

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Referência: Processo nº 202400005038726

Interessado(a): @nome_interessado@

Assunto: ORIENTAÇÃO

DESPACHO Nº 529/2025/GAB

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO (NEGÓCIOS PÚBLICOS). CONSULTA. INSTRUMENTO JURÍDICO TECNICAMENTE ADEQUADO PARA A CELEBRAÇÃO DE AJUSTES EM REGIME DE MÚTUA COOPERAÇÃO (INTERESSES NÃO CONTRAPOSTOS). CONVÊNIO *VERSUS* TERMO DE COOPERAÇÃO. APLICAÇÃO, NA ATUALIDADE, DOS REGRAMENTOS DISPOSTOS NO DECRETO ESTADUAL Nº 10.248, DE 31 DE MARÇO DE 2023. CRITÉRIO LEGAL DISTINTIVO MARCADO PELA PRESENÇA, OU NÃO, DO REPASSE DE RECURSOS PÚBLICOS DO ENTE CONCEDENTE PARA O ENTE CONVENIENTE, TAL QUAL ORIENTADO NO DESPACHO Nº 27/2024/GAB, EM CARÁTER REFERENCIAL.

1. Cuida-se de consulta jurídica formulada pela **Gerência de Compras Governamentais da Secretaria de Estado da Administração - SEAD**, por meio do expediente SEI nº 66094760, devidamente endossado pela **Superintendência de Gestão Integrada**, relativamente à correta qualificação jurídica dos instrumentos de convênio e de termo de cooperação, para o que, ao final, foram formulados os seguintes questionamentos:

(...)

- a) Considerando a Lei estadual nº [Lei estadual 17.928/2012](#), cuja abordagem mais genérica permite a interpretação do instrumento jurídico como um gênero, conforme a inteligência do Despacho nº 2113/2020, esta Gerência deverá priorizar, na celebração de ajustes, a formalização por meio de convênio, mesmo se houver a possibilidade de termo de cooperação, cujo rigor quanto aos requisitos é menor?"
 - b) Se o que diferencia o convênio do termo de cooperação é o repasse de recursos, o que deve ser considerado repasse de recursos (dinheiro), nos termos da [Lei estadual 17.928/2012](#)?
 - c) A contrapartida financeira de cada ente, para a execução do objeto do ajuste, é considerada repasse de recursos (dinheiro) e, portanto, exige a celebração de convênio, ainda que não haja repasse entre as partes?
 - d) Quando não houver repasse, nem contrapartida, deverá ser celebrado termo de cooperação, mesmo que os entes sejam de esferas diferentes, em dissonância ao [Decreto estadual 7.046/2010](#) ?
 - e) A aplicação do [Decreto estadual nº 10.248/2023](#) se restringirá aos convênios em que ocorre a transferência de recursos financeiros (dinheiro)?
- (...)

2. A Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Administração, por meio do **Parecer Jurídico SEAD/ADSET nº 14/2025** (SEI nº 70496166), enfrentou os questionamentos outrora postos, cujos fundamentos seguem a seguir expostos, em síntese:

(i) que em matéria de convênios e termos de cooperação técnica, a regulamentação atual adveio com o Decreto estadual nº 10.248, de 31 de março de 2023, e a orientação jurídica encartada no [Despacho nº 27/2024/GAB](#), do Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado, o qual proferiu o seguinte escólio: "5. Ainda antes do avanço para o tratamento da questão de fundo, cabível a realização de breve esclarecimento conceitual, para o fim de assentar-se que o Termo de Cooperação é o instrumento a ser utilizado nos ajustes sem natureza contratual (marcados por interesses não contrapostos), em que não há o repasse de recursos financeiros. Diferencia-se, quanto a este último aspecto, da figura do convênio, que contempla transferência de recursos. Trata-se de distinção já efetuada anteriormente pela Procuradoria-Geral do Estado, na esteira do Despacho nº 2113/2020 - GAB (SEI nº 000017090201), e que, agora, foi expressamente contemplada pelo Decreto estadual nº 10.248, de 2023, nos termos do art. 2º, III e VI";

(ii) que a orientação referencial acima reportada fez alusão ao teor do **Despacho nº 2.113/2020/GAB** (SEI nº 67118064), com direcionamento no mesmo sentido;

