



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 da minuta do Acordo de Cooperação Técnica a ser celebrado entre o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Tocantins – SEBRAE/TO e o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE-TO. Ausência de transferência de recursos entre os partícipes. Pelo regular prosseguimento.

I – RELATÓRIO

1. Em cumprimento ao disposto no artigo 53, §4º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, vêm a exame desta Assessoria Jurídica os autos do processo SEI nº 26.001176-2, com vistas a realização do controle prévio da legalidade, relativamente ao Acordo Cooperação Técnica - ACT a ser celebrado entre o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Tocantins – SEBRAE/TO e o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE-TO, cujo objeto consiste na cooperação institucional para construção e execução de agenda conjunta de sensibilização, capacitação e diálogo técnico voltada à promoção da correta aplicação do tratamento diferenciado, simplificado e favorecido às Micro e Pequenas Empresas (MPEs), nos termos da Lei Complementar nº 123/2006 e da Lei nº 14.133/2021, no âmbito das contratações públicas municipais.

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

A) Minuta de Termo de Cooperação elaborada pelo SEBRAE (0962748);

d) Despacho nº 6996/2026 **GABPR** encaminhando os autos à **DIGAF** e **DIGCE**, para conhecimento, análise, encaminhamentos e demais providências acerca da proposta apresentada (0962762).

e) Despacho nº 7166/2026 **DIGAF** (0963186) fazendo remessa dos autos a esta Consultoria Jurídica para fins de análise e emissão de parecer jurídico acerca da minuta do Acordo de Cooperação Técnica (0962748).

3. É o Relatório. Passa-se à análise.

II – FUNDAMENTAÇÃO

4. Preliminarmente, cabe salientar que a presente análise se restringe aos termos da minuta (0962748), bem como aos dados constantes dos autos, esquadriados sob um único prisma: o do controle de legalidade. As questões relativas ao mérito administrativo não são objeto de investigação, por faltar a esta Consultoria Jurídica de competência para fazê-lo.

5. É Cediço que, até o ano de 2022, não constava, especificamente, na legislação ou norma oficial, a definição de Acordo de Cooperação Técnica-ACT. No entanto, a Advocacia-Geral da União, no âmbito do Parecer nº 15/2013/AGU/PGF, adotou a tese de que o “acordo de cooperação” deve ser o instrumento utilizado nos ajustes em que haja convergência de interesses, mas sem transferência de recursos, entre órgãos ou entidades públicas, e entre estes e entes privados, *verbis*:

“I - O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os

partícipes.

6. Cumpre destacar que o Decreto Federal nº 11.531, de 16 de maio de 2023, ao regulamentar convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres no âmbito da Administração Pública federal, contempla a celebração de acordos de cooperação caracterizados pela realização de ações de interesse recíproco entre os partícipes, sem transferência de recursos financeiros, hipótese em que cada instituição contribui com sua estrutura e conhecimento técnico para a consecução do objeto pactuado. De igual modo, a **Resolução DIREX nº 013, de 06 de maio de 2025, do SEBRAE/TO**, ao estabelecer diretrizes para formalização do relacionamento com a Rede Sebrae, também define o **Acordo de Cooperação Técnica** como instrumento destinado à formalização de parceria para execução de ações de interesse comum, **sem previsão de transferência de recursos financeiros**, com descrição das atividades previstas na referida resolução. Tal definição mostra-se compatível com o ajuste ora analisado.

7. No caso em exame, o propósito do instrumento é estabelecer cooperação institucional entre o SEBRAE/TO e o TCE-TO para desenvolvimento de agenda conjunta voltada à correta aplicação do tratamento diferenciado às Micro e Pequenas Empresas nas contratações públicas, contemplando ações como alinhamento técnico-interpretativo, realização de eventos institucionais, capacitações, workshops e confecção de materiais orientativos.

8. Em análise à **Cláusula Segunda, item 2.2** – Da Execução e Aspectos Financeiros, verifica-se expressamente consignado que não haverá repasse de recursos financeiros entre os partícipes, sendo as despesas decorrentes da execução suportadas por cada instituição com recursos próprios, senão vejamos:

CLÁUSULA SEGUNDA – DA EXECUÇÃO E ASPECTOS FINANCEIROS

Não haverá repasses de recursos financeiros por parte do Sebrae/TO e do TCE-TO. As despesas necessárias à plena consecução do objeto acordado, tais como: pessoal, deslocamentos, comunicação entre os órgãos e outras que se fizerem necessárias, correrão por conta das dotações específicas constantes nos orçamentos dos partícipes. Os serviços decorrentes do presente Acordo de Cooperação Técnica serão prestados em regime de cooperação mútua, não cabendo aos partícipes quaisquer remunerações. (grifo nosso)

9. De tal sorte, é forçoso concluir que se trata de acordo de cooperação, não havendo, pois, nenhuma transferência de recursos entre os partícipes, admitindo-se, nesses casos, a nomenclatura termo ou acordo de cooperação técnica. Vale registrar que no caso de acordos, os partícipes fornecem, cada um, a sua parcela de conhecimento, equipamento, ou até mesmo uma equipe, para que seja alcançado o objetivo acordado, não havendo, portanto, nenhum tipo de repasse financeiro.

