



**TJPE**

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO  
R IMPERADOR DOM PEDRO II - Bairro SANTO ANTONIO - CEP 50010-240 - Recife - PE  
FOR PAULA BAPTISTA

## PARECER

**PROCESSO 00023122-64.2025.8.17.8017**

**INTERESSADO: SECRETARIA DE FINANÇAS E CONTABILIDADE- SEFIC/TJPE**

**ASSUNTO: Credenciamento de Instituições Financeiras**

**EDITAL Nº 01/2025**

### 1. Relatório

Trata-se de Processo Administrativo que retorna a esta Consultoria, oriundo da Secretaria de Finanças e Contabilidade, para fins de análise jurídica do pedido de esclarecimento apresentado pelo Banco Santander Brasil S/A, acostado ao ID 3401736, referente ao Edital de Credenciamento nº 01/2025, publicado no DJE de 15.08.2025 (ID 3288641), visando a abertura de procedimento de credenciamento de instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central do Brasil interessadas na prestação de serviços contínuos de processamento de créditos da folha de pagamento a MAGISTRADOS e SERVIDORES, ATIVOS e INATIVOS, ESTAGIÁRIOS ou QUALQUER OUTRA PESSOA FÍSICA, doravante denominados BENEFICIÁRIOS, atuais e futuros do quadro de pessoal do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, denominado neste documento como CREDENCIANTE ou TJPE, que recebam vencimentos, subsídios, proventos, bolsa de estágio, indenizações ou outros créditos.

A peça apresentada pela referida Instituição Financeira, contém os seguintes termos:

"A Instituição Financeira BANCO SANTANDER (BRASIL) S/A, pessoa jurídica de direito privado, devidamente inscrita no CNPJ/MF sob o nº 90.400.888/0001-42, com sede na Avenida Presidente Juscelino Kubitschek, nº 2041 - CJ 281, Bloco A, Cond. Wtorre JK - Vila Nova Conceição - São Paulo - SP - CEP 04543-011, vem perante a Vossa Senhoria, em atenção ao certame ora mencionado, apresentar seu PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS, pelas razões abaixo expostas:  
1. O atendimento digital e online já é uma realidade consolidada e amplamente utilizada pela população e que o parque bancário nacional passa por grandes transformações e modernizações constantes que possibilitam a ampla utilização de serviços financeiros sem a necessidade de atendimento presencial. Assim, entendemos que a exigência de agências físicas cria barreiras desproporcionais à participação de instituições financeiras que não disponham de agências bancárias nas localidades indicadas, reduzindo a concorrência e a isonomia entre os interessados no presente credenciamento e as opções oferecidas aos servidores, motivo pelo qual pedimos reavaliarem e desconsiderarem as exigências contidas no item 6.5.1.39 do Termo de Referência"

Em sucedâneo, a Secretaria de Finanças se pronunciou (ID 3410023):

"Em atenção ao pedido formulado pelo Banco Santander (Brasil), acostado ao ID 3401736, tecemos as seguintes considerações:

1- No Termo de Referência, dentre as obrigações da contratada, foi prevista a seguinte disposição:

(...)

6.5.1.39 Possuir, no mínimo, 01 (uma) unidade de atendimento nas principais cidades onde se localizam os Fóruns do TRIBUNAL DE JUSTIÇA.

De fato, essa exigência não considerou o atendimento digital e com isso poucas instituições financeiras se habilitaram a prestar o serviço a este Tribunal.

Entende-se, dessa forma, que o mundo digital trouxe mais acesso e mais facilidade aos usuários que buscam por atendimento bancário.

De outra forma, as agências físicas terão cada vez menos espaço, tendo em vista que as pessoas têm optado por canais digitais, que permite mais facilidade e celeridade no atendimento.

Nesse sentido, desde que não haja impedimento jurídico, esta secretaria se pronuncia de que esta cláusula inserida no Termo de Referência pode ser revista e alterada, na medida em que irá permitir um número maior de instituições financeiras interessadas em ofertar seus serviços a este Tribunal, estimulando assim a concorrência.

Ao mesmo tempo, ressalta-se que a alteração da referida cláusula permitindo também atendimento por canais digitais, não trará prejuízos aos credenciados e nem a este Tribunal, levando em conta que será mais uma opção de atendimento a ser ofertada aos servidores e magistrados.

Por fim, considerando que essa alteração não vai trazer nenhum prejuízo de ordem operacional nem financeira a este Tribunal, segue em anexo o novo TR com a cláusula devidamente adequada.

Por último, encaminhamento a esta Consultoria (ID 3270570).

É o relatório.Passo a opinar.

### 2. Análise jurídica

#### 2.1. Dos instrumentos jurídicos que embasam a presente análise:

- Lei Federal nº 14.133/2021;

- Decreto Estadual nº 58.959/2025;

#### 2.2 . Da viabilidade jurídica do credenciamento:

)  
O credenciamento é definido pela Lei 14.133/2021 como o processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados (art. 6º, XLIII).

