

E reforça o ponto de vista que inalteravelmente venho sustentando e que se acha sintetizado na ementa do presente parecer.  
É o que me parece, salvo melhor juízo dos doutos.

Amilcar Motta  
Procurador do Estado

VISTO.

De acordo.  
Ao Gabinete Civil.

Em 16 de junho de 1989.

José Eduardo Santos Neves  
Procurador-Geral do Estado

*Internacional*  
**Licitação internacional. Banco Interamericano de Desenvolvimento e Reconstrução (BIRD), sua natureza jurídica, suas normas de financiamento e a legislação brasileira de Administração Financeira**

**Parecer n.º 20/88, de Maria Fernanda Valverde**

*BANCO MUNDIAL — contrato de financiamento para obras e serviços específicos. Sujeição do mutuário às regras da entidade financeira. Natureza jurídica do BIRD. Sua constituição por convenção internacional. Relações entre o Direito Internacional e o Direito Nacional. As normas gerais do Decreto-lei 2300/86 e a legislação financeira do Estado, em confronto com as normas impostas pelo BIRD à licitação internacional: compatibilidade.*

Senhor Procurador-Geral

1. Trata-se de dúvida suscitada pelos membros do Grupo encarregado das negociações do empréstimo obtido junto ao BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO E RECONSTRUÇÃO — BIRD, mais conhecido por BANCO MUNDIAL, de como compatibilizar a legislação financeira do Estado e as normas gerais do Decreto-Lei 2.300/86, de âmbito nacional, com as exigências do Banco, no que tange a aspectos da licitação e dos contratos para aquisição de bens e serviços a serem custeados com os recursos advindos do financiamento.
2. Dentre as apontadas incompatibilidades estariam: os limites mínimos para o tipo de licitação, a exigência, pelo Banco, da pré-qualificação dos licitantes; a contratação em moeda estrangeira; o idioma do contrato, em sendo estrangeiro o licitante vencedor; a não-aceitação de faixa-limite para a oferta de propostas.
3. Consultando-se as Normas para "Adquisiciones con Préstamos del BIRF y créditos de la AIF", se percebe que é da cultura do Banco impor os procedimentos que devem nortear a aquisição de bens e a contratação das obras necessárias à execução do projeto financiado em parte por ele:  
"El convenio de préstamo rige las relaciones jurídicas entre el prestatario y el Banco y, en la medida estipulada en él, las Normas se hacen aplicables a la adquisición de bienes y a la contratación de obras para el proyecto." (item 1.1 das Normas).
4. Essas Normas de Aquisição com Empréstimo do BIRD, se aplicam a todas as obras e serviços financiados pelo órgão financeiro, caso não tenha sido acordado diferentemente entre as partes:

*"Los procedimientos descritos en estas Normas se aplican a toda adquisición de bienes y a toda contratación de obras financiadas total o parcialmente con los fondos del préstamo." (item 1.4).*

5. Com efeito, as Normas do BIRD, segundo consta em sua Introdução, têm por objeto informar aos executores de um projeto financiado parcialmente pelo BANCO os procedimentos a serem seguidos na aquisição de bens e contratação das obras (incluídos os serviços conexos) necessários à execução desse projeto.

6. O BANCO MUNDIAL exerce contínua vigilância sobre todas as contratações, através do exame dos procedimentos, documentos, avaliação das ofertas e adjudicação de contratos, a fim de se assegurar que o produto do empréstimo se destina unicamente aos fins para os quais foi concedido, observados os fatores de economia e eficiência (Normas, item 1.10 c/c Convenção constitutiva do Banco, artigo III, seção 5b).

7. Essas Normas, desde que não haja negociação de sorte a estabelecer diferentemente no contrato, são rígidas. Assim, o Banco não reembolsa despesas com contratações que não tenham seguido os procedimentos ajustados (item 1.11).

Esses rigores e cautelas têm por objetivo assegurar o correto emprego dos recursos do empréstimo, para que, por via oblíqua, não se desvirtue a própria finalidade do Banco.

As citadas Normas são expressas:

*"De conformidad con su Convenio Constitutivo, el Banco debe hacer arreglos para asegurar que el producto de un préstamo se destine únicamente a los fines para los cuales fue concedido, prestando debida atención a los factores de economía y eficiencia" (...), conforme o disposto no artigo 3.º, seção 5, alínea b, dos atos constitutivos do BIRD." (1.2.).*

8. Percebe-se, pois, que há uma situação de fato: a assistência financeira do Banco Mundial só ocorrerá nas condições estabelecidas por ele.