(iii) que com a revogação da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, ocorreu a perda de eficácia dos regramentos sobre convênios e ajustes similares da Lei estadual nº 17.928, de 27 de dezembro de 2012;

(iv) que "nas situações em que não existir transferência de recursos financeiros e que tenha como partícipes, de um lado a SEAD, e do outro, órgão ou entidade de qualquer ente federativo ou pessoa jurídica não caracterizável como organização da sociedade civil, para a execução de programas de trabalho, projeto ou atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, no regime de mútua cooperação, deve ser utilizado o Termo de Cooperação Técnica";

(v) ao revés, "nas situações em que exista transferência de recursos financeiros para a execução do seu objeto, no intuito de concretizar interesses comuns, sem o objetivo de lucro no regime de mútua cooperação entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre eles e pessoas jurídicas sem fins lucrativos não caracterizáveis como organizações da sociedade civil, deve ser utilizado o convênio";

(vi) que se deve considerar "que repasse de recurso financeiro, assim como o próprio nome sugere, é espécie de transferências orçamentárias/financeiras concedidas e/ou recebidas, entre órgãos e entidades da administração direta e indireta";

(vii) que, todavia, "mesmo nos casos em que não exista a transferência de valores, mas ainda assim o Estado assume obrigações pecuniárias (a exemplo de pagamento de água, luz, IPTU) para fins de cumprimento das respectivas obrigações e à vista da segurança do gestor, recomenda-se que seja utilizado também o Convênio como instrumento para concretizar a realização de projetos, atividades, serviços, ou eventos de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, por ser uma via de maior rigor, conferindo conseqüentemente uma maior segurança jurídica. Calha ressaltar que, nestes casos, trata-se de uma recomendação, como dito, com a finalidade de resguardar o gestor, o que inclusive encontraria ressonância no Manual BPC nº 07;

(viii) que o art. 63 do Decreto estadual nº 7.046, de 4 de janeiro de 2010, tratou da questão em termos distintos, somente permitindo a utilização do termo de cooperação em ajustes celebrados entre "órgãos, autarquias ou fundações da mesma esfera de governo, independentemente da existência ou não de repasse e contrapartida", o que foi corroborado pelo [Despacho nº 1.636/2020/GAB](#), da Procuradoria-Geral do Estado;

(ix) que, todavia, tanto o Decreto estadual nº 7.046, de 2010, quanto a orientação encartada no [Despacho nº 1.636/2020/GAB](#), foram expedidos precedentemente ao Decreto estadual nº 10.248, de 2023, e à orientação disposta no [Despacho nº 27/2024/GAB](#), configurando uma antinomia entre normas a justificar a atuação do órgão de cúpula da Casa, nos termos do art. 7º da Portaria nº 127/2028 - GAB; e

(x) que a aplicação dos regramentos do Decreto estadual nº 10.248, de 2023, não está restrita apenas aos casos de convênios em que ocorre a transferência de recursos financeiros (dinheiro), devendo ser aplicado aos demais casos de convênios e termo de cooperação.

3. É o breve relatório. Passa-se à manifestação.

4. Pois bem, inicialmente, é necessário cotejar excertos dos textos normativos que disciplinaram/disciplinam o tema ao longo dos anos.

Confirmam-se:

Decreto estadual nº 7.046, de 2010

(...)

Art. 63. Convênio e Termo de Cooperação são os instrumentos adequados para ajustes que visem à realização de projeto, atividade, serviço, evento ou aquisição de bens e materiais em regime de cooperação.

§ 1º Quando o ajuste tiver como partícipe, de um lado, órgão, autarquia ou fundação do Poder Executivo, e, de outro lado, órgão ou entidade de esfera de governo diferente ou, ainda, entidades de direito privado, o instrumento adequado será o Convênio.

§ 2º Quando o ajuste envolver apenas órgãos, autarquias ou fundações da mesma esfera de governo o instrumento adequado será o Termo de Cooperação.

(...)

Lei estadual nº 17.928, de 2012

Art.2º Para os fins desta Lei, adotar-se-ão as definições da legislação federal pertinente, às quais se acrescentam as seguintes:

(...)

