



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
Av. Joaquim Teotônio Segurado, 102 Norte, Cj. 01, Lts 01 e 02 - CEP 77006-002 - Palmas - TO - www.tceto.tc.br

PARECER JURÍDICO

EMENTA: Direito Administrativo. Convênio. Banco Bradesco S.A. Concessão de Empréstimos e Financiamentos a Membros e Servidores do TCE-TO. Consignação em Folha de Pagamento. Instrumento Anterior Celebrado em 2021. Proximidade do Término da Vigência. Manifestação de Interesse da Instituição Financeira na Continuidade do Ajuste. Resolução Administrativa TCE/TO nº 02/2014 e Alterações. Análise da Minuta Apresentada pela Instituição Financeira. Necessidade de Compatibilização de Determinadas Cláusulas com a Regulamentação Interna e com o Regime Jurídico-administrativo. Existência do Contrato nº 24/2026, Celebrado Entre as Mesmas Partes, para Prestação dos Serviços de Pagamento da Folha Salarial. Autonomia entre os Instrumentos. Proteção de Dados Pessoais. Possibilidade Jurídica da Celebração do Novo Convênio, Condicionada ao Atendimento das Recomendações Consignadas no Parecer.

I – RELATÓRIO

1. Vieram a exame desta Consultoria Jurídica os autos do Processo SEI nº 21.002616-2, para fins de análise e emissão de parecer jurídico acerca da celebração de novo Convênio entre o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE-TO e o Banco Bradesco S.A., tendo por finalidade viabilizar a concessão de empréstimos e financiamentos aos membros e servidores desta Corte de Contas, mediante consignação das respectivas prestações em folha de pagamento.
2. O presente processo administrativo teve origem ainda no exercício de 2021, oportunidade em que foram adotadas as providências destinadas à formalização de instrumento de natureza semelhante entre o TCE-TO e a mencionada instituição financeira, culminando na celebração de convênio em **28 de setembro de 2021**, destinado à operacionalização de empréstimos e financiamentos consignados em folha de pagamento.
3. Naquela oportunidade, a matéria foi submetida à apreciação desta unidade jurídica, que, por intermédio do Parecer Jurídico nº 146/2021 (Doc. SEI nº 0418467), examinou os aspectos jurídico-formais da avença e manifestou-se favoravelmente ao prosseguimento do feito, observadas as recomendações ali consignadas. O referido pronunciamento foi posteriormente acolhido pela Presidência deste Tribunal, autorizando-se o prosseguimento das providências destinadas à celebração do ajuste.
4. Com a aproximação do término da vigência daquele instrumento, o Banco Bradesco S.A., por meio de Ofício datado de 8 de maio de 2026 (Doc. SEI nº 1026555), manifestou formalmente interesse na renovação do convênio mantido com o TCE-TO para fins de consignação em folha de pagamento dos membros e servidores ativos desta Corte de Contas.
5. Para esse propósito, a instituição financeira encaminhou nova Minuta de Convênio (Doc. SEI nº 1026562), identificada como “Convênio para Concessão de Empréstimo/Financiamento Consignado em Folha de Pagamento – Órgão Público”, modelo nº 4840-322E, versão 05/2025, estabelecendo as condições destinadas a disciplinar as futuras operações de crédito celebradas diretamente entre o Banco e os membros e servidores interessados.
6. A Diretoria de Recursos Humanos – **DIREH** informou nos autos que o convênio atualmente vigente possui termo final previsto para 27 de setembro de 2026, tendo os autos sido posteriormente encaminhados pela Diretoria Geral de Administração e Finanças – **DIGAF** a esta Consultoria Jurídica para exame da nova minuta apresentada pela instituição financeira.
7. Registre-se, ainda, que atualmente se encontra em vigor a Resolução Administrativa TCE/TO nº 02, de 22 de outubro de 2014, com suas posteriores alterações, que regulamenta o sistema de consignações em folha de pagamento no âmbito deste Tribunal e estabelece os requisitos, condições, direitos e obrigações aplicáveis à consignante, às entidades consignatárias e aos consignados.

8. Acrescente-se que o TCE-TO e o Banco Bradesco S.A. mantêm atualmente outra relação jurídica, materializada no Contrato nº 24/2026 (Doc. SEI nº 0980533), Processo SEI nº 26.000244-5, decorrente do Pregão Eletrônico nº 90004/2026, cujo objeto consiste na contratação da instituição financeira para prestação dos serviços de pagamento da folha salarial, em sua totalidade, dos membros e servidores ativos deste Tribunal, bem como dos estagiários e demais beneficiários indicados pela Administração.

9. Embora celebrado entre as mesmas partes, o Contrato nº 24/2026 possui objeto e fundamento próprios, não se confundindo com o convênio ora examinado. Sua existência, entretanto, mostra-se juridicamente relevante para a adequada interpretação de determinadas disposições da minuta, especialmente aquelas relacionadas ao processamento da folha salarial, ao direcionamento dos créditos remuneratórios, à responsabilidade pelas operações realizadas pelos beneficiários e ao tratamento de dados pessoais.

10. É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Delimitação da análise jurídica

11. Preliminarmente, cumpre registrar que a presente manifestação se restringe aos aspectos jurídicos relacionados à possibilidade de celebração do novo instrumento e, especialmente, à análise da Minuta de Convênio (Doc. SEI nº 1026562) apresentada pelo Banco Bradesco S.A., não competindo a esta Consultoria Jurídica substituir as Unidades Administrativas competentes na apreciação de questões eminentemente técnicas, operacionais ou relacionadas à conveniência e oportunidade administrativas.

