

Minuta

PARECER Nº , DE 2010

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 13, de 2010, oriundo da Medida Provisória nº 495, de 2010, que *altera as Leis nºs 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 nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.*

RELATOR-REVISOR: Senador

I – RELATÓRIO

Vem ao exame o Projeto de Lei de Conversão, oriundo da Medida Provisória (MPV) nº 495, de 2010, que altera as Leis nºs 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 nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.

As alterações propostas à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações), todas veiculadas pelo art. 1º da MPV, conforme a Exposição de Motivos que a acompanha, visam a *conferir, sobretudo, lisura e economicidade às aquisições governamentais, com a delimitação de procedimentos embasados em parâmetros de eficiência, eficácia e competitividade, em estrita consonância aos princípios fundamentais que regem a ação do setor público*. Além disso, a MPV traz alterações à Lei de Licitações que modificam o perfil de demanda do setor público, com diretrizes mais claras no que se refere ao papel do Estado como indutor do desenvolvimento econômico e fortalecimento das cadeias produtivas de bens e serviços domésticos.

Nesse sentido, a MPV altera o *caput* e os §§ 1º e 2º do art. 3º da Lei de Licitações e inclui os parágrafos 5º a 12 nesse dispositivo, além de

referências correlatas subsequentes. No *caput* do art. 3º inclui-se a promoção do desenvolvimento nacional como um dos objetivos da licitação, ao lado de garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e de selecionar a proposta mais vantajosa para a administração.

No inciso I do § 1º do art. 3º, abre-se a possibilidade de exceções ao caráter competitivo das licitações somente nos casos descritos nos propostos §§ 5º a 12 do art. 3º da Lei de Licitações e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.

No § 2º do art. 3º da Lei de Licitações, altera-se a ordem de preferência no desempate de propostas: saem do topo da lista os bens e serviços *produzidos ou prestados por empresas brasileiras de capital nacional* e entram os *bens produzidos no país*, medida pragmática que diminui o protecionismo às empresas de capital nacional, mas mantém a proteção ao emprego no país. Em segundo lugar na escala de preferência ficam, agora, os produtos ou serviços prestados por empresas brasileiras, sem a necessidade de que estas sejam de capital nacional. Como terceiro critério de desempate, inclui-se a preferência aos bens produzidos ou serviços prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País, mudança essa bastante emblemática no que diz respeito ao modo como o Estado brasileiro passa a estabelecer suas prioridades relativamente às compras governamentais e à indução do desenvolvimento nacional.

Seguem as exceções a que o art. 3º, § 1º, I, da MPV, se refere:

a) Lei nº 8.248, de 1991, art. 3º – há uma ordem de preferência específica para as aquisições de bens e serviços de informática e automação;

b) Lei nº 8.666, de 1993, art. 3º:

§ 5º – possibilidade de estabelecimento de margem de preferência para produtos manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras;

§§ 6º a 9º – regulamentações e limitações à margem de preferência prevista no § 5º;

§ 10. – previsão de aplicação da margem de preferência aos países do Mercosul, após a ratificação do Protocolo de Contratações Públicas do Mercosul, celebrado em 20 de julho de 2006, com possibilidade de

extensão total ou parcial aos bens e serviços originários de países com os quais o Brasil venha a assinar acordos sobre compras governamentais;

§ 11. – possibilidade de a Administração exigir do contratado medidas de compensação comercial, industrial, tecnológica ou acesso a condições vantajosas de financiamento, cumulativamente ou não, na forma estabelecida pelo Poder Executivo Federal.

§ 12. – possibilidade de restrição da licitação 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, no caso das contratações destinadas à implantação, manutenção e ao aperfeiçoamento dos sistemas de tecnologia de informação e comunicação, considerados estratégicos em ato do Poder Executivo Federal.

O art. 6º da Lei nº 8.666, de 1993, traz a definição de novos conceitos usados na legislação, propostos nos incisos XVII, XVIII e XIX, a saber:

a) XVII – produtos manufaturados nacionais: produtos manufaturados, produzidos no território nacional de acordo com o processo produtivo básico ou regras de origem estabelecidas pelo Poder Executivo Federal;

b) XVIII – serviços nacionais: serviços prestados no País, nas condições estabelecidas pelo Poder Executivo Federal;

c) XIX – sistemas de tecnologia de informação e comunicação estratégicos – bens e serviços de tecnologia da informação cuja descontinuidade provoque dano significativo à administração pública e que envolvam pelo menos um dos seguintes requisitos relacionados às informações críticas: disponibilidade, confiabilidade, segurança e confidencialidade.

No art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, que trata dos casos em que é dispensável a licitação, a MPV acrescenta nova hipótese, por meio do inciso XXXI, para as contratações que visem ao cumprimento do disposto nos arts. 3º, 4º, 5º e 20 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a qual *dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo*, observados os princípios gerais de contratação dela constantes.

