ACORDOS ENTRE A UNIÃO E OS ESTADOS — PRAZO DE VIGÊNCIA — NOVO FEDERALISMO

— Os acordos entre a União e os Estados, para a execução de serviços de mútuo interêsse não se confundem com os contratos administrativos e podem ser celebrados por prazo superior a 1 ano.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. N.º 13.246-57

Presidência da República. Consultoria-Geral da República. E M. número 246, de 26 de julho de 1957. Encaminha o parecer n.º A-14, sôbre prazo de vigência de Acôrdo com o Govêrno do Rio Grande do Sul para a execução comum de serviços de fomento animal, custeados, simultâneamente pelos Govêrnos federal e estadual: "Aprovo. Autorizo a renovação do acôrdo pelo prazo de 2 anos. Em 28-8-57". (Rest. processo M. A., em 29-8-57).

*

PARECER

I — Solicita-se o parecer desta Consultoria-Geral sôbre o prazo de vigência de Acôrdo com o Govêrno do Rio Grande do Sul para a execução comum de serviços de fomento animal, custeados, simultâneamente, pelos Governos federal e estadual.

O acôrdo inicial, assinado em 1952, cuja prorrogação agora se cuida realizar, foi pactuado pelo prazo de cinco anos, tendo sido registrado, sem impugnação, pelo Tribunal de Contas e aprovado pela Assembléia Legislativa do Estado.

O ilustre Procurador-Geral da Fazenda Nacional argüiu, no entanto, que o prazo do Acôrdo não pode exceder a um ano, em virtude dos arts. 767 e 777 do Regulamento Geral de Contabilidade Pública.

O Senhor Ministro da Fazenda, conseqüentemente, propôs a aprovação da minuta do têrmo de Acôrdo, com a alteração da cláusula relativa ao tempo de duração.

II — Dentro do regime federativo, são autônomos os serviços administrativos da União e dos Estados. A êstes incumbe prover às necessidades de sua administração, limitado o socorro federal aos casos de calamidade pública (Constituição, art. 18, § 2.º).

Não obstante, autoriza a Constituição, que mediante acôrdo, seja atribuída a funcionários federais a execução de encargos administrativos estaduais, ou, recìprocamente seja cometida aos Estados a realização de serviços federais, cabendo, nesse caso, à União

prover às necessárias despesas (artigo 18, § 3.º).

A delegação de competência entre os órgãos da Federação não desmerece o princípio da autonomia política e administrativa das unidades menores e tem a sua origem normativa na Constituição de 1934 (art. 5.º, § 1.º, e art. 7.º, parágrafo único).

A execução de atribuições pode se estabelecer, ainda, sob forma mista, mediante uma comunidade administrativa, na qual uma das entidades políticas administra, além dos próprios, os serviços alheios.

Mostra Charles Durand, em obra recente, a difusão dessa forma de conjugação de serviços, dentro do sistema federativo:

L'administration fédérale peut faire remplir les services qui lui incombent par les organes d'Etats membres. Ceci peut lour être imposé en Allemagne de l'Ouest, U.R.S.S., Inde, République Argentine. L'administration fédérale mediate est possible également si la Constitution n'en parle pas, mais avec le consentement des Etats membres. Ce sistème fonctione dans plusieurs Etats fédéraux, mais seulement pour une partie des compétences fédérales.

Il transforme le personnel administratif de l'Etat membre en un personnel mixte, placé en cette matière sons la direction et le contrôle fédéraux (Charles Durand, *L'Etat fédéral en droit positif, in Le Federalism*, 1956, pág. 195-196).

Nessa mesma coletânea e estudos sôbre o federalismo, André Mathiot observa o declínio do federalismo dualista (*dual federalism*), do período de formação da República, em favor do regime de cooperação *cooperative federalism*, e assinala várias formas objetivas de participação dos Estados na ação federal e vice-versa, como dos Estados entre si (ob. cit., pág. 296-304).

Roger Pinto proclama, a propósito da experiência norte-americana moderna, a vitória do "novo federalismo", cuja característica é a aproximação entre a União e os Estados-membros (Roger Pinto, *La crise de l'Etat aux Etats Unis*, págs. 10-s).

A cooperação entre os Estados e entre êstes e a União é, atualmente, um processo usual no regime federal dos Estados Unidos, como extensamente documentou Corwin arrolando sucessivas coalizões de interêsses ali realizadas.

The interstate compact device, supplemented by comissions in interstate cooperation and by uniform legislation, is today producing cooperation, among the states in a grand scale, enquanto que, pelo sistema dos *federal grant-in-aid*, aprimorou-se o concurso entre os governos estaduais e o federal.

In short, — conclui o eminente constitucionalista — *expansion of national power within recent years has been matched by increased government activity on the part of the states also, sometimes in cooperation with each other sometimes in cooperation with the National Government, sometimes in cooperation with both* (Edward S. Corwin, *The Constitution and what it means to day*, 11.ª edição, 1954, pág. 84-87).

O Acôrdo entre a União e o Estado do Rio Grande do Sul é uma das formas dinâmicas dessa política de cooperação, autorizada na Lei n.º 199, de 1936, e regulamentada no Decreto n.º 21.834, de 9 de setembro de 1946.

Jurìdicamente, é um ato bilateral, de características específicas e de conteúdo político-administrativo.

III — Os contratos administrativos regulados pela lei de contabilidade pública são os que atendem a "fornecimentos, transportes, aquisições, alienações, aluguéis ou serviços relativos aos diversos departamentos da Administração pública" (art. 764 do R.G.C.P.).

Não se confundem tais obrigações, destinadas ao aparelhamento da máquina burocrática, com Acordos, de origem constitucional, que instauram a comunicabilidade entre os órgãos federados e a União.

Êstes últimos, oriundos de acôrdo de vontade de pessoas jurídicas de direito público interno, são atos de hierarquia especial, cujo conteúdo não se confunde

com o dos contratos administrativos, a que se aplica a regra da vigência ânua.

O Tribunal de Contas, que registrou sem reservas o Acôrdo anterior, tem aceito outros convênios semelhantes com Estados, com prazo superior ao exercício financeiro.

Data venia da autorizada opinião em contrário, o parecer da Consultoria-Geral da República é no sentido de que não há impecilho Legal à promulgação do Acôrdo, por outro qüinqüênio, se assim convier aos interêsses da Administração.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 25 de julho de 1957. — *Caio Tácito*, Consultor-Geral da República.