12. Da análise dos documentos que instruem o feito, entende-se que os autos contêm elementos suficientes para o exame jurídico da matéria, especialmente porque permitem identificar o histórico da relação mantida entre as partes, o instrumento anteriormente celebrado, a manifestação formal de interesse da instituição financeira na continuidade da relação, a minuta proposta para o novo ajuste e a regulamentação interna incidente sobre as consignações em folha de pagamento.

13. Eventual necessidade de atualização ou complementação pontual de documentos relacionados à representação da instituição financeira ou às condições exigidas para sua manutenção como consignatária, caso constatada pela Unidade Administrativa competente antes da assinatura, não constitui, por si só, impedimento à emissão da presente manifestação jurídica, podendo seu atendimento ser estabelecido como providência prévia à formalização definitiva do instrumento.

II.2 – Da natureza do instrumento e do regime jurídico aplicável

14. A Resolução Administrativa TCE/TO nº 02/2014 disciplina especificamente o sistema de consignações em folha de pagamento no âmbito desta Corte de Contas e estabelece que as instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central do Brasil podem figurar como entidades consignatárias, incluindo-se, portanto, nessa categoria o Banco Bradesco S.A.

15. Mais especificamente, o parágrafo único do art. 5º da referida Resolução determina que as consignações facultativas serão operacionalizadas mediante convênios celebrados entre o Tribunal de Contas e as entidades consignatárias, razão pela qual a espécie de instrumento escolhida para disciplinar a relação encontra respaldo expresso na regulamentação interna deste Tribunal.

16. Sob esse aspecto, embora o Parecer Jurídico nº 146/2021 tenha registrado que o instrumento então submetido à apreciação desta Unidade apresentava características de contrato de adesão, tal circunstância não afasta a necessidade de que o novo ajuste seja integralmente compatível com o regime jurídico ao qual se submete o TCE-TO, sobretudo com sua regulamentação interna sobre consignações.

17. Com efeito, a utilização de minuta padronizada elaborada pela instituição financeira não importa submissão da Administração às condições unilateralmente estabelecidas pelo particular, tampouco impede que sejam exigidas alterações destinadas a adequá-la às normas que regem a atuação administrativa.

18. Essa conclusão é reforçada pela própria Cláusula 26ª da Minuta do Convênio (Doc. SEI nº 1026562), segundo a qual inclusões, exclusões ou alterações de cláusulas poderão ser formalizadas mediante ajuste devidamente firmado pelas partes.

19. Deve-se considerar, ademais, que o objeto do ajuste não corresponde propriamente à contratação, pelo Tribunal, de empréstimos ou financiamentos. As operações de crédito serão celebradas diretamente entre o Banco Bradesco S.A. e os membros ou servidores que voluntariamente manifestarem interesse, cabendo ao TCE-TO, essencialmente, disponibilizar os mecanismos administrativos necessários à consignação das parcelas em folha, nos limites estabelecidos pela regulamentação aplicável.

20. Essa separação jurídica mostra-se particularmente relevante porque o art. 13 da RA nº 02/2014 estabelece expressamente que a consignação em folha de pagamento não implica corresponsabilidade da consignante pelas dívidas, inadimplência, desistência ou pendências de qualquer natureza assumidas pelos consignados perante a entidade consignatária.

21. A própria minuta apresentada pelo Banco reconhece essa delimitação ao estabelecer, em sua **Cláusula 19ª**, que o Conveniado não é responsável nem garantidor das operações de empréstimo ou financiamento firmadas entre o Bradesco e os devedores, permanecendo responsável apenas pela realização dos descontos regularmente averbados e pelo repasse dos valores efetivamente consignados.

22. Essa mesma orientação encontra correspondência no Contrato nº 24/2026 (Doc. SEI nº 0980533), celebrado entre as mesmas partes para processamento da folha salarial, cujo item 8.8 estabelece ser de responsabilidade exclusiva da instituição financeira qualquer transação, débito, empréstimo ou outra operação realizada com os beneficiários, assumindo o Banco integralmente os riscos dessas operações.

23. Desse modo, a celebração do convênio mostra-se, em princípio, juridicamente possível, devendo, contudo, suas disposições ser interpretadas e, quando necessário, adequadas de maneira a preservar a posição do TCE-TO como consignante, sem transferência para esta Corte de Contas dos riscos inerentes às relações creditícias estabelecidas diretamente entre a instituição financeira e seus membros e servidores.

II.3 – Da análise da Minuta do Convênio (Doc. SEI nº 1026562)

24. Superadas as considerações precedentes acerca da natureza do ajuste e de sua viabilidade jurídica, passa-se ao exame específico da Minuta do Convênio (Doc. SEI nº 1026562) apresentada pelo Banco Bradesco S.A., especialmente quanto à compatibilidade de suas disposições com a Resolução Administrativa TCE/TO nº 02/2014 e com as prerrogativas inerentes à atuação administrativa desta Corte de Contas.

25. Inicialmente, verifica-se que a **Cláusula 1ª** delimita adequadamente o objeto do instrumento ao prever a possibilidade de concessão, pelo Bradesco, de empréstimos e financiamentos aos servidores indicados pelo Conveniado, condicionada à celebração individual dos respectivos contratos ou cédulas de crédito bancário, à existência de margem consignável e ao atendimento das exigências da política de crédito da instituição financeira.

