atividade econômica e emprego, proteger as firmas domésticas da competição externa, aumentar a competitividade entre as firmas, minimizar disparidades regionais e criar empregos para setores marginais da força de trabalho (SCHMIDT E ASSIS, 2011).

As compras governamentais podem corresponder a importantes instrumentos de política tecnológica de um país, funcionando como um insumo externo ao sistema produtivo, auxiliando para adensar a cadeia produtiva local. As contribuições das compras públicas

atuam de diversas maneiras, podendo ir desde o incentivo ao financiamento de projetos de desenvolvimento e produção, até a criação de barreiras técnicas para o setor, através da especificação acerca das características e do padrão de qualidade dos bens produzidos e comercializados no país. Estas ações são capazes de induzir melhorias de processos e produtos, resultando no desenvolvimento de inovações e, em última instância, no desenvolvimento industrial e tecnológico local (SILVA, 2006).

Um ótimo exemplo são as encomendas militares. As encomendas militares têm sido um instrumento amplamente utilizado nos países desenvolvidos para apoiar o desenvolvimento industrial e tecnológico de setores de alta tecnologia, especialmente os setores aeroespacial, o de telecomunicações, o de eletrônica e o de energia nuclear. Propiciando uma transferência dessas tecnologias de sua aplicação militar para a aplicação civil, e que por sua vez, provocam um cenário de encadeamento tecnológico.

Segundo Silva (2006), o poder de compra militar tem sido utilizado nos Estados Unidos à partir do período pós 2ª Guerra na indústria de alta tecnologia. A política norte-americana de defesa tem um papel central para o setor aeronáutico daquele país, e representa uma parcela substancial da sua base industrial, contribuindo para a transferência de tecnologias desenvolvidas por essa indústria para outros setores, criação de postos de trabalho qualificados, fomento à atividade de pesquisa e geração de receita com exportações.

No Brasil, o uso de políticas de fomento industrial consolidaram a constituição de uma indústria aeronáutica nacional, tendo como núcleo a Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), quarta maior empresa fabricante de aeronaves do mundo. Um setor que requer elevado esforço de pesquisa e inovação. Como instrumentos de política foram utilizados incentivos específicos à formação de qualificação de pessoal e a pesquisa e desenvolvimento de tecnologias, assim como, encomendas para fabricação de aeronaves militares.

Pode-se dizer que com o *case* Embraer, o Brasil realizou o mais bem-sucedido processo de *catch up* aeronáutico dos últimos 50 anos. O país foi capaz de dominar a tecnologia, aplica-la à produção em série de produto aeronáutico e comercializá-los com sucesso em mercados competitivos dominado por empresas oriundas de países com alto grau de desenvolvimento tecnológico e industrial (TOLEDO, 2013).

O potencial das compras públicas para o incentivo à capacitação tecnológica de empresas e ao desenvolvimento econômico de cadeias produtivas nacionais é enorme. Compras públicas podem ser um efetivo instrumento de fomento do Estado. As compras públicas, como instrumento de fomento, dependem em grande parte do poder de compra do Estado. Isso ocorre, porque quanto maior o poder de compra, maior o mercado cativo potencial para as empresas locais e mais efetiva será sua contribuição.

A legislação brasileira que versa sobre as compras governamentais está consolidada na Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 e suas alterações. Ressalta-se que a seleção da proposta economicamente mais vantajosa era o principal objetivo norteador da norma, pelo menos até o advento da Lei nº 12.349, de 21 de junho de 2010.

Tal lei trouxe profundas alterações dando uma nova cara ao sistema de compras públicas e novas possibilidades e limitações para o uso estratégico do poder de compras do Estado.

Até o advento da Constituição Federal de 1988, não havia na legislação federal qualquer previsão de utilização do poder de compra do Estado com finalidade de favorecer a política industrial nacional.

No entanto, havia uma cláusula genérica que constava no decreto lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, regulamento que versava sobre licitações e contratos da Administração Federal e dava outras providências, e que foi revogado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

O § 1º do art. 86 do supramencionado decreto permitia ao poder público fazer uso de modalidades especiais de contratação (“modalidades adequadas”), com o intuito de adquirir equipamentos e materiais, assim como, a realização de obras e serviços, com fundamento em política industrial e de desenvolvimento tecnológico ou setorial do Governo Federal, desde que sejam observadas as diretrizes da referida política industrial e os respectivos regulamentos. *In verbis*:

Art. 86. As sociedades de economia mista, empresas e fundações públicas, e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, e pelas entidades referidas no artigo anterior, até que editem regulamentos próprios, devidamente publicados, com procedimentos seletivos simplificados e observância dos princípios básicos da licitação, inclusive as vedações

contidas no parágrafo único do artigo 85, ficarão sujeitas às disposições deste decreto-lei.

§ 1º Os órgãos públicos e as sociedades ou entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo Poder Público, para as aquisições de equipamentos e materiais e realização de obras e serviços, com base em política industrial e de desenvolvimento tecnológico ou setorial do Governo Federal, poderão adotar modalidades apropriadas, observados, exclusivamente, as diretrizes da referida política e os respectivos regulamentos.

No entanto, com a superveniência da Carta Magna de 1988, o dispositivo não tinha mais aplicabilidade, e não havia qualquer cláusula genérica que permitia a adoção de esquemas especiais de contratação com base em política industrial e de desenvolvimento tecnológico.

Concernente ao tema de compras públicas, o texto constitucional determina em seu art. 37, os princípios que a Administração pública direta e indireta deve obedecer, em todos os poderes e esferas federativas e, também, a respeito de vários outros temas<sup>24</sup> pertinentes a administração pública e organização do Estado. Entre eles se destaca o inciso XXI, que versa sobre o modo como as obras, serviços, compras e alienações serão contratados.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Determina o artigo que ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação, evidenciando a opção do constituinte originário de ter a licitação pública como procedimento padrão para a contratação de bens e serviços. Trata-se de um instituto jurídico de perfil constitucional.

---

<sup>24</sup> Investidura em cargo, emprego e função; concurso público; função de confiança e cargo em comissão; direito de greve e de associação sindical; reserva de vagas a portador de necessidades especiais; contratação temporária; paridade; teto constitucional; acumulação de cargos públicos; criação de entidades da Administração Indireta; contrato de gestão; participação do usuário de serviço público, noção de responsabilidade civil do Estado; noção de improbidade administrativa; dentre outros temas.



Segundo o entendimento do TCU (2010), pode-se afirmar que

A licitação é o procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços

A licitação, portanto, visa selecionar a alternativa mais vantajosa para a Administração Pública, contratando aqueles que reúnam as condições necessárias para a satisfação do interesse público, respeitando aspectos relacionados à qualificação técnica e capacidade econômico-financeira do licitante, assim como à qualidade do produto e valor do objeto. Ao mesmo tempo que possibilita transparência e oportunidades iguais aos interessados em contratar com o poder público.

Em virtude da importância da matéria, o artigo 37, inciso XXI, foi regulamentado pela Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, com o intuito de estabelecer normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Contudo, a lei 8.666/93 também não possuía nenhuma hipótese que contemplasse a utilização do poder de compra estatal com finalidade de favorecer a política industrial e de desenvolvimento tecnológico nacional.

Ao contrário, reforçou no caput do art. 3º a exigência da observância do princípio constitucional da isonomia em conformidade com outros princípios básicos, dentre eles o princípio da igualdade. Dentro do contexto da Lei de Licitações, “isonomia” e “igualdade” podem ser entendidos como sinônimos e essa repetição intencional reforça a vedação de tratamento discriminatório injustificado. *In verbis*:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação original).