III – convênio – **ajuste celebrado sem objetivo de lucro, em regime de mútua cooperação, entre órgãos e/ou entidades da administração pública ou entre estes e pessoas físicas ou entidades privadas de qualquer natureza, visando à realização de objetivos de interesse comum dos partícipes**, em que, **havendo repasse de recursos**, estes permanecerão com a natureza de dinheiro público, independentemente da denominação utilizada, gerando a obrigação de prestar contas ao concedente e aos órgãos de controle interno e externo;

IV – concedente – órgão ou entidade da administração estadual, direta ou indireta, **responsável pela transferência dos recursos financeiros, ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto de convênio**;

V – conveniente – órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, bem como entidade privada sem fins lucrativos e pessoas físicas, com os quais a administração estadual pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento **mediante a celebração de convênio**;

(...)

Art. 58. **É vedada a celebração de convênio**:

(...)

II – **entre os órgãos da administração direta do Poder Executivo estadual, caso em que deverá ser firmado instrumento próprio, conforme o caso**;

(...)

Decreto estadual nº 10.248, de 2023

Art. 2º Para este Decreto, serão consideradas as definições da legislação federal pertinente, em especial as dispostas no art. 6º da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, às quais se acrescentam as seguintes:

I – concedente: órgão ou entidade da administração pública estadual, direta ou indireta, bem como pessoa jurídica de direito privado **responsável pela transferência dos recursos destinados** à execução do objeto do convênio;

II – conveniente: órgão ou entidade da administração pública, direta ou indireta, de qualquer ente federativo, bem como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos com os quais a administração pública estadual pactua a execução de programa, de projeto, de atividade ou de evento **mediante a celebração de convênio ou de termo de cooperação**;

III – convênio: **instrumento de ajuste celebrado sem o objetivo de lucro no regime de mútua cooperação entre órgãos e/ou entidades da administração pública ou entre eles e pessoas jurídicas sem fins lucrativos não caracterizáveis como organizações da sociedade civil, para a realização de interesse comum dos partícipes, mediante a transferência de recursos financeiros** para a execução do seu objeto, os quais, quando forem repassados por órgão ou entidade da administração pública, permanecerão com natureza de dinheiro público, independentemente da denominação utilizada, com a obrigação de prestar contas ao concedente e aos órgãos de controle interno e externo;

IV – contrapartida: **recursos financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis próprios do conveniente a serem alocados na execução do objeto do convênio ou do termo de cooperação**;

(...)

VII – termo de cooperação: **instrumento que formaliza ajuste sem transferência de recursos financeiros** e que tenha como partícipes, de um lado, órgão ou entidade da administração pública estadual e, do outro, órgão ou entidade de qualquer ente federativo ou pessoa jurídica não caracterizável como organização da sociedade civil, para a execução de programas de trabalho, projeto ou atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, no regime de mútua cooperação; e

(...)

Art. 3º Os convênios e os termos de cooperação de que trata o art. 184 da Lei federal nº 14.133, de 2021, celebrados pela administração pública do Estado de Goiás com órgãos ou entidades públicas ou privadas que não se caracterizem como organização da sociedade civil para a execução de programas, de projetos e de atividades que envolvam ou não a transferência de recursos observarão o disposto neste regulamento.

(...)

5. Como se vê a partir das transcrições retro, o Decreto estadual nº 7.046, de 2010, que estabeleceu normas de programação e execução orçamentária e financeira para o exercício de 2010, fixou a **natureza jurídica do ente cooperante** como critério distintivo entre as figuras do convênio e do termo de cooperação, com a observação de que o ato normativo em questão foi revogado tacitamente pelo Decreto estadual nº 7.208, de 26 de janeiro de 2011, que estabeleceu normas de programação e execução orçamentária e financeira para o exercício de 2011.

5.1. Firmada a premissa retro, inexistente antinomia entre as normas do (revogado) Decreto estadual nº 7.046, de 2010, e do (vigente) Decreto estadual nº 10.248, de 2023, tendo em conta a ausência de vigência simultânea dos diplomas normativos, o que desafia a aposição de **ressalva** quanto ao parágrafo 23 do **Parecer Jurídico SEAD/ADSET nº 14/2025** (SEI nº 70496166). Além do que, aqui se dá o devido destaque no sentido de que a orientação exarada no parágrafo 15 do [Despacho nº 1.636/2020/GAB](#) tomou por pressuposto o fato de que já havia um ajuste celebrado entre o Estado de Goiás e o Município de Itapuranga, com a designação de termo de cooperação, sendo que o objeto principal da consulta era diverso, sendo esta resolvida nos seguintes termos:

(...)

