PARECER JURÍDICO N° 1303/2026-CCAC

Processo n.°: 25/2026-PRO.ADM.-SETUR
Órgão:SETUR
ASSUNTO: TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA.

ADMINISTRATIVO. TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. AJUSTE ENTRE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS. INCIDÊNCIA DO ART. 184 DA LEI N° 14.133/2021 E DA IN CGE/SE N° 003/2013. VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA.

1 – RELATÓRIO

Trata-se de análise e emissão de parecer jurídico acerca da minuta de Termo de Cooperação Técnica a ser celebrado pelo Estado de Sergipe, por sua Secretaria de Estado do Turismo – SETUR, e a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura – SEDURBI para realização de licitação, fiscalização e gerenciamento do contrato para execução da obra de construção do Terminal Fluvial (Atracadouro) no Rio Sergipe, município de Aracaju/SE.

Foram acostados aos autos, a princípio, os documentos necessários para a análise do pleito.

É o relatório, fundamento e opino.

2 – CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

De início, impende asseverar que não faz parte das atribuições da Procuradoria-Geral do Estado a análise acerca da conveniência e oportunidade da realização de qualquer ato de gestão, quer no seu aspecto econômico, quer no seu aspecto administrativo.

Esses aspectos são corriqueiramente denominados de "mérito administrativo" e são de responsabilidade única do administrador público.

À Procuradoria-Geral do Estado, incumbe apenas a análise dos aspectos jurídicos dos questionamentos realizados.

3 – FUNDAMENTAÇÃO

Este documento foi assinado via DocFlow por Thiago Guimarães Santos Meneses

Documento assinado utilizando login/senha do sistema (DOCFLOW) Verificação em: http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo. Utilize o código: CAAF-HGQR-G9KO-5QUZ

Conforme já exposto, a SETUR e SEDURBI objetivam firmar Termo de Cooperação Técnica cujo objeto é a transferência de competência administrativa para realização de licitação, fiscalização e gerenciamento do contrato para execução da obra de construção do Terminal Fluvial (Atracadouro) no Rio Sergipe, localizado na Avenida Ivo do Prado, no município de Aracaju/SE.

Verifica-se, inicialmente, que constam dos autos a justificativa (pág. 872/878), devidamente assinada pela Sra. Secretária de Estado, e a autorização (pág. 869).

Inicialmente cumpre conceituar e delinear os requisitos para a celebração de um Termo de Cooperação Técnica que se assemelha ao Convênio.

Conforme é sabido, **Convênio** é todo ajuste celebrado entre órgãos da Administração Pública, tendo por objeto a realização de interesses comuns. É, portanto, uma associação cooperativa, uma união em prol da consecução de um fim comum.

O Termo de Cooperação Técnica se diferencia dos convênios por não haver nenhum tipo de repasse, transferência de recursos financeiros, **com cada partícipe realizando as atribuições que forem propostas com seus próprios recursos**, de modo a realizar um propósito comum.

Do conceito acima traçado, sobressai a diferença conceitual jurídica de Termo de Cooperação Técnica e contrato, uma vez que o primeiro é considerado como simples cooperação associativa, que tem como objeto a realização de interesses comuns das entidades partícipes, normalmente incluídos entre as finalidades institucionais desse, e o segundo caracteriza-se por interesses opostos e diversos.

Conclui-se, então, que sempre que a operação envolver interesses antagônicos, isto é, em que cada parte vise a um objetivo diverso, tratar-se-á de contrato, independentemente da denominação utilizada.

Já o Termo de Cooperação Técnica pressupõe um acordo de vontades visando à conjugação de esforços para o alcance de uma finalidade comum, sem repasse de recursos financeiros para tanto.

Ultrapassadas estas considerações iniciais, passa-se à análise do processo em tela.

Compulsando os autos em epígrafe, não há como negar que o ajuste em apreço assume a natureza jurídica de Termo de Cooperação Técnica. Com efeito, estão presentes todos os seus elementos caracterizadores, tais como a existência, entre as entidades partícipes, de interesse comum e a não transferência de recursos entre os partícipes.

Este documento foi assinado via DocFlow por Thiago Guimarães Santos Meneses

Documento assinado utilizando login/senha do sistema (DOCFLOW) Verificação em: http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo. Utilize o código: CAAF-HGQR-G9KO-5QUZ

Conforme **art. 184 da Lei n° 14.133/2021**, aplicam-se as disposições da Nova Lei de Licitação, na ausência de norma específica e no que couber aos convênios, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo Federal.

Sendo assim, observe-se que a Lei n° 14.133/2021 regulamentará também, naquilo que for compatível, o Termo de Cooperação Técnica firmados entre a Administração Pública.

Ademais, vigora em âmbito Estadual a Instrução Normativa n° 003/2013 da Controladoria Geral do Estado, que disciplina a celebração de convênios, Termo de Cooperação Técnica, Contratos de natureza financeira e Termos de Cooperação Internacional (CTI), firmados entre os órgãos ou entidades da Administração Estadual ou Entidades Públicas ou Privadas de quaisquer entes da federação, dentre outros.

