



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CÂMARA NACIONAL DE CONVÊNIOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES - CNCIC/DECOR/CGU

**PARECER n. 00009/2024/CNCIC/CGU/AGU**

**NUP: 00688.000718/2019-32**

**INTERESSADOS: DECOR**

**ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES. VIGÊNCIA. DETERMINAÇÃO OU INDETERMINAÇÃO DE PRAZO. POSSIBILIDADE NORMATIVA.

I - A vigência dos convênios e instrumentos congêneres deverá ser dimensionada segundo o prazo previsto para o alcance das metas traçadas no plano de trabalho, não se aplicando os arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021.

II - Por via de regra, não é admitida a vigência por prazo indeterminado, ressalvadas as hipóteses previstas em norma legal ou infralegal, devendo constar no plano de trabalho o respectivo cronograma de execução, salvo no caso de sua expressa dispensa pela respectiva norma regulamentadora.

III - É vedada a inclusão posterior de metas que não tenham relação com o objeto inicialmente pactuado.

Referência Legislativa: Arts. 105, 106, 107, e 109, c/c art. 184 da Lei nº 14.133/2021; arts. 7º, inciso IV, art. 9º, art. 11, § 3º, inciso II do Decreto nº 11.531, de 2023 c/c art. 6º, inciso II e art. 14, inciso III, da Portaria SEGES/MGI nº 1.605, de 2024.

IV - Proposta de atualização da Orientação Normativa nº 44/2024.

## **I - RELATÓRIO**

1. Na origem, cuida-se de Ofício 13537/2024-BCB/PGBC, de 13 de junho de 2024 hospedado no Seq. 790, mediante o qual a Procuradoria-Geral do Banco Central requesta a revisão da Orientação Normativa nº 44, com a redação de 22 de fevereiro de 2014 (Parecer nº 00003/2023/CNCIC/CGU/AGU), nos termos do indigitado Parecer Jurídico 592/2024-BCB/PGBC (Seq. 791).

2. Por conduto do **DESPACHO n. 00402/2024/GAB/DECOR/CGU/AGU** que repousa no Seq. 792, o Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União (DECOR/CGU) encaminhou a encimada solicitação à apreciação desta Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres (CNCIC).

3. Em sede de diligência inicial, este relator, o Coordenador da CNCIC (Dr. Gustavo Dias) e o autor do Parecer Jurídico 592/2024-BCB/PGBC (Dr. Leandro Sarai) reuniram-se, colimando entender eventuais nuances não postas no opinativo, de forma a levar a cabo práticas de atuação da Administração Pública Dialógica.

4. A matéria foi pautada para a subsecutiva sessão da CNCIC (Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres)

5. Eis o relatório circunscrito ao que de essencial.

## **II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

### ***II.A) COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE JURÍDICA DA QUESTÃO***

6. O pedido pormenorizado no Parecer Jurídico 592/2024-BCB/PGBC (Seq. 791) encerra hipótese de manifestação jurídica em tese, o que, por corolário, atrai a competência desta Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres, segundo a dicção do art. 2º, III e § 1º c/c art. 3º, III, da **Portaria CGU nº 3, de 14 de junho de 2019**:

"Art. 2º Observado o seu âmbito temático de atuação, incumbe às Câmaras Nacionais:

I – propor a uniformização de questões afetas à prestação de consultoria e assessoramento mediante elaboração de pareceres jurídicos, em tese, enunciados e orientações normativas;

III - desenvolver modelos de documentos inerentes à atividade consultiva, especialmente de editais de licitação, contratos administrativos, termos de referência, projeto básico e demais anexos, chamamentos públicos, termos de convênio, termo de colaboração, termo de fomento e demais instrumentos congêneres, incluindo listas de verificação;

§ 1º Os trabalhos jurídicos, previstos nos incisos I a IV do caput, realizados pelas Câmaras Nacionais dar-se-ão sempre em tese, não abrangendo a análise dos casos concretos sob a responsabilidade dos órgãos consultivos competentes.

Art. 3º Ficam constituídas as seguintes Câmaras Nacionais no âmbito da CGU:

(...)

III - Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres (CNCIC);

(...)"

