



Referência: Processo nº 202416448088405

Interessado(a): @nome\_interessado@

**Assunto: Termo de cooperação com prazo de vigência indeterminado.**

DESPACHO Nº 1213/2025/GAB

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. NEGÓCIOS PÚBLICOS. TERMOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. AJUSTE SEM TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS. DECRETO ESTADUAL Nº 10.248, DE 2023. VIGÊNCIA POR PRAZO INDETERMINADO. POSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA DA LEI FEDERAL Nº 14.133, DE 2021. DESPACHO REFERENCIAL.

1. Cuidam os autos de consulta jurídica acerca da possibilidade de formalização de termo de cooperação técnica, sem repasses de recursos financeiros, com vigência por prazo indeterminado.

2. A controvérsia devolvida à apreciação deste Gabinete foi delimitada pela Procuradoria Setorial da Diretoria-Geral de Polícia Penal por meio dos itens 5.2 a 5.4 do Parecer DGPP/ADSET nº 221/2025 (SEI nº [75130677](#)), tendo em vista o ineditismo da temática, nos termos do art. 2º, § 1º, da Portaria nº 170 – GAB/2020 – PGE. Por oportuno, reafirma-se que as demais questões examinadas no parecer não serão enfrentadas neste despacho, por serem de competência exclusiva da Procuradoria Setorial.

3. É o relatório.

4. Embora a fixação de prazos determinados seja a regra para os vínculos da Administração Pública, essa diretriz não é absoluta e merece análise aprofundada quando aplicada a instrumentos de natureza distinta, como os termos de cooperação técnica. Com efeito, em circunstâncias específicas, a imposição de um termo final a essas parcerias pode gerar ineficiência e ir de encontro ao interesse público. Defende-se, portanto, a possibilidade da vigência por prazo indeterminado, com base em uma interpretação que privilegia a finalidade das normas e a eficiência administrativa.

5. O ponto de partida para tal construção reside em uma delimitação adequada do regime jurídico aplicável aos termos de cooperação. A Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, em seu art. 184, estabelece que as suas disposições se aplicam aos convênios, acordos e ajustes apenas “no

que couber”. Tal expressão constitui um dispositivo técnico de contenção, isto é, um filtro de compatibilidade que impõe ao intérprete o dever de distinguir os regimes jurídicos aplicáveis a cada negócio público. Reconhece-se, com isso, a atipicidade fundamental do termo de cooperação ora examinado — um instrumento de natureza colaborativa, marcado pela comunhão de esforços e ausência de contraprestação financeira — frente aos contratos administrativos típicos, estes, sim, caracterizados pelo sinalagma e pela onerosidade.

6. Sendo assim, a aplicação das rígidas normas contratuais, concebidas para o universo contratual, aos arranjos de índole colaborativa e não-financeira, deve ser realizada com parcimônia e apenas quando houver plena compatibilidade de finalidades. Por essa razão, não se aplicam à questão em análise, por exemplo, as diretrizes do Despacho nº 1637/2020 – GAB (SEI nº [000015520939](#)), que, embora tenha reafirmado a vedação aos prazos indeterminados, o fez em um contexto de análise de um contrato típico (contratos com instituições financeiras voltados à prestação de serviços de arrecadação de receitas), cuja peculiaridade apontada para supostamente justificar a contratação por tempo indeterminado (o fato de a contratação ter se formalizado mediante inexigibilidade de licitação) não foi considerada suficiente para afastar a regra legal.

7. Veja-se que a imposição de um termo final aos contratos administrativos visa, essencialmente, ao controle do orçamento, à promoção da concorrência e isonomia e à avaliação da eficiência. Contudo, tais objetivos e princípios não são, necessariamente, vulnerados quando da fixação de prazo indeterminado a uma parceria colaborativa com um ente singular. Nessas situações, como se explicitará a seguir, a aplicação da regra tem potencial de se tornar um formalismo vazio e injustificado.

8. Em primeiro ponto, a exigência de prazo determinado está umbilicalmente ligada ao princípio da anualidade orçamentária e à necessidade de controle da despesa pública, conforme os arts. 105 da Lei nº 14.133, de 2021, e 167 da Constituição Federal. O objetivo de tal disciplina é impedir que a Administração assuma obrigações financeiras futuras sem a correspondente previsão de recursos. Ora, o termo de cooperação técnica, por sua definição legal e conceitual, não envolve repasse de recursos, nem gera despesa direta. Aplicar uma regra tendente ao controle de dispêndio a um ato sem impacto orçamentário constitui um contrassenso jurídico, pois o controle a ser exercido em tais parcerias não é o de caixa, mas, sim, o de resultados e de aderência à finalidade pública. Posicionou-se assim o [Tribunal de Contas do Estado de São Paulo na Consulta na TC-001193/002/09](#), publicada em 2011, igualmente sob a égide da Lei nº 8.666, de 1993:

No caso de convênio de cooperação técnica, portanto, onde não se tenha pactuado a transferência de valores financeiros, não há aplicar os prazos de vigência contratual fixados pelo art. 57 da Lei Federal nº 8.666/93. Tal premissa, entretanto, não é intransponível podendo ser ajustada pelas partes. De fato, em que pese passível a estipulação de vigência por prazo indeterminado, é possível seja, igualmente por livre vontade das partes, estipulado prazo determinado para este ajuste.

