



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. Acordo de Cooperação Técnica. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE-TO e Instituto Tocantinense de Direito Administrativo – ITDA. Organização e Promoção da 6ª Edição do Ciclo “*na visão delas*”. Interesses Recíprocos e Mútua Colaboração. Ausência de Transferência de Recursos Entre os Partícipes. Despesas Decorrentes das Obrigações Assumidas Por Cada Partícipe. Análise da Minuta. Viabilidade Jurídica. Recomendações.

I – RELATÓRIO

1. Em cumprimento ao disposto no art. 53, § 4º, c/c o art. 184 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, vêm a exame desta Consultoria Jurídica os autos do Processo SEI nº 26.005537-9, para análise jurídico-formal da minuta de **Acordo de Cooperação Técnica** a ser celebrado entre o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE-TO e o Instituto Tocantinense de Direito Administrativo – ITDA, tendo por finalidade a organização e promoção da **6ª Edição do ciclo “Na Visão Delas”**, prevista para ocorrer no dia 9 de novembro de 2026, no Auditório da Defensoria Pública do Estado do Tocantins, em Palmas/TO. O pedido de apoio institucional foi formulado conjuntamente pelo Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA e pelo ITDA, contemplando despesas relacionadas à participação das palestrantes.

2. Conforme se extrai da minuta acostada aos autos (Doc. SEI nº 1050949), o ajuste tem por objeto a cooperação entre o ITDA e o TCE-TO, em consonância com seus respectivos objetivos sociais e fins institucionais, para a realização do referido evento. Entre as obrigações atribuídas ao Tribunal, encontram-se o custeio de diárias de hotel para uma palestrante de fora do Estado do Tocantins e de passagens aéreas nacionais, de ida e volta, para uma profissional selecionada pelo ITDA. A minuta estabelece, ainda, que não haverá repasse financeiro entre os partícipes, devendo cada qual arcar com os custos decorrentes das obrigações que assumir.

3. Instruem os autos, dentre outros, os seguintes documentos: Ofício Circular – Solicitação de Apoio Institucional (Doc. SEI nº 1050921); Convite – Solicitação de Indicação de Palestrante (Doc. SEI nº 1050922); Ofício – pedido de divulgação (Doc. SEI nº 1050923); Atos constitutivos registrados do ITDA (Doc. SEI nº 1050924); e minuta do Acordo de Cooperação Técnica (Doc. SEI nº 1050949).

4. Por meio do Despacho nº 37.457/2026 (Doc. SEI nº 1051128), o **Gabinete da Presidência** registrou tratar-se de solicitação de apoio institucional formulada pelo IBDA e pelo ITDA para a realização da 6ª Edição do ciclo “*Na Visão Delas*”, mediante custeio total ou parcial de despesas com passagens, hospedagem e/ou alimentação das palestrantes, determinando o encaminhamento dos autos à Diretoria Geral de Administração e Finanças – DIGAF e a esta Consultoria Jurídica para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

5. Na sequência, a **DIGAF**, mediante Despacho nº 37.494/2026 (Doc. SEI nº 1051230), tomou ciência da demanda e encaminhou os autos a esta **ASSJ** para análise da minuta.

6. Registra-se, ainda, a existência de precedente recente desta Consultoria Jurídica envolvendo os mesmos partícipes. No Processo SEI nº 25.006319-0, foi emitido o Parecer Jurídico nº 227/2025 (Doc. SEI nº 0909912), que examinou Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o TCE-TO e o ITDA para organização e promoção do **I Congresso Tocantinense de Direito Administrativo**, tendo concluído, naquela oportunidade, pela aprovação jurídico-formal da minuta e pelo prosseguimento do feito, condicionando-o à providência então indicada quanto à documentação de regularidade.

7. É o relatório. Passa-se à análise.

