



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 a ser celebrado entre a Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins – SEFAZ 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 Consultoria Jurídica os autos do processo SEI nº 25.004205-3, com vistas a realização do controle prévio da legalidade, relativamente ao Acordo Cooperação a ser celebrado entre a Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins – SEFAZ e o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE-TO que tem como objeto a disponibilização e alocação, pela SEFAZ, de espaço físico e infraestrutura para a instalação do equipamento de armazenamento de dados (storage), de propriedade e uso exclusivo do TCE-TO, modelo NetApp FAS 8200, a ser instalado no ambiente físico da SEFAZ.

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

- a) Memorando **DIGAF** (0866683) encaminhando as Minutas do Acordo de Cooperação Técnica e o Ofício de Solicitação de Ativos do Parque Tecnológico do TCETO ao Gabinete da Presidência – **GABPR** (0866731);
- b) Minuta Acordo de Cooperação (0866727);
- c) Ofício nº 1657/2025 - **GABPR** encaminhado ao Secretário da Fazenda do Estado do Tocantins solicitando ativos para modernização do parque tecnológico TCETO (0866933);
- d) Despacho nº 23533/2025 (0871275) do **GABPR** determinando o encaminhamento dos autos à **DIGAF** para "*ciência do envio do Ofício n.º 1657 (ev.00866933), do comprovante de recebimento do e-mail (ev.0871165), e para adoção das demais providências necessárias à formalização do referido Acordo de Cooperação*";
- e) Análise técnica realizada pela **DINFO** (0876281);
- f) Despacho nº 25072/2025 da **DIGAF** (0876315) 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.

3. É o Relatório. Passa-se à análise.

II – FUNDAMENTAÇÃO

4. Preliminarmente, cabe salientar que a presente análise se restringe aos termos da minuta (0866727), bem como aos dados constantes dos autos, esquadrihados 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 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. Assim, tem-se que o acordo de cooperação é uma forma de contratação peculiar. Sua característica mais marcante é a persecução de interesses comuns, sem onerosidade financeira, maior característica do contrato administrativo. Sobre o assunto, assim leciona LUCAS ROCHA FURTADO (FURTADO, Lucas Rocha. Curso de licitações e contratos administrativos. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 411):

"Para melhor entendermos a distinção, podemos comparar um convênio de cooperação técnica, por exemplo, comum contrato de prestação de serviços. Neste, um dos contratantes presta o serviço e o outro o remunera pelos serviços prestados. No convênio, ao contrário, as partes buscam a realização do mesmo fim."

9. 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.

10. Da análise da minuta objeto dos autos, observa-se que a “**Cláusula Quarta – Dos Custos e Encargos**”, estabelece que não haverá transferência de recursos entre os partícipes, senão vejamos:

CLÁUSULA QUARTA – DOS CUSTOS E ENCARGOS

4.1 O presente acordo é celebrado a título gratuito, não gera obrigação pecuniária, não envolve a doação de bens e não implica em compromissos financeiros, indenizações ou transferências de recursos entre os partícipes.

11. 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.

12. Com efeito, considerando, repita-se, que a avença não envolve repasse de recursos financeiros, conforme previsto na Cláusula Quarta, 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.

13. Ademais, nota-se que o objetivo principal do acordo é a implantação de um ambiente de replicação de dados, visando garantir a segurança, integridade e continuidade das operações de armazenamento de dados críticos do TCE-TO.

14. 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)**”*

15. 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.

16. Feitas tais considerações, **pela leitura da Minuta** do Acordo de Cooperação (0866727) sob o ponto de vista jurídico-formal, esta Consultoria Jurídica entende que foi relativamente elaborada em consonância com a legislação que rege a matéria. Não obstante, alertamos para que seja colhida a assinatura no instrumento objeto dos autos do representante da Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins – SEFAZ e juntada a documentação pertinente.

III - CONCLUSÃO

17. Pelo exposto, **opinamos pela aprovação da minuta do Acordo de Cooperação Técnica**, no que concerne aos seus aspectos jurídico-formais, observada a recomendação do item 16 e, conseqüentemente, pelo prosseguimento do feito, após colhida a autorização do Presidente desta Corte de Contas.

18. É o Parecer, SM.J.

19. Submeta-se à consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **SAMARA COSTA BARBOSA**, ANALISTA TÉCNICO, em 09/07/2025, às 10:36, 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 **0876618** e o código CRC **8211F28F**.

25.004205-3

0876618v7