No que concerne a licitações públicas, pode-se afirmar que o legislador original erigiu o princípio da isonomia ao mais elevado grau de importância, tal asserto é corroborado

amplamente por inúmeros postulados apontados pela doutrina, jurisprudência e textos legais que orientam os processos licitatórios.

Até então, as finalidades tradicionais da licitação eram duas: garantir a isonomia entre os possíveis interessados no contrato, quanto o princípio legal da garantia de melhores condições para a Administração. Por sua vez, o conceito de “proposta mais vantajosa para a Administração” era entendido sob a ótica da economicidade, numa relação de custo-benefício meramente econômico-financeira para a Administração Pública.

#### Segundo Justen Filho (1998)

Como regra, a vantagem se relaciona com a questão econômica. A Administração Pública dispõe de recursos escassos para custeio de suas atividades e realização de investimento. Portanto e, sem qualquer exceção, a gestão de seus recursos econômicos-financeiros. O Estado tem o dever se realizar a melhor contratação sobre o ponto de vista da economicidade.

O economicidade exige que a Administração desembolse o mínimo e busque obter o maior ganho possível. Tal entendimento é mais adequado no contexto de contratos administrativos tradicionais como “as obras, serviços, compras e alienações” descritos no art.37, XXI.

Ensina (BARBOSA, 2013) que o método geralmente utilizado pelo Estado nas suas aquisições é a licitação pública, tal instituto jurídico tem como fundamento duas suposições: i) todos devem ter acesso igual às oportunidades oferecidas pelo Estado através da publicidade e igualdade de acesso à compra (e venda) de bens e serviços de entidades públicas; e ii) a abertura das ofertas e demandas governamentais a todos os interessados proporcionará as condições mais econômicas e eficientes para o serviço público.

A licitação pode se mostrar inadequada para a contratação de parcerias estratégicas entre os setores público e privado nacionais quando os objetos contratados se caracterizam por ser demasiadamente complexos, como são, por exemplo, a capacitação tecnológica de novos agentes econômicos e a quebra de oligopólios de longa data (SUNDFELD e SOUZA, 2013).

Em muitos países industrializados, a tarefa de usar as políticas de compras públicas para fomentar a capacitação tecnológica eventualmente colide com o sistema vigente de compras governamentais. Isso se dá porque, em virtude da complexidade do objeto licitado (capacitação tecnológica) há uma maior necessidade de flexibilidade de procedimentos, uma

relação contínua com os fornecedores, e uma relação de cooperação e não competição (BARBOSA, 2011).

Afirma Barbosa (2013) que diversos estudos empíricos ressaltam o potencial de estímulo que as atividades de utilização do poder de compra estatal têm, tanto para desenvolver um mercado, quanto para incentivar o potencial tecnológico das empresas e setores envolvidos. Assim, o Estado pode desempenhar uma função extra-aquisitiva, ou seja, de retroação sobre os agentes econômicos que lhe forneceram os bens e serviços e, através destes, sobre a economia nacional. Inevitavelmente, o estímulo, em um mundo de recursos finitos, corresponde a uma seleção de pessoas (por exemplo, empresa nacional) ou objetivos (por exemplo, desenvolvimento de um setor específico).

Importante enfatizar que o processo de licitação é apenas uma ferramenta administrativa que expressa essencialmente numa lógica contábil de suprimento. A licitação é apenas um meio para atingir um determinado fim, e não tem um fim em si mesmo (BARBOSA, 2013).

Corroborando tal entendimento, Moreira Neto e Garcia (2013) afirmam tratar-se a licitação de um meio e não um fim em si mesmo, e que seu objetivo é selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública oferecendo igualdade aqueles aptos a atender o objeto na forma requisitada do edital. Portanto, tem uma natureza instrumental. Entretanto, a definição de “proposta mais vantajosa” não mais se limita a aspectos econômicos, sendo utilizada como ferramenta legítima para implementar outros valores constitucionais. Trata-se de uma mudança de perspectiva. A licitação não mais seria usada apenas na aquisição de bens e serviços a um menor custo, mas seria utilizada como instrumento almejando atender outras finalidades públicas definidas no ordenamento jurídico-constitucional pátrio.

Contudo, como observado por Barbosa (2011), é necessário que se ressalte que a licitação é um instrumento que tem o propósito de conferir a melhor vantagem à Administração Pública no que se refere à otimização de gastos públicos diante da escolha da melhor proposta. Portanto, nessa linha de raciocínio, a licitação não seria suficientemente hábil para atingir propósitos outros, tais como a promoção da política governamental de apoio às empresas que investem em pesquisa e desenvolvimento (P&D) que devem ser considerados por medidas complementares que promovam o desenvolvimento nacional sustentável.

#### 4. DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL E O PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA

Por obra da lei nº 12.349/2010, foi adicionada às já tradicionais finalidades da licitação (isonomia e seleção da proposta mais vantajosa) uma terceira finalidade: a de promoção e desenvolvimento nacional sustentável. Essa alteração pode ser entendida como autorização normativa para realização de “licitações sustentáveis”, ou seja, licitações que levem em consideração os elementos pertinentes a critérios de “sustentabilidade” na definição do seu objeto. Esse novo conceito se encontra no art. 3º, caput, da Lei n.º 8.666/93

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Tal medida é necessária para dinamizar o mercado interno e proteger as indústrias nacionais da concorrência de produtos estrangeiros, garantindo assim empregos e renda aos brasileiros no contexto do círculo virtuoso da economia.

A importância da inserção do princípio do desenvolvimento sustentável no artigo 3º, caput, da Lei de Licitações decorre na utilização por parte da Administração Pública do uso de fomento, como forma de incentivar e consolidar um padrão sustentável de desenvolvimento a ser adotado por toda a sociedade.

A indução de mercado é fomento e tem previsão constitucional no art. 174

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

No caso das licitações, a observância da sustentabilidade é realizada através do potencial de compra do poder público (uso do poder de compra), pois como grande consumidora de bens e serviços, a Administração Pública pode fazer a diferença na contratação, licitando objeto em conformidade com a manutenção e preservação do ambiente.

Como já foi dito anteriormente, a licitação é o procedimento adotado pela Administração Pública com fins de selecionar, dentre várias, a melhor proposta, objetivando a futura celebração de contrato. E uma vez que a Administração Pública detém um grande poder de compra, pode e deve utilizá-lo com a finalidade de conscientizar a toda a sociedade sobre a responsabilidade social com o ambiente.

Apesar de sua inclusão no art. 3º da Lei de Licitações tenha se dado apenas com o advindo da Lei nº 12.349/2010, o conceito de desenvolvimento sustentável é um tema que já vem sendo muito debatido nas últimas décadas no contexto mundial.

Em 1987, a noção de desenvolvimento sustentável foi apresentada ao mundo no texto do Relatório Brundtland como “o desenvolvimento que satisfaz às necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”. Além disso, faz a importante constatação que os padrões de consumo e de produção de bens praticados no mundo moderno seriam incompatíveis, em função da enorme pressão e agressão que imporiam ao sistema ambiental, com a noção de desenvolvimento sustentável. Diante desse cenário, o Relatório Brundtland propõe um conjunto de medidas que visam uma utilização criteriosa do meio ambiente e aos recursos naturais de modo a garantir a sustentabilidade. (VALENTE, 2011)

O Relatório Brundtland foi um dos eventos internacionais mais importantes para a formação e consolidação dessa nova noção de desenvolvimento sustentável, e sua influência e repercussão lançou as bases para a realização da conferência Eco-92 ou Rio-92, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, onde surgiu o importante documento conhecido como Agenda 21.