26. A **Cláusula 2ª**, por sua vez, estabelece que o somatório das prestações mensais decorrentes das operações realizadas pelo Bradesco e por outras instituições financeiras não poderá exceder o percentual da remuneração disponível previsto na legislação específica do órgão público conveniado. A redação mostra-se adequada, pois, diferentemente de estabelecer percentual fixo no instrumento, remete expressamente à regulamentação própria do TCE-TO.

27. Nesse particular, deverá ser observada a disciplina constante do art. 16 da RA nº 02/2014, segundo a qual a soma mensal das consignações facultativas não poderá exceder **45% (quarenta e cinco por cento)** da base de cálculo, observada a destinação específica de parcela dessa margem estabelecida pela própria norma. Assim, entende-se que a redação da Cláusula 2ª pode ser mantida, justamente porque preserva a prevalência da regulamentação interna vigente e de suas eventuais alterações posteriores.

28. No que concerne à **Cláusula 3ª**, a minuta estabelece que o TCE-TO prestará ao Bradesco, mediante solicitação formal do devedor, as informações necessárias à contratação da operação, inclusive aquelas relacionadas às consignações preexistentes e à margem disponível, dispondo seu parágrafo único que o Conveniado assume responsabilidade pela veracidade das informações prestadas, pela retenção dos valores devidos e pelo repasse das importâncias consignadas.

29. A obrigação de prestar informações corretas, efetuar os descontos regularmente averbados e promover o

repassa dos valores efetivamente retidos mostra-se compatível, em princípio, com a posição ocupada pelo TCE-TO na operacionalização das consignações. Entretanto, a expressão “**inteira responsabilidade**”, empregada no parágrafo único, não poderá receber interpretação ampliada capaz de transferir ao Tribunal riscos próprios da relação creditícia estabelecida entre o Banco e o servidor.

30. Recomenda-se, portanto, que a referida disposição seja interpretada — ou, preferencialmente, ajustada — de maneira a explicitar que a responsabilidade do TCE-TO se limita à exatidão das informações por ele efetivamente fornecidas e ao processamento e repasse dos valores efetivamente descontados, **não abrangendo o pagamento das obrigações assumidas pelo devedor, a inexistência superveniente de margem consignável ou qualquer outra circunstância relacionada ao risco da operação de crédito**, em consonância com o art. 13 da RA nº 02/2014 e com a própria Cláusula 19ª da minuta.

II.3.1 – Da autorização e do cancelamento da consignação

31. Merece especial atenção o § 7º da Cláusula 6ª, segundo o qual a autorização para consignação em folha somente poderá ser cancelada mediante prévia aquiescência, por escrito, do Bradesco e do respectivo devedor.

32. A disposição, tal como redigida, não se harmoniza integralmente com a regulamentação interna deste Tribunal. Isso porque o art. 14 da RA nº 02/2014 contempla hipóteses de cancelamento que não dependem da manifestação conjunta da instituição financeira e do servidor, admitindo-o, entre outras situações, por força de lei, ordem judicial e **interesse da Administração**.

33. Não se mostra juridicamente possível que instrumento bilateral celebrado com entidade privada restrinja competência expressamente conferida à Administração por sua regulamentação interna. A autonomia negocial das partes deve ser exercida nos limites do ordenamento jurídico aplicável, especialmente quando uma delas integra a Administração Pública.

34. Por essa razão, **recomenda-se a alteração do § 7º da Cláusula 6ª**, de modo a ressaltar expressamente as hipóteses de cancelamento previstas na RA nº 02/2014 e em outras normas aplicáveis, ficando a exigência de anuência do Bradesco e do devedor limitada às situações em que tal consentimento seja juridicamente exigível.

II.3.2 – Das formas de averbação e da utilização de sistemas eletrônicos

35. A Cláusula 6ª também contempla diferentes modalidades de averbação, inclusive mediante utilização de sistemas eletrônicos disponibilizados pelo Bradesco, envio de arquivo de margem ou utilização de empresa marcadora de margem, prevendo, em qualquer hipótese, posterior validação da existência de margem consignável pelo Conveniado.

36. Sob o prisma estritamente jurídico, não se identifica óbice à utilização de mecanismos eletrônicos para operacionalização das consignações, desde que a modalidade efetivamente adotada seja previamente validada pela Unidade Técnica competente do TCE-TO, inclusive quanto à compatibilidade com os sistemas utilizados pelo Tribunal, à segurança das informações, aos controles de acesso e à observância das regras de proteção de dados pessoais.

37. Registre-se, ainda, que a minuta prevê hipótese de averbação por intermédio de empresa marcadora de margem, consignando que esta deverá ser contratada pelo Conveniado. Tal disposição não deve ser compreendida como obrigação automática do TCE-TO de contratar terceiro, especialmente porque eventual contratação dessa natureza dependerá de decisão administrativa própria, adequada instrução processual e observância do regime jurídico aplicável às contratações públicas.

38. Assim, recomenda-se que a unidade técnica identifique, antes da formalização do instrumento, qual modalidade de averbação será efetivamente utilizada, de modo que permaneçam no texto apenas as disposições compatíveis com o modelo operacional adotado pelo Tribunal, evitando-se a incorporação de obrigações relacionadas a sistemas ou modalidades que não serão utilizados.