42. Diante de todo o exposto, verifica-se que, muito embora seja inquestionável que os Municípios de Itapuranga, Piracanjuba, Iporá, Pires do Rio e Planaltina não tenham cumprido com a responsabilidade prevista na cláusula convenial, o prosseguimento da cobrança na via administrativa e o ajuizamento de ação de cobrança em face do Municípios, objetivando o ressarcimento dos valores despendidos pelo Estado de Goiás para arcar com serviços de vigilância e/ou limpeza das respectivas unidades de atendimento Vapt-Vupt, apresenta-se temerário, havendo, na hipótese de demanda judicial, alta probabilidade de o Estado de Goiás ser sucumbente na demanda e, conseqüentemente, além de não se ver ressarcido, ser condenado ao pagamentos dos ônus sucumbenciais.

43. Mais descabida ainda, portanto, a pretensão de inscrição do montante pago às prestadoras de serviços de vigilância em dívida ativa estadual, vez que ausentes a liquidez, certeza e exigibilidade demandadas pelo art. 39 da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (REsp nº 1.350.807/PR, Primeira Seção, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 12/06/2013, p. DJe 28/06/2013, julgado sob o rito de recursos repetitivos do CPC/73).

44. Paralelamente e também pelos fundamentos acima expostos, entende-se desnecessária a continuidade de tratativas conciliatórias ou mesmo de autorização e homologação, nos termos do art. 8º, § 1º, da Lei Complementar estadual nº 144, de 24 de julho de 2018, de Termo de Acordo por meio da CCMA, em especial considerando-se a ausência de demonstração pelos Municípios de Itapuranga e Pires do Rio, em suas propostas, de verdadeira compensação pelos serviços que foram custeados pelo Estado e que seriam de sua responsabilidade.

45. Dessa forma, **deixo de aprovar o Parecer ADSET nº 159/2020** (000014034586), fixando, para o caso, a orientação constante do presente Despacho, em especial por meio dos seus **itens 42 a 44**.

(...)

6. Já a Lei estadual nº 17.928, de 2012 (enquanto vigente, mas ainda aplicável nas situações transitórias - ajustes firmados sob a sua égide e enquanto passíveis de prorrogação) e o Decreto estadual nº 10.248, de 2023, partiram da **transferência de recursos do concedente para o conveniente** como critério distintivo entre as figuras do convênio e do termo de cooperação, o que deve ser observado pelo gestor público.

7. Acerca da argumentação contida nos parágrafos 16 e 17 do **Parecer Jurídico SEAD/ADSET nº 14/2025** (SEI nº 70496166), no sentido de se recomendar a entabulação de convênio mesmo nas situações onde não exista transferência de valores do concedente para o conveniente, mas diante da assunção pelo primeiro de obrigações pecuniárias (a exemplo do pagamento de água, luz e IPTU), na intenção de conferir maior segurança ao gestor público (diante do regime legal mais rigoroso), entende-se por juridicamente insubsistente, na medida em que a legislação adotou critérios de extração objetiva para fins de definição do instrumento legal cabível; não havendo, neste caso, sequer espaço de conformação para tomada de decisão que vá de encontro à disciplina legal.

7.1. Aliás, a citação ao [Manual de Boa Prática Consultiva - BCP nº 07](#) (aqui em sua 4ª edição) não parece pertinente, já que a situação fático-jurídica ali posta não possui correlação com a situação exemplificativa acima formulada (o ponto a ser orientado é de viés exclusivamente jurídico), conforme se vê da redação do enunciado:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

7.2. Obviamente, não se deve confundir a situação reportada no parágrafo 7º com o mero erro (material, diga-se de passagem) na designação do instrumento jurídico cooperativo, como nominar de convênio um termo de cooperação ou vice-versa, não havendo nulidade desde que, obviamente, se observem os rigores legais do instrumento tecnicamente adequado.

