



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO Nº 556  
(20.9.2002)

**RECURSO ORDINÁRIO Nº 556 - CLASSE 27ª - ACRE (Rio Branco).**

**Relator:** Ministro Sepúlveda Pertence.

**Recorrente:** Procuradoria Regional Eleitoral do Acre.

**Recorrido:** Narciso Mendes de Assis.

**Advogado:** Dr. Ruy Alberto Duarte e outro.

I – Inelegibilidade (art. 1º, II, *i*, da LC 64/90): ressalva aos contratos que obedecem às cláusulas uniformes: inaplicabilidade aos contratos administrativos formados mediante licitação.

II – Inelegibilidade: função de direção de empresa: desincompatibilização inexistente.

III – Não basta à desincompatibilização da função de sócio-gerente de sociedade, de que resulte inelegibilidade, que nessa condição, o candidato haja outorgado a terceiro poderes de gerir a empresa por mandato revogável, a qualquer tempo, por ato seu.

Recuso provido.

Vistos, etc.,

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, em dar provimento ao recurso, para cassar o registro do recorrido, vencido o Ministro Luiz Carlos Madeira, nos termos das notas taquigráficas, que ficam fazendo parte integrante desta decisão.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 20 de setembro de 2002.

  
Ministro NELSON JOBIM, presidente

  
Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, relator

  
Ministro LUIZ CARLOS MADEIRA, vencido

## RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Sr. Presidente, a Procuradoria Regional Eleitoral impugnou a candidatura de Narciso Mendes de Assis a deputado federal, por ausência de desincompatibilização de direção de empresa concessionária de serviço público (LC 64/90, art. 1º, II, f).

O TRE/AC julgou improcedente a impugnação e deferiu o registro (fs. 289-313).

Acórdão assim ementado:

**“REGISTRO DE CANDIDATURA – DESINCOMPATIBILIZAÇÃO – IMPUGNAÇÃO DESFUNDAMENTADA E INCOMPROVADA: IMPROCEDÊNCIA – DEFERIMENTO DO PEDIDO.**

1. Na sistemática processual civil, aplicável subsidiariamente ao processo eleitoral, o ônus da prova cabe a quem alega. **Allegare nihil, et alegatum non probare paria sunt** (alegar e não provar o alegado, importa nada alegar).

2. Improcede a impugnação que, além de carecer de fundamentação, não está alicerçada em qualquer dos documentos trazidos para os autos, caindo no vazio das meras alegações.

3. ‘Celebrado contrato regido por cláusulas uniformes, mostra-se desnecessária a desincompatibilização do dirigente de empresa privada contratante com ente público’ (Resp. n. 18.572, rel. Min. WALDEMAR ZVEITER)

4. Pedido de registro de candidatura que se defere”.

No recurso ordinário (fs. 320-342), o Ministério Público Eleitoral sustentou estar presente nos autos toda a documentação comprobatória da impugnação manifestada.

Alegou ainda que o contrato em tela não é regido por cláusulas uniformes, uma vez que possível a formulação de proposta pelo contratante.

Em contra-razões (fs. 345-351), o recorrido sustenta que o Ministério Público pretende o reexame de provas e que, em caso semelhante, relativo a proprietários de empresas radiofônicas, esta Corte decidiu pela desnecessidade de desincompatibilização.

A Procuradoria Geral opinou pelo provimento do recurso.

É o relatório.

### VOTO

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (relator):

Sr. Presidente,

I

No sistema brasileiro, “os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens” são serviços públicos, que incumbe à União “explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão” (CF, art. 21, XII, a).

A Sociedade Acreana de Comunicação Fronteira Ltda. é concessionária do serviço de “radiodifusão de sons e imagens (televisão)”, na capital do Acre, que explora pela TV Rio Branco, de sua propriedade (cf. Decreto de 15.12.87, f. 69).

A concessão – como é imperativo constitucional (CF, art. 175) – foi obtida mediante licitação (cf. edital, f. 68).

Estou, assim, em que incide sobre os que exerçam cargo de direção, administração ou representação de empresa concessionária de serviço público a inelegibilidade do art. 1º, II, i, e VI, da LC 64/90, salvo desincompatibilização, até seis meses antes do pleito.

Na Consulta 389, o Tribunal o reafirmou e, mais, entendeu aplicar-se a vedação não só aos diretores, mas também aos membros de conselho de administração da sociedade anônima concessionária de serviço público (Res. TSE 20.116, 10.3.98, Costa Porto – em Marília Pacheco – *Compêndio de Legislação Eleitoral*, 6ª ed., Brasília Jurídica, 2002, p. 854).

Não aproveita às concessionárias de serviço público, precisamente porque sujeita a concessão à licitação, a ressalva final da alínea *i* referida, que exclui da inelegibilidade as hipóteses de que o contrato administrativo “obedeça a cláusulas uniformes”.