Esse procedimento auxiliar é adotado quando se constata, na fase de planejamento da contratação, que a abordagem mais vantajosa para a administração consiste em permitir que uma gama de fornecedores se qualifique para fornecer os bens ou serviços desejados, em virtude da inviabilidade ou ineficácia de selecionar um único fornecedor por meio de disputa, de modo a atender adequadamente ao interesse público.

Portanto, o processo de credenciamento é adotado quando não é viável ou adequado realizar uma licitação para selecionar o fornecedor. Contudo, é importante ressaltar que o credenciamento não obriga a administração pública a realizar a contratação, mas em o fazendo, deverá contratar todos os credenciados que atendam os requisitos exigidos.

Importa destacar o Enunciado do TCU (plenário), mediante o Acórdão nº 2977/2021:

"O credenciamento é legítimo quando a administração planeja a realização de múltiplas contratações de um mesmo tipo de objeto, em determinado período, e demonstra que a opção por dispor da maior rede possível de fornecedores para contratação direta, sob condições uniformes e predefinidas, é a única viável ou é mais vantajosa do que outras alternativas para atendimento das finalidades almejadas, tais como licitação única ou múltiplas licitações, obrigando-se a contratar todos os interessados que satisfaçam os requisitos de habilitação e que venham a ser selecionados segundo procedimento objetivo e impessoal, a serem remunerados na forma estipulada no edital"

Ainda de acordo com a IN 05/2017- SEGES:

"ANEXO I DEFINIÇÕES [...] IV – CREDENCIAMENTO: ato administrativo de chamamento público destinado à pré-qualificação de todos os interessados que preencham os requisitos previamente determinados no ato convocatório, visando futura contratação, pelo preço definido pela Administração. [...] ANEXO VII-B DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA ELABORAÇÃO DO ATO CONVOCATÓRIO [...] 3. Do credenciamento 3.1. Para a contratação de prestação de serviços, os órgãos e entidades poderão utilizar o sistema de credenciamento, desde que atendidas às seguintes diretrizes: a) justificar a inviabilidade de competição pela natureza da contratação do serviço a ser prestado; b) comprovar que o interesse da Administração será melhor atendido mediante a contratação de um maior número de prestadores de serviço; c) promover o chamamento público por meio do ato convocatório que definirá o objeto a ser executado, os requisitos de habilitação, as especificações técnicas indispensáveis, a fixação prévia de preços e os critérios para convocação dos credenciados; d) garantir a igualdade de condições entre todos os interessados habéis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido; e) contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração"

A Consultoria Zênite leciona:

É o processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados (art. 6º, XLIII, da Lei nº 14.133/2021). O credenciamento é um procedimento dedicado a situações em que a contratação de uma pluralidade de particulares é indispensável à adequada satisfação do interesse público, e todos os interessados são contratados pela Administração Pública, desde que atendam aos requisitos específicos de habilitação. O instituto encontra fundamento na inexigibilidade de licitação pública, uma vez que, se todos os particulares interessados e aptos podem ser contratados, não há utilidade e viabilidade de competição. Portanto, no credenciamento, não há competição entre os particulares, e o processo administrativo tem o propósito de aferir se os critérios e as exigências mínimas são atendidos pelos interessados. Ainda, a possibilidade de credenciamento pelo interessado pode ocorrer a qualquer tempo, sem limitações de período de inscrição. Os valores pagos em razão do contrato variam de acordo com a demanda e são prefixados, ou seja, não há diferenciação do montante devido em razão de cada particular, apenas em razão do quantitativo. Igualmente, os critérios de reajustamento e as condições e os prazos de pagamento são iguais para todos os credenciados. Após o credenciamento, a contratação dos particulares credenciados deve ocorrer de forma rotativa ou por escolha dos próprios usuários destinatários dos serviços, não sendo permitido que a Administração determine uma demanda desigual por credenciado. Outra característica do credenciamento é a possibilidade de rescisão do reajuste, pelo credenciado, a qualquer tempo, mediante notificação prévia à Administração Pública. A contratação de laboratórios médicos para a prestação de serviços à população é um exemplo de situação concreta que costumeiramente é estruturada a partir do credenciamento.

(...)

Para a Consultoria Zênite, esse dispositivo consagra a orientação segundo a qual por se tratar de uma hipótese de inexigibilidade de licitação, o credenciamento somente terá cabimento quando o atendimento da necessidade da Administração envolva contar com o maior número possível de interessados nas condições mínimas definidas no edital de chamamento, o que afasta qualquer possibilidade de estabelecer um procedimento competitivo nos moldes da licitação.

