



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

### PARECER JURÍDICO

**EMENTA:** Direito Administrativo. Convênio. Oferta de Curso de Doutorado Profissional em Gestão de Políticas Públicas. Lei nº 14.133/2021. Decreto Federal nº 11.531/2023. Instrução Normativa TCE/TO nº 004/2024. Análise Jurídica. Aprovação com Orientações.

#### I – RELATÓRIO

1. Aportou nesta Consultoria Jurídica os autos do processo SEI nº 25.006915-6, o qual foi instruído a partir do Ofício nº 723/2025 – IRB, datado de 10 de novembro de 2025 oriundo do Instituto Rui Barbosa, tendo como objeto a solicitação de parceria para fins de oferta de **apoio financeiro e logístico à realização da Sexta Reunião Anual da Associação de Entidades Oficiais de Controle Público do Mercosul**, a ser realizada em 02 de dezembro de 2025, na cidade de Florianópolis/SC.
2. Nota-se que juntamente com o pedido foi encaminhada minuta do convênio o qual o requerente pretende celebrar, tendo como anexo um plano de trabalho (0923732). Digno de nota afirmar que o plano de trabalho não segue o modelo adotado pela Instrução Normativa TCE/TO nº 004/2024.
3. Em seguida, considerando a determinação contida no Despacho nº 40889/2025 (0924216), os autos foram encaminhados a esta Unidade para análise e manifestação com pedido de urgência, decerto em razão da proximidade do evento.
4. Vale registrar que a tramitação do processo não seguiu o fluxo adotado por este Tribunal de Contas, conforme Manual de Processo de Convênio e Instrumento Congênere (0388862).
5. É o que basta relatar.

#### II – FUNDAMENTAÇÃO

6. Registra-se que esta manifestação tomará por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos, visto que incumbe a esta Consultoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito deste Tribunal de Contas nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, assim como os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e orçamentários.
7. A necessidade de análise e aprovação jurídica das minutas decorre do § 4º do art. 53 da Lei 14.133/2021, segundo o qual o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, **convênios**, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.
8. Vale salientar que a presente análise se restringe aos termos da minuta do referido instrumento, 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 competência para fazê-lo.

#### DA ADEQUAÇÃO LEGAL DO INSTRUMENTO

9. Diversos são os instrumentos criados para pactuar interesses comuns, dentre os quais se podem citar o convênio, o termo de parceria, o termo de execução descentralizada, o protocolo de intenções e o acordo de

cooperação técnica.

10. A Carta Magna não se refere nominalmente ao convênio, mas não impede sua formação, como instrumento de cooperação associativa, segundo se infere do seu art. 23, parágrafo único:

*Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

*(...)*

*Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.*

11. Em relação à legislação infraconstitucional, verifica-se que o artigo 184 da Lei nº 14.133/2021<sup>1</sup>, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, estabelece que os **convênios**, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração sujeitam-se, no que couber, às disposições dessa Lei, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo Federal.

12. Com efeito, foi editado o Decreto Federal nº 11.531, de 16 de maio de 2023 que dispõe sobre **convênios** e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão.

13. Assim como o antigo estatuto licitatório (Lei nº 8.666/1993) o Decreto mencionado acima também reclama uma **prévia aprovação** de plano de trabalho para celebração de convênios, além da proposta de trabalho. Vejamos.

*Art. 7º Após a divulgação do programa, o proponente manifestará o seu interesse em celebrar os convênios ou os contratos de repasse por meio do encaminhamento da proposta ou do plano de trabalho no Transferegov.br.*

*§ 1º A proposta de trabalho de que trata o **caput** conterá, no mínimo:*

*I - a descrição do objeto;*

*II - a justificativa para a sua execução;*

*III - a estimativa dos recursos financeiros; e*

*IV - a previsão do prazo para a execução do objeto.*

*§ 2º O plano de trabalho de que trata o **caput** conterá, no mínimo:*

*I - a justificativa para a sua execução;*

*II - a descrição completa do objeto, das metas e das etapas;*

*III - a demonstração da compatibilidade de custos;*

*IV - o cronograma físico e financeiro; e*

*V - o plano de aplicação detalhado.*

*§ 3º A proposta de trabalho e o plano de trabalho serão analisados pelo concedente ou pela mandatária quanto à viabilidade e à adequação aos objetivos do programa.*

*§ 4º No caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada a sua capacidade técnica para a execução do objeto do convênio ou do contrato de repasse.*

14. Concernente às exigências para celebração destes tipos de ajustes, a jurisprudência consolidada do TCU orienta que constitui requisito obrigatório para a celebração de convênio, acordo ou ajuste, a **caracterização de interesse recíproco dos partícipes**. Tratando-se de interesses opostos, o instrumento adequado é o contrato, para o qual se impõe o devido procedimento licitatório.

15. Em suma, os convênios são acordos de vontade, podendo envolver repasses de verbas de uma parte para outra ou não envolver repasse algum, constituindo-se tão somente de atividades que uma parte presta à outra, ou que reciprocamente as partes prestam entre si, ou, ainda, que ambas prestam à coletividade, cada qual se incumbindo de algo.

