



**SERGIPE**  
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

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

Página: 1/7

**PARECER JURÍDICO Nº 231/2023**

Processo n.º: 3/2023-CONS/ORG/PUBL-SEDETEC

Órgão: PGE

Tema: **Convênios e Instrumentos Congêneres**

**PARECER: 231/2023.**

**PROCESSO: 03/2023-COOPTECNICASEDETEC**

**ORIGEM: SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DA  
CIÊNCIA E TECNOLOGIA - SEDETEC**

**ASSUNTO: PROTOCOLO DE INTENÇÕES**

**INTERESSADOS: ÓRGÃO DE ORIGEM, SECRETARIA DE TURISMO E A CÂMARA DE  
COMERCIO, SERVIÇOS, INDÚSTRIA E TURISMO BRASIL -  
PORTUGAL/SERGIPE**

**DESTINO: SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DA  
CIÊNCIA E TECNOLOGIA - SEDETEC**

**PROTOCOLO DE INTENÇÕES. SEDETEC - SETUR E A CAMARA DE  
COMÉRCIO, SERVIÇOS, INDÚSTRIA E TURISMO BRASIL  
PORTUGAL/SERGIPE. POSSIBILIDADE COM RECOMENDAÇÕES.**

**1 - 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, através da SEDETEC e SETUR com a CÂMARA DE COMÉRCIO, SERVIÇOS, INDÚSTRIA E TURISMO BRASIL-PORTUGAL/SERGIPE, e a IRO INDÚSTRIA DE RECICLAGEM E COMÉRCIO DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO LTDA, cujo objetivo é promover a

---

**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](http://www.pge.se.gov.br)

e-Doc<sup>+</sup> -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: 2/7

cooperação entre as partes com vistas a coordenar as atividades a fim de colaborar com a promoção das relações econômicas, sociais e culturais entre Portugal e Sergipe, de maneira a fomentar negócios e atividades bilaterais.

Foram acostados aos autos a princípio os documentos necessários para a análise do pleito.

É o relatório. Fundamento e opino.

## **2 - 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.

## **3 - MÉRITO**

Prefacialmente, recomenda-se a alteração na Minuta (fls. 01/07), da expressão Protocolo de Cooperação para "**Protocolo de Intenções**".

Em sequência, nota-se que o Estado de Sergipe (SEDETEC e SETUR) apresenta a intenção de envidar esforços objetivando promover a cooperação entre as partes com vistas a coordenar as atividades a fim de colaborar com a promoção das relações econômicas, sociais e culturais entre Portugal e Sergipe, de maneira a fomentar negócios e atividades bilaterais.

Isto posto, destaca-se dos autos a autorização acerca do Protocolo por ora analisado, que traz:

[...]



**SERGIPE**  
GOVERNO DO ESTADO

**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

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

Página: 3/7

**As partes signatárias se comprometem a trabalhar em conjunto e congregam esforços, recursos, competências e conhecimentos, a fim de promover para o Estado de Sergipe um desenvolvimento econômico sustentável, pautado na geração de emprego e renda, através do incentivo à pesquisa, ciência, tecnologia e inovação, por meio de ações de fomento à indústria e ao turismo, com vistas à globalização da economia sergipana.**

As Partes ainda se comprometem a implementar o presente PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO por meio de decisões tomadas nos níveis adequados, sendo os seguintes compromissos assumidos:

a) Por Parte da CÂMARA

I - Promover o Estado de Sergipe junto aos países membros da comunidade lusófona;

II - Realizar palestras de cunho informativo e educacional para a sociedade sergipana, em todas as suas áreas de atuação, com vistas à globalização da sua economia;

III - Difundir para o Estado de Sergipe e comunidade empresarial sergipana, eventos e oportunidades como editais e chamadas abertas promovidos pelas Câmaras Comerciais, Industriais e de Turismo em todos os países de língua portuguesa;

IV - Aproximar o Estado de Sergipe às embaixadas dos países de língua portuguesa, tanto no Brasil quanto no exterior;

V - Incentivar e apoiar a participação do Estado de Sergipe em eventos e feiras internacionais, bem como em eventos e feiras realizados no Brasil pela Câmara;

VI - Promover missões governamentais e empresariais visando a conexão dos atores locais com entidades públicas e privadas portuguesas, promovendo a transferência de know how, potencializando o networking e gerando oportunidades de negócios para os participantes;

VII - Empreender todos os esforços visando atrair para o Estado de Sergipe investimentos privados nas áreas de comércio, serviços, indústria e turismo.

b) Por Parte GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE

I- Atuar em parceria e cooperação com PORTUGAL, e os demais países da comunidade lusofona, visando projetos e ações potenciais que promovam o fortalecimento e aprimoramento da cooperação bilateral com foco em desenvolvimento econômico sustentável;

---

**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](http://www.pge.se.gov.br)

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

Este documento foi assinado digitalmente por PEDRO DIAS DE ARAÚJO JÚNIOR



**SERGIPE**  
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

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

Página: 4/7

II- Envidar esforços no sentido de promover o apoio institucional à CÂMARA PORTUGUESA com o objetivo de auxiliar no processo de globalização da economia sergipana, a partir de iniciativas de internacionalização das pequenas, médias e grandes empresas, fomentando o comércio exterior;

III- Empenhar-se na disponibilização de recursos intelectuais, para o desenvolvimento de projetos visando os trabalhos desenvolvidos pela CÂMARA;

IV- Apoiar na formalização de parcerias regionais, nacionais e internacionais, a fim fortalecer, incentivar e fomentar projetos de apoio incentivo à pesquisa, ciência, tecnologia e inovação;

V- Empenhar-se para induzir e atrair investimentos privados, por meio de parcerias estratégicas visando a implantação de novos empreendimentos em seu território, com vistas ao desenvolvimento turístico do estado, bem como visando a melhoria e ampliação do seu parque industrial;

**O presente Protocolo, por si só, não prevê e nem implicará na transferência de recursos financeiros ou a cessão de recursos humanos entre as Partes, não lhes acarretando ônus algum.**

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.

---

**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](http://www.pge.se.gov.br)

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

Este documento foi assinado digitalmente por PEDRO DIAS DE ARAÚJO JÚNIOR



**SERGIPE**  
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

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

Página: 5/7

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:

*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*

---

**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](http://www.pge.se.gov.br)

e-Doc<sup>+</sup> -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: 6/7

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 n° 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. 2° 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, n°: 1116, Bairro Cirurgia, CEP: 49.055-540  
Aracaju, SE [www.pge.se.gov.br](http://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: 7/7

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

**3 - CONCLUSÃO**

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

É o parecer.

Encaminhem-se os autos à autoridade superior.

Aracaju, 18 de janeiro de 2023



**ASSINADO ELETRONICAMENTE**

Verificar autenticidade conforme mensagem  
apresentada no rodapé do documento

**PEDRO DIAS DE ARAÚJO JÚNIOR**  
Procurador(a) do Estado

---

**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](http://www.pge.se.gov.br)

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

## 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: YC5F-ZGJS-9WAX-ZH6F



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 21/06/2023 é(são) :

- PEDRO DIAS DE ARAÚJO JÚNIOR - 18/01/2023 09:22:15