(QUAIS OS REQUISITOS E CAUTELAS para instituição de credenciamento de acordo com a nova Lei de Licitações? Zênite Fácil, categoria Perguntas e Respostas, set. 2021. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 15.07.2025

Pertinente também a lição de Patrícia Cristina Lessa Franco Martins, Procuradora Federal. Chefe da Divisão de Precatórios e Dívida Ativa do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Especialista em Direito Público pela Universidade de Brasília:

"(...) O Tribunal de Contas da União de longa data também reconhece a figura do credenciamento, tanto que, em consulta formulada pelo Ministério da Educação, concluiu que o credenciamento atende a diversos princípios orientadores das contratações públicas, da seguinte maneira:

"Legalidade - a conveniência social no caso da assistência médica é latente, uma vez que com o credenciamento todos serão amplamente beneficiados e a legalidade encontra respaldo no art. 25 da Lei nº 8.666/93; Impessoalidade - o credenciamento obedece este princípio, pois a finalidade da Administração é prestar a melhor assistência médica, com o menor custo possível e dentro dos limites orçamentários; é o que se pretende fazer, atingindo todas as entidades prestadoras de serviço que se enquadrarem nos requisitos estabelecidos; Igualdade - no credenciamento o princípio da igualdade estará muito mais patente do que na licitação formal. Poderá ser credenciada da pequena clínica, ou um consultório de apenas um médico, ao hospital de grande porte, com direito de participação de todos, sendo a sua utilização em pequena ou grande escala vinculada à qualidade e à confiança dos beneficiários que, conforme a aceitação destes, permanecerão ou serão descredenciados; Publicidade - antes de se concretizar o credenciamento, deverá ser dada ampla divulgação, com aviso publicado no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação, podendo, inclusive, a Administração enviar correspondência aos possíveis prestadores de serviço; Probidade Administrativa - o credenciamento, da maneira que será executado, obedece rigorosamente aos postulados do princípio da probidade administrativa, uma vez que, embora tal procedimento não esteja expressamente previsto na Lei de Licitação, nenhum comprometimento ético ou moral poderá ser apontado, já que foram observados os demais princípios elencados para o certame; Vinculação ao Instrumento Convocatório - é um princípio bastante fácil de ser seguido no esquema do credenciamento, pois os parâmetros serão definidos em ato da Administração, que, mediante divulgação para conhecimento dos interessados, permitirá que sejam selecionados apenas aqueles que concordarem e se adequarem a seus termos; Julgamento Objetivo - no credenciamento, o princípio do julgamento objetivo será muito mais democrático do que no da licitação formal, pois, nesta, o julgamento é de uma Comissão, que escolherá um número reduzido de prestadores de serviço, que depois terão que ser aceitos pelos usuários. No caso do credenciamento, as entidades prestarão serviços aos beneficiários da assistência médica, de acordo com a escolha de cada participante, em razão do grande número de opções, portanto não basta ser credenciado para prestar serviço, tem que contar com a confiança da clientela. Naquela oportunidade, foram também definidos os requisitos que devem ser observados quando do credenciamento de empresas e profissionais do ramo, tais como: 1 - dar ampla divulgação, mediante aviso publicado no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação local, podendo também a Administração utilizar-se, suplementarmente e a qualquer tempo, com vistas a ampliar o universo dos credenciados, de convites a interessados do ramo que gozem de boa reputação profissional; 2 - fixar os critérios e exigências mínimas para que os interessados possam credenciar-se, de modo que os profissionais, clínicas e laboratórios que vierem a ser credenciados tenham, de fato, condições de prestar um bom atendimento, sem que isso signifique restrição indevida ao credenciamento; 3 - fixar, de forma criteriosa, a tabela de preços que remunerará os diversos itens de serviços médicos e laboratoriais e os critérios de reajustamento, bem assim as condições e prazos para o pagamento dos serviços faturados; 4 - consignar vedação expressa do pagamento de qualquer sobretaxa em relação à tabela adotada, ou do cometimento a terceiros (associação de servidores, p. ex.) da atribuição de proceder ao credenciamento e/ou intermediação do pagamento dos serviços prestados; 5 - estabelecer as hipóteses de descredenciamento, de forma que os credenciados que não estejam cumprindo as regras e condições fixadas para o atendimento, sejam imediatamente excluídos do rol de credenciados; 6 - permitir o credenciamento, a qualquer tempo, de qualquer interessado, pessoa física ou jurídica, que preencha as condições mínimas exigidas; 7 - prever a possibilidade de denúncia do ajuste, a qualquer tempo, pelo credenciado, bastando notificar a Administração, com a antecedência fixada no termo; 8 - possibilitar que os usuários denunciem qualquer irregularidade verificada na prestação dos serviços e/ou no faturamento; e 9 -

fixar as regras que devam ser observadas pelos credenciados no atendimento (como p. ex. proibição de que o credenciado exija que o usuário assine fatura ou guia de atendimento em branco). (Decisão 656/1995 – Plenário).”

Os arts. 74, IV e 78 da Lei nº 14.133/2021 tratam o credenciamento como procedimento auxiliar das licitações, que configura o objeto licitatório como hipóteses de inexigibilidade de licitação diante da inviabilidade de competição:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

(...)

