

**BRUNO BORGES JUNQUEIRA TASSI**

**O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR E OS  
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS:**

**A inaplicabilidade do CDC aos contratos de obras, serviços e fornecimento  
regidos pela Lei 8.666/93**

Monografia apresentada como requisito para  
conclusão do curso de bacharelado em  
Direito do Centro Universitário de Brasília –  
UniCEUB.

Orientador: Prof. MSc. Salomão Almeida  
Barbosa

**BRASÍLIA**

**2010**

Ao Senhor Jesus, pela alegria que me permite sentir por seu amigo e servo.  
Louvado seja, eternamente.

Agradeço, primeiramente, a Deus, pelo amor insuperável que não consigo entender, bem como pela alegria na dependência de Sua perfeição.

À minha família e namorada, participante da minha alegria em concluir este curso de graduação, pelo incentivo transmitido.

Ao meu orientador, Professor Salomão Almeida Barbosa, pela contribuição, atenção e dedicação prestadas.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>1 O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR E A RELAÇÃO DE CONSUMO .....</b>	<b>9</b>
1.1    Necessidade e origem histórica de leis de proteção ao consumidor e do Código de Defesa do Consumidor Brasileiro .....	9
1.2    Conceituação.....	12
1.2.1 <i>Produto e serviço</i> .....	12
1.2.2 <i>Fornecedor</i> .....	14
1.2.3 <i>Consumidor e a expressão “destinatário final”</i> .....	15
1.3    Condição de vulnerabilidade do consumidor .....	21
<b>2 DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE OBRAS, SERVIÇOS E FORNECIMENTO .....</b>	<b>25</b>
2.1    Contrato.....	25
2.2    Contrato administrativo .....	26
2.3    Definição de contratos de obras, serviços e fornecimento .....	28
2.4    Principais características dos contratos administrativos – as cláusulas exorbitantes .....	29
<b>3 DA INAPLICABILIDADE DO CDC AOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE OBRAS, SERVIÇOS E FORNECIMENTO....</b>	<b>33</b>
3.1    Não tipificação da Administração Pública como consumidora.....	33
3.2    Não vulnerabilidade da Administração Pública .....	37
3.3    Regime jurídico próprio das contratações administrativas.....	41
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>45</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>50</b>

## **RESUMO**

Trata-se de monografia que tem por objetivo demonstrar a inaplicabilidade das normas do Código de Defesa do Consumidor ao regramento jurídico dos Contratos Administrativos de obras, serviços e fornecimento. Para tanto, procede-se à análise e conceituação dos elementos componentes da relação de consumo e a necessária condição de vulnerabilidade do consumidor, além de abordar a definição de Contrato Administrativo de obras, serviços e fornecimentos, bem como suas principais características. Por fim, diante de tais considerações, conclui-se não ser aplicável a Lei 8.078/90 às referidas contratações administrativas por não estarem presentes, nestes ajustes, os institutos que ensejam o emprego da Lei de Consumo, bem como haver regime jurídico próprio para a espécie.

Palavras-chave: Direito Administrativo – Direito do Consumidor - Código de Defesa do Consumidor – Contratos Administrativos de obras, serviços e fornecimento – Inaplicabilidade – Relação de consumo – Condição de vulnerabilidade – Regime jurídico próprio.

## INTRODUÇÃO

Ao longo dos séculos, o comércio tem-se mostrado como engrenagem fundamental para a sustentação e manutenção do sistema capitalista. A atividade mercantil entre os indivíduos cria, basicamente, dois personagens que protagonizam tal regime econômico: o fornecedor e o consumidor.

Com o avanço do sistema de busca pelo lucro, os comerciantes buscaram maximizar seus ganhos ao custo do prejuízo dos que geram sua fonte de renda, ou seja, os consumidores.

Desta forma, várias legislações foram sendo criadas em todo o mundo a fim de tutelar os direitos consumeristas, em razão dos abusos cometidos pela massificação da produção e do consumo.

No Brasil, houve a edição da Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, o Código de Defesa do Consumidor – CDC, um novo sistema de regras de consumo que busca proteger aquele que é a fonte inicial do mercado, desde que adquira ou utilize o bem de consumo com destinação final e carregue condição de vulnerabilidade em relação ao fornecedor.

A Administração Pública, que também realiza contratações para obras, serviços e demais fornecimentos, tem incluído hodiernamente o CDC como norma aplicável aos pactos administrativos, sendo discutível sua incidência por não cumprir o Poder Público com as exigências legais para figurar como consumidor, bem como existir regramento jurídico próprio para tais ajustes.

Portanto, no presente estudo buscar-se-á demonstrar a inaplicabilidade das regras protetivas do CDC aos contratos administrativos de obras, serviços e fornecimento regidos pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 – o Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos.

Inicialmente, se buscará explanar sobre o Código de Defesa do Consumidor, no tocante à sua origem e necessidade histórica.

Logo após, será discutida a relação de consumo, buscando-se levantar e definir seus elementos constitutivos, assim como desenhar um conceito final e resolutivo, abordando-se também a questão da hipossuficiência do consumidor, exigida por lei para a caracterização de tal personagem, a fim de que seja esclarecido qual será o âmbito de incidência da Lei 8.078/90.

Posteriormente, serão explorados os contratos administrativos de obras, serviços e fornecimento ajustados pela Administração Pública, assim como suas principais características.

Por fim, de posse das informações adquiridas, será analisado se a relação jurídica consubstanciada no contrato administrativo tipifica relação de consumo, bem como se a Administração carrega condição de vulnerabilidade. Para tanto, se buscará verificar se o Poder Público, enquanto contratante, preenche os requisitos para figurar como “consumidor” e para ser considerado hipossuficiente, bem como se haveria regramento jurídico próprio a espécie contratual, sendo demonstrado o posicionamento jurisprudencial e doutrinário sobre o tema.

Insta registrar que a metodologia escolhida para o desenvolvimento da presente monografia será a dogmática-instrumental, realizada por meio da pesquisa bibliográfica e documental, uma vez que envolve o exame de livros, artigos doutrinários, legislação e decisões judiciais relacionadas ao tema proposto.

# 1 O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR E A RELAÇÃO DE CONSUMO

## 1.1 Necessidade e origem histórica de leis de proteção ao consumidor e do Código de Defesa do Consumidor Brasileiro

A Revolução Industrial, período histórico que teve início na Inglaterra na segunda metade do século XVIII e finalizou a passagem da economia feudal para o modelo capitalista, trouxe consigo considerável aumento populacional, haja vista que os trabalhadores, antes habitantes do campo, migraram para os centros industriais para trabalharem nas fábricas, gerando, desta forma, grande demanda de produtos e serviços.<sup>1</sup>

Para atender as necessidades do mercado consumidor que a cada dia aumentava, as indústrias e fornecedores da época elaboraram a fabricação “em série”, um tipo de homogeneização da produção, que aumentava sua escala e diminuía seus custos.<sup>2</sup>

Tal modelo produtivo tomou força com o passar das décadas, principalmente após a II Guerra Mundial, quando se iniciou período de maior evolução da tecnologia, das telecomunicações e da informática, disseminando-se e sendo bem acolhido por outras nações.<sup>3</sup>

Desta forma, surgiu a sociedade “de massa”, regida pela produção e consumo massificados, na qual o fornecedor do produto ou serviço planeja a produção do bem de consumo e o reproduz de forma *standartizada*, a fim de alcançar mais consumidores e auferir maior lucro.<sup>4</sup>

De forma subjacente, nasciam com tais relações comerciais vínculos jurídicos contratuais, os quais, pela grande quantidade em que eram pactuados, não poderiam ser tratados de forma individualizada. Assim, decidiu-se também por padronizar a relação

---

<sup>1</sup> PILETTI, Nelson; ARRUDA, José Jobson de Andrade. *Toda a história – das origens à idade moderna*. São Paulo: Ática, 2008. p. 176-182.

<sup>2</sup> NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. *Curso de direito do consumidor: com exercícios*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 41

<sup>3</sup> *Ibidem*. p. 41.

<sup>4</sup> *Ibidem*. p. 42.

contratual, haja vista que não fazia sentido vender dez mil vezes o mesmo produto e elaborar dez mil diferentes contratos.<sup>5</sup>

A sistemática massificada de comercialização carecia de maiores cuidados jurídicos, uma previsão legislativa mais específica, porquanto as regras civis sobre relações contratuais não se apresentavam mais como adequadas às tais relações de consumo.

Com o passar dos anos, diversas legislações pertinentes aos interesses dos consumidores foram sendo criadas. No século XX, a primeira foi na Suécia, em 1910, sendo seguida pela *Federal Trade Commission*, sancionada nos Estados Unidos em 1914, cujo escopo era aplicar a lei antitruste americana e proteger o direito dos consumidores.<sup>6</sup>

No Brasil, as primeiras normas despontaram na década de 40, como a Lei de Economia Popular (Lei 1.221/51) e a Lei Delegada 4/62, que dispunha sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo.<sup>7</sup>

Na esfera constitucional, o direito do consumidor foi consagrado pela Constituição de 1967, com a Emenda 01/69, homenagem reproduzida na Constituição Federal de 1988, que o consagrou como direito fundamental (art. 5º, XXXII) e princípio da ordem econômica (art. 170), determinando a elaboração de Código de Defesa do Consumidor em até cento e vinte dias da promulgação da Carta Política (at. 48, ADCT).

Nesse sentido, em 11 de setembro de 1990, data consideravelmente posterior à ordenada pela Constituição, foi sancionada a Lei 8.078, o Código de Defesa do Consumidor – CDC.

Como aduz Luiz Antonio Rizzato Nunes<sup>8</sup>, o CDC é norma de caráter principiológico. Em outras palavras, suas normas protetivas se aplicam a toda e qualquer relação de consumo existente, mesmo quando previstas em outros ramos do Direito, devendo sobrepor-se às tais regras em caso de conflito. Isto porque, negar a aplicabilidade de uma

---

<sup>5</sup> NUNES, Luiz Antonio Rizzato. *Curso de direito do consumidor: com exercícios*. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 42.

<sup>6</sup> *Ibidem*. p. 40.

<sup>7</sup> *Idem*. *Curso de direito do consumidor: com exercícios*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 2.

<sup>8</sup> *Idem*. *Curso de direito do consumidor: com exercícios*. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 110-111.

norma principiológica é o mesmo que rejeitar os princípios constitucionais que ela reproduz, no caso, os princípios fundamentais da república, os direitos e garantias fundamentais, os princípios fundamentais da ordem econômica e muitos outros.

Portanto, as regras da Lei 8.078/90 são aplicáveis a toda e qualquer relação jurídica existente que possa ser classificada como de consumo, devido ao seu caráter principiológico, conforme retro mencionado.

Desta feita, faz-se necessário identificar os elementos que formam tal liame jurídico, assim como pormenorizar sua significação legal, a fim de que, encontrando-os unidos, esteja-se diante de uma relação de consumo regulada pelo CDC.

Na visão do Código, como se observa da redação do *caput* do art. 2º, o vínculo de consumo é composto de fornecedor e consumidor em lados opostos da relação jurídica, negociando produtos ou serviços de modo que o último os consuma como destinatário final.

Tem-se, portanto, elementos subjetivos, quais sejam, o consumidor e o fornecedor; o elemento objetivo – produto ou serviço; e, por fim, o finalístico, representado pela destinação final de consumo.

