



PREFEITURA DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE MONGAGUÁ
Procuradoria do Município – Contratos Administrativos e Licitações
Avenida Getúlio Vargas nº 67 – Centro – Mongaguá - SP
CEP: 11730-000 - Telefone: (13) 3445-3000

PARECER JURÍDICO Nº 214/2025

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 030/2025

CRENCIAMENTO Nº 001/2025

Objeto: Credenciamento de instituições financeiras 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, para servidores e empregados públicos municipais ativos, aposentados e dos pensionistas da administração direta e indireta do Poder Executivo, sem quaisquer ônus ou encargos para o Município de Mongaguá.

Assunto: Reanálise do Pedido de Esclarecimentos da empresa NIO DIGITAL referente ao Edital de Credenciamento para concessão de empréstimo consignado para servidores à luz do Parecer Técnico da Controladoria Geral.

I. INTRODUÇÃO

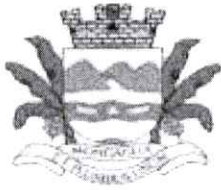
Submete-se novamente à análise desta Procuradoria Jurídica o pedido de esclarecimentos formalizado pela empresa NIO DIGITAL, em relação ao Edital de Credenciamento Eletrônico – Chamamento Público nº 001/2025.

O pleito da empresa questiona a exigência editalícia de "Autorização de funcionamento expedida pelo Banco Central", constante do item 4.1.6.1 do Edital, argumentando que a Resolução BCB nº 80/2021, em especial seus artigos 10 e 11, permitiria sua participação sem a referida autorização formal, enquadrando-se nas regulamentações para instituições de pagamento.

É importante contextualizar que, em manifestação anterior desta Procuradoria Jurídica, houve uma ressalva expressa quanto à competência técnica para análise aprofundada de aspectos operacionais e de adequação de modelos de negócio, que seriam atribuições da área técnica.

Todavia, com o processo sendo remetido novamente a esta Procuradoria e, notadamente, com a juntada do Parecer Técnico nº 030/2025 – CGM, exarado pela Controladoria Geral do Município, torna-se possível um juízo mais abrangente.

Assim, embora esta Procuradoria reitere a preliminar de competência técnica para a análise primária de determinados aspectos, excepcionalmente, e considerando a necessidade de celeridade e segurança jurídica ao procedimento administrativo, esta manifestação jurídica adotará e reforçará os fundamentos técnicos e de controle apresentados pela Controladoria Geral.



PREFEITURA DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE MONGAGUÁ
Procuradoria do Município – Contratos Administrativos e Licitações
Avenida Getúlio Vargas nº 67 – Centro – Mongaguá - SP
CEP: 11730-000 - Telefone: (13) 3445-3000

II. DA RESSALVA DE COMPETÊNCIA TÉCNICA E A EXCEPCIONALIDADE DA ANÁLISE

Essa premissa é fundamental no direito administrativo brasileiro, pois a separação de atribuições garante a eficiência e a especialização das diversas áreas da Administração Pública. A Procuradoria Jurídica tem o papel precípua de zelar pela legalidade dos atos administrativos, analisando a conformidade das ações com o ordenamento jurídico.

Aspectos que envolvem a verificação da capacidade operacional de uma empresa, a adequação de seu modelo de negócio a uma atividade específica ou a interpretação de normativos setoriais do ponto de vista de sua operacionalização e impacto no mercado, são, em essência, técnicos.

A exigência de autorização do Banco Central do Brasil para instituições financeiras é uma questão regulatória do Sistema Financeiro Nacional, cuja interpretação detalhada e aplicação a modelos de negócio específicos, como os de "administradoras de cartão de crédito" que atuam com crédito consignado, envolvem conhecimentos técnicos especializados que extrapolam a mera interpretação jurídica de textos legais.

A Controladoria Geral, ao exarar o *PARECER TÉCNICO*, em que pese não ser da sua atribuição precípua em face do objeto licitatório, forneceu a base técnica necessária para que esta Procuradoria possa, agora, consolidar o entendimento jurídico.

Portanto, esta manifestação não configura uma reversão do entendimento sobre a alçada desta Procuradoria, mas sim uma complementação, baseando-se com os fundamentos técnicos apresentados pelo órgão de controle. A cooperação entre as áreas técnica e jurídica é crucial para a tomada de decisões administrativas robustas e bem fundamentadas.

III. DA ANÁLISE DO MÉRITO DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS

A essência do pleito da empresa NIO reside na interpretação da exigência de "Autorização de funcionamento expedida pelo Banco Central" à luz da Resolução BCB nº 80/2021. Analisemos os argumentos e a conclusão da Controladoria Geral, que servirá de base para este parecer.

