



DEFENSORIA
PÚBLICA DO ESTADO
DE PERNAMBUCO

PARECER nº 94860062.2026.DPPE - 2ª SUB GERAL JURIDICA

SEI Nº 2500000002.004005/2026-41

INTERESSADO: DPPE – Unidade de Licitações.

ASSUNTO: Análise jurídica e aprovação da minuta de edital de Pregão Eletrônico, com critério de julgamento pela maior oferta, destinado à contratação de instituição financeira para prestação dos serviços de processamento e gerenciamento da folha de pagamento da Defensoria Pública do Estado de Pernambuco.

EMENTA:

DIREITO
ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES E
CONTRATOS.
EXAME
QUANTO À
LEGALIDADE
DE MINUTA DE
EDITAL.
CONTRATAÇÃO
DE
INSTITUIÇÃO
FINANCEIRA
PARA
PROCESSAMENTO
DA FOLHA DE
PAGAMENTO
DA DPPE.
CESSÃO
ONEROSA.
PREGÃO
ELETRÔNICO.
CRITÉRIO DE
JULGAMENTO
PELA MAIOR
OFERTA.
PARECER
JURÍDICO
ANTERIOR
ACOLHIDO
PELA
ADMINISTRAÇÃO
SUPERIOR.
PESQUISA DE
MERCADO.
VALOR MÍNIMO
FUNDAMENTADO
EM PROPOSTA

I - RELATÓRIO

Trata-se de autos de Processo Licitatório encaminhados pela Unidade de Licitações, por meio do Despacho nº 214 (ID 94859654), mediante o qual se solicita análise jurídica e posterior aprovação da minuta de edital (ID 94859616), na modalidade Pregão Eletrônico, com critério de julgamento pela maior oferta, objetivando a contratação de instituição financeira para prestação de serviços de processamento e gerenciamento dos créditos provenientes da folha de pagamento dos membros e servidores ativos da Defensoria Pública do Estado de Pernambuco - DPPE, pelo prazo de 60 (sessenta) meses, mediante contrapartida financeira em favor da Administração.

A demanda teve origem na necessidade de celebração de novo ajuste para o processamento da folha de pagamento institucional, considerando o encerramento da vigência do Contrato nº 066/2021, tendo sido inicialmente instruída a partir de proposta comercial apresentada pela Caixa Econômica Federal - CAIXA, no valor de R\$ 1.750.000,00 (um milhão, setecentos e cinquenta mil reais), para o período contratual pretendido.

Durante a instrução, a Coordenadoria de Planejamento e Gestão determinou a realização de pesquisa de mercado, tendo a Unidade de Compras promovido consultas a outras instituições financeiras e elaborado mapa comparativo de contratações similares (ID 94585327). Embora as consultas tenham identificado manifestações de interesse de outras instituições em eventual procedimento competitivo, não foram obtidas propostas comerciais com indicação de valores que permitissem comparação objetiva com a oferta apresentada pela CAIXA.

Submetidos os autos a esta 2ª Subdefensoria Pública-Geral Jurídica, foi emitido o Parecer nº 94795377.2026.DPPE, no qual, considerando a natureza econômica da contratação, os resultados da pesquisa de mercado e as manifestações de interesse apresentadas por outras instituições financeiras, opinou-se pela realização de procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, com critério de julgamento pela maior oferta, reconhecendo-se, ainda, a possibilidade de utilização da proposta comercial da CAIXA como parâmetro econômico de referência.

A manifestação jurídica foi acolhida pelo Defensor Público-Geral em exercício, conforme Despacho nº 1952 (ID 94821079), de 02 de outubro de 2026, que determinou o encaminhamento dos autos à Unidade de Licitações para adoção das providências necessárias ao regular prosseguimento do procedimento licitatório.

Em atendimento à decisão superior, foi elaborada a minuta de edital ID 94859616, acompanhada de Termo de Referência (Anexo I), Exigências para Habilitação (Anexo II), Declarações Complementares (Anexo III) e Minuta Contratual (Anexo IV).

O instrumento convocatório estabelece como valor mínimo aceitável de contrapartida financeira o montante de R\$ 1.750.000,00 (um milhão, setecentos e cinquenta mil reais), adotando o modo de disputa aberto, mediante apresentação de lances sucessivos e crescentes, com pagamento do valor vencedor em parcela única, no prazo de até 10 (dez) dias úteis após a assinatura contratual.