No mesmo sentido, assevera Nelson Nery Júnior:

São elementos da relação de consumo, segundo o CDC: a) como sujeitos, o fornecedor e o consumidor; b) como objeto, os produtos e serviços; c) como finalidade, caracterizando-se como elemento teleológico das relações de consumo, serem elas celebradas para que o consumidor adquira produto ou se utilize de serviço ‘como destinatário final’.<sup>9</sup>

Veja-se, a seguir, o estudo de cada elemento a fim de que se possam detalhar as hipóteses de tipificação do vínculo de consumo, e, conseqüentemente, a aplicabilidade das regras do CDC.

---

<sup>9</sup> *Apud* DE LUCCA, Newton. *Direito do Consumidor*. São Paulo: Quartier Latin, 2003. p. 103.

## 1.2 Conceituação

### 1.2.1 Produto e serviço

A conceituação sobre tais elementos da relação consumerista é trazida pelo CDC nos §§ 1º e 2º do art. 3º, que assim enunciam:

§1º - Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.

§2º - Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.<sup>10</sup>

Segundo Luiz Antônio Rizzato Nunes<sup>11</sup>, os conceitos adotados pela lei são modernos, pois são ligados à idéia de bem proveniente de processo produtivo.

Quanto à idéia do que seria bem móvel e bem imóvel, recorre-se à legislação civil para elucidar-se a questão, a qual fica sanada pelas precisas definições dos artigos 79 a 84 do Código Civil, que tratam de delimitar o contorno legal do que se poderia considerar bens móveis e imóveis.

Sob o aspecto da materialidade, produtos materiais seriam aqueles passíveis de toque, enquanto os imateriais seriam os que não são palpáveis.

Apesar de o Código ter utilizado a palavra “produto” para denominar um dos tipos de objeto do vínculo de consumo, pode-se entender como correto o uso da nomenclatura “bem”, tendo em vista ser, sob o prisma jurídico e político, mais genérico e técnico.<sup>12</sup>

Outra classificação quanto aos bens (ou produtos) pode ser adotada com apoio da idéia do art. 26, I e II do CDC, que os diferencia em duráveis e não duráveis. Bens duráveis seriam aqueles que são utilizados uma ou diversas vezes, mas, apesar de seu consumo, não se extinguem, considerando-se, por óbvio, o desgaste natural. Não durável é o

---

<sup>10</sup> LEI Nº. 8.078/90, de 11.9.90. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. DOU de 12.9.90. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm)>. Acesso em: 30 ago. 2010.

<sup>11</sup> NUNES, Luiz Antonio Rizzato. *Curso de direito do consumidor: com exercícios*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 135.

<sup>12</sup> FILOMENO, José Geraldo Brito. *Manual de Direitos do Consumidor*. 6ª Edição. São Paulo: Atlas, 2003. p. 34.

produto que se acaba com o uso, seja a extinção se dando imediatamente (como é o caso do sanduíche, que se ingere durante um lanche) ou seqüencialmente (como é o caso do produto de limpeza utilizado numa residência, usufruído para limpeza esporádica do recinto.).

Quanto ao conceito de serviço, a lei tem espírito abrangedor, haja vista a adoção da expressão “qualquer”, demonstrando a clara intenção de tutelar o máximo de atividades que se tipifiquem como serviço.

Por atividade, no sentido utilizado pelo Código, se entende o emprego de atitudes coordenadas do empresário que tem finalidade econômico-negocial. Na melhor definição de Paulo Luiz Netto Lôbo, atividade é uma “sucessão repetida de atos, praticados de maneira organizada, de molde a caracterizar-se numa constante oferta de bens ou de serviços à coletividade”.<sup>13</sup> Atividade, com esta natureza, caracteriza o fornecedor.

E quanto ao conceito de mercado de consumo? Seria conveniente buscar-se, num primeiro momento, entender o que seria o mercado. Para Newton de Lucca, seria a “cadeia de relações de troca de bens e prestação de serviços, realizada pelos diversos agentes econômicos”.<sup>14</sup> Já mercado de consumo seria a malha de relações comerciais em que se transacionam produtos e serviços entre fornecedores e consumidores.

Quando a lei determina a necessidade de remuneração da atividade para que seja qualificada como serviço, não está se referindo simplesmente ao preço ofertado, mas a transferência efetiva dos custos ao consumidor, seja de forma direta ou indireta.

Deste modo, não estaria diante de um serviço o indivíduo que é atendido pelos núcleos de assistência jurídica das faculdades de Direito, tendo em vista que não há repasse de custos. Todavia, é também considerado serviço a massagem oferecida à noiva como brinde quando esta contrata a maquiagem para casamento em salão de beleza, pois há a transferência indireta, pois o custo da massagem estará incluído no preço da maquiagem.

Apesar da legislação de consumo ter mencionado expressamente a aplicabilidade de suas regras às relações bancárias, financeiras, de crédito e securitárias, em face das incontáveis discussões judiciais sobre o imbróglio, o Superior Tribunal de Justiça

---

<sup>13</sup> *Apud* DE LUCCA, Newton. *Direito do Consumidor*. São Paulo: Quartier Latin, 2003. p. 135.

<sup>14</sup> *Ibidem*. p. 162.

ultimou a questão no verbete 297<sup>15</sup> de sua súmula, entendendo serem aplicáveis as regras consumeristas às instituições financeiras.

Por fim, também há de se comentar a desconsideração das relações trabalhistas como serviço, sendo inaplicáveis, portanto, por expressa ordem do §2º do art. 3º, o CDC a tais vínculos jurídicos.

### 1.2.2 *Fornecedor*

O conceito de fornecedor previsto na cabeça do art. 3º do Código é também genérico como o de produto e serviço, a fim de que seja ampliada a aplicação da lei àqueles que se tipifiquem como tal.

Possuindo caráter exemplificativo, assim enuncia a norma:

Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem com os entes despersonalizados, que desenvolvem atividades de produção, montagem, criação, construção, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.<sup>16</sup>

Reforçando a idéia de abrangência empregada pela lei, Plácido e Silva afirma sobre o conceito legal de fornecedor: “São compreendidos todos quanto propiciem a oferta de bens e serviços no mercado de consumo, de molde a atender às suas necessidades, pouco importando a que título”.<sup>17</sup>

Para melhor entendimento sobre o conceito ora comentado, é de grande valor o raciocínio de Newton de Lucca<sup>18</sup> acerca do que seria ato e atividade. Ato é a prática de ação isolada, de forma eventual. Atividade é a repetição organizada de atos, constituindo-se num fornecimento constante de bens e serviços aos consumidores, sendo aqui a residência da característica intrínseca daquele que fornece, qual seja: a finalidade específica de prover produtos ou serviços.

---

<sup>15</sup> Súmula 297 – Superior Tribunal de Justiça: “O Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras”.

<sup>16</sup> LEI N.º. 8.078/90, de 11.9.90. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. DOU de 12.9.90. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm)>. Acesso em: 30 ago. 2010.

<sup>17</sup> *Apud* FILOMENO, José Geraldo Brito. *Manual de Direitos do Consumidor*. 6ª Edição. São Paulo: Atlas, 2003. p. 30.

<sup>18</sup> DE LUCCA, Newton. *Direito do Consumidor*. São Paulo: Quartier Latin, 2003. p. 135.

O exemplo apresentado pelo autor esclarece a questão: aquele que possui um imóvel familiar desocupado e decide alugá-lo difere daquele que tem por locação dos imóveis que compõe seu patrimônio atividade negocial, sendo este último, para os feitos da Lei 8.078/90, fornecedor, sendo clara sua atividade empresarial. Para este caso seriam aplicáveis as regras do CDC nas relações de locação, sendo que, no outro, somente a Lei do Inquilinato (Lei 8.245/91) e o Código Civil.

A pessoa física que se tipifica como fornecedor comporta basicamente três modalidades de atividade. A primeira, mais conhecida, é a do profissional liberal, como o dentista, o nutricionista, etc (o qual, apesar de ser fornecedor pelo sistema do CDC, não responde objetivamente em caso de fato do serviço, conforme preceitua o art. 14, §4º do diploma). Também aquele que presta serviço, mas não é caracterizado como profissional liberal, será fornecedor, como é o caso do limpador de piscinas e do pintor. Por último, a hipótese do indivíduo que exerce atividade negocial eventualmente, sem se fixar como pessoa jurídica. A pessoa que vende cosméticos para complementar a renda familiar será fornecedora, nos termos da Lei 8.078/90, no exemplo desta última atividade.

Também se pode estender a figura do fornecedor às sociedades de fato, as quais, conforme aduz Luiz Antônio Rizzato Nunes<sup>19</sup>, mesmo não tendo personalidade jurídica, desenvolvem atividades comerciais, industriais, etc. O autor menciona o exemplo do “camelô”, que, apesar de não ter seu negócio personalização jurídica, possui sede, horário de funcionamento e até mesmo empregados, motivo pelo qual não poderia ser excluído do âmbito de aplicação do Código.

### *1.2.3 Consumidor e a expressão “destinatário final”*

A Lei 8.078/90 não apresenta um único conceito de consumidor, mas quatro, sendo um fundamental, esculpido em seu art. 2º, *caput*, e outros três por equiparação, encontrados no parágrafo único do mesmo artigo, no art. 17 e 19.

O alargamento do conceito de consumidor tem razão no princípio da prevenção e reparação do dano, direito básico consumerista homenageado no art. 6º, VI do

---

<sup>19</sup> NUNES, Luiz Antonio Rizzato. *Curso de direito do consumidor: com exercícios*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 134-135.

Código, que reza a necessidade de efetiva prevenção e reparação quanto aos danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, causados ao consumidor.<sup>20</sup>

O art. 2º, *caput*, elucida o conceito de consumidor da seguinte forma: “Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire produto ou serviço como destinatário final”.<sup>21</sup>

Observe-se, portanto, que a lei admite a pessoa física assim como a jurídica na condição de consumidoras, seja esta última em qualquer de suas modalidades societárias.

Os verbos empregados na conceituação, conforme afirma Luiz Antonio Rizzato Nunes<sup>22</sup>, devem ser interpretados em seu sentido mais amplo. Desta forma, o verbo “adquirir” deve ser lido no sentido de obter, e o verbo “utilizar” no sentido de consumir. Anote-se que a obtenção do bem pode se dar de forma onerosa ou gratuita.

Perceba-se que o Código enxerga também como consumidor aquele que, mesmo até sem adquirir o produto, o utiliza. Nesse sentido, também seria considerado consumidor, para fins legais, o indivíduo que utiliza a bicicleta emprestada do amigo.

O problema maior reside na vaga expressão “destinatário final”, a qual, inspirada no direito espanhol<sup>23</sup>, introduz o elemento teleológico da ação consumidora.

O Superior Tribunal de Justiça é campo de grande peleja sobre duas correntes doutrinárias a respeito da expressão legal, as quais buscam definir qual seria seu exato sentido, o que contribui sobremaneira para a fixação do conceito de consumidor.

A primeira escola de pensamento é denominada subjetiva ou finalista, e considera que o destinatário final é o aquele que adquire o produto ou serviço para satisfação de necessidades pessoais, sua ou de sua família, e de nenhuma forma o utiliza como instrumento de outra atividade produtiva.

---

<sup>20</sup> DE LUCCA, Newton. *Direito do Consumidor*. São Paulo: Quartier Latin, 2003. p. 119.

<sup>21</sup> LEI N.º. 8.078/90, de 11.9.90. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. DOU de 12.9.90. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm)>. Acesso em: 30 ago. 2010.

<sup>22</sup> NUNES, Luiz Antonio Rizzato. *Curso de direito do consumidor: com exercícios*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 117.