II.3.3 – Do débito em conta e da relação com o Contrato nº 24/2026 (SEI nº 0980533)

39. A **Cláusula 8ª** estabelece que, caso o Conveniado opte pelo crédito em conta-corrente como forma de repasse, autorizará o Bradesco, em caráter irrevogável e irretratável, a efetuar débito das prestações na conta indicada no preâmbulo do instrumento, obrigando-se a manter saldo disponível para sua realização.

40. Considerando que o mecanismo ordinário disciplinado pela RA nº 02/2014 consiste na retenção das parcelas na folha de pagamento e posterior repasse à consignatária, recomenda-se que a Unidade Administrativa competente esclareça se a modalidade prevista na Cláusula 8ª corresponde efetivamente ao procedimento operacional utilizado pelo TCE-TO. Caso não seja adotado débito automático em conta de titularidade do Tribunal para essa finalidade, a disposição deverá ser excluída ou declarada inaplicável ao ajuste.

41. Já a **Cláusula 11ª** estabelece a obrigação de averbação das consignações e repasse das parcelas durante a vigência do convênio e até a liquidação dos empréstimos dele decorrentes, prevendo, em seu § 1º, que, na impossibilidade de retenção ou repasse das prestações, o Conveniado, *“se for o caso”*, ficará obrigado a manter o direcionamento dos créditos da remuneração dos devedores para contas mantidas junto ao Bradesco.

42. A análise dessa disposição deve considerar uma circunstância particular existente atualmente: TCE-TO e Banco Bradesco S.A. celebraram o Contrato nº 24/2026 (Doc. SEI nº 0980533), decorrente do Pregão Eletrônico nº 90004/2026, cujo objeto consiste justamente na prestação dos serviços de pagamento da folha salarial desta Corte de Contas.

43. O referido contrato estabelece, entre as obrigações do TCE-TO, a realização dos pagamentos dos salários de seus membros, servidores e demais beneficiários por intermédio da instituição financeira contratada, ao mesmo tempo em que assegura ao beneficiário o direito de solicitar a transferência de sua remuneração para outra instituição mediante portabilidade.

44. A existência do Contrato nº 24/2026 (SEI nº 0980533) permite compreender o contexto operacional da previsão contida no § 1º da Cláusula 11ª, mas **não autoriza que o convênio de consignação amplie ou modifique as obrigações decorrentes daquele contrato**, uma vez que se trata de relações jurídicas distintas, dotadas de objetos, fundamentos e regimes próprios.

45. Por conseguinte, eventual direcionamento dos créditos remuneratórios ao Bradesco deverá decorrer exclusivamente do Contrato nº 24/2026 e enquanto subsistirem seus efeitos, não podendo o convênio de consignação constituir fundamento autônomo para manutenção da folha salarial na instituição financeira, prorrogar a exclusividade prevista naquele ajuste, impedir a portabilidade ou obrigar o servidor a manter conta-corrente no Banco.

46. Recomenda-se, portanto, a adequação do § 1º da Cláusula 11ª, para que fique expressamente ressalvado que sua aplicação observará o Contrato nº 24/2026 enquanto vigente, a legislação bancária aplicável e o direito à portabilidade, não produzindo qualquer efeito de ampliação ou prorrogação das obrigações assumidas naquele instrumento.

II.3.4 – Das consequências atribuídas ao inadimplemento operacional do TCE-TO

47. A **Cláusula 12ª** estabelece que, na hipótese de não envio dos arquivos e documentos previstos ou de ausência de repasse dos valores consignados, o Bradesco poderá bloquear novas concessões de crédito e suspender operações de consignação em andamento, passando a realizar a cobrança dos devedores na forma contratualmente estabelecida, ficando o TCE-TO impedido de prosseguir com os respectivos descontos.

48. Embora se mostre compreensível que a instituição financeira suspenda a concessão de **novos empréstimos** diante de falhas operacionais que inviabilizem a consignação, a atribuição unilateral ao Banco do poder de determinar que o TCE-TO deixe de realizar consignações já regularmente averbadas deve ser examinada com cautela, especialmente porque a Administração permanece vinculada à sua regulamentação interna e às autorizações regularmente constituídas.

49. A própria RA nº 02/2014 disciplina as consequências decorrentes do descumprimento das obrigações relativas às consignações e confere ao Tribunal competência para adotar providências administrativas em relação às consignatárias, inclusive bloqueio para novas operações e rescisão do convênio nas hipóteses regulamentares.

50. Recomenda-se, assim, que a Cláusula 12ª seja adequada para preservar expressamente as competências do TCE-TO e a disciplina estabelecida pela RA nº 02/2014, admitindo-se que o Bradesco suspenda novas operações de crédito diante de impedimento operacional devidamente caracterizado, sem que disso decorra poder unilateral para afastar procedimentos administrativos que devam permanecer ativos por força da regulamentação aplicável.

II.3.5 – Da preservação das operações anteriormente contratadas

51. As Cláusulas 22ª e 24ª dispõem, em síntese, que a rescisão ou rescisão do convênio não prejudicará as operações de crédito já celebradas, permanecendo os respectivos direitos e obrigações até a liquidação dos empréstimos e financiamentos vigentes.

