PARECER Nº 981/2025: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIO NÃO ONEROSO. CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMO CONSIGNADO. AUTORIZAÇÃO LEGAL. DECRETO N. 26.737/2013. ANÁLISE JURÍDICA. PARCIAL POSSIBILIDADE, COND

CONSULENTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO DE PESSOAS

PARECER Nº 981/2025: CLIQUE AQUI

> **EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIO NÃO ONEROSO. CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMO CONSIGNADO. AUTORIZAÇÃO LEGAL. DECRETO N. 26.737/2013. ANÁLISE JURÍDICA. PARCIAL POSSIBILIDADE, CONDICIONADA À ADOÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DO PARECER.

---

1. RELATÓRIO

Trata-se o presente de processo administrativo que objetiva a formalização de convênio não oneroso firmado pelo Município de Araucária com a empresa BANCO BRADESCO S.A., a qual tem por objeto a concessão empréstimo consignado aos funcionários do Município de Araucária, mediante a consignação em folha de pagamento.

Os autos foram instruídos com Ofício da Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas (sequência 10709824), qual apresenta a seguinte justificativa para a celebração da parceria:

> DA JUSTIFICATIVA
>
> O pedido é embasado no Requerimento do BANCO BRADESCO S/A (Cód. 156930), CNPJ 60.746.948/0001-12, através de e-mail encaminhado com a solicitação de credenciamento como consignatária para operar com seu produto EMPRÉSTIMO CONSIGNADO junto aos servidores da Prefeitura Municipal de Araucária, nos termos do Art. 50, inciso VI do Decreto Municipal nº 26.737/2013.
>
> Conforme documentos acostados ao processo são signatários e representantes legais da Instituição o senhor JOAO SEGUNDO DA COSTA NETO, portador do CPF/ME n° 241.341.983-72, cédula de identidade RG n° 60121615 SSP/SP e o senhor JORGE LUIS CARDOZO, portador do CPF/MF n° 481.633.769-53, cédula de identidade RG n° 5672134 SSP/SP.

Ainda, os autos foram instruídos e submetidos à apreciação deste órgão de assessoramento jurídico mediante a juntada dos seguintes documentos:

Nome	Sequência	Data
OFICIO 125078-2025_BRADESCO.pdf	10709824	22/08/2025 09:38:14
EMAIL_BRADESCO.pdf	10709823	22/08/2025 09:38:14
CERTIDAO NEGATIVA CORRECIONA....	10709787	22/08/2025 09:30:05
CONSULTACONSOLIDADA_6074694...	10709786	22/08/2025 09:30:05
CADIN_BRADESCO_EM 18082025.pdf	10709785	22/08/2025 09:30:05
CND_FALENCIA E CONCORDATA_BR...	10709784	22/08/2025 09:30:05

Nome	Sequência	Data
CPEN_TRABALHISTA_BRADESCO_VL...	10709783	22/08/2025 09:30:05
CND_FGTS_BRADESCO_VL 0209202...	10709782	22/08/2025 09:30:05
CPEN_FEDERAL_BRADESCO_VL 151...	10709781	22/08/2025 09:30:05
CND_MUNICIPAL_BRADESCO_VL 18...	10709780	22/08/2025 09:30:05
CPEN_ESTADUAL_BRADESCO_18122...	10709779	22/08/2025 09:30:05
QSA_BRADESCO_EM 18082025.pdf	10709778	22/08/2025 09:30:05
CARTAO_CNPJ.pdf	10709777	22/08/2025 09:30:05
BACEN_BRADESCO_EM 18082025.p...	10709776	22/08/2025 09:30:05
ALVARA DE LOCALIZACAO E FUNCI...	10709775	22/08/2025 09:30:05
CNH-JOAO NETO- VIGENCIA 18.11....	10709774	22/08/2025 09:30:05
CNH-JORGE LUIS - VIGENCIA 11.07....	10709773	22/08/2025 09:30:05
ATA DE ELEICAO.pdf	10709772	22/08/2025 09:30:05
PROCURACAO_VL 012026.pdf	10709771	22/08/2025 09:30:05
ESTATUTO.pdf	10709770	22/08/2025 09:30:05
ELEICAO_DIRETORIA.pdf	10709769	22/08/2025 09:30:05
ATO CONSTITUTIVO.pdf	10709768	22/08/2025 09:30:05
PUBLICACAO ATA DE ELEICAO.pdf	10709767	22/08/2025 09:30:05
PM Auraucaria - PR - DECLARAÇÃO ...	10709766	22/08/2025 09:30:05
Comprovante de Abertura do Proc...	10709674	22/08/2025 09:26:03

Esta é a síntese do necessário. Assim, passa-se à análise e parecer dos autos pela presente PGM.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

O parecer jurídico tem como finalidade assistir a autoridade administrativa que autorizará e/ou promoverá a contratação no controle prévio de legalidade, independentemente da modalidade escolhida, nos termos do art. 53 da Lei n. 14.133/2021 e art. 328 do Decreto Municipal n. 39.123/2023, o qual regulamenta a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos no âmbito da Administração Direta, autárquica e fundacional do Município de Araucária.