<sup>23</sup> DE LUCCA, Newton. *Direito do Consumidor*. São Paulo: Quartier Latin, 2003. p. 125.

Em outras palavras, consumidor não é só aquele que retira o bem do mercado, mas também ultima sua participação no processo de produção, concluindo o objetivo a que se propõe. Destinatário final é o destinatário econômico, pois retira o bem ou serviço do processo econômico do mercado.

Deste modo, não seria consumidor a pessoa física ou jurídica que adquire produto ou serviço para utilizá-lo em atividade comercial, seja de forma direta ou indireta. Por exemplo, não é destinatário final de uma escrivania e de um computador, o advogado que compra tais objetos para utilização em seu escritório, pois, mesmo que indiretamente, tais bens são usados como meio de gerar novo serviço. Sendo assim, não seria este considerado consumidor para os fins da Lei 8.078/90, sendo tais relações jurídicas regidas pelo direito comum.

A teoria finalista ou subjetiva prega que a aquisição ou utilização de produto ou serviço para exercício de atividade econômica, civil ou empresária descaracteriza o objetivo finalístico exigido pelo Código, porquanto o processo econômico não se acaba nas mãos do indivíduo, sendo o bem de consumo aparelho de nova atividade econômica, e ainda estará inserido no processo produtivo. Como aduz a Ministra Nancy Andrighi, do Superior Tribunal de Justiça: “a sua utilização, direta ou indireta, na atividade econômica exercida, descaracteriza a destinação ou fruição final do bem, transformando-o em instrumento do ciclo produtivo de outros bens e serviços”.<sup>24</sup>

Em contraposição à teoria subjetiva, encontra-se a escola maximalista ou objetiva, que defende como destinatário final aquele que é destinatário fático do produto ou serviço, qualificando-se como tal pela simples retirada do bem do mercado.

A teoria objetiva entende que seria consumidor aquele que simplesmente pratica o ato de consumo, sendo desimportante sua finalidade pessoal ou profissional, não sendo necessário, desta forma, que seja finalizado o ciclo econômico do bem, ou seja, que seja retirado do processo produtivo. Ainda mais: o adquirente ou utente do produto ou serviço será consumidor quando desvalorizar seu valor de troca.

---

<sup>24</sup> ANDRIGHI, Fátima Nancy. O conceito de consumidor direito e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. *Revista de Direito Renovar*, Rio de Janeiro, n. 29, p. 1-11, maio/ago. 2004.

Nesse sentido, a aquisição ou a utilização de produto ou serviço para servir de meio de geração de nova atividade econômica, desde que não haja sua integração direta no processo de produção, transformação, montagem, beneficiamento e revenda, não resultará na descaracterização da figura de destinatário final exigida pelo CDC, e, conseqüentemente, da figura do consumidor.

A mesma idéia é reafirmada pela Ministra Nancy Andriahi:

[...] o uso profissional do bem ou serviço adquirido ou utilizado pela pessoa jurídica que exerce atividade econômica apenas afastará a existência de relação de consumo se tal bem ou serviço compor diretamente (revenda) ou por transformação, beneficiamento ou montagem, o produto ou serviço a ser fornecido a terceiros, porquanto, em tais hipóteses, a destinação não será final, mas apenas intermediária.<sup>25</sup>

O Superior Tribunal de Justiça, ante a controvérsia do entendimento acima exposto, tem adotado em sua jurisprudência mais atual a teoria finalista ou subjetiva, como se demonstra pelos julgados abaixo:

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CAPITALIZAÇÃO. CONTRATO POSTERIOR À MP 2.170-36/2001. JUROS REMUNERATÓRIOS. NÃO LIMITAÇÃO. MATÉRIAS PACIFICADAS. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. APLICAÇÃO. AFASTAMENTO. DESTINATÁRIO FINAL. NÃO CONFIGURAÇÃO.

[...]

3. O código de defesa do consumidor não se aplica no caso em que o produto ou serviço é contratado para implementação de atividade econômica, já que não estaria configurado o destinatário final da relação de consumo. Precedentes.<sup>26</sup>

PROCESSO CIVIL E CONSUMIDOR. RESCISÃO CONTRATUAL CUMULADA COM INDENIZAÇÃO. FABRICANTE. ADQUIRENTE. FRETEIRO. HIPOSSUFICIÊNCIA.

[...]

<sup>25</sup> ANDRIGHI, Fátima Nancy. O conceito de consumidor direito e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. *Revista de Direito Renovar*, Rio de Janeiro, n. 29, p. 1-11, maio/ago. 2004.

<sup>26</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 4ª Turma. AgRg no Ag nº 851.902/SP. Relator: Fernando Gonçalves. Brasília, DF, 27 out. 2009. DJ de 9.11.2009. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 30 abr. 10.

- Consumidor é a pessoa física ou jurídica que adquire produto como destinatário final econômico, usufruindo do produto ou do serviço em benefício próprio.<sup>27</sup>

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO. FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO DE CONSUMO. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. INAPLICABILIDADE. SÚMULA 7/STJ. RECURSO INCAPAZ DE INFIRMAR OS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO DESPROVIDO.

1. [...]

2. O que qualifica uma pessoa jurídica como consumidora é a aquisição ou utilização de produtos ou serviços em benefício próprio; isto é, para satisfação de suas necessidades pessoais, sem ter o interesse de repassá-los a terceiros, nem empregá-los na geração de outros bens ou serviços. Desse modo, não sendo a empresa destinatária final dos bens adquiridos ou serviços prestados, não está caracterizada a relação de consumo.<sup>28</sup>

RECURSO ESPECIAL. FORNECIMENTO DE ÁGUA. CONSUMIDOR. DESTINATÁRIO FINAL. RELAÇÃO DE CONSUMO. DEVOLUÇÃO EM DOBRO DOS VALORES PAGOS INDEVIDAMENTE. APLICAÇÃO DOS ARTIGOS 2º E 42, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 8.078/90.

I - "O conceito de "destinatário final", do Código de Defesa do Consumidor, alcança a empresa ou o profissional que adquire bens ou serviços e os utiliza em benefício próprio" (AgRg no Ag nº 807159/SP, Rel. Min. HUMBERTO GOMES DE BARROS, DJ de 25/10/2008).<sup>29</sup>

De forma minoritária, porquanto somente a 4ª turma do Superior Tribunal de Justiça a adotou, a doutrina maximalista ou objetiva também tem sua acolhida. Veja-se:

CONSUMIDOR. SEGURO EMPRESARIAL CONTRA ROUBO E FURTO CONTRATADO POR PESSOA JURÍDICA. MICROEMPRESA QUE SE ENQUADRA NO CONCEITO DE CONSUMIDOR. CLÁUSULA LIMITATIVA QUE RESTRINGE A COBERTURA A FURTO QUALIFICADO. REPRODUÇÃO DA LETRA DA LEI. INFORMAÇÃO PRECÁRIA. INCIDÊNCIA DO ART. 54, § 4º, DO CDC.

1. O art. 2º do Código de Defesa do Consumidor abarca expressamente a possibilidade de as pessoas jurídicas figurarem como consumidores, sendo relevante saber se a pessoa, física ou jurídica, é "destinatária final" do

<sup>27</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 3ª Turma. REsp nº 1.080.719/MG. Relator: Nancy Andrighi. Brasília, DF, 10 fev. 2009. DJ de 17.8.2009. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 30 abr. 10.

<sup>28</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 1ª Turma. AgRg no REsp nº 916.939/MG. Relator: Denise Arruda. Brasília, DF, 4 nov. 2008. DJ de 3.12.2008. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 30 abr. 10.

<sup>29</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 1ª Turma. REsp nº 1.025.472/SP. Relator: Francisco Falcão. Brasília, DF, 3 abr. 2008. DJ de 30.4.2008. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 30 abr. 10.

produto ou serviço. Nesse passo, somente se desnatura a relação consumerista se o bem ou serviço passa a integrar uma cadeia produtiva do adquirente, ou seja, posto a revenda ou transformado por meio de beneficiamento ou montagem.<sup>30</sup>

Acolhe-se no presente estudo a doutrina finalista ou subjetiva, por se achar o entendimento mais correto sobre o tema, em vista do conteúdo dos seus motivos.

Portanto, entende-se por consumo com destino final aquele no qual o consumidor adquire ou utiliza o produto ou serviço para usufruto próprio, seu e de sua família, sem escopo intermediário de produção de nova atividade negocial. Como afirma Othon Sidou, consumidor é “quem compra para gastar em uso próprio”.<sup>31</sup>

Exploram-se a partir de agora os outros conceitos trazidos pelo CDC acerca da figura do consumidor, os quais colocam os indivíduos em tal condição por equiparação.

Tem-se o primeiro caso no próprio art. 2º, no parágrafo único, que versa: “Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo”.<sup>32</sup>

Como enuncia expressamente o mando legal, está também tutelada a coletividade de pessoas, determináveis ou não, sendo considerada pólo da relação de consumo, mesmo que não sejam tais indivíduos pessoa jurídica.

Esta é a norma que confere legitimidade para o ajuizamento de ações coletivas referentes a direitos coletivos e difusos, conforme prescrição dos arts. 81 a 107 da Lei de Consumo.<sup>33</sup>

A regra do art. 17, que determina a equiparação das vítimas do evento à figura de consumidor, ordena que o indivíduo, mesmo não tendo adquirido ou utilizado o produto ou serviço, sendo atingido por seus efeitos danosos nos casos de fato do produto ou

---

<sup>30</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 4ª Turma. REsp nº 814.060/RJ. Relator: Luís Felipe Salomão. Brasília, DF, 6 abr. 2010. DJ de 13.4.2010. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 30 abr. 10.

<sup>31</sup> *Apud* FILOMENO, José Geraldo Brito. *Manual de Direitos do Consumidor*. 6ª Edição. São Paulo: Atlas, 2003. p. 34.

<sup>32</sup> LEI Nº. 8.078/90, de 11.9.90. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. DOU de 12.9.90. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm)>. Acesso em: 30 ago. 2010.

<sup>33</sup> NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. *Curso de direito do consumidor: com exercícios*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 129.

serviço, estará protegido pela regra da responsabilização objetiva, padrão de responsabilidade civil adotada pelo CDC que inexistência culpa do agente para que este seja obrigado à reparação do dano.<sup>34</sup>

Por fim, resta a regra do art. 29 do CDC, que equipara o indivíduo ao consumidor em razão da potencialidade de consumo. Entende a norma que as pessoas, determináveis ou não, devem ser comparadas aos consumidores quanto às práticas comerciais realizadas pelos fornecedores em razão de serem consumidores em potencial, sendo aplicáveis a eles o regime jurídico previsto no Capítulo V do Título I do Código independentemente de existir efetiva lesão.<sup>35</sup>

### 1.3 Condição de vulnerabilidade do consumidor

Mediante de uma análise teleológica da norma consumerista, pode-se observar que a tutela protetiva do CDC é destinada àqueles que são o pólo mais fraco da relação de consumo.<sup>36</sup>

Demonstrando esse entendimento, o art. 4, I, da Lei 8.078/90 reconheceu que o consumidor é vulnerável na seara do mercado de consumo, alçando tal máxima como princípio da Política Nacional das Relações de Consumo.

Portanto, para que reste configurada a relação jurídica de consumo, não basta que estejam presentes os requisitos impostos pelos artigos 2º e 3º do Código, os quais foram explanados supra. Exige também a lei que esteja configurada a condição de hipossuficiência do destinatário do produto ou serviço.

