

PARECER JURÍDICO Nº 235/2025
PROCESSO Nº 030/2025
AUTORIDADE SOLICITANTE: AGENTE DE CONTRATAÇÃO

Prezado(a) Agente de Contratação,

Submeto à apreciação desta Unidade Gestora de Licitações o presente Parecer Jurídico, em resposta à solicitação de análise e manifestação sobre Recurso Administrativo interposto em processo de credenciamento.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto por empresa interessada em credenciamento para a prestação de serviços de concessão de crédito consignado a servidores públicos municipais. A decisão inicial de indeferimento do pedido de credenciamento fundamentou-se na ausência de comprovação, por parte da recorrente, de autorização para funcionamento concedida pelo Banco Central do Brasil (BCB), conforme expressamente exigido pelo instrumento convocatório e pela regulamentação aplicável.

Em sua peça recursal, a empresa sustenta, em síntese, que:

1. A legislação municipal que rege a matéria não imporia expressamente a exigência de autorização do BCB para administradoras de cartão de crédito.
2. Dispositivos da Resolução BCB nº 80/2021, em especial seus artigos 10 e 11, dispensariam a necessidade de autorização para emissores de instrumento de pagamento pós-pago (como o cartão de crédito consignado) que operem abaixo de determinado volume financeiro, modalidade esta que seria a única a ser ofertada pela recorrente.
3. A exigência editalícia seria pertinente apenas para a concessão de empréstimos consignados, e não para cartões de crédito consignados, que, por sua natureza pós-paga, não demandariam tal autorização.
4. A imposição contida no edital violaria princípios constitucionais e normativos federais, por supostamente restringir a competitividade sem justificativa legal adequada.

A presente análise visa a reavaliar a decisão de indeferimento à luz dos argumentos apresentados pela recorrente, com o objetivo de subsidiar a Administração Pública na tomada de decisão final sobre o recurso administrativo.

FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A análise dos argumentos recursais da empresa interessada demanda uma profunda compreensão da legislação aplicável ao sistema financeiro

nacional, dos princípios que regem a atividade administrativa e, sobretudo, da natureza das operações de crédito consignado no contexto das licitações e credenciamentos públicos.

1. Da Supremacia da Regulamentação Federal e o Poder Discricionário da Administração Pública na Fixação de Requisitos:

O primeiro argumento da recorrente, no sentido de que a legislação municipal não conteria expressamente a obrigatoriedade de Autorização de Funcionamento expedida pelo Banco Central do Brasil para administradoras de cartão de crédito, não encontra amparo no ordenamento jurídico.

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 22, inciso VII, confere à União a competência privativa para legislar sobre o sistema financeiro nacional. Isso significa que normas estaduais ou municipais não podem derogar, flexibilizar ou criar exceções a preceitos federais que regulam o funcionamento de instituições financeiras ou de pagamento. A ausência de uma exigência específica na legislação municipal não convalida a omissão ou a desconsideração de requisitos impostos por legislação federal ou por um edital que, ao salvaguardar o interesse público, se alinha com tal regramento.

Nesse sentido, a Administração Pública, ao elaborar um instrumento convocatório, detém uma discricionariedade vinculada para estabelecer requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira. Tais exigências, desde que pautadas na legalidade, razoabilidade e proporcionalidade, visam a garantir a higidez do procedimento, a segurança jurídica e, fundamentalmente, a proteção dos interesses da Administração e dos destinatários dos serviços – no caso, os servidores públicos. A exigência de autorização do BCB em credenciamentos que envolvem operações de crédito consignado é uma medida prudencial inquestionável, pois assegura que as entidades participantes estejam sob a rigorosa fiscalização de um órgão regulador especializado e que possuem a solidez necessária para operar no mercado financeiro.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário é uníssona ao reconhecer a prerrogativa da Administração de definir requisitos de habilitação que garantam a idoneidade e a capacidade técnica dos licitantes, desde que proporcionais ao objeto e vinculados ao interesse público.

2. Da Natureza do Crédito Consignado e a Impossibilidade de Flexibilização pela Resolução BCB nº 80/2021:

O cerne do recurso reside na alegação de que a Resolução BCB nº 80/2021 dispensaria a autorização para emissores de instrumentos de pagamento pós-pago que operam abaixo de determinado volume financeiro, e que o cartão de

crédito consignado, por sua natureza, se diferenciaria do empréstimo consignado, afastando a necessidade da referida autorização.

Contrariamente ao exposto pela recorrente, a distinção pretendida entre "cartão de crédito consignado" e "empréstimo consignado" é falaciosa para o fim de afastar a regulação prudencial. É imperioso destacar que "crédito consignado" constitui uma categoria ampla que engloba diversas modalidades de crédito cuja característica comum é a garantia de desconto em folha de pagamento ou benefício. O cartão de crédito consignado é, inquestionavelmente, uma dessas modalidades.