Essa realidade fática, todavia, não é desprovida de respaldo jurídico.

9. Segundo as Normas do BANCO, em geral os requisitos por ele exigidos estão orientados por três diretrizes:

a) a necessidade de atender a *critérios de economia e eficiência na execução do projeto*, inclusive na contratação para a aquisição de bens e para a execução das obras que o viabilizem;

b) o interesse do Banco, como instituição cooperativa, em dar a todos os licitantes que reúnam as condições préfixadas a oportunidade de competir no fornecimento de bens e na execução das obras financiadas pelo Banco;

c) o interesse do Banco, como instituição de desenvolvimento, em *estimular o progresso dos contratantes e fabricantes locais do país beneficiário do empréstimo*.

10. O Banco se convenceu que, na maioria dos casos, essas necessidades e interesses são plenamente satisfeitos através da *licitação internacional*. Essa é a *regra geral* para a obtenção de bens e execução de obras financiados pelo Banco. Os documentos de empréstimo, no entanto, podem prescrever outros métodos de aquisição e contratação, quando se revele improdutivo a licitação internacional. (item 1.3 das Normas).

11. Percebe-se, pois, que, em sua política de desenvolvimento, o BANCO impõe ao tomador do empréstimo duas diretrizes a serem rigorosamente seguidas na contratação de bens e serviços com o financiamento obtido: *eficiência e economia*.

Será com o apoio nesse binômio que o mutuário empregará os recursos advindos de seu empréstimo.

*Esses princípios estão consagrados em nossa legislação financeira* quando, por ocasião da licitação, a proposta escolhida deverá ser aquela que, revelando eficiência, seja a mais barata (art. 224 e § 1.º da Lei n.º 287, de 04.12.79, e art. 36 do Dec. lei n.º 2300/86).

12. *Em termos de objetivos*, portanto, *estão acordes as normas do Banco e as do Estado*.

13. As apontadas divergências, a grande maioria no campo procedimental, como devem ser superadas?

14. *O problema*, tal como posto, *se resolve à luz do Direito Internacional Público*, porquanto se trata de relações entre um organismo internacional — BIRD e um Estado-membro de país que integra aquele organismo.

15. Na verdade, o BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO (BIRD) foi instituído, ao lado do Fundo Monetário Internacional, pela CONFERÊNCIA MONETÁRIA E FINANCEIRA DAS NAÇÕES UNIDAS, reunida em Bretton Woods, de 1 a 22 de julho de 1944, em New Hampshire, EUA, com a participação de representantes de quase todos os países do mundo, exceto os das chamadas potências do Eixo (Alemanha, Itália e Japão).

16. O objetivo inicial era o de satisfazer em parte a falta de capitais destinados a eliminar os danos produzidos pela guerra e levantar as economias nacionais, especialmente nos territórios subdesenvolvidos.

17. ALIOMAR BALEIRO, em sua clássica obra *Uma Introdução à Ciência das Finanças* (Rio, Forense, 1978, p. 471) descreve a abrangência das atividades do organismo em apreço:

*"O Banco Mundial (BIRD) destina-se a colaborar na reconstrução e valorização do território dos membros, facilitando-lhes investimentos para fins produtivos, inclusive restauração das zonas destruídas ou danificadas pela guerra; desenvolvimento dos países*

atrasados, favorecimento de inversões privadas estrangeiras, estímulo ao comércio internacional, ao equilíbrio do balanço de pagamentos; garantia a empréstimos internacionais, etc.”

18. Com a implantação do Plano Marshall, o BANCO — dentro da política de paz e segurança internacional como instrumento de cooperação e solidariedade dos povos — que a ONU preconiza —, passou a investir no setor de desenvolvimento. Essa diretriz se apóia na crença de que, para criar condições de estabilidade e bem-estar sobre a base da igualdade de direitos e livre determinação dos povos, devem ser promovidos níveis de vida mais elevados, trabalho permanente para todos e condições de progresso econômico e social.