8. Quanto aos demais aspectos, corretos mostram-se os fundamentos jurídicos lançados no opinativo setorial, com o necessário adendo de que, nas situações em que o Estado de Goiás e/ou as entidades de sua Administração indireta atuam como convenientes (recebendo recursos de convênio federal, por exemplo), tem aplicabilidade, de forma precedente, as normativas editadas pelo ente repassador, quando em confronto com os regramentos do Decreto estadual nº 10.248, de 2023.

9. Ante o exposto e **com acréscimos acima, aprova-se parcialmente o Parecer Jurídico SEAD/ADSET nº 14/2025** (SEI nº 70496166), da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Administração, pelos seus próprios e judiciosos fundamentos, **com a ressalva de seus parágrafos 16, 17 e 23 (parte final)**, respondendo-se, **de forma articulada**, aos questionamentos formulados:

(i) **1º questionamento:** a Lei estadual nº 17.928, de 2012, não possui mais eficácia em matéria de convênios e ajustes similares, consoante as razões expostas no Despacho nº 27/2024/GAB, desta Casa, de modo que, atualmente, têm aplicação os regramentos do Decreto estadual nº 10.248, de 2023, que fixa os critérios de distinção entre as figuras do convênio (quando há transferência de recursos públicos do concedente para o conveniente) e termo de cooperação (quando não há transferência de recursos públicos entre os partícipes), não havendo, contudo, hipótese de incidência de nulidade caso haja a celebração de um instrumento em detrimento do outro (mero equívoco de nomenclatura), desde que, obviamente, se observem os rigores legais do instrumento tecnicamente adequado;

(ii) **2º questionamento:** o repasse de recursos públicos deve ser entendido como a operação financeira e contábil que demarca a saída de numerário (a débito) de uma conta pertencente à Administração Pública estadual direta ou indireta (concedente) para uma conta (a crédito) de um terceiro (conveniente), que pode ser órgão ou entidade da Administração Pública, direta ou indireta, de qualquer ente federativo, bem como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos não caracterizáveis como organizações da sociedade civil;

(iii) **3º questionamento:** a contrapartida deve ser concebida como a utilização de "recursos financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis próprios do conveniente, a serem alocados na execução do objeto do convênio ou do termo de cooperação" (cf. inciso IV do art. 2º do Decreto estadual nº 10.248, de 2023), o que, por inferência lógica, não se subsume ao conceito de repasse de recursos públicos e, portanto, não exige que a celebração do ajuste se faça pela via do convênio;

(iii.1) nas situações em que o Estado de Goiás e/ou as entidades de sua Administração indireta atuam como convenientes (recebendo recursos de convênio federal, por exemplo), têm aplicabilidade, de forma precedente, as normativas editadas pelo ente repassador, quando em confronto com os regramentos do Decreto estadual nº 10.248, de 2023;

(iv) **4º questionamento:** sim, em parte, com a observação de que as definições extraídas do art. 63 do Decreto estadual nº 7.046, de 2010, tinham um enfoque meramente argumentativo (ou de reforço) quando em reporte de orientações da Procuradoria-Geral do Estado, na medida em que o referido normativo perdeu sua vigência a partir do exercício financeiro de 2011, quando foi tacitamente substituído pelo Decreto estadual nº 7.208, de 2011;

(iv.1) ou seja, se houver repasse, utiliza-se o convênio; se não houver repasse, utiliza-se o termo de cooperação, sendo que a contrapartida **(que é sempre do conveniente)** não é critério de distinção quanto ao tema; e

(v) **5º questionamento:** Não, pois atualmente o Decreto estadual nº 10.248, de 2023, é a norma de regência do Estado de Goiás em matéria de convênios e termos de cooperação, com a incidência da legislação que perdeu a eficácia (Lei estadual nº 17.928, de 2012) apenas nas situações transitórias (ajustes celebrados sob tal disciplina legal e ainda suscetíveis de prorrogação).

10. Matéria orientada, encaminhem-se s autos à **Secretaria de Estado da Administração, via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins. Dada a importância do caráter esclarecedor da presente orientação, dê-se ciência (instruída com cópia do **Parecer Jurídico SEAD/ADSET nº 14/2025** e do presente despacho) aos Procuradores do Estado lotados nas Procuradorias Judicial, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta e no CEJUR.

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA

Procurador-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 05/04/2025, às 10:39, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **72623938** e o código CRC **C57D156E**.



Referência: Processo nº 202400005038726



SEI 72623938