Por fim, a Unidade de Licitações encaminhou a documentação para controle prévio de legalidade, nos termos do art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021.

É o breve relatório.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - Da competência e da análise jurídica prévia

Inicialmente, importa destacar que a análise jurídica prévia prevista no art. 53 da Lei nº 14.133/2021 constitui instrumento de controle de legalidade da contratação pública, recaindo, no caso concreto, sobre a conformidade da fase preparatória e da minuta do edital com o regime jurídico aplicável.

Não se trata de reavaliar escolhas técnicas da área demandante, tampouco de substituir o juízo de conveniência e oportunidade da Administração, mas de verificar se o procedimento licitatório está juridicamente apto a prosseguir, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, economicidade, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 5º da referida legislação.

Registre-se, desde logo, que a questão relativa à forma de contratação já foi objeto de análise específica por esta Subdefensoria, por meio do Parecer Jurídico nº 94795377, posteriormente acolhido pela Administração Superior, razão pela qual a presente manifestação se concentra na avaliação da minuta de edital e dos respectivos anexos, sem necessidade de reproduzir integralmente a fundamentação anteriormente desenvolvida.

II.2 - Da fase preparatória

A fase preparatória da contratação encontra-se instruída com elementos suficientes à identificação da necessidade administrativa, delimitação do objeto e definição das condições essenciais para execução dos serviços.

O Termo de Referência, integrante do Anexo I da minuta ID 94859616, especifica a solução pretendida, os requisitos operacionais e tecnológicos, o prazo de vigência, as condições de execução, os critérios de seleção da instituição financeira e as obrigações das partes, contemplando, em linhas gerais, os elementos previstos no art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

Quanto ao dimensionamento econômico, o documento apresenta dados atualizados da folha de pagamento institucional, considerando aproximadamente 318 (trezentos e dezoito) beneficiários e volume bruto mensal médio de R\$ 13.341.809,85, além de incorporar pirâmide salarial referente ao mês de setembro de 2026.

Observa-se que o valor médio informado corresponde à média aritmética dos valores brutos registrados para agosto e setembro de 2026, constituindo parâmetro destinado ao dimensionamento da contratação, sem representar garantia de manutenção dos quantitativos ou valores durante toda a vigência contratual.

No que concerne à ausência de Estudo Técnico Preliminar – ETP autônomo, verifica-se que a unidade responsável apresentou justificativa expressa no item 3 do novo Termo de Referência, considerando as particularidades do objeto e o histórico da contratação institucional.

Ademais, os elementos que ordinariamente integrariam o estudo técnico já se encontram materialmente demonstrados na instrução, abrangendo a descrição da necessidade administrativa, o dimensionamento do objeto, o levantamento de mercado, as alternativas examinadas, as condições econômicas da contratação e a definição conclusiva da solução a ser adotada.

Nesse cenário, considerando a motivação expressamente apresentada pela unidade responsável, a natureza continuada e anteriormente conhecida do serviço e o aproveitamento dos elementos técnicos já produzidos, entende-se suficientemente justificada, para as circunstâncias específicas do procedimento, a não elaboração de documento autônomo de ETP, sem prejuízo da observância dos demais requisitos legais de planejamento.

Ressalte-se que a finalidade da fase preparatória consiste em assegurar decisão administrativa tecnicamente fundamentada, não se mostrando necessário exigir a reprodução de estudos e informações já documentados no processo quando demonstrada sua suficiência para caracterização da contratação pretendida.

II.3 - Da adequação da modalidade licitatória e do critério de julgamento

O objeto pretendido enquadra-se, em princípio, na categoria de serviços comuns, assim compreendidos aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no instrumento convocatório mediante especificações usuais de mercado, nos termos do art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021.

A utilização da modalidade Pregão Eletrônico revela-se compatível com a natureza dos serviços, observada a particularidade de que a Administração, no presente caso, não realizará desembolso financeiro para remunerar a instituição contratada, mas receberá contrapartida pecuniária pela disponibilização onerosa do processamento de sua folha de pagamento.

Nesse contexto, o critério de julgamento pela maior oferta mostra-se adequado à finalidade econômica pretendida, permitindo que as instituições financeiras disputem, em condições objetivas e isonômicas, a apresentação da maior contraprestação financeira à DPPE.

