



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

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

Página: 1/7

PARECER JURÍDICO N° 5001/2022

Processo n.º: **83/2022-COOP.TECNICA-SEDETEC**

Órgão: **SEDETEC**

Tema: **Convênios e Instrumentos Congêneres**

PROTOCOLO DE INTENÇÕES. ASSOCIAÇÃO COOPERATIVA NÃO VINCULANTE. 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 IRO INDÚSTRIA DE RECICLAGEM E COMÉRCIO DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO LTDA, cujo objetivo é a definição de premissas e condições necessárias, não vinculantes, para a retomada da moagem e expedição de cimento, na primeira fase e na segunda fase, as operações do forno de clínquer Portland, no complexo fabril localizado no município de Laranjeiras/SE.

Foram acostados aos autos os seguintes documentos: minuta do protocolo de intenções (págs. 15/19), documentos de identificação e representação da SEDETEC (págs. 4/8), Ofício n° 250/2022-SEDETEC (págs. 11/12) e autorização/justificativa do gestor (págs. 13/14).

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: 2/7

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

Em primeiro plano, cumpre mencionar que o objeto deste PROTOCOLO é a definição de premissas, estabelecendo condições necessárias e não vinculantes para a retomada da moagem e expedição de cimento, na primeira fase e na segunda fase, as operações do forno de clínquer Portland, no complexo fabril localizado nos municípios de Nossa Senhora do Socorro/SE e de Laranjeiras/SE.

Pois bem, em síntese, o Estado de Sergipe declara a intenção de envidar esforços objetivando prover informações e/ou realizar ações razoavelmente necessárias, direcionadas às seguintes finalidades (Cláusula Segunda, item 2.1 da minuta):

2.1.1 Envidar esforços objetivando, nos limites da Lei nº 3.140/91 e desde que aprovado pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial - CDI, a concessão de apoios e incentivos que guardem pertinência com o projeto de retomada/ampliação da unidade fabril;

2.1.2 Apoiar, nos limites da sua competência, tratativas junto à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) para

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: 3/7

requerimento e obtenção de incentivos fiscais e econômicos aplicáveis às operações do empreendimento;

2.1.3 Envidar esforços no sentido de viabilizar/apoiar a captação de recursos junto aos bancos de fomento em âmbito estadual e nacional no valor total apresentado em pleito;

2.1.4 Apoiar, nos limites da sua competência, contatos e gestões com órgãos federais, estaduais e municipais visando à obtenção e/ou renovação das licenças, inclusive ambientais, e permissões, autorizações e dados que se fizerem necessários para a implantação e execução do Empreendimento;

2.1.5 Apoiar, nos limites da sua competência, ações junto às concessionárias de serviços públicos e demais órgãos e entidades, visando a retomada/implantação do empreendimento, considerando que a infraestrutura mínima necessária deve estar disponível antes do início da sua operação; e

2.2. As ações descritas nesta Cláusula Segunda deverão ser executadas de forma e em prazos aptos a viabilizar a /retomada/implantação do empreendimento, conforme seus cronogramas e projetos, sendo que a não execução adequada das referidas ações poderá ensejar a alteração de cronogramas e projetos sem a incidência de qualquer penalidade para a empresa.

Pela IRO INDÚSTRIA DE RECICLAGEM E COMÉRCIO DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO LTDA, lado outro, intenciona-se (Cláusula Terceira, item 3 da minuta):

3.1. Desenvolver estudos e projetos visando à retomada da planta industrial para moagem e expedição de cimento, na primeira fase e na segunda fase, as operações do forno de clínquer Portland, no prazo de aproximadamente 18 meses, podendo ser prorrogado, dentro dos mais rígidos padrões de segurança e confiabilidade, respeitando toda a Legislação Aplicável e Licenças Ambientais e de funcionamento;

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

3.2. Envidar esforços para realizar investimentos na ordem de R\$ 500 milhões ao longo dos próximos 30 meses, dos quais R\$ 350 milhões serão investidos na aquisição dos ativos - inclusos os custos de transferência de titularidade desses ativos - e outros R\$ 150 milhões serão destinados à revitalização e à modernização de todo o parque industrial;

3.3. Envidar esforços para alcançar uma capacidade de produção na ordem de 800 mil toneladas de cimento por ano, que abastecerão os mercados de Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia;

3.4. Promover o treinamento, contratação e a capacitação da mão de obra especializada, prioritariamente da região, com o apoio do Governo do Estado, Prefeituras Municipais Nossa Senhora do Socorro/SE e de Laranjeiras/SE, como também entidades especializadas, a exemplo do SENAI;

3.5. Buscar preferencialmente as instituições financeiras vinculadas ao ESTADO, desde que apresentem condições de crédito mais favoráveis ou no mínimo iguais às do mercado;

3.6. Envidar seus melhores esforços para priorizar a contratação direta e indireta de fornecedores de bens e serviços estabelecidos no ESTADO, desde que em condições de preço, qualidade, capacidade de atendimento compatíveis com os critérios da EMPRESA; e

3.7. Empregar e desenvolver moderna tecnologia de produção de modo a participar direta e intensamente no desenvolvimento industrial do ESTADO e de contribuir com o aumento da oferta de cimento e clínquer Portland no país;

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

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: 5/7

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.

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:

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: 6/7

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" 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).

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: 7/7

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, 15 de agosto de 2022

MARCELO AGUIAR PEREIRA
Procurador(a)-Chefe

Protocolo de Assinatura(s)

O documento acima foi proposto para assinatura digital. Para verificar as assinaturas acesse o endereço <http://edocs Sergipe.se.gov.br/consultacodigo> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código de verificação: KDL2-SXY7-LVSB-VNHT



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 25/11/2022 é(são) :

- MARCELO AGUIAR PEREIRA - 15/08/2022 14:12:45