



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE ORIENTAÇÃO E COORDENAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS



PARECER/CGU/AGU Nº 005/2009 - TMC
PROCESSO: 00404.005252/2009-29
INTERESSADO: Procuradoria-Geral Federal
ASSUNTO: Proposta de Locação de Imóvel.

Ementa: Contrato de cláusulas uniformes: chamado de contrato de adesão no qual uma das partes tem de aceitar, em bloco, as cláusulas estabelecidas pela outra, não se aplica aos contratos de locação de imóveis.

Senhora Coordenadora-Geral,

Nos presentes autos, provenientes da Procuradoria-Geral Federal, mencionam-se a existência de manifestações antagônicas por parte do Núcleo de Assessoramento Jurídico no Rio de Janeiro e da Procuradoria Seccional de Duque de Caxias/RJ em relação a contrato de locação de imóvel, adequado às necessidades da Procuradoria-Seccional da União e da Procuradoria-Seccional Federal, ambas localizadas no Município de Duque de Caxias, Estado do Rio de Janeiro, tendo em vista que o imóvel em questão é de propriedade de Deputado Federal licenciado e investido no cargo de Secretário de Ciência e Tecnologia do Estado do Rio de Janeiro, Sr. Alexandre Aguiar Cardoso.

2. Conforme se depreende da leitura das manifestações exaradas pelos referidos órgãos, posiciona-se o Núcleo de Assessoramento Jurídico no Rio de Janeiro (fls. 288 a 291) no sentido da impossibilidade de contratação, sob os seguintes argumentos:

"A situação que deu origem à presente consulta diz respeito ao questionamento levantado pela Sra. Regina Célia Fonseca, que vem a ser Gestora de Contratos da URA/RJ, quanto a contrato para aluguel de imóvel cujo proprietário é atualmente Deputado Federal, investido no cargo de Secretário de Estado (Secretário da Ciência e Tecnologia do Estado do Rio de Janeiro).

Pergunta-se sobre a impossibilidade de assinatura do contrato pelo proprietário em face do disposto no art. 54, I, "a" da Constituição da República, que diz, in verbis:

Art. 54. Os Deputados e senadores não poderão:

I - desde a expedição do diploma:

- a) Firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;" (grifei)

RESPOSTAS AO QUESTIONAMENTO

1. Impedimento para contratar com a União.

O art. 54, I, "a" da Constituição Federal diz que os deputados federais não podem firmar contrato com pessoa jurídica de direito público - no caso, a União -, a partir da expedição do diploma. A exceção fica por conta de contratos que obedecem a cláusulas uniformes, ou seja, os denominados 'contratos de adesão', notadamente aqueles que são firmados com as concessionárias e prestadoras de serviços públicos com o cliente final.

Por sua vez, o art. 56, I (também da CF) esclarece que a investidura no cargo de Secretário de Estado não acarreta perda do mandato parlamentar.

Du



Portanto, em primeira análise, a situação pessoal do locador está a impedir que se formalize a contratação.

2 - Contrato de locação obedece a cláusula uniforme?

Com a simples análise dos documentos que instruem o processo constata-se que o contrato de aluguel não atende a cláusulas uniformes, na medida em que o aspecto principal - que são as condições e o valor para pagamento mensal - é sempre resultante de acordo entre as partes.

Basta observar que, na primeira proposta apresentada às fls. 83/84 não foi prevista a "contribuição mensal para manutenção" (sic), parcela que só surgiu após a contraproposta feita pela Administração, a qual reduziria sensivelmente o valor inicialmente proposto (aproximadamente 45%).

O proprietário concordaria com a redução, desde que fosse incluída no contrato a tal contribuição para manutenção do prédio, que adicionaria R\$ 7.350,00 (sete mil, trezentos e cinquenta reais) ao valor do aluguel. Tal acréscimo foi aceito pela Administração.

Portanto, como se vê, só esse fato é o bastante para descaracterizar o contrato de aluguel como sendo um contrato de 'cláusulas uniformes'.

3 - Contenção de Despesas na AGU

Outro ponto a ser observado diz respeito ao fato de que, por determinação do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União, expedida no dia 27 de agosto de 2009, as unidades que ainda não possuem imóveis locados não terão sua instalação postergada para o exercício de 2010, em razão da redução no Orçamento da AGU para o presente exercício.

Segundo o referido documento, cuja cópia segue anexo, 'fica suspensa a locação de novos imóveis' até o final do corrente ano."

