



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: Análise de minuta de convênio que celebram entre si a Cooperativa de Crédito Rural do Agreste Alagoano - COOPERAGRE e o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins para Concessão de Empréstimos aos Servidores Ativos com Pagamento Mediante Consignação em Folha de Pagamento. Análise jurídica.

I – RELATÓRIO

1. Retornam a esta Consultoria Jurídica os autos do processo SEI nº 25.002970-7 para fins de análise e emissão de parecer jurídico acerca do aspecto jurídico-formal da Minuta - Convênio TCE-COOPERAGRE (0904077 – Pág. 4) apresentada pela Cooperativa de Crédito Rural do Agreste Alagoano - COOPERAGRE com intuito de concessão de empréstimos, financiamentos e operações de crédito com pagamento mediante consignação em folha de pagamento, destinados a servidores ativos, aposentados e pensionistas vinculados ao TCE-TO, com contrato de trabalho ou vínculo estatutário vigente, regido pela Lei Estadual nº 1.818/2007.

2. Encontra-se acostado aos autos a documentação, em especial:

- a) Requerimento para credenciamento – Req. NORTE 25-053 (0847705);
- b) Despacho nº 15467/2025 de emissão do **GABPB** encaminhando os autos à **DIGAF** para manifestação (0847712);
- c) Despacho nº 15833/2025 da **DIGAF** apontando algumas situações que, *a priori*, impediam o prosseguimento do feito e, após, retorna os autos ao **GABPR** para conhecimento e deliberações (0848687);
- d) Ofício nº 2473/2025 – GABPR remetido à Cooperativa de Crédito Requerente acerca da necessidade apresentação de documentos que comprovem o alegado no pedido inicial (0902121);
- e) Ofício NORTE 25-301 em resposta ao Ofício nº 2473/2025 do GABPR (0904077);
- f) Ofício Solicitação de Credenciamento da COOPERAGRE (Doc. Sei nº0904077, pág. 3);
- g) Minuta do convênio (Doc. Sei nº0904077, págs. 4/12);
- h) Estatuto Social da COOPERAGRE (Doc. Sei nº0904077, págs. 14/24);
- i) Comprovante de inscrição no CNPJ (Doc. Sei nº0904077, pág. 38);
- j) Certidões de Regularidade Fiscal, Social e Trabalhista (Doc. Sei nº0904077, págs. 39/43);
- k) Documentos pessoais do Presidente da COOPERAGRE (Doc. Sei nº0904077, pág. 44);
- l) Certidão emitida do Banco Central do Brasil (Doc. Sei nº0904077, pág. 45);
- m) Ata de Assembleia Geral Extraordinária da COOPERAGRE onde consta que o vice-presidente, o senhor Eloísio Barbosa Lopes Júnior, assumiu a presidência da Cooperativa de Crédito em razão do afastamento do Presidente, o senhor Antônio Cardozo de Carvalho (Doc. Sei nº 0904077, pág. 53/55);
- n) Atestado de Capacidade conferido ao CCR do Agreste Alagoano (COOPERAGRE) pela empresa Maxipay Brasil Soluções Financeiras Ltda. constando que houve a prestação de serviços referentes a administração de cartão pessoal e intransferível para adiantamento de salário, na modalidade de cartão pós-pago com desconto em folha de pagamento, destinado a servidores e funcionários (Doc. Sei nº 0904077, pág. 56/57);
- o) Despacho nº 34495/2025 de emissão da DIGAF encaminhando os autos a esta Consultoria Jurídica para análise jurídica do pedido da COOPERAGRE (0904893).

3. É o Relatório. Passa-se à análise.

II – FUNDAMENTAÇÃO

4. Preliminarmente cabe salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos

que constam até a presente data nos autos do processo administrativo em epígrafe, limitando-se ao exame dos aspectos jurídico-legais Minuta do convênio (Doc. Sei nº 0904077, págs. 4/12); não cabendo a esta Consultoria Jurídica, portanto, opinar sobre questões de mérito decorrentes do poder discricionário, atribuição esta conferida à autoridade competente, na prática dos atos da Administração Pública, na consecução do interesse público. Assim, a **ASSJ** não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos administrativos ou de conveniência ou oportunidade.