O Tribunal o assentou na decisão invocada pelo recorrente – Ac. 12.679 (REspe 10.130), 21.09.92, de que fui relator, assim ementado:

“(…)

*Inelegibilidade (art. 1º, II, j): ressalva aos contratos que obedeçam a cláusulas uniformes: inaplicabilidade aos contratos administrativos formados mediante licitação”.*

No voto condutor aduzi:

“(…)

*Cinge-se o recurso especial a buscar asilo na ressalva, pela norma de inelegibilidade, na hipótese em que o contrato de obra pública obedecesse a cláusulas uniformes.*

(…)

*O que resta, pois, a examinar é se o contrato original se enquadra ou não na ressalva legal à inelegibilidade do empresário.*

*Nos autos e agora no memorial dos ilustres patronos do recorrente nesta instância, desenvolveu-se a respeito arguta e brilhante polêmica que, fossem outras as circunstâncias, mereceria maior desenvolvimento da fundamentação do meu voto.*

*Estou com os recorrentes em que o tema da qualificação jurídica do contrato, enquanto não exigir solução de questões controvertidas de sua interpretação, pode, sem afronta à Súmula 454, ser enfrentada no recurso especial.*

Sustenta, também, com razão, o memorial, que a própria Lei de Inelegibilidades, na alínea questionada, admite a existência de contrato de obra pública, de prestação de serviços ou de fornecimento de bens 'que obedecem a cláusulas uniformes', pois, do contrário, seria inócua a ressalva legal discutida.

Não obstante, a mim me parece que contrato por licitação e contrato de cláusulas uniformes – ao menos, no sentido em que utilizado na Constituição (art. 54, I, a) ou na regra de inelegibilidade -, são conceitos que 'lurient de se trouver ensemble'.

Contrato de cláusulas uniformes é o chamado contrato de adesão, que, na lição de Orlando Gomes (Contratos, 11ª 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 invocado 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, permenorizam 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' (f. 216).

O que se tem, portanto, é que, na formação do contrato administrativo, por licitações, suas cláusulas

*advêm, 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 carácter específico do contrato de adesão: provir a totalidade do seu conteúdo normativo da oferta unilateral de uma das partes a que simplesmente 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.*

*(...)"*.

Essa continua a ser a minha convicção, de resto, não contrariada pelos acórdãos do TSE, que, no voto de Minerva, arrolou o il. Presidente do Tribunal *a quo*, Desemb. Miracele Borges (f. 307), que cuidam, todos eles, de hipóteses diversas: o REspe 17.340, Maurício Corrêa, de empresa jornalística que, obviamente, não é concessionária; e, no REspe 18.572, Zveiter, de contrato administrativo que se reputou obediente a cláusulas uniformes.

## II

Resta a questão de fato de haver ou não o recorrido – sócio-gerente da empresa concessionária de televisão – exercido nela tal função, além do termo do prazo de desincompatibilização.

Cuida-se de recurso ordinário: por isso, ao contrário do que supõe o il. patrono do recorrido, com ele se devolvem integralmente ao TSE não só as questões de direito, mas também as de fato da causa.

Lida a prova documental – particularmente, a provinda da Anatel e aquela a custo obtida pela Procuradoria Regional da Junta

Comercial do Estado –, não hesito em subscrever a análise que dela se contém no voto vencido, no TRE, do il. Juiz Federal Pedro Francisco da Silva:

“(…)

11. *Dúvida não há de que a Sociedade Acreana de Comunicação Fronteira Ltda é uma empresa concessionária de serviço público, conforme Decreto n. 95.496, de 15 de dezembro de 1987, cuja cópia foi apresentada pela ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações juntamente com os demais documentos de folhas 57/77, inclusive o respectivo instrumento contratual celebrado sob regime jurídico de direito público. (...)*

(…)

13. *Está comprovado nos autos que o impugnado, apesar de negar aqui ou ali a qualidade de sócio-gerente da Sociedade Acreana de Comunicação Fronteira Ltda, verdadeiramente exerce tal função desde a quarta alteração contratual procedida no Contrato Social da referida Empresa de Telecomunicação (fl. 202), averbada na Serventia de Registro de Títulos e Documentos Cíveis das Pessoas Jurídicas da Comarca de Rio Branco, (...).*

(…)

15. *Há nos autos várias procurações outorgadas pela Sociedade Acreana de Comunicação Fronteira Ltda, tendo Narciso Mendes de Assis como seu legítimo representante legal, conferindo poderes de gerência de alguns negócios daquela pessoa jurídica a terceiros (...).*

(…)

17. *Isto comprova que o pretense candidato vem exercendo regularmente seus poderes de Sócio-Gerente daquela Empresa Concessionária de Serviço Público, por força de seu Contrato Social, (...). Releva notar que o afastamento do cargo ou função de direção, administração ou representação em pessoa jurídica deve ser provada pela alteração do seu respectivo contrato social, o que não restou configurado nos presentes autos.*

18. *Corrobora essa conclusão o fato de que até o dia 22 de julho de 2002, o pretense candidato ao cargo de Deputado Federal, Narciso Mendes de Assis, continuava como responsável pela Sociedade Acreana de Comunicação Fronteira Ltda, empresa concessionária de serviços públicos, perante a Receita Federal (...) ficando exaustivamente provada a sua não desincompatibilização no prazo de 6 (seis) meses antes do pleito.*

(...)”.

