



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE SAQUAREMA – RJ

PARECER TÉCNICO-JURÍDICO

Assunto: Análise de Requerimento de Convênio com o Banco do Brasil para Concessão de Empréstimos e/ou Financiamentos aos Servidores Efetivos e Vereadores Eleitos da Câmara Municipal de Saquarema, com Pagamento por Consignação em Folha de Pagamento.

Processo: 083/2025.

Interessado: Câmara Municipal de Saquarema.

Preliminarmente:

Retorna o procedimento administrativo a essa Assessoria para Parecer.

Antes de adentrar ao parecer, urge salientar que o procedimento foi encaminhado ao Departamento de Pessoal, para avaliar a possibilidade de cumprir com as obrigações propostas no documento apresentado – CONVÊNIO.

Informação verbal que o Departamento de Pessoal possui condições de efetuar todas as obrigações formalizadas, informando ainda, que no passado, a Câmara Municipal de Saquarema possuía convênio parecido com a CAIXA – CEF, portanto, não haveria óbice em cumprir com as obrigações propostas.

Dito isso, trata-se de requerimento do BANCO DO BRASIL para celebração de convênio para concessão de empréstimo e/ou financiamentos aos servidores e vereadores desta Casa de Leis, com pagamento mediante consignação em folha de pagamento.

I. OBJETO DO PARECER

O presente parecer analisa a viabilidade jurídica do requerimento de celebração de convênio com o Banco do Brasil para concessão de empréstimos e/ou financiamentos a servidores efetivos e vereadores eleitos da Câmara Municipal de Saquarema, com pagamento mediante consignação em folha de pagamento, à luz do Estatuto dos Funcionários (art. 57º, alterado pela Lei nº 1.116/2011), da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE SAQUAREMA – RJ

Licitações), do Decreto Federal nº 11.878/2024, diante da ausência de regulamentação específica sobre o tema no âmbito da Câmara Municipal de Saquarema.

II. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

1. Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Saquarema:

O art. 57º do Estatuto, alterado pela Lei nº 1.116/2011, dispõe:

***Art. 57º** - Por imposição legal, mandado judicial ou a pedido do servidor poderá a remuneração ou o provento sofrer descontos.*

***Parágrafo único** - O desconto a pedido do servidor não poderá ser superior a 40% (quarenta por cento) do valor da remuneração ou provento.*

O dispositivo autoriza descontos em folha de pagamento, incluindo consignações voluntárias, desde que respeitado o limite de 40% (quarenta por cento) da remuneração ou provento. Contudo, a ausência de decreto regulamentador implica que a implementação do convênio depende de normatização específica para definir critérios, procedimentos e responsabilidades, em conformidade com a legislação aplicável.

2. Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações)

A Lei nº 14.133/2021 regula as contratações públicas, incluindo convênios administrativos. O art. 79 prevê a possibilidade de **credenciamento** para contratações de bens e serviços, quando aplicável, especialmente em casos que envolvam pluralidade de prestadores, como instituições financeiras para empréstimos consignados.

O dispositivo estabelece:

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

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;



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE SAQUAREMA – RJ

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.

O credenciamento é o procedimento auxiliar destinado a identificar e habilitar fornecedores ou prestadores de serviço que atendam aos requisitos estabelecidos pela Administração Pública, para futura contratação direta, quando a seleção de todos os interessados que preencham as condições exigidas for mais eficiente.

É importante entendermos o conceito do credenciamento com base na Lei 14.133/21, o qual está posto no Art. 6º, XLIII:

XLIII - credenciamento: 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;

O credenciamento é adequado para convênios com instituições financeiras, pois permite a participação de múltiplas instituições autorizadas, promovendo concorrência e eficiência. A lei exige que as instituições sejam autorizadas pelo Banco Central do Brasil (Bacen), garantindo segurança jurídica e conformidade regulatória.

Vejamos alhures o que a novíssima doutrina apresenta acerca da temática do credenciamento nos termos da Lei 14.133/21.