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

**I - credenciamento; (...)**

Já no artigo 79 da mesma Lei, tem-se a descrição do procedimento:

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

II - na hipótese do inciso I do caput deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;

III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, deverá definir o valor da contratação;

IV - na hipótese do inciso III do caput deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

Toma-se por fundamento também as disposições do Decreto Estadual nº 58.959/2025, que regulamentou o artigo 79 da Lei 14.133/2021:

"Art. 1º Este Decreto regulamenta o procedimento auxiliar de credenciamento nas contratações regidas pela Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, compreendendo os órgãos da administração pública direta, os fundos especiais, as fundações e as autarquias.

Parágrafo único. As empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias, de acordo com o regulamento interno de que trata o art. 40 da Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016, poderão adotar, no que couber, as disposições deste Decreto.

Art. 2º O procedimento de credenciamento poderá ser utilizado nas situações previstas nos incisos I, II e III do art. 79 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, que configuram a hipótese de inexigibilidade do inciso IV do art. 74 da mencionada Lei.

Parágrafo único. A inexigibilidade por meio de credenciamento e o enquadramento nas hipóteses legais de que trata o caput deverão ser devidamente motivados no Estudo Técnico Preliminar, se houver, ou no Termo de Referência.

Neste ponto, trazemos os esclarecimentos do Professor Rafael Carvalho Resende Oliveira, em sua obra, “Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 3ª Edição, fls.259, sobre a matéria:

O credenciamento, que configura hipótese de inexigibilidade de licitação, na forma do art. 74, IV, da nova Lei de Licitações, poderá ser utilizado nas seguintes hipóteses de contratação (art. 79 da Lei 14.133/2021):

a) paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas (ex.: credenciamento de leiloeiros para alienação de bens da Administração Pública, na forma do art. 31, § 1.º, da nova Lei de Licitações, com a definição da ordem de atuação dos leiloeiros credenciados por sorteio ou outro critério objetivo; credenciamento de oficinas para prestação dos serviços de manutenção de viaturas da entidade administrativa, com a fixação de regras objetivas e impessoais no edital que serão observadas no momento da definição da oficina, dentro do universo das oficinas credenciadas, que realizará o serviço em cada caso);

b) com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação (ex.: credenciamento de médicos de determinada especialidade, que receberão valores previamente definidos ou tabelados por consultas realizadas, cabendo ao particular escolher o médico credenciado de sua preferência; credenciamento de empresas para atuarem como Administradora de Benefícios ofertados por operadoras de planos de saúde para fornecimento de serviços aos servidores públicos da respectiva entidade administrativa, com a possibilidade de escolha por parte do servidor/beneficiário da operadora de sua preferência);

c) em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio do processo de licitação (ex.: aquisição de passagens aéreas).

A Administração deverá divulgar e manter à disposição do público em sítio eletrônico oficial edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados (art. 79, parágrafo único, I, da nova Lei).

No caso concreto, a Secretaria em seu Estudo Técnico Preliminar, item 14 (ID 3221733), motivou a definição do modelo da contratação nos seguintes termos:

"Considerando que a contratação de mais de uma INSTITUIÇÃO FINANCEIRA revelou-se como o modelo mais adequado para atender às necessidades do TRIBUNAL DE JUSTIÇA e respectivos BENEFICIÁRIOS, e tendo em vista a intenção de formalizar contratos com mais de uma INSTITUIÇÃO FINANCEIRA, sem exclusividade e com taxa fixa de remuneração, a alternativa para a formalização dos contratos de crédito proveniente da folha de pagamento será o credenciamento das instituições financeiras interessadas, com a subsequente contratação por meio de inexigibilidade de licitação, permitindo ao beneficiário a escolha da instituição para o recebimento de seus vencimentos posteriormente ao credenciamento, conforme Lei nº 14.133/2021"

Logo a motivação foi dada com o correto enquadramento legal (Art. 74, IV c/c Art. 79, I da Lei 14.133/21).

### 2.3. Da Natureza do Credenciamento

O objeto do referido Credenciamento é a prestação de serviços contínuos de processamento de créditos da folha de pagamento, configurando a hipótese de contratação com seleção a critério de terceiros" (inciso II do art. 79 da Lei nº 14.133/2021), onde a demanda é distribuída conforme a escolha do beneficiário (Magistrado, Servidor, etc.).

O procedimento de credenciamento, regido pelo Decreto Estadual nº 58.959/2025, permite a participação de todos os interessados que atendam às condições do Edital. A exigência de possuir uma agência física nas principais cidades onde se localizam os Fóruns do TJPE configura uma condição de qualificação técnica-operacional para participação no certame.

Conforme noticiado pela SEFIC, tal exigência resultou em uma baixa participação, limitando a concorrência, o que é corroborado pelo questionamento do Banco Santander.

A Lei nº 14.133/2021 prevê, em seu art. 25, § 1º, que "*é vedada a inclusão de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório*".

