

## **Tribunal de Contas da União - Acórdão/Decisão/Relação**

### Identificação

Acórdão 1918/2004 – Plenário

### Número Interno do Documento

AC-1918-46/04-P

### Ementa

Consulta formulada pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores. Aplicabilidade do Manual de Convergência do Pnud ou da lei de licitações pelos organismos internacionais e a possibilidade de apresentação de propostas de convergência de determinados organismos internacionais que mantêm projetos de cooperação técnica internacional com órgãos e entidades do governo. Conhecimento. Informação. Remessa de cópias e de informação ao MRE.

- Utilização do Manual de Convergência ou da Lei 8666/93 na aquisição de bens e contratação de serviços custeados com recursos nacionais próprios. Análise da matéria.

### Grupo/Classe/Colegiado

Grupo I / Classe III / Plenário

### Processo

013.776/2004-7

### Natureza

Consulta

### Entidade

Órgão: Ministério das Relações Exteriores - MRE

### Interessados

Interessado: Ministério das Relações Exteriores - MRE

### Sumário

Consulta. Conhecimento. É possível a utilização do Manual de Convergência de Normas Licitatórias na aquisição de bens e contratação de serviços custeados com recursos próprios nacionais, no âmbito de projetos de cooperação técnica internacional. O Ministério das Relações Exteriores pode apresentar propostas de convergência à Lei nº 8.666/93 de normas de organismos internacionais que mantêm projetos de cooperação técnica, quando houver dificuldade em aplicar a Lei nº 8.666/93 ou o Manual de Convergência de que trata o Acórdão 946/2004 - TCU - Plenário. Encaminhamento de cópia do Manual de Convergência revisado pelo PNUD e dos Pareceres sobre a primeira versão do manual apresentada a este Tribunal e discutida no âmbito do TC 001.484/2003-1 como solicitado. Dar ciência ao Exmo Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores do Acórdão, Relatório e Voto proferidos nestes autos.

### Assunto

Consulta

Ministro Relator  
ADYLSO MOTA

Unidade Técnica  
SECEX-3 - 3ª Secretaria de Controle Externo

Relatório do Ministro Relator

Trata-se de Consulta formulada pelo Exmo Sr. Ministro das Relações Exteriores, Sr. Celso Amorim, acerca da confirmação, por este Tribunal, a respeito do entendimento do Ministério das Relações Exteriores sobre a aquisição de bens e contratação de serviços por intermédio de projetos de cooperação técnica internacional custeados com recursos próprios nacionais, segundo a qual, deverá ser adotada a Lei nº 8.666/93, ou, alternativamente, o Manual de Convergência aprovado por intermédio do Acórdão 946/2004 - TCU - Plenário.

A propósito, a Unidade Técnica assim se manifestou em instrução da lavra do ACE José Nunes Junior, da 3ª Secretaria de Controle Externo desta Corte de Contas, in verbis:

Trata-se de consulta formulada pelo Excelentíssimo Embaixador Celso Luiz Nunes Amorim, Ministro de Estado das Relações Exteriores, sobre a confirmação, por parte do próprio Tribunal de Contas, a respeito do entendimento do Ministério das Relações Exteriores de que, na aquisição de bens e contratação de serviços custeados com recursos próprios nacionais no âmbito de projetos de cooperação técnica internacional, deverá ser adotada a Lei nº 8666/93, ou, alternativamente, o Manual de Convergência de Normas Licitatórias, aprovado pelo Acórdão 946/04.

O Exmo Senhor Ministro de Estado Celso Luiz Nunes Amorim enseja a oportunidade para também consultar sobre casos em que determinados organismos internacionais, que mantêm projetos de cooperação técnica internacional com órgãos e entidades do Governo brasileiro, indicaram ter dificuldades em aplicar quer seja a Lei nº 8666/93 quer seja o Manual de Convergência aprovado pelo Acórdão 946/2004, em virtude de não pertencerem ao sistema das Nações Unidas. E assim nessa hipótese, o Exmo Ministro de Estado enseja manifestação desta Corte sobre a possibilidade de que aqueles organismos venham a apresentar ao Tribunal de Contas da União, por intermédio do Itamaraty, propostas de convergência de suas normas à Lei nº 8666/93, com base nas linhas e princípios do Manual de Convergência já aprovado.

A presente consulta preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264 e 265 do Regimento Interno do Tribunal.

Em sua consulta, o Exmo Embaixador Celso Luiz Nunes Amorim teceu as seguintes considerações, nas quais ponderou seus questionamentos: Reporto-me ao Acórdão 946 dessa colenda Corte, nos autos do Processo TC 001.484/2003-1, exarado em 14 de julho de 2004, no qual se considerou que a versão final do “Manual de Convergência de Normas Licitatórias” apresentada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) atende à determinação firmada pelo Tribunal de Contas da União no subitem 8.4.1 da Decisão nº 178/2001 - Plenário, estando, de conseguinte, em condição de ser aplicado por aquele organismo internacional no âmbito dos acordos ou projetos de cooperação técnica firmados com a União em que haja repasse de recursos nacionais.

