



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 Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE-TO e a Associação Amigos do Museu Palacinho – Instituto Palacinho. Ausência de transferência de recursos entre os partícipes. Análise jurídica.

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 26.003793-1 com vistas a realização do controle prévio de Acordo Cooperação Técnica Institucional a ser celebrado entre a Associação Amigos do Museu Palacinho – Instituto Palacinho e o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE-TO, tendo por objeto a adoção de ações voltadas para a aproximação e integração dos convenientes, em especial, o intercâmbio de informações e cooperação técnica nas áreas pedagógicas, de pesquisa, capacitação e o estabelecimento de mecanismos para sua realização, sem fins lucrativos.

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

- Ofício nº 49/2026 (1013325)
- Termo de Posse de Diretor Financeiro ((1013327);
- Minuta Acordo de Cooperação Técnica (1013329);
- Estatuto Social (1013331);
- Manifestação de Interesse (1015147);
- Minuta Acordo de Cooperação Técnica (1015688);
- Documentos atinentes a habilitação jurídica (1016005, 1015828, 1015828, 1015836, 1015839, 1015868, 1015871).

3. É o Relatório. Passa-se à análise.

II – FUNDAMENTAÇÃO

4. Preliminarmente, cabe salientar que a presente análise se restringe aos termos da minuta do referido instrumento (1015688) bem como aos dados constantes dos autos, esquadrinhados 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 competência para fazê-lo.

5. É Cediço que a Constituição da República determina à Administração Pública observância ao Princípio da Legalidade, pelo qual os agentes públicos devem agir estritamente conforme o ordenamento jurídico, não possuindo discricionariedade para atuar onde não lhes foi concedida permissão normativa. Nessa senda, ensina MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (2024, p. 109) que, "[...] na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei" (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 36. ed. 2. reimp. Rio de Janeiro: Forense, 2024).

6. A Lei nº 14.133, de 2021, traz uma disposição mais sintética do que sua predecessora (Lei nº 8.666/1993), reservando a um futuro ato normativo executivo maior detalhamento:

"Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal." [grifos nossos]

7. Por seu turno, o Decreto Federal nº 11.531, de 2023, enquanto regulamento do art. 184 da Lei nº 14.133, de 2021, traz a seguinte previsão acerca dos Acordos de Cooperação Técnica:

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

XIII - acordo de cooperação técnica - instrumento de cooperação para a execução de ações de interesse recíproco e em regime de **mútua colaboração, a título gratuito**, sem transferência de recursos ou doação de bens, no qual o objeto e as condições da cooperação são ajustados de comum acordo entre as partes; e

"Art. 24. Os órgãos e as entidades da administração pública federal poderão celebrar a título gratuito, sem transferência de recursos e doação de bens materiais, os seguintes instrumentos de cooperação para execução descentralizada de políticas públicas de interesse recíproco e em mútua colaboração:

I - acordo de cooperação técnica, na hipótese de o objeto e as condições da cooperação serem ajustados de comum acordo entre as partes; ou

II - acordo de adesão, na hipótese de o objeto e as condições da cooperação serem previamente estabelecidos pelo órgão ou pela entidade da administração pública federal responsável por determinada política pública.

Parágrafo único. As despesas relacionadas à execução da parceria não configuram transferência de recursos entre as partes.

Art. 25. Os acordos de cooperação técnica e os acordos de adesão poderão ser celebrados:

I - entre órgãos e entidades da administração pública federal;

II - com órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal;

III - com serviços sociais autônomos; e

IV - com consórcios públicos." [sem grifos no original].

8. Conforme indica a denominação, nessa modalidade de ajuste, destaca-se o intuito de cooperação recíproca entre as entidades que os celebram. Ao firmarem acordos de cooperação, as partes visam à consecução de objetivos comuns. Assim, diferentemente do que ocorre nos contratos administrativos, os interesses das partes não se contrapõem, mas se adicionam.

9. Nota-se que o presente Acordo de Cooperação Técnica tem por objetivo a adoção de ações voltadas para a aproximação e integração dos convenientes, em especial, o intercâmbio de informações e cooperação técnica nas áreas pedagógicas, de pesquisa, capacitação e o estabelecimento de mecanismos para sua realização, sem fins lucrativos.

10. Em análise a **Cláusula Oitava – Da Dotação orçamentária**, observa-se, ainda, que não haverá transferência de recursos entre os partícipes, constando expressamente *"este instrumento não acarretará ônus às partes e por esta razão não há consignação de dotação orçamentária"*.

11. De tal sorte, é forçoso concluir que se trata de cooperação técnica, 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, como é o presente caso.

12. Com efeito, considerando, repita-se, que a avença não envolve repasse de recursos financeiros, conforme previsto na **Cláusula Oitava – Da Dotação orçamentária**, não estaria, por conseguinte,

submetido às disposições normativas do Decreto Federal nº 6.170, de 25 de julho de 2007, 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.

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. Por fim, pela leitura da Minuta (1015688) observa-se que, sob o ponto de vista jurídico-formal, esta foi relativamente elaborada em consonância com a legislação que rege a matéria.

III - CONCLUSÃO

15. Pelo exposto, esta Consultoria Jurídica se manifesta pela aprovação da minuta do Acordo de Cooperação Técnica, no que concerne aos seus aspectos jurídico-formais e, consequentemente, pelo prosseguimento do feito, após colhida a autorização do Presidente desta Corte de Contas.

16. É o Parecer, SM.J.

17. Submeta-se à consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **SAMARA COSTA BARBOSA**, ANALISTA TÉCNICO, em 06/07/2026, às 10:54, 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 **1016414** e o código CRC **013AC0F4**.