Embora o credenciamento não seja uma licitação em sentido estrito, o princípio da competitividade deve ser observado (art. 5º da Lei nº 14.133/2021), sendo a finalidade do credenciamento justamente "proporcionar aos BENEFICIÁRIOS mais de uma alternativa de instituição financeira para receber seus vencimentos".

A exclusão de instituições que operam também no formato digital é, conforme se depreende da informação fornecida pela Sefic, desnecessária para o atendimento do interesse público e restringe indevidamente a participação de mais interessados, o que conflita com a própria natureza jurídica do Credenciamento.

Sobre o tema, importa destacar o posicionamento da AGU no PARECER n. 00199/2024/COJAER/CGU/AGU (seq. 2):

(...)

"o credenciamento consiste na inscrição de todos os fornecedores dos serviços desejados, selecionados de forma direta, que atendam aos critérios e pagamento previamente indicados no edital, em casos onde a contratação, ou seja, o interesse público, seja melhor realizado com a participação de diversos fornecedores e não de apenas um."

No caso dos autos, restou apenas um Banco credenciado, conforme Processo Administrativo SEI Nº 00032484-86.2025.8.17.8017, o que demonstra a possibilidade de ter havido cláusulas restritivas que impediram a participação de interessados no Processo de Credenciamento.

### 2.4- Do Edital e da possibilidade de alteração

O edital é peça fundamental de um processo licitatório, por meio do qual são apresentadas regras gerais de convocação dos interessados, de condução do certame e da execução do contrato.

Consoante o artigo 25 da Lei 14133/2021, têm-se o seguinte:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Como bem se sabe, os procedimentos licitatórios realizam-se mediante a fixação de regras e exigências nos respectivos instrumentos convocatórios. Ocorre que toda exigência estabelecida pela Administração deve ser consoante às disposições legais vigentes, em especial à Lei de Licitações.

Nesse compasso, traz-se à luz os princípios basilares que devem ser observados quando da realização de certames licitatórios, Lei 14133/2021:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

Fica claro a partir do comando legal *supra* que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório constitui um dos vetores principiológicos a ser observado no desenvolvimento das licitações. Nesse compasso, traz-se à baila referência feita ao mencionado princípio pela Zênite Consultoria:

**"Vinculação ao edital: a vinculação ao edital** é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e proposta em desacordo com o solicitado. O **edital é a lei interna da licitação**, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu"

A **vinculação ao instrumento convocatório** cumpre triplo objetivo. De um lado, aferra a Administração ao Direito, na medida e em que a sujeita ao respeito de seus próprios atos. De outro, impede a criação de etapas *ad hoc* ou a eleição, depois de iniciado o procedimento, de critérios de habilitação ou julgamento destinados a privilegiar licitantes. Por fim, evita surpresas para estes, que podem formular suas propostas com inteira ciência do que deles pretende o licitador. Após o início da licitação, a única surpresa para os licitantes deve ser quanto ao conteúdo das propostas de seus concorrentes.<sup>4</sup>

O instrumento convocatório cristaliza a competência discricionária da Administração, que se vincula a seus termos. Conjugando a regra do art. 41 com aquela do art. 4º, pode-se afirmar a estrita vinculação da Administração ao edital, seja quanto a regras de fundo quanto àquelas de procedimento. Sob um certo ângulo, o edital é o fundamento de validade dos atos praticados no curso da licitação, na acepção de que a desconformidade entre o edital e os atos administrativos praticados no curso da licitação se resolve pela invalidade destes últimos. Ao descumprir normas constantes do edital, a Administração Pública frustra a própria razão de ser da licitação. Viola os princípios norteadores da atividade administrativa, tais como a legalidade, a moralidade, a isonomia. O descumprimento a qualquer regra do edital deverá ser reprimido, inclusive através dos instrumentos de controle interno da Administração Pública".

Entretanto, entende-se que a aplicação das disposições legais e principiológicas não deve se aperfeiçoar em face da simples literalidade, mas sim consoante à sistemática que orienta e conforma o regime jurídico licitatório.

Não obstante a regra, entende-se que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório não pode ser tomado de forma absoluta, de forma que a Administração conduza o processamento da licitação extremamente apegada aos termos literais do edital, observando-se também os demais princípios"

Contudo, a vinculação não é absoluta. Admite-se a alteração de cláusulas editalícias, mesmo após a publicação, quando se verifica uma ilegalidade ou uma inconveniência/erro material que comprometa o interesse público, a competitividade ou a busca pela proposta mais vantajosa.

O Tribunal de Contas da União (TCU) possui jurisprudência consolidada que coíbe exigências de qualificação técnica desnecessárias e que restrinjam a competitividade.

O TCU tem julgado que exigências que criam "barreiras desproporcionais" e que não são imprescindíveis à boa execução do objeto devem ser afastadas. Exigências de escritório ou agência local, sem justificativa técnica robusta que demonstre sua essencialidade para o serviço a ser prestado, são vistas como restritivas à competitividade e ao princípio da isonomia (Acórdão 1176/2021-Plenário, Acórdão 237/2014-Plenário):

(...)