Sobre o assunto, recorde que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) encaminhou a esse Tribunal, por meio do Aviso nº 5, de 29 de novembro de 2002, uma primeira versão do “Manual de Convergência de Normas Licitatórias”, decorrentes de iniciativa da Agência Brasileira de Cooperação, que propôs ao PNUD esforço de negociação, pelo qual aquele organismo flexibilizou suas normas de compras para adequá-las aos parâmetros da Lei 8666/93. No referido Aviso, o MRE expressou a sua convicção de que a adoção do Manual de Convergência consubstanciaria a melhor maneira de compatibilizar a observância da Decisão n.º 178/01 dessa Corte com as peculiaridades normativas do organismo internacional.

Essa questão da adequação do Manual de Convergência foi exaustivamente discutida no TC 001.484/2003-1 que tratou do acompanhamento do cumprimento da decisão nº 178/2001.

#### DO MÉRITO DA CONSULTA

Sobre o primeiro ponto questionado pelo Exmo Senhor Embaixador, a despeito da aquisição de bens e contratação de serviços custeados com recursos próprios nacionais no âmbito de projetos de cooperação técnica internacional, qual deverá ser adotada, se a Lei nº 8666/93, ou, alternativamente, o Manual de Convergência de Normas Licitatórias, temos o pronunciamento do Exmo Procurador Geral junto ao TCU, Lucas Furtado Rocha, em parecer dado sobre o Manual de Convergência do PNUD, às fl. 272 dos autos do processo 001.484/2003-1: “que considere as regras e os procedimentos assentados no Manual de Aquisições, editado pelo Escritório de Apoio Jurídico e de Aquisições do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, adequadas para a realização de contratações de obras, serviços e compras inseridas na execução de projetos de cooperação técnica avançadas entre a União, por intermédio da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, e aquele organismo internacional, uma vez que aquelas regras e procedimentos coadunam-se com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública e harmonizam-se com o que dispõem o § 3º do artigo 116 da Lei nº 8666/93, o Decreto nº 3.3751/2001 e o artigo 27 da Instrução Normativa STN nº 1/1997, este em sua redação original, em que se prevê a adoção de procedimentos análogos aos estabelecidos na Lei nº 8666/1993.”.

Esta opinião teve seu juízo corroborado pelo voto do Exmo Ministro Relator Adylson Motta contido nos autos do processo 001.484/2003-1 à fl. 369: “Por derradeiro, acolho a manifestação final externada pela 3ª Secex, no sentido de que, com as novas modificações introduzidas no Manual de Convergência de Normas Licitatórias elaborado pelo PNUD, esse instrumento se encontra em condições de ser aplicado por aquele organismo no âmbito dos acordos de cooperação técnica firmados com a União Federal, com repasse de recursos próprios nacionais. De conseguinte, atendida está a determinação assentada pelo Tribunal no subitem 8.4.1 da Decisão nº 178/2001 - Plenário.”

Esse entendimento também foi apresentado no Acórdão 946/2004 - Plenário - TCU item 9.1: “considerar que a versão final do “Manual de Convergência de Normas Licitatórias” elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD atende à determinação firmada pelo Tribunal no subitem 8.4.1 da Decisão nº 178/2001 - Plenário, estando, de conseguinte, em condições de ser aplicado por aquele organismo internacional no âmbito dos acordos e projetos de cooperação técnica firmados com a União em que haja repasse de recursos nacionais”.

Dessa forma e assentado no entendimento do Exmo Procurador Geral junto ao TCU e no entendimento do Exmo Ministro Relator, entendemos que é possível a utilização do Manual de Convergência de Normas Licitatórias na aquisição de bens e contratação de serviços custeados com recursos próprios nacionais no âmbito de projetos de cooperação técnica internacional, uma vez que aquelas regras e procedimentos coadunam-se com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública e harmonizam-se com o que dispõem a Lei nº 8666/93.