Trata-se a Agenda 21 de um documento que reafirma e intensifica as recomendações do Relatório Brundtland e consolida um amplo e extenso programa de sustentabilidade ambiental, objetivando a promoção de um novo paradigma de desenvolvimento que leve em consideração, não só os indicadores de eficiência econômica, mas também a necessidade de preservação da sustentabilidade ambiental. Em seu texto, afirma a necessidade da utilização eficaz de instrumentos econômicos e de incentivos ao mercado de modo a ocorrer uma integração entre meio ambiente e desenvolvimento econômico e social. (VALENTE, 2011)

Como se pode verificar, a adoção do princípio do desenvolvimento sustentável protagonizado pelo poder público decorre de um processo internacional de valorização

desenvolvimento econômico em harmonia com o ambiente e essa mudança de paradigma acaba por refletir-se explicitamente nas compras públicas e na Lei de Licitações, ao se arrolar explicitamente o desenvolvimento nacional como mais um princípio a ser observado na Lei de Licitações.

Dessa maneira, em face dessa nova perspectiva de desenvolvimento sustentável, pode-se evidenciar que não há dilema entre meio ambiente e desenvolvimento, pois se deve ter em vista que o primeiro é fonte de recursos para o segundo e, portanto, devem se relacionar de maneira harmônica e complementar. Nesse sentido, deve ser afastada a concepção ultrapassada de que o desenvolvimento resulta, necessariamente, em degradação ambiental, uma vez que uma boa política de gestão ambiental possibilita o crescimento ecologicamente correto e sustentável (CAMPOS, 2011).

A previsão legal de desenvolvimento nacional sustentável não é um tema novo para a Administração Pública. A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981<sup>25</sup>, foi pioneira ao regulamentar o desenvolvimento sustentável nacional e estabelecer os conceitos de *Meio Ambiente* e *recursos ambientais* para os fins da Política Nacional do Meio Ambiente.

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora<sup>26</sup>.

Contudo, foi só a partir da Constituição Federal de 1988, que houve uma maior abrangência da concepção de desenvolvimento sustentável e sua passou a ocorrer uma incorporação sistemática como diretriz de diversas políticas públicas em diversos setores.

Assim determina o caput do art. 225 da Constituição Pátria

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade

---

<sup>25</sup> Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 - Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

<sup>26</sup> A expressão “a fauna e a flora” foi acrescentada pela Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989.

de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Portanto, o dispositivo que veio a ampliar o significado do desenvolvimento sustentável foi justamente o artigo 225 da Constituição Federal, no qual consta a previsão de que todos têm direito ao ambiente ecologicamente equilibrado. E, ao afirmar a responsabilidade do Poder Público por sua manutenção e preservação, o ordenamento faz com que a Administração Pública sempre que editar normas licitatórias leve em consideração o meio ambiente, assim como sempre que possível, priorize as compras e serviços que busquem um desenvolvimento sustentável.

Em consonância com o art. 225 da CR/88 e o conceito de harmonia entre o desenvolvimento econômico com o conceito de sustentabilidade, destacam-se outros importantes mandamentos constitucionais, o art. 3.º, caput e seu inciso II; e o art. 170, caput e seu inciso VI, *in verbis*:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

[...]

II - garantir o desenvolvimento nacional;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação<sup>27</sup>;

Além da preocupação expressa na norma constitucional acerca do tema, inclusive impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defender o meio ambiente e preservá-lo para as gerações presentes e futuras, o Brasil ainda é signatário de Convenções e Acordos Internacionais sobre o tema (PICININ, 2012).

Inclusive o Supremo Tribunal Federal já se manifestou acerca do tema

---

<sup>27</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003.

O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. (Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.540. Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 01/09/2005, p. 03/02/2006).

Desse modo é visível tanto na legislação, quanto na doutrina e na jurisprudência, que cada vez mais, a preocupação com as duas situações – desenvolvimento nacional e desenvolvimento sustentável – e as suas conexões vêm ganhando força e permeando os textos legislativos e, devem guiar a atuação da Administração Pública.

Um importante exemplo a ser considerado é o uso do poder de compra pelo Estado buscando aliar o incentivo ao desenvolvimento inovativo e tecnológico, fazendo uso do processo de transferências de tecnologias. Trata-se de parceria para o desenvolvimento produtivo (PDP) no Complexo Industrial da Saúde.

Afirma a Constituição da República de 1988:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

A promoção da saúde é um fator relevante para elevar a qualidade de vida de indivíduos e populações e ensina Baptista et al, (2009) que a Constituição Federal de 1988 promoveu a reafirmação do Estado democrático de Direito e definiu uma ampla política de proteção social reconhecendo a saúde como direito social de cidadania. Trata-se de parte integrante de ações dos poderes públicos e da sociedade, com o objetivo de assegurar uma ordem de bem-estar e justiça social em um novo contexto democrático e desenvolvimentista.

A Lei Orgânica da Saúde, Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, seguindo os preceitos do SUS, é elemento chave dentro desse novo contexto de Estado de Bem Estar Social, dado pela CF 88. Conforme descrito Gadelha e Costa (2011), a idéia central de universalidade, integralidade e equidade passaram a nortear as ações relacionadas à conformação do sistema de saúde, tendo como diretrizes a descentralização.



No campo político há uma nova compreensão da saúde como área estratégica para o desenvolvimento nacional, uma vez que a proteção desse direito em consonância com o Direito ao desenvolvimento implica um correlato dever de agir do Estado, por meio da implementação de políticas públicas nesse setor, tal como o complexo industrial de saúde. Tal dever está relacionado com a necessidade do Estado reduzir a dependência tecnológica do país no setor de fármacos (REZENDE, 2013).

A balança comercial, no que se refere à indústria brasileira de saúde, encontra-se extremamente fragilizada e altamente dependente do mercado internacional. Daí decorre uma posição preocupante de vulnerabilidade externa que atinge a produção de medicamentos para o atendimento da população brasileira, inviabilizando constantemente, as prestações constitucionais no campo da saúde pública.

As fragilidades relacionadas ao acesso a medicamentos, e no campo da inovação tecnológica brasileira (dependência tecnológica), constituem um cenário de “vulnerabilidade do sistema de saúde” que consiste no risco que a sociedade brasileira corre por não ter condições suficientes de produzir medicamentos e garantir acesso suficiente às demandas totais, pública e privada, assim como depender excessivamente de fatores e agentes internacionais (BUSS, TEMPORÃO, CARALHEIRO, 2005).

Tal vulnerabilidade encontra-se expressamente reconhecida nos “Considerandos” da Portaria do Ministério da Saúde Portaria nº 364/08, instituidora do Complexo Industrial de Saúde.

Considerando que a defasagem tecnológica verificada no país e, conseqüentemente, a enorme dependência de importações, configuram uma situação de vulnerabilidade do SUS, que pode ser extremamente danosa para o bem estar da população.

Daí a necessidade da implementação de uma política pública que fomente a auto sustentabilidade brasileira no setor de fármacos, propiciando o desenvolvimento tecnológico e científico endógeno, objetivando trazer benefícios à população.

Segundo Barbosa (2013), o dever do Estado de assegurar o direito à saúde se sujeita à necessidade de intervenção e ocorre quando fica evidenciado a inexistência ou insatisfatoriedade da atuação privada. Desse modo, o uso do poder de compra do Estado brasileiro, por meio da indução de políticas específicas, tem sido uma importante iniciativa

para a indução do fornecimento de insumos desenvolvidos e produzidos pelo próprio País, por empresas de capital nacional ou estrangeiro e por incentivos a projetos de nacionalização de etapas produtivas que atualmente são realizadas no exterior, e obtidas por importação.