A solução de problemas internacionais desse gênero justifica a existência do CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL DA ONU, bem como:

*“los distintos organismos especializados establecidos por acuerdos intergubernamentales, con atribuciones internacionales, en materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario y conexas.”*

*(Cesar Dias Cisneros — Derecho Internacional Público. Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1966, p. 212). g.n.*

19. Aí está a natureza jurídica do BIRD: organismo mundial, governamental, especializado, com base no art. 57 da Carta da ONU, com ela colaborando por intermédio do Conselho Econômico e Social. Lúcida é a lição de ALFRED VERDROSS:

*“Según el artículo 57 de la Carta, los distintos organismos especializados establecidos por acuerdos intégubernamentales, que tengan amplias atribuciones internacionales en materias de carácter económico (...) quedarán vinculados con la ONU, mediante acuerdos con el C.E.S., sujetos a la aprobación de la A.G. (...)”*

*Sobre la base de estos tratados, las Naciones Unidas ejercen con respecto a los organismos especializados funciones de coordinación, sin que por ello dejen estos de llevar una vida autónoma. Por tal motivo, puede prever su constitución la pertenencia de Estados no miembros de la ONU.*

*Derecho Internacional, Madrid, Aguilar, 4a edición, castellana, 1963, p. 453.*

20. Nas palavras do mesmo Autor, a crescente interdependência dos Estados em assuntos econômicos, que desde o fim da Segunda Guerra Mundial se tem intensificado sem cessar, induziu os governos a não abandonarem a economia mundial à iniciativa privada, levando-os a submeter assuntos importantes a uma ordenação comunitária internacional.

21. Como organismo especializado, o BIRD goza de privilégios similares aos da própria ONU. Possui ele *personalidade jurídica interna-*

*cional, com fundamentos em uma constituição criada por um tratado coletivo.*

Seus principais órgãos se compõem de *representantes dos Estados signatários.*

Na realidade, o BIRD é composto de membros fundadores — aqueles que pertencerem ao FMI e houverem assinado a convenção aprovada pela Conferência de Bretton Woods — e de membros eleitos.

22. A Carta da ONU, em seu art. 57, delineou o perfil jurídico das organizações especializadas, conceituando-as como aquelas

*“criadas por acordos intergovernamentais e com amplas responsabilidades internacionais, definidas em seus instrumentos básicos, nos campos econômicos, social, cultural, educacional, sanitário e conexos.”*

23. Esses acordos, no dizer de CELSO D. DE ALBUQUERQUE MELLO, “são verdadeiros tratados internacionais” aprovados pela Assembleia Geral da ONU. (*Direito Internacional Público*. Rio, Freitas Bastos, 1976, 1.º vol., p. 401). g.n.

24. A ONU exerce sobre eles uma função de coordenação e cooperação através do Conselho Econômico e Social (art. 60).

Gozam essas organizações de certa autonomia, não obstante estarem sob a autoridade das Nações Unidas.

Essa autonomia se verifica nos seguintes aspectos:

- a) desenvolvem atividades próprias no campo internacional, dentro de seu setor específico: econômico, comunicações, social, cultural, técnico e sanitário;
- b) têm sede diferente da ONU;
- c) possuem membros que não são da ONU;
- d) têm estrutura administrativa autônoma e orçamento próprio;
- e) têm personalidade internacional;
- f) possuem o direito de pedir pareceres à Corte Internacional de Justiça, uma vez autorizados pela Assembleia Geral.

25. Dentre os organismos mundiais governamentais especializados está o BIRD — Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento.

Sua finalidade precípua, como já foi dito, é de favorecer o desenvolvimento e conceder empréstimos.

Não empresta o custo total de um projeto, mas, apenas, os custos em moeda estrangeira (moeda forte) e serviços importados.

CELSO ALBUQUERQUE MELLO:

*“Algumas outras observações podem ser acrescentadas em relação ao BIRD. Os acordos de empréstimos são regidos pelos estatutos do BIRD (são também normas de DIP), bem como também por normas gerais do DIP (...) É de se lembrar que são acordos*

concluídos entre sujeitos de DI (estado e organização internacional).

Quando o empréstimo é dado a entidade não estatal os acordos são regidos pelos estatutos do BIRD, sendo que o Estado de que a entidade é nacional conclui um acordo de garantia com o BIRD, onde normalmente se exclui a aplicação do direito interno do estado. Os acordos concluídos pelo BIRD são registrados na ONU." (ob. cit. p. 408).