Corretas, igualmente, as passagens das razões do recurso, dos ils. Procuradores Regionais Marcus Vinicius Macedo e Fernando Piazenski, que o parecer da Procuradoria Geral transcreve e realça:

*"10. (...) embora a Junta Comercial deste Estado tenha atestado a inexistência da 'SOCIEDADE ACREANA DE COMUNICAÇÃO FRONTEIRA LTDA.' (FL. 31), (...), o Ministério Público Eleitoral conseguiu localizar os documentos constitutivos da referida empresa junto à Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL (fl. 57).*

*11. Figuram entre os citados documentos, vale ressaltar, a cópia do Diário Oficial de fl. 58, informando acerca do extrato de contrato social da 'não detectada' 'SOCIEDADE ACREANA DE COMUNICAÇÃO FRONTEIRA LTDA'; a alteração contratual com a admissão do Sr. Narciso Mendes de Assis na multicitada sociedade (fl. 60); o extrato do assentimento prévio ao funcionamento da empresa (fl. 63); a licença para serviço de radiodifusão de sons e imagem (fl. 61); a outorga da concessão do serviço público federal (fl. 69); e o contrato celebrado entre a UNIÃO e a SOCIEDADE ACREANA DE COMUNICAÇÃO FRONTEIRA LTDA (fls. 72/75).*

*(...)*

*15. Finalmente, após tantos impedimentos, às folhas 179 e seguintes, foi juntado pelo impugnado o contrato social da 'SOCIEDADE ACREANA DE COMUNICAÇÃO FRONTEIRA LTDA', bem como as alterações posteriores, sendo a última, a 5ª - fls. 204/5, datada de 05 de maio de 2000, constando nela, expressamente:*

*'...sucede ao sócio NAILDO CARLOS DE ASSIS, no cargo de Sócio Gerente, o quotista NARCISO MENDES DE ASSIS, ...'*

*16. Foram juntadas, também, procurações da 'SOCIEDADE ACREANA DE COMUNICAÇÃO FRONTEIRA LTDA.' em favor de terceiros, assinadas pelo sócio gerente NARCISO MENDES DE ASSIS – fl. 207, de 31 de janeiro de 2000; de 01 de fevereiro de 2001 – fl. 208; e, de 01 de março de 2002 – fl. 209, todas elas da pessoa jurídica, sem menção da exclusão de poderes ao sócio gerente signatário.*

*(...)*

*18. A Receita Federal informou ser NARCISO MENDES DE ASSIS o representante da empresa perante o órgão – fl. 221".*



No voto de desempate, a il. Presidente do Tribunal a *quo* dá grande relevo, como prova do afastamento do recorrido da direção da empresa, às procurações consecutivas dos últimos três anos, mediante as quais o candidato, na qualidade de sócio-gerente da sociedade, outorga poderes amplos para a sua direção a Mariniida Rocha do Nascimento.

As procurações provam demais.

Primeiro, porque a outorga de mandato a terceiro para a administração de uma sociedade é, por si mesma, ato de gestão da empresa.

Segundo, porque, com o mandato, o sócio-gerente não se despe dos seus próprios poderes, que pode exercer tanto para praticar, ele mesmo, quaisquer atos de administração da sociedade – sem prejuízo da subsistência do mandato –, quanto revogá-lo a qualquer tempo.

Ora, este Tribunal tende a reconhecer a inelegibilidade até de quem, sem poderes formais do estatuto ou do contrato social, não só detém o controle concessionário, mas também de fato a administra (v.g., na Res./15.900, RC 11, de 9.11.89 - os votos dos ministros Villas Boas, Sydney Sanches, Bueno de Souza e Franciso Rezek, em *Julgados do TSE – Meio século de jurisprudência, Coletânea I/199 ss*).

*A fortiori*, o poder jurídico de revogar, a qualquer tempo, mandato por força do qual terceiro recebeu poderes evidencia que o poder real de gestão permanece com o dirigente de direito da sociedade, que o mantém.

De tudo dou provimento ao recurso para cassar o registro da candidatura do recorrido: é o meu voto.

**VOTO**

**A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE:** Sr. Presidente, louvo como V. Exa. o denodo do ilustre advogado. Verifico que, perante a Receita Federal, até o dia 22.6.2002, o recorrente continuava responsável pela direção da empresa. Além disso, o argumento de V. Exa., relativo às procurações que teriam sido bastante valorizadas no aresto agora examinado, prova o contrário, porque a faculdade que tem o dirigente, outorgada pela procuração, não lhe tira a potestade de revogá-la a qualquer tempo e prosseguir na gerência plena dos negócios da empresa.

Com essas razões, aderindo ao voto de V. Exa., dou provimento ao recurso.

**VOTO**

**O SR. MINISTRO SÁLVIO DE FIGUEIREDO:** Dispensamo-nos de maiores considerações em face do minucioso e solidamente fundamentado voto do Ministro Relator, assim como as considerações, na mesma linha, postas pela Ministra Ellen Gracie.

Como assinalado, restou demonstrado que o recorrido não se encontrava afastado da direção da empresa. Isso se mostrou claro após o voto do Relator, lastreado esse voto não só no parecer do Ministério Público, mas também em dados carreados aos autos, no voto do ilustre Juiz Federal Corregedor.

Aderindo às inteiras ao raciocínio de S. Exa., provejo o recurso.

**VOTO**

O SENHOR MINISTRO BARROS MONTEIRO:  
Sr. Presidente, dou provimento ao recurso, acompanhando o voto de V. Exa., uma vez evidenciado que o recorrido não se afastou da direção da empresa concessionária. De outro lado, ficou exaustivamente patenteadado que a espécie não se subsume à ressalva constante do art. 1º, inciso II, letra i, da Lei Complementar nº 64/90.

**VOTO**

O SENHOR MINISTRO FERNANDO NEVES:  
Sr. Presidente, de acordo com V. Exa.

**PEDIDO DE VISTA**

O SENHOR MINISTRO LUIZ CARLOS MADEIRA:  
Sr. Presidente, peço vista dos autos.