II – FUNDAMENTAÇÃO

8. Preliminarmente, cumpre registrar que a presente manifestação se restringe à análise jurídico-formal da minuta do Acordo de Cooperação Técnica (Doc. SEI nº 1050949) e dos elementos constantes dos autos, não abrangendo aspectos de conveniência e oportunidade relacionados à celebração da parceria, cuja apreciação compete à Administração.
9. A Constituição Federal estabelece, em seu art. 37, *caput*, que a Administração Pública deve observar, dentre outros, o princípio da legalidade, de modo que a celebração de instrumentos de cooperação pelo Poder Público pressupõe a existência de finalidade pública e a compatibilidade das obrigações assumidas com as competências institucionais dos respectivos partícipes.
10. No âmbito da Lei nº 14.133/2021, o art. 184 estabelece que suas disposições são aplicáveis, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública.
11. Os acordos de cooperação distinguem-se dos contratos administrativos propriamente ditos porque, naqueles, os partícipes atuam em regime de mútua colaboração para a consecução de finalidade de interesse comum, não se verificando, em princípio, a contraposição de interesses característica das relações contratuais. Essa compreensão, inclusive, foi adotada por esta Consultoria Jurídica no Parecer Jurídico nº 227/2025 (Doc. SEI nº 0909912), proferido em situação envolvendo os mesmos partícipes.
12. No caso em exame, verifica-se que o objeto proposto consiste na atuação conjunta do TCE-TO e do ITDA para a organização e promoção da **6ª Edição do ciclo “Na Visão Delas”**, iniciativa voltada à valorização do protagonismo feminino no Direito Administrativo e na gestão pública, mediante a realização de atividades de natureza técnico-científica.
13. A finalidade pretendida guarda pertinência, de um lado, com os objetivos institucionais do ITDA, cuja documentação constitutiva se encontra acostada aos autos e contempla atividades relacionadas ao estudo, desenvolvimento e difusão do Direito Administrativo, inclusive mediante realização de eventos e intercâmbio institucional, e, de outro, com as atribuições institucionais desta Corte de Contas, notadamente aquelas relacionadas ao aperfeiçoamento da Administração Pública e à capacitação e disseminação de conhecimentos relacionados à gestão e ao controle.
14. A minuta distribui entre os partícipes as obrigações necessárias à realização do evento. Ao ITDA compete, dentre outras providências, a organização administrativa e científica, a articulação e o convite das profissionais participantes, o gerenciamento das atividades, a divulgação do evento e a inserção da identidade institucional do TCE-TO nos respectivos materiais. Ao Tribunal, por sua vez, são atribuídas, entre outras obrigações, a divulgação institucional, a indicação de servidoras ou membros para participação no evento e o custeio de **diárias de hotel para uma palestrante de fora do Estado do Tocantins e de passagens aéreas nacionais, de ida e volta, para uma profissional selecionada pelo ITDA**.
15. Embora essas últimas obrigações possuam repercussão financeira para o TCE-TO, tal circunstância não significa, por si só, que exista transferência de recursos financeiros entre os partícipes. Com efeito, a **Cláusula Terceira, item 3.1.**, estabelece expressamente que o acordo “*não importará em qualquer repasse financeiro entre os partícipes, devendo cada um arcar com os custos advindos das obrigações assumidas*”.
16. Há, portanto, distinção entre transferência de recursos ao outro partícipe e a realização, por cada instituição, das despesas necessárias ao cumprimento das obrigações que voluntariamente assumiu no âmbito da cooperação. No segundo caso, os gastos permanecem sob responsabilidade do próprio partícipe e são realizados segundo o regime jurídico aplicável às suas despesas, não se caracterizando, apenas por essa circunstância, repasse financeiro ao parceiro.
17. Essa distinção mostra-se particularmente relevante no presente caso, pois a minuta encaminhada pelo ITDA denomina o instrumento de “**Acordo de Cooperação Técnica e Financeira**” e, igualmente, estabelece em sua Cláusula Primeira que o objeto compreende “*cooperação técnica e financeira entre o ITDA e o TCE-TO*”. Entretanto, a própria estrutura do ajuste demonstra que não haverá transferência de recursos entre os partícipes, mas apenas a assunção, por cada qual, dos custos correspondentes às obrigações que lhe foram atribuídas.
18. Nesse contexto, a utilização da expressão “**financeira**” pode induzir à compreensão de que a parceria envolve transferência de recursos entre os partícipes, hipótese que não corresponde ao conteúdo da própria minuta. Por essa razão, mostra-se recomendável a **supressão da expressão “financeira” em todas as ocorrências do instrumento**, inclusive no título, no preâmbulo e na Cláusula Primeira, passando o ajuste a

ser identificado simplesmente como **Acordo de Cooperação Técnica**, sem alteração das obrigações materiais assumidas por cada partícipe.

