



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Jurídico n.º 361/2022 - PGDF/PGCONS

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROTOCOLO DE INTENÇÕES. COOPERAÇÃO. CARÁTER PRELIMINAR. AUSÊNCIA DE OBRIGAÇÕES. AUSÊNCIA DE REPASSES FINANCEIROS. DESNECESSIDADE DE PLANO DE TRABALHO. APLICAÇÃO, NO QUE COUBER, DO ARTIGO 116 DA LEI N. 8.666/93.

“O protocolo de intenções é um instrumento prévio, no qual contém as diretrizes a serem alcançadas pelo Poder Público por meio de uma cooperação associativa, sem vínculos contratuais, entre órgãos e entidades da Administração ou entre estes e o particular, tendo em vista a execução de objetivos comuns, objetivando formalizar um ajuste mais concreto e detalhado em momento posterior” Parecer Jurídico SEI-GDF n.º 681/2018 - PGDF/GAB/PRCON.

O protocolo de intenções não cria direitos e obrigações para os envolvidos, não envolvendo repasse de recursos. A execução de ações conjuntas, a serem oportunamente definidas pelos partícipes, somente será efetivada após a celebração de ajuste específico (acordo de cooperação, convênio ou outro instrumento jurídico), que será objetivo de novo procedimento, uma vez que no protocolo de intenções não se assume o compromisso de celebrar o acordo.

A celebração do protocolo de intenções deve ser precedida da demonstração da justificação do interesse público que motivo a realização do ato.

No não se faz necessário apresentar, no texto do protocolo de intenções, o cumprimento de todos os requisitos previstos no § 1º, do artigo 116, da Lei nº 8.666, de 1993, aplicando-se esse dispositivo ao caso concreto apenas no que couber. Em especial, dispensa-se a apresentação de documentos, como o plano de trabalho, as etapas das fases de execução e o cronograma de desembolso.

Não se aplica a Instrução Normativa nº 01/2005–CGDF, pois não há repasse de recursos.

Não é compatível com o protocolo de intenções, que não envolva repasse de bens e valores, a exigência de prévia aprovação de plano de trabalho.

Pela simplicidade do instrumento, não se faz necessário apresentar, nesta minuta, o cumprimento de todos os requisitos previstos no § 1º, do artigo 116, da Lei nº 8.666, de 1993, aplicando-se esse dispositivo ao caso concreto apenas no que couber

Excelentíssimo Senhor Procurador Geral Adjunto do Consultivo,

RELATÓRIO:

Cuida-se de consulta advindo do Excelentíssimo Senhor Secretário de Governo, formulada nos seguintes termos:

“É possível editar parecer referencial com orientações gerais acerca da elaboração de Protocolo de Intenções, com o intuito de desafogar o encaminhamento de demandas com baixa complexidade jurídica?”

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

À luz da consulta, vê-se que se trata de um questionamento, em tese, sobre o instrumento do protocolo de intenções.

O protocolo de intenções, ou Term Sheet é um documento preliminar que se presta ao alinhamento de expectativas ao início de uma conversa institucional e que declara a finalidade pretendida por cada parte, assentando as premissas de cada lado. Constitui-se em genuína etapa preliminar à celebração de futuros acordos ou convênios.

No Parecer Jurídico SEI-GDF n.º 58/2019 - PGDF/GAB/PRCON, o ilustre Procurador Lucas Terto Ferreira Vieira afirmou que se trata de “um acordo preliminar que antecede futuro instrumento jurídico apto à formalização de acordos dotados de maior concretude, portanto entende-se pertinente a adoção da nomenclatura “Protocolo de Intenções” no caso em comento”.

De modo similar, no Parecer Jurídico SEI-GDF n.º 681/2018 - PGDF/GAB/PRCON, o ilustre Procurador João Pedro Avelar Pires afirmou: “o protocolo de intenções é um instrumento prévio, no qual contém as diretrizes a serem alcançadas pelo Poder Público por meio de uma cooperação associativa, sem vínculos contratuais, entre órgãos e entidades da Administração ou entre estes e o particular, tendo em vista a execução de objetivos comuns, objetivando formalizar um ajuste mais concreto e detalhado em momento posterior”.

Odete Medauar afirma que “a) Protocolos - são firmados entre a Administração e um particular, entre a Administração e vários sujeitos privados ou entre órgãos estatais. Mediante esse instrumento se ajusta a realização de atividade ou de certas condutas ante uma questão, por exemplo: protocolo entre poder público, montadoras (de automóveis) e sindicato dos metalúrgicos visando a não demissão de empregados em troca de maior produtividade ou benefícios fiscais. Nesse tipo se inclui o protocolo de intenções, que, em geral, desencadeia futuros convênios ou contratos, como

especificações ou concretização daquele” (MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 19. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 287).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o protocolo de intenções “designa um instrumento pelo qual os interessados manifestam a intenção de celebrar um acordo de vontade (contrato, convênio, consórcio ou outra modalidade) para a consecução de objetivos de seu interesse, porém sem qualquer tipo de sanção pelo descumprimento. Na realidade, não se assume, nele, o compromisso de celebrar o acordo; não se assumem direitos e obrigações; apenas se definem as cláusulas que serão observadas em caso de o acordo vir a ser celebrado.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 35. Ed. São Paulo: Atlas, 2022. p. 646).