**EXTRATO DA ATA**

RO nº 556 - AC. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence.  
Recorrente: Procuradoria Regional Eleitoral do Acre. Recorrido: Narciso  
Mendes de Assis (Adv.: Dr. Ruy Alberto Duarte e outro).

Usou da palavra, pelo recorrido, o Dr. Marcelo Galvão.

Decisão: Após os votos dos Ministros Relator, Sálvio de Figueiredo, Barros Monteiro, Fernando Neves e da Ministra Ellen Gracie, dando provimento ao recurso da Procuradoria para cassar o registro do recorrido, o julgamento foi adiado em virtude do pedido de vista do Ministro Luiz Carlos Madeira.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Sepúlveda Pertence.  
Presentes a Sra. Ministra Ellen Gracie, os Srs. Ministros Sálvio de Figueiredo, Barros Monteiro, Fernando Neves, Luiz Carlos Madeira e o Dr. Paulo da Rocha Campos, vice-procurador-geral eleitoral.

SESSÃO DE 12.9.2002.

**VOTO-VISTA (vencido)**

O SENHOR MINISTRO LUIZ CARLOS MADEIRA:

Sr. Presidente, reporto-me ao relatório do e. Ministro Relator.

As questões postas no presente recurso ordinário giram em torno do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, inciso II, *i*, e inciso VI:

“Art. 1º - São inelegíveis:

(...)

II - para Presidente e Vice-Presidente da República:

**i) os que, dentro de 6 (seis) meses anteriores ao pleito, hajam exercido cargo ou função de direção, administração ou representação em pessoa jurídica ou em empresa que mantenha contrato de execução de obras, de prestação de serviços ou de fornecimento de bens com órgão do Poder Público ou sob seu controle, salvo no caso de contrato que obedeça as cláusulas uniformes;”.**

A primeira questão, que determinou o meu pedido de vista, está relacionada ao exercício da administração da sociedade concessionária, qual seja, a de haver ou não o recorrido se afastado da gerência da sociedade civil Sociedade Acreana de Comunicação Fronteira Ltda.

A sociedade civil Sociedade Acreana de Comunicação Fronteira Ltda. foi constituída em 12 de junho de 1987, conforme contrato de fls. 179-209, devidamente registrado no Cartório do Registro Civil das Pessoas Jurídicas de Rio Branco – fls. 189 – verso. Seu sócio-gerente único, designado no contrato, era o Sr. Naildo Carlos de Assis (Cl. XXIV). Sucederam-se alterações contratuais, e, na segunda, ingressou na sociedade o Sr. Narciso Mendes de Assis (fl. 193), passando a ser o maior quotista (50% do capital social) por ocasião da terceira alteração (fl. 198). Pela Cláusula Segunda da quarta alteração, datada de 11 de março de 1996, sucedeu o Sr. Naildo Carlos de Assis o Sr. Narciso Mendes de Assis, que passou a ser o único administrador da sociedade (fl. 202); essa posição

foi mantida pela alteração nº 05 – errata da quarta, datada de 5 de maio de 2000 (fl. 204).

Os documentos trazidos para os autos pelo recorrido – fls. 93 a 126 – estão relacionados com a direção da emissora – TV Rio Branco – outra entidade ou nome fantasia, que não se confunde com a sociedade civil Sociedade Acreana de Comunicação Fronteira Ltda.

Sendo o recorrido o único administrador da sociedade, o seu afastamento da direção dependeria de alteração estatutária, com designação de novo sócio-gerente, observando, dentre outras, as exigências do art. 28 do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, aprovado pelo Decreto nº 52.795 de 31.10.63<sup>1</sup>.

A outro passo, as procurações de fls. 207 a 209, antes de comprovar o afastamento do recorrido, demonstram a preservação da sua gestão societária.

Como único dirigente, diz-se que, mais do que em qualquer outra situação, **representa** a sociedade.

Desse modo, nos termos dos arts. 1.288 e seguintes do Código Civil, cada ato do mandatário ou mandatária nada mais significa que o exercício do poder de gerência do recorrido.

Tenho, pois, não se havendo afastado da gestão da sociedade concessionária no prazo de seis meses exigido pela alínea *i* do inciso II do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, tornou-se inelegível.

A segunda questão diz respeito à natureza das relações jurídicas da Sociedade Acreana, enquanto concessionária dos serviços de radiodifusão de sons e imagens, conforme contrato de fl. 72, que confere direito à exploração desse serviço em Rio Branco – Acre.

---

<sup>1</sup> "Art. 28 - As concessionárias e permissionárias de serviços de radiodifusão, além de outros que o Governo julgue convenientes aos interesses nacionais, estão sujeitas aos seguintes preceitos e obrigações:

(...)

8 - ter a sua diretoria ou gerência, aprovada pelo Poder Concedente, constituída de brasileiros natos, os quais não poderão ter mandato eletivo que assegure imunidade parlamentar, nem exercer cargos de supervisão, direção ou assessoramento na administração pública, do qual decorra foro especial;

9 - solicitar prévia aprovação do Ministério das Comunicações para designar gerente, ou constituir procurador com poderes para a prática de atos de gerência ou administração;"

O e. Ministro Relator, Sepúlveda Pertence, seguiu a orientação já afirmada no Acórdão nº 12.679, da sua relatoria (JTSE, 5.1., p.128), da qual recolho da ementa:

“(…)

Inelegibilidade(art. 1º, II, I): ressalva aos contratos que obedecem a cláusulas uniformes: inaplicabilidade aos contratos administrativos formados mediante licitação”. (p. 128)

Prossegue em seu douto voto:

“(…)

O que resta, pois, a examinar é se o contrato original se enquadra ou não na ressalva legal à inelegibilidade do empresário.