52. A preservação das relações creditícias anteriormente constituídas mostra-se, em princípio, razoável, uma vez que o encerramento do convênio não importa, por si só, extinção dos contratos individuais celebrados entre o Bradesco e os respectivos devedores.

53. Isso não significa, contudo, que o TCE-TO esteja obrigado, em qualquer circunstância, a manter indefinidamente o processamento das consignações. A continuidade dos descontos deverá permanecer subordinada às hipóteses de cancelamento, suspensão ou cessação previstas na RA nº 02/2014, em lei, em decisão judicial ou em outra norma superveniente aplicável.

54. Recomenda-se, portanto, que as Cláusulas 22ª e 24ª sejam interpretadas e, preferencialmente, adequadas para ressaltar expressamente a regulamentação vigente no âmbito do TCE-TO, preservando-se as operações anteriormente celebradas apenas enquanto subsistirem as condições jurídicas e administrativas necessárias ao processamento das respectivas consignações.

II.3.6 – Da Cláusula 23ª e da responsabilização por despesas, custas e honorários

55. A Cláusula 23ª estabelece que o convênio poderá ser rescindido independentemente de notificação ou interpelação judicial ou extrajudicial na hipótese de descumprimento das obrigações assumidas, acrescentando que a parte inadimplente responderá por *“todas as despesas, custas e honorários advocatícios”*.

56. A previsão genérica de responsabilização automática do TCE-TO por todas as despesas, custas e honorários advocatícios mostra-se excessivamente ampla, sobretudo por não delimitar as situações em que tais encargos seriam efetivamente devidos nem condicionar sua incidência à demonstração da responsabilidade da parte que tenha dado causa à despesa.

57. Em se tratando de Órgão Público, eventual obrigação de ressarcimento deve encontrar fundamento jurídico próprio e estar associada à efetiva demonstração dos pressupostos da responsabilidade correspondente, não se mostrando recomendável assumir antecipadamente obrigação genérica e indeterminada dessa natureza.

58. Assim, recomenda-se a reformulação da Cláusula 23ª, excluindo-se a responsabilização automática e genérica por *“todas as despesas, custas e honorários advocatícios”*, sem prejuízo das responsabilidades que possam ser reconhecidas concretamente na forma da legislação aplicável.

II.3.7 – Da impossibilidade de limitação do poder normativo do TCE-TO

59. Particular atenção merece a Cláusula 27ª, segundo a qual o Conveniado declara não estar sujeito a normativo legal ou administrativo que impeça a efetivação dos procedimentos estabelecidos no instrumento e, adicionalmente, compromete-se a *“não permitir a edição de qualquer norma nesse sentido durante a*

vigência deste Convênio”.

60. A segunda parte da disposição mostra-se incompatível com o regime jurídico aplicável à Administração Pública. Não pode o TCE-TO, mediante ajuste celebrado com entidade privada, comprometer-se antecipadamente a impedir a edição de normas futuras ou limitar o exercício das competências normativas atribuídas aos Órgãos e Autoridades competentes.

61. A atividade normativa da Administração deve permanecer orientada pela Constituição, pelas leis e pelo interesse público, não podendo sua atuação futura ficar condicionada à preservação das condições negociais estabelecidas em instrumento celebrado com determinada instituição financeira.

62. Ademais, a disposição apresenta evidente desarmonia com o próprio Contrato nº 24/2026, celebrado entre o TCE-TO e o Banco Bradesco S.A., que determina que a instituição financeira observe as normas regulamentares expedidas pelos órgãos competentes e as demais normas que venham a ser editadas durante a execução do ajuste.

63. Por essas razões, recomenda-se a **exclusão da parte final da Cláusula 27ª que estabelece o compromisso de impedir a edição de normas durante a vigência do convênio**, devendo permanecer inequívoca a sujeição do instrumento à legislação e à regulamentação vigente e superveniente aplicáveis à matéria.

II.3.8 – Da proteção de dados pessoais

64. Por fim, a **Cláusula 30ª** estabelece que o Bradesco observará a legislação aplicável à segurança da informação, privacidade e proteção de dados pessoais, inclusive a Lei nº 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD, restringindo o tratamento dos dados coletados às finalidades relacionadas à execução do instrumento e às demais bases legais aplicáveis.

65. A inclusão da referida disposição constitui avanço em relação ao instrumento anteriormente celebrado, sobretudo porque a execução do convênio envolve compartilhamento de informações funcionais e remuneratórias necessárias à aferição da margem consignável e à operacionalização dos descontos.

66. Não obstante, observa-se que o próprio Contrato nº 24/2026, celebrado recentemente entre as mesmas partes, contém disciplina substancialmente mais detalhada acerca da proteção de dados pessoais, contemplando, entre outros aspectos, limitação de finalidade, restrições ao compartilhamento, deveres relacionados aos operadores e suboperadores, eliminação dos dados após o encerramento do tratamento, adoção de mecanismos de rastreabilidade e dever de fornecimento de informações ao TCE-TO.

67. Considerando a natureza das informações que serão tratadas no âmbito do convênio, recomenda-se que a Cláusula 30ª seja aperfeiçoada, tomando-se como referência, no que couber, a disciplina de proteção de dados já estabelecida no Contrato nº 24/2026, de maneira a conferir maior precisão às obrigações das partes quanto à finalidade, segurança, compartilhamento, conservação e eliminação dos dados pessoais tratados.