7. Em vista disso, portanto, caracterizada a competência desta Câmara para a análise do pleito.

## **II.B) RECORTE ANALÍTICO: TEOR DA ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 44/2024 E DO PEDIDO DE SUA ATUALIZAÇÃO**

8. O conteúdo da **Orientação Normativa nº 44** foi aprovado por ducto da PORTARIA AGU nº 195, de 17 maio de 2024, nos seguintes termos:

### **ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 44**

I - A vigência do convênio deverá ser dimensionada segundo o prazo previsto para o alcance das metas traçadas no plano de trabalho, não se aplicando os arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021.

II - Não é admitida a vigência por prazo indeterminado, ressalvadas as hipóteses previstas em lei, entendimento igualmente aplicável aos acordos de cooperação técnica, devendo constar no plano de trabalho o respectivo cronograma de execução.

III - É vedada a inclusão posterior de metas que não tenham relação com o objeto inicialmente pactuado.

Referência Legislativa: Art. 27, V, e art. 1º, § 1º, XXXII, da Portaria Interministerial nº 424/16, e arts. 105, 106, 107, 109 e 111, c/c art. 184 da Lei nº 14.133/2021.

Fonte: Parecer nº 00003/2023/CNCIC/CGU/AGU e aprovos.

9. Compulsando-se o Parecer Jurídico 592/2024-BCB/PGBC (Seq. 791), infere-se que as suas ponderações e reflexões são alusivas - tão somente - ao inciso II, precisa e nomeadamente no que tange à vedação de se estipular prazo indeterminado, ressalvadas hipóteses legais, aos acordos de cooperação técnica (ACTs).

10. Para tanto, elencou-se os seguintes fundamentos para a atualização do referido inciso II da ON 44/2024:

- (i) a Lei nº 14.133, de 2021, revogou a Lei nº 8.666, de 1993, e não reproduziu o §3º do art. 57 nem o §1º do art. 116 dessa Lei (que, respectivamente, previam a vedação de prazo indeterminado para contratos e determinava, no que couber, dito impeditivo aos convênios e instrumentos congêneres);
- (ii) o teor do art. 184 da Lei 14.133, de 2021 alude a "autorização normativa", e não mais "vedação legal de estipular prazo indeterminado" tal como emanava da revogada Lei 8.666, de 1993 (art. 57, § 3º);
- (iii) o Parecer nº 00003/2023/CNCIC/CGU/AGU, que consta na fonte da ON faz menção à revogada Lei 8.666, de 1993 e foi lavrado anteriormente à edição do Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023 (que regulamentou o art. 184 da Lei 14.133, de 2021) e da Portaria SEGES/MGI nº 1.605, de 14 de março de 2024;
- (iv) ausência de diferença conceitual entre acordo de cooperação técnica e termo de adesão apta a justificar tratamento diferenciado em relação à determinação ou não de prazo de vigência<sup>[1]</sup>

## **II.C) ANÁLISE MERITÓRIA DA PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO**

11. De partida, o judicioso opinativo adveniente da Procuradoria-Geral do Banco (Seq. 791) assenta-se, como premissa geral, na superveniência de regulamentação do assunto, visto que a fonte da Orientação Normativa cita o Parecer nº 00003/2023/CNCIC/CGU/AGU, cujo advento é anterior à edição de 2 (duas) normas relevantes e de hierarquias diferentes, a saber: Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023 e Portaria SEGES/MGI nº 1.605, de 14 de março de 2024.

12. Com efeito, a premissa geral é acertada, razão pela qual justifica a reanálise da ON 44/2024 à luz da superveniência normativa de que trata do assunto.

13. À toda evidência, o âmago da questão ressaí da alteração legislativa que revogou os artigos 57 e 116 da Lei 8.666, de 1993 (que, respectivamente, previam a vedação de prazo indeterminado para contratos e determinava, no que couber, dito impeditivo aos convênios) pela Lei 14.133, de 2021, cujo tratamento foi disposto em seu art. 184:

"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."

(destacou-se)

14. Neste particular, sobreleva-se uma alteração substancial: enquanto a Lei 8.666, de 1993 expressamente vedara a estipulação de prazo indeterminado a contratos e sua aplicação, no que couber, aos convênios e instrumentos congêneres (art. 57, § 3º c/c art. 116), o art. 184 manteve a expressão "no que couber" e acrescenta o requisito cumulativo "e na ausência de norma específica".

15. Sob tal aspecto, comportam 2 (dois) vértices de análise. **O primeiro (histórico)**: à época da edição da Lei 8.666, de 1993 as principais formas de a Administração se relacionar emanavam, em grande parte, do sistema contratual. Nesse sentido, os convênios e instrumentos congêneres ainda eram incipientes e careciam de uma roupagem que lhe conferissem mórmente segurança jurídica.

16. Com o passar dos anos, tais parcerias foram ganhando, paulatinamente, contornos jurídico-normativos próprios, notadamente na diferenciação conceitual e em seus correlativos regimentos. Repise-se, à época, sequer se tinha segurança jurídica em diferenciar convênios, de ajustes e outros instrumentos congêneres, muito embora elencados no caput do revogado art. 116 da Lei 8.666, de 1993.

17. Por sua vez, **o segundo (jurídico)**: quando uma norma remete a outra norma, ratifica-se que a opção do legislador

foi resguardar a temática no "âmbito de regulamentação normativa" e, por consectário, limitar o "âmbito da interpretação normativa".

18. Nesse quadrante, o antedito dispositivo legal (art. 184 da Lei 14.133, de 2021) estipula duas espécies de regramento: *a uma*: em caso de ausência de norma específica, a parceria será disciplina - no que couber - pelas disposições da Lei 14.133, de 2021; *a duas*: na hipótese de existência de regramento próprio delineado em norma específica, esta deve ser observada.

19. No plano teórico, Paulo Otero<sup>[2]</sup> aborda a questão da "omissão regulamentar" ao tratar da inércia material, que corresponde à ausência de regulamento, que poderá ser total ou parcial. A par de tais escólios, depreende-se que no caso dos convênios e instrumentos congêneres inexistente omissão regulamentar total, já que, aprioristicamente, aplica-se, no que couber, a Lei 14.133, de 2021. Entrementes, infere-se que ressoa possível a existências de parcerias não regulamentadas por norma específica, situação que, em tese, caracterizaria omissão regulamentar parcial. Às avessas, porém, gozam de normas específicas vigentes os convênios, contratos de repasse, acordos de cooperação técnica, acordos de adesão, acordos de cooperação do MROSC.

20. Noutro espectro, Hans Kelsen<sup>[3]</sup> trata da relação entre normas de escalões diferentes (superior e inferior), destacando ser uma relação de determinação ou vinculação, mas que nunca é completa, pois mantém hígida uma margem de regulamentação - ora maior ora menor - de livre apreciação a cargo do autor da norma regulamentadora. Em bom vernáculo, a norma regulamentadora possui espaço para dispor e fazer os ajustes conceituais e correlatos regramentos específicos, incluindo a temática da determinação ou indeterminação de prazo.

21. E nessa tarefa de regulamentação específica remanesce um dever de coerência, ou seja, de evitar antinomias, consoante preceitua Norberto Bobbio<sup>[4]</sup>. Sob tal aspecto, por via de regra, em linha de harmonia com o princípio da segurança jurídica, os prazos dos institutos, relações e instrumentos jurídicos são determinados.

22. Nessa tangente, por conseguinte, só teremos a aplicação dos preceitos da Lei 14.133, de 2021 aos convênios e instrumentos congêneres apenas "no que couber e na ausência de norma específica", cenário no qual limita a atividade do intérprete, mantendo, por corolário, a questão jurídica no âmbito da regulamentação normativa. Assentada esta premissa, avultam-se 3 (três) correlações lógico-conclusivas:

18.1. com fulcro no princípio da legalidade<sup>[5]</sup>, revogar o impedimento legal de estipulação de prazo indeterminado não equivale à autorização para esse tipo de pactuação;

18.2. a remissão à regulamentação normativa significa que, por via de regra, as parcerias devem ter regramento específico, o que, diga-se de passo, são os casos dos convênios, contratos de repasse, acordos de cooperação técnica, acordos de adesão, acordos de cooperação do MROSC.

18.3. o art. 57, § 3º da Lei 8.666, de 1993, dada a sua natureza de lei e em face do paralelismo das formas, só poderia ser excepcionado ou alterado mediante lei. Em contraponto, a Lei 14.133, em seu art. 184, ao trazer a expressão "norma específica", em tese, admite que espécies normativas legais ou infralegais disciplinem as parcerias, incluindo, portanto, a estipulação de determinação/indeterminação de prazo. Logo, o sentido ampliado de norma é consentâneo com a inclusão de lei ou ato normativo infralegal a título de "norma regulamentadora específica".

23. Verticalizando e contextualizando a análise, tem-se que o acordo de adesão é a única espécie de parceria da Administração Pública que contém "autorização normativa" para a sua estipulação com ou sem prazo determinado, consoante testifica o disposto no art. 14 da Portaria SEGES/MGI nº 1.605, 2024:

“Art. 14. São cláusulas necessárias nos acordos de adesão as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - as obrigações dos participantes;

III - a vigência, **podendo ser por prazo determinado ou indeterminado**, de acordo com o objeto;”

(destacou-se)

24. A diferença conceitual que justifica tal dispositivo normativo é dada a roupagem de ser a única parceria que não emana de uma *negociação entre os partícipes*, tendo em vista que as condições de cooperação são previamente estabelecidas por órgão ou entidade de Administração Pública federal, incluindo a determinação ou não de prazo da parceria.

25. Em sede de síntese conclusiva, a solução quanto à determinação ou não de prazo das parcerias encontra resposta na conformação normativa, e não na integração interpretativa, é dizer, será a norma que disporá sobre o correlativo regramento atinente à vigência - por prazo determinado ou indeterminado.

## II.D) PLANO INTERPRETATIVO

26. Por apreço à dialética, acaso afastada a premissa de que o caso comporta solução mediante conformação normativa em vez de integração interpretativa, não se poderia deslembrar do "método hermenêutico pragmático", que alicerçado no *consequencialismo* "impõe ao aplicador o dever de considerar a dimensão do futuro na sua decisão, escolhendo à medida que - sendo compatível com a ordem jurídica - produza o resultado mais compatível com os fins comuns e com a efetivação dos propósitos da existência".<sup>[6]</sup>

27. Nesse sentido, eis, em rol exemplificativo, algumas implicações práticas porventura emanadas de ACTs com prazo indeterminado:

26.1 **Avaliação Periódica de Instrumentos de Parceria:** em contextos de transição de governo, a existência de prazos determinados permite uma reavaliação dos instrumentos de parceria, garantindo que eles estejam em conformidade com as novas diretrizes e prioridades governamentais. Isso promove uma gestão pública mais eficiente e responsiva.

26.2. **Prevenção de Litígios:** a indefinição de prazos pode levar a disputas legais sobre a continuidade ou término de contratos, gerando custos adicionais e incertezas para as partes envolvidas. Prazos definidos ajudam a mitigar esses riscos, proporcionando um quadro claro para a execução e eventual renovação das parcerias.

26.3 **Precedentes Regulatórios:** diversos precedentes regulatórios destacam a importância de prazos determinados para garantir a revisão periódica de ajustes e a adaptação às mudanças legais e sociais. Isso assegura que os instrumentos de parceria permaneçam eficazes e relevantes ao longo do tempo.

28. Por conseguinte, o consequencialismo - assim entendido como adoção da decisão cujos efeitos sejam avaliados como os melhores e mais adequados - além de ter sido incorporado à LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) pela Lei 13.655, de 25 de abril de 2018, também se presta ao papel de determinar e legitimar a adoção da opção normativa de manter a coerência do sistema e realçar a regra de que os instrumentos de parceria da Administração Pública sejam firmados com prazo determinado.

29. Por derradeiro, fixadas as premissas deste Parecer em linhas sobrejacentes, tem-se que a proposta de atualização - tão somente - do inciso II da Orientação Normativa nº 44/2024 encontra parcial procedência, de modo a que sua redação normativa adeque-se à superveniência do Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023 (que regulamentou o art. 184 da Lei 14.133, de 2021) e da Portaria SEGES/MGI nº 1.605, de 14 de março de 2024, cuja sugestão de nova redação está declinada no próximo tópico.

### III - CONCLUSÃO

30. EM VISTA DO SUMARIAMENTE EXPOSTO, submete-se a presente manifestação aos membros desta Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC para apreciação do seu inteiro teor, no sentido da **manutenção e atualização parcial** da Orientação Normativa nº 44, de 22 de fevereiro de 2014, de forma que passe a ter a seguinte redação:

#### ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 44

I - A vigência dos convênios e instrumentos congêneres deverá ser dimensionada segundo o prazo previsto para o alcance das metas traçadas no plano de trabalho, não se aplicando os arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021.

II - Por via de regra, não é admitida a vigência por prazo indeterminado, ressalvadas as hipóteses previstas em norma legal ou infralegal, devendo constar no plano de trabalho o respectivo cronograma de execução, salvo no caso de sua expressa dispensa pela respectiva norma regulamentadora.

III - É vedada a inclusão posterior de metas que não tenham relação com o objeto inicialmente pactuado.

Referência Legislativa: Arts. 105, 106, 107 e 109, c/c art. 184 da Lei nº 14.133/2021; arts. 7º, inciso IV, art. 9º, art. 11, § 3º, inciso II do Decreto nº 11.531, de 2023 c/c art. 6º, inciso III, art. 14, inciso III, da Portaria SEGES/MGI nº 1.605, de 2024.

Fonte: PARECER n. 00009/2024/CNCIC/CGU/AGU e aprovos.

31. Em caso de aprovação deste Parecer e do texto de Orientação Normativa propostos, sejam informados os órgãos de consultoria, assim como adicionados à página eletrônica da CNCIC nas abas correlativas.

32. É o parecer.

33. À douta consideração dos membros da CNCIC.

Brasília, 4 de dezembro de 2024.

JOSE DAVID PINHEIRO SILVERIO

Advogado da União

**Relator**

Membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

ADELAINE FEIJÓ MACEDO

Procuradora Federal

Membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

ALESSANDRA MATOS DE ARAÚJO

Advogada da União

Membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

CARLOS FREIRE LONGATO

Advogado da União

Membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

GUSTAVO ALMEIDA DIAS  
Advogado da União  
Coordenador da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

MARCUS MONTEIRO AUGUSTO  
Advogado da União  
Membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA  
Advogada da União  
Membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

PABLO FRANCESCO RODRIGUES DA SILVA  
Procurador Federal  
Membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

SEBASTIÃO GILBERTO MOTA TAVARES  
Procurador da Fazenda Nacional  
Membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

ANGÉLICA MOREIRA DRESCH DA SILVEIRA  
Advogada da União  
Membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

ERNANDO JOSÉ DE QUEIROZ ROMÃO  
Advogado da União  
Membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

GUILHERME FARIAS FLORENTINO  
Advogado da União  
Membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

JAMILLE COUTINHO COSTA  
Advogada da União  
Membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

MARLY LIBRELO PIRES  
Procuradora Federal  
Membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

MÔNICA ÉLLEN PINTO BEZERRA ANTINARELLI  
Advogada da União  
Membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000718201932 e da chave de acesso 5a73e0fd

#### Notas

- <sup>1</sup> - *Eis o teor da diferença normativa entre acordo de cooperação técnica e termo de adesão, tendo em vista que o último admite expressamente a sua estipulação por prazo determinado ou indeterminado, segundo o art. 14, inciso III da Portaria SEGES/MGI nº 1.605, de 14 de março de 2024: “Art. 14. São cláusulas necessárias nos acordos de adesão as que estabeleçam: I - o objeto e seus elementos característicos; II - as obrigações dos partícipes; III - a vigência, **podendo ser por prazo determinado ou indeterminado, de acordo com o objeto;**” (destacou-se)*
- <sup>2</sup> - *Direito do Procedimento Administrativo, volume I, 1 ed: Portugal, Almedina, 2016, pp. 408-409*
- <sup>3</sup> - *Teoria Pura do Direito, 8 ed, São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009, p. 308*