Foi neste contexto que o Complexo Industrial de Saúde veio a ser instituído. Qualificado como uma política pública que intenta levar o país a dominar o conhecimento tecnológico na produção de fármacos.

Entende-se como política industrial o conjunto de comportamentos e estratégias pelos quais um ente estatal atua no mercado, fixando-se como ator no mercado, agente e paciente do espaço concorrencial. (BARBOSA, 2013).

A Política para o Desenvolvimento Produtivo do Governo Federal estabelecida em 2008 já explicitava o poder de compra governamental para as compras da administração direta e de empresas estatais. Além disso, a Medida Provisória nº 495, de 19 de julho de 2010, posteriormente convertida na Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010 alterou a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 concedeu margens de preferência de até 25% aos produtos brasileiros nas licitações públicas (Decreto nº 7.713, de 03 de abril de 2012).

O complexo da Saúde, no contexto do Plano Brasil Maior, é um dos setores considerados prioritários e sinaliza o uso do poder de compras público como forma estrategicamente ampla de desenvolvimento produtivo e tecnológico que no Brasil ainda é incipiente. Com esse intuito, o governo federal procedimentou esta política pública de autossustentabilidade no setor de fármacos, procedimento que se inicia com o “fortalecimento dos laboratórios públicos nacionais”, passando pela celebração de parcerias com a iniciativa privada, e terminando com uso do poder de compra estatal no fortalecimento da indústria nacional (REZENDE, 2013).

Assim, torna-se particularmente importante o provimento efetivo de recursos públicos e privados, institucionais e comunitários, no processo de articulação de conhecimentos determinantes para o enfrentamento dos grandes e diversos problemas de saúde das populações humanas. Por isso, a proposição de políticas efetivas de articulação intersetorial do poder público e a mobilização da população de países com alta desigualdade sócio-sanitária como o Brasil são importantes, conforme observado por Buss, 2000.

Desse modo, a exemplo de outros países com sistemas nacionais de inovação “maduros” pode-se utilizar o poder de compra estatal. Explica Barbosa (2013), como o Estado pode fazer uso de seu poder de compra para gerar tecnologias ou fontes alternativas e contribuir com o desenvolvimento de novas fontes alternativas de tecnologias: “(a) o Estado pode comprar bens em que estejam incorporadas tais tecnologias, o que torna a compra, do ponto de vista do direito dos contratos públicos, um instrumento neutro e; (b) quando o propósito do Estado é induzir o desenvolvimento de tecnologias que ainda não existem, portanto não incorporados em produtos”.

Outra importante alteração da Lei de Licitações é a inclusão entre o rol de licitações dispensáveis do seu art. 24, de redação que abarca as contratações que envolvem transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o SUS, no âmbito da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, conforme elencados em ato da direção nacional do SUS, inclusive por ocasião da aquisição destes produtos durante as etapas de absorção tecnológica, sendo essas características importantes e que permitem incluir as PDP no rol de contratações por licitações dispensáveis (REZENDE, 2013).

O grande desafio para as empresas é buscar melhores formas de gerenciar estes processos a depender da natureza de seus negócios. Grandes empresas, como as do setor farmacêutico, e que possuem uma forte dependência de P&D, tendem a criar soluções que envolvam atividades centradas no conhecimento tecno-científico e a busca por novas patentes. Em contrapartida, empresas de menores portes utilizarão seus esforços nos processos de incorporação de inovações e otimização de processos, uma vez que tendem a ser mais ágeis na tomada de decisões, contudo enfrentam fatores limitantes como a escassez de recursos. Por sua vez, o desafio das organizações estatais é a sua configuração e adequação às fortes influências políticas e reguladoras externas.

No que se refere ao processo de transferência de tecnologia, em 12 de novembro de 2014, foi publicada a Portaria GM/MS nº 2.531, que redefine as diretrizes e os critérios para a definição da lista de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS) e o estabelecimento das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) e disciplina os respectivos processos de submissão, instrução, decisão, transferência e absorção de tecnologia, aquisição de produtos estratégicos para o SUS no âmbito das PDP e o respectivo monitoramento e avaliação.

A orientação do Complexo Econômico Industrial da Saúde para o desenvolvimento econômico, sanitário e científico-tecnológico está alinhada com o estabelecimento de uma base de bem-estar social nacional e de consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro. A construção de políticas para o fortalecimento desse complexo tem sido uma das principais estratégias de atuação utilizada pelo Ministério da Saúde nos últimos oito anos e o braço executivo dessa política é a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (SCTIE).

Neste contexto, a partir da necessidade de consolidação de um parque fabril nacional, produtor de insumos e medicamentos estratégicos, foram estabelecidas as primeiras Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) no ano de 2008, tendo sido continuada esta política nos anos subsequentes com o estabelecimento do primeiro marco regulatório – Portaria nº 837/2012, que primeiro estruturou o acompanhamento de projetos no âmbito do Ministério da Saúde (SCTIE) e na ANVISA com a criação de comitês técnico regulatórios para acompanhamento das etapas do processo de transferência de tecnologia dessas PDP.

A recente publicação do novo marco das PDP (Portaria nº 2.531/2014) vem permitir a consolidação desta política e apresenta as diretrizes e os critérios para a definição da lista de produtos estratégicos para o SUS e o estabelecimento PDP.

O seu modelo padrão de funcionamento envolve a participação de três atores principais: um laboratório público, um laboratório farmacêutico (nacional ou estrangeiro preferencialmente instalado no País) e um laboratório produtor do insumo ativo farmacêutico nacional (item utilizado na produção farmacêutica que leva à ação terapêutica desejada dos medicamentos). Conforme conceituado pela Portaria MS/GM nº 2.531, de 12 de novembro de 2014.

Art. 2º Para efeitos desta Portaria, são adotados os seguintes conceitos:

I - Parceria para o Desenvolvimento Produtivo (PDP): parcerias que envolvem a cooperação mediante acordo entre instituições públicas e entre instituições públicas e entidades privadas para desenvolvimento, transferência e absorção de tecnologia, produção, capacitação produtiva e tecnológica do País em produtos estratégicos para atendimento às demandas do SUS;

II - produtos estratégicos para o SUS: produtos necessários ao SUS para ações de promoção, prevenção e recuperação da saúde, com aquisições centralizadas ou passíveis de centralização pelo Ministério da Saúde e cuja produção nacional e de seus insumos farmacêuticos ativos ou componentes tecnológicos críticos são relevantes para o CEIS;

Parcerias entre entes privados têm sido uma estratégia recorrente utilizada por diversos países para a incorporação de tecnologias juntamente com o intuito de atender a determinadas demandas sociais, e tal modelo tem sido adotado no país. Conforme Barbosa (2013) as parcerias entre entes públicos e privados induzidas pelo Ministério da Saúde partem da avaliação das características do objeto e do interesse público na sua consecução, incluindo fatores como a economicidade e desenvolvimento para o setor produtivo nacional.

O estabelecimento das parcerias também se apoia na Lei de Inovação Tecnológica, Lei nº 10.973/04, em especial os artigos 19, 20, 24, 25. Também se fundamenta no inciso XXV no art. 24 e o art. 27, inciso IV da Lei nº 8.666/93 e, desse mesmo diploma, que permite o tratamento preferencial na aquisição de bens e serviços pelo poder público, às empresas que invistam em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia no País.

A Lei de Inovação, objetivando viabilizar as medidas de fomento instrumentalizadas por tais parcerias estratégicas afastou a idéia da necessidade do procedimento licitatório como indispensável para a celebração das parcerias estratégicas. .