No art. 57 da Lei de Licitações, inclui-se o inciso V, que referencia as hipóteses em que os prazos dos contratos da Administração poderão exceder a vigência dos respectivos créditos orçamentários, a saber, as estatuídas pelos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24 da mesma Lei, atinentes à dispensa de licitação em contratos que versem sobre segurança nacional e temas de interesse tecnológico.

O art. 2º da MPV declara que todo o disposto na aludida proposição aplica-se à modalidade licitatória pregão, de que trata a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

Quanto aos arts. 3º e 4º, bem como aos arts. 5º e 6º da MPV, que trazem, respectivamente, as alterações propostas às Leis nºs 8.958, de 20 de dezembro de 1994; e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; inserem-se no contexto do *movimento de aperfeiçoamento das capacidades de gestão e planejamento das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, chamado Agenda da Autonomia e estruturado pelos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia e por outros colaboradores, dentre ministérios e agências de fomento.*

As alterações propostas à Lei nº 8.958, de 1994, promovem adequações no marco normativo sob o qual as IFES e as Instituições Científicas e Tecnológicas (ICT) operam contratos e convênios com a colaboração das fundações de apoio credenciadas sob o regime da referida Lei, em projetos de suporte às atividades finalísticas de ensino, pesquisa e extensão, por meio do novo conceito de **desenvolvimento institucional**. Tal conceito, segundo definição do proposto § 1º do art. 1º da Lei em comento, consiste nos *programas, projetos, atividades e operações especiais, inclusive de natureza infra-estrutural, material e laboratorial, que levem à melhoria mensurável das condições das IFES e das ICT, para cumprimento eficiente e eficaz da sua missão, conforme descrita no plano de desenvolvimento institucional, vedada, em qualquer caso, a contratação de objetos genéricos, desvinculados de projetos específicos.*

Por fim, em seu art. 7º, a MPV revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que alinha as bolsas previstas nessa Lei à sistemática geral para as demais bolsas dirigidas aos docentes da carreira de magistério da educação superior federal.

Ao todo, foram oferecidas 32 (trinta e duas) emendas no prazo regimental.

A Câmara dos Deputados aprovou a MPV nº 13, de 2010, na forma do Projeto de Lei de Conversão nº 13, de 2010, que, em linhas gerais, altera aspectos das Leis nº 8.666, de 1993 e 8.958, de 1994, com vistas a ampliar a transparência dos procedimentos e o controle social das medidas propostas pela MPV em sua redação original.

II – ANÁLISE

Em primeiro lugar, é preciso examinar a admissibilidade da proposta, nos termos do *caput* e do § 5º do art. 62 da Constituição Federal (CF), que permitem a sua adoção pelo Presidente da República apenas nos casos de relevância e urgência. Tais pressupostos parecem-nos satisfeitos, de acordo com as explanações da Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 104, de 18 de junho de 2010, que acompanha a MPV, assinada pelos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Fazenda; da Educação; e da Ciência e Tecnologia.

Neste documento, a urgência das medidas é justificada, *por um lado, pela necessidade de ações tempestivas que promovam a indústria e os prestadores de serviços brasileiros, incentivando-os a aprimorarem a qualidade de seus produtos e serviços, pela rápida deterioração da balança comercial no período recente e pela atuação agressiva adotada por alguns países que, devido ao fraco desempenho de seus mercados internos, estão buscando espaço nos mercados internacionais, o que exige do Brasil uma resposta ágil e à altura dos desafios impostos por esta nova configuração internacional. Já a relevância da medida é dada pelo tamanho dos setores da indústria e dos serviços no Brasil que, juntos, respondem por mais de 80% do PIB e pela representatividade do consumo do governo, considerado o montante de recursos públicos alocados às compras governamentais de bens e serviços.*

No que se refere às questões de inovação e pesquisa científica e tecnológica, a *proposta traz respostas às demandas urgentes e relevantes pela concretização efetiva de aspectos centrais da autonomia universitária e da atividade de inovação e pesquisa científica e tecnológica, que têm como pano de fundo o reforço de capacidades de gerenciamento e execução de projetos pelas IFES, com foco nas ações e políticas estratégicas para a educação superior ora priorizadas por esta gestão (atual governo).*

Fica, assim, esclarecido que a proposta é meritória.

A MPV obedece aos devidos trâmites legislativos, não afronta o ordenamento jurídico vigente e respeita os balizamentos constitucionais próprios a esse instrumento legislativo, consignados no art. 62 da CF. A MPV não versa sobre as matérias relacionadas no inciso I do § 1º do referido art. 62; não se enquadra nas hipóteses dos seus incisos II a IV; não se destina a regulamentar artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda, respeitando-se, dessa forma, a vedação expressa no art. 246 da Carta Política; e tampouco representa reedição, na mesma sessão legislativa, de MPV que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido a sua eficácia por decurso de prazo (art. 63, § 10, CF).