26. O tema relações entre o direito interno e o internacional ainda suscita grandes debates, com uma separação básica entre os dualistas e os monistas. Aqueles reconhecem uma independência entre as duas ordens jurídicas, até porque na ordem internacional somente o Estado seria o único sujeito de direito, enquanto na ordem interna aparece o homem como titular desses direitos, além de a ordem jurídica interna se basear num sistema de subordinação e a internacional no de coordenação. Já os *monistas* sustentam a existência de *uma única ordem jurídica*, variando apenas a proeminência dessa ordem: se o direito interno (com fundamento na soberania absoluta do Estado) ou o direito Internacional, em que a soberania é relativa, dependente que é o Estado da ordem internacional. Esta última visão foi adotada pela Escola de Viena que, evoluindo, vislumbrou que na pirâmide de normas kelseniana a "grundnorm" seria uma norma de Direito internacional: a norma costumeira "pacta sunt servanda".

27. A jurisprudência internacional tem consagrado a primazia do Direito Internacional.

Uma vez mais a lição de CELSO ALBUQUERQUE MELLO se revela precisa:

"As normas internacionais, na sua maioria, são dirigidas aos Estados, pessoas internacionais; assim sendo, todo o ordenamento jurídico estatal deve se conformar ao DI. Seria impossível existirem, em última análise, duas ordens jurídicas contraditórias e válidas ao mesmo tempo. Seria negar a unidade do Direito" (ob. cit. p.60).

28. No Brasil, segundo o mesmo Autor, há diversos acórdãos consagrando o primado do Direito Internacional, como no caso da União Federal e Cia. Rádio Internacional do Brasil (1951), em que o STF decidiu, unanimemente, que um tratado revoga as leis anteriores (A.C. 9587). COELHO RODRIGUES assinala a existência de um acórdão do mesmo tribunal (1914), no Pedido de Extradicação n.º 7, de 1913, em que se declarava estar em vigor e ser aplicável um tratado anterior a lei contrária a ele. Também na A.C. 7872, de 1943, o STF decidiu nesse mesmo sentido de que um tratado não é revogado por lei interna posterior. (Valem as citações como referencial histórico).

Modernamente, em matéria tributária, a Lei 5.172, de 25.10.66, o Código Tributário Nacional, estabeleceu que:

"Art. 98 — Os tratados e as convenções internacionais revogam

ou modificam a legislação tributária interna e serão observados pela que lhes sobrevenha."

Esse dispositivo expressa a hierarquia do tratado sobre a legislação tributária antecedente ou superveniente, como o refere ALIOMAR BALEEIRO (Direito Tributário Brasileiro. 10.ª ed., Rio, Forense, 1981, p. 441).

Ainda segundo CELSO DE ALBUQUERQUE MELLO, essa tendência

"...é a consagrada no DI Americano, na Convenção de Havana sobre tratados (1928), que foi ratificada pelo Brasil, cujos artigos 10, 11 e 12 estipulam:

a) um Estado só pode deixar de executar um tratado se tiver a concordância dos demais contratantes; b) "os tratados continuarão a produzir os seus efeitos ainda quando se modifique a constituição interna dos contratantes"; c) a parte que inexecutar culposamente um tratado "é responsável pelos prejuízos de sua inexecução." (ob. cit., p. 62).

29. Também PAULINO JACQUES já observara que:

"Em face do direito positivo de quase todos os países, a norma de direito internacional público só vale como direito interno depois de aprovada pelos órgãos estatais competentes."

(Introdução à Ciência do Direito. Rio, Forense, 1971, p. 274).

SÉRGIO ANDRÉA chama a atenção para o mesmo fato:

"O tratado internacional incorpora-se ao ordenamento jurídico nacional, revogando as leis anteriores que lhe sejam contrárias; internacionalmente é revogado por leis posteriores, mas, na área internacional, exige-se a denúncia, para que ele perca sua eficácia.

Os tratados internacionais não podem contrariar a Constituição Federal (art. 119, inciso III, letra b, da CF.)."

(Direito Administrativo Didático — Rio, Borsoi, 1979, p. 57).

31. O já citado PAULINO JACQUES, ao analisar o art. 44, inciso I, da Constituição Federal, conclui que entre nós prima o monismo do direito interno sobre o Direito Internacional Público, "cujas normas para valerem como lei em nosso País não de ser aprovadas pelo Congresso Nacional, que poderá rejeitá-las, inclusive por incompatíveis com o nosso sistema constitucional." (ob. cit., p. 275).

32. A rigor, a Constituição brasileira silencia quanto à norma que deve prevalecer em casos de conflito entre a lei interna e a internacional. Por isso, os publicistas lançam mão da doutrina e da jurisprudência, estabelecendo, em regra, que o tratado só se extingue pelas formas nele contempladas, inclusive, pela denúncia, tendo ele o condão de derogar a legislação interna nas hipóteses em que houver tratamento diferenciado para o mesmo tema.

