



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 Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Tocantins (MPTO) 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 25.005655-0, com vistas a realização do controle prévio da legalidade, relativamente ao Acordo Cooperação a ser celebrado entre a Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Tocantins (MPTO) e o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE-TO) que tem como objetivo regulamentar a cessão, em caráter provisório, de servidores pertencentes ao quadro efetivo das instituições signatárias.

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

- a) E-mail encaminhado pelo MPTO e confirmação de recebimento deste Tribunal de Contas (0895337);
- b) Ofício n. 572/2025PGJ/GAB (0895338) solicitando manifestação de interesse deste Tribunal em renovar o Acordo de Cooperação Técnica, cujo objeto é regulamentar a cessão, em caráter provisório, de servidores pertencentes ao quadro efetivo das instituições signatárias;
- c) Anexo Minuta (0895341);
- d) Despacho nº 31475/2025 do **GABPR** (0895545) encaminhando o presente processo a **DIGAF**, para conhecimento, e a esta ASSJ, para emissão de parecer jurídico acerca da minuta;

3. É o Relatório. Passa-se à análise.

II – FUNDAMENTAÇÃO

4. Preliminarmente, cabe salientar que a presente análise se restringe aos termos da minuta (0895341), 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 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. Da análise da minuta objeto dos autos, observa-se que a “Cláusula Sétima – Do Repasse De Recursos Financeiros”, estabelece que não haverá transferência de recursos entre os partícipes, senão vejamos:

CLÁUSULA SÉTIMA– DO REPASSE DE RECURSOS FINANCEIROS

7.1. O presente Acordo não envolve a transferência de recursos financeiros entre as partes. As ações dele resultantes que implicarem transferência ou cessão de recursos serão viabilizadas mediante instrumento apropriado.

10. 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.

11. Por consequência, o instrumento em exame não estaria 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, nota-se que o objetivo principal do acordo é regulamentar a cessão, em caráter provisório, de

servidores pertencentes ao quadro efetivo das instituições signatárias.

13. Nesse tocante, no que diz respeito ao instituto da cessão, conceitualmente, pode ser definida como o ato administrativo, de natureza discricionária, autorizativo, que permite o afastamento temporário de agente público, compreendido este como o titular de cargo ou emprego público, sem suspensão ou interrupção do vínculo funcional, e que possibilita o exercício de atividades em órgão ou entidade distinta da origem, com o propósito de cooperação entre as Administrações, baseado em juízo de conveniência ou oportunidade, vislumbrando sempre o atendimento aos interesses da coletividade.

14. Destaca-se que a cessão só se legitima quando amparada no interesse das administrações envolvidas, visando atender a uma finalidade pública, já que a Administração Pública tem a prerrogativa de movimentar seus servidores de ofício em prol do interesse público e da necessidade do serviço.

15. Com efeito, a cessão de servidores públicos é disciplinada no artigo 106 do Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Tocantins (Lei Estadual nº 1.818/2007), o qual estabelece seus requisitos:

Art. 106. O servidor titular de cargo de provimento efetivo e o estabilizado pode ser cedido para ter exercício em outro órgão ou entidade do Estado, dos Poderes da União, dos outros Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas autarquias, fundações e empresas, nas seguintes hipóteses:

I - para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

II - em casos previstos em leis específicas;

III - para execução de acordos, contratos e convênios, que prevejam cessão de servidor.

§1º O ato de cessão é de competência exclusiva dos Chefes dos respectivos Poderes do Estado.

§2º Na hipótese do inciso I, a cessão deve ser com ônus para o requisitante, e nas hipóteses previstas nos incisos II e III, a onerosidade da cessão dá-se conforme dispuser a lei ou o instrumento autorizador, respectivamente.

§3º Cessada a investidura no cargo ou função de confiança ou vencido o prazo pactuado, o servidor tem o prazo de até 10 dias para retornar ao órgão ou entidade de origem.

16. Feitas tais considerações, **pela leitura da Minuta** do Acordo de Cooperação (0895341) sob o ponto de vista jurídico-formal, esta Consultoria Jurídica entende que foi elaborada em consonância com a legislação que rege a matéria. Não obstante, faz-se necessário o ajuste de alguns equívocos materiais, quais sejam:

- a) No preâmbulo, conste o nome do atual Conselheiro Presidente, Alberto Sevilha, com a devida qualificação;
- b) Que seja corrigida a numeração das cláusulas, tendo em vista a repetição da cláusula quarta.

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 04/09/2025, às 11:49, 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 **0896306** e o código CRC **E996D097**.

25.005655-0

0896306v5