68. Essa providência mostra-se particularmente pertinente porque a própria minuta prevê o fornecimento ao Bradesco de informações relativas às consignações preexistentes, margem disponível e dados cadastrais necessários à formalização das operações, inclusive mediante intercâmbio eletrônico de informações.

69. Diante do exame realizado, verifica-se que as inadequações identificadas não inviabilizam a celebração do convênio, sendo passíveis de correção mediante ajuste da minuta antes de sua assinatura. A celebração do instrumento mostra-se, portanto, juridicamente possível, desde que sejam observadas as recomendações acima consignadas, especialmente aquelas referentes às Cláusulas **3ª, 6ª, 8ª, 11ª, 12ª, 22ª, 23ª, 24ª, 27ª e 30ª**, além da prévia definição, pela Unidade Técnica competente, da modalidade operacional de averbação efetivamente adotada pelo TCE-TO.

II.4 – Da vigência do novo instrumento e da relação com o convênio anteriormente celebrado

70. Conforme relatado, o ajuste atualmente mantido entre o TCE-TO e o Banco Bradesco S.A., celebrado em

28 de setembro de 2021, encontra-se próximo de seu termo final, circunstância que motivou a instituição financeira a manifestar interesse na continuidade da relação e a encaminhar nova minuta para apreciação desta Corte de Contas.

71. Nesse contexto, embora a instituição financeira tenha utilizado em sua correspondência a expressão **“renovação do Convênio”**, a situação submetida à apreciação desta Consultoria Jurídica deve ser compreendida com maior precisão. A documentação constante dos autos revela a apresentação de **nova minuta**, inclusive em versão atualizada do modelo utilizado pelo Banco, contendo disciplina própria para a relação a ser estabelecida entre as partes.

72. Assim, mostra-se juridicamente mais adequado que a continuidade da relação seja formalizada mediante a celebração de novo instrumento, e não por simples prorrogação do convênio firmado em 2021, especialmente porque a nova avença deverá incorporar as adequações decorrentes da regulamentação atualmente vigente no TCE-TO e das recomendações consignadas neste parecer.

73. A adoção de novo instrumento também permite delimitar com clareza os regimes jurídicos aplicáveis às relações sucessivamente estabelecidas entre as partes, evitando que modificações relevantes sejam incorporadas ao ajuste anterior mediante mera extensão de sua vigência.

74. Deverá ser observada, contudo, a necessária coordenação temporal entre os instrumentos, de modo a evitar tanto a sobreposição injustificada de convênios com idêntico objeto quanto eventual solução de continuidade na operacionalização das consignações regularmente constituídas.

75. Quanto às operações de crédito celebradas durante a vigência do convênio anterior e ainda não integralmente liquidadas na data de seu encerramento, a extinção daquele instrumento não implica, por si só, extinção dos contratos individuais firmados entre o Banco Bradesco S.A. e os respectivos servidores ou membros, devendo a continuidade das consignações observar a regulamentação vigente no TCE-TO e as demais condições jurídicas aplicáveis.

II.5 – Da vigência prevista na minuta

76. A minuta apresentada pelo Banco estabelece prazo de vigência para o novo convênio. A definição desse período deve ser compreendida à luz da natureza instrumental da avença, que viabiliza a operacionalização de consignações facultativas decorrentes de relações creditícias estabelecidas diretamente entre a instituição financeira e os interessados.

77. Sob o aspecto jurídico, não se identifica, nos elementos examinados, impedimento à estipulação de prazo determinado para o novo instrumento, desde que permaneçam preservadas as hipóteses de denúncia, rescisão, cancelamento e demais prerrogativas previstas na regulamentação interna do TCE-TO.

78. Particularmente importante é que o prazo de vigência do convênio não seja interpretado como garantia de permanência da instituição financeira no sistema de consignações durante todo o período, independentemente de fatos supervenientes. A manutenção do Banco na condição de consignatário permanece subordinada ao cumprimento da RA nº 02/2014 e das demais normas aplicáveis.

79. Com efeito, a regulamentação interna estabelece mecanismos próprios de controle sobre as consignatárias, inclusive a possibilidade de bloqueio para realização de novas operações e, nas situações nela previstas, rescisão do convênio, o que deverá prevalecer sobre qualquer disposição contratual que possa ser interpretada em sentido contrário.

80. Dessa forma, eventual estipulação de prazo mais extenso não afasta a possibilidade de encerramento antecipado da relação quando presentes as hipóteses previstas na regulamentação ou no próprio instrumento, razão pela qual não se identifica, exclusivamente quanto a esse aspecto, impedimento jurídico à celebração.

II.6 – Da inexistência de transferência de recursos públicos e da autonomia das operações de crédito

81. Outro elemento relevante para a caracterização jurídica da avença reside na circunstância de que o convênio não tem por finalidade a aquisição, pelo TCE-TO, de serviços financeiros remunerados mediante recursos orçamentários do Tribunal. As operações de empréstimo ou financiamento serão contratadas individual e voluntariamente pelos membros e servidores interessados, estabelecendo-se diretamente entre estes e o Banco a correspondente relação creditícia.

82. A atuação do TCE-TO concentra-se, essencialmente, na operacionalização administrativa das consignações regularmente autorizadas, mediante controle da margem disponível, averbação, retenção das parcelas na folha de pagamento e posterior repasse à instituição consignatária, nos termos de sua regulamentação interna.