33. ALBUQUERQUE MELLO enfrenta a natureza jurídica dos atos emanados de organizações internacionais:

"Um problema curioso é o de saber se os atos emanados de organizações internacionais podem ser equiparados aos tratados. Na França a jurisprudência dos tribunais e do Conselho de Estado são uniformes. Parece-nos que se o estado ingressou em uma organização internacional limitou a sua soberania inclusive no sentido de aplicar os atos obrigatórios que delas sejam emanados". (ob. cit., p. 62) g.n.

34. Irrelevante é a denominação do acordo coletivo que ensejou a criação do BANCO MUNDIAL:

"Os sujeitos de direito internacional público podem convenicionar, entre si, regras de seu comportamento futuro, através de tratados, acordos, convênios e convenções internacionais, porém esta diversidade terminológica é irrelevante."

(Araminta de Azevedo Mercadante. *Enc. Saraiva de Direito*, p. 329, vol. 20).

35. A bem da verdade, os doutrinadores consideram impossível estabelecer uma linha divisória entre o tratado e a convenção, dado que acordos internacionais da mesma natureza têm sido denominados às vezes tratados e, outras vezes, de convenções.

36. A já citada ARAMINTA DE AZEVEDO MERCADANTE delinea o âmbito da convenção internacional nos seguintes termos:

"A "convenção" internacional pode ser considerada uma espécie de tratado e refere-se, em geral, ao acordo de vontade, celebrado por escrito entre Estados, que tem por objetivo normas de conduta gerais e abstratas, sobre determinada matéria, estando regida pelo direito internacional, porém, só obriga os Estados que se comprometeram por ela através de suas assinaturas e dos procedimentos impostos nas suas respectivas ordens jurídicas nacionais." (ob. cit., p. 329/330)

37. O Brasil é membro do FMI e do BIRD. O Decreto-Lei n.º 8479, de 27 de dezembro de 1945, aprovou a convenção que fora assinada pelo Brasil na própria data da Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas.

Esse decreto-lei tinha fundamento no art. 180 da Constituição de 1937, que atribuía poderes excepcionais ao Presidente da República para legislar sobre todas as matérias da União, enquanto não se reunisse o Parlamento Nacional.

38. Enfim, o Decreto n.º 21.177, de 27.5.46, promulgou a Convenção sobre o Fundo Monetário Internacional e a Convenção sobre o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, firmadas em Bretton Woods N.H., E.U.A., a 22 de julho de 1944, por ocasião da Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, com base no art. 74, letra a, da Constituição então vigente.

O artigo único desse Decreto determina:

"Ficam promulgadas a Convenção sobre o Fundo Monetário In-

ternacional e a Convenção sobre o Banco para a Reconstrução e Desenvolvimento (...) as quais serão executadas e cumpridas tão inteiramente como nelas se contém.

Aqui está a recepção de normas internacionais pelo nosso sistema jurídico.

39. Possui o BIRD uma competência regulamentar, com efeitos jurídicos imediatos.

VERDROSS o elucida:

"Pero ya en ciertos ámbitos existe un poder legislativo pleno por parte de órganos internacionales. Estos órganos se dividen en dos grupos: el primero tiene la facultad de dictar reglamentaciones autónomas con efectos jurídicos inmediatos (sin necesidad de subsiguiente ratificación). Así, todos los órganos resolutivos de la ONU están autorizados para darse sus propios reglamentos internos (arts. 21, 30, 72, apart. 1.º, art. 90, apart. 1.º, de la Carta; art. 30 del Estatuto del T.I.J.). Lo mismo ha de decirse de los órganos análogos de los organismos especializados." (ob. cit., p. 473). g.n.

As normas para Aquisições com Empréstimos do Banco constituem exemplo desse poder.

Segundo o item 1.4 dessas Normas, aplicam-se elas a toda aquisição de bens e a toda contratação de obras financiadas total ou parcialmente com os fundos do empréstimo.

40. Tais Normas são do conhecimento dos Estados-signatários da convenção que instituiu o Banco, na medida em que participam elas da estrutura do organismo, através da Junta de Governadores.

O Professor GERSON VALLE assim entende:

"As decisões das organizações internacionais, na maior parte das vezes, são acatadas pelos Estados porque estas participam e votam quando da sua elaboração (e assim elas em si não se diferenciam fundamentalmente dos tratados, como fonte do DIP)."