Evidencia-se, portanto, a sua constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade.

A proposição não possui impacto financeiro direto, prescindindo de previsão orçamentária.

No mérito, consideramos o PLV nº 13, de 2010, meritório, na medida em que aperfeiçoa o sistema de licitações públicas, adequando-o ao novo perfil de investimentos públicos realizados pelo país e estimula de maneira adequada os investimentos em pesquisa e inovação tecnológica.

No art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, que trata dos casos em que é dispensável a licitação, o PLV acrescenta nova hipótese, por meio do inciso XXXI, para as contratações que visem ao cumprimento do disposto nos arts. 3º, 4º, 5º e 20 da Lei nº 10.973, de 2004, a qual *dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo*. Essa alteração é especialmente positiva, pois a previsão de dispensa de licitação para aquisição de produtos sob tal modalidade reúne condições para o surgimento, fortalecimento e multiplicação de empreendimentos nacionais de perfil inovador, com amplo impacto sobre a economia e com potencial para promover a **competência tecnológica** do País - expressão, em nossa opinião, mais adequada que **autonomia**, termo usado na EMI.

No art. 57 da Lei de Licitações, é incluído o inciso V, que arrola as hipóteses em que os prazos dos contratos da Administração poderão exceder a vigência dos respectivos créditos orçamentários, que são as estatuídas pelos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24 da mesma Lei. Como bem justificado na EMI, *não raro é do interesse público, mediante a compra de grandes volumes, viabilizar a infra-estrutura de produção privada de caráter estratégico e a possibilidade de vigência pelo período proposto (120 meses) garante a viabilidade de ações e reúne condições para assegurar*

maior efetividade aos recursos públicos alocados em contratos dessa natureza.

O art. 2º da MPV declara que o conteúdo da MPV também se aplica à modalidade licitatória pregão, tratada na Lei nº 10.520, de 2002. Tal extensão parece-nos extremamente positiva, pois a modalidade pregão tem se revelado, conforme ratifica a EMI, *um processo dinâmico e competitivo, que propiciou considerável ampliação do número de participantes no certame licitatório, e, por conseguinte, ensejou vantagens em termos de preço, quantidade, transparência, lisura e celeridade das compras públicas.*

Quanto aos arts. 3º e 4º, bem como aos arts. 5º e 6º da MPV, que trazem, respectivamente, as alterações propostas às Leis nºs 8.958, de 1994; e 10.973, de 2004; que se inserem no contexto do *movimento de aperfeiçoamento das capacidades de gestão e planejamento das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES*, a urgência e relevância do tema se justificam pela *ameaça concreta de interrupção das atividades de pesquisa e inovação levadas a cabo pela rede de Instituições Federais de Ensino Superior e de inovação e pesquisa científica e tecnológica, que, diretamente ou através de parcerias com empresas inovadoras, responde por parte significativa da produção científica e tecnológica do país.*

As alterações propostas à Lei nº 8.958, de 1994, promovem adequações no marco normativo sob o qual as IFES e as Instituições Científicas e Tecnológicas (ICT) operam contratos e convênios com a colaboração das fundações de apoio credenciadas sob o regime da referida Lei, em projetos de suporte às atividades finalísticas de ensino, pesquisa e extensão, por meio do novo conceito de **desenvolvimento institucional**. Tal conceito, segundo definição do proposto § 1º ao art. 1º da Lei em comento, consiste nos *programas, projetos, atividades e operações especiais, inclusive de natureza infra-estrutural, material e laboratorial, que levem à melhoria mensurável das condições das IFES e das ICT, para cumprimento eficiente e eficaz da sua missão, conforme descrita no plano de desenvolvimento institucional, vedada, em qualquer caso, a contratação de objetos genéricos, desvinculados de projetos específicos*. O objetivo desta alteração é conferir maior segurança jurídica a tais parcerias, assim como as alterações relativas à delimitação das iniciativas com melhorias infra-estruturais, condicionadas a projetos especificamente relacionados às atividades de inovação e pesquisa científica e tecnológica.

No que respeita às alterações propostas à Lei nº 10.973, de 2004 (Lei de Inovação), temos que elas visam a harmonizar os dispositivos com

aqueles também voltados ao tema, além de inserir o já existente conceito legal de “inovação” nas categorias de atuação das ICT e nas instituições de apoio, *no que se alinha ao processo de modernização corrente das relações das IFES e ICT com colaboradores externos.*

Quanto às demais alterações contidas no PLV nº 13, de 2010, elas aprimoram o texto original enviado pelo Presidente da República por meio da MPV nº 495, de 2010, devendo ser acolhido por esta Casa Revisora.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela admissibilidade e pela adequação econômico-financeira da Medida Provisória nº 495, de 2010, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei de Conversão nº 13, de 2010.

Sala das Sessões,

, Relator-Revisor