Sobre o segundo ponto questionado pelo Exmo Ministro de Estado apresentamos algumas ponderações. Recentemente foi publicado o decreto, nº 5151 /2004, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos . Esse decreto veio aprimorar o então existente decreto 3751 de 2001, mantendo em essência os princípios a serem adotados nos regimes de cooperação técnica internacional. Esse último foi objeto de análise do processo 001.484/2003-1 no que dizia respeito ao Manual de Convergência de Normas Licitatórias. Nessa ocasião, o Exmo Procurador Geral junto ao TCU trouxe um grande esclarecimento aos autos do mencionado processo (fl. 270):

“[...] o trabalho de comparação de normas empreendido por aquela unidade técnica serve a evidenciar que as normas do PNUD editadas para disciplinar aquisições coadunam-se com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública e harmonizam-se com o que dispõem o § 3º do artigo 116 da Lei nº 8666/93, o Decreto 3751/2001 e o artigo 27 da IN STN nº 1/1997, este em sua redação original. Não importa que não haja perfeita correlação entre as regras e procedimentos adotados pelo PNUD e as dispostas na Lei nº 8666/93. Como vimos, a exigência de rigorosa submissão do PNUD à Lei 8666/93 não encontram respaldo na Constituição. De acordo com o entendimento que estamos aqui sustentando, o que importa, em verdade, é que haja, como de fato percebemos haver, harmonia entre as regras e procedimentos adotados pelo PNUD e os mencionados princípios e normas nacionais aplicáveis às avenças voltadas à execução de projetos de cooperação técnica.”

O Exmo Procurador Geral junto ao TCU em seu parecer mostrou o entendimento que nas contratações que visam à realização de obras, serviços e compras por organismos internacionais, inseridas na execução de projetos de cooperação técnica avençadas com a União, mediante convênio ou instrumento congênere, tem aqueles entes, na realização de contratações, o dever de observar os princípios constitucionais que regem a Administração Pública - notadamente os princípios da indisponibilidade do interesse público, da impessoalidade, da isonomia, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da economicidade e da razoabilidade- e, além disso, o que dispõem o § 3º do artigo 116 da Lei 8666/93 e o artigo 27 da Instrução Normativa STN nº 1/1977, este em sua redação original, em que se prevê a adoção de procedimentos análogos aos estabelecidos na Lei 8666/93.

Acrescentamos que ainda deve se guardar respeito aos princípios do Decreto nº 5151 /2004. Acreditamos portanto, que desde que guarde relação a esses princípios citados pelo Exmo Procurador Geral junto ao TCU, em seu parecer; e da mesma forma que o Manual de Convergência de Normas Licitatórias foi acolhido pelo Acórdão 946/2004 - Plenário - TCU, o Itamaraty pode apresentar propostas de convergência de suas normas à Lei nº 866/93.

Pelo exposto propomos que:

a) sobre o questionamento do Exmo Ministro de Estado sobre a adoção do Manual de Convergência ou da Lei 8666/93 na aquisição de bens e contratação de serviços custeados com recursos próprios nacionais, no âmbito de projetos de cooperação técnica internacional, seja dado o entendimento de que é possível a utilização do Manual de Convergência de Normas Licitatórias, uma vez que aquelas regras e procedimentos coadunam-se com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública e harmonizam-se com o que dispõem a Lei nº 8666/93;

b) sobre o questionamento do Exmo Ministro de Estado sobre a apresentação de propostas de convergências de suas normas à Lei 8666/93 pelo Itamaraty, de forma a auxiliar os organismos internacionais, que mantêm projetos de cooperação técnica e que indicam ter dificuldade em aplicar quer seja a Lei 8666/93 quer seja o Manual de Convergência, em virtude de não pertencerem ao sistema das Nações Unidas, seja dado o entendimento de que desde que guarde relação com os princípios da indisponibilidade do interesse público, da impessoalidade, da isonomia, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da economicidade e da razoabilidade- e, além disso, o que dispõem o § 3º do artigo 116 da Lei 8666/93, o decreto nº 5151 /2004. e o artigo 27 da Instrução Normativa STN nº 1/1977, este em sua redação original, em que se prevê a adoção de procedimentos análogos aos estabelecidos na Lei 8666/93, o Itamaraty pode apresentar propostas de convergência de suas normas à Lei nº 8666/93;

c) seja dada ciência ao consulente que nos termos do § 3º, art. 264 do Regimento Interno do TCU, a resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto;

d) seja encaminhado a cópia do Manual de Convergência revisado pelo PNUD, juntamente com os pareceres sobre a primeira versão do manual apresentada ao TCU e discutida no processo 001.484/2003-1, conforme solicitação do Exmo Ministro de Estado;

e) seja encaminhada a resposta ao Exmo Ministro de Estado, pelo Exmo Ministro Presidente desta corte, sob a forma da minuta do aviso em anexo.

É o Relatório.

Voto do Ministro Relator

Inicialmente, registro que a presente Consulta, formulada pelo Ministério das Relações Exteriores, por intermédio de seu Titular, Ministro Celso Amorim, deve ser conhecida, uma vez que preenche os requisitos de admissibilidade como disposto no art. 264 do Regimento Interno desta Corte.