In verbis:

> Art. 328. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para a Procuradoria Geral do Município, a qual realizará controle prévio de legalidade da contratação.
>
> (...)
>
> § 8º A Procuradoria Geral do Município realizará o controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Desta feita, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, via de regra, os demais aspectos contidos nos autos, como aqueles de natureza estritamente técnica, mercadológica ou naquilo que se referir ao juízo de conveniência e oportunidade da contratação ou da solução adotada.

De outro norte, quaisquer apontamentos por parte do órgão de assessoramento jurídico que descambem na análise, ainda que perfunctória, de quaisquer daqueles elementos deverá se dar tão somente em razão de uma questão jurídica.

A esse respeito, merece atenção o Enunciado BPC n. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

> BPC nº 7
>
> Enunciado
>
> A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Isto pois se presume que as especificações técnicas contidas nos autos do processo de contratação, sobremaneira quanto ao detalhamento do objeto, suas características, requisitos e padrões de desempenho, bem como a avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos, relembrando-se não ser papel do órgão de assessoramento jurídico o escrutinio sobre a competência de cada agente público que

atue no feito, haja vista o dever dos agentes públicos de verificar se os atos por si praticados estão no seu espectro de competência.

Por fim, insta salientar que diversos apontamentos se dão sem qualquer caráter vinculativo, mas em favor da segurança da autoridade assessorada que poderá acatar, ou não, as recomendações lançadas a partir de um juízo de conveniência e oportunidade.

Todavia, questões de ordem estritamente legal serão apontadas para sua correção, sendo que o seguimento do processo sem a correção das situações de aparente ilegalidade atrairão a responsabilidade pessoal da autoridade competente.

Nesta mesma esteira convém lembrar que a adoção pelo agente público das recomendações contidas em parecer jurídico atraem a possibilidade da advocacia pública realizar sua representação nas esferas judicial e de controle, nos termos do art. 10 da Lei n. 14.133/2021:

> Art. 10. Se as autoridades competentes e os servidores públicos que tiverem participado dos procedimentos relacionados às licitações e aos contratos de que trata esta Lei precisarem defender-se nas esferas administrativa, controladora ou judicial em razão de ato praticado com estrita observância de orientação constante em parecer jurídico elaborado na forma do § 1º do art. 53 desta Lei, a advocacia pública promoverá, a critério do agente público, sua representação judicial ou extrajudicial.

Referida disposição, apesar de objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.915 (ainda não julgada), tem como objetivo, como salientado pelo Procurador-Geral da República em seu parecer naqueles autos, evitar o chamado "apagão das canetas", caracterizado pela "inação", "medo" e "paralisia decisória" dos gestores públicos, ainda que o dispositivo não crie um direito subjetivo à defesa judicial pelos órgãos da advocacia pública, máxime quando as razões que deram ensejo à caracterização da ilegalidade do ato não foram tratadas em parecer do órgão de consultoria jurídica, a exemplo de pareceres técnicos ou defeitos na qualificação dos elementos caracterizadores do objeto ou da solução adotada.

Desta feita, devidamente demonstrada a finalidade e abrangência do parecer jurídico, proceda-se com a análise dos autos.

2.2. DO CONVÊNIO

O presente processo administrativo versa sobre a possibilidade jurídica de formalização de convênio não oneroso que tem por objeto a concessão de empréstimo consignado aos funcionários do Município de Araucária, mediante a consignação em folha de pagamento.

Nesta toada, merece a leitura da definição dos convênios pela Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro[1]:

> Define-se o convênio como forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mínima colaboração.

No presente caso, o convênio a ser firmado com o BANCO BRADESCO S.A. deverá se dar em conformidade ao art. 47 da Lei Municipal n. 1.703/2006, regulamentado pelo Decreto Municipal n. 26.737/2013.

> Art. 47 Salvo por imposição legal, ou mandado judicial, nenhum desconto incidirá sobre a remuneração ou provento.
>
> Parágrafo Único. Mediante autorização do servidor, poderá haver consignação em folha de pagamento a favor de terceiros, a critério da administração, e no limite de 40% (quarenta por cento) da remuneração do servidor, na forma definida em regulamento.

Ademais, destaca-se que as consignações facultativas, para que sejam contratadas e, por conseguinte, descontadas das remunerações dos beneficiários, deverão ser precedidas de autorização prévia e formal do servidor e anuência da administração, conforme disposto, especialmente, ao art. 5º, incisos VI e XI, do Decreto Municipal n. 26.737/2013. *In verbis*:

> Art. 5º São consideradas consignações facultativas os descontos incidentes sobre a remuneração mediante autorização prévia e formal do servidor, e anuência da administração, em função de:
>
> (...)
>
> VI – Parcelas referentes a empréstimos pessoais e de operações de empréstimos/financiamentos realizadas por intermédio de cartões de crédito;
>
> (...)
>
> XI – Outros descontos de interesse relevante aos servidores a critério da administração.