Nos autos e agora no memorial dos ilustres patronos do recorrente nesta instância, desenvolveu-se a respeito arguta e brilhante polêmica que, fossem outras as circunstâncias, mereceria maior desenvolvimento da fundamentação do meu voto.

Estou com os recorrentes em que o tema da qualificação jurídica do contrato, enquanto não exigir solução de questões controvertidas de sua interpretação, pode, sem afronta à Súmula nº 454, se enfrentada no recurso especial.

Sustenta, também, com razão, o memorial, que a própria Lei de Inelegibilidades, na alínea questionada, admite a existência de contrato de obra pública, de prestação de serviços ou de fornecimento de bens, 'que obedecem a cláusulas uniformes', pois, do contrário, seria inócua a ressalva legal discutida.

Não obstante, a mim me parece que contrato por licitação e contrato de cláusulas uniformes - ao menos, no sentido em que utilizado na Constituição (art. 54, I, a) ou na regra de inelegibilidade -, são conceitos que lurient de se trouver ensemble.

Contrato de cláusulas uniformes é o chamado contrato de adesão, que, na lição de Orlando Gomes (Contratos, 11ª 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'.

(...)"

Em continuidade, conclui Sepúlveda Pertence:

"No contrato por licitação, por conseguinte, não há jamais o que é o caráter específico do contrato de adesão: prover a totalidade do seu conteúdo normativo da oferta unilateral de uma das partes a que simplesmente 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." (p. 133).

Faço ressalva a esse entendimento de Sua Excelência.

O momento não é o mais adequado para uma mais ampla e aprofundada discussão sobre o tema.

Atenho-me à situação concreta dos autos.

Diz o relator:

"No sistema brasileiro, 'os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens' são serviços públicos, que incumbe à União 'explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão' (CF, art. 21, XII, a).

(...)

A concessão – como é imperativo constitucional (CF, art. 175) – foi obtida mediante licitação (cf. edital, f. 68).

Estou, assim, em que incide sobre os que exerçam cargo de direção, administração ou representação de empresa concessionária de serviço público a inelegibilidade do art. 1º, II, *i*, e VI, da LC 64/90, salvo desincompatibilização, até seis meses antes do pleito.

(...)

Não aproveita às concessionárias de serviço público, precisamente porque sujeita a concessão à licitação, a ressalva final da alínea *i* referida, que exclui da



inelegibilidade as hipóteses de que o contrato administrativo 'obedeça a cláusulas uniformes'".

O Regulamento dos Serviços de Radiodifusão é o aprovado pelo Decreto nº 52.795, de 31.10.63 - DOU 12.11.63.

Na sua redação atual, está estabelecido:

"Art. 10 - A outorga para execução dos serviços de radiodifusão será precedida de procedimento licitatório, observadas as disposições legais e regulamentares".

\* *Caput* com redação dada pelo Decreto nº 2.108, de 24.12.96 (DOU de 26.12.96, em vigor desde a publicação).

O contrato da Sociedade Acreana foi celebrado em 13.1.88.

O processo de concessão foi desencadeado pelo Edital nº 066, de 21.5.87 (fl. 68).

Seguiu-se-lhe o Decreto nº 95.496, de 15.12.87 (fl. 69), do presidente da República, que outorgava a concessão, nos termos do art. 29 do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, aprovado pelo Decreto nº 52.795, de 31.10.63, alterado pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.83.

Na data do edital, a redação do art. 10 em causa era esta:

"Art. 10. O início do processamento da outorga de concessões ou permissões para a execução de serviços de radiodifusão, dar-se-á:

- a) por iniciativa do CONTEL;
- b) mediante requerimento da entidade interessada, dirigido ao CONTEL".

A concessão, hoje, é outorgada nos termos do art. 29 do regulamento:

"Art. 29 - É prerrogativa do Presidente da República outorgar concessão à entidade vencedora do edital".

\* Artigo com redação dada pelo Decreto nº 1.720, de 28.11.95 (DOU de 29.11.95, em vigor desde a publicação).

Na data do Decreto nº 95.496, de 15.12.87 (fl. 69), a redação era dada na conformidade com o Decreto nº 88.067, de 26.1.83, que era esta:

**"Art. 29. É prerrogativa do Presidente da República outorgar concessão a uma das entidades que se habilitaram no edital.**

**Parágrafo único. Determinada a entidade que irá executar o serviço de radiodifusão, a concessão lhe será outorgada por decreto".**

A seqüência, hoje, é dada pelo art. 30 do regulamento, com esta redação:

**"Art. 30 - Após deliberação do Congresso Nacional, nos termos do art. 223 da Constituição Federal, publicada em ato competente, deverá ser assinado, no prazo de 60 (sessenta) dias, o respectivo contrato de concessão."**

**\* Artigo, *caput*, com redação dada pelo Decreto nº 1.720, de 28.11.95 (DOU de 29.11.95, em vigor desde a publicação).**

**"Parágrafo único. O contrato será assinado pelo dirigente da entidade e pelo Ministro de Estado das Comunicações que, no ato, representará o Presidente da República, devendo ser publicado em extrato no Diário Oficial da União, pela concessionária, no prazo de 20 (vinte) dias, contado da data de sua assinatura".**