19. A providência sugerida, além de conferir maior precisão à nomenclatura empregada, harmoniza a identificação formal do instrumento com sua Cláusula Terceira, deixando claro que as despesas eventualmente suportadas pelo TCE-TO decorrerão das obrigações por ele próprio assumidas e **não constituirão transferência de recursos ao ITDA**.

20. Ressalva-se, naturalmente, que o efetivo custeio das passagens aéreas e da hospedagem deverá observar os procedimentos administrativos e orçamentários próprios desta Corte de Contas, inclusive quanto à autorização da despesa e aos demais requisitos aplicáveis, matéria que não se confunde com a análise jurídico-formal do instrumento de cooperação.

21. No tocante às demais disposições da minuta, verifica-se que foram disciplinadas a alteração do ajuste, sua vigência, publicação, denúncia ou rescisão, proteção de dados pessoais, solução dos casos omissos e eleição de foro, não se identificando, em princípio, óbice jurídico ao conteúdo dessas previsões.

22. Merece ressalva, contudo, a redação da **Cláusula Quinta**, segundo a qual “*a vigência do presente ACORDO será do dia 01/11/2026 ao dia 30/11/2026 podendo ser prorrogado mediante Termo Aditivo, contados da publicação do extrato no Boletim Oficial do TCE-TO*”. A disposição reúne dois critérios distintos para determinação da vigência: de um lado, estabelece datas certas para seu início e término; de outro, vincula sua contagem à publicação do extrato. A Cláusula Sexta, por sua vez, atribui ao TCE-TO a providência de publicação resumida do instrumento no Boletim Oficial.

23. Considerando que o evento está previsto para ocorrer em **9 de novembro de 2026**, mostra-se conveniente que a cláusula seja redigida de maneira inequívoca, evitando dúvida acerca do momento em que o ajuste produzirá efeitos. Assim, recomenda-se a adequação do **item 5.1.** para excluir a expressão “*contados da publicação do extrato no Boletim Oficial do TCE-TO*”, preservando-se o período expressamente estabelecido de **1º a 30 de novembro de 2026**, sem prejuízo da publicação prevista na Cláusula Sexta.

24. De igual modo, observa-se pequena impropriedade terminológica ao final da minuta, na qual consta que os partícipes assinam digitalmente o “*presente convênio*”, embora o instrumento tenha sido estruturado como **Acordo de Cooperação Técnica**. Recomenda-se, portanto, a substituição da expressão por “*presente Acordo de Cooperação Técnica*”, de modo a uniformizar a terminologia utilizada em todo o instrumento.

25. Quanto à representação do ITDA, os autos contêm seus atos constitutivos registrados (Doc. SEI nº 1050924) e documento de identificação de sua Presidente, **Aline Sueli de Salles Santos** (Doc. SEI nº 1050925). A documentação constitutiva apresentada demonstra, ademais, que as finalidades institucionais da entidade guardam pertinência com atividades de estudo, aperfeiçoamento e difusão do Direito Administrativo, circunstância compatível com a natureza do evento objeto da parceria.

26. De outro lado, não se identificam, nos documentos que instruem o processo até o encaminhamento dos autos a esta Consultoria Jurídica, **certidões atualizadas de regularidade fiscal, social e trabalhista do ITDA**. Registre-se que, no precedente relativo ao Processo SEI nº 25.006319-0, esta Consultoria jurídica igualmente constatou a necessidade de complementação da instrução e condicionou o prosseguimento à juntada das respectivas certidões.