Conforme acrescenta Luiz Antonio Rizzato Nunes<sup>37</sup>, essa previsão legislativa é meio de concretização do princípio constitucional da isonomia, tendo em vista que a condição vulnerável enfraquece o sujeito de direitos e desequilibra a relação jurídica.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Art. 17. “Para os efeitos desta Seção, equiparam-se aos consumidores todas as vítimas do evento”.

<sup>35</sup> Art. 29. “Para os fins deste Capítulo e do seguinte, equiparam-se aos consumidores todas as pessoas determináveis ou não, expostas às práticas nele previstas”.

<sup>36</sup> NUNES, Luiz Antonio Rizzato. *Curso de direito do consumidor: com exercícios*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 174.

<sup>37</sup> *Ibidem*. p. 174.

Para Cláudia Lima Marques, Antônio Herman V. Benjamin e Bruno Miragem, a vulnerabilidade consumerista divide-se em três espécies: técnica, jurídica e fática ou econômica.<sup>39</sup>

Sob o aspecto técnico, é a presunção de desconhecimento técnico do produto ou serviço. Em outras palavras, significa dizer que o consumidor pode ser mais facilmente enganado pelo fornecedor do bem de consumo quanto as suas características específicas, por não possuir conhecimentos adequados sobre elas.<sup>40</sup>

No sistema do Código, é condição presumida para o consumidor não profissional (aquele que é o destinatário fático e econômico do bem), mas também se admite para o consumidor profissional (apenas destinatário fático), por via de exceção.<sup>41</sup>

A hipossuficiência técnica também reside no monopólio do fornecedor quanto à escolha do que produzir e como produzir, restringindo significativamente as opções do indivíduo.<sup>42</sup>

Por exemplo, quando o fabricante de sabão em barras opta por vender o produto somente na forma agrupada, ou seja, seis unidades em uma embalagem, exclui-se a opção do consumidor em adquirir somente um único sabão, restando a ele comprar todas as unidades.

A vulneração jurídica pode ser identificada como a “falta de conhecimentos jurídicos específicos”<sup>43</sup>, ou, então, a desigual capacidade de recurso a um especialista.

Tal modalidade é presumida para o consumidor não profissional e pessoa física, mas nunca para os consumidores profissionais e as pessoas jurídicas, porquanto se entende que possuem condições de consultar um *expert* para sanar seus questionamentos.<sup>44</sup>

---

<sup>38</sup> MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. *Comentários ao código de defesa do consumidor: arts. 1.º a 74: aspectos materiais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 120.

<sup>39</sup> *Ibidem*. p. 120-121.

<sup>40</sup> *Ibidem*. p. 120.

<sup>41</sup> *Ibidem*. p. 120.

<sup>42</sup> NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. *Curso de direito do consumidor: com exercícios*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 175.

<sup>43</sup> MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. *Comentários ao código de defesa do consumidor: arts. 1.º a 74: aspectos materiais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 121.

Por fim, a vulnerabilidade fática ou econômica é demonstrada através da desproporção de forças econômicas existente entre fornecedor e consumidor. Presume-se que o fornecedor possui mais poder financeiro que o consumidor, e, por isso, este deve ser protegido. Por óbvio, é regra que comporta exceções.<sup>45</sup>

A teoria da hipossuficiência apresentada tem guarida no Superior Tribunal de Justiça, conforme demonstra os julgamentos da 3ª e 4ª Turma da mencionada Corte Especial. Veja-se:

Processo civil e Consumidor. Rescisão contratual cumulada com indenização. Fabricante. Adquirente. Freteiro. Hipossuficiência. Relação de consumo. Vulnerabilidade. Inversão do ônus probatório.

- Consumidor é a pessoa física ou jurídica que adquire produto como destinatário final econômico, usufruindo do produto ou do serviço em benefício próprio.

- Excepcionalmente, o profissional freteiro, adquirente de caminhão zero quilômetro, que assevera conter defeito, também poderá ser considerado consumidor, quando a vulnerabilidade estiver caracterizada por alguma hipossuficiência quer fática, técnica ou econômica.

- [...] <sup>46</sup>

DIREITO CIVIL. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. CONTRATO DE ADESÃO. ARTIGO 535, II, CPC. VIOLAÇÃO. NÃO-OCORRÊNCIA. MULTA. EMBARGOS NÃO PROTETÓRIOS. AFASTADA. EXAME DE MATÉRIA CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME NA VIA DO RECURSO ESPECIAL. COMPETÊNCIA TERRITORIAL ABSOLUTA. POSSIBILIDADE DE DECLINAÇÃO DE COMPETÊNCIA. AJUIZAMENTO DA AÇÃO. PRINCÍPIO DA FACILITAÇÃO DA DEFESA DOS DIREITOS. COMPETÊNCIA. FORO DO DOMICÍLIO DO CONSUMIDOR.

[...]

6. A possibilidade da propositura de demanda no foro do domicílio do consumidor decorre de sua condição pessoal de hipossuficiência e vulnerabilidade.

<sup>44</sup> MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. *Comentários ao código de defesa do consumidor: arts. 1.º a 74: aspectos materiais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 121.

<sup>45</sup> *Ibidem*. p. 121.

<sup>46</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 3ª Turma. REsp nº 1.080.719/MG. Relator: Nancy Andighi. Brasília, DF, 10 fev. 2009. DJ de 17.08.2009. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 25 ago. 10.

[...] <sup>47</sup>

RECURSO ESPECIAL - EXCEÇÃO DE INCOMPETÊNCIA - PESSOA JURÍDICA - CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - APLICAÇÃO - IMPOSSIBILIDADE, NA ESPÉCIE - VULNERABILIDADE - NÃO CARACTERIZAÇÃO - ENTENDIMENTO OBTIDO DA ANÁLISE DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO - IMPOSSIBILIDADE DE REEXAME NESTA INSTÂNCIA ESPECIAL - INTELIGÊNCIA DA SÚMULA N. 7/STJ - CLÁUSULA DE ELEIÇÃO DO FORO - CONTRATO DE ADESÃO - LICITUDE, EM PRINCÍPIO - PREVISÃO CONTRATUAL QUE NÃO IMPEDE O REGULAR EXERCÍCIO DO DIREITO DE DEFESA DO ADERENTE - ABUSIVIDADE DESCARACTERIZADA - ALEGAÇÃO DE DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL - AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA - PRECEDENTES - RECURSO ESPECIAL A QUE NEGA PROVIMENTO.

1. São aplicáveis as disposições do Código de Defesa do Consumidor às pessoas jurídicas, desde que sejam destinatárias finais de produtos ou serviços e, ainda, vulneráveis. Afastada na origem a vulnerabilidade da sociedade empresária recorrente, inviável é a aplicação, in casu, da lei consumerista.

[...] <sup>48</sup>

Deste modo, conclui-se que também é necessária a condição vulnerável do indivíduo, seja em qualquer de suas modalidades, para revestir-se da figura legal de consumidor, além do escopo finalístico do ato de consumo.

Portanto, no presente capítulo buscou-se investigar as fronteiras da conceituação legal, doutrinária e jurisprudencial sobre a relação de consumo, a fim de que, sendo identificáveis os elementos constitutivos de tal liame, fosse possível concluir sobre a aplicabilidade das regras protetivas da Lei 8.078/90 em qualquer relação jurídica, tendo em vista o caráter principiológico do Código de Defesa do Consumidor.

---

<sup>47</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 4ª Turma. REsp nº 1.032.876/MG. Relator: João Otávio de Noronha. Brasília, DF, 18 dez. 2008. DJ de 09.02.2009. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 25 ago. 10.

<sup>48</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 3ª Turma. REsp nº 1.084.291/RS. Relator: Massami Uyeda. Brasília, DF, 05 maio 2009. DJ de 04.08.2009. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 25 ago. 10.

## 2 DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE OBRAS, SERVIÇOS E FORNECIMENTO

### 2.1 Contrato

Todos os dias e em todas as horas, pessoas do mundo inteiro efetuam, mesmo sem saber, diversas contratações. Os indivíduos transacionam até mesmo em simples atitudes cotidianas, como, por exemplo, na compra alimentos para sua residência (contrato de compra e venda), na viagem de um território a outro por avião (contrato de transporte) ou residindo em imóvel alugado (contrato de locação).

O contrato é engrenagem que, por sua incomensurável utilização, exerce papel fundamental na sociedade contemporânea, figurando, indiscutivelmente, como conduta difundida e esperada entre os indivíduos.<sup>49</sup>

É negócio jurídico por excelência. Nos termos do art. 104 do Código Civil brasileiro, o acordo de vontades entre dois ou mais agentes capazes, transacionando objeto econômico, lícito, possível, determinado ou determinável, sendo obedecida a forma prescrita ou não impedida por lei, torna-se uma relação contratual.<sup>50</sup>

Também é a principal fonte das obrigações, antes dos atos unilaterais e dos atos ilícitos, motivo pelo qual foi previsto no Código Civil brasileiro como parte do direito obrigacional, de modo que as regras da teoria geral dos contratos e os contratos em espécie compõem o Livro I da Parte Especial do Código.

Sua gênese foi o *contractum* do Direito Romano, sendo idealizado como um acordo de vontades humanas que tem objetivo comum, o qual, atendidas as formas predeterminadas, geraria plenamente seus efeitos.<sup>51</sup>

Os ideais da Revolução Francesa trouxeram significativa contribuição para o aperfeiçoamento do conceito jurídico de contrato, tendo em vista a ideologia do liberalismo, do individualismo e do voluntarismo. Com base nessas correntes de pensamento, o Código

---

<sup>49</sup> PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Esboçando uma Teoria Geral dos Contratos*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6726>>. Acesso em: 24 maio 2010.

<sup>50</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *A atual teoria geral dos contratos*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7267>>. Acesso em: 23 maio 2010.

<sup>51</sup> *Ibidem*. Acesso em: 23 maio 2010.

Civil Napoleônico de 1804 entendeu que, sendo as partes iguais perante a lei e livres entre si e da atuação opressora do Estado, as relações contratuais poderiam ser pactuadas com livre vontade e de forma igualitária, sendo o vínculo, desta forma, mais justo, o que conduziria à obrigatoriedade dos pactos (*pacta sun servanda* – os pactos devem ser cumpridos).<sup>52</sup>

Hodiernamente, impera na seara do direito do contratual o princípio da função social do contrato e da boa-fé objetiva. O primeiro encaminha a utilização do acordo não somente para atender aos interesses das partes, mas também para servir como instrumento útil à sociedade, sendo o segundo mandamento às partes para que contratem entre si de forma proba e ética, dado o contexto histórico e social.<sup>53</sup>

Os contratos se definem como acordo entre partes, as quais, em posição de igualdade no ajuste, combinam suas vontades a um objetivo comum, de forma que se obrigam, reciprocamente, a cumprir o que foi prometido, imperando, desta forma, o *ius gestionis* – direito de gestão - de suas pretensões.<sup>54</sup>

## 2.2 Contrato administrativo

Todo vínculo contratual em que uma das partes é o Poder Público é chamado de Contrato da Administração. Os Contratos Administrativos são espécie do gênero Contratos da Administração, ao lado dos Contratos de Direito Privado pactuados pela Administração Pública, à luz da posição de José dos Santos Carvalho Filho.<sup>55</sup>

A diferença básica entre as duas espécies é o regime a que se submetem. Enquanto aos Contratos Privados da Administração se aplicam regras de direito privado, como ocorre nos casos de locação de imóveis ou doação, os Contratos Administrativos se submetem às regras de direito público, concretizadas pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, aplicando-se, apenas supletivamente, as normas privadas (art. 54, Lei 8.666/93).<sup>56</sup>

<sup>52</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. vol. III. p. 8-9.