Sobre o tema tratado nestes autos, conforme esclareceu a Unidade Técnica responsável pela instrução do feito, os entendimentos desta Corte de Contas acerca da adoção do Manual de Convergência, após a prolação do Acórdão 946/2004 - TCU - Plenário, ou da Lei nº 8.666/93 na aquisição de bens e contratação de serviços, custeados com recursos próprios nacionais, no âmbito de projetos de cooperação técnica internacional, são no sentido de ser possível a utilização do Manual de Convergência de Normas Licitatórias, já que aquelas

regras e procedimentos coadunam-se com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública e estão em harmonia com as disposições da Lei nº 8.666/93.

Quanto à apresentação a esta Corte de Contas, por intermédio do MRE, de propostas de convergência de determinados organismos internacionais que mantêm projetos de cooperação técnica internacional com órgãos e entidades do governo brasileiro, tendo em vista a dificuldade desses organismos em aplicar a Lei nº 8666/93 ou o Manual de Convergência aprovado pelo Acórdão 946/2004 - TCU - Plenário, em virtude de não pertencerem ao sistema das Nações Unidas, entende este Relator que, guardando relação com os princípios da indisponibilidade do interesse público, da impessoalidade, da isonomia, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da economicidade e da razoabilidade e, também, o que dispõem o § 3º do art. 116 da Lei nº 8.666/93, o Decreto nº 5151/2004 e o art. 27 da Instrução Normativa nº 01/97 - STN, este em sua redação original, que prevêem a adoção de procedimentos análogos aos estabelecidos na Lei de Licitações, o MRE pode apresentar propostas de convergência de suas normas à Lei nº 8.666/93.

No que tange à solicitação de cópias dos pareceres técnicos da Unidade Técnica desta Corte de Contas, relativamente à primeira versão do Manual de Convergência, bem como do Manual já revisado pelo PNUD, entendo que deva ser atendido o pleito formulado pelo Titular daquela Pasta.

Vale destacar, por fim, que nos termos do § 3º do art. 264 do Regimento Interno deste Tribunal, a resposta à presente consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento de tese, mas não do fato ou caso concreto.

Dessa forma, Voto por que este Plenário adote o Acórdão que submeto à sua elevada apreciação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1º de dezembro de 2004

ADYLSON MOTTA

Ministro-Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos de Consulta, formulada pelo Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, acerca da aplicabilidade do Manual de Convergência do PNUD, após a prolação do Acórdão 946/2004 - TCU - Plenário, ou da Lei nº 8.666/93, pelos organismos internacionais.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente Consulta, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade conforme dispõe o art. 264 do Regimento Interno desta Corte;

9.2. informar ao Exmo Sr. Ministro das Relações Exteriores que:

9.2.1. quanto a adoção do Manual de Convergência ou da Lei 8666/93 na aquisição de bens e contratação de serviços custeados com recursos próprios nacionais, no âmbito de projetos de cooperação técnica internacional, seja dado o entendimento de que é possível a utilização do Manual de Convergência de Normas Licitatórias, uma vez que aquelas regras

e procedimentos coadunam-se com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública e harmonizam-se com o que dispõe a Lei nº 8666/93;

9.2.2. a apresentação de propostas de convergência de normas de organismos internacionais à Lei 8666/93, por intermédio do MRE, de forma a auxiliar aqueles organismos, que mantêm projetos de cooperação técnica e que indicam ter dificuldade em aplicar seja a Lei 8666/93 ou o Manual de Convergência, em virtude de não pertencerem ao sistema das Nações Unidas, desde que guardem relação com os princípios da indisponibilidade do interesse público, da impessoalidade, da isonomia, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da economicidade e da razoabilidade e, além disso, com o que dispõem o § 3º do art. 116 da Lei 8.666/93, o Decreto nº 5.151/2004. e o art. 27 da Instrução Normativa STN nº 1/1997, este em sua redação original, em que se prevê a adoção de procedimentos análogos aos estabelecidos na Lei 8.666/93, o MRE pode apresentar propostas de convergência de suas normas à Lei nº 8666/93;

9.3. dar ciência ao Consulente que nos termos do § 3º do art. 264 do Regimento Interno do TCU, a resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto;

9.4. encaminhar cópia do Manual de Convergência revisado pelo PNUD, juntamente com os pareceres sobre a primeira versão do manual apresentada ao TCU e discutida no processo TC 001.484/2003-1, conforme solicitação do Exmo Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores; e

9.5. encaminhar ao Consulente cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam.

#### Quorum

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Adylson Motta (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

#### Publicação

Ata 46/2004 - Plenário

Sessão 01/12/2004

Aprovação 15/12/2004

Dou 16/12/2004 - Página 0

Referências (HTML)

Documento(s): [TC-013-776-2004-7.doc](#)

#### Indexação

Consulta; MRE; Ministro de Estado; Licitação; Manual; Cooperação Técnica; Cooperação Internacional