(...)

**Convênios de cooperação que não impliquem em repasses de recursos financeiros admitem vigência por prazo indeterminado, observada a legislação correspondente.**

(grifos acrescidos)

9. Nessa mesma linha de raciocínio, posicionou-se a Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas do Ceará no [Processo nº 07153/2016-9](#), examinando a Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Veja-se:

16. Com efeito, o ordenamento jurídico não proíbe a existência de convênios com prazo indeterminado. Assim também o art. 57 da Lei 8.666/93, cujo âmbito de incidência material cinge-se aos contratos

administrativos, mas **não aos convênios e instrumentos jurídicos equiparados que se dão a título de cooperação técnica, sem repasse de numerário**. Conclusão a que se chega quando considerado o aspecto finalístico da norma em tela: que **a despesa gerada pela assunção de um ajuste contratual não ultrapasse a vigência do crédito orçamentário que a suporta**.

17. Exatamente por isso, a assessoria jurídica da União Federal entende pela possibilidade da celebração de convênios (e instrumentos congêneres) de vigência indeterminada, desde que tais ajustes sejam da espécie “convênio de cooperação técnica”, aqueles em cujo campo eficaz não consta a inversão de recursos financeiros.

(grifos acrescidos)

10. Em segundo lugar, a inviabilidade de competição esvazia a finalidade isonômica da imposição de prazo de vigência. O término periódico de um contrato tem por objetivo precípuo permitir que a administração teste o mercado e promova a livre concorrência, garantindo o princípio da isonomia ao franquear a todos a oportunidade de contratar. Esta lógica se desfaz completamente quando a parceria é celebrada com um ente singular, mormente um órgão público com competência exclusiva.

11. Por fim, o princípio da eficiência, insculpido no caput do art. 37 da Constituição, em seu aspecto de economicidade, exige a busca pelo melhor resultado com o menor dispêndio de recursos públicos, inclusive os de ordem operacional e administrativa<sup>[1]</sup>. A obrigação de prorrogar ou renovar o termo de cooperação tende a mobilizar desnecessariamente equipes técnicas e jurídicas para fins puramente formais. Nestas circunstâncias, a estabilidade proporcionada por um prazo indeterminado atende ao princípio da eficiência. No mesmo sentido, [o Parecer PGFN/CJU/COJLC nº 2019/2012, da Advocacia-Geral da União](#), também sob a égide da Lei nº 8.666, de 1993:

11. O segundo ponto que fundamenta a possibilidade de prazo de vigência indeterminado em ajustes deste naipe, em que não haja repasse de recursos e que possam ser denunciados a qualquer momento pelos partícipes, é a própria impossibilidade intrínseca do objeto da avença ser executado por outros partícipes. Ora, se o convênio (sem repasse de recursos), ajuste ou acordo têm por objeto a colaboração mútua entre duas entidades com o escopo de atingir um fim de interesse público, que somente se dará pela conjunção dos esforços destes partícipes em especial, **não haveria razão para limitar a vigência deste instrumento, o que apenas acarretaria, em última análise, maiores dificuldades, com a celebração do mesmo ajuste por diversas vezes**, sempre que esgotado o prazo pactuado, o que vai de encontro ao princípio constitucional da eficiência na gestão da coisa pública.

(grifos acrescidos)

12. Em acréscimo, colhe-se trecho de Orientação Prática da Editora Zênite<sup>[2]</sup>:

O questionamento é sobre a possibilidade de celebração de convênios ou acordos de cooperação com prazo de vigência indeterminado, especialmente quando não envolver o repasse de recursos financeiros.

(...)

(...) pode-se afirmar que, quer se trate de convênios regidos pela Lei nº 8.666/1993, quer se trate de parcerias reguladas da Lei nº 13.019/2014, a regra é que haja a fixação de prazo de vigência/duração. Isso porque a formalização desses ajustes tem como objetivo o atendimento de interesses públicos comuns aos partícipes, o que pressupõe a definição de metas a atingir e os fins públicos a serem alcançados.

Vejamos.