Para Rodrigo Bordalo Rodrigues[1], em sua obra intitulada Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, apresenta o credenciamento da seguinte forma:

"A Lei n. 14.133/2021 define o credenciamento da seguinte forma: "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. "

Outrossim, a nova lei dispõe sobre as situações que autorizam o manuseio do credenciamento. A primeira diz respeito à hipótese clássica, atinente à contratação "paralela e não excludente", ou seja, a Administração realiza contratações simultâneas, em condições padronizadas, desde que haja viabilidade e vantagem. A segunda refere-se à "seleção a critérios de terceiros", em que a seleção do contratado fica a cargo do beneficiário direto da prestação. Já a terceira detém relação com os "mercados fluidos": situação em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção do agente por meio de processo de licitação

Na obra Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos escrita em conjunto pelos professores Álvaro Capágio e Reinaldo Couto[2], apresenta o credenciamento de forma objetiva:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE SAQUAREMA – RJ

O credenciamento de licitantes é precedido de chamamento público, mediante edital divulgado pelo órgão ou entidade em sítio eletrônico oficial, possibilitando-se permanentemente o cadastramento de licitantes interessados em fornecer bens ou prestar serviços à Administração. É cabível o credenciamento nas seguintes hipóteses de contratação: (I) paralela e não excludente, sendo viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas; (II) quando a seleção do contratado está a cargo de terceiro, beneficiário direto da prestação; (III) em mercados fluidos, quando a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a licitação. Na hipótese de contratação em mercados fluidos, a Administração deve registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação e, nos outros casos, o edital deve consignar o valor da contratação. Quando viável a contratação paralela e não excludente, mas o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, adotar-se-ão critérios objetivos de distribuição da demanda. Admite-se a denúncia por qualquer das partes, segundo os prazos discriminados em edital.

Com base no art. 74, IV, da Lei n. 14.133/2021, é inexigível a licitação nas hipóteses de credenciamento. A inexigibilidade fundamenta-se porque o credenciamento possui lógica oposta àquela regente da licitação. Quando a Administração engendra procedimento licitatório, quer-se, mediante critérios objetivos, a seleção da proposta mais vantajosa, dentre todas as ofertadas. No credenciamento, o sentido é outro: a Administração almeja ter ao seu dispor a maior quantidade possível de interessados, porque da pluralidade de fornecedores advém a vantajosidade.

Sobre a hipótese de credenciamento, o Professor Alexandre Mazza[3], em seu livro cita da seguinte forma:

O credenciamento é o processo administrativo de chamamento de interessados em prestar serviços ou fornecer bens para a Administração. Todavia, no credenciamento não há disputa, já que todos os interessados, preenchendo os requisitos previstos no ato de convocação, podem ser chamados a executar o objeto (art. 6º, XLIII). Ao contrário dos ritos competitivos, serão credenciados diversos fornecedores a fim de que, surgindo a necessidade, sejam chamados para a prestação.

Por fim, na obra Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada[4] cuja autoria é atribuída aos professores Renan Thamay, Vanderlei Garcia Júnior, Igor Moura Maciel e Jhonny Prado, apresenta o procedimento de credenciamento de uma forma clara e bem didática:

O credenciamento não é mais visto como hipótese de inexigibilidade de licitação (contratação direta), mas, sim, como um procedimento auxiliar necessário para contratações diretas ulteriores. Conforme definição constante do inciso XLIII do art. 6º, o credenciamento é o “processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE SAQUAREMA – RJ

fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, credenciem-se no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados”

Como se vê, o credenciamento não é uma forma de contratação propriamente dita. É, em verdade, um procedimento que precede a efetiva contratação. O licitante que obtém o credenciamento ainda não foi, portanto, contratado. Marçal Justen Filho explica que o credenciamento é ato administrativo unilateral pelo qual a Administração declara que o requerente preenche os requisitos para ser contratado e assegura a possibilidade de sua contratação, observadas as condições estabelecidas no edital. A contratação, por sua vez, é ato jurídico bilateral, que somente se aperfeiçoa em momento posterior ao credenciamento. O art. 74, IV, da lei em comento, aliás, é claro ao consignar que é inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento. O cadastro para credenciamento de novos interessados deve estar permanentemente aberto, ainda que seja possível que a Administração estabeleça critérios temporais para realização das contratações concretas.

É possível verificar ante a extensa fundamentação apresentada que, diferente da Lei 8.666/93, a nova legislação aplicável as contratações públicas optou por positivar de forma definitiva a inteligência do credenciamento para a administração pública.

Por óbvio, devem ser respeitados critérios objetivos e que sempre estejam alinhados com os princípios constitucionais que regem a administração pública, em especial os do Art. 37, *caput* da Constituição Federal.