III.1. Do Objeto do Edital e a Exigência de Autorização do Banco Central

O *PARECER TÉCNICO* Nº 030/2025 – CGM é cristalino ao abordar o item 1.1 do Edital, com redação dada pela Errata, que estabelece de forma inequívoca: "O objeto do presente procedimento é o credenciamento de instituições



PREFEITURA DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE MONGAGUÁ

Procuradoria do Município – Contratos Administrativos e Licitações

Avenida Getúlio Vargas nº 67 – Centro – Mongaguá - SP

CEP: 11730-000 - Telefone: (13) 3445-3000

financeiras e Empresas Administradoras de Cartão de Crédito autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil [...]."

A Controladoria ressalta a natureza "expressa, objetiva e vinculante" dessa exigência. Este ponto é crucial.

No âmbito das licitações e credenciamentos, a Administração Pública está estritamente vinculada às regras estabelecidas no instrumento convocatório, em observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos):

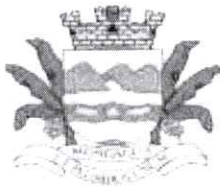
Art. 5º *Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios do direito administrativo, notadamente os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da segurança jurídica, da razoabilidade, 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).*

Alterar ou flexibilizar as condições de participação após a publicação do edital, sem justificativa legal robusta e sem reabertura de prazos, comprometeria a isonomia entre os potenciais credenciados e a própria competitividade do procedimento, caracterizando vício que poderia ensejar a anulação de todo o processo.

III.2. Da Lei Municipal nº 2.003/2002 e suas Alterações

A empresa NIO DIGITAL também invoca a Lei Municipal nº 2.003/2002 (com redação dada pela Lei nº 3.372/2024). O PARECER TÉCNICO Nº 030/2025 – CGM esclarece sobre este ponto que "A legislação municipal dispõe: 'Fica ainda o executivo Municipal autorizado a celebrar convênios com instituições financeiras e empresas administradoras de cartão de crédito para concessão de crédito consignado ao servidor público municipal, que estabeleçam sistema de desconto em folha de pagamento [...]'(Art. 1º, §1º)"

E prossegue, crucialmente: "A norma é autorizativa e genérica quanto ao tipo de empresa, mas não elimina nem substitui os requisitos legais de funcionamento estabelecidos por normas federais, especialmente as emanadas do Banco Central do Brasil, autoridade reguladora do sistema financeiro nacional."



Essa interpretação é juridicamente irretocável. Leis municipais não têm o condão de derogar ou flexibilizar normas federais que regulam o Sistema Financeiro Nacional. A hierarquia das leis e a competência privativa da União para legislar sobre o sistema financeiro, nos termos do art. 22, VII, da Constituição Federal de 1988, impõem que qualquer entidade que opere no mercado de crédito no Brasil esteja em conformidade com as regras estabelecidas pela autoridade monetária nacional (Banco Central do Brasil).

A lei municipal apenas autoriza o convênio, sem detalhar ou sobrepor-se às exigências regulatórias federais.

III.3. Da Resolução BCB nº 80/2021 e a Natureza da Operação de Crédito Consignado

A argumentação central da empresa NIO baseia-se na Resolução BCB nº 80/2021. O *PARECER TÉCNICO Nº 030/2025 – CGM* analisa este ponto de forma detalhada que *"a Resolução BCB nº 80/2021 disciplina a constituição e funcionamento de instituições de pagamento, como emissores de moeda eletrônica e instrumentos pós-pagos, credenciadores e iniciadores de transações de pagamento."*

A Controladoria refuta a alegação da empresa NIO, afirmando que *"a Resolução não autoriza, de forma geral, empresas não autorizadas pelo BCB a operar com crédito consignado com desconto em folha, especialmente no âmbito de convênios com entes públicos; O crédito consignado com desconto em folha é uma operação financeira típica de crédito pessoal, que, por sua natureza e riscos envolvidos, requer autorização expressa do Banco Central para a instituição operadora, conforme jurisprudência administrativa e doutrina técnica sobre o tema."*

Nesse ponto, é crucial diferenciar as instituições financeiras das instituições de pagamento. (...) Instituições de Pagamento: São pessoas jurídicas que aderem a um ou mais arranjos de pagamento e, como atividade principal ou acessória, propiciam serviços de pagamento ao público, sem a possibilidade de conceder empréstimos ou financiamentos a seus usuários. Sua atividade principal é a movimentação de recursos e a execução de pagamentos, e não a concessão de crédito."