Portanto, havendo autorização legal para a realização de consignações facultativas, dentre elas as operações de empréstimos/financiamentos realizadas por intermédio de cartões de crédito, e tendo decidido a Administração pela oportunidade e conveniência da oferta do serviço, não se verifica impedimento ao prosseguimento do feito para formalização do presente convênio para fins de concessão de empréstimo consignado aos funcionários do Município de Araucária, mediante a consignação em folha de pagamento.

Ademais, o art. 10 do Decreto Municipal n. 26.737/2013 define os documentos essenciais para a instrução de processos administrativos que versem sobre a concessão de empréstimo consignado à servidores. Veja-se:

> Art. 10 As instituições interessadas em celebrar convênio para efetivação de consignação facultativa em folha de pagamento, deverão formalizar requerimento, à administração Municipal, instruindo o pedido com a documentação a seguir, sem prejuízo de outras que se julgar necessárias:
>
> I – fotocópia autenticada do ato constitutivo e aditivos, com o devido registro na Junta Comercial, e Cartão do CNPJ;
>
> II- documentos pessoais dos sócios e representantes (RG e CPF/MF);
>
> III – alvará de funcionamento atualizado e no caso de instituição financeira, apresentar a autorização de funcionamento como banco comercial, expedida pelo Banco Central;
>
> IV – certidões negativas junto ao INSS, FGTS, Fazenda Nacional, Estadual e Municipal;
>
> V - Certidão Negativa de Falência e Concordata;

Ao presente processo, vê-se o cumprimento parcial do dispositivo, de tal forma que recomenda-se a complementação da instrução, em especial para a juntada de certidões atualizadas daquelas já vencidas.

No mais, verifica-se que o pretendido convênio não oneroso para concessão de empréstimo consignado aos servidores do Município encontra amparo legal, conforme Decreto Municipal n. 26.737/2013, opinando esta Procuradoria pela possibilidade de formalização do convênio, desde que respeitadas as exigências regulamentares.

Neste ponto, também é importante mencionar a necessidade de observância do limite da margem consignável para a operação de cartão de crédito consignado, consoante estabelece o art. 1º, parágrafo único, do Decreto Municipal n. 26.737/2013:

> Art. 1º Regulamenta o parágrafo único do artigo 47 da Lei Municipal nº 1.703/2006, referente ao uso da margem consignável dos servidores municipais, junto às instituições financeiras e das demais consignações descontadas em folha de pagamento dos servidores ou empregados públicos, ativos, aposentados e pensionistas da administração direta, autárquica e fundacional do Município de Araucária.

> Parágrafo Único. Do limite da margem consignável da remuneração do Servidor Público Municipal, fica estabelecido o limite de 30% (trinta por cento) para as operações de empréstimos pessoais e demais consignações facultativas, e o limite de 10% (dez por cento) para descontos a favor de operações de empréstimos/financiamentos realizadas por intermédio de cartões de crédito.

Destarte, tais limites deverão ser observados quando da formalização do termo de convênio.

Portanto, opina-se pela legalidade e possibilidade de formalização do presente convênio, com exceção ao oferecimento do cartão benefício consignado, desde que atendidas as recomendações apresentadas neste parecer, além de que se faz necessária a autorização do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal para a pretendida formalização.

3. CONCLUSÃO

Cumpre reiterar que o escopo desta manifestação jurídica é orientar o Gestor Público assessorado quanto às exigências legais para a prática do ato administrativo em análise, tal como pretendido nestes autos, sob o aspecto jurídico-formal.

Isso porque foge à competência legal desta Procuradoria examinar aspectos técnicos, orçamentários e de mérito, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos. Portanto, cabe ao Gestor decidir se os elementos encartados nos autos atendem ao interesse público e aos princípios constitucionais da Administração Pública.

À vista do exposto, conclui-se ser juridicamente viável o prosseguimento do feito à luz dos elementos constantes dos autos, com exceção ao oferecimento do cartão benefício consignado, desde que observados os registros constantes deste Parecer Jurídico e sanadas eventuais falhas apontadas, principalmente no que tange à complementação da instrução, em especial para a juntada de certidões atualizadas daquelas já vencidas.

Inobstante as conclusões a que chegou esta parecerista, nada impede que a autoridade gestora, com fundamento no art. 50, inciso VII, da Lei n. 9.784/1999, possa dele discordar, devendo, obrigatoriamente, demonstrar as devidas justificativas para tanto.

Araucária, datado e assinado eletronicamente, nos termos do art. 3º, § 2º, do Decreto Municipal n. 35.639/2021.

FELIPE FURTADO FERREIRA

Procurador do Município

[1] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 37ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 344.

Revision #1
Created 19 September 2025 12:01:02 by Jackson Perretto
Updated 19 September 2025 14:56:26 by Jackson Perretto