



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

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

Página: 1/6

PARECER JURÍDICO N° 3076/2022

Processo n.º: **52/2022-CONS/ORG/PUBL-SEDETEC**

Órgão: **SEDETEC**

Tema: **Convênios e Instrumentos Congêneres**

PROTOCOLO DE INTENÇÕES. ASSOCIAÇÃO COOPERATIVA NÃO VINCULANTE. AUSÊNCIA DE OBRIGAÇÕES PARA OS SIGNATÁRIOS. POSSIBILIDADE COM RECOMENDAÇÕES.

I - RELATÓRIO

Versa o presente processo sobre consulta formulada pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia - SEDETEC, a propósito da legalidade da minuta do Protocolo de Intenções a ser celebrado entre o Estado de Sergipe e a PETROBRÁS S/A, cujo objeto é a prospecção e estruturação de oportunidades de negócio com o fornecimento de gás natural para consumidores existentes e para novos consumidores, incentivando o desenvolvimento industrial com o uso do Gás Natural proveniente do campo de SEAP, seja como matéria prima ou como fonte de geração de energia e calor.

Foram acostados aos autos os seguintes documentos: minuta do protocolo de intenções (págs. 01/07), documentos de identificação e representação da SEDETEC (págs. 08/17), Ofício n° 161/2022-SEDETEC (págs. 18/19) e autorização/justificativa do gestor (págs. 20/22).

É o relatório. Fundamento e opino.

II - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

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: 2/6

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

Pois bem, em síntese, o Estado de Sergipe declara a intenção de desenvolver as seguintes atividades (Cláusula Segunda, item 2.2.1 da minuta):

- 1. Promover as ações necessárias para a identificação e atração de indústrias para se instalarem no ESTADO;*
- 2. Atuar como um agente facilitador, apoiando e dando celeridade aos processos necessários para a implantação das indústrias no ESTADO;*
- 3. Fomentar ações para melhoria da região, em conjunto com outros órgãos/entidades estaduais e federais relacionados a temas de interesse para alcance do objetivo de desenvolvimento, tais como transporte, segurança e meio ambiente;*
- 4. Indicar os representantes do ESTADO que serão os pontos focais no desenvolvimento dos trabalhos.*

Pela PETROBRÁS S/A, lado outro, intenciona-se ((Cláusula Segunda, item 2.2.2 da minuta):

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: 3/6

1. Definir e informar as áreas que podem se enquadrar no escopo deste PROTOCOLO;

2. Indicar os representantes da PETROBRAS que serão os pontos focais no desenvolvimento dos trabalhos.

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. O protocolo de intenções 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, utiliza-se o protocolo de intenções ou termo de compromisso. Em um segundo momento, poderá 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.

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 MARCELO AGUIAR PEREIRA



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

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

Página: 4/6

A partir de tal fundamento é que se percebe o porquê da Administração ter o devido cuidado ao firmar protocolo de intenções **com particulares que desenvolve atividade econômica com fins lucrativos**. Isso porque, por vezes, utiliza-se do instrumento para uma futura dispensa ou inexigibilidade, firmando contrato com particular e violando, dessa forma, 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 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"*

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 MARCELO AGUIAR PEREIRA



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

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

Página: 5/6

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

III - CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, OPINO pela **POSSIBILIDADE CONDICIONADA** de realização do presente protocolo de intenções, desde que atendidas as recomendações acima aduzidas.

Este é o parecer.

Encaminhem-se.

Aracaju, 2 de junho de 2022

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 MARCELO AGUIAR PEREIRA



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

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

Página: 6/6

MARCELO AGUIAR PEREIRA
Procurador(a)-Chefe