**\* Parágrafo com redação dada pelo Decreto nº 1.720, de 28.11.95 (DOU de 29.11.1995, em vigor desde a publicação).**

Naquela data, o teor do art. 30 era este:

**"Art. 30. Publicado no Diário Oficial da União o decreto de outorga da concessão, o contrato deverá ser assinado no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data da publicação, sob pena de se tornar nulo, de pleno direito, o ato da outorga.**

**§ 1º O contrato será assinado pelo dirigente da entidade e pelo Ministro das Comunicações, que, no ato, representará o Presidente da República, devendo ser publicado, em extrato, no Diário Oficial da União, pela concessionária, no prazo de 20 (vinte) dias, contado da data de sua assinatura.**

**§ 2º Do contrato de concessão, deverão constar, como cláusulas obrigatórias, os preceitos estabelecidos no artigo 28 deste Regulamento”.**

As cláusulas obrigatórias vigorantes, na oportunidade do contrato de fl. 72, eram as da redação da época do art. 28 do regulamento:

**“Art. 28 - As concessionárias e permissionários de serviços de radiodifusão, além de outros que o Governo julgue convenientes aos interesses nacionais, estão sujeitas aos seguintes preceitos e obrigações:”**

**\* Artigo, *caput*, com redação dada pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.83.**

**“1 - publicar o extrato do contrato de concessão no Diário Oficial da União no prazo de 20 (vinte) dias, contados da data de sua assinatura;”**

**\* Item 1 com redação dada pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.83.**

**“2 - submeter à aprovação do Ministério das Comunicações o projeto de instalação da emissora no prazo de 6 (seis) meses, prorrogável uma única vez, no máximo, por igual período, e contado da data da publicação do extrato de concessão ou da portaria de permissão;”**

**\* Item 2 com redação dada pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.83.**

**“3 - Iniciar a execução do serviço, em caráter definitivo, no prazo de 2 (dois) anos, contado da data da publicação da portaria que aprovar o projeto de instalação da emissora;”**

**“3 - iniciar a execução do serviço, em caráter definitivo, no prazo máximo de 36 (trinta e seis) meses, a partir da vigência da outorga;”**

**\* Item 3 com redação dada pelo Decreto nº 1.720, de 28.11.95 (DOU de 29.11.95, em vigor desde a publicação).**

**“4 - submeter-se à ressalva de que a frequência consignada à entidade não constitui direito de propriedade e ficará sujeita às regras estabelecidas na legislação vigente, ou na que vier a disciplinar a execução do serviço de radiodifusão, incidindo sobre essa frequência o direito de posse da União;”**

**\* Item 4 com redação dada pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.83.**

**“5 - observar o caráter de não exclusividade na execução do serviço de radiodifusão que for autorizado e, bem assim, da**

freqüência consignada, respeitadas as limitações técnicas referentes à área de serviço;"

\* Item 5 com redação dada pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.83.

"6 - admitir, como técnicos encarregados da operação dos equipamentos transmissores, somente brasileiros ou estrangeiros com residência exclusiva no País, permitida, porém, em caráter excepcional e com autorização expressa do Ministério das Comunicações, a admissão de especialistas estrangeiros, mediante contrato;"

\* Item 6 com redação dada pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.83.

"7 - observar a não participação de seus dirigentes na administração de mais de uma concessionária ou permissionária do mesmo tipo de serviço de radiodifusão na mesma localidade;"

\* Item 7 com redação dada pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.83.

"8 - ter a sua diretoria ou gerência, aprovada pelo Poder Concedente, constituída de brasileiros natos, os quais não poderão ter mandato eletivo que assegure imunidade parlamentar, nem exercer cargos de supervisão, direção ou assessoramento na Administração Pública, do qual decorra foro especial;"

\* Item 8 com redação dada pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.83.

"9 - solicitar prévia aprovação do Ministério das Comunicações para designar gerente, ou constituir procurador com poderes para a prática de atos de gerência ou administração;"

\* Item 9 com redação dada pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.83.

"10 - solicitar prévia autorização do Ministério das Comunicações para:"

\* Item 10 com redação dada pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.83.

"a) modificar seus estatutos ou contrato social;

b) transferir, direta ou indiretamente, concessão ou permissão, ou ceder cotas ou ações representativas do capital social;

11 - subordinar os programas de informação, divertimento, propaganda e publicidade às finalidades educativas e culturais inerentes à radiodifusão;"

\* Item 11 com redação dada pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.83.

"12 - na organização da programação:"

\* Item 12 com redação dada pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.83.

a) manter um elevado sentido moral e cívico, não permitindo a transmissão de espetáculos, trechos musicais cantados, quadros, anedotas ou palavras contrárias à moral familiar e aos bons costumes;

b) não transmitir programas que atentem contra o sentimento público, expondo pessoas a situações que, de alguma forma, redundem em constrangimento, ainda que seu objetivo seja jornalístico;

c) destinar o mínimo de 5% (cinco por cento) do horário de sua programação diária à transmissão de serviço noticioso;

d) limitar ao máximo de 25% (vinte e cinco por cento) do horário da sua programação diária o tempo destinado à publicidade comercial;

e) reservar 5 (cinco) horas semanais para a transmissão de programas educacionais;

f) retransmitir, diariamente, das 19 (dezenove) às 20 (vinte) horas, exceto aos sábados, domingos e feriados, o programa oficial de informações dos Poderes da República, ficando reservados 30 (trinta) minutos para divulgação de noticiário preparado pelas duas Casas do Congresso, excluídas as emissoras de televisão;