(*Você conhece Direito Internacional Público?* Rio, Editora Rio, 1978, p. 48) — g.n.

41. Junta de Governadores e os Diretores Executivos poderão adotar normas e regulamentações conforme sejam necessárias ou apropriadas para conduzir os negócios do Banco (artigo V, Seção 2, alínea f, da Convenção), dentre as quais as que visem a assegurar que o empréstimo será empregado eficientemente no projeto para o qual foi concedido (artigo III, seção 5, alínea b).

Essas normas passam a integrar a Convenção do Banco, sendo, portanto, normas de direito internacional.

Visam elas, em síntese, a uniformizar procedimentos e a facilitar o controle que o organismo internacional deve exercer sobre a aplicação dos recursos que empresta.

Por esta razão, o contrato de empréstimo entre o BIRD e a Caixa Econômica Federal, no art. 1.º, seção 1.01, dispõe que:

“Constituem parte integral deste Contrato as Condições Gerais aplicáveis aos Contratos de Empréstimo e Garantia”, do Banco, com data de 1.º de janeiro de 1985 (...).”

42. *Percebe-se claramente que, havendo o Brasil ratificado a Convenção que criou o BANCO MUNDIAL, e promulgada a lei que lhe deu existência no território nacional, terá a convenção primazia nas relações que se estabelecerem entre o Brasil e aquela instituição financeira, de tal sorte que onde a lei interna dispuser diferentemente das normas estabelecidas pelo BIRD, estas prevalecerão, derogando aquelas naquela hipótese específica.*

43. Embora se nos afigure singela a questão à luz do Direito Internacional Público, somos forçados a enfrentar certos dispositivos da legislação interna, para tentar provar que eles não exaurem o tema licitação internacional.

44. Dos mais antigos diplomas, se refere o Decreto n.º 4536, de 28 de janeiro de 1922, que organizou o Código de Contabilidade da União. Essa lei não se referiu expressamente à concorrência internacional, mas em certos dispositivos aludia a contratos em que fossem estipulados preços em moeda estrangeira (art. 54) e a preferência pelos proponentes nacionais, em igualdade de condições (art. 53).

O Decreto n.º 15.783, de 8 de novembro de 1922, que aprovou o regulamento para execução do Código de Contabilidade Pública, dedicou o Título VII às Normas Administrativas que Devem Preceder o Empenho das Despesas, desdobrando-o em dois capítulos, o primeiro referente às *concorrências* e o segundo, aos *contratos*. Nesse regulamento, além de se repetirem aquelas normas previstas no Código, aludiu-se às propostas provenientes do estrangeiro (art. 751) e à cláusula de foro nacional brasileiro para dirimir questões nos contratos celebrados com pessoas domiciliadas no estrangeiro (art. 775, alínea e).

45. A reforma administrativa veio a lume com o Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, que trouxe um Título dedicado às Normas de Licitação, com, um dispositivo expresso para as *licitações internacionais*.

“Art. 142. As licitações de âmbito internacional ajustar-se-ão às diretrizes estabelecidas pelos órgãos responsáveis pela política monetária e pela política de comércio exterior.”

Por esse dispositivo fica claro que as normas para as licitações internacionais se condicionariam à orientação e atitude do governo em relação à moeda e ao comércio exterior.

Nessa linha, estariam as diretrizes emanadas do Conselho Monetário Nacional (art. 2.º da Lei 4595, de 31.12.64, *caput* e inciso VII), e sua execução pelo Banco Central (art. 10, inciso V e art. 11, inciso I, da mesma lei).

Ainda estão em vigor as normas estabelecidas na Portaria n.º 6,

de 14 de janeiro de 1969, do Ministério da Fazenda, em que foi definida a licitação internacional e o procedimento a ser observado, desde a habilitação até a apresentação das propostas.

46. HELY LOPES MEIRELLES comentou a concorrência internacional, nos seguintes termos:

“... tem o mesmo procedimento administrativo da concorrência comum, mas fica sujeita às diretrizes estabelecidas pelos órgãos federais responsáveis pela política monetária e de comércio exterior (Decreto-Lei n.º 200/67, art. 142), ou seja, as normas expedidas pelo Banco Central e pelo Ministério da Fazenda, e, quando o contrato versar sobre importações, empréstimos, financiamentos e quaisquer outras operações externas de interesse dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, dependerá de autorização do Senado Federal, ouvido o Poder Executivo Federal (Constituição da República, art. 42, item IV)”

*Licitação e Contrato Administrativo*. S.P., Revista dos Tribunais, 1983, p. 67/68.