De acordo com a Instrução Normativa n° 003/2013, da Controladoria-Geral do Estado de Sergipe, o Termo de Cooperação Técnica é definido nos seguintes termos:

> Art. 1° […]
> § 1° – Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:[…]
> XII – Termo de Cooperação Técnica – Instrumento de cooperação entre órgãos e entidades da Administração Pública estadual, Direta ou Indireta, de qualquer esfera de Governo, inclusive com Organizações Não Governamentais – ONG´s ou entidades particulares, desde que reconhecidas de utilidade pública por Lei Estadual, celebrado sem a necessidade de transferência de recursos ou de contrapartida financeira.

Logo, a meu ver, diante da regulamentação em âmbito Estadual, o ajuste deve se reger pelas prescrições da IN n° 003/2013-CGE e subsidiariamente pela Lei n° 14.133/2021 no que couber.

O Plano de Trabalho deve atender aos requisitos formais previstos no art. 8° da IN n° 003/2013-CGE, no que forem compatíveis com ajustes sem transferência de recursos financeiros:

> Art. 8°. O Plano de Trabalho conterá, no mínimo:
> I - justificativa demonstrando os motivos e critérios, ou a natureza financeira, adotados para celebrar o Convênio;
> II - descrição circunstanciada do objeto a ser executado;
> III - descrição das metas a serem atingidas;
> [...]
>
> Art. 9°. O Plano de Trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa

Este documento foi assinado via DocFlow por Thiago Guimarães Santos Meneses

Documento assinado utilizando login/senha do sistema (DOCFLOW) Verificação em: http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo. Utilize o código: CAAF-HGQR-G9KO-5QUZ

> e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, serão avaliadas sua qualificação técnica e sua capacidade operacional para gerir o instrumento, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade responsável pelo repasse dos recursos.
>
> § 1º Será comunicada ao proponente qualquer irregularidade ou imprecisão constatadas no Plano de Trabalho, que deverá ser sanada no prazo estabelecido pelo concedente ou contratante.
> § 2º A ausência da manifestação do proponente no prazo estipulado implicará a desistência do objeto do Convênio de natureza financeira.
> § 3º Os Termos Aditivos realizados, durante a execução do objeto do Convênio de natureza financeira, deverão integrar o Plano de Trabalho.

Desta forma, feitas estas considerações iniciais, passa-se à análise do conteúdo formal das minutas. Estas contemplam objeto; o prazo de vigência; as obrigações dos partícipes; o plano de trabalho, consoante art. 15 da IN n° 003/2013-CGE.

No mais, foram atendidos os requisitos mínimos para formulação do presente termo, razão pela qual entendo pela legalidade do ato ora apreciado, desde que observadas algumas recomendações firmadas no final deste ato enunciativo, as disposições da Instrução Normativa n° 003/2013-CGE e a Lei n° 14.133/2021, no que couber.

Por fim, urge esclarecer, mais uma vez, porque de notória relevância, que a veracidade de todas as informações e documentação apresentadas é de inteira responsabilidade dos contraentes.

Nesse passo, convém chamar a atenção para a possibilidade de eventual aplicação de sanções de natureza política, administrativa, civil, pecuniária e penal, **em caso de malversação da verba pública**, decorrentes de improbidade administrativa, a partir da Lei n° 14.230/2021, que entrou em vigor na data de sua publicação e alterou a Lei n°8.429/1992 de modo a tornar mais efetivos os princípios constitucionais da Administração Pública (artigo 37/CF).

4 – CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pela **viabilidade jurídica da formalização do Termo de Cooperação Técnica** a ser celebrado entre o Estado de Sergipe, por sua Secretaria de Estado do Turismo – SETUR, e a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura – SEDURBI, por se tratar de ajuste firmado entre órgãos da Administração Pública para a consecução de finalidade comum, **sem transferência de recursos financeiros**, observadas as disposições da Instrução Normativa CGE n° 003/2013 e, subsidiariamente, do art. 184 da Lei n° 14.133/2021.

Este documento foi assinado via DocFlow por Thiago Guimarães Santos Meneses

Documento assinado utilizando login/senha do sistema (DOCFLOW) Verificação em: http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo. Utilize o código: CAAF-HGQR-G9KO-5QUZ

É o parecer.

Encaminhem-se os autos para a autoridade superior.

Aracaju/SE, 12 de maio de 2026.

Thiago Guimarães Santos Meneses
Procurador do Estado

Este documento foi assinado via DocFlow por Thiago Guimarães Santos Meneses

Documento assinado utilizando login/senha do sistema (DOCFLOW) Verificação em: http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo. Utilize o código: CAAF-HGQR-G9KO-5QUZ

Protocolo de Assinatura(s)

O documento acima foi proposto para assinatura digital. Para verificar as assinaturas acesse o endereço http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código de verificação: CAAF-HGQR-G9KO-5QUZ

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 20/05/2026 é(são) :

Legenda: Aprovada Indeterminada Pendente

- Thiago Guimarães Santos Meneses ***62996*** COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE Procuradoria Geral do Estado 12/05/2026 22:10:53 (Docflow)