

CONTRATAÇÃO PÚBLICA ESTRATÉGICA

Por Thiago Lima Breus

Em países em desenvolvimento, com setores econômicos ainda subdesenvolvidos, a proporção dos contratos públicos em relação ao PIB alcança expressivos 40%. Isso obriga uma maior conscientização do poder de compra estatal, assim como da sua repercussão no mercado. A celebração de contratos públicos não se limita a obter um bem, obra ou serviço para o Estado. Por esses contratos, a Administração Pública pode promover objetivos públicos paralelos por meio próprio contrato, como a inovação, a preservação ambiental, o desenvolvimento da produção industrial, a melhoria do emprego, da saúde pública, das condições sociais e, até mesmo, a inclusão de grupos hipossuficientes, o que denota o uso estratégico da contratação pública.

Nos últimos anos, observa-se no Brasil a crescente adesão à ideia de administração pública por contrato, segundo a qual o contrato administrativo assume um papel protagonista no exercício da atividade governamental, a ponto de ser difundida a ideia de que hoje, na esfera pública, administrar significa, sobretudo, contratar.

Dados estatísticos demonstram que os contratos públicos representam parcela crescente no PIB de todos os países. Em países em desenvolvimento com setores econômicos privados ainda subdesenvolvidos, a proporção dos contratos públicos em relação ao PIB chega a expressivos 40%. Nos Estados Unidos, os contratos públicos equivalem a cerca de 20% do PIB. Em 2009, na União Europeia, a contratação pública correspondeu a 19,4% do PIB de 27 países membros.

Segundo dados recentes do IBGE apenas as compras governamentais de todas as esferas da administração pública brasileira representaram mais de 10% do PIB. Incluídos todos os arranjos contratuais dos quais Estado brasileiro participa, alcança-se o índice de 21,5% do PIB, de modo que, nos últimos anos, verifica-se um crescimento vertiginoso da participação da contratação pública em relação ao montante total da riqueza produzida anualmente no país.

Tal fenômeno se deve ao fato de que a contratação pública se consolidou como a principal prática administrativa para a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento social e econômico, funcionando como estrutura jurídica e como forma de financiamento dos investimentos mais vultuosos em infraestrutura, como aeroportos, portos, rodovias, ferrovias, saneamento, energia elétrica, telecomunicações, oleodutos, gasodutos *etc*, bem como dos planos de urbanização e das políticas de mobilidade urbana.

SÃO PAULO (SP)

Rua Olimpíadas, 200 | 2º Andar
Vila Olímpia | Ed. Aspen | CEP 04551-000

BRASÍLIA (DF)

SHS Quadra 06 | Conj. C, Bl. E | Sl. 1201
Asa Sul | Complexo Brasil 21 | CEP 70316-000

CURITIBA (PR)

Rua Mateus Leme, 575 | São Francisco
Palacete Villa Sophia | CEP 80510-192

De ferramenta destinada prioritariamente ao atendimento imediato das necessidades de custeio e de utilidades para a gestão pública, o contrato público passou a ser também empregado como mecanismo de regulação da colaboração dos particulares com a administração para a consecução de finalidades públicas, isto é, os contratos deixam de funcionar tão-só como instrumento técnico-jurídico para o exercício de atividades-meio e passam a servir diretamente para a prossecução de atividades-fim.

Neste movimento, também designado genericamente por *governo por contrato(s)*, surgem múltiplas aplicações para o contrato na gestão pública, destacando-se o emprego sistemático de formas de externalização de funções públicas (*contracting out, outsourcing*), o recurso à contratação interna (contratação *in house*) entre entidades da Administração Pública, a utilização do contrato como instrumento de regulação pública e como substitutivo de sanções administrativas, tais como os acordos substitutivos nas sanções regulatórias, os termos de ajustamento de conduta, compromissos de cessação de prática na esfera concorrencial, dentre outros.

Nesse contexto, de maior emprego da via contratual como forma de ação estatal e, por conseguinte, de otimização do potencial privado para a realização de tarefas públicas, emerge a possibilidade da utilização *estratégica* da contratação pública para o alcance de finalidades acessórias e suplementares ao objeto imediato do contrato, como a inovação; *P&D*, a preservação ambiental; o incremento da produção industrial; a melhoria da saúde pública; a expansão do emprego; a inclusão de grupos sociais desfavorecidos; dentre outros.

Essa possibilidade, denominada atualmente de *Contratação Pública Estratégica*, apresenta-se como uma (nova) oportunidade para o Estado desenvolver finalidades públicas que, até então, seriam realizadas por outros meios tradicionais de ação estatal, tais como políticas públicas realizadas pelos próprios agentes estatais veiculadas por meio de atos e políticas e não por meio de contratos administrativos.

O uso da via contratual para a realização de tarefas públicas, em especial, para a efetivação de direitos de índole difusa e coletiva, tem o condão de produzir mais resultados do que o esperado inicialmente. Isso porque os resultados alcançados por meio da ampliação dos efeitos da contratação, com a inserção no seu âmbito das chamadas políticas públicas horizontais, não dizem respeito exclusivamente à Administração ou aos contratados, mas à coletividade. Portanto, a contratação pública sob esta perspectiva possui uma *eficácia multiplicativa* e uma *função regulatória* (regulação pública por contrato) que não podem ser olvidadas e, mais do que isso, devem ser incentivadas na contemporaneidade.

Na contratação pública estratégica, a inserção de finalidades acessórias, como as políticas públicas horizontais, pretende o aproveitamento e, mais, a própria “internalização”, na medida das possibilidades jurídicas, sociais e econômicas das chamadas “*externalidades positivas*” como escopo do próprio contrato.

Por conseguinte, a verificação de que, no mundo em geral e no Brasil em particular, “*contracting out is in*” é irrefutável.