A matéria já foi detalhadamente examinada no Parecer Jurídico nº 94795377, cujos fundamentos ora se ratificam, especialmente quanto à compatibilização do denominado pregão invertido com a Lei nº 14.133/2021, à luz da construção jurisprudencial aplicável às contratações em que a Administração figura como destinatária da receita.

A minuta apresentada contempla o modo de disputa aberto, mediante lances públicos, sucessivos e crescentes, estabelecendo como vencedora a instituição financeira que ofertar o maior valor de contrapartida, desde que atendidas integralmente as condições técnicas, operacionais e de habilitação previstas no edital.

Verifica-se, portanto, adequação da modelagem adotada à orientação jurídica anteriormente firmada e acolhida pela Administração Superior, não se identificando óbice jurídico ao prosseguimento do certame sob os parâmetros estabelecidos.

II.4 - Da pesquisa de mercado e do valor mínimo da contrapartida financeira

No tocante ao aspecto econômico, o item 4.1 da minuta de edital estabelece como valor mínimo aceitável de oferta o montante de R\$ 1.750.000,00 (um milhão, setecentos e cinquenta mil reais), correspondente à proposta comercial efetivamente apresentada pela Caixa Econômica Federal para as condições específicas da folha de pagamento da DPPE.

Conforme demonstrado na instrução, a Unidade de Compras promoveu consultas a outras instituições financeiras e realizou levantamento de contratações similares, consolidado no mapa comparativo ID 94585327, sem que tenham sido obtidas outras propostas comerciais concretas para o objeto pretendido.

Importa considerar que a precificação da exploração onerosa de folha de pagamento apresenta particularidades que dificultam a utilização isolada de médias aritméticas extraídas de contratos celebrados por diferentes órgãos públicos.

Com efeito, o valor econômico atribuído ao objeto depende de múltiplas variáveis, como quantitativo de beneficiários, volume financeiro processado, composição da folha, distribuição das faixas remuneratórias, capilaridade da rede bancária, benefícios exigidos dos contratados, condições de pagamento da contrapartida e estratégias comerciais próprias das instituições financeiras.

Acrescenta-se que as transformações verificadas no mercado bancário, especialmente a ampliação da portabilidade salarial, a expansão dos bancos digitais e das instituições de pagamento e a maior facilidade de movimentação de recursos entre diferentes

instituições, repercutem sobre o potencial de fidelização dos beneficiários e, conseqüentemente, sobre a formação das propostas comerciais.

Diante dessas peculiaridades, a utilização da única oferta concreta apresentada para a realidade específica da DPPE, complementada pelos parâmetros obtidos na pesquisa de contratações similares, constitui metodologia justificável para definição do valor econômico da contratação.

Observe-se, ainda, que a proposta da CAIXA apresenta valor unitário por beneficiário superior às referências reunidas no levantamento realizado, além de representar acréscimo nominal de aproximadamente 30,6% em relação à contrapartida estabelecida no contrato anterior.

Assim, considerando a pesquisa já produzida, a natureza peculiar do objeto e a margem de avaliação técnica conferida à Administração na definição dos parâmetros econômicos do certame, não se identifica óbice jurídico à adoção do montante de R\$ 1.750.000,00 como valor mínimo de aceitabilidade das propostas, conforme estabelecido no item 4.1 da minuta, preservada a responsabilidade da unidade competente pela avaliação econômica da contratação.

Registre-se, por fim, que a presente contratação não implicará desembolso financeiro pela DPPE em favor da instituição contratada, razão pela qual não se exige indicação de dotação orçamentária destinada ao pagamento dos serviços, sem prejuízo da adequada classificação e contabilização da receita decorrente da contrapartida financeira recebida.

II.5 - Da análise da minuta do edital e das exigências de habilitação

A minuta de edital ID 94859616, acompanhada dos respectivos anexos, apresenta estrutura compatível com a Lei nº 14.133/2021, contemplando a definição do objeto, as condições de participação, o procedimento de disputa e apresentação dos lances, o critério de julgamento, os requisitos de habilitação, as condições de contratação, as sanções administrativas e as disposições relativas à execução contratual.

No que concerne à habilitação, o Anexo II contempla exigências de natureza jurídica, fiscal, social, trabalhista, técnica e econômico-financeira, destinadas à comprovação da aptidão da instituição financeira para execução do objeto, em consonância, em termos gerais, com os arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021.

