



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO - PGE

Página 1 / 5

PARECER JURÍDICO

Processo nº 31/2022-CONS/ORG/PUBL-SEDETEC

Assunto: PROTOCOLO DE INTENÇÕES ENTRE O ESTADO DE SERGIPE E A
PROQUIGEL QUIMICA S.A - 2022

PARECER N.º: 1823/2022

INTERESSADO: Secretaria de Estado de Desenvolvimento, da Ciência e da
Tecnologia (SEDETEC)

ASSUNTO: Protocolo de Intenções - Desenvolvimento Industrial

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. CELEBRAÇÃO
DE PROTOCOLO DE INTENÇÕES. FOMENTO DE ATIVIDADE
INDUSTRIAL. AJUSTE PROGRAMÁTICO SEM OBRIGAÇÕES
FORMAIS. VIABILIDADE JURÍDICA.

I. RELATÓRIO.

Vêm os autos a esta Procuradoria Geral do Estado para análise jurídica acerca de minuta de Protocolo de Intenções a ser celebrados entre o Estado de Sergipe, por intermédio da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia - SEDETEC, e a empresa PROQUIGEL QUIMICA S.A., visando traçar compromissos programáticos para para a "retomada da produção da Planta de Sulfato de Amônio localizada na UNIGEL AGRO SE, prevista para o primeiro semestre de 2023 e sujeita à alterações".

É o que importa relatar.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO - PGE

Página 2 / 5

II. DO OPINAMENTO.

A minuta ora apresentada tem por finalidade o estabelecimento de ações programáticas (não se podendo falar em obrigações recíprocas cogentes) comutativas para o estabelecimento e desenvolvimento das atividades da companhia acima denominada.

As partes visam, portanto, entabular uma série planejada e conjunta de esforços para o atingimento de um fim comum, qual seja, o fomento do desenvolvimento econômico e a geração de emprego na região em tela, por meio da adoção de mecanismos de apoio e incentivo ao setor industrial.

Nesta plêiade, o Estado, para bem cumprir a finalidade pública traçada na Constituição Federal de prestar serviços públicos e/ou fomentar a economia, necessita relacionar-se juridicamente com terceiros, seja outra entidade integrante da Administração Pública, seja algum particular, o fazendo através da celebração de negócios jurídicos no bojo dos quais é manifestado o acordo de vontades com objetivo determinado, comprometendo-se as partes em honrar as obrigações ajustadas.

Se não é desconhecido que as duas espécies mais conhecidas dos negócios jurídicos celebrados pela Administração são o *contrato administrativo* e o *convênio*, não é menos relegada pelo cotidiano, respaldada pela lei¹, boa doutrina² e jurisprudência, a formatação de

1 Art.116 da Lei n.º 8.666/93

2 Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 22ª ed. Lumen Iuris, Rio de Janeiro: 2009, p.89



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO - PGE

Página 3 / 5

Protocolo de Intenções entre as partes interessadas, cujo objetivo é fixar compromissos programáticos, futuros e de cunho mais político do que técnico.

Como o próprio nome sugere, o Protocolo de Intenções visa garantir que um programa, ação estatal, conjunta ou isolada, ou prestação de serviço público venha a ser realizada no futuro, exigindo que as partes discriminem de forma objetiva as atividades que serão realizadas em pós e que, estas sim, estarão sujeitas a celebração de ajuste formal para ganharem exteriorização no mundo jurídico.

Esta d. Procuradoria-Geral do Estado já vem se manifestando, à sociedade, sobre a possibilidade de celebração de Protocolo de Intenções entre o Estado de Sergipe e entidades públicas e/ou privadas³, o qual revela a vontade de seus signatários de assumir a consecução de determinado objeto, sem, todavia, estabelecer vínculo obrigacional entre os envolvidos, pelo fato de que a sua efetiva realização está condicionada a formalização de instrumentos posteriores e do devido equacionamento das verbas, ações, pessoal, etc. necessários.

Tal instrumento restringe-se, então, apenas em materializar a intenção das partes de, no futuro, realizar determinadas incumbências, sem aplicar as legislações atinentes ao convênio. Assim, o protocolo de intenções nada mais representa senão um mero planejamento do que será colocado em prática, onde as partes envolvidas se limitam a manifestar a sua intenção de, no futuro,

3 Parecer n.º 3385/2013 (proc. 019.000.00603/2013-6; Parecer n.º 2608/2009 (proc. 010.000.00606/2009-4; Parecer n.º 5828/2010 (proc. n.º 014.000.05398/2010-6)



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO - PGE

Página 4 / 5

assumir encargos, de modo que não gera qualquer vinculação entre seus signatários, o que depende da materialização de ações posteriores.

Dessa conclusão, o que necessita ser frisado é que o protocolo de intenções, por si só, não produz vinculação alguma, no sentido de que não cria direitos nem obrigações entre os signatários. Para que isso ocorra, as disposições contidas nesse ato necessitam ser materializadas, seja através da formação de outros instrumentos, seja por meio da adoção de políticas públicas, de que são exemplos a concessão de incentivos fiscais e de subsídios para a compra ou locação de imóveis.

Ou seja, percebe-se que sobre esse protocolo de intenções não há incidência das normas relativas ao convênio ou ao contrato. Somente no momento de desenvolver as ações inicialmente estipuladas, e determinada a forma de instrumentalização (convênio ou contrato), é que incidirão as normas correspondentes.

Já em relação à formalização de um protocolo de intenções, não serão necessários cuidados maiores em relação à sua edição, em face da ausência dos requisitos de forma. Cabe frisar que não há necessidade de conter um Plano de Trabalho no protocolo de intenções, pois é a celebração do convênio que exige a elaboração e aprovação de tal instrumento, consoante consignado no §1º do art. 116 da Lei nº 8.666/93, no qual, em síntese, constará o detalhamento do objeto pretendido.

E conforme visto, convênio e protocolo de intenções não se confundem. Ainda, o desenvolvimento das ações será posteriormente



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO - PGE

Página 5 / 5

definido, com a devida instrumentalização e observância das normas pertinentes. Contudo, nada impede que já no protocolo de intenções seja definido e delineado o planejamento a ser futuramente colocado em prática entre os signatários.

III. CONCLUSÃO.

Face ao exposto, levando-se em conta as prescrições supra e em respeito ao Princípio da Legalidade, opinamos pela **VIABILIDADE JURÍDICA DA MINUTA DE PROTOCOLO DE INTENÇÕES** anexa ao presente feito.

É o parecer, *sub censura*.

Aracaju/SE, 7 de abril de 2022.

CARLOS HENRIQUE LUZ FERRAZ
Procurador(a) do Estado