



**SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO  
COORDENADORIA DE AQUISIÇÕES E LICITAÇÕES**

**Pregão Eletrônico CNMP nº 03/2026**

**Processo SEI nº 19.00.6540.0006385/2025-43**

**Interessado: SENIOR SISTEMAS S.A**

## **1. DA IMPUGNAÇÃO**

O SENIOR SISTEMAS S.A apresentou impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico CNMP nº 03/2026, alegando que o instrumento convocatório incorre em irregularidade ao estabelecer cláusula na minuta contratual de responsabilização por vícios e danos decorrentes do objeto, de acordo com o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990).

Em síntese, o Impugnante sustenta o afastamento da incidência das normas protetivas da Lei nº 8.078/1990, com base no argumento de que não se aplicariam aos contratos celebrados pela Administração Pública, bem como de que o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) não se enquadraria como consumidor, nos termos do art. 2º do Código de Defesa do Consumidor, por não utilizar o serviço na condição de destinatário final.

---

## **2. DA ANÁLISE**

### **2.1. DA IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA LEI Nº 8.078/1990**

De início, cumpre afastar o primeiro argumento suscitado na impugnação, relativo à alegada impossibilidade absoluta de aplicação do Código de Defesa do Consumidor (CDC) à Administração Pública. A tese não encontra respaldo no ordenamento jurídico vigente e contraria a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

A jurisprudência predominante no âmbito do TCU sacramentou o entendimento de que a Lei nº 8.078/1990 pode ser aplicada subsidiariamente à Administração Pública, na condição de consumidor de bens e serviços. Tal incidência mostra-se cabível nas hipóteses em que a legislação de licitações e contratos administrativos não se revele suficiente para assegurar a adequada tutela do interesse público.



Nesse sentido, o Acórdão nº 2.569/2018 – Plenário do TCU assentou expressamente que:

“Quando as prerrogativas da Administração Pública, estabelecidas na legislação de licitações e contratos, são insuficientes para garantir a proteção mínima dos interesses da sociedade, é no Código de Defesa do Consumidor que ela deve buscar socorro [...]” (Acórdão nº 2.569/2018 – Plenário).

Ainda no que se refere ao mencionado acórdão, observa-se que tal entendimento decorre da definição estabelecida no art. 2º do CDC e encontra amplo respaldo tanto na doutrina quanto em precedentes anteriores da própria Corte de Contas:

“307. Como é exposto no exame técnico transcrito no relatório do TC-016.501/2003-0, acolhido integralmente pelo Relator do Acórdão 1.670/2003-Plenário, Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha, a **Lei 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, a Lei não fez nenhuma exceção, podendo, portanto, a Administração Pública se utilizar de todos os direitos ali estabelecidos na condição de consumidora.** Ainda de acordo com o citado relatório, esse é o entendimento dos doutrinadores Leon Fredja, Celso Bastos e Toshio Mukai. **Diversas outras deliberações do TCU também vão nesse sentido**, como o Acórdão 1.729/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, o Acórdão 5.736/2011-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, e as Decisões 634/1996 e 1.045/2000, ambas do Plenário, de relatoria dos ministros Homero Santos e Adylson Motta, respectivamente.” (Acórdão nº 2.569/2018 – Plenário).

Outrossim, convém registrar que o posicionamento atualmente consolidado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça também se encontra alinhado à orientação firmada pelo TCU quanto à possibilidade de incidência das normas de Direito do Consumidor, de forma supletiva, nas relações contratuais firmadas pela Administração Pública.

Tal compreensão fundamenta-se com fulcro não apenas no art. 2º do CDC, mas também na disposição prevista no art. 89 da Lei nº 14.133/2021 (dispositivo idêntico ao art. 54 da antiga Lei nº 8.666/1993), a qual admite a possibilidade de aplicação subsidiária das disposições de direito privado aos contratos administrativos, naquilo que forem compatíveis com o regime jurídico aplicável à Administração.