Tratando-se de convênios, a Lei de Licitações dispõe sobre a necessidade de haver prévia aprovação do plano de trabalho, do qual devem constar, no mínimo, informações relativas à identificação do objeto a ser executado, às metas a serem atingidas, às etapas/fases de execução, ao plano de aplicação dos recursos, ao cronograma de desembolso, à previsão de início e fim da execução do objeto e das etapas/fases programadas e à existência de recursos próprios para complementação quando envolver obras e serviços de engenharia e os recursos repassados não forem suficientes (art. 116, § 1º, incs. I a VII).

Com base nesses dados será possível delinear o prazo de vigência do convênio. Isso porque o prazo definido deve ser suficiente para viabilizar o atendimento pelos convenientes de todas as metas estabelecidas no plano de trabalho, independentemente do repasse ou não de recursos financeiros.

(...)

(...) compreende-se que os convênios devem ser formalizados pelo período necessário à plena execução de seu plano de trabalho, razão pela qual tal lapso variará conforme as peculiaridades de cada projeto, não se submetendo à regra do caput e dos incisos do art. 57 da Lei de Licitações.

Isso não significa que o convênio possa ter prazo indeterminado ou que não possa extrapolar 60 meses. Na verdade, embora sua vigência não esteja limitada aos prazos indicados no caput e nos incisos do art. 57, é imprescindível que sua duração seja expressamente determinada, conforme preceitua o § 3º do mesmo art. 57. Para tanto, a Administração deve avaliar devidamente as particularidades do convênio a ser celebrado, com o intuito de verificar qual período de vigência é pertinente para viabilizar a consecução das finalidades que justificaram a celebração do ajuste, envolvendo ou não repasse de recursos financeiros.

(...)

**Contudo, o cenário ordinário ora delineado pode ser afastado, excepcionalmente, quando o convênio assume natureza de mera cooperação técnica entre órgãos e entidades da Administração, sem qualquer transferência financeira. Para tanto, é indispensável demonstrar que o objetivo buscado com o termo de cooperação entre órgãos e entidades da Administração não se restringe a determinado período, de modo que, por força do princípio da eficiência, não se justifica a fixação de prazo de vigência.**

(...)

### CONCLUSÕES

Em regra, tanto os convênios regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666/1993 quanto as parcerias regidas pela Lei nº 13.019/2014 deverão ter prazo de vigência visando ao cumprimento do objeto pactuado, independentemente da existência repasse de recursos financeiros. Isso ocorre com fundamento no art. 116, § 1º, inc. VI e art. 57, § 3º, da Lei nº 8.666/1993, bem como no art. 42, inc. VI, da Lei nº 13.019/2014.

Apesar disso, **entende-se que, em situações extraordinárias, em que o convênio assume natureza de cooperação técnica entre órgãos e entidades da Administração, sem qualquer repasse de recursos, é possível a previsão de vigência indeterminada, desde que se trate de medida necessária para assegurar a eficiência da atuação administrativa e dela não decorram riscos ao interesse público.**

(grifos acrescidos)

13. Salienta-se que tal entendimento também já foi objeto de deliberação por esta Procuradoria-Geral do Estado no Despacho nº 2266/2020 – GAB (SEI nº [000017438369](#)):

De igual forma, em se tratando de cooperação de natureza técnica, não atrelada à execução de um projeto específico (mas a atividades de caráter contínuo), e que não envolve recursos financeiros, legítima é a previsão de vigência por inaugural de 5 (cinco) anos com possibilidade de prorrogação (vide Cláusula Décima Primeira da Minuta), o que, na espécie, acaba por atender ao princípio da eficiência administrativa. **Com efeito, apenas para registro, não se ignora que a hipótese em tela poderia ter sido firmada inclusive por tempo indeterminado, conforme já procedido pelo próprio Tribunal de Contas da União (TCU).**

(grifos acrescidos)

14. Embora pronunciadas anteriormente ao início de vigência da Lei nº 14.133, de 2021, o advento da nova lei não infirma tais conclusões. Ao contrário, confirma-as: de início, porque a nova lei, absorvendo os ensinamentos da doutrina, não repete em nenhum de seus dispositivos o enunciado do revogado § 3º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993, que previa, de forma peremptória, ser “vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado”, a indicar um abrandamento geral do tratamento normativo sobre essa matéria.

15. Nessa linha, o art. 109 da Lei nº 14.133, de 2021, também tornou expressamente admissível a vigência por prazo indeterminado nos contratos em que a Administração seja usuária de serviço público oferecido em regime de monopólio. Ora, por um imperativo de razoabilidade (art. 5º), tendo o legislador expressamente admitido o prazo indeterminado em um contrato oneroso, em virtude

da singularidade do fornecedor (concessionária) e do objeto (serviço público contínuo), com mais razão deve-se admiti-lo quando, não havendo sequer execução de despesa, o ajuste for de natureza não comercial e técnica (termo de cooperação), com execução contínua, a ser celebrado com entidade igualmente singular que, inclusive, integra a própria Administração Pública. Não há, nessa situação, ofensa às normas de orçamento público, aos princípios da isonomia e da livre iniciativa e, tampouco, ao princípio da eficiência.