Nesse sentido, o regulamento introduziu uma hipótese de dispensa de licitação. Trata-se do inc. XXV do art. 24 da Lei de Licitações.

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 (Incluído pela Lei nº 10.973, de 2004).

O dispositivo se conecta com outras duas hipóteses de dispensa de licitação, tratam-se dos incs. XXXI e XXII do mesmo artigo. Essas outras hipóteses de dispensa foram acrescentadas pelo art. 1º da Lei nº 12.349, de 2010 e permitem a realização de dispensa de licitação nas contratações das instituições públicas que envolvam a transferência de tecnologia de produtos constantes da lista de produtos estratégicos para o SUS.

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. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

XXXII - na contratação em que houver transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde - SUS, no âmbito da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, conforme

elencados em ato da direção nacional do SUS, inclusive por ocasião da aquisição destes produtos durante as etapas de absorção tecnológica. (Incluído pela Lei nº 12.715, de 2012)

Conforme Portalsaude (2014b), os produtos necessários ao SUS para ações de promoção, prevenção e recuperação da saúde, que apresentem a condição centralizada das aquisições ou que sejam passíveis de centralização pelo Ministério da Saúde são considerados produtos estratégicos para o SUS no que se refere à realização dessas parcerias. Além disso, a sua produção nacional e de seus insumos farmacêuticos ativos ou componentes tecnológicos críticos devem ser relevantes para o complexo industrial da saúde conformando, pois uma estratégia focada em acesso, uso do poder de compra e desenvolvimento de base produtiva nacional.

O estabelecimento de novas propostas de projetos de PDP é orientado pela lista de produtos estratégicos para o SUS que é a relação de produtos que define as prioridades anuais para a apresentação de propostas de projeto de PDP.

Já se verificam esforços produtivos e inovativos advindos da internalização produtiva e do processo de transferência de tecnologia dos produtores públicos, privados nacionais e privados internacionais que possuem projeto em andamento no âmbito das PDP. (PORTALSAUDE, 2014b)

Com o(s) produto(s) selecionado(s), o parceiro público passa a procurar parceiros privados que estejam interessados em transferir a tecnologia daquele(s) produto(s). As empresas privadas junto aos produtores públicos definem o projeto de PDP para que seja submetido à análise do Ministério da Saúde, no âmbito da Portaria nº 2531/2014.

A partir da definição das alianças, produtores públicos e privados assinam um contrato visando à transferência da tecnologia de produção do produto pactuado. Feito isto, o produtor público redige um projeto executivo, segundo modelo disponibilizado no site do Ministério da Saúde, que contém informações sobre a transferência de tecnologia pretendida e este documento é protocolado no Ministério da Saúde (PORTALSAUDE, 2014b).

Portanto, a partir da assinatura, os parceiros têm um prazo de 05 (cinco) a 10 anos para internalizar a produção do produto pactuado, por um preço decrescente, culminando em economia na aquisição desses produtos. Ressalta-se que antes de qualquer aquisição de medicamentos, uma nova pesquisa de preços é realizada e compõe procedimento

administrativo específico de aquisição observando os incisos VIII e XXXII do Art. 24 da Lei nº 8.666/1993 (REZENDE, 2013).

O estabelecimento de parcerias entre laboratórios públicos, privados e os produtores de insumos farmacêuticos ativos nacionais foi uma determinação do Governo Brasileiro visando uma melhoria do suprimento em saúde e do acesso a medicamentos essenciais à população, bem como o fortalecimento de empresas e laboratórios nacionais. Objetiva, tal proposta, contribuir para as ações da assistência farmacêutica *per si* frente à dependência do mercado internacional refletindo em melhoria do cenário econômico nacional, como a redução do *déficit* econômico da balança comercial e desenvolvimento do parque fabril produtor de insumos e medicamentos estratégicos. (REZENDE, 2013).

A economicidade para as compras do Ministério da Saúde é um dos requisitos para o estabelecimento das PDP, e tem sido constatado na prática, após a concretização das primeiras compras. Registre-se a marcada influência desta economia nos programas de acesso a medicamentos e impactos em diversas Secretarias do Ministério da Saúde envolvidas com a aquisição de insumos farmacêuticos.

Ressalta-se também a opção pela centralização das compra de medicamentos estratégicos e de alto custo/complexidade pelo Ministério da Saúde. Tal condição é base para a efetivação das PDP, dada a relevante economia para as compras públicas de compras centralizadas. Desde 2006, o Ministério da Saúde tem adotado esses procedimentos de centralização de compras com o objetivo de, ao centralizar a aquisição de toda a demanda nacional, promover reduções de preço por meio de negociações considerando o alto volume de algumas aquisições específicas, dada pelas condições de economia de escala. Antes disso, as compras eram realizadas esparsamente pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde (REZENDE, 2013).

Pode-se verificar, também, a conseqüente redução da dependência do mercado internacional uma vez que agora são viabilizadas compras de medicamentos com produtores nacionais e que antes eram importados. Tal feito sugere, conforme levantamentos já realizados pelo Departamento do Complexo Industrial e Inovação em Saúde (DECIIS) e Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde (SCTIE/MS), significativa economia de divisas anualmente (REZENDE, 2013).

Conforme dados do Ministério da saúde (PORTALSAUDE, 2014b):

PDP Consolidado 2013

- 104 parcerias formalizadas,
- 97 produtos acabados, sendo 66 medicamentos, 7 vacinas, 19 produtos para saúde e 5 P&D,
- 76 parceiros envolvidos, sendo 19 laboratórios públicos e 57 privados

USO TOTAL DO PODER DE COMPRA DA SAÚDE:

- R\$ 8,9 bilhões/ano em compras públicas
- R\$ 4,1 bilhões/ano a economia média estimada
- Economia de Divisas ao final dos Projetos: US\$ 3,9 bilhões

Fonte: Portal do Ministério da Saúde, elaboração própria (2015).

O estabelecimento dessas parcerias entre instituições públicas e entidades privadas visa o acesso à população de produtos estratégicos para o SUS e o estímulo à maior agregação de novas tecnologias e inovação ao parque produtivo nacional público e privado como forma de manter o fomento do desenvolvimento tecnológico e o intercâmbio de conhecimentos.

Assim, a importância das PDP tem se revelado também na racionalização do poder de compra da saúde e busca pela economicidade e vantajosidade nas aquisições, bem como a busca da sustentabilidade tecnológica e econômica do SUS a curto, médio e longo prazos, provendo condições estruturais para aumentar a capacidade produtiva e de inovação do País, para contribuir para a redução do déficit comercial do CEIS e para o desenvolvimento da rede de produção pública no país e do seu papel estratégico para o SUS (Ministério da Saúde, 2015).



## CONCLUSÃO

O Estado, historicamente, teve um papel essencial no processo de desenvolvimento econômico das nações, especialmente no caso brasileiro. Entretanto, a partir da segunda metade do século XX, as enormes transformações políticas, econômicas, culturais e sociais que ocorrem em âmbito mundial modificaram esse papel.

Tais mudanças estão associadas a um acentuado avanço e disseminação de novas tecnologias a nível global. Nesse novo contexto, a realidade se apresenta complexa e multifacetada, onde o estado abandona o antigo papel de prestador direto do progresso social e econômico, assim como o de executor direto de serviços, dividindo com a sociedade civil e o setor privado, a tarefa de propulsionar o desenvolvimento nacional.

No novo contexto de desenvolvimento econômico, o processo de aprendizado, o conhecimento acumulado e uma mentalidade inovativa se sobressaem. Uma vez que o processo de inovação industrial revoluciona constantemente a estrutura econômica, através de extinção e aperfeiçoamento de técnicas produtivas.