4. Entretanto, a Procuradoria Seccional de Duque de Caxias manifestando-se às fls. 296 a 304, entende que o contrato de locação a ser assinado não se enquadra na proibição constante do art. 54, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal, por considerar que "Os contratos de locação assinados pela AGU obedecem a cláusulas uniformes, já que seguem o mesmo padrão" (fl. 301).

5. É o relatório.

6. Com efeito, justifica a indagação da consulta o teor do art. 54 da Constituição Federal que, ao elencar as proibições a que estão sujeitos os deputados e senadores, as enumera nos seguintes termos:

"Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

I - desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar ou exercer cargo, função de que sejam demissíveis ad nutum, nas entidades constantes da alínea anterior;

II - desde a posse:

a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;

b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis ad nutum, nas entidades referidas no inciso I, a;

c) (...)"

Du



7. Por outro lado, a própria Constituição Federal excepciona o princípio geral da incompatibilidade, no seu art. 56, verbis:

"Art. 56. Não perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I – investido no cargo de ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou Chefe de missão temporária;

(...)"

8. Todavia, cumpre acentuar que se aplicam aos parlamentares licenciados, as vedações e incompatibilidades contempladas no art. 54 da Constituição Federal. Neste ponto, assume relevo o acórdão proferido na oportunidade da medida liminar no MS nº 25.579-MC, (Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 19.10.05, DJ de 24.8.07). Reproduz-se, a propósito, excerto de sua ementa:

"Tramitação e processamento de representação por quebra de decoro parlamentar. Deputado federal licenciado e investido no cargo de Ministro de Estado. Liminar indeferida. (...) Na qualidade de guarda da Constituição, o Supremo Tribunal Federal tem a elevada responsabilidade de decidir acerca da juridicidade da ação dos demais Poderes do Estado. No exercício desse mister, deve esta Corte ter sempre em perspectiva a regra de auto-contenção que lhe impede de invadir a esfera reservada à decisão política dos dois outros Poderes, bem como o dever de não se demitir do importantíssimo encargo que a Constituição lhe atribui de garantir o acesso à jurisdição de todos aqueles cujos direitos individuais tenham sido lesados ou se achem ameaçados de lesão. À luz deste último imperativo, cumpre a esta Corte conhecer de impetração na qual se discute se os atos ministeriais do parlamentar licenciado se submetem à jurisdição censória da respectiva câmara legislativa, pois a matéria tem manifestamente estatura constitucional, e não interna corporis. Mandado de segurança conhecido. O membro do Congresso Nacional que se licencia do mandato para investir-se no cargo de Ministro de Estado não perde os laços que o unem, organicamente, ao Parlamento (CF, art. 56, I). Conseqüentemente, continua a subsistir em seu favor a garantia constitucional da prerrogativa de foro em matéria penal (Inq-QO 777-3/TO, rel. min. Moreira Alves, DJ 1º-10-1993), bem como a faculdade de optar pela remuneração do mandato (CF, art. 56, § 3º). Da mesma forma, ainda que licenciado, cumpre-lhe guardar estrita observância às vedações e incompatibilidades inerentes ao estatuto constitucional do congressista, assim como às exigências ético-jurídicas que a Constituição (CF, art. 55, § 1º) e os regimentos internos das casas legislativas estabelecem como elementos caracterizadores do decoro parlamentar.

....."

9. Destarte, em sede constitucional, as proibições de contratar com a Administração Pública abrangem senadores, deputados e vereadores, face ao disposto no art. 54, inciso I, "a" e II, "a", vedações essas extensivas os vereadores em decorrência do inciso IX do art. 29 da Lei Maior.

10. A alínea "a" do inciso I do artigo citado, impede deputados e senadores, desde a expedição do diploma, de firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes.

Du



11. Por outro lado, desde a posse, por força do disposto na alínea "a" do inciso II do art. 54, ficará, o congressista, impedido de contratar com a Administração Pública, quando for proprietário, controlador ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada.

12. Isto posto, pode-se concluir que a Carta Magna, ao proibir o parlamentar de firmar ou manter contrato com as pessoas enumeradas, no inciso I, alínea "a", do art. 54 da CF, quer a total desvinculação das atividades do congressista com a atividade dessas entidades, determinando o rompimento total de qualquer vínculo existente, qualquer que seja a natureza jurídica da entidade que explore serviço público, a qualquer título, abrangendo, pois, qualquer situação passível, ainda que em tese, de comprometer a independência do mesmo.