O cerne da questão reside na natureza da atividade a ser desenvolvida. O objeto do credenciamento é a **concessão de empréstimo consignado**. A concessão de empréstimos, por definição, é uma atividade de **intermediação financeira**, regulada de forma estrita pelo Banco Central do Brasil, sob a égide da Lei nº 4.595/64 (Lei da Reforma Bancária) e demais normativos correlatos. Instituições de Pagamento, reguladas pela Resolução BCB nº 80/2021 e pela Lei nº 12.865/2013, têm como escopo primordial a facilitação de pagamentos, e são expressamente vedadas de conceder empréstimos ou financiamentos a seus usuários, como exemplificado pela Circular nº 3.682/2013 do BACEN.



PREFEITURA DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE MONGAGUÁ
Procuradoria do Município – Contratos Administrativos e Licitações
Avenida Getúlio Vargas nº 67 – Centro – Mongaguá - SP
CEP: 11730-000 - Telefone: (13) 3445-3000

Se a NIO DIGITAL, como "administradora de cartões de crédito", concede diretamente a linha de crédito vinculada ao cartão consignado, ela transcende o papel de mera instituição de pagamento e se aproxima da atividade de uma instituição financeira, sujeitando-se, portanto, à regulação e autorização de funcionamento específicas para a atividade de crédito.

A tese da empresa ignora o fato de que a natureza da operação (crédito consignado) é que define a necessidade da autorização, e não apenas o seu rótulo como "administradora de cartões".

Ainda que a Resolução BCB nº 80/2021 preveja hipóteses de dispensa de autorização para instituições de pagamento com base em volume financeiro operado, o *PARECER TÉCNICO Nº 030/2025 – CGM* sabiamente pondera que *"ainda que a Resolução BCB nº 80/2021 estabeleça hipóteses de dispensa de autorização conforme o volume financeiro operado, isso não vincula ou obriga a Administração Pública a aceitar empresas não autorizadas em seus credenciamentos, sobretudo quando o edital previu expressamente o contrário."*

Essa é uma linha de argumentação jurídica e administrativa de extrema relevância. A discricionariedade da Administração Pública na fixação de requisitos de habilitação em licitações e credenciamentos, desde que balizada pela legalidade, razoabilidade e proporcionalidade, permite a exigência de garantias adicionais para salvaguardar o interesse público.

No caso da concessão de crédito consignado a servidores públicos, a exigência de uma instituição devidamente autorizada pelo Banco Central é uma medida prudente e necessária para a segurança financeira dos servidores e para a integridade do convênio, mitigando riscos de fraudes, má gestão ou instabilidade da credenciada.

III.4. Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório

Conforme já aludido, a Controladoria reforça este princípio basilar no *PARECER TÉCNICO estabelecendo que "nos termos do art. 5º da Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública está vinculada às regras do edital. Alterações nas condições de participação, como pretendido pela empresa, violariam o princípio da legalidade e isonomia, podendo configurar quebra da competitividade e vício no procedimento."*

A exigência de autorização do Banco Central não é uma formalidade vazia, mas um requisito essencial para garantir que as entidades que operam com crédito consignado aos servidores municipais estejam sob a rigorosa fiscalização de um órgão regulador especializado.



PREFEITURA DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE MONGAGUÁ

Procuradoria do Município – Contratos Administrativos e Licitações

Avenida Getúlio Vargas nº 67 – Centro – Mongaguá - SP

CEP: 11730-000 - Telefone: (13) 3445-3000

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 fiscalizadas.

Aceitar uma empresa que não cumpre este requisito seria, em última análise, um risco desnecessário e uma quebra de isonomia com as demais empresas que cumpriram as regras do edital.

IV. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, e em estrita consonância com a análise técnica e as conclusões apresentadas pela Controladoria Geral do Município no *PARECER TÉCNICO N° 030/2025 – CGM*, esta Procuradoria Jurídica manifesta-se pela impossibilidade de acolhimento do pedido da empresa NIO DIGITAL.

Assim sendo, e reforçando o entendimento técnico do órgão de controle, esta Procuradoria Jurídica ratifica a recomendação de **INDEFERIMENTO** do pedido de autorização para credenciamento da empresa NIO DIGITAL, por ausência de comprovação de autorização para funcionamento concedida pelo Banco Central do Brasil, conforme exigido no instrumento convocatório e na regulamentação vigente.

É o que tínhamos para opinar.

À apreciação da autoridade requisitante.

Mongaguá, 15 de agosto de 2025

Marcos Rogério Costa
Procurador Jurídico Municipal
OAB/SP n° 294.928