3. Decreto Federal nº 11.878/2024

O Decreto nº 11.878/2024 regulamenta o art. 79 da Lei nº 14.133/2021, detalhando o procedimento de credenciamento. Seus principais pontos aplicáveis ao caso são:

- **Transparência:** O procedimento deve ser público, com edital que especifique objeto, requisitos de habilitação, e critérios de seleção (art. 4º).
- **Habilitação:** As instituições devem comprovar regularidade jurídica, fiscal, e autorização do Bacen (art. 6º).
- **Contratação direta:** Após o credenciamento, a Administração pode celebrar convênios com todas as instituições habilitadas, desde que atendam às condições do edital (art. 8º).
- **Gestão do convênio:** Devem ser estabelecidos mecanismos de controle, como cláusulas contratuais que assegurem a proteção dos servidores e a correta operacionalização das consignações (art. 10º).

Na ausência de regulamentação municipal para o legislativo sobre credenciamento, o Decreto nº 11.878/2024 serve como referência normativa, devendo ser adaptado às particularidades da Câmara Municipal de Saquarema.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE SAQUAREMA – RJ

4. Outras Normas Aplicáveis

- **Lei nº 8.112/1990 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos Federais) e Lei nº 97/93 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Saquarema):** Embora não diretamente aplicável, a Lei nº 8.112/1990, é referência para consignações em folha, limitando descontos a 70% da remuneração (art. 45), **sendo o limite de 40% (quarenta por cento) do Estatuto de Saquarema (L. 97/93) mais restritivo e, portanto, prevalente.**
 - **Resoluções do Banco Central:** Instituições financeiras devem estar autorizadas pelo Bacen e cumprir normas de proteção ao consumidor, como a Resolução CMN nº 4.963/2021, que regula o limite disponível para concessão de empréstimos consignados.
 - **Princípios Constitucionais:** A celebração do convênio deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput, CF/88).
-

III. ANÁLISE DO REQUERIMENTO

1. Viabilidade Jurídica do Convênio

O requerimento de convênio com o Banco do Brasil é juridicamente viável, desde que observadas as seguintes condições:

- **Autorização Estatutária:** O art. 57º do Estatuto permite consignações voluntárias, com limite de 40% (quarenta por cento) da remuneração, abrangendo servidores efetivos e vereadores eleitos (considerados agentes políticos com remuneração equiparável para fins de consignação).
- **Conformidade com a Lei nº 14.133/2021:** A celebração de convênio com instituição financeira deve seguir o procedimento de credenciamento (art. 79), garantindo isonomia e eficiência na seleção de prestadores.
- **Autorização do Bacen:** O Banco do Brasil, como instituição financeira autorizada, atende aos requisitos legais, mas o credenciamento deve ser aberto a outras instituições interessadas, evitando favorecimento indevido.
- **Interesse Público:** O convênio beneficia servidores e vereadores, facilitando acesso a crédito com taxas potencialmente mais vantajosas, desde que resguardados os princípios da administração pública.

2. Necessidade de Regulamentação Municipal



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE SAQUAREMA – RJ

A ausência de decreto regulamentador do art. 57º do Estatuto representa uma lacuna normativa. Para viabilizar o convênio, é imprescindível:

- **Edição de Decreto Municipal que abrange o Legislativo:** Um decreto específico deve regulamentar o procedimento de consignação em folha, definindo:
 - Critérios para autorização de descontos (ex.: formalização do pedido pelo servidor).
 - Limites operacionais (ex.: margem consignável de 40% (quarenta por cento), com exclusão de verbas indenizatórias).
 - Responsabilidades da Câmara na gestão do convênio (ex.: repasse dos valores descontados).
 - Mecanismos de proteção ao servidor (ex.: transparência nas condições do empréstimo).
- **Edital de Credenciamento:** Com base no Decreto nº 11.878/2024, a Câmara deve publicar edital de credenciamento, contendo:
 - Objeto: celebração de convênios para empréstimos consignados.
 - Requisitos de habilitação: autorização do Bacen, regularidade fiscal e jurídica, capacidade técnica.
 - Condições do convênio: taxas máximas, prazos, e cláusulas de proteção aos servidores.
 - Prazo de validade do credenciamento: renovável, conforme interesse da Administração.

