



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 de minutas. Termo de Renúncia. Termo do Acordo de Cooperação Técnica, de Recuperação de Créditos Remuneratórios que entre si celebram o Estado do Tocantins, por meio da Secretaria de Estado da Administração – SECAD e o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO. 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 25.004107-3 com vistas a realização do controle prévio da legalidade, relativamente ao Termo de Renúncia e novo Termo de Cooperação Técnica, de Recuperação de Créditos Remuneratórios que entre si celebram o Estado do Tocantins, por meio da Secretaria de Estado da Administração – SECAD e o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO que tem por objeto a recuperação de valores pertencentes ao Tesouro Estadual ou ao TCE/TO, relativos a pagamentos indevidos realizados a servidores ou ex-servidores dos respectivos quadros funcionais que eventualmente se encontrem ativos em relação aos partícipes; bem como a viabilização da restituição dos valores devidos, mediante desconto em folha de pagamento dos servidores impactados, considerando seu vínculo e local de exercício, promovendo a eficiência administrativa, segurança jurídica e controle dos débitos não tributários, em consonância com o art. 37 da Constituição Federal, de forma a obstar ou reparar a ocorrência de danos ao erário e/ou o enriquecimento ilícito.

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

- a) Ofício nº 1605/2025 (0864894);
- b) Memória de Reunião 0875485;
- c) Acordo de Cooperação (0876329);
- d) Ofício nº 1891/2025 (0876509) encaminhado pelo GABPR ao SECAD solicitando expedição de Ofício para a revogação do Acordo de Cooperação vigente;
- e) Ofício /SECAD/Nº 2844/2025/GASEC (0890736);
- f) Despacho nº 1375/2025 (0946309) do GABPR;
- g) Minuta Termo de Renúncia ACT (0947012);
- h) Minuta Acordo de Cooperação Técnica (0947078);
- i) Certidões Gov. TO/Secad (0947155)
- j) Despacho nº 1664/2025 (0947159) da COLCC encaminhando os autos a esta Consultoria Jurídica para análise e emissão de parecer jurídico.

3. É o Relatório. Passa-se à análise.

II – FUNDAMENTAÇÃO

4. Preliminarmente, cabe salientar que a presente análise se restringe aos termos da minuta de Renúncia (0947012) e ao termo da Minuta do Acordo de Cooperação Técnica (0947078), 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 falecer a esta Consultoria Jurídica de

competência para fazê-lo.

DO TERMO DE RENÚNCIA AO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

5. Inicialmente, verifica-se que a possibilidade de renúncia está expressamente prevista no Termo de Cooperação Técnica originário, atendendo ao princípio da legalidade.

6. Ademais, a possibilidade de renúncia decorre de três pilares:

a) Autonomia administrativa dos órgãos públicos:

Cada órgão possui competência para avaliar a conveniência e a oportunidade de manter ou não instrumentos de cooperação, desde que respeitado o interesse público.

b) Princípio da autotutela administrativa:

A Administração pode rever, ajustar ou extinguir seus próprios atos, quando não mais atendam à finalidade pública; demandem reestruturação ou tornem-se ineficientes ou desnecessários.

c) Natureza não onerosa do ACT

Como não há, em regra pagamento, lucro, vantagem patrimonial privada, a extinção do acordo não gera desequilíbrio econômico-financeiro, nem indenizações automáticas

7. Com efeito, o procedimento encontra-se compatível com os princípios constitucionais da Administração Pública, notadamente, legalidade, motivação, eficiência, interesse público e publicidade, sendo fundamentado em razões de conveniência e oportunidade administrativa; interesse público; necessidade de reestruturação dos instrumentos de cooperação interinstitucional; revisão dos procedimentos de recuperação de créditos públicos não tributários, conforme se extrai da leitura da cláusula segunda do instrumento (0947012).

8. Ainda, a motivação apresentada é clara, legítima e compatível com a discricionariedade administrativa, não se verificando desvio de finalidade ou abuso de poder.

9. Importante destacar que a Cláusula Segunda, item 2.2, resguarda expressamente o direito das partes de celebrarem novo instrumento, com novo escopo, caso surja necessidade futura de cooperação sobre a mesma ou matéria semelhante, o que foi realizado nos mesmos autos.

10. A Cláusula Terceira estabelece que os efeitos da renúncia ocorrerão a partir da publicação no Boletim Oficial do TCE/TO e no Diário Oficial do Estado do Tocantins, observando-se o princípio constitucional da publicidade (art. 37, caput, da CF).

11. Por fim, da leitura da Minuta (0947012), sob o ponto de vista jurídico-formal, verifica-se que esta foi elaborada em consonância com a legislação que rege a matéria, não havendo, pois, nenhuma adequação a ser proposta.

DA MINUTA DO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

12. 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).

13. 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]

14. 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].

15. 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.

16. Em análise a CLÁUSULA SÉTIMA – DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS observa-se que não haverá transferência de recursos entre os partícipes, senão vejamos:

Não haverá transferência voluntária de recursos financeiros entre os partícipes para a execução do presente Acordo de Cooperação Técnica. As despesas necessárias à plena consecução do objeto acordado, tais como: pessoal, deslocamentos, comunicação entre órgãos e outras que se fizerem necessárias, correrão por contas das dotações específicas constantes nos orçamentos dos partícipes. As ações do presente Acordo serão prestadas em regime de cooperação mútua, não cabendo aos partícipes quaisquer tipos de remunerações decorrentes da execução dos atos.

17. 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. Com efeito, considerando que a avença não envolve repasse de recursos financeiros, conforme previsto na Cláusula Quinta, não estando, 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.

18. Nesta vereda, ante a ausência de previsão de repasse de recursos, o acordo em tela está dispensado do rigorismo que envolve os convênios de repasse de numerário, para os quais é indispensável o Plano de Trabalho com todos os elementos indicados no na lei 14.133/2021.

19. Nesse sentido, cumpre 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)*

20. Pela leitura da Minuta (0947078), sob o ponto de vista jurídico-formal, verifica-se que esta foi elaborada em consonância com a legislação que rege a matéria, não havendo, pois, nenhuma adequação a ser proposta.

III - CONCLUSÃO

21. Pelo exposto, **opinamos pela pela regularidade jurídica da Minuta do Termo de Renúncia ao Acordo de Cooperação Técnica, bem como pela aprovação da minuta do Termo de Adesão ao Termo de Cooperação Técnica**, no que concerne aos seus aspectos jurídico-formais, e, conseqüentemente, pelo prosseguimento do feito, após colhida a autorização do Presidente desta Corte de Contas.

22. É o Parecer, SM.J.

23. Submeta-se à consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **SAMARA COSTA BARBOSA**, ANALISTA TÉCNICO, em 23/01/2026, às 11:19, 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 **0948702** e o código CRC **467AE172**.