47. Também MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO cuidou do dispositivo em apreço:

“Não poderia o legislador deixar de considerar as concorrências internacionais, ou melhor, a participação na competição de firmas estrangeiras, isoladamente ou em acordo (consórcios) com empresas nacionais.

Parte contudo do Edital o chamamento dos interessados que tenham domicílio fora do país. Silenciando o Edital, a matéria em razão do objeto é de direito interno (...)

Não se trata, em face do disposto, de uma medida legal discriminatória, mas de uma normal imposição que visa atender uma política monetária programada ou uma política regulada de comércio exterior orientada dentro de justos propósitos protecionistas (...)

O princípio, aliás, está inserto na Constituição (art. 42, inciso IV) para todas e quaisquer operações externas do interesse dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Em obediência a uma política de plano nacional, as transações, no exterior, dependem de autorização do Senado, depois de ouvido o Executivo Federal.”

(*Comentário à Reforma Administrativa Federal*. S.P., Saraiya, 1975, p. 279).”

48. Alerta o referido Autor para a diferença entre a concorrência internacional e a concorrência nacional que admite a participação estrangeira:

“Na primeira hipótese é desnecessário que as firmas lá de fora estejam autorizadas a operar no Brasil, não obstante a obrigação

de se cumprir (...), nas modalidades previstas, o que é exigível taxativamente por força de lei.

Na segunda, a autorização de funcionamento no Brasil é essencial, pois o que se quer proteger são os similares aqui produzidos pela indústria brasileira ou bens comercializáveis de origem e procedência nacionais."

(idem, p. 279/280)

49. O Estado do Rio de Janeiro, no seu Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública — Lei 287, 4.12.79 — em seu art. 4.º, parágrafo único, estabeleceu que os *contratos internacionais* obedecerão à legislação federal e à estadual pertinentes.

E no art. 233 repetiu a norma já consagrada no Decreto-Lei n.º 200/67.

50. Evidentemente que *esses dispositivos se aplicam a quaisquer concorrências internacionais* inclusive àquelas realizadas por força de contrato de financiamento firmado com organismos internacionais.

51. Parece-nos inegável, no entanto, que, *em havendo convenção firmada pelo Brasil as regras do organismo internacional, em caso de colisão normativa, se sobrepõem.*

52. Diferentemente será uma concorrência internacional realizada simplesmente por interesse em obter determinado produto no mercado internacional, *sem que haja a intervenção de qualquer entidade supranacional.* Nesse caso, aplica-se, *in totum*, a legislação interna, sem quaisquer concessões que não sejam aquelas previstas pelos órgãos federais responsáveis pela política monetária e de comércio exterior (inclusive aplicando-se as normas da citada Portaria 6/69, do Ministério da Fazenda).

53. O Decreto-Lei n.º 2300, de 21 de novembro de 1986, em termos de concorrência internacional, manteve basicamente o que já vigorava:

"Art. 34. Nas concorrências de âmbito internacional, o edital deverá ajustar-se às diretrizes da política monetária e do comércio exterior e atender às exigências dos órgãos competentes."

Sucede que a par desse dispositivo, conhecido de longa data, o Decreto-lei n.º 2300/86 introduziu um outro, *verbis*:

Art. 25, § 13 — O disposto no § 2.º do art. 3.º, no § 10 do art. 25, no § 1.º do art. 26 e no pará. único do art. 45 não se aplica às *concorrências internacionais* para a *aquisição de bens ou serviços cujo pagamento seja feito com o produto de financiamento concedido por organismo internacional, de que o Brasil faça parte* nem nos casos de contratação com empresa estrangeira, para a compra de equipamentos fabricados e entregues no exterior, desde que para este caso tenha havido prévia autorização do Presidente da República.

54. TOSHIO MUKAI, analisando o dispositivo, expressou-lhe o conteúdo, da seguinte forma:

Em concorrências internacionais (...) ocorre o seguinte:

a) em igualdade de condições, não haverá preferência aos bens e serviços produzidos no País;

b) não se exigirá participação em consórcio com empresa nacional, nem índice de nacionalização do objeto contratual;

c) como não há necessidade de consórcio, descaberá a liderança obrigatória da empresa nacional;

d) não se exigirá, nos contratos da espécie, cláusula obrigatória que declare o foro competente como sendo o Distrito Federal, permitindo, então, o juízo arbitral.