Conforme demonstrado na decisão do Recurso Especial nº 1.772.730/DF, sob relatoria do Ministro Herman Benjamin:

“EMENTA: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONTRATO COM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. TRANSFERÊNCIA BANCÁRIA. EQUÍVOCO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. APLICAÇÃO DO CDC À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOMENTE EM SITUAÇÕES ESPECÍFICAS SE EXISTENTE VULNERABILIDADE. SÚMULA 7/STJ. (...) **Embora exista doutrina que defenda que o conceito de consumidor não abrange o Estado**, por entender que não existe desequilíbrio entre o fornecedor e a Administração Pública, em virtude do regime jurídico administrativo, em que há supremacia do interesse público sobre o privado, e pela prestação, objeto e condições contratuais serem definidos pelo Estado, **esse não é o entendimento que deve preponderar. 6. A Administração Pública pode ser considerada consumidor de serviços, porque o art. 2º do CDC não restringiu seu conceito a pessoa jurídica de direito privado, bem como por se aplicarem aos contratos administrativos, supletivamente, as normas de direito privado, conforme o art. 54 da Lei 8.666/1993, e, principalmente, porque, mesmo em relações contratuais regidas por normas de direito público preponderantemente, é possível que haja vulnerabilidade da Administração.**” (REsp n. 1.772.730/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 26/5/2020, DJe de 16/9/2020.)

Nesse sentido, importa reforçar que a aplicação da Lei nº 8.078/1990 à Administração Pública possui natureza subsidiária, incidindo apenas quando os instrumentos previstos na legislação específica se mostrarem insuficientes. Isso porque, embora a Administração disponha das prerrogativas conferidas pelo regime jurídico de direito público, ela também se submete às dinâmicas do mercado, podendo, em determinadas situações, encontrar-se em posição de vulnerabilidade frente ao fornecedor, nas quais a legislação específica não seja suficiente.

Tal como consignado na decisão do supracitado recurso especial do STJ:

“(...) **7. Apesar de a Administração Pública poder definir o objeto da licitação (bens, serviços e obras), o fato é que serão contratados os disponíveis no mercado, segundo as regras nele praticadas, de modo que o Estado não necessariamente estará em posição privilegiada ou diferente dos demais consumidores, podendo,**



**eventualmente, existir vulnerabilidade técnica, científica ou econômica, por exemplo.** 8. A existência das cláusulas exorbitantes que permitem a modificação das cláusulas contratuais e a revisão diante de fatos supervenientes, além das prerrogativas decorrentes do regime jurídico de direito público ? como a possibilidade de aplicar sanções, fiscalizar e rescindir unilateralmente o contrato e recusar o bem ou serviço executado em desacordo com a avença ou fora das especificações técnicas ?, conferem condição especial à Administração, dispensando-se o uso do CDC, na maior parte dos casos. **9. Contudo, a legislação especial relativa à contratação de bens, obras e serviços públicos não confere proteção direta à Administração Pública na posição de consumidora final ou usuária de serviços, sendo que a própria Lei de Licitações e Contratos prevê a aplicação supletiva das normas de direito privado.** (...). **12. Portanto, diante de determinadas circunstâncias do caso concreto, quando os instrumentos previstos na legislação própria foram insuficientes ou insatisfatórios, deve ser assegurada a aplicação do Código de Defesa do Consumidor à Administração Pública.** Nessa linha já decidiu o Superior Tribunal de Justiça: RMS 31.073/TO, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 8/9/2010.” (REsp n. 1.772.730/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 26/5/2020, DJe de 16/9/2020.)

No caso em questão, verifica-se, inclusive, a existência de vulnerabilidade/assimetria de natureza tanto técnica quanto informacional em relação à solução tecnológica fornecida, especialmente no que diz respeito aos aspectos proprietários da plataforma, à manutenção, ao suporte especializado e à continuidade operacional do serviço.

Ainda que disponha de equipe técnica, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) permanece, em diversos aspectos, dependente do fornecedor, notadamente quanto à migração de dados, à continuidade do ambiente virtual de aprendizagem, ao suporte técnico contínuo, à segurança e ao conhecimento dos processos de atualização e manutenção do sistema. Esse cenário evidencia uma assimetria que possibilita, de forma subsidiária e compatível, a incidência de normas protetivas previstas na Lei nº 8.078/1990, a fim de assegurar a adequada prestação do serviço.

Logo, revela-se cabível a previsão de cláusula que, de maneira supletiva, permita a aplicação das normas do Código de Defesa do Consumidor para fins de responsabilização por vícios e danos decorrentes do objeto contratado, apenas quando os mecanismos estabelecidos na legislação vigente se mostrarem insuficientes.



## 2.2. DO NÃO ENQUADRAMENTO DO CNMP NA CONDIÇÃO DE CONSUMIDOR

Por fim, rejeita-se também a tese suscitada na impugnação de que o CNMP não se enquadraria como sendo um consumidor, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.078/1990, sob o argumento de que a utilização do serviço contratado configura uma espécie de consumo intermediário.