16. Não há, portanto, partes em um convênio, mas partícipes que conjugam interesses comuns e coincidentes. Também não há preço, nem remuneração, somente cooperação mútua – o que não impede o repasse de recursos ou bens.

17. Fixadas tais premissas, tem-se que, como primeiro requisito essencial para a celebração do ajuste, deva a Administração demonstrar a existência de interesse comum, o que, na espécie, sob a nossa ótica, ainda não foi apresentado e, neste caso, recomenda-se que seja providenciado documento externando o interesse recíproco.

18. Quanto à apresentação de plano de trabalho, observamos que foi acostado aos autos o Doc. Sei nº [0923732](#) – Pag. 7. Contudo, o referido documento trata-se apenas de uma minuta. Neste particular, convém ressaltar que, antes da assinatura do convênio, é imprescindível que o plano de trabalho seja devidamente aprovado e, conseqüentemente, assinado pelos partícipes. Acresça-se que a minuta apresentada não seguiu o modelo adotado por este Tribunal de Contas, na conformidade com a Instrução Normativa TCE/TO nº 4, de 13 de maio de 2024.

#### DA MINUTA DO INSTRUMENTO

19. Sobre a minuta juntada aos autos, entendemos que, em linhas gerais, esteja a refletir as condições necessárias à operação e desenvolvimento da avença, à exceção da necessidade de inserir uma cláusula relativamente à prestação de contas e outra referente a contrapartida do IRB, além de substituir o termo "partes" por "partícipes".

20. De qualquer sorte, pela leitura do documento foi possível identificar que o papel assumido pelo TCE-TO se assemelha a um adquirente de cota de patrocínio, nota-se, inclusive que na **Alínea “f” do Item 5** (Das Obrigações do TCE-TO) do Plano de Trabalho apresentado pelo IRB traz, especificamente, o termo “patrocínio”.

21. Neste particular vale ressaltar que a contratação de serviços, incluindo a aquisição de cotas de patrocínio, deve, em regra, seguir um processo licitatório, conforme a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos). Havendo, por outro lado, a possibilidade de que essa licitação seja afastada (inexigibilidade de licitação), nos casos em que houver inviabilidade de competição, como, por exemplo, a contratação que envolvam despesas com evento corporativo, o que pode envolver a aquisição de uma cota de participação/patrocínio em um evento já existente, como é o caso presente.

22. Não se pode olvidar que qualquer dispêndio de recurso público exige a demonstração clara do interesse público e a aderência à finalidade institucional do órgão ou entidade. O patrocínio não pode ser uma mera doação; deve haver uma contrapartida de visibilidade, promoção ou benefício direto para a administração.

23. No caso em tela, insistimos na necessidade de explicitar os motivos pelos quais o TCE-TO estaria assumindo tal despesa, externando que o objeto do convênio iria além de uma simples aquisição de cota de patrocínio, mas também na participação como interessado direto na realização do evento, incluindo, a colaboração para participação estrangeira de modo a permitir intercâmbio de boas práticas e o alinhamento de estratégias voltadas ao aperfeiçoamento da gestão pública e da fiscalização de recursos públicos.

24. Depois de formalizado o ajuste, a Administração deverá providenciar sua publicação na imprensa oficial, para a garantia de sua eficácia.

25. Cumpre, ainda, destacar, a relevância de ser observada a legitimidade da representação legal das entidades signatárias, uma vez que o instrumento deve ser firmado por pessoas com poderes de representação, nos exatos termos do ato constitutivo ou procurações/delegações outorgadas.

#### DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

26. A respeito da instrução processual chamamos a atenção para algumas considerações, quais sejam:

- a) O Plano de Trabalho não foi aprovado pelos partícipes;
- b) Não foi apresentado nos autos os documentos orçamentário-financeiros devidamente assinados pelos servidores competentes que demonstrem a existência de recursos para fazer face à despesa com o convênio;
- c) É preciso acostar aos autos justificativa quanto à celebração do convênio;
- d) É necessário providenciar a juntada dos documentos pessoais do representante do IRB, bem como os documentos que comprovem a sua representação, além do Estatuto Social do Instituto;
- e) Recomenda-se, por fim, que seja inserida nos autos as certidões de regularidade fiscal, social e trabalhista

do IRB.

### III – CONCLUSÃO

27. Pelo exposto, esta Consultoria Jurídica **OPINA** pela viabilidade jurídica de celebração do presente instrumento, observadas as recomendações explicitadas nos **itens 17, 18, 19, 23, 24 e 26** desta peça opinativa.

28. É o parecer, S.M.J, o qual submetemos à consideração superior.

---

[1] 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.

---



Documento assinado eletronicamente por **ALESSANDRO ALBERTO DE CASTRO, CONSULTOR JURÍDICO**, em 13/11/2025, às 09:26, 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 **0924578** e o código CRC **E02A7CF6**.

---