10. No presente caso, foi indicado, na cláusula terceira do instrumento, um rol de obrigações que serão assumidas pelos partícipes, incluindo apoio técnico-institucional, organização de eventos, contribuição com especialistas e articulação institucional, tudo sem envolver repasses financeiros.

11. Com efeito, considerando, repita-se, que a avença não envolve repasse de recursos financeiros, conforme previsto na Cláusula Segunda, não estaria, por conseguinte, submetido às disposições normativas do Decreto Federal nº 11.531, de 16 de maio de 2023, e da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016 (alterada pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019) ou até mesmo do Decreto Estadual nº 5.815, de 9 de maio de 2018.

12. Ademais, observa-se que a minuta prevê a elaboração de Plano de Trabalho, o qual detalhará ações, metas, responsabilidades e cronograma. Tal previsão não desnatura a natureza jurídica do instrumento, tratando-se de mecanismo de organização e acompanhamento das ações pactuadas, sem implicar transferência de recursos financeiros.

13. Valioso transcrever a orientação do Excelentíssimo Ministro do Tribunal de Contas da União, Benjamin Zymler, exarada em seminário sobre licitações e contratos realizado pela Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça:

“São denominados convênios as avenças que são celebradas visando à consecução de objetivos comuns. Dentro desse gênero, há duas espécies principais: os convênios de cooperação técnica e aqueles celebrados visando à execução descentralizada de

*programas governamentais. No caso do convênio de cooperação técnica, não existem as transferências voluntárias de recursos financeiros que caracterizam a segunda espécie de convênios. Ressalto que as Instruções Normativas da STN fazem menção expressa apenas aos convênios vocacionados para a transferência de recursos financeiros. **Os dispositivos da Lei nº 8.666/1993, em especial, seu art. 116, aplicam-se apenas aos convênios direcionados à transferência de recursos financeiros** (grifamos)*

14. Insta esclarecer que, em que pese a citação acima trazer à baila os dispositivos do art. 116 da Lei nº 8.666/1993, e, lado outro, a fundamentação da avença seja na nova lei de licitações e contratos – Lei nº 14.133/1993, não se pode olvidar que tanto a antiga lei geral de licitação, quanto a nova Lei geral de licitação preveem a aplicação subsidiária das regras licitatórias aos convênios. De resto, vale lembrar que é de conhecimento geral que os dispositivos e regras do artigo 116 da Lei nº 8.666/93 estão previstas, ainda que de forma esparsa, na Lei nº 14.133/21 e no sistema jurídico.

15. Concernente a Minuta (0962748), observa-se que foi elaborada em consonância com a legislação que rege a matéria, não se identificando, sob o prisma da legalidade, óbices à sua aprovação. Entretanto, recomenda-se as seguintes alterações:

- a) Inclusão nos autos **do Plano de Trabalho, previsto na Cláusula Primeira e na Cláusula Quinta do instrumento**, devidamente formalizado e estruturado, contendo a descrição das ações, metas, responsabilidades e cronograma de acompanhamento, a fim de assegurar a adequada instrução processual e permitir o regular controle administrativo do ajuste;
- b) **Na Cláusula Quarta - Da Vigência**, sugere-se avaliar a conveniência de ampliação do prazo de vigência, atualmente fixado em 12 (doze) meses, considerando a natureza institucional e continuada do objeto, sugere-se, ainda, o estabelecimento de prazo mínimo de antecedência para manifestação quanto à prorrogação do Acordo, a fim de assegurar planejamento administrativo adequado e evitar descontinuidade na execução do objeto;
- c) Recomenda-se a padronização terminológica da minuta, substituindo-se as expressões “as partes” ou “a parte” por “os partícipes” ou “o partícipe”, conforme o caso, em todos os dispositivos em que houver menção genérica às partes do ajuste, a fim de manter coerência técnica com a natureza jurídica de Acordo de Cooperação Técnica.

III - CONCLUSÃO

16. Pelo exposto, **opinamos pela aprovação da minuta do Acordo de Cooperação Técnica**, no que concerne aos seus aspectos jurídico-formais, desde que observada a recomendação do **item 15** e, conseqüentemente, pelo prosseguimento do feito.

17. É o Parecer, SM.J.

18. Submeta-se à consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **EVELLIN FAQUINI MOURA COELHO, CHEFE DE DIVISÃO**, em 04/03/2026, às 10:25, 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 **0964861** e o código CRC **28964AAE**.