3. Riscos e Mitigações

- **Risco de Não Concorrência:** Limitar o convênio ao Banco do Brasil viola os princípios da isonomia e eficiência. **Mitigação:** Adotar o credenciamento aberto a todas as instituições autorizadas pelo Bacen.
- **Risco de Endividamento Excessivo:** Descontos superiores à capacidade financeira do servidor podem gerar inadimplimento. **Mitigação:** Respeitar rigorosamente o limite de 40% (quarenta por cento) e incluir cláusulas de orientação financeira no convênio.
- **Risco de Falta de Transparência:** A ausência de regulamentação pode gerar questionamentos sobre a gestão do convênio. **Mitigação:** Publicar o edital e o decreto em meios oficiais, garantindo publicidade.

IV. SOLUÇÃO JURÍDICA

Para viabilizar o convênio com o Banco do Brasil, com total observância da Lei nº 14.133/2021, propõe-se a seguinte solução jurídica:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE SAQUAREMA – RJ

1. Edição de Decreto Regulamentador:

A Câmara Municipal deve elaborar e publicar Decreto que regulamente o art. 57º do Estatuto, estabelecendo:

- Procedimento para autorização de consignações voluntárias.
- Limite de 40% (quarenta por cento) da remuneração, excluindo verbas indenizatórias.
- Responsabilidades da Câmara na gestão das consignações.
- Mecanismos de transparência e proteção ao servidor.

2. Adoção do Procedimento de Credenciamento:

- Publicar edital de credenciamento, com base no art. 79 da Lei nº 14.133/2021 e no Decreto nº 11.878/2024, contendo:
 - Objeto: celebração de convênios para empréstimos e financiamentos consignados.
 - Requisitos: autorização do Bacen, regularidade fiscal e jurídica, capacidade técnica.
 - Condições: taxas competitivas, prazos razoáveis, e cláusulas de proteção ao consumidor.
 - Prazo de validade: 2 anos, renovável.
- Garantir publicidade do edital em meios oficiais (ex.: Diário Oficial do Município, PNCP, etc.).
- Habilitar todas as instituições que atendam aos requisitos, incluindo o Banco do Brasil.

3. Celebração do Convênio:

- Após o credenciamento, celebrar convênios com as instituições habilitadas, incluindo cláusulas que assegurem:
 - Transparência nas condições dos empréstimos (taxas, prazos, encargos).
 - Proteção aos servidores (ex.: direito de cancelamento, orientação financeira).
 - Responsabilidade da instituição financeira pelo repasse correto dos valores.
- Estabelecer sistema de controle interno para monitorar as consignações e garantir conformidade com o limite de 40% (quarenta por cento).

4. Capacitação e Consultoria:

- Contratar consultoria especializada, nos moldes da Lei nº 14.133/2021, para auxiliar na elaboração do decreto, edital e gestão do credenciamento, para implementação da Nova Lei de Licitações.
- Capacitar a equipe interna para gerir o convênio e monitorar sua execução.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE SAQUAREMA – RJ

V. CONCLUSÃO

O requerimento de convênio com o Banco do Brasil para concessão de empréstimos consignados **é juridicamente viável**, desde que observadas as disposições do art. 57º do Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Saquarema, da Lei Federal nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos, e do Decreto Federal nº 11.878/2024, que regulamenta o Credenciamento.

A ausência de regulamentação municipal que abrange o Legislativo exige a edição de decreto específico e a adoção do procedimento de credenciamento, garantindo concorrência, transparência e proteção aos servidores.

A solução proposta — regulamentação, credenciamento aberto, celebração de convênios com cláusulas protetivas, e apoio de consultoria — assegura conformidade legal, eficiência administrativa e atendimento ao interesse público, permitindo que servidores efetivos e vereadores eleitos tenham acesso a crédito de forma segura e regulamentada.

Recomenda-se:

1. Iniciar a elaboração do decreto regulamentador com urgência.
2. Publicar edital de credenciamento em até 60 (sessenta) dias, após aprovação do decreto.
3. Contratar consultoria especializada para apoiar o processo, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

Encaminhamento: Submete este parecer à Presidência da Câmara Municipal para deliberação e adoção das medidas propostas.

Saquarema, 16 de abril de 2025.

Carlos Edward Carvalho Aded

Assessor Jurídico

[1] RODRIGUES, Rodrigo B. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Editora Saraiva,



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE SAQUAREMA – RJ

[2] COUTO, Reinaldo; CAPAGIO, Álvaro do C. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Editora Saraiva, 2021.

[3] MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. São Paulo: Editora Saraiva, 2022.

[4] THAMAY, Rennan Faria K.; JÚNIOR, Vanderlei G.; MACIEL, Igor M.; et al. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada. São Paulo: Editora Saraiva, 2021.