ESTADO — AUTARQUIA — PROCURAÇÃO PARA RECEBIMENTO DE QUOTAS DE FUNDO ESPECIAL — MANDATO E DELEGAÇÃO

— É lícita a outorga de procuração por estado-membro da federação a autarquia para recebimento de quotas de fundo especial, conforme convênio.

PARECER

1. Embora a competência administrativa seja inegável, nada impede a concessão de procuração para a prática de ato específico, como o recebimento de um pagamento, especialmente quando decorrente e vinculado a convênio en-

tre a União e o Estado da Guanabara, que determinou a outorga de mandato (cláusula 16.ª).

2. Não tem merecido o necessário estudo o contrato administrativo, especialmente nas suas formas menos freqüentes como o mandato e a delegação, mas entendemos, em tese, que todos os contratos de direito privado podem ser utilizados pela administração desde que inexista proibição expressa e desde que a celebração do ato não infrinja princípio geral de direito público.

3. Conceituou-se a delegação de poderes como o fato de conferir a outrem tarefas que originariamente competiam ao delegante, tendo a doutrina e a jurisprudência admitido a delegação dentro do mesmo poder, considerando, ao contrário, de caráter excepcional e dependente de norma própria a delegação de atribuições de um poder a outro. A matéria foi objeto de numerosos estudos em direito constitucional, tendo evoluído a nossa Constituição no sentido de admitir a própria delegação legislativa quando prevista constitucionalmente (art. 6, parágrafo único, e artigos 52 a 54).

4. Examinando a evolução constitucional, Bigne de Villeneuve, em excelente monografia, apontou a tendência existente no direito contemporâneo no sentido de se rever o velho princípio da separação dos poderes (Bigne de Villeneuve, *La fin du Principe de la Séparation des Pouvoirs*). Por sua vez, a doutrina nacional, analisando a Constituição Federal vigente, pôde concluir que "De tudo isso se verifica, a contento, que não existe uma separação absoluta e estanque de poderes." (Pinto Ferreira, *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 5. edição, 1971, p. 130).

Já anteriormente, os estudiosos admitiam que "a proibição absoluta das delegações legislativas não consulta melhor os interesses da boa condução dos negócios públicos." (Vitor Nunes Leal, *Problemas de direito público*, Rio, Forense, 1960, p. 93).

5. No campo das relações entre a União e os estados, nada impede as delegações que têm sido objeto de numerosos convênios em que o mandato pode ser uma das condições da execução dos fins comuns. Como bem salienta Mário Masagão, pela delegação o Estado incumbe alguma pessoa física ou jurídica de exercer atribuições especiais, conferindo-lhe, ao mesmo tempo, os poderes para isso necessários. Desvencilha-se assim a administração pública de uma parte de sua tarefa, que passa a ser exercida pelo colaborador. (Mário Masagão, *Curso de Direito Administrativo*, 3. edição, s/data, S. Paulo, Max Limonad, p. 103, n.º 186).

6. A tendência do nosso direito público no sentido de maior cooperação entre as entidades estaduais e federais tem sido salientada pelos estudiosos de ciência política e pelos juristas.

Assim, ainda em 1955, Carlos Medeiros Silva observava que "..... se verifica que a absorção da administração estadual e municipal pela União, é notória e incontestável e que ela se vem operando com a solicitação e pleno assentimento dos estados e municípios. Esse fato, de larga repercussão na vida nacional, vai subverter, dentro em pouco, os alicerces do regime federativo.

.....

Desta exposição de opiniões e fatos resulta que a idéia federalista tal como foi concebida em 1891 é hoje um anacronismo." (Carlos Medeiros Silva, Evolução do Regime Federativo, *in Cinco Estudos*, publicação da Fundação Getúlio Vargas, páginas 88 e 91).

7. Concluímos, pois, que tanto nas relações entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, como na equação existente entre a União e os estados, o princípio tradicional da separação de poderes não mais deve ser entendido em termos rigorosos, admitindo-se como plenamente lícitas várias formas de colaboração e de auxílio mútuo entre

os vários órgãos da mesma unidade e entre as várias pessoas jurídicas de direito público. Como já afirmava há algum tempo Esmein nos seus *Éléments de Droit Constitutionnel*, a "separação restrita ou rígida" deve ser substituída pela "separação flexível". E, por sua vez, o constitucionalista norte-americano Munro, na sua excelente monografia intitulada *The Government of the United States* (N. York, 1946, página 746), esclarece que "Chegou o tempo, além disso, de reexaminar a doutrina dos freios e contrapesos nos seus efeitos práticos. Durante três ou quatro gerações na América, considerava-se uma heresia política o questionar-se sobre a infalibilidade desse dogma. Ele era reverenciado como a pedra angular do edifício democrático. Eliminá-lo parecia inteiramente impossível. Seria o mesmo que tentar repelir a lei da gravitação. Hoje, porém, esta atitude está visivelmente mudada. A idéia de que o poder deve controlar o poder foi repudiada em várias cidades americanas e foi rudemente atacada nos estados-membros como um obstáculo ao governo eficiente. *Especialmente, nos tempos de perturbação, o povo quer ação, e não deliberação*".