27. Nesse sentido, considerando a natureza institucional da parceria e, especialmente, as obrigações assumidas pelo TCE-TO, recomenda-se que, previamente à formalização do ajuste, sejam juntados aos autos os documentos atualizados destinados a demonstrar a **regularidade fiscal, social e trabalhista do ITDA**, naquilo que for aplicável, permitindo-se a adequada instrução do processo.

28. Cabe ainda destacar que o custeio das passagens aéreas e da hospedagem previsto no **item 2.1.2. da Cláusula Segunda** constitui obrigação assumida diretamente pelo TCE-TO. Por conseguinte, a celebração do acordo não dispensa a observância, pelas Unidades Competentes, dos procedimentos administrativos, orçamentários e financeiros aplicáveis à realização dessas despesas, inclusive quanto à existência de disponibilidade orçamentária e às respectivas autorizações.

29. Sob esse aspecto, é importante que os autos demonstrem, antes da assinatura do ajuste, a viabilidade administrativa e orçamentária das obrigações financeiras atribuídas ao Tribunal, especialmente porque o pedido originário formulado pelo IBDA e pelo ITDA cogitava apoio mediante custeio total ou parcial de **passagens, hospedagem e/ou alimentação**, enquanto a versão final da minuta delimitou a obrigação do TCE-TO ao custeio de hospedagem e passagens para as profissionais ali especificadas.

30. Por fim, ressalvados os ajustes acima indicados, não se vislumbram óbices jurídico-formais à celebração do Acordo de Cooperação Técnica, uma vez que o instrumento estabelece objeto determinado, identifica as atribuições dos partícipes, afasta a transferência de recursos entre eles e disciplina os principais aspectos necessários à execução e ao encerramento da parceria.

III – CONCLUSÃO

31. Ante o exposto, considerando os elementos constantes dos autos, esta Assessoria Jurídica entende **juridicamente viável a celebração do Acordo de Cooperação Técnica** entre o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE-TO e o Instituto Tocantinense de Direito Administrativo – ITDA, destinado à organização e promoção da **6ª Edição do ciclo “Na Visão Delas”**, não se identificando óbice ao regular prosseguimento do feito, desde que observadas as recomendações consignadas nesta manifestação.

32. Previamente à formalização do ajuste, recomenda-se:

a) a **supressão da expressão “financeira”** das referências à natureza da cooperação constantes da minuta (Doc. SEI nº 1050949), inclusive no título, no preâmbulo e na Cláusula Primeira, de modo que o instrumento seja identificado como **Acordo de Cooperação Técnica**, em consonância com a Cláusula Terceira, que expressamente afasta qualquer repasse financeiro entre os partícipes;

b) a adequação do **item 5.1. da Cláusula Quinta**, excluindo-se a expressão **“contados da publicação do extrato no Boletim Oficial do TCE-TO”**, a fim de compatibilizá-lo com o período de vigência expressamente fixado entre **1º e 30 de novembro de 2026**, permanecendo a publicação do instrumento disciplinada pela Cláusula Sexta;

c) a substituição, na parte final da minuta, da expressão **“presente convênio”** por **“presente Acordo de Cooperação Técnica”**, uniformizando-se a nomenclatura adotada no instrumento;

d) a juntada de **documentação atualizada destinada à comprovação da regularidade fiscal, social e trabalhista do ITDA**, naquilo que for aplicável, complementando-se a instrução processual; e

e) a demonstração, pelas Unidades Competentes, da **viabilidade administrativa e orçamentária das despesas assumidas pelo TCE-TO**, especialmente quanto ao custeio de passagens aéreas e hospedagem previsto no **item 2.1.2. da Cláusula Segunda**, observados os procedimentos próprios para realização dessas despesas.

33. Cumpridas as recomendações acima, entende-se que o instrumento estará apto à formalização, **não havendo necessidade de retorno dos autos a esta Consultoria Jurídica**, salvo se houver alteração substancial da minuta ou surgir questão jurídica nova que demande manifestação específica.

34. É o Parecer, **S.M.J.**

35. Submeta-se à consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **ALESSANDRO ALBERTO DE CASTRO, CONSULTOR JURÍDICO**, em 25/09/2026, às 11:36, 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 **1051698** e o código CRC **31E2A448**.