13. Nesse passo, pode afirmar que o contrato de locação do imóvel de que ora se trata, é alcançado pelo impedimento constante do final da alínea "a" do inciso I do art. 54 da Lei Fundamental, que exige a uniformidade das cláusulas do contrato.

14. Vale reproduzir, a propósito do tema, trechos do voto proferido pelo relator, Ministro Sepúlveda Pertence, por ocasião do julgamento do Respe nº 10.130 (Ac. nº 12.679 - TSE):

"Contrato de cláusulas uniformes é o chamado contrato de adesão, que, na lição de Orlando Gomes (Contratos, 11, Ed., p. 118), é aquele no qual uma das partes tem de aceitar, em bloco, as cláusulas estabelecidas pela outra, aderindo a uma situação contratual que encontra definida em todos os seus termos. O consentimento manifesta-se com a simples adesão no conteúdo preestabelecido da relação jurídica".

Derivam eles, nota Darcy Bessone (Do Contrato, 1960, p. 82), 'da adesão, sem prévia discussão, a um bloco de cláusulas elaborado pela outra parte'.

Na licitação, é certo, a administração pública pré-ordena no edital uma série de cláusulas, às quais, atendendo ao convite, o concorrente presta adesão prévia.

Ocorre que jamais poderão as cláusulas do edital esgotar o conteúdo total do contrato a celebrar, pois do contrário, não teria objeto a licitação.

Veja-se, no ponto, o precioso testemunho doutrinário de Caio Mário (Instituições de Direito Civil, 6ª, III), igual ao do convocado pelo recorrido, quando observa que, no contrato de licitação, a oferta traz a convocação dos interessados para apresentar suas propostas, nas quais, obrigados embora a submeter-se a certas condições fixas, pormenorizam as suas proposições quanto ao preço, prazo, etc., ficando o anunciante com a liberdade de escolher aquela que seja de sua conveniência e até de não aceitar nenhuma' (fl. 216).

O que se tem, portanto, é que, na formação do contrato administrativo por licitações, suas cláusulas advém, parcialmente, da oferta ao público substantivada no edital, que já contém estipulações prévias e unilateralmente fixadas, aos quais há de aderir o licitante para concorrer, mas, de outro lado, também daquelas resultantes da proposta do concorrente vitorioso, relativa aos pontos objeto do concurso, que, de sua vez, o poder público aceita ao adjudicar-lhe o contrato.

No contrato por licitação, por conseguinte, não há jamais o que é o caráter específico do contrato de adesão: provir a totalidade do seu conteúdo normativo da oferta unilateral de uma das partes a que simplesmente



continuação do PARECER DECOR/CGU/AGU N.º 005/2009 – TMC

adere globalmente o aceitante: ao contrário, o momento culminante do aperfeiçoamento do contrato administrativo formado mediante licitação não é o de adesão do licitante às cláusulas pré-fixadas no edital, mas, sim o da aceitação pela administração pública de proposta selecionada como a melhor sobre as cláusulas abertas ao concurso de ofertas.

(...)."

15. Conseqüentemente, contratos de locação de imóveis podem conter cláusulas com redações semelhantes e espaços, mas na hora da contratação há peculiaridades específicas de cada caso que deverão ser observadas, como valor do aluguel, obrigações, prazo, etc... Logo, não se pode afirmar que são cláusulas uniformes, mas distintas.

16. Ante o exposto, entendendo que contrato de locação de imóvel não obedece a cláusulas uniformes, às quais se dá a adesão do contratante – em especial nos casos em que o valor contratual é tabelado, tais como seguro, água, luz, telefone e empréstimos bancários que sejam concedidos nas mesmas condições de mercado, perfilho-me ao entendimento do Parecer Jurídico: SASF/NAJ-RJ/CGU/AGU nº 3465/2009, exarado pelo Núcleo de Assessoramento Jurídico no Rio de Janeiro/RJ, ou seja, posiciono-me contrariamente à assinatura do contrato de locação do imóvel localizado na Rua Major Frazão nº 52, Bairro 25 de Agosto, Município de Duque de Caxias, Estado do Rio de Janeiro, por vulnerar a parte final da alínea "a" do inciso I do art. 54 da Lei Fundamental, que exige a uniformidade das cláusulas do contrato.

À consideração de Vossa Senhoria.

Brasília, 12 de novembro de 2009.

Tânia Maria Carneiro Santos
Assessora Técnica