<sup>53</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *A atual teoria geral dos contratos*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7267>>. Acesso em: 23 maio 2010.

<sup>54</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 189.

<sup>55</sup> *Ibidem*. p. 189.

<sup>56</sup> *Ibidem*. p. 190.

Também se distinguem pela finalidade. Enquanto o Contrato Privado busca a satisfação tão somente dos interesses das partes contratantes, o Contrato Administrativo tem por objetivo, direta ou indiretamente, o alcance do interesse coletivo. Conforme aduz Maria Sylvia Zanella di Pietro, “o particular visa à consecução de seu interesse individual, a Administração objetiva o atendimento do interesse geral”<sup>57</sup>. Todavia, pode-se entender que mesmo o Contrato Privado perseguindo a vontade comum das partes, quando celebrado pela Administração, o objetivo também é o bem público.<sup>58</sup>

Os Contratos Administrativos possuem previsão constitucional, porquanto obrigam ao Administrador Público, quando da necessidade de contratação, fazê-lo por meio desse instrumento jurídico (art. 37, XXI, Constituição Federal).

Também prevê o texto constitucional, no art. 21, XXVII, a competência da União para editar normas gerais sobre Contratos Administrativos, a qual foi materializada pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, o Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos – ELCA, sendo permitido aos outros entes federativos elaborar normas específicas de acordo com suas condições regionais ou locais.

Cumprir dizer que no presente estudo buscar-se-á verificar as características dos Contratos Administrativos a nível federal, sobre as quais se aplicam as regras da lei mencionada, descartando quaisquer normas estaduais, distritais ou municipais sobre o tema.

Na estrutura da contratação administrativa tem-se, de um lado, o Poder Público contratante, representado pela Administração Direta ou Indireta, de outro, o particular contratado, seja ele pessoa física ou jurídica, transacionando obrigações relativas a obras, serviços (inclusive de publicidade), compras, alienações ou locações no âmbito da atividade administrativa do Estado.

Anote-se que as pessoas jurídicas de direito privado que integram a Administração Indireta – Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista - são obrigadas a se submeter à contratação pelas regras da Lei 8.666/93. Isto ocorre porque a norma que regularia suas contratações ainda não foi elaborada, em desacordo com o mandamento do art.

---

<sup>57</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 257.

<sup>58</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 189.

173, §1º, III da Constituição Federal. Deste modo, diante da lacuna legislativa, aplica-se a lei cabível à Administração Direta, entidades autárquicas e fundacionais.

### **2.3 Definição de contratos administrativos de obras, serviços e fornecimento**

Em razão da diversidade dos objetos dos Contratos Administrativos, pode-se identificar diferentes modalidades, como contratos de obras, serviços, fornecimento, alienação, locação, concessão e permissão. Entretanto, na presente análise serão enfocados somente os três primeiros, de forma que, doravante, quando se referir a Contratos Administrativos, trata-se de contratos de obras, de serviços ou de fornecimento à Administração.

Entende-se como contratos de obra pública aqueles que visam à construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta, conforme enuncia o art. 6º, I do ELCA.

Execução direta é a realizada pelo Poder Público, através de seus próprios meios, e a indireta é através da contratação de terceiros. (art. 6º, VII e VIII da Lei 8.666/93).

O art. 6, II, do Estatuto entende como contratos de serviços aqueles que buscam obter determinada utilidade de interesse para a Administração, trazendo rol exemplificativo de atividades. Contudo, pode-se entender que tais contratos buscam a prestação ou locação de serviços que podem ser classificados como comuns (limpeza, recepção, etc), técnicos profissionais – que exigem qualificação específica (arquitetura, engenharia, etc) e artísticos.<sup>59</sup>

Contratos de fornecimento são aqueles que são pactuados para fomentar as necessidades decorrentes da prestação de atividades administrativas pelo Poder Público, sendo adquiridos bens móveis e semoventes como medicamentos, papel, equipamentos, etc.

Maria Sylvia Zanella di Pietro entende que tais ajustes somente poderão ser considerados como Contratos Administrativos quando a Administração agir com supremacia em relação ao contratado, o que ocorre somente quando o fornecimento é contínuo ou parcelado, porquanto nos casos de compra imediata e pagamento à vista não existe diferença

---

<sup>59</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 284.

com o contrato de compra e venda, a não ser a prévia licitação e as regras de compras e publicação dispostas no ELCA.<sup>60</sup>

## **2.4 Principais características dos contratos administrativos – as cláusulas exorbitantes**

A principal característica dos ajustes do Poder Público decorre do princípio da Supremacia do Interesse Público, que ordena a sobreposição do interesse geral ao interesse particular. Por tal regra, a relação contratual se estrutura de forma vertical<sup>61</sup>, em que a vontade do Administrador justapõe-se à vontade do terceiro contratado, por tutelar bem coletivo.

Nos contratos de direito comum, conforme explanado linhas atrás, o plano subjetivo do vínculo é horizontal, tendo em vista que as partes são colocadas em posição de igualdade e, em concordância, afinam suas vontades em busca de interesse comum. Nos Contratos Administrativos há a presença do *ius imperi* (poder de império) que, na seara das contratações públicas, determina o domínio da posição estatal sobre a posição do particular, desnivelando os pólos contratuais em favor da proteção ao interesse da coletividade.<sup>62</sup>

Para que essa posição vantajosa seja garantida, a Lei 8.666/93 confere determinadas prerrogativas à Administração Pública, que se manifestam por cláusulas contratuais de conteúdo especial, denominadas cláusulas exorbitantes, recebendo tal designação por serem incomuns ou inaceitáveis nos contratos de direito privado.<sup>63</sup>

O regime jurídico de direito público que comanda os Contratos Administrativos é especializado em razão de tais regras, que são previstas no art. 58 da Lei 8.666/93, e permitem ao Poder Público a alteração e a rescisão unilateral do contrato, a fiscalização de sua execução, a aplicação de penalidades ao contratado, assim como ocupação provisória de bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato (em caso de serviços essenciais).

---

<sup>60</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 288.

<sup>61</sup> Idem. *Direito Administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 251.

<sup>62</sup> FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de licitações e contratos administrativos: teoria, prática e jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 2001. p. 223.

<sup>63</sup> DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 622.

Cumpra dizer que as cláusulas exorbitantes têm como objetivo precípua a realização da vontade coletiva, e não devem servir de instrumento para desviar a finalidade pública das contratações ou permitir excesso de poder das autoridades envolvidas.<sup>64</sup>

A alteração unilateral do ajuste consiste no poder que possui a Administração contratante de modificar as cláusulas contratuais independentemente do aval do contratado, a fim de que o vínculo seja mais bem ajustado às finalidades o interesse público. Conforme corrobora José dos Santos Carvalho Filho, “a formação da vontade bilateral criadora cede lugar à força da vontade unilateral alteradora”.<sup>65</sup>

Ocorre nas hipóteses de alteração qualitativa, em que o projeto contratado ou suas especificações são modificados para melhor adequação técnica aos seus objetivos (art. 65, I, *a*, Lei 8.666/93), como também na alteração quantitativa, em que o valor contratual é mudado em decorrência do acréscimo ou diminuição quantitativa do seu objeto nos limites permitidos pela lei (art. 65, I, *b*, Lei 8.666/93).<sup>66</sup>

Ocorre modificação unilateral também na hipótese do art. 65, §1º da Lei 8.666/93, sendo que o contratado particular fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem necessárias nas obras, serviços ou compras, até 25% do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou equipamento, até o limite de 50% para os seus acréscimos.

Haverá rescisão unilateral do contrato nos casos previstos no art. 78 da Lei 8.666/93, sendo carecedora de maior atenção a hipótese do inciso XV, em que há mitigação do Princípio da Exceção do Contrato Não Cumprido – *exceptio non adimpleti contractus*.

Nos contratos comuns, o mencionado princípio permite a parte contratual o inadimplemento de obrigações enquanto o outro pólo não cumprir o que lhe cabe.<sup>67</sup> Nos Contratos Administrativos, a regra é moderada, no sentido de impedir a escusa de terceiro contratado quanto ao cumprimento de suas obrigações contratuais diante da falta de

---

<sup>64</sup> FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de licitações e contratos administrativos: teoria, prática e jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 2001. p. 224.

<sup>65</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 193.

<sup>66</sup> *Ibidem*. p. 193.

<sup>67</sup> BIANCOLINI, Adriano. *O uso da “exceptio non adimpleti contractus” em face da Administração Pública*. Disponível em: < <http://jusvi.com/artigos/29638>>. Acesso em: 25 maio 2010.

pagamento do Poder Público. Nos termos do inciso XII do art. 79, o atraso dos pagamentos devidos pela Administração assegura ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações, mas desde que a mora do órgão ou entidade contratante seja superior a noventa dias, sendo impossível a hipótese em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, em razão do Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos.<sup>68</sup>

A fiscalização da execução do contrato pelo Administrador Público é cláusula que exorbita o direito comum porque, nos contratos privados, cabe a ambas as partes verificar o adimplemento das obrigações inerentes à outra parte. Já nas contratações administrativas, o Poder Público não só tem o poder-dever de verificar o cumprimento das cláusulas pelo particular contratado, como também fiscalizar sua execução, a título de ação preventiva, conforme determina o art. 67 da Lei.<sup>69</sup>

Também figura como cláusula exorbitante a possibilidade de sanções administrativas ao terceiro contratado em caso de inexecução total ou parcial do contrato. Nos termos do art. 87 da Lei 8.666/93, o particular pode sofrer advertência (art. 87, I), multa (art. 87, II), suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a dois anos (art. 87, III), além de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade (art. 87, III).

A ocupação provisória de bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato para acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do Contrato Administrativo, é também cláusula que concede prerrogativa à Administração Pública, segundo o art. 58, IV da Lei 8.666/93, sendo, contudo, cabível somente em casos de serviços essenciais.

Contudo, buscou-se no presente capítulo explorar o conceito jurídico dos Contratos Administrativos de obras, serviços e fornecimentos à Administração Pública, passando-se pela análise dos contratos comuns e sua vertente pública-administrativa, assim

---

<sup>68</sup> FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de licitações e contratos administrativos: teoria, prática e jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 2001. p. 238.

<sup>69</sup> *Ibidem*. p. 236.

como suas principais características – as cláusulas exorbitantes, a fim de verificar o substrato jurídico em que se aplicará, ou não, o Código de Defesa do Consumidor.

### **3 DA INAPLICABILIDADE DO CDC AOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE OBRAS, SERVIÇOS E FORNECIMENTO**

Buscar-se-á, portanto, na presente etapa do estudo, unir os conhecimentos até agora explanados, de forma a visualizar diante da contratação administrativa, sua estrutura e características, se é possível vislumbrar também uma relação jurídica de consumo, o que daria ensejo à aplicabilidade das regras protetivas da Lei 8.078/90 – CDC.

#### **3.1 Não tipificação da Administração Pública como consumidora**

Viu-se, linhas atrás, que a tutela conferida pelo Código de Defesa do Consumidor, em vista do caráter principiológico desta norma, repousa sobre quaisquer relações jurídicas que possam se configurar como consumeristas. Tais liames são constituídos por dois personagens: o fornecedor e o consumidor, que transacionam entre si produtos e serviços, de forma que este último os adquira ou utilize com destinação final.

Diante de contratações de obras, serviços e fornecimento realizadas pelo Poder Público, necessário se faz verificar que estão presentes também tais elementos.