A concessão de crédito, seja por meio de empréstimo pessoal ou via cartão de crédito (especialmente o consignado), configura uma atividade típica de intermediação financeira. Esta se distingue sobremaneira das funções precípuas das chamadas "instituições de pagamento", que, conforme a regulamentação do BCB (a exemplo da Circular nº 3.682/2013), são expressamente vedadas de conceder empréstimos ou financiamentos a seus usuários.

Embora o cartão de crédito consignado se apresente como um "instrumento pós-pago", ele possui características intrínsecas de operação de crédito que o aproximam do empréstimo pessoal, notadamente a possibilidade de saque de parte do limite de crédito disponível – o conhecido "saque antecipado" ou "saque complementar". Esta funcionalidade inerente ao produto transforma o cartão em um verdadeiro instrumento de concessão de crédito com juros, e não meramente em um facilitador de pagamentos. A simples alegação de que a empresa atuaria "somente" na modalidade pós-paga, sem a devida especificação detalhada do produto que demonstre a ausência de qualquer forma de acesso a crédito (como o saque antecipado), é insuficiente para mitigar o risco inerente à operação e afastar a necessidade da autorização prudencial do BCB.

Portanto, a interpretação da Resolução BCB nº 80/2021 pela recorrente é restritiva e desconsidera a substância econômica e financeira da operação. A essência da atividade de conceder crédito consignado, independentemente da modalidade (empréstimo ou cartão), impõe a sujeição à regulação e supervisão do Banco Central, órgão que detém a expertise e a prerrogativa de proteger o consumidor (o servidor público) e assegurar a solidez do sistema financeiro como um todo.

3. Do Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório e a Natureza do Objeto

O Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório é um dos pilares do direito administrativo licitatório, consagrado no Artigo 5º da Lei nº 14.133/2021. Este princípio impõe à Administração Pública e aos particulares

(licitantes ou credenciados) a estrita observância das regras editalícias, que assumem força de lei entre as partes.

O edital de credenciamento em questão, em sua redação, estabeleceu de forma expressa, objetiva e vinculante que o objeto é o credenciamento de "instituições financeiras e Empresas Administradoras de Cartão de Crédito *autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil*", interessadas em proceder à concessão de "empréstimos pessoal e/ou refinanciamento, com consignação em folha de pagamento".

A empresa, ao participar do certame, aceitou voluntariamente as regras estabelecidas. Sua alegação de que atuará em modalidade exclusiva de "cartão de crédito consignado" deve, obrigatoriamente, coadunar-se com o objeto expressamente definido no edital, que abrange a concessão de empréstimos e/ou refinanciamento consignado. Se o produto ofertado não se enquadra plenamente na finalidade e nas condições estabelecidas, sua aceitação implicaria um desvirtuamento do certame.

Ademais, aceitar o pleito da recorrente, neste estágio, sem que a empresa comprove a autorização exigida e a plena aderência de seu produto ao objeto, configuraria uma violação flagrante ao princípio da isonomia entre os potenciais credenciados. Outras empresas podem ter se absterido de participar justamente por não possuírem tal autorização ou por não se enquadrarem no objeto do edital. Permitir tal flexibilização seria equivalente a uma alteração substancial das regras do jogo após a sua deflagração, maculando a competitividade e a lisura do procedimento.

A exigência de autorização do BCB não é uma formalidade vazia, mas um requisito essencial para garantir que as entidades que operarão com crédito consignado aos servidores municipais estejam sob a rigorosa fiscalização de um órgão regulador especializado. Isso confere segurança jurídica não apenas à Administração, mas principalmente aos servidores, que terão seus dados financeiros e suas operações de crédito gerenciadas por entidades com a devida capacidade e regulação.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto e considerando a fundamentação jurídica apresentada, entende-se pela **IMPOSSIBILIDADE DE ACOLHIMENTO** do Recurso Administrativo interposto pela empresa interessada.

Ratifica-se o indeferimento do pedido de credenciamento da empresa, por ausência de comprovação de autorização para funcionamento concedida pelo Banco Central do Brasil, conforme expressamente exigido pelo instrumento convocatório e pela regulamentação vigente. A alegação de que o cartão de crédito consignado seria modalidade dispensada de tal autorização não se sustenta diante da função intrínseca de concessão de crédito que o produto possui e da ausência de especificação clara que o afaste de tal caracterização.



A manutenção do indeferimento visa a preservar a supremacia da legislação federal sobre o sistema financeiro, proteger os interesses dos servidores públicos municipais e garantir a estrita observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e à isonomia entre os participantes.

É o parecer.

À apreciação da autoridade solicitante.

Mongaguá, 09 de setembro de 2025

Marcos Rogério Costa
Procurador Jurídico Municipal
OAB/SP nº 294.928