9.2.1. exigência de que os licitantes instalem escritório na cidade de Porto Velho/RO, ou em raio máximo de até 50 km da cidade, no prazo máximo de sessenta dias a partir da vigência do contrato, estabelecida no item 9.11.2 do Edital do Pregão Eletrônico 12/2020, sem a devida demonstração de que seja imprescindível para a garantia da adequada execução do objeto licitado, e/ou, considerando os custos a serem suportados pela contratada, sem avaliar a sua pertinência frente à materialidade da contratação e aos impactos no orçamento estimativo e na competitividade do certame que, entre outros exames, tem o potencial de restringir o caráter competitivo da licitação, afetar a economicidade do contrato e ferir o princípio da isonomia, em ofensa ao art. 3º, **caput** e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;

O Tribunal ainda reitera que "É irregular a inabilitação de licitante com base em interpretação restritiva de cláusula do edital, por afrontar os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da competitividade, bem como a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública" (Enunciado do Informativo de Licitações e Contratos nº 141 do TCU).

O caso dos autos se apresenta pela possibilidade de alterar o subitem 6.5.1.39 do Termo de Referência (Anexo I do Edital), levando em conta que as disposições estabelecidas criaram barreiras desproporcionais na medida em que restringiram o número de interessados.

Nesse sentido, a alteração proposta irá permitir que um número maior de interessados possam oferecer os serviços a este Tribunal.

À vista disso, a Secretaria de Finanças e Contabilidade, sugere a que o referido subitem seja alterado, conforme novo Termo de Referência acostado ao ID 3410042, página 15:

Das obrigações da credenciada:

(...)

6.5.1.39 Assegurar o atendimento presencial e/ou digital, de modo a permitir que os usuários possam optar livremente pelo canal de sua preferência, sem prejuízo na qualidade dos serviços prestados.

Por sua vez, importa trazer o que orienta a Lei nº 14.133/2021, e o Decreto Estadual nº 58.959/2025, sobre a possibilidade de alterações no Edital, se não vejamos:

Lei 14133/2021, Artigo 55, parágrafo 1º:

§ 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

Decreto Estadual nº 58.959/2025:

Art. 9º A fase externa do credenciamento será iniciada com a publicação do edital e seus anexos em sistema eletrônico oficial, com disponibilização automática no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP.

§ 1º O edital deverá ficar à disposição do público, no PNCP e em sistema eletrônico oficial, durante todo o prazo de validade do credenciamento.

§ 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial e/ou a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim, nos termos do § 2º do art. 54 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

§ 3º Qualquer alteração nas condições do credenciamento, inclusive quanto à atualização dos preços, requer a republicação do edital na mesma forma prevista neste artigo.

Art. 10. Qualquer pessoa é parte legítima para apresentar pedido de esclarecimento ou impugnar o edital, por meio eletrônico, na forma prevista no instrumento convocatório, observado o disposto no art. 14 do [Decreto nº 54.142, de 2022](#).

Parágrafo único. Os pedidos de esclarecimentos e as impugnações poderão ser apresentados a qualquer tempo.

Destaca-se que o Edital de Credenciamento nº 01/2025, teve vigência estabelecida para o período de 15.08.2025 a 19.12.2025, conforme item 3.1 e publicação no DJE de 15.08.2025:

(...)

3.1 Consoante o disposto no parágrafo único do inciso I do artigo 79 da Lei nº 14.133/2021, combinado com o art. 9º, do Decreto Estadual nº 58959/2025, o prazo do Credenciamento Público terá início na data da publicação deste Edital no Diário de Justiça Eletrônico-DJe, com divulgação na página eletrônica do TJPE e portal do PE Integrado, bem como disponibilização automática no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, e se encerrará às 23hs e 59 minutos do dia 19.12.2025, podendo ser prorrogado a critério do Tribunal de Justiça de Pernambuco.

Adicione-se Ainda o entendimento da AGU, mediante o **Parecer nº 003/2017/CNU/CGU/AGU**, ratificado pelo **Parecer nº 00005/2025/DECOR/CGU/AGU**:

59. Além disso, sempre será concedida à Administração a faculdade de mudar as regras do credenciamento, inclusive o rol dos serviços, preços e demais termos e condições, o que pode caracterizar-se incompatível como o estrito regime do contrato administrativo. Nesse sentido, se a Administração percebe que, por exemplo, o mercado está praticando preço abaixo do fixado no regulamento do credenciamento, bastará alterá-lo, sem a necessidade de resguardo a eventual equação econômica, pois esta é afeta à relação contratual, e não ao credenciamento. Outrossim, nesse mesmo raciocínio, não é obrigatório credenciar-se ou manter-se credenciado, de forma que, quando o credenciado não concordar com as alterações feitas nas condições para prestação do serviço credenciado, bastará solicitar seu descredenciamento, de acordo com as regras estabelecidas no respectivo instrumento.

(...)