Quanto ao fornecedor e o objeto do vínculo, não há o que se discutir, sendo clara sua existência, haja vista que todo ajuste administrativo é travado com pessoas (físicas ou jurídicas, e até mesmo entes despersonalizados) a fim de se adquirir ou utilizar bem ou prestar-se serviços.

Por exemplo, no Pregão Eletrônico nº 35/2010<sup>70</sup>, realizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão da União, se buscou a aquisição e instalação de equipamentos do tipo plataforma fixa inclinada, visando promover a acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida nas dependências do prédio do Ministério.

Veja-se que nesta contratação haverá a empresa, por certo a vencedora, que se revestirá da personagem de fornecedora, bem como o objeto do contrato, qual seja: as plataformas fixas inclinadas.

---

<sup>70</sup> MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Edital pregão eletrônico nº 35/2010. Disponível em <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/licitacoes/pregao/2010/10\\_LICI\\_Pregao35\\_edital\\_subst.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/licitacoes/pregao/2010/10_LICI_Pregao35_edital_subst.pdf)>. Acesso em 31 ago. 2010.

Resta saber, portanto, se a Administração Pública caracteriza-se como consumidora, concluindo o ciclo consumerista. Para tanto, deve revestir-se das características exigidas pela legislação para tipificar-se como tal.

Consumidor, conforme já explanado, é aquele que, dentro da transação, adquire ou utiliza o produto ou serviço com destinação final, sendo esta, de acordo com a teoria subjetiva, a qual, repise-se, é aqui acolhida, a finalidade pessoal do ato de consumo, que retira o bem do mercado para fruição própria, sem condicionar seu uso para utilização em nova atividade produtiva.

Entretanto, quanto às contratações no âmbito da Administração Pública é cabível questionar-se: quando da realização de certame público, o Administrador estaria adquirindo o objeto da negociação para atuação de seus fins próprios, ou para geração de nova atividade, qual seja: a prestação de serviços públicos?

De acordo com o entendimento da teoria finalista ou subjetiva, destinação final seria a utilização do bem de produção para ultimar sua finalidade, ou seja, concluir o objetivo para o qual foi criado. Inversamente, consumação final não seria aquela em que o objeto da negociação é utilizado em nova atividade econômica-produtiva.

Resta saber, portanto, se o fornecimento de serviços públicos configura como atividade econômica.

Viu-se anteriormente que se está diante dessa natureza de atividade quando o objetivo é econômico, ou, em outras palavras, busca-se obter lucros.

No entanto, diante das opções de atuação dadas pela Constituição Federal à Administração Pública, encontram-se duas searas.

A primeira, na qual o Estado desenvolve suas atividades intrínsecas, de necessidade geral, mas o faz diretamente, por meio de seus agentes. São os serviços públicos denominados como próprios.<sup>71</sup>

De outro lado, o Poder Público executa suas atividades de forma indireta, através dos seus permissionários e concessionários, como também atua na esfera privada, como ocorre pela exploração direta da atividade econômica pelos bancos estatais.

Como ajuda esclarecer Adrualdo de Lima Catão<sup>72</sup>:

Assim, as atuações Estatais estariam divididas em dois campos básicos: as atividades próprias do Estado, que são os serviços públicos, e aquelas próprias dos particulares, mas que, dadas determinadas circunstâncias, poderia o Estado nelas intervir.

Deste modo, ocorre a primeira espécie de atuação quando o Administrador constrói estradas e aperfeiçoa o desenvolvimento urbano, bem como na criação e implantação de políticas de saúde social. Observe-se, contudo, que não há escopo lucrativo.

Todavia, a atuação administrativa indireta e sua atuação na esfera privada persegue os ganhos financeiros, como ocorre, por exemplo, no fornecimento de água e transporte público, ou na exploração de atividade bancária.

Desta forma, nestas últimas atividades não haveria a aplicação das regras do CDC, porquanto não se configuram como consumidoras segundo a visão finalista, tendo em vista que utilizam aquilo que compram para gerar novas atividades negociais.

Já na função pública executada diretamente, os bens e serviços contratados são utilizados para tão somente contribuir no desenvolvimento das atividades institucionais do Estado, a fim de produzir serviços à comunidade e promover o desenvolvimento social.

---

<sup>71</sup> BITENCOURT, Leonardo de Almeida. *A incidência do CDC na prestação dos serviços públicos*. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/8911/8477>>. Acesso em 26 ago 2010.

<sup>72</sup> CATÃO, Adrualdo de Lima. *O serviço público no Direito brasileiro. Breves comentários acerca de sua natureza jurídica*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2606>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

Por certo, no exercício de tais atividades, seriam aplicáveis as regras consumeristas, por configurar a Administração Pública como consumidora.

Nesse sentido já decidiu o Plenário do Tribunal de Contas da União, na Decisão 634/1996<sup>73</sup>, de relatoria do Ministro Homero Santos, por entender que o Poder Público se reveste da condição consumidora em suas contratações com a iniciativa privada. Veja-se:

A Carta Magna, entre os princípios que estabelece para a atividade econômica (art. 170), consagra o da livre concorrência (inciso IV) e o da defesa do consumidor (inciso V). A Administração Pública enquadra-se perfeitamente como consumidora nesse contexto -- sendo em muitos casos, inclusive, consumidora majoritária de determinados bens ou serviços ofertados pela iniciativa privada -- para efeito da proteção conferida pela Constituição Federal e pela legislação ordinária aos consumidores em geral, como o Código de Defesa do Consumidor, por exemplo.

Igualmente, o Acórdão 1670/2003<sup>74</sup>, de relatoria do Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, julgado pelo Plenário da Corte de Contas, entendeu que, não sendo a Administração ressalvada expressamente da proteção legal conferida pela Lei de Consumo, seu regramento é perfeitamente aplicável aos pactos firmados pelo Administrador Público enquanto consumidor. Destaque-se a ementa do citado aresto:

3.4.3 Primeiramente, visto que a unidade alegou encontrar respaldo legal para tal exigência no CDC, mister se faz esclarecer que essa lei (Lei nº 8.078/1990) é aplicável à Administração Pública enquanto consumidora de bens e serviços. Isso porque ao definir, em seu art. 2º, consumidor como toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final, não fez nenhuma exceção, devendo, portanto, a Administração Pública se utilizar de todos os direitos ali estabelecidos, na condição de consumidora.

Deste modo, conclui-se pela incidência da Lei 8.078/90 nos Contratos Administrativos quando o Poder Público, promovendo diretamente suas funções, assume a personalidade consumerista exigida pelo Código.

---

<sup>73</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Plenário. Decisão 634/1996. Relator: Homero Santos. Brasília, DF, 8 out 1996. DJ de 23.10.1996. Disponível em: <<http://www.tcu.jus.br>>. Acesso em 23 ago. 10.

<sup>74</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Plenário. Acórdão 1.670/2003. Relator: Lincoln Magalhães da Rocha. Brasília, DF, 5 nov 2003. DJ de 13.11.2003. Disponível em: <<http://www.tcu.jus.br>>. Acesso em 23 ago. 10.

### 3.2 Não vulnerabilidade da Administração Pública

Conforme explanado no primeiro capítulo, de acordo com as exigências da Lei 8.078/90, não somente o escopo finalístico do ato de consumo configura o indivíduo como consumidor, sendo necessária também a sua condição de vulnerabilidade.

A hipossuficiência se apresenta em três modalidades: técnica, jurídica e fática ou econômica.

A primeira é a presunção de que o destinatário do produto ou serviço desconhece os caracteres técnicos daquilo que adquire. A segunda é ausência de conhecimentos jurídicos específicos sobre o bem a ser consumido, ou a desigual capacidade de acesso a eles. Por fim, a econômica é a desproporção financeira existente entre o consumidor e o fornecedor, presumindo-se ser aquele o pólo mais fraco do vínculo.

Diante de tais conceitos, resta saber: a Administração Pública, enquanto contratante em ajustes de obras, serviços e fornecimentos, é vulnerável, em quaisquer de suas espécies?

Quanto à hipossuficiência técnica, viu-se que esta é presumida para os destinatários fáticos e econômicos do bem ou serviço contratado, ou seja, para os consumidores não profissionais, o que é o caso da Administração Pública, de acordo com o que se concluiu linhas atrás.

Entretanto, constitui-se em mera presunção.

O Poder Público, ao elaborar seus editais de licitação, por exigência da Lei 8.666/90 – o Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos-, inclui no instrumento convocatório documento denominado “Projeto Básico”.

O art. 6º, X, *b*, do mencionado Estatuto informa que o Projeto Básico será integrado por “soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas”<sup>75</sup> sobre o

---

<sup>75</sup> LEI N°. 8.666/93, de 21.6.93. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. DOU de 22.6.93. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2010.1

objeto da contratação. Ou seja, o instrumento convocatório do procedimento deverá conter as especificações técnicas do produto ou serviço a ser adquirido.

Desta feita, não há como sustentar que a Administração não possui conhecimentos técnicos a respeito do produto ou serviço a ser contratado, porquanto no próprio documento de convocação, por expressa determinação legal, detalha os elementos técnicos daquilo que busca adquirir.

Veja-se, como exemplo, o Pregão Eletrônico nº 12/2010<sup>76</sup>, realizado pelo Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, que visa à prestação de serviços de telefonia.

No edital da referida licitação, define-se como objeto do certame a “prestação dos serviços de telefonia móvel local, no sistema SMP – Serviço Móvel Pessoal, tecnologia GSM, para linhas permanentes ou provisórias, conforme especificações constantes no Projeto Básico (Anexo I)”.

Verifique-se que o próprio instrumento convocatório declara que as especificações do produto estarão presentes no Projeto Básico, que discrimina os aspectos técnicos do serviço a ser licitado.

Por conseguinte, pode-se entender que o Administrador não é tecnicamente vulnerável, o que contribui para a conclusão de que, diante dos Contratos Administrativos de obras, serviços e fornecimento, não existe relação de consumo, porquanto o Poder Público não se tipifica como consumidor de acordo com as exigências legais.

Ademais, viu-se que não existe presunção de hipossuficiência jurídica quanto às pessoas jurídicas.

Deste modo, conclui-se de pronto que a Administração Pública não pode ser considerada vulnerável no que tange ao aspecto jurídico, em vista que as contratações públicas sempre serem realizadas em nome da pessoa jurídica estatal.

---

<sup>76</sup> TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL (MG). Edital pregão eletrônico nº 12/2010. Disponível em <[http://www.tre-mg.gov.br/portal/website/contas\\_publicas/licitacoes/avisos/arquivos/Editais/2010/pregaoeletronico102010\\_aquiscaodessoftwares.pdf](http://www.tre-mg.gov.br/portal/website/contas_publicas/licitacoes/avisos/arquivos/Editais/2010/pregaoeletronico102010_aquiscaodessoftwares.pdf)>. Acesso em 31 ago. 2010.

Tome-se como exemplo o ajuste firmado pela Universidade Federal de Grande Dourados/MS, em decorrência da licitação sob a modalidade Concorrência, de nº 01/2009<sup>77</sup>, que buscou a realização de execução de obra de engenharia.

O referido contrato foi travado entre a empresa vencedora do certame e a Universidade, a qual constava como contratante na minuta de contrato anexada ao instrumento convocatório, titularizando, desta forma, a relação contratual através de sua personalidade jurídica, que é de pessoa jurídica.

Ademais, mesmo que fosse afastada a presunção ora debatida, o Poder Público não seria digno de ser considerado desprovido de conhecimentos jurídicos ou com dificuldades de alcançá-lo.