Segundo a doutrina majoritária e a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, adota-se a teoria finalista para a definição de destinatário final. De acordo com essa orientação, consumidor é aquele que adquire ou utiliza bem ou serviço para uso próprio, sem a intenção de reintroduzi-lo no mercado, seja por revenda, transformação ou integração em atividade econômica como insumo de produção. Cuida-se, destarte, de quem exaure a função econômica do bem ou serviço, encerrando a cadeia de consumo.

Conforme explicado pela Ministra Nancy Andrighi na decisão do Recurso Especial nº 1.195.642/RJ:

“Vale dizer, só pode ser considerado consumidor, para fins de tutela pela Lei 8.078/1990, aquele que exaure a função econômica do bem ou serviço, excluindo-o de forma definitiva do mercado de consumo” (RECURSO ESPECIAL Nº 1.195.642/RJ; Data de julgamento: 13 de novembro de 2012).

Na mesma linha, o Acórdão nº 2.569/2018 do Tribunal de Contas da União elucida que:

“I - Da utilização subsidiária do Código de Defesa do Consumidor. Inicialmente, surge a necessidade de revisar o Código de Defesa do Consumidor que em seu art. 2º apresenta a seguinte definição: "Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final." **Da definição acima, tem-se, primeiramente, que na esfera subjetiva não há distinção entre a natureza jurídica da pessoa jurídica, se direito público ou privado, para que seja apta a utilizar das disposições da legislação consumerista. Basta que a aquisição ou o serviço seja contratado para a sua utilização, ou seja, não haja a revenda ou entrega desse produto/serviço a terceiros mediante contraprestação.** Outro requisito essencial é a vulnerabilidade, uma vez que, por não ter o controle da produção dos bens e serviços contratados, o contratante fica à mercê do poder econômico dos fornecedores.” (Acórdão 2569/2018-Plenário)

Diante desse cenário, verifica-se que o CNMP se enquadra como destinatário final do serviço contratado, uma vez que a plataforma será destinada ao atendimento de necessidades institucionais



internas do órgão, sem qualquer finalidade de revenda, redistribuição ou inserção em cadeia econômica de circulação.

Trata-se, portanto, de uso eminentemente interno e administrativo, no qual a solução funciona como instrumento de apoio à gestão e à capacitação institucional, sem extrapolar o próprio âmbito organizacional do órgão.

Nessa perspectiva, o fato de o objeto contratual envolver implantação, suporte, manutenção e atualizações não descaracteriza a condição de destinatário final, uma vez que tais elementos configuram atividades acessórias e necessárias à fruição da plataforma pelo órgão, sem repercussão de inserção do serviço em cadeia produtiva.

Vale também observar que, ainda que o órgão não se enquadrasse como destinatário final, seria possível a aplicação subsidiária das normas do Código de Defesa do Consumidor à luz da teoria finalista mitigada (ou aprofundada), também adotada pelo Superior Tribunal de Justiça. Segundo essa orientação, admite-se, de forma excepcional e subsidiária, a incidência das normas consumeristas mesmo quando não configurada a condição de destinatário final, desde que evidenciada a vulnerabilidade técnica, jurídica ou econômica em relação ao fornecedor.

No caso concreto, considerando a vulnerabilidade técnica e informacional já mencionada na relação com o fornecedor, mostra-se possível a incidência das normas protetivas da Lei nº 8.078/1990, nos termos da teoria finalista mitigada adotada pelo STJ, tão somente quando esgotados os instrumentos da legislação específica e estes se revelarem insuficientes à adequada prestação do serviço.

---

### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, constata-se que:

- inexistente amparo legal ou jurisprudencial para afastar a cláusula que prevê aplicação subsidiária da Lei nº 8.078/1990 na relação entre a Administração e a licitante vencedora; e
- o Edital do Pregão Eletrônico CNMP nº 03/2026 encontra-se em estrita conformidade com a Lei nº 14.133/2021, com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União e do Superior Tribunal de Justiça, bem como aos entendimentos do órgão de controle.



CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Encaminho o presente parecer para assinatura do agente de contratação (pregoeiro).

**João Pedro Nabut Dariú**

**Matrícula: 82913**

**Coordenadoria de Aquisição e Licitações**

---

#### **4. DECISÃO**

Ante os fundamentos apresentados, os quais acolho integralmente, **INDEFIRO** a impugnação apresentada pelo **SENIOR SISTEMAS S.A**, mantendo-se **inalteradas** as disposições do Edital do Pregão Eletrônico CNMP nº 03/2026.

Brasília, 19 de maio de 2026

**Marciel Rubens da Silva**

**Agente de Contratação/Pregoeiro**