5. Os convênios podem ser conceituados como os acordos celebrados pelo Poder Público (entre duas entidades públicas ou entre uma entidade pública e uma entidade particular) com o objetivo de alcançar interesses comuns e recíprocos. Nos Convênios, diferentemente dos Contratos, os partícipes têm interesses coincidentes, podendo haver, apenas, diferenças na cooperação de cada um, segundo as suas possibilidades para consecução de objetivos comuns, desejado por todos.

6. Vejamos os ensinamentos da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“O convênio não constitui modalidade de contrato, embora seja um dos instrumentos de que o Poder Público se utiliza para associar-se com outras entidades públicas ou com entidades privadas. 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 mútua colaboração.” (g.n.). (in Direito Administrativo, pág. 284, 12ª Edição, Ed. Jurídica Atlas).

7. A título de conhecimento, o Decreto Federal nº 11.531/2023 que dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão, define:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - convênio - instrumento que, na ausência de legislação específica, dispõe sobre a transferência de recursos financeiros provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração; (grifo nosso)

8. Outrossim, cumpre-se afirmar que o **crédito consignado** consiste em um empréstimo com pagamento indireto, cujas parcelas são deduzidas diretamente da folha de pagamento da pessoa física. Tratam-se de consignações facultativas, ou seja, desconto incidente sobre a remuneração do servidor, mediante sua autorização prévia e formal, e anuência da administração

9. Cabe destacar que o art. 41 da Lei Estadual nº 1.818/2007 versa sobre os descontos legais, estabelecendo em seu parágrafo único que as consignações facultativas, em favor de instituições credenciadas, só podem ser efetuadas mediante autorização escrita do servidor e respeitando-se o limite de 30% da sua remuneração, conforme regulamento específico:

Art. 41. Salvo por imposição legal, mandado judicial, para atender programa de caráter social oficializado e para programa de capacitação funcional, ou nos casos de convênios com instituições credenciadas, nenhum desconto incide sobre o subsídio, remuneração ou provento do servidor.

Parágrafo único. As consignações facultativas, em favor de instituições credenciadas, só podem ser efetuadas mediante autorização escrita do servidor e respeitando-se o limite de 30% da sua remuneração, conforme regulamento específico.

10. No mesmo sentido, no âmbito desta Corte de Contas, regulamenta o art. 41 da Lei Estadual nº 1.818/2007 por intermédio da edição da Resolução Administrativa TCE/TO nº 02/2014, alterada posteriormente pela Resolução Administrativa nº 011/2023, dispondo, entre outros temas, sobre as consignações em folha de pagamento dos membros e servidores do TCE/TO.

11. O art. 5º da referida regulamentação apresenta o objeto e forma em que se efetuará o credenciamento das presentes entidades consignatárias: a) tendo por objeto as consignações facultativas e; b) por forma de operacionalização os convênios (art. 5º, p. único, da RA 02/2023).

12. Nesse sentido, à exceção das consignações compulsórias (art. 4º da RA 02/2014), para a efetivação das consignações facultativas (art. 5º da RA 02/2014) é indispensável **formalização de convênio** para o

credenciamento dos pretendentes consignatários (art. 5º, p. único, da RA 02/2014), sem o qual não se operacionalizará qualquer desconto.

13. A Resolução Administrativa nº 02/2014 em seu art. 3º, apresenta o rol de entidades que podem ser admitidas como consignatárias, separadas por categorias, nessa esteira, para a realização do convênio, senão vejamos:

Art. 3º. São admitidas como Entidades Consignatárias:

I – o Plano de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Estado do Tocantins;

II – programas sociais implantados pelo Governo do Estado do Tocantins e/ou pela Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Tocantins;

III – entidades financiadoras de imóveis residenciais, autorizadas por órgão competente;

IV – Agência de Fomento do Estado do Tocantins S.A.;

V – administradoras de cartão de crédito, a título de adiantamento salarial em forma de compras;

VI – entidades, fechadas ou abertas, que operem com planos de saúde, pecúlio, seguro de vida, renda mensal, empréstimo, auxílio financeiro, previdência privada e previdência complementar;

VII – instituições financeiras e cooperativas de crédito, autorizadas pelo Banco Central;