62. Outrossim, é admissível que o edital de credenciamento se submeta a alterações no curso de sua vigência, inclusive nos preços e demais termos e condições dos serviços prestados, que vincularão OS credenciados mediante cláusula no edital prevendo que salvo pedido de descredenciamento, a adesão ao mesmo implica no aceite de suas eventuais alterações supervenientes

Depreende-se, portanto, à luz dos dispositivos citados que o Edital de credenciamento enquanto vigente, é passível de pedidos de esclarecimentos ou impugnações, e, por consequência, de possíveis alterações, as quais impõem à Administração em obediência ao princípio da legalidade, sua republicação, a fim de que surta os devidos efeitos legais.

Ainda de acordo com o artigo 10 do Decreto Estadual nº 58.959/2025, deve-se observar, quanto aos pedidos de esclarecimento, impugnações e eventuais republicações, as orientações dos artigos 14, parágrafo 4º, e artigo 15, parágrafo 2º do Decreto Estadual nº 54.142/2022:

§ 4º Acolhida a impugnação, será republicado o edital com as mesmas formalidades de sua publicação original e, conforme o caso, será definida nova data para realização do certame, observada a regra do § 2º do art. 15.

(...)

§ 2º Eventuais modificações no instrumento convocatório que possam comprometer a formulação das propostas implicarão nova divulgação do edital na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento, no mínimo, dos prazos estabelecidos no caput, resguardado o tratamento isonômico aos licitantes.

#### 2.4.1 - Do mérito do Pedido do Banco Santander S/A.

Trata-se de pedido de esclarecimento formulado pelo Banco Santander (Brasil) S/A em face do Edital de Credenciamento nº 001/2025, referente à contratação de instituições financeiras para a prestação de serviços de processamento de crédito da folha de pagamento do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco (TJPE).

O Edital nº 01/2025, assim estabelece:

7.1 Qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos ou impugnar este ato convocatório mediante petição a ser encaminhada ao endereço eletrônico: credenciamento.bancos.2025@tjpe.jus.br.

7.2 Caberá à Comissão/NLCD decidir sobre a petição no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de recebimento da impugnação ou do pedido de esclarecimento.

7.4 A decisão será publicada na página eletrônica do TJPE e no Portal PE Integrado.

O questionamento, portanto, recai sobre a exigência contida no subitem 6.5.1.39 do Termo de Referência (Anexo I do Edital), que estabelece como obrigação da Credenciada:

Possuir, no mínimo, 01 (uma) unidade de atendimento nas principais cidades onde se localizam os Fóruns do TRIBUNAL DE JUSTIÇA".

O Banco Santander argumenta que esta exigência de agências físicas cria barreiras desproporcionais à participação de instituições financeiras que priorizam o atendimento digital e online, que já é uma "realidade consolidada" e amplamente utilizada, solicitando a reavaliação e desconsideração da cláusula, a fim de não reduzir a concorrência e as opções oferecidas aos Beneficiários.

A Secretaria de Finanças e Contabilidade (SEFIC) do TJPE, em despacho preliminar, manifestou-se favorável à revisão e alteração da cláusula, reconhecendo que a exigência da agência física não considerou o atendimento digital e com isso poucas instituições financeiras se habilitaram a prestar o serviço a este Tribunal.

A SEFIC entende que a alteração estimularia a concorrência e não traria prejuízos operacionais ou financeiros, já que o atendimento digital é uma opção com maior facilidade e celeridade, e será mais uma opção para magistrados e servidores.

A análise da alteração da Cláusula 6.5.1.39 – que originalmente exigia agência física e agora se propõe a permitir o atendimento digital – evoca uma tensão aparente entre dois princípios estruturantes do regime de contratações públicas: o da Vinculação ao Instrumento Convocatório e o da ampla competitividade.

Embora o Credenciamento seja um procedimento auxiliar (art. 78, I, da Lei nº 14.133/2021) e não uma licitação clássica, ambos os princípios são aplicáveis, conforme disposto no art. 5º da mesma Lei, que exige a observância dos princípios gerais do Direito Administrativo em todas as fases das contratações públicas.

Este Parecer Jurídico visa então analisar a legalidade e a conveniência da alteração proposta, à luz da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e do Decreto Estadual nº 58.959/2025.

O TJPE, como Credenciante, tem a prerrogativa de alterar as condições de participação ou da contratação, promovendo a republicação do Edital e reabrindo novo prazo para apresentação da documentação, conforme previsto no item 15.2.2 do Termo de Referência.

A manifestação da SEFIC reconhece expressamente a necessidade de rever a cláusula, pois ela não considerou a realidade do atendimento digital e trará vantagens ao Tribunal e aos Beneficiários - o que configura um motivo de conveniência e oportunidade superveniente da Administração, que permitirá como alhures mencionado, o fomento à ampla concorrência.