16. Prosseguindo, vale salientar também, conforme pontuado no Parecer DGPP/ADSET nº 221/2025 (SEI nº [75130677](#)), que a própria minuta padrão de acordo bilateral do Tribunal de Contas da União prevê a possibilidade excepcional de vigência indeterminada:

#### CLÁUSULA SEXTA – DA VIGÊNCIA

<para acordos não onerosos> O prazo de vigência do presente ACORDO será de 60 (sessenta) meses, a contar de sua assinatura, podendo ser prorrogado mediante termo aditivo. **<excepcionalmente, pode ser considerado prazo indeterminado>**

(grifos acrescidos)

17. No âmbito do Estado de Goiás, o Decreto estadual nº 10.248, de 31 de março de 2023, que estabelece um microssistema para a celebração, a execução, o acompanhamento e a fiscalização dos convênios e termos de cooperação firmados no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional abre margem, implicitamente, à utilização do prazo de vigência indeterminado nesses instrumentos. De fato, o art. 11, inciso VI, do decreto, embora expressamente exija que a minuta do termo contemple “a vigência fixada”, não veicula qualquer regra no sentido de que seu prazo seja obrigatoriamente determinado:

Art. 11. A minuta do convênio ou do termo de cooperação, além do preâmbulo, com a numeração sequencial e a qualificação completa dos partícipes, deverá contemplar:

(...)

VI – a vigência fixada **de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto** e em função das metas estabelecidas

(grifos acrescidos)

18. Sendo assim, ao gestor que optar por celebrar um termo de cooperação com prazo de vigência indeterminado, recomenda-se, na linha do parágrafo 3.9 do parecer da Procuradoria Setorial, que “no corpo do processo, conste motivação expressa da excepcionalidade do ajuste com prazo indeterminado, demonstrando a impossibilidade de previsão temporal da demanda e a vinculação contínua ao interesse público”.

19. É imperativo, por fim, reafirmar que a defesa do prazo indeterminado não se confunde com a defesa de um vínculo perpétuo e imune ao controle. A excepcionalidade da medida deve ser acompanhada da estipulação de um mecanismo de controle administrativo superior, mais dinâmico e eficaz que a simples finitude do prazo. Este mecanismo é a cláusula de denúncia, que confere à Administração Pública a prerrogativa de extinguir o acordo, transformando o controle em uma supervisão permanente e efetiva, permitindo uma gestão ágil e responsiva. Dessa forma, a adoção adequada do prazo indeterminado converte um aparente risco em uma ferramenta de gestão estratégica, que aperfeiçoa o controle administrativo e eleva a busca pela eficiência a um novo patamar de racionalidade. Reafirma-se, nesse contexto, a recomendação do parecer de inclusão de uma cláusula que preveja a revisão periódica do instrumento, de modo a mitigar os riscos inerentes à vigência indeterminada de ajustes administrativos.

20. Pelo exposto, na parte devolvida à apreciação da Consultoria-Geral, aprova-se, com acréscimos, o Parecer DGPP/ADSET nº 221/2025 (SEI nº [75130677](#)), reconhecendo-se a possibilidade de pactuação de termo de cooperação técnica, sem repasses de recursos financeiros, com vigência por prazo indeterminado, desde que a medida se dê em caráter excepcional e esteja devidamente motivada, recomendando-se a adoção de cláusula de revisão periódica do instrumento, tudo conforme o disposto no parecer da Procuradoria Setorial e deste despacho.

21. Matéria orientada, **restituem-se os autos à Diretoria-Geral de Polícia Penal, por meio de sua Procuradoria Setorial**. Antes, porém, dê-se ciência do teor desta **orientação referencial**, instruída com cópia do Parecer DGPP/ADSET nº 221/2025 (SEI nº 75130677) e do presente despacho, aos procuradores do Estado lotados nas Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta e no CEJUR, este último para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

**RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA**

Procurador-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

[1] GABARDO, Emerson. Princípio da eficiência. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-2/principio-da-eficiencia>>.

[2] Convênios sem contrapartida financeira – Análise sobre a possibilidade de prazo de vigência indeterminado Revista Zênite ILC – Informativo de Licitações e Contratos, Curitiba: Zênite, nº. 297, p. 1130-1136, nov. 2018, seção Orientação Prática.



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 24/07/2025, às 10:08, 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](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **77271343** e o código CRC **762B7137**.



Referência: Processo nº 202416448088405



SEI 77271343