A indústria é o grande contexto onde essas inovações e mudanças se manifestam e, por essa razão, o Estado tem desempenhado diversas políticas públicas com foco em ações de desenvolvimento tecnológico industrial.

Para a tarefa de organizar e direcionar esses processos de inovação para o bem da coletividade, diversos arranjos institucionais começaram a se formar envolvendo governos, iniciativa privada, setor financeiro, academia e institutos de pesquisa. Trata-se dos sistemas nacionais de inovação.

Tais sistemas buscam, através da promoção de políticas públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), induzir o processo de inovação nas empresas nacionais, estipular demandas, privilegiar aptidões e capacidades regionais e gerar e propagar novas tecnologias no mercado.

O desenvolvimento de um país não pode ser medido unicamente por critérios econômicos, devendo ser levado em consideração outros fatores tais como qualidade de vida dos cidadãos, da saúde, da educação, o nível de liberdade política, promoção da inovação

tecnológica, sustentabilidade regional e ambiental, assim como, adequação e funcionalidade das instituições.

Contudo, é consenso que a promoção da competitividade e estímulo à inovação é um caminho para o desenvolvimento de um país. Desse modo, países desenvolvidos e que almejam o desenvolvimento têm focado em políticas industriais para impulsionar seu desenvolvimento.

Por sua vez, o Brasil vem dando maior importância ao seu processo de inovação e tecnologia adotando-os como instrumento de competitividade global. Contudo, a capacidade de geração de inovação e riqueza não tem sido suficiente para aproximar o país dos indicadores dos países desenvolvidos, mantendo assim, sempre um hiato tecnológico e de criação de riqueza.

Isso se deve ao fato de que o sistema inovativo brasileiro tem característica imatura e sofre o “efeito rainha vermelha”, ou seja, todo esforço pra “correr atrás” dos países desenvolvidos não tem sido suficiente para diminuir a distância ou alcançá-los.

É necessário que o país realize o que especialistas chamam de *catching up*. Trata-se de um processo de mudança e aprendizagem, focando em setores estratégicos e absorvendo tecnologia de ponta de modo a reduzir gaps tecnológicos e crescimento econômico.

Nos últimos anos, o Brasil vem dedicando-se ao desenvolvimento de políticas de inovação e de um modelo efetivo de um Sistema Nacional de Inovação com a finalidade de estimular o desenvolvimento científico e a inovação tecnológica. Para tal objetivo, tem feito esforços na busca de um marco regulatório efetivo entre universidade, indústria e governo.

Nesse intento, ocorreu uma série de mudanças no ordenamento normativo acompanhadas pelo surgimento de novas formas de articulação e atuação dos entes estatais.

É dentro desse contexto que deve ser compreendida a Lei n.º 10.973/2004 (lei de Incentivo a Inovação), a Lei n.º 11.196/2005 (Lei do Bem) a Lei n.º 12.349/2010, assim como as mudanças na Lei n.º 8.666/93 (Lei de Licitações), na Lei complementar n.º 123/2006 (Lei da Micro empresa), na Lei n.º 8.958/94 (dispõe sobre as IEFs e ICTs e as suas fundações de apoio) entre outras.

A Lei de Inovação tem o objetivo de incentivar uma cultura de inovação tecnológica no Brasil e busca criar um ambiente propício às parcerias estratégicas entre os atores do SNI (empresas, universidades, Instituições de Ciência e Tecnologia e pesquisadores) para o desenvolvimento de projetos tecnológicos inovadores que levem a gerar e aprimorar produtos e processos no país.

Tendo a Lei de inovação como norte, a Lei n.º 12.349/2010 foi a verdadeira substância catalizadora do processo. Foi responsável por trazer inovações que provocaram enormes mudanças.

A primeira foi a introdução do uso do poder de compra do Estado como fator real de incentivo à produção tecnológica no Brasil, a segunda foi a adição do conceito de desenvolvimento nacional sustentável às finalidades da licitação, trazendo uma mudança de paradigma para as compras públicas. E a terceira refere-se à alteração da Lei n.º 8.958/94 de regras que regem o relacionamento entre agências de fomento e fundações de apoio à pesquisa, ensino e extensão das instituições científico-tecnológicas (ICT).

A introdução do uso do poder de compra do Estado como fator real de incentivo à produção tecnológica no Brasil se deu, notadamente, com a adoção de margem de preferência para produtos e serviços nacionais, que servem como vetor para orientar a escolha da melhor proposta no processo licitatório. Entendendo como melhor proposta não apenas sob a perspectiva do ganho direto para a administração (economicidade), mas também do ganho indireto de fomentar a produção de conteúdo e tecnologia local.

Na prática, o mecanismo da margem de preferência dá o direito à contratação com preço superior, ou seja, os governos em todas as esferas poderão pagar até 25% a mais nas compras de tecnologia nacional.

A legislação também introduz novas situações de dispensa de licitações. Trata-se de um entendimento que a licitação é apenas uma ferramenta administrativa que tem uma lógica contábil, um meio para atingir um determinado fim, e não tem um fim em si mesma.

Em alguns casos, principalmente quando envolve pesquisa, desenvolvimento e/ou transferência de conhecimentos tecnológicos estratégicos, ou seja, quando os objetos contratados se caracterizam por ser demasiadamente complexos, ela não se mostra o

instrumento mais acertado. Contudo, em outras situações, onde o objeto a ser adquirido é mais simples, a licitação pode ser um excelente mecanismo.

A introdução da promoção do desenvolvimento nacional sustentável às finalidades da licitação é uma medida acertada, principalmente tendo em mente que na realidade brasileira, os governos são os maiores compradores do país.

Desse modo, a compra governamental pode ser utilizada como instrumento de política pública de indução do processo de desenvolvimento econômico inclusivo, com impacto direto econômico, social e ambiental.

A terceira mudança proposta pela lei 12.349/10 altera a Lei nº 8.958/94 (que dispõe sobre as IEF e ICT e as suas fundações de apoio). Essa modificação tem o intuito de compatibilizar a Lei n.º 8.958/94 com outras mudanças trazidas pela Lei nº 12.349/10, principalmente no que se refere à lei de Inovação.

O uso das compras governamentais é um mecanismo importante para alavancar setores fornecedores de atividades de Estado como Saúde e Defesa e tem sido amplamente utilizado, nas últimas décadas, em todo o mundo com bons resultados. No Brasil, salvo casos isolados, só recentemente o seu potencial começou a ser aproveitado pelo Estado.

Contudo o uso do poder de compra governamental só faz sentido dentro de um contexto de boas políticas públicas de promoção industrial e de desenvolvimento

Especialistas afirmam que é imprescindível que haja uma maior convergência da política nacional com as esferas da ciência, da tecnologia e da inovação de modo a possibilitar, de uma maneira integrada e sistêmica, uma redução da vulnerabilidade externa e uma diminuição da dependência a importação de produtos manufaturados fora do país.

No caso brasileiro um caso se destaca. Verificou-se setor Saúde compõe uma importante frente para as atividades de produção científica e de tecnologia, assim como de inovação, de criação de emprego e renda e, por consequência, gerando desenvolvimento econômico.

Entre essas políticas públicas promotoras do desenvolvimento pode-se ressaltar o incentivo à educação e qualificação do trabalho; fortalecimento da infraestrutura de ciência e

tecnologia; a promoção de incentivos fiscais para expansão e modernização da capacidade produtiva das empresas e para capacitação tecnológica; a promoção da competitividade das empresas locais e o incentivo ao comércio e apoio à políticas de exportação, a promoção à competitividade das empresas.