#### 2.4.2 - Do procedimento para alteração e seus efeitos

A alteração proposta exige, inequivocamente, a republicação do Edital e de seus anexos modificados (notadamente o Termo de Referência), o que deve ocorrer nos mesmos meios da publicação original (DJE, PE Integrado, PNCP, Jornal de Grande Circulação, Portal da Transparência TJPE), a fim de assegurar a ampla publicidade e a transparência do procedimento, em consonância com os princípios que regem as contratações públicas.

Tendo em vista que a referida modificação repercute diretamente na formulação das propostas, possibilitando a participação de novos interessados, impõe-se a observância de cautelas quanto aos prazos. Embora o credenciamento vise permitir o cadastramento por longo período dos interessados, a alteração substancial de um requisito durante o prazo inicial fixado (até 19.12.2025) demanda que se garanta tempo hábil para que os novos potenciais interessados tomem ciência, preparem sua documentação e solicitem o credenciamento. A simples manutenção do prazo final originalmente fixado pode revelar-se insuficiente, a depender da data em que se efetivar a republicação. Assim, recomenda-se, por prudência e para maximizar os benefícios da alteração, sobretudo a ampliação da competitividade, que seja reaberto o prazo inicialmente previsto (cerca de quatro meses) a contar da data da republicação do edital alterado ou, alternativamente, que se estabeleça um novo prazo final razoável e suficiente.

Ademais, no tocante aos efeitos da alteração sobre os participantes, cumpre destacar que deverá preservar a igualdade de tratamento entre todos os credenciados, tanto os já habilitados quanto os que venham a se credenciar após a republicação. Desse modo, os novos interessados poderão se inscrever sob as novas condições, sem a exigência da unidade física, e, por simetria, a instituição anteriormente credenciada deverá ter idêntico tratamento. Para tanto, recomenda-se a alteração do Contrato já firmado e atualmente vigente.

### 3. Conclusão

Mercê de todo exposto, com base nas informações encartadas no Processo e nas legislações que regem a matéria, esta Consultoria opina nos seguintes termos:

a) Pela possibilidade de alteração do subitem 6.5.1.39 do Termo de Referência, conforme requerido pelo Banco Santander S/A (ID 3401736) e ratificado pela Secretaria de Finanças e Contabilidade (IDs 3410023 e 3410042);

b) Reconhecer que a disposição do referido subitem restringiu a participação de interessados no Processo de Credenciamento, o que não se coaduna com a natureza jurídica do próprio Instituto, que é a busca de um maior número de participantes aptos a prestarem o serviço à Administração;

c) A alteração proposta, substituindo a exigência de agência física pela permissão de atendimento digital e/ou presencial, configura um ato de saneamento do Edital, privilegiando o princípio do interesse público, da ampla competitividade e de uma melhor prestação de serviço aos magistrados e servidores;

d) Mantém a higidez do procedimento, visto que consoante entendimentos do TCU e da AGU, já mencionados nos fundamentos jurídicos deste Processo, a vinculação ao instrumento convocatório não é um princípio absoluto, na medida em que o Edital pode sofrer alterações para corrigir ilegalidades ou barreiras desproporcionais que impeçam a participação de interessados, desde que siga o devido processo legal (republicação e reabertura de prazo), restabelecendo a vinculação ao instrumento modificado;

e) Registre-se, que conforme despacho da Unidade Demandante, a alteração referida não trará prejuízos de ordem financeira e operacional para este Tribunal;

f) Recomenda-se, por prudência e para maximizar os benefícios da alteração, sobretudo a ampliação da competitividade, que seja reaberto o prazo inicialmente previsto (cerca de quatro meses) a contar da data da republicação do edital alterado;

g) Em face da alteração proposta, recomenda-se, por isonomia, a formalização de termo aditivo ao contrato celebrado com o Bradesco S/A (Processo Administrativo SEI N 00032484-86.2025.8.17.8017), afim de adequar as novas condições de execução do contrato;

f) Por último,-os autos devem ser encaminhados ao Núcleo de Licitação e Contratação Direta para os atos pertinentes à publicação da Decisão nos termos do item 7.4 do Edital e posterior republicação do Edital e demais anexos, observando-se as orientações dos artigos 14, parágrafo 4º, e artigo 15, parágrafo 2º do Decreto Estadual nº 54.142/2022.

É o parecer que submeto à revisão e apreciação superior.



Documento assinado eletronicamente por **MARY ANNE BRIANO NUNES, ASSESSOR JURIDICO/PJC-II**, em 30/10/2025, às 12:14, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME CARVALHEIRA TILDES GUIMARAES, CONSULTOR JURIDICO ADJUNTO/PJC**, em 30/10/2025, às 13:52, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **MARIA GABRIELA GUIMARAES RAPOSO, ASSESSOR JURIDICO/PJC-II**, em 30/10/2025, às 14:43, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **ADEILTON DE ALCANTARA ROSENDO, CONSULTOR JURIDICO/SPJC**, em 30/10/2025, às 14:48, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.tjpe.jus.br/sei/autenticidade> informando o código verificador **3410409** e o código CRC **57EA55DE**.