83. Essa característica reforça a necessária separação entre a relação administrativa estabelecida pelo convênio e os contratos de crédito individualmente celebrados. Eventual inadimplemento do servidor não poderá resultar na transferência da obrigação financeira ao Tribunal, tampouco autorizar que o Banco exija desta Corte de Contas o pagamento de parcelas que, por circunstância juridicamente justificável, não tenham sido descontadas da remuneração do devedor.

84. Tal conclusão decorre expressamente do art. 13 da RA nº 02/2014, que afasta a corresponsabilidade do TCE-TO por dívidas, inadimplência, desistência ou pendências assumidas pelos consignados perante as entidades consignatárias.

85. A mesma premissa encontra respaldo no Contrato nº 24/2026, no qual o próprio Banco Bradesco S.A. assumiu expressamente a responsabilidade exclusiva pelas transações, débitos, empréstimos e demais operações realizadas com os beneficiários da folha, bem como os riscos delas decorrentes.

86. Nesse sentido, as obrigações assumidas pelo TCE-TO no convênio devem permanecer restritas àquelas inerentes à sua condição de consignante, não se admitindo disposição que, ainda que indiretamente, converta o Tribunal em garantidor, fiador ou corresponsável pelas obrigações financeiras assumidas individualmente pelos consignados.

II.7 – Da relação entre o Convênio e o Contrato nº 24/2026

87. Conforme anteriormente mencionado, encontra-se atualmente em vigor o Contrato nº 24/2026 (Doc. SEI nº 0980533), celebrado entre o TCE-TO e o Banco Bradesco S.A., decorrente do Pregão Eletrônico nº 90004/2026, destinado à prestação dos serviços de pagamento da folha salarial desta Corte de Contas. O instrumento possui vigência de cinco anos, contados de 8 de julho de 2026.

88. Embora a existência desse contrato produza consequências operacionais relevantes para o funcionamento do sistema de consignações, especialmente porque os créditos remuneratórios são atualmente processados pela mesma instituição financeira, não há relação de dependência jurídica entre os dois instrumentos.

89. O Contrato nº 24/2026 decorre de procedimento licitatório e disciplina a prestação dos serviços de processamento da folha salarial, ao passo que o convênio ora examinado decorre da regulamentação interna das consignações e disciplina a relação entre o TCE-TO e a instituição consignatária para viabilizar operações facultativamente contratadas pelos servidores e membros.

90. Consequentemente, eventual encerramento, alteração ou futura substituição do Contrato nº 24/2026 não poderá ser obstado pela existência do convênio de consignação, assim como este último não poderá servir como fundamento para prorrogar ou ampliar direitos atribuídos ao Bradesco no âmbito do contrato de processamento da folha.

91. Essa autonomia deverá orientar especialmente a interpretação do § 1º da Cláusula 11ª da minuta, conforme já consignado, evitando-se que a obrigação relacionada ao “*direcionamento dos créditos da remuneração*” seja utilizada como fundamento para estabelecer exclusividade bancária além daquela decorrente do Contrato nº 24/2026.

II.8 – Das providências anteriores à formalização do novo Convênio

92. No que diz respeito à instrução processual, esta Consultoria Jurídica entende que os elementos constantes dos autos são suficientes para a presente manifestação, não se identificando deficiência que justifique a devolução do processo sem exame de mérito.

93. Isso não significa, contudo, que a celebração possa ocorrer independentemente da adoção das providências decorrentes da presente análise. As recomendações relacionadas à minuta devem ser atendidas **antes da assinatura do novo instrumento**, especialmente aquelas destinadas a preservar as competências administrativas do TCE-TO e a compatibilizar suas cláusulas com a RA nº 02/2014.

94. Além disso, deverá a Unidade Administrativa competente certificar, antes da formalização, a manutenção das condições necessárias à atuação do Banco Bradesco S.A. como entidade consignatária, especialmente aquelas previstas no art. 6º da RA nº 02/2014, promovendo, caso necessário, a atualização dos documentos cadastrais ou de representação que estejam sujeitos a prazo de validade ou tenham sofrido alteração desde sua juntada aos autos.

95. Recomenda-se, ainda, que seja definida pela unidade técnica responsável a modalidade operacional de averbação que será efetivamente utilizada pelo TCE-TO, considerando que a minuta apresentada pelo Bradesco contempla alternativas distintas, algumas das quais envolvem sistemas próprios da instituição financeira ou eventual participação de empresa marcadora de margem.

96. Essa definição é necessária para que o texto final do instrumento corresponda à realidade operacional do Tribunal e não contenha obrigações relativas a sistemas, procedimentos ou terceiros que não integrem o modelo efetivamente adotado pela Administração.

97. Do mesmo modo, deverá ser verificado se a sistemática de repasse atualmente empregada pelo TCE-TO corresponde à modalidade prevista na **Cláusula 8ª**, especialmente quanto à autorização de débito em conta, promovendo-se sua exclusão ou adaptação caso não corresponda ao procedimento efetivamente utilizado.

98. Quanto à proteção de dados pessoais, recomenda-se que a redação da **Cláusula 30ª** seja aperfeiçoada antes da assinatura, podendo ser adotada, no que compatível com a natureza do convênio, disciplina semelhante àquela já estabelecida entre as mesmas partes no Contrato nº 24/2026, que contém obrigações mais detalhadas relativas à finalidade do tratamento, compartilhamento, segurança, conservação, eliminação e rastreabilidade dos dados pessoais.