Pelo menos a nível federal, seara das contratações estudadas no presente estudo, a Administração Pública tem acesso ao serviço prestado pela Advocacia Geral da União - AGU, órgão da Administração Direta que tem por função institucional a consultoria e o assessoramento jurídico do Poder Executivo, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei Complementar 73/93 – norma orgânica da AGU.<sup>78</sup>

Por derradeiro, analise-se se é plausível a hipossuficiência econômica da Administração.

Considera-se como consumidor aquele que, presumidamente, possui condição econômica inferior a do fornecedor do produto ou serviço, ou, em outras palavras, cuja capacidade financeira é desproporcional àquele, o que o força a ser reputado como pólo mais fraco do liame contratual.

Todavia, não há como admitir que o Administrador, pelo menos a nível federal, seja inferior economicamente a muitos fornecedores.

---

<sup>77</sup> UNIVERSIDADE FEDERAL DE GRANDE DOURADOS. Edital concorrência nº 01/2010. Disponível em: <<http://www.ufgd.edu.br/proap/cogerm/editais/concorrenciam-01-2010-selecao-de-pessoa-juridica-prestadora-de-servicos-de-engenharia-p-execucao-da-construcao-do-edificio-da-reitoria-da-ufgd-unidade-ii-dourados2013ms>>. Acesso em: 31 ago. 2010.

<sup>78</sup> Art. 1º - Parágrafo único: À Advocacia-Geral da União cabem as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, nos termos desta Lei Complementar.

A União, pessoa jurídica de direito público interno, possui como patrimônio não só toda receita tributária arrecadada pelos impostos federais, como também todos os bens enumerados no art. 20 da Constituição Federal.

Cumpra dizer que a receita tributária federal atingiu, segundo estudos específicos <sup>79</sup>, apenas no primeiro semestre de 2009, o quantitativo de 511,5 bilhões de reais.

Ademais, seria até mesmo impossível atribuir qualquer valor financeiro ao mar territorial, bem da União previsto no art. 20, VI, da Carta Política de 1988, porquanto possui valor inestimável.

Diante de tais considerações, mesmo diante de uma contratação administrativa em que seja fornecedora empresa multinacional, que possua filiais em todos os países do mundo e que tenha por patrimônio bilhões e bilhões de dólares, não seria razoável admitir que fosse superior financeiramente à União, que tipificaria como contratante em tal ajuste.

Por óbvio, toda regra comporta exceções, sendo possível pensar em determinada contratação em que possa ocorrer a vulneração econômica da Administração. Todavia, não seriam aplicáveis as regras do CDC, porquanto, conforme sustentado supra, esta poderia não se tipificar destinatária final dos produtos ou serviços adquiridos, não se qualificando como consumidora, e, portanto, não se ultimando o ciclo consumerista.

Contudo, conclui-se, diante dos argumentos expostos, que o Poder Público, em suas contratações de obras, serviços e fornecimentos, não carrega a condição de vulnerabilidade exigida por lei para revestir-se da figura de consumidor, seja em qualquer de suas espécies. Desta forma, não havendo conclusão dos elementos constitutivos da relação de consumo, resta inaplicável a tutela conferida pelo Código.

---

<sup>79</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *O que explica a queda recente da receita tributária federal?* Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/090826\\_NotaTecTribut.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/090826_NotaTecTribut.pdf)>. Acesso em: 26 ago 2010.

### **3.3 Regime jurídico próprio das contratações administrativas**

Como última etapa de defesa à tese que entende inaplicável o Código de Defesa do Consumidor aos Contratos Administrativos aqui analisados, cumpre acrescentar a idéia de regime jurídico próprio de tais relações jurídicas.

Conforme foi anotado retro, a estrutura das contratações administrativas admite, de um lado, o Poder Público, representado pela Administração Direta ou Indireta, e, de outro, o particular contratante.

Comentou-se, também, que sempre que houver a Administração Pública como pólo contratual, haverá o denominado “Contrato da Administração”, que se classifica em Contratos Privados da Administração, regidos pelas regras de direito privado, e os Contratos Administrativos, que estarão sob a égide das regras de direito público, consubstanciadas na Lei 8.666/93, de 21 de junho de 1993.

É este o mandamento presente no art. 37, XXI da Constituição da República, que enuncia a obrigatoriedade de prévia licitação quando das contratações administrativas, excetuados os casos previstos em lei, bem como prevê a necessidade de contratos que confirmem tais vínculos.

Sendo assim, pode-se entender que a natureza das relações travadas na contratação administrativa é de direito público, e não de direito privado, o que descarta o emprego das regras do CDC.

Mesmo que fosse aceitável a aplicabilidade das normas privadas, esta seria subsidiária, por dois motivos.

Primeiramente, por força de lei, tendo em vista que a própria Lei 8.666/93 dispõe, no seu art. 54, a incidência supletiva dos princípios da teoria geral dos contratos e das regras de direito privado.

Em segundo lugar, porque o Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos já confere aos liames contratuais que rege benesses suficientes para garantir a devida proteção ao interesse público, o qual é o escopo último de tais ajustes.

São prerrogativas como as cláusulas exorbitantes que fundamentam este entendimento, pois perseguem a proteção do bem público, e, para tanto, configuram-se como elemento agressivo ao nivelamento contratual, sendo inadmissíveis nos contratos privados.

Na mesma esteira entendeu a 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial nº 527.137/PR, cuja relatoria coube ao Ministro Luiz Fux.

Na espécie, determinadas empresas construtoras ajuizaram demanda contra a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, empresa pública federal, por ter firmado com esta contrato de prestação de serviços de engenharia, e, no decorrer do pacto, sobrevindo desequilíbrio econômico-financeiro no ajuste, foram impossibilitadas de adimplir com suas obrigações.

Vencidas em 1ª e 2ª instância, manejaram o recurso alegando violação, por parte da ECT, de determinados dispositivos do Código de Defesa do Consumidor, o que fundamentou o uso da via especial, de acordo com o permissivo constitucional (art. 105, III, *a*, CF).

O voto do relator, confirmado por unanimidade pela Turma, entendeu que a relação contratual travada entre o Poder Público e os particulares é de Direito Administrativo, sendo inadmissível a incidência de regras privadas, tampouco a caracterização de relação de consumo, o que impossibilitaria a aplicabilidade da tutela proporcionada pela Lei 8.078/90.

Colaciona-se, a seguir, a ementa do referido julgado:

**ADMINISTRATIVO. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS - ECT. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. NATUREZA ADMINISTRATIVA.**

**1.** Contrato de prestação de serviços firmado, após procedimento licitatório, entre a ECT e as recorrentes para a construção de duas agências dos Correios. Paralisação das obras. Alegação de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Natureza da relação jurídica contratual entre a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e as Construtoras prestadoras de serviços.

**2.** Pleito recursal visando a aplicação das normas de Direito Privado relativas ao Direito do Consumidor com o objetivo de evitar prática contratual considerada abusiva.

3. [...]

4. [...]

5. A Lei de Licitações e Contratos estabelece que o contraente poderá servir-se das cláusulas exorbitantes do direito privado para melhor resguardar o interesse público. É de sabença que as cláusulas exorbitantes são as que inexistem no Direito Privado e permitem ao Poder Público alterar as condições de execução do contrato, independentemente da anuência do contratado.

6. À luz do art. 37, XXI, da Constituição Federal, a natureza do vínculo jurídico entre a ECT e as empresas recorrentes, é de Direito Administrativo, sendo certo que a questão *sub judice* não envolve Direito Privado, tampouco de relação de consumo. Aliás, apenas os consumidores, usuários do serviço dos correios é que têm relação jurídica de consumo com a ECT.

[...].<sup>80</sup>

A 1ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, no julgamento da Apelação Cível referente ao processo nº 2000.01.5.000188-6, cuja relatoria foi da Desembargadora Vera Andrighi, também adotou este fundamento, ao entender que incide sobre as contratações administrativas o regramento pertinente a esta natureza de vínculo, e não o Código de Defesa do Consumidor.

Conforme corrobora a relatora em seu voto:

Ocorre, que a relação existente entre as partes não é de consumo, pois trata-se de contrato administrativo, celebrado entre a Administração e particular, motivo por que aplicam-se na espécie as regras legais atinentes a esse tipo de contrato, e não aquelas trazidas no Código de Defesa do Consumidor.<sup>81</sup>

Veja-se a ementa do acórdão:

CONTRATO ADMINISTRATIVO. NÃO INCIDÊNCIA DOS DISPOSITIVOS LEGAIS DO CDC. CORREÇÃO MONETÁRIA. FALTA DE PREVISÃO CONTRATUAL. IRRELEVÂNCIA.

I. Tratando-se a relação existente entre as partes de contrato administrativo, não incide no caso vertente o CDC.

<sup>80</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 1ª Turma. REsp nº 527.137/PR. Relator: Luiz Fux. Brasília, DF, 11 maio 2004. DJ de 31.05.2004. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 23 ago. 10.

<sup>81</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. 1ª Turma. APC nº 2000.01.5.000188-6. Relator: Vera Andrighi. Brasília, DF, 13 nov. 2000. DJ de 21.03.2001. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br>>. Acesso em 23 ago. 10.

II. [...]

III. [...]<sup>82</sup>

Portanto, conclui-se, por mais um motivo, que é impossível estar a relação jurídica travada no Contrato Administrativo sob a égide da Lei do Consumidor, haja vista possuir regramento próprio, de natureza pública, que já confere proteção suficiente a tais ajustes, sendo admissível tão somente em caráter supletivo, de acordo com o art. 54 do ELCA.

---

<sup>82</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. 1ª Turma. APC nº 2000.01.5.000188-6. Relator: Vera Andrighi. Brasília, DF, 13 nov. 2000. DJ de 21.03.2001. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br>>. Acesso em 23 ago. 10.

## CONCLUSÃO

No desenvolvimento do presente trabalho verificou-se que as regras protetivas do Código de Defesa do Consumidor são aplicáveis a quaisquer relações jurídicas que se qualifiquem como consumeristas, em razão do caráter principiológico desta norma.

Deste modo, se fez necessário detalhar qual seria conceito de relação de consumo, a fim de se precisar qual seria o âmbito de emprego das regras do CDC.

Observou-se, portanto, que essa relação jurídica continha, de acordo com os artigos 2º e 3º da Lei 8.078/90, determinados elementos, quais sejam: a figura do fornecedor e do consumidor, o objeto do ajuste, e, por fim, o elemento subjetivo, que é a destinação final do ato de consumo.

Desta feita, buscou-se pormenorizar, sob o prisma legal, doutrinário e jurisprudencial, cada um destes elementos, principalmente quanto ao elemento volitivo do instituto, o escopo finalístico do ato de consumo, a fim de verificar qual seria a dimensão da expressão “destinatário final” prevista no conceito de consumidor estabelecido pelo Código.

Verificou-se que existem duas correntes de pensamento sobre o tema, ambas acolhidas no âmbito do Superior Tribunal de Justiça. A primeira é a finalista ou subjetiva, que entende que o objetivo do legislador na expressão “destinatário final” é considerar como consumidor aquele que adquire ou utiliza o objeto do contrato de consumo para fins próprios, não o utilizando para gerar nova atividade negocial-econômica. A segunda é a maximalista ou objetiva, que entende, diante da expressão legal referida, ser consumidor aquele que usufrui do bem ou serviço tanto para si, como para servir de instrumento em nova atividade produtiva.