VIII – associações, entidades e sindicatos representativos de membros, servidores e pensionistas

[grifei]

14. O artigo 6º, por sua vez, arrola a documentação a ser apresentada pelos consignatários para seu credenciamento, ou sua manutenção como consignatário, a depender da categoria, observemos:

Art. 6º. Para a celebração de convênio, a Entidade interessada deverá credenciar-se como Consignatária, apresentando a seguinte documentação:

I – requerimento assinado pelo(s) representante(s) legal(is) da entidade;

II – estatuto ou contrato social, em vigor, registrado em Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas e suas respectivas alterações ou consolidado;

III – comprovante atualizado de inscrição em Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) do Ministério da Fazenda;

IV – comprovante do endereço, em nome da entidade;

V – cadastro de pessoa física – CPF e Carteira de Identidade – RG do representante legal (Presidente, Diretor ou Procurador) da entidade, que irá assinar o convênio.

15. Ademais, a Lei nº 14.133, de 2021 (Lei de Licitações e Contratos – LLC) também aplicável ao convênio em exame, conforme cláusula segunda da minuta anexada (Doc. Sei nº 0904077, págs. 4/12), estabelece que deve a instituição financeira comprovar sua habilitação fiscal, social e trabalhista, apresentando as certidões pertinentes, nos termos do art. 68 da Lei 14.133/2021.

16. Assim, considerando que o Certificado de Regularidade do FGTS anexado pela instituição financeira está com validade expirada, deve ser regularizada tal situação, com a apresentação atualizada do certificado, na conformidade com o inciso IV do art. 68 da Nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos.

17. Com relação ao texto da minuta apresentada, sob o ponto de vista jurídico-formal, verifica-se que esta atende aos requisitos legais. Todavia, verificamos a necessidade de alguns ajustes, quais sejam:

a) Recomenda-se substituir a expressão “as partes” por “os partícipes”, no preâmbulo e nos itens 3.6., 11.2., 12.1., 13.1., 14.1., além do texto após o item 15.1.;

b) No item 1.1. cita contrato de trabalho, porém no caso deste Tribunal de Contas só existem as figuras dos servidores efetivos, comissionados, membros e servidores cedidos e, sendo assim, não teríamos contrato de trabalho;

c) Com relação ao objeto verifica-se que o convênio menciona a possibilidade de empréstimo consignado

para aposentados e pensionistas, porém nestes casos, não seria no TCE-TO e sim no IGEPREV;

d) A parte final do item 1.3. diverge das regras do inciso V do art. 2º Resolução Administrativa TCE nº 02, de 22 de outubro de 2014 e, neste caso, sugerimos inserir o próprio texto da RA precitada;

e) Na Cláusula Terceira traz a possibilidade de servidores comissionados tomarem empréstimos consignados. Entretanto, é salutar que conste expressamente que a responsabilidade TCE-TO em relação ao desconto em folha de pagamento se encerra com a exoneração do servidor comissionado;

f) No item 13.1. restou consignado o termo “contrato” quando, na verdade, seria convênio;

g) No item 14.3. aconselhamos substituir a Cláusula 14.1. por item 14.1. da Cláusula Décima Quarta;

18. No que concerne à instrução processual verifica-se que os apontamentos inseridos no Despacho nº 15833/2025 (0848687), reproduzidos no Ofício nº 2473/2025 – GABPR (0902121), foram esclarecidos e ou atendidos pela CCR Requerente, considerando a documentação acostada aos autos (Documento Sei nº 0904077).

III - CONCLUSÃO

19. Pelo exposto, **opinamos pela aprovação da minuta do Convênio**, no que concerne aos seus aspectos jurídico-formais, desde que observadas as recomendações dos **itens 16 e 17** deste parecer jurídico e, conseqüentemente, pelo prosseguimento do feito, após colhida a autorização do Presidente desta Corte de Contas.

20. Não obstante, alerta-se para que seja publicado o extrato resumido do instrumento no Boletim Oficial deste Tribunal de Contas.

21. É o Parecer, SM.J., o qual submetemos à consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **ALESSANDRO ALBERTO DE CASTRO, CONSULTOR JURÍDICO**, em 02/10/2025, às 16:45, 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 **0907273** e o código CRC **36AC9311**.