g) integrar gratuitamente as redes de radiodifusão, quando convocadas pela autoridade competente;

h) obedecer às instruções baixadas pela Justiça Eleitoral, referentes à propaganda eleitoral;

i) não irradiar identificação da emissora utilizando denominação de fantasia, sem que esteja previamente autorizada pelo Ministério das Comunicações;

j) irradiar o indicativo de chamada e a denominação autorizada de conformidade com as normas baixadas pelo Ministério das Comunicações;

l) irradiar, com indispensável prioridade, e a título gratuito, os avisos expedidos pela autoridade competente, em casos de perturbação da ordem pública, incêndio ou inundação, bem como os relacionados com acontecimentos imprevistos;

m) irradiar, diariamente, os boletins ou avisos do serviço meteorológico;

n) manter em dia os registros da programação;

13 - observar as normas técnicas fixadas pelo Ministério das Comunicações para a execução do serviço;"

\* Item 13 com redação dada pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.83.

“14 - obedecer, na organização dos quadros de pessoal da entidade, às qualificações técnicas e operacionais fixadas pelo Ministério das Comunicações;”

\* Item 14 com redação dada pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.83.

“15 - criar, através da seleção de seu pessoal e de normas de trabalho, na estação, condições eficazes para evitar a prática das infrações previstas na legislação específica de radiodifusão;”

\* Item 15 com redação dada pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.83.

“16 - submeter-se aos preceitos estabelecidos nas convenções internacionais e regulamentos anexos, aprovados pelo Congresso Nacional, bem como a todas as disposições contidas em leis, decretos, regulamentos, portarias, instruções ou normas que existam ou venham a existir, referentes ou aplicáveis ao serviço;”

\* Item 16 com redação dada pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.83.

“17 - facilitar a fiscalização, pelo Ministério das Comunicações, das obrigações contraídas, prestando àquele órgão todas as informações que lhe forem solicitadas.”

\* Item 17 com redação dada pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.83.

Conferido o contrato de fl. 72 com os itens do art. 28, verifica-se a sua total obediência às determinações regulamentares.

A minha conclusão é de que o contrato de concessão configura-se como contrato *normatizado*, com cláusulas *uniformes*, de rigidez incontestável.

Sua origem não guarda vinculação a um processo de licitação pública, mas de mera habilitação e qualificação, cuja escolha era feita por ato discricionário do Senhor Presidente da República.

Tenho, pois, que as cláusulas contratuais são uniformes, à satisfação da parte final da alínea *i* do inciso II do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90.

A esses fundamentos, não conheço do recurso.

É o voto.

**VOTO**

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente):  
Examinei atentamente a matéria, principalmente o memorial trazido pelo eminente advogado, que, na tentativa de demonstrar a uniformidade, nos dá notícia do contrato celebrado com a Sociedade Acreana de Comunicação Fronteira Ltda., que é a hipótese, e traz ainda um contrato entre a União Federal e Tropical Comunicações Ltda.

Encontrei a seguinte distinção fundamental na Cláusula III do contrato da Sociedade Acreana (fl. 72):

“CLÁUSULA TERCEIRA – “A concessionária é obrigada a: (...) b) submeter à aprovação do Ministério das Comunicações o projeto de instalação da emissora no prazo de 06 (seis) meses (...)”.

No contrato da União Federal com Tropical Comunicações Ltda.:

“(...) submeter à aprovação do Ministério das Comunicações o projeto de instalação da emissora no prazo de 2 meses, contados da data de publicação desse extrato”.

Na letra c do contrato Acreano:

“c) iniciar a execução do serviço, em caráter definitivo, no prazo de 24 meses (...)”.

Já no contrato celebrado entre a União e Tropical Comunicações Ltda.:

“(...) iniciar a execução do serviço em caráter definitivo no prazo de 6 (seis) meses (...)”.

Além do mais, a sociedade Acreana, na letra f da Cláusula Quarta, diz (fl. 74):

“CLÁUSULA QUARTA – (...) f) destinar o percentual de 70% do horário de sua programação diária a temas, autores e intérpretes nacionais (...)”.

Já o outro contrato anexado diz: “destinar o percentual de 80% do horário de sua programação diária a temas, autores e intérpretes nacionais”.

Verifico, nessas condições, que uma coisa é o contrato conter cláusulas com redações semelhantes e espaços, mas na hora da contratação há peculiaridades específicas de cada organismo, e a prova foi trazida exatamente na comparação desses dois.

Isso conheço muito bem, porque na questão relativa à contratação, o que nós tínhamos no Congresso Nacional? Encontrava-me lá e sabia o que se passava: havia uma espécie de discricionariedade genérica do Ministério das Comunicações e certas disputas mínimas que se estabeleciam eram arbitradas pela entidade representativa dos órgãos de comunicação.

E tanto isso é verdade que foi juntado no próprio memorial um contrato de data um pouco anterior, mas que mostra que as obrigações são distintas. Ou seja, é a mesma obrigação, mas com prazos distintos. Não são cláusulas uniformes, mas distintas. Quando se tem uma obrigação de colocar 80% da programação nacional num contrato e na outra 70%, essa cláusula é uniforme? Existe uma mesma obrigação no sentido de que se tem que colocar, mas o conteúdo da obrigação é completamente distinto. Logo, não temos a mesma situação posta nos dois contratos.