Assim, considerando os pareceres desta procuradoria e as lições da doutrina, é possível afirmar que o objetivo do Protocolo de Intenções é formalizar vontades mútuas dos partícipes, para a futura realização de ações de interesse comum. Trata-se de ajuste sem força jurídica vinculante, isto é, sem criações de obrigações ou sanções pelo descumprimento. Por meio dele, não se pretende estabelecer direitos e obrigações entre os signatários, nem sanções ao seu descumprimento. Visa-se apenas a manifestar objetivos compartilhados.

Ao não criar obrigações para as partes, é natural que o referido instrumento não represente também qualquer tipo de transferência de recursos. Assim, salvo melhor juízo, não é aplicável, em princípio, da INSTRUÇÃO NORMATIVA n.º 001/2005-CGDF, a qual disciplina a celebração, o emprego de recursos e a correspondente prestação de contas de convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres, pelos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal, por aplicação do disposto no art. 37, inciso I, haja vista que no caso em concreto não há previsão de transferência de recursos financeiros entre os partícipes.

A partir da concepção do protocolo de intenções, ele tem como cerne uma lista, prévia e provisória, das linhas de ações e princípios gerais, a orientar as relações econômicas ou políticas e futuro compromisso das partes, sem obrigações. A execução de ações conjuntas, a serem oportunamente definidas pelos partícipes, somente será efetivada após a celebração de ajuste específico (acordo de cooperação, convênio ou outro instrumento jurídico). Tal ajuste específico deverá conter plano de trabalho e objeto determinado.

Dentro da perspectiva de um instrumento preliminar, resta saber se o protocolo vincula às partes à celebração de um acordo definitivo. A resposta é negativa. O Protocolo de Intenções não vincula qualquer dos partícipes à posterior celebração do ajuste específico. As partes podem modificar suas intenções total ou parcialmente, sem qualquer penalização.

Embora perfeitamente legítimo e sem natureza contratual, é certo que a celebração de eventual protocolo de intenções deve obediência aos princípios regedores da administração pública, em especial, o princípio da impessoalidade.

A impessoalidade nada mais é do que a incorporação no ordenamento jurídico do princípio da finalidade administrativa, que se traduz na busca inafastável do interesse público em todas as ações que o Estado, por meio de seus agentes, pratica. A propósito, Hely Lopes Meirelles afirma que “O que o princípio da finalidade veda é a prática de ato administrativo sem interesse público ou conveniência para a Administração, visando unicamente a satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais, sob a forma de desvio de finalidade. Esse desvio de conduta dos agentes públicos constitui uma das mais insidiosas modalidades de abuso de poder” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 86).

De modo similar, Maria Sylvia Zanella di Pietro afirma que “A Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 35. Ed. São Paulo: Atlas, 2022. p. 113).

Desse modo, previamente a celebração de qualquer protocolo de intenções é essencial que haja uma justificativa do interesse público na celebração desse instrumento. Para a justificativa desse interesse, recomenda-se emissão de nota técnica, demonstrando a relevância, a conveniência e a oportunidade da celebração do instrumento.

Uma vez configurado o interesse público, pode ser celebrado o protocolo de intenções. Salienta-se que o Protocolo de Intenções não possui previsão expressa na Lei 8.666/1993, contudo aplicam-se subsidiariamente suas disposições ao ajuste em análise, por força do artigo 116 da Lei de Licitações, no que couber:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, **no que couber**, aos convênios, acordos, **ajustes e outros instrumentos congêneres** celebrados por órgãos e entidades da Administração.

A propósito, o Ilustre Procurador Lucas Terto afirmou:

“o referido instrumento jurídico dispensa grandes formalidades, pois constitui etapa prévia à formalização de outro instrumento jurídico que pode prever ou não repasse de recursos, devendo este último ser analisado em momento oportuno...

Urge ressaltar que a proposta da avença nada mais é que a formalização da intenção dos partícipes de atuarem em conjunto em prol da consecução de objetivos expressos na cláusula primeira da minuta. Desse modo, não se faz necessário apresentar, nesta minuta, o cumprimento de todos os requisitos previstos no § 1º, do artigo 116, da Lei nº 8.666, de 1993, aplicando-se esse dispositivo ao caso concreto apenas no que couber”.

...

dispensa-se a apresentação de documentos, como o plano de trabalho, as etapas das fases de execução e o cronograma de desembolso” (Parecer Jurídico SEI-GDF n.º 58/2019 - PGDF/GAB/PRCON)

Com efeito, não seria compatível com o protocolo de intenções, que não envolva repasse de bens e valores, a exigência prevista no parágrafo primeiro do artigo 116 da Lei 8.666/93, que condiciona a celebração do acordo à prévia aprovação de plano de trabalho. Isso porque, para este são exigidos como requisitos mínimos, dentre outros, a demonstração do plano de aplicação dos recursos financeiros e o cronograma de desembolso, não existentes em tal acordo preliminar. O plano de trabalho deverá ser elaborado e aprovado nos futuros acordos ou convênios específicos que venham a ser firmados pelos partícipes, decorrentes do acordo preliminar.

Diante disso, recomenda-se para a minuta de um Protocolo de Intenções, além da qualificação as partes, as seguintes cláusulas:

- Objeto - A descrição do objeto deve ser objetiva, clara e precisa, de modo a se