(*O Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos*. S.P., Saraiva, 1988).

55. Uma leitura precipitada poderia induzir a uma conclusão equivocada, qual seja a de que apenas essas exceções se aplicaríam a todas as concorrências internacionais.

56. A rigor, no entanto, o que o § 13 do art. 25 do Dec. lei 2300/86 pretendeu foi estabelecer as exceções mais freqüentes às regras gerais de licitação no caso de concorrências internacionais. É claro que não podia fazê-lo *taxationis causa*, até porque normas supranacionais podem impor-se em determinadas situações.

Como foi dito, as concorrências internacionais realizadas por imposição normativa de organismo internacional de que o Brasil faz parte, com apoio em convenção devidamente ratificada pelo país membro da instituição, além de se regerem pelas regras da legislação interna, em certas particularidades se submetem às normas supranacionais. Há uma derrogação das regras internas pelas normas internacionais.

57. Não há portanto, que se falar em incompatibilidade entre a legislação do Estado e as imposições legais do Banco Mundial. *A regra é a incidência da lei local* do Estado, apoiada nas normas gerais do Decreto-Lei 2300, de 21 de novembro de 1986, *prevalecendo, no entanto, as regras internacionais em caso de colisão normativa.*

58. Observe-se que a derrogação não retira a norma derogada da vida jurídica; apenas impede sua aplicação nos casos indicados pela norma derogatória. Subsiste a lei derogada para as demais hipóteses.

59. Em síntese, concluímos que o tema que nos foi submetido se deslinda à luz do Direito Internacional Público, na medida em que envolve relações jurídicas entre o Estado e um organismo internacional vinculado à ONU, criado por convenção ratificada pelo Brasil.

Assim, em princípio, as licitações internacionais para a aquisição de bens e serviços financiados pelo BIRD, também conhecido por Banco Mundial, submetem-se às regras da legislação financeira estadual (Lei 287, de 4. 12. 79 e Decreto 3149, de 28. 4. 80), observadas as normas gerais do Decreto-Lei federal n.º 2300, de 21.11. 86. Havendo, no entanto, eventual incompatibilidade entre algum dispositivo da legis-



lação interna e as normas estabelecidas pelo Banco Mundial, ocorrerá derrogação da norma nacional, dada a natureza internacional das regras do organismo financiador, que integram sua convenção constitutiva, ratificada pelo Brasil.

É o que submetemos à superior consideração de V. Exa., que, certamente, melhor dirá.

Atenciosamente

**Maria Fernanda Valverde**  
Procuradora do Estado

VISTO. De acordo.

As teses desenvolvidas com excepcional vigor pela ilustre Procuradora-Assistente, MARIA FERNANDA VALVERDE compatibilizam, no caso em exame, a legislação financeira do Estado, sujeita às normas gerais de dicção federal, com a normatividade exigida pelo Banco Mundial para as licitações e contratos a serem custeados com os recursos advindos de financiamentos. Não tenho a menor dúvida quanto ao rigoroso acerto de seu parecer, que ora transmito à sua alta apreciação.

Em 15 de setembro de 1988

**Diogo de Figueiredo Moreira Neto**  
Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa

VISTO.

Aprovo o percuciente parecer que, com mestria, demonstra a recepção de normas internacionais pelo sistema jurídico brasileiro, solucionando com brilho a aparente incompatibilidade entre a legislação financeira do Estado e as normas gerais do Decreto-Lei n.º 2.300/86, de âmbito nacional, por um lado, e as exigências do Banco Interamericano de Desenvolvimento e Reconstrução — BIRD, pelo outro.

*internacional*  
Percebe-se claramente, com o d. parecer, que havendo o Brasil ratificado a Convenção que criou o BANCO MUNDIAL, e promulgada a lei que lhe deu existência no território nacional, terá a convenção primazia nas relações que se estabelecerem entre o Brasil e aquela instituição financeira, de tal sorte que onde a lei interna dispuser diferentemente das normas estabelecidas pelo BIRD, estas prevalecerão, derogando aquelas naquela hipótese específica.

Encaminhe-se ao Gabinete Civil, com vistas à Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação, extraíndo-se desde logo cópia do parecer e deste VISTO para remessa à Secretaria de Estado de Fazenda.

Em 20 de setembro de 1988.

**José Eduardo Santos Neves**  
Procurador-Geral do Estado

## ASSUNTOS DE PESSOAL