Acompanho o relator.



**VOTO (Ratificação)**

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (relator):  
Sr. Presidente, o voto de V. Exa. praticamente dispensa outros comentários. Quero apenas chamar a atenção do Tribunal, ressaltando ser a mesma questão da incompatibilidade dos membros do Congresso Nacional, tradicional, histórica, para evitar que eles – santa ingenuidade – não se comprometam com favores do Poder Executivo. E por isso só se lhe permite o art. 54, I, a, da Constituição Federal:

“Art. 54 (...)

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*”.

E tudo o que se disse aqui foi que, àquela época, além de existirem cláusulas não uniformes, existia ainda a discricção do presidente da República. O oposto, *data venia*, a todo conceito razoável deste contrato de cláusulas uniformes que se subtrai do regime de incompatibilidade parlamentar e, no caso, subtrai-se da inelegibilidade.

E mais, vê-se que a incompatibilidade parlamentar incide inclusive em contratos com concessionária de serviço público.

Seria paradoxal que a concessionária, que no caso se equipara à administração pública, para gerar a incompatibilidade constitucional, ela própria, porque inocente signatária de um contrato de cláusulas uniformes que os melhores autores equiparam, sim, ao contrato de adesão, e que aberto a qualquer um.

O financiamento hipotecário da Caixa Econômica submete a apresentação de determinados documentos e garantias, mas em tese está aberto a qualquer cidadão, e coisas desse jaez. Mas vir trazer a

margem de discricionariiedade dada ao chefe do governo para conceder serviço de radiodifusão, *data venia*, agrava apenas o problema. Nisso está a origem de um tema que é o da Ciência Política Brasileira: o coronelismo eletrônico.

Fico afora dessas considerações de maior espectro constitucional e vou à documentação:

A 19.1.88, a Dra. Esmeralda Eudóxia Gonçalves Teixeira, chefe da Seção de Assuntos Jurídicos do Ministério das Comunicações – Dentel, assina o seguinte documento (fl. 70):

“Tendo em vista a publicação do extrato do Contrato celebrado entre a União Federal e a Sociedade Acreana de Comunicação Fronteira Ltda. (...) para estabelecer uma estação de radiodifusão Sons e Imagens, na cidade de Rio Branco, Estado do Acre, encaminhe-se este processo à Diretoria Regional do DENTEL em Rio Branco, para cumprir o disposto no número 3 Roteiro do Capítulo III do Manual de Orientação Jurídica.

Em decorrência do que consta da proposta da entidade, deverá ser observado o seguinte:

a) prazo para apresentação do projeto de aprovação de locais 06 (seis) meses. (fls. 95). [Certamente do processo de licitação]

b) percentual de equipamentos utilizados

Transmissor 100%

Sistema Irradiante 100%

Estúdio 100%.

c) prazo para entrada em funcionamento definitivo 24 meses

d) percentual de tempo de programação diária referente a temas nacional 70%,

e) tempo (diário) destinado ao serviço noticioso 05%”.

Há cláusulas uniformes? *Data venia*, Ministro Luiz Carlos Madeira, contrato de concessão que mereça o nome terá, certamente,

muito mais que seu núcleo, um imenso rol de cláusulas uniformes. Trata-se das célebres cláusulas regulamentares do serviço público.

Conta-se que o jurista Francisco Campos, certa vez, precisando alugar um apartamento para morar, pediu à imobiliária, que lhe mandasse um contrato de locação. E a imobiliária como sói, encaminhou-lhe uma chorumela de algumas dezenas de páginas. O célebre jurista respondeu assino o seguinte: imóvel, rua tal, nº tal, apartamento tal. Locador Sr. Fulano de Tal, locatário Sr. Francisco Alves da Silva Campos. Aluguel tanto, prazo tanto. O resto é lei.

Concessão de serviço público é quase isso. Mas se há alguma seleção, seja ela habilitante, seja selecionadora, *data venia*, não há cláusula uniforme. Tanto mais quando, depois de tudo isso, sustenta o eminente Ministro Madeira que ainda paira a discricção presidencial, para, entre as habilitadas, conceder o serviço hoje mais disputado politicamente e economicamente no país, que é exatamente a concessão dos serviços de radiodifusão e de televisão.

Mantenho o meu voto.

### ESCLARECIMENTO

**O SR. MINISTRO SÁLVIO DE FIGUEIREDO:** Após acompanhar atentamente os debates e o voto do Ministro Carlos Madeira, estava inclinado a pedir vista.

Mas as considerações e os esclarecimentos trazidos posteriormente, dispensam-me desse mister.

No mais, registro a atuação do ilustre Advogado, talvez com empenho excessivo, mas plenamente justificável pelo ardor que pôs na defesa da causa.

### EXTRATO DA ATA

RO nº 556 - AC. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Recorrente: Procuradoria Regional Eleitoral do Acre. Recorrido: Narciso Mendes de Assis (Adv.: Dr. Ruy Alberto Duarte e outro).

Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu do recurso e lhe deu provimento, nos termos do voto do relator. Vencido o Ministro Luiz Carlos Madeira.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Nelson Jobim. Presentes os Srs. Ministros Sepúlveda Pertence, Ellen Gracie, Sálvio de Figueiredo, Barros Monteiro, Fernando Neves, Luiz Carlos Madeira e o Dr. Geraldo Brindeiro, procurador-geral eleitoral.

SESSÃO DE 20.9.2002.