Desse modo, o Complexo Econômico Industrial de Saúde (CEIS) veio a ser instituído como uma política pública que intenta levar o país a dominar o conhecimento tecnológico na produção de fármacos, alinhando o desenvolvimento econômico, sanitário e científico-tecnológico com o estabelecimento de uma base de bem-estar social nacional e de consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro.

No intuito de consolidar o parque fabril nacional, produtor de insumos e medicamentos estratégicos, foram estabelecidas as Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) pelo ministério da saúde, de modo que ocorra a transferência de conhecimento e tecnologia para laboratório público no ato de compras públicas de insumos estratégicos para atendimento à população pelo SUS, desde 2009.

Desse modo verifica-se que o uso pelo Estado do seu poder de compra pode servir como incentivo à inovação tecnológica e ao desenvolvimento sustentável no país. Contudo, nem sempre o mecanismo da licitação se mostra o mais adequado quando os objetivos almejados se caracterizam por ser demasiadamente complexos, tais como a contratação de parcerias estratégicas entre os setores públicos e privados, e nesses casos, poderá ocorrer a dispensa de licitação para a indução à inovação e acúmulo de conhecimento pelo país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDI. **Plano Brasil Maior** – Inovar para Competir. Competir para Crescer – Balanço executivo 2011-2014 ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - Secretaria Executiva do Plano Brasil Maior, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/images/data/201411/f97a72083144d28b26013b7261e7e06b.pdf>> Acesso em: 20 fev. 2015.

ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta e. **Produção científica e sistema nacional de inovação**. Porto Alegre: Ensaio FEE, v. 19 nº 1, p. 156-180, 1998.

ALBUQUERQUE, E.M. (2009). **Catching up no século XXI**: Construção combinada de Sistemas de Inovação e de Bem Estar Social. Em: Sicsú, J. e Mirando, P. (org.) *Crescimento Econômico: Estratégicas e Instituições*, IPEA, Brasília, 2009, Capítulo 3.

ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19ª. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

BARBOSA, A.P.R. **A formação de competências para inovar através de processos de transferência de tecnologia**: um estudo de caso. 2009. 234f. Tese (Doutorado em Tecnologia de processos Químicos e Bioquímicos) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Química, Rio de Janeiro, 2009.

BARBOSA, Denis Borges (Org). **Direito da Inovação** – Comentários à Lei Federal de Inovação, Incentivos Fiscais à Inovação, Legislação Estadual e Local, Poder de Compra do Estado (Modificações à Lei de Licitações). 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2011. 1013p.

BARBOSA, Denis Borges. A geração de tecnologia de fármacos e medicamentos através de mecanismos de compra estatal voltada a desenvolvimento de alternativas. Em: DE REGINA, Sergio (coord.). **Parcerias público-privadas de medicamentos (PDPS)**. Belo horizonte: Fórum, 2013. p. 101-171

BAPTISTA T.W.F et al. **Responsabilidade do Estado e direito à saúde no Brasil**: um balanço da atuação dos Poderes. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14(3), 829- 839, 2009.

BERNARDES, A.; ALBUQUERQUE, E. **Cross-over, thresholds and interactions between science and technology**: lessons for less-developed countries. *Research Policy*, v. 32, n. 5, p. 865-885, 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n.º 1/92 a 64/2010, pelo Decreto n.º 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n.º 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. 544p.

\_\_\_\_\_. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 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 União, Brasília, DF, 22 de junho de 1993, Seção I, p. 8269. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1993/lei-8666-21-junho-1993-322221-normapl.html>>. Acesso em: dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.958, de 21 de junho de 1993. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 de junho de 1993, Seção I, p. 20025. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1994/lei-8958-20-dezembro-1994-348596-exposicaodemotivos-1-pl.html>>. Acesso em: dez. 2014.

\_\_\_\_\_. 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. DOU, Brasília, n. 232, 3 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei n.º 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 de dezembro de 2010, Seção I, p. 2. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm)>. Acesso em: dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n.º Lei complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999.. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 de dezembro de 2006, Seção I, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm)>. Acesso em: jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.563, de 11 de outubro de 2005. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 14 maio 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 7.546, de 02 de agosto de 2011. Institui Regulamenta o disposto nos §§ 5º a 12 do art. 3º da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e institui a Comissão Interministerial de Compras Públicas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 03 de agosto de 2011, Seção I, p. 45. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2011/decreto-7546-2-agosto-2011-611135-publicacaooriginal-133293-pe.html>>. Acesso em: dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 8.194 de 12 de fevereiro de 2014. Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da administração pública federal para aquisição de equipamentos de tecnologia da informação e comunicação, para fins do disposto no art. 3º da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 de fevereiro de 2014, Seção I, p. 1. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2014/decreto-8194-12-fevereiro-2014-778175-publicacaooriginal-143357-pe.html>>. Acesso em: dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória n.º 495, de 19 de julho de 2010. Altera as Leis n.º s 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e revoga o § 1º do art. 2º da Lei n.º 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 de julho de 2010, Seção I, p.1. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/medpro/2010/medidaprovisoria-495-19-julho-2010-607312-norma-pe.html>>. Acesso em: dez. 2014.

BRASILECONOMICO. **Micro e pequenas empresas geram 27% do PIB do Brasil**, 23 de jul. 2014. Disponível em: < <http://brasileconomico.ig.com.br/negocios/pme/2014-07-23/micro-e-pequenas-empresas-geram-27-do-pib-do-brasil.html>> Acesso em: 29 dez. 2014.

BUSS, P.M. **Promoção da saúde e qualidade de vida**. In Ciência & Saúde Coletiva, 5(11):163-177, 2000

BUSS, P.M (org); TEMPORÃO, J.G.; CARVALHEIRO, J.R. **Vacinas, soros & imunizações no Brasil** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005. Cap.4, p. 91-101.

CAMPOS, Ana Cândida de Paula Ribeiro e Arruda. O desenvolvimento sustentável como diretriz da atividade econômica In.: MILARE, Edis (org). **Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 648

DA SILVA, Guilherme Amorim Campos. **Direito Fundamental ao Desenvolvimento Econômico Nacional**. Método, São Paulo, p. 67, 2004

DE REGINA, Sergio (coord.). **Parcerias público-privadas de medicamentos (PDPS)**. Belo horizonte: Fórum, 2013. 220p.

DE REGINA, S. SERAFIM; A. D.; GAVIÃO, L. G., M.,... Breves considerações a respeito dos mecanismos previstos nas leis nº 10.973/2004 e nº 12.349/2010 para incentivo da inovação tecnológica. Em: DE REGINA, Sergio (coord.). **Parcerias público-privadas de medicamentos (PDPS)**. Belo horizonte: Fórum, 2013. p. 49-97

DROPA, Romualdo Flávio. **Reforma do Estado e Reforma Administrativa**, 2003. Disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/artigos/2003/romualdoflaviodropa/reformaestado.htm>>. Acesso em: dez. 2014.

ESPIRITO SANTO, B. V.; DA ROCHA, Lucas, Martins Magalhães. **A Concessão Administrativa como Instrumento para a Gestão e Manutenção de Infraestruturas Públicas**. Disponível em: <[http://www.azevedosette.com.br/pt/noticias/a\\_concessao\\_administrativa\\_como\\_instrumento\\_para\\_a\\_gestao\\_e\\_manutencao\\_de\\_infraestruturas\\_publicas/2993](http://www.azevedosette.com.br/pt/noticias/a_concessao_administrativa_como_instrumento_para_a_gestao_e_manutencao_de_infraestruturas_publicas/2993)> Acesso em: 20 jan. 2015.

FREEMAN, C. (1987), **Technology and Economic Performance: Lessons from Japan**, Pinter, London.