8. Finalmente, cabe reconhecer que se trata, na hipótese, de uma procuração com fins específicos para praticar ato material, ou seja, receber pagamento, passada pelo estado-membro a autarquia federal, na forma de convênio. Não há, pois, na espécie, qualquer delegação de funções ou atribuições, mas, tão somente, o que a doutrina francesa denomina *délégation de signature*, que se distingue da delegação de poderes em sentido amplo. Na delegação de assinatura, o poder que se transfere não é decisório, nem implica em transferir o centro de decisões de órgão estadual para um órgão federal, o que seria contrário à Constituição. Há, na hipótese, apenas uma transferência de função material com a atribuição a autarquia de tarefa específica prevista nos termos do convênio. Assim, o Estado não abdica de função que é sua e que continua a pertencer-lhe e que consiste em receber um pagamento, mas transfere a função material no recebimento a autarquia na forma de convênio, no qual foram partes o Estado, a União e a própria autarquia federal.

9. André de Laubadère define a delegação específica e de caráter material — *délégation de signature* — como sendo aquela que "Vise seulement à décharger le déléguant d'une partie de sa tache matérielle, en lui permettant de designer une sorte de "foné de pouvoir".... " (*Traité élémentaire de droit administratif*, 4. ed., Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1967, p. 246, n.º 436).

10. Acresce que a Procuradoria do Estado da Guanabara já se manifestou admitindo como lícita a vinculação da receita estadual em virtude de garantia dada a mutuantes estrangeiros (V. *Revista de Direito da Procuradoria do Estado*, v. 12, p. 650), justificando-se *a fortiori* a concessão de mandato a autarquia federal em virtude de convênio e para a execução do mesmo.

11. Acresce que a procuração a ser dada não é irrevogável, não ensejando, pois, uma cessão de crédito disfarçada, que poderia ser considerada ilegal. Efetivamente, em vários pareceres, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional entendeu que "A procuração em causa própria opera a cessão de crédito e é irrevogável. As rendas não podem ser objeto de cessão". (Parecer do Dr. Francisco Sá Filho, de 15/3/56, publicado no *Diário Oficial* de 13/7/56, seção I, p. 13.302).

12. No presente caso, a procuração não é condição de contrato nem está sendo dada em causa própria, de tal modo que inexiste qualquer dúvida por não haver, na hipótese, um artifício que ensejaria uma execução contra o Estado de forma diferente da consti-

tucionalmente prevista, seja na Constituição Federal (art. 117 e seus parágrafos), seja na Constituição Estadual (art. 56 e parágrafos).

13. Em virtude do que dispõem os artigos 57 e 58 do Código de Administração Financeira, a arrecadação será feita em moeda corrente do país ou em cheques em favor da Tesouraria do Estado da Guanabara, sendo, todavia, admitida a delegação de competência para a arrecadação, mediante ato do Secretário de Finanças, em casos especiais e à vista de exposição motivada da Diretoria-Geral do Tesouro.

Arnold Wald, Procurador do Estado da Guanabara.

VALOR DOCUMENTAL

As revistas da FGV não se esgotam na 1.ª leitura.
Apenas se transformam de novidades em documentos.
Adquira as coleções anuais de nossos periódicos.

ARQUIVOS BRASILEIROS DE PSICOLOGIA APLICADA — 1949, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 58, 66, 67
CURRICULUM — 1962 a 1968
REVISTA BRASILEIRA DE ECONOMIA — 1964, 1965, 1966
CONJUNTURA ECONÔMICA PORTUGUESA — 1965, 1966, 1967
CONJUNTURA ECONÔMICA INGLESA — 1965, 1966
REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS — 1965, 1966, 1967
REVISTA DE CIÊNCIA POLÍTICA — 1958, 1959, 1961, 1965, 1968
REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA — 1968, 1969

Dispomos ainda de numerosos avulsos relativos aos anos não especificados acima.

Pedidos para a Fundação Getúlio Vargas — Serviço de Publicações — Praia de Botafogo, 188 ou pelo Reembolso Postal — C. P. 21.120 — ZC-05