Na oportunidade, entendeu-se mais coerente a teoria finalista, o que ensejou sua adoção para o desenvolvimento desta monografia.

Ademais, analisou-se também a condição de vulnerabilidade-hipossuficiência do consumidor, outra exigência por parte do Código para que reste configurado tal personagem da relação consumerista.

Observou-se que a vulnerabilidade do consumidor se materializa através de três manifestações: a técnica, a jurídica e a fática ou econômica.

De modo geral, a primeira representa é a ignorância quanto aos aspectos técnicos do produto ou serviço. A jurídica é o desconhecimento jurídico específico sobre a contratação, ou a difícil condição ao seu acesso. Por fim, a vulnerabilidade fática ou econômica é desigual potência financeira entre fornecedor e consumidor, presumindo que este seja o pólo mais fraco, motivo pelo qual deve receber maior proteção jurídica. Em todas as espécies, todavia, existem exceções.

Portanto, diante os contornos delimitados quanto aos elementos constitutivos da relação de consumo, bem como quanto os requisitos legais para a tipificação da figura de consumidor, concluiu-se que poderia se entender tal liame jurídico como o vínculo em que, de um lado, estaria a figura do fornecedor, e, de outro, a do consumidor, transacionando entre si produtos e serviços, sendo que este, sendo vulnerável em qualquer das formas indicadas, utilizaria o objeto da contratação para fruição própria, e nunca para geração de nova atividade econômica-negocial.

Posteriormente, buscou-se analisar sobre os Contratos Administrativos, notadamente aqueles que contratam obras, serviços e fornecimento, os quais, na presente discussão, questiona-se se estariam ou não sobre a égide da Lei de Consumo.

Concluiu-se que estes estariam caracterizados, primeiramente, quando estivesse presente como uma das partes a Administração Pública, bem como houvesse sua regência por normas de Direito Público e sua finalidade fosse coletiva, direta ou indiretamente.

Em espécie, haveria os ajustes de obras quando objeto do liame fosse a construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta, de acordo com o art. 6º, I do Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos – ELCA.

Contratos de serviços seriam aqueles em que o fornecedor irá prestar ou locar serviços, os quais podem ser genericamente classificados como de limpeza, técnicos profissionais – pois exigem qualificação específica - ou artísticos.

Por derradeiro, contratos de fornecimento são aqueles firmados para suprir a prestação das atividades administrativas do Estado, adquirindo elementos como medicamentos, papel, equipamentos, etc.

Abordou-se também quanto às características intrínsecas dos Contratos Administrativos: as cláusulas exorbitantes, regras contratuais que, por decorrerem do Princípio da Supremacia do Interesse Público, desnivelam a relação contratual, sobrepondo o interesse da Administração sobre o interesse do particular contratado, a fim de se proteger o escopo público do negócio.

Tal exorbitância contratual se manifesta pela possibilidade de alteração e rescisão unilateral do contrato pelo Poder Público, fiscalização de sua execução, a aplicação de penalidades ao contratado, assim como ocupação provisória de bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do ajuste (em caso de serviços essenciais).

Ao final do estudo, os conhecimentos abordados foram coligados, a fim de concluir-se sobre a aplicação ou não do CDC aos Contratos Administrativos.

Observou-se que a Administração Pública, quando exerce suas atividades diretamente por meio de seus agentes – serviços públicos próprios – tipifica-se como consumidora, porquanto presta serviço público sem gerar nova atividade econômico-produtiva, havendo incidência da Lei 8.078/90 às suas contratações.

Todavia, quando o Poder Público age indiretamente, através de seus concessionários e permissionários, bem como na intervenção direta no campo econômico, não se baliza no conceito legal de consumidor, excluindo a aplicabilidade do Código aos contratos que celebra.

Viu-se também que não carrega qualquer condição de hipossuficiência, seja técnica, jurídica ou econômica, apartando-se ainda mais do conceito de consumidor. Isto porque possui acesso às características técnicas do produto ou serviço a ser adquirido, como

se demonstrou pela existência do “Projeto Básico”, documento editalício que, por força de lei, comporta tais informações. Também, de forma presumida, possui acesso a conhecimento jurídico, além da possibilidade, pelo menos na seara federal, à consultoria fornecida pela Advocacia Geral da União. Ademais, não há como admitir que a Administração Federal seja vulnerável economicamente, em vista dos amplos recursos tributários que capta, além dos bens que possui (art. 20, Constituição Federal). Deste modo, por não ser o Poder Público hipossuficiente, em qualquer modalidade, não há como admitir que suas contratações sejam também regradas pelo direito do CDC.

Por fim, concluiu-se que as contratações administrativas possuem regime jurídico próprio, de natureza de direito público, que já confere prerrogativas à Administração enquanto contratante, sendo possível a aplicação do Código do Consumidor apenas em caráter supletivo, nos termos do art. 54 do ELCA.

Desta forma, viu-se que as regras protetivas do Código de Defesa do Consumidor não participam do regramento jurídico dos Contratos Administrativos, porquanto a Administração não atende aos requisitos legais, doutrinários e jurisprudenciais para se caracterizar como consumidora, desqualificando a relação jurídica como consumerista, assim como já existir regime próprio para tais ajustes, que possuem caráter de direito público, e não admitem o emprego da Lei 8.078/90.

Finalmente, de posse das informações a que se chegou no presente estudo, como contribuição acadêmica sugere-se o seguinte:

a) alteração da Lei 8.078/90, de forma a positivar as espécies de hipossuficiência que deve possuir o indivíduo para que possa ser qualificado como “consumidor”;

b) alteração da Lei 8.666/93, no sentido de indicar a aplicação do Código de Defesa do Consumidor no regime jurídico dos Contratos Administrativos de obras, serviços e fornecimento, somente nas hipóteses em que o Poder Público atue indiretamente ou em sua intervenção na esfera privada, exigindo-se, obrigatoriamente, para tanto, a portabilidade de todas as características de vulnerabilidade indicadas;

c) Subsidiariamente, elaboração de Súmula, Parecer Normativo ou Orientação Técnica por parte da Advocacia Geral da União, a fim de elucidar a Administração Pública quanto à previsão, nos Contratos Administrativos de obras, serviços e fornecimentos pactuados pelo Poder Público, da incidência das regras do Código de Defesa do Consumidor, nos termos demonstrados nesta monografia.

## REFERÊNCIAS

ANDRIGHI, Fátima Nancy. O conceito de consumidor direito e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. *Revista de Direito Renovar*, Rio de Janeiro, n. 29, p. 1-11, maio/ago. 2004.

BIANCOLINI, Adriano. *O uso da “exceptio non adimpleti contractus” em face da Administração Pública*. Disponível em: < <http://jusvi.com/artigos/29638>>. Acesso em: 25 maio 2010.

BITENCOURT, Leonardo de Almeida. *A incidência do CDC na prestação dos serviços públicos*. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/8911/8477>>. Acesso em 26 ago 2010.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *A atual teoria geral dos contratos*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7267>>. Acesso em: 23 maio 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CATÃO, Adualdo de Lima. *O serviço público no direito brasileiro. Breves comentários acerca de sua natureza jurídica*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2606>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

DE LUCCA, Newton. *Direito do consumidor*. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FILOMENO, José Geraldo Brito. *Manual de direitos do consumidor*. 6ª Edição. São Paulo: Atlas, 2003.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de licitações e contratos administrativos: teoria, prática e jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *O que explica a queda recente da receita tributária federal?* Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/090826\\_NotaTecTribut.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/090826_NotaTecTribut.pdf)>. Acesso em: 26 ago 2010.

LEI N°. 8.078/90, de 11.9.90. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. DOU de 12.9.90. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/civil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/civil_03/Leis/L8078.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2010.

LEI N°. 8.666/93, de 21.6.93. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. DOU de 22.6.93. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2010.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Edital pregão eletrônico n° 35/2010. Disponível em <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/licitacoes/pregao/2010/10\\_LI\\_CI\\_Pregao35\\_edital\\_subst.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/licitacoes/pregao/2010/10_LI_CI_Pregao35_edital_subst.pdf)>. Acesso em 31 ago. 2010.

MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. *Comentários ao código de defesa do consumidor: arts. 1.º a 74: aspectos materiais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

NUNES, Luiz Antonio Rizzato. *Curso de direito do consumidor: com exercícios*. São Paulo: Saraiva, 2004.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito do consumidor: com exercícios*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Esboçando uma teoria geral dos contratos*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6726>>. Acesso em: 24 maio 2010.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. vol. III.

PILETTI, Nelson; ARRUDA, Jose Jobson de Andrade. *Toda a história – das origens à idade moderna*. São Paulo: Ática, 2008.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 1ª Turma. AgRg no REsp n° 916.939/MG. Relator: Denise Arruda. Brasília, DF, 4 nov. 2008. DJ de 3.12.2008. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 30 abr. 10.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 1ª Turma. REsp nº 527.137/PR. Relator: Luiz Fux. Brasília, DF, 11 maio 2004. DJ de 31.05.2004. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 23 ago. 10.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 1ª Turma. REsp nº 1025472/SP. Relator: Francisco Falcão. Brasília, DF, 3 abr. 2008. DJ de 30.4.2008. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 30 abr. 10.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 3ª Turma. REsp nº 1.080.719/MG. Relator: Nancy Andrighi. Brasília, DF, 10 fev. 2009. DJ de 17.8.2009. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 30 abr. 10.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 3ª Turma. REsp nº 1.084.291/RS. Relator: Massami Uyeda. Brasília, DF, 05 maio 2009. DJ de 04.08.2009. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 25 ago. 10.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 4ª Turma. AgRg no Ag nº 851.902/SP. Relator: Fernando Gonçalves. Brasília, DF, 27 out. 2009. DJ de 9.11.2009. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 30 abr. 10.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 4ª Turma. REsp nº 814.060/RJ. Relator: Luís Felipe Salomão. Brasília, DF, 6 abr. 2010. DJ de 13.4.2010. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 30 abr. 10.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 4ª Turma. REsp nº 1.032.876/MG. Relator: João Otávio de Noronha. Brasília, DF, 18 dez. 2008. DJ de 09.02.2009. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 25 ago. 10.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Plenário. Decisão 634/1996. Relator: Homero Santos. Brasília, DF, 8 out 1996. DJ de 23.10.1996. Disponível em: <<http://www.tcu.jus.br>>. Acesso em 23 ago. 10.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Plenário. Acórdão 1.670/2003. Relator: Lincoln Magalhães da Rocha. Brasília, DF, 5 nov 2003. DJ de 13.11.2003. Disponível em: <<http://www.tcu.jus.br>>. Acesso em 23 ago. 10.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. 1ª Turma. APC nº 2000.01.5.000188-6. Relator: Vera Andrighi. Brasília, DF, 13 nov. 2000. DJ de 21.03.2001. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br>>. Acesso em 23 ago. 10.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL (MG). Edital pregão eletrônico nº 12/2010. Disponível em <<http://www.tre->

mg.gov.br/portal/website/contas\_publicas/licitacoes/avisos/arquivos/Editais/2010/pregaoelettronico102010\_aquiscaodesoftwares.pdf>. Acesso em 31 ago. 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GRANDE DOURADOS. Edital concorrência n° 01/2010. Disponível em: <<http://www.ufgd.edu.br/proap/cogerm/editais/concorrenca-01-2010-selecao-de-pessoa-juridica-prestadora-de-servicos-de-engenharia-p-execucao-da-construcao-do-edificio-da-reitoria-da-ufgd-unidade-ii-dourados2013ms>>. Acesso em: 31 ago. 2010.