FREEMAN, C., **The National system of innovation in historical perspective**. Cambridge Journal of Economics, v. 19, n.1, 1995

FREEMAN, C.; SOETE, L.. **A Economia da Inovação Industrial**. Campinas: Editora Unicamp, 2008. Coleção Clássicos da Inovação.

GADELHA, C.A.G. **Desenvolvimento, complexo industrial da saúde política industrial**. Revista Saúde Pública, 40 (N Esp): 11 -23, 2006.

GADELHA, C.A.G. & COSTA, L.S. Saúde e desenvolvimento Nacional: a gestão federal entre 2003 e 2010. In: Machado, CV et al. **Política de saúde no Brasil**: continuidades e mudanças nos anos 2000. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2011. (prelo)

GADELHA, C.A.G., COSTA, L.S. Saúde e desenvolvimento nacional: a gestão federal entre 2003 e 2010. In: Machado CV, Baptista TWF, Lima LD, organizadores. **Política de saúde no Brasil**: continuidades e mudanças. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativo**, 5ª ed., São Paulo: Dialética, 1998, p. 55-60

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003. 654p

LASTRES, H.M.M.; CASSIOLATO, J.; ARROIO, A. **Sistemas de Inovação e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2005.

LEMOS, C; ALBAGLI, S; SZAPIRO, M. Políticas de promoção de arranjos produtivos locais no Brasil: evolução recente e desafios atuais. In: Lastres e Cassiolato (org.) **Estratégias para o Desenvolvimento**: um enfoque sobre arranjos produtivos locais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste Brasileiros. Pp. 249-266. Rio de Janeiro: Editora Epapers, 2006

LIST, Friedrich. **The National System of Political Economy**. (Editado por J. Shield Nicholson. Tradução de Sampson S. Lloyd). — London: Longmans, Green and Co., 1841.

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

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio Amaral. **A política pública do complexo industrial de saúde** – O “poder de compra do Estado” na implementação de direitos fundamentais. Em: DE REGINA, Sergio (coord.). Parcerias público-privadas de medicamentos (PDPS). Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 13-47

NELSON, R., ed. **National innovation systems**: a comparative analysis. New York/Oxford Oxford University, 1993

PELAEZ, Vitor; SZMRECSÁNYI, Tamás, organizadores. **Economia da inovação tecnológica**. São Paulo. Hucitec. Ordem dos economistas do Brasil. 2006.

PEREZ, C , SOETE, Luc (1988). Catching up in technology: entry barriers and Windows of opportunity. In: DOSI, G. et al. eds. **Technical change and economic theory**. London : Pinter.

PIACENTE, F. J. ; DIAS, W. A. . Sistema Nacional de Inovação: marco institucional e regulatório brasileiro. In: **VIII WORKSHOP Pós-Graduação e Pesquisa do Centro Paula Souza**, 2013, São Paulo. Anais do VIII WORKSHOP Pós-Graduação e Pesquisa do Centro Paula Souza. São Paulo: Centro Paula Souza, 2013. v. 8°. p. 547-558

PICININ, Juliana de Almeida. **Desenvolvimento Nacional Sustentável e a Lei nº 12.349/10: um novo olhar sobre as licitações**, 2012. Disponível em: <<http://www.esamg.org.br/paginas/index/chave/857>>. Acesso em: jan. 2015.

PORTAL de Compras do Governo Federal. **Planejamento debate desenvolvimento de Micro e Pequenas Empresas na República Dominicana**, 04 de jun. 2014, Brasília, DF. Disponível em: < <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/noticias/04-06-2014-planejamento-debate-desenvolvimento-de-micro-e-pequenas-empresas-na-republica-dominicana> >Acesso em: 31 dez. 2014.

PORTALSAUDE. **Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo PDP** Consolidação do Marco Regulatório, 12 de nov. 2014. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/images/pdf/2014/novembro/13/Marco-Regulat--rio-das-PDP-VF-12-11-2014.pdf>> Acesso em: 29 dez. 2014.

PORTALSAUDE. **Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo PDP** Consolidação do Marco Regulatório, 12 de nov. 2014a. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/images/pdf/2014/novembro/13/Marco-Regulat--rio-das-PDP-VF-12-11-2014.pdf>> Acesso em: 29 dez. 2014.

PORTALSAUDE. **Processo de estabelecimento das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP)**, 13 de nov. 2014b. Disponível em: < <http://portalsaude.saude.gov.br/images/pdf/2014/novembro/13/Fluxograma-PDP-vers--o-final-13-11-2014.pdf>> Acesso em: 30 dez. 2014.

Rezende, Kellen Santos. **As Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPS) e o estímulo à inovação em instituições farmacêuticas públicas e privadas brasileiras.** / Kellen Santos Rezende, Rio de Janeiro : s.n., 2013.

SALERNO, M.S.; DAHER, T. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Federal (PITCE): Balanço e Perspectivas**. Brasília, 2006. Disponível em: < <http://investimentos.mdic.gov.br/public/arquivo/arq1272980896.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2015.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. (Editado por George Allen e Unwin Ltd. Tradução de Ruy Jungmann). — Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. Disponível em: < <http://www.imil.org.br/wp-content/uploads/2013/01/Capitalismo-socialismo-e-democracia-Joseph-A.-Schumpeter.pdf>>. Acesso em: dez. 2014.

SEBRAE. **Micro e pequenas empresas geram 27% do PIB do Brasil**, 23 de jul. 2014. Disponível em: < <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/mt/noticias/Micro-e-pequenas-empresas-geram-27%25-do-PIB-do-Brasil>> Acesso em: 29 dez. 2014.

SILVA, Cássio Garcia Soares. **A Política de Compras de Entidades Públicas como Instrumento de Capacitação Tecnológica**: o Caso da Petrobrás. Dissertação de Mestrado apresentado ao Instituto de Geociências da Universidade de Campinas. Campinas, 2005

SILVA Cássio Goares. **Políticas Internacionais de Promoção da Indústria Aeronáutica**. Estudo da Cadeia Produtiva Aeronáutica Brasileira. Campinas, BNDES/UNICAMP-DPCT, Relatório de Pesquisa, 2006.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle estatal das transferências de recursos públicos para o terceiro setor**. Tese (doutorado) – Faculdade de direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. P. 43 e ss

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. TD 1922 - **O Poder de Compras Governamental como Instrumento de Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014

STRACHMAN, Eduardo; DEUS, Andréa Santos de. **Instituições, inovações e sistemas de inovação**: interações e precisão de conceitos. Porto Alegre: Ensaio FEE, v. 26, nº 1, junho/2005

SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Parcerias para o desenvolvimento produtivo em medicamentos e a Lei de Licitações**. RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro. v.264, p. 91-133, set/dez. 2013

TIDD, J., BESSANT, J.; PAVITT, K. **Gestão da Inovação**. Porto Alegre: Bookman, 2008. p.86

TCU - Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos** : orientações e jurisprudência do TCU – 4. ed. rev., atual. e ampl., 2010. p. 19 Disponível em: < <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>>. Acesso em: dez. 2014.

TOLEDO, Demetrio Gaspari Cirne de. **Estratégias nacionais de catch-up aeronáutico**. Tese (doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. **Marco Legal das Licitações e Compras Sustentáveis na Administração Pública**. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema1/2011\\_1723.pdf](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema1/2011_1723.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2015.

VALORECONOMICO. **Micro e pequenas empresas geram 27% do PIB do Brasil**, 30 de set. 2013. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/brasil/3287680/mpe-gera-85-dos-empregos-neste-ano-afirma-sebrae>> Acesso em: 29 dez. 2014.