A exigência de experiência anterior em processamento de folha de pagamento correspondente a aproximadamente 50% do quantitativo atual da DPPE apresenta relação com a complexidade operacional do objeto, observados os limites previstos no art. 67, § 2º, da referida lei.

De igual modo, a previsão de Índice de Basileia mínimo de 8% constitui parâmetro específico de aferição da adequação de capital das instituições financeiras, compatível, em princípio, com a necessidade de demonstração de capacidade econômico-financeira para execução dos serviços, observada a regulamentação aplicável ao Sistema Financeiro Nacional.

A restrição à participação de empresas reunidas em consórcio também encontra justificativa na natureza unitária da solução pretendida, que pressupõe a centralização do processamento da folha e a definição de uma instituição financeira diretamente responsável pelo cumprimento integral das obrigações contratuais, não se mostrando conveniente o fracionamento das responsabilidades essenciais do objeto.

Quanto ao tratamento diferenciado previsto na Lei Complementar nº 123/2006, a minuta apresenta justificativa relacionada à natureza específica da atividade bancária e à necessidade de autorização para funcionamento pelo Banco Central do Brasil, sem estabelecer impedimento genérico à participação de eventual instituição que atenda aos requisitos legais e regulatórios aplicáveis.

II.6 - Da minuta contratual

A minuta contratual constante do Anexo IV contempla, em linhas gerais, as cláusulas necessárias à formalização do ajuste, disciplinando o objeto, a vigência, a contrapartida financeira, as obrigações das partes, a implantação e transição operacional, a fiscalização, as sanções administrativas e as hipóteses de alteração e extinção contratual.

O prazo de vigência foi estabelecido em 60 (sessenta) meses, em consonância com a natureza continuada dos serviços e com as condições econômicas consideradas na definição do objeto licitado.

No que diz respeito à contrapartida financeira, a Cláusula Quarta prevê seu pagamento em parcela única, no prazo de até 10 (dez) dias úteis após a assinatura contratual, não havendo previsão de desembolso por parte da DPPE em favor da instituição financeira contratada.

Também foi disciplinada a implantação dos serviços, inclusive com regras específicas de transição na hipótese de contratação de instituição financeira diversa daquela atualmente responsável pelo processamento da folha, contemplando o encaminhamento de dados cadastrais, disponibilização de ambiente de testes e providências destinadas à continuidade operacional.

Quanto à ausência de exigência de garantia de execução, verifica-se que a opção administrativa encontra motivação no item 10.7 do edital, considerando a natureza do objeto, a inexistência de desembolso financeiro pela DPPE e a previsão de pagamento integral da contrapartida em parcela única, permanecendo assegurada a responsabilidade da contratada pelo cumprimento de suas obrigações.

A minuta contempla, ainda, disposições relativas à proteção de dados pessoais, segurança da informação e confidencialidade, em conformidade com a Lei nº 13.709/2018, bem como previsão de acompanhamento e fiscalização contratual, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta 2ª Subdefensoria Pública-Geral Jurídica **OPINA FAVORAVELMENTE PELA APROVAÇÃO DA MINUTA DE EDITAL (ID 94859616)**, na modalidade Pregão Eletrônico, com critério de julgamento pela maior oferta, destinada à contratação de instituição financeira para processamento e gerenciamento dos créditos provenientes da folha de pagamento dos membros e servidores ativos da Defensoria Pública do Estado de Pernambuco, pelo prazo de 60 (sessenta) meses, com valor mínimo de contrapartida financeira fixado em R\$ 1.750.000,00 (um milhão, setecentos e cinquenta mil reais).

Entende-se que o procedimento, em termos gerais, encontra-se em conformidade com o ordenamento jurídico vigente, especialmente com as disposições da Lei nº 14.133/2021 e com a orientação anteriormente estabelecida no Parecer Jurídico nº 94795377, devidamente acolhida pela Administração Superior.

É o parecer, s.m.j.

RAFAEL ALCOFORADO DOMINGUES

2º Subdefensor Público Geral Jurídico



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Alcoforado Domingues**, em 02/10/2026, às 14:06, conforme horário oficial de Recife, com fundamento no art. 10º, do [Decreto nº 45.157, de 23 de outubro de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.pe.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **94860062** e o código CRC **62FB99FE**.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Rua Marques do Amorim, nº 127, - Bairro Boa Vista, Recife/PE - CEP , Telefone: