



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 1/7

PARECER JURÍDICO N° 2983/2021

Processo n.º: **31/2021-CONS/ORG/PUBL-SEDETEC**

Órgão: **SEDETEC**

Tema: **Convênios e Instrumentos Congêneres**

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente

Rua: Porto da Folha, n°: 1116, Bairro Cirurgia, CEP: 49.055-540
Aracaju, SE www.pge.se.gov.br

e-Doc⁺ -Documento Virtual válido conforme Decreto n° 40.394/2019.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

**COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS - PGE**

Página: 1/7

I - RELATÓRIO

Cuida-se de parecer n° 2983/2021, processo n°31/2021, sobre minuta de Protocolo de Intenções, que se pretende firmar entre o Estado de Sergipe, através da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia (SEDETEC) e a empresa Mastersenso Consultoria LTDA, cujo objeto é construir uma relação de cooperação mútua e delimitar os parâmetros para estabelecer o desenvolvimento do Polo de fertilizantes de Sergipe, visando aumentar a atratividade e acelerar a implantação de projetos industriais e comerciais de fertilizantes, defensivos e aditivos afins, composto pela estruturação de (i) Avaliação Estratégica de projetos produtivos que maximize a diferenciação e atratividade de Sergipe, e (ii) estruturação de programa de financiamento acoplado um modelo de project finance e fundo de investimento agro.

Acosta, ainda, em anexo: Minuta de Protocolo de intenções (fls. 01/03); Documentos da Secretaria (fls. 04/08); Documentos da empresa e certidões (fls. 09/13); Ofício n°88/2021-SEDETEC (fls. 14) e Solicitação de compra/contratação n°20/2021-SEDETEC (fls. 16/17).

É o relatório, no essencial. Fundamento e opino.

II - 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. Neste caso, matéria eminentemente de direito.

III - MÉRITO

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente

Rua: Porto da Folha, n°: 1116, Bairro Cirurgia, CEP: 49.055-540
Aracaju, SE www.pge.se.gov.br

e-Doc+ -Documento Virtual válido conforme Decreto n° 40.394/2019.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

**COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS - PGE**

Página: 2/7

Inicialmente, cumpre observar que não consta nos presentes autos autorização e Justificativa. Contudo, considerando a necessidade de motivação dos atos administrativos, cabe ao órgão estatal solicitante analisar o interesse público do projeto/atividade, através do seu setor técnico competente, anexando a referida justificativa, ratificada pelo Sr. Secretário de Estado.

Pois bem, em síntese, a cooperação do Estado de Sergipe, segue o disposto na Cláusula Segunda da minuta, a saber:

Observando-se as esferas de competência de cada parte, essa cooperação mútua se dará através do estabelecimento de mecanismos que facilitem e estimulem trabalhos ligados à estratégia e a formação de parcerias para viabilização dos projetos, observando-se, mas não se limitando, às seguintes ações: a) criação de um grupo de trabalho com representantes do ESTADO e da MASTERSENSO, objetivando o desenvolvimento dos projetos acima mencionados; b) estabelecimento de um cronograma macro para que o grupo de trabalho emita o planejamento estruturante dos projetos definindo cronograma das etapas; e c) emissão de estudos técnicos e análises econômicas, entre outras atividades comuns.

Há, portanto, no caso desta minuta, a intenção de uma associação cooperativa não vinculante, em que as partes, ou melhor, os partícipes, se unem para a consecução de um fim comum. Não cria obrigações para os signatários, sendo um verdadeiro "acordo de cavalheiros", como dito pela doutrina dominante.

O protocolo de intenções, segundo a doutrina pátria, possui como característica ser um acerto genérico que precede outros instrumentos definitivos e específicos, sua vigência não está vinculada a qualquer elemento ou requisito. Sua determinação fica a juízo da autoridade competente, com base em critérios de conveniência e oportunidade.

Dessa forma, quando a operação envolver interesses comuns, acerto de vontades para a realização de determinado empreendimento ou atividade, dependente de instrumento jurídico posterior para a efetividade do ajuste, temos aí que pode ser usado protocolo de intenções ou termo de compromisso. Pois, em um segundo momento, poderá

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente

Rua: Porto da Folha, nº: 1116, Bairro Cirurgia, CEP: 49.055-540
Aracaju, SE www.pge.se.gov.br

e-Doc+ -Documento Virtual válido conforme Decreto nº 40.394/2019.

Este documento foi assinado digitalmente por PATRICIA MARIA AMORIM PESSOA



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

**COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS - PGE**

Página: 3/7

existir desdobramento do ajustado em outro(s) instrumento(s) jurídico(s), a depender da natureza do empreendimento ou atividade.

No entanto, não se pode utilizar do referido instrumento para burlar o processo licitatório, e assim, violar o artigo 2º da Lei 8.666/93, que discrimina:

Art.2º-As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

A partir de tal fundamento é que se percebe o porquê da administração ter o devido cuidado quando firmar protocolo de intenções **com particulares que tem objeto atividade econômica com fins lucrativos**. Isso porque, por vezes utiliza-se deste, para uma futura dispensa ou inexigibilidade, firmando contrato com particular e violando assim, os princípios da boa-fé, da competitividade e da isonomia.

Nesse passo, cabe mencionar decisão do STJ, no Recurso Especial nº809.705 - RJ (2006/0001184-4), no qual aduz:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. IMPUGNAÇÃO JUDICIAL DE "CONVÊNIO" OU "PROTOCOLO DE INTENÇÕES" CELEBRADO ENTRE O ESTADO DO RIO DE JANEIRO E A TELEMAR. NATUREZA JURÍDICA: CONTRATO ADMINISTRATIVO. SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ART. 2º DA LEI 8.666/93. REEXAME DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS E DA PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 5 E 7 DO STJ. PRECEDENTE. NÃO-CONHECIMENTO DO RECURSO. 1. A EMBRATEL impetrou mandado de segurança com pedido de liminar contra ato da Governadora do Estado do Rio de Janeiro e do Secretário de Segurança Estadual, pleiteando a concessão de ordem para declarar a nulidade do "Termo de Convênio e Cooperação" celebrado entre a TELEMAR e o Estado, por ofensa ao princípio da obrigatoriedade de licitação pública, e para garantir o seu direito líquido e certo de participar do Programa Estadual de Parcerias no Combate à Violência no que diz respeito à integração de soluções de telecomunicações às

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente

Rua: Porto da Folha, nº: 1116, Bairro Cirurgia, CEP: 49.055-540
Aracaju, SE www.pge.se.gov.br

e-Doc+ -Documento Virtual válido conforme Decreto nº 40.394/2019.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

**COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS - PGE**

Página: 4/7

atividades de segurança pública. 2. O Tribunal de Justiça julgou procedente o mandamus com base nos seguintes fundamentos: (I) "é inquestionável que, embora se busque mascarar o que foi feito, como um singelo convênio, estabeleceu-se verdadeiro e oneroso contrato administrativo, visando prestação de serviços e aquisição de bens, indicadas duas empresas escolhidas pelos Administradores, sem observância da regra constitucional e da lei de regência pela qual serão necessariamente precedidas de licitação"; (II) "um mero protocolo de intenções, de cooperação técnica, prescindiria da assinatura da Governadora do Estado, pela própria natureza de tal ato, salvo se, violando-se o princípio administrativo da transparência, se pretenda, em verdade, um contrato oneroso de vulto (a imprensa referiu valores superiores a R\$ 100.000.000,00 - cem milhões de reais), já com a instalação e funcionamento, nos próximos três a cinco meses, de cerca de 500 câmaras de segurança; a instalação de um call-center para unificar todos os serviços do Estado pelo nº 190; a instalação de novos rádios nos carros da polícia, reformas e transferência de prédios". 3. O recorrente afirma que o ato impugnado constitui mero "convênio" ou "protocolo de intenções", e não um contrato administrativo oneroso. Por isso, defende a desnecessidade de licitação prévia e, por conseguinte, a violação do art. 2º da Lei 8.666/93. Contudo, o julgamento da pretensão recursal - para fins de se analisar a natureza jurídica do instrumento ou admitir a inexistência de obrigações contratuais entre as partes e, assim, afastar o direito líquido e certo da impetrante e julgar improcedente o mandamus - depende, necessariamente, do reexame de cláusulas contratuais e da prova pré-constituída nos autos, atividade cognitiva vedada nesta instância superior (Súmulas 5 e 7 do STJ). 4. Recurso especial não-conhecido. (STJ. REsp: 809705 RJ 2006/0001184-4, Relator: Ministra Denise Arruda, Data de julgamento: 23/10/2007, T1 - Primeira turma, Data da Publicação: DJ 19/11/2007).

Portanto, o presente protocolo de intenções, em nenhuma hipótese, poderá ser utilizado como meio para frustrar certame

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente

Rua: Porto da Folha, nº: 1116, Bairro Cirurgia, CEP: 49.055-540
Aracaju, SE www.pge.se.gov.br

e-Doc* -Documento Virtual válido conforme Decreto nº 40.394/2019.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

**COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS - PGE**

Página: 5/7

licitatório, vedando-se a inclusão de cláusulas que criem vínculos obrigacionais posteriores.

IV - CONCLUSÃO.

Pelo exposto, opino pela **possibilidade** da adoção do Protocolo de Intenções, nos moldes deste **dictamen**, cabendo em especial:

1-acostar justificativa formal tendo em vista a necessidade de motivação dos atos administrativos, devidamente ratificada pelo Sr. Secretário de Estado;

2-complementar a cláusula 4.7, incluindo a seguinte redação:
"As Partes concordam em envidar seus melhores esforços para assinar e celebrar quaisquer outros documentos ou acordos, bem como tomar outras providências necessárias ou convenientes para a consecução do objetivo, **respeitados os procedimentos licitatórios inerentes às contratações públicas**";

3- e providenciar publicação legal.

Este é o parecer.

Encaminhem-se.

Aracaju, 27 de maio de 2021

PATRICIA MARIA AMORIM PESSOA
Procurador(a) do Estado