99. Por fim, uma vez promovidas as alterações recomendadas, entende-se desnecessário o retorno dos autos a esta Consultoria Jurídica exclusivamente para nova conferência formal da minuta, desde que as modificações se restrinjam ao atendimento das recomendações expressamente consignadas neste parecer. Caso, entretanto, a negociação com a instituição financeira resulte na inclusão de novas cláusulas, na alteração substancial das disposições examinadas ou no não acolhimento de alguma recomendação jurídica considerada condicionante, mostra-se recomendável nova submissão à **ASSJ**.

III – CONCLUSÃO

100. Ante o exposto, considerando os elementos constantes dos autos e ressalvados os aspectos de natureza técnica, operacional e de conveniência e oportunidade, esta **Consultoria Jurídica manifesta-se favoravelmente à celebração de novo Convênio entre o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e o Banco Bradesco S.A.**, destinado à concessão de empréstimos e financiamentos aos membros e servidores mediante consignação em folha de pagamento, **condicionada, contudo, à prévia adequação da Minuta do Convênio** (Doc. SEI nº 1026562) às recomendações consignadas nesta manifestação.

101. Para esse fim, deverão ser observadas, especialmente, as seguintes providências:

a) **Cláusula 3ª:** adequar seu parágrafo único para delimitar a responsabilidade do TCE-TO à

veracidade das informações por ele fornecidas e ao processamento e repasse dos valores efetivamente descontados, afastando qualquer interpretação que atribua ao Tribunal responsabilidade pelo risco das operações de crédito ou pela dívida dos consignados;

b) § 7º da **Cláusula 6ª**: adequar sua redação para preservar expressamente as hipóteses de cancelamento da consignação previstas na RA nº 02/2014 e demais normas aplicáveis, não ficando o exercício das competências administrativas do TCE-TO condicionado à anuência do Banco ou do devedor;

c) **Cláusula 6ª**: definir previamente a modalidade de averbação efetivamente utilizada pelo Tribunal e adequar a minuta ao modelo operacional adotado, especialmente quanto à utilização de sistemas do Banco ou de empresa marcadora de margem;

d) **Cláusula 8ª**: verificar a compatibilidade do débito em conta nela previsto com a sistemática efetivamente utilizada pelo TCE-TO, promovendo sua adequação ou exclusão caso não corresponda ao procedimento administrativo adotado;

e) § 1º da **Cláusula 11ª**: adequar sua redação para esclarecer que eventual processamento dos créditos remuneratórios pelo Bradesco decorre do Contrato nº 24/2026 enquanto vigente, sem ampliação ou prorrogação de seus efeitos e sem prejuízo do direito à portabilidade salarial;

f) **Cláusula 12ª**: compatibilizar a disciplina relativa à suspensão de operações com as competências do TCE-TO e com a RA nº 02/2014, preservando a possibilidade de o Banco suspender novas concessões quando configurado impedimento operacional, sem lhe atribuir poder unilateral para afastar procedimentos que devam permanecer ativos por determinação normativa;

g) **Cláusulas 22ª e 24ª**: ressaltar expressamente que a preservação das operações de crédito anteriormente celebradas não afasta as hipóteses de cancelamento, suspensão ou cessação das consignações previstas em lei, decisão judicial, regulamentação do TCE-TO ou outra norma aplicável;

h) **Cláusula 23ª**: excluir ou reformular a previsão genérica de responsabilização automática por todas as despesas, custas e honorários advocatícios, preservando-se apenas as responsabilidades reconhecidas concretamente na forma da legislação aplicável;

i) **Cláusula 27ª**: excluir a disposição que estabelece compromisso do TCE-TO de impedir a edição de normas durante a vigência do convênio, preservando-se integralmente a competência normativa da Administração e a sujeição do instrumento à legislação e regulamentação supervenientes;

j) **Cláusula 30ª**: aperfeiçoar a disciplina relativa à proteção de dados pessoais, podendo-se utilizar, no que couber, a regulamentação já adotada no Contrato nº 24/2026, especialmente quanto à finalidade, compartilhamento, segurança, conservação, eliminação e rastreabilidade dos dados; e

k) certificar, antes da assinatura, a manutenção das condições e dos documentos necessários à atuação do Banco Bradesco S.A. como consignatário, nos termos da RA nº 02/2014.

102. Ressalta-se que o **Contrato nº 24/2026** (Doc. SEI nº 0980533), relativo ao processamento da folha salarial, e o convênio ora examinado constituem **relações jurídicas autônomas**, não podendo as disposições deste último alterar, ampliar, prorrogar ou restringir direitos e obrigações decorrentes daquele contrato.

103. Atendidas as recomendações acima, **não** se vislumbra óbice jurídico à celebração do novo instrumento, ficando a decisão quanto à sua efetiva formalização submetida à apreciação da autoridade competente, no exercício de suas atribuições administrativas.

104. É o parecer, salvo melhor juízo.

105. À consideração Superior.



Documento assinado eletronicamente por **ALESSANDRO ALBERTO DE CASTRO, CONSULTOR JURÍDICO**, em 18/08/2026, às 14:59, conforme art. 4º da Resolução Administrativa TCE/TO nº 001, de 15 de outubro de 2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.tceto.tc.br/sei/processos/verifica.php> informando o código verificador **1033093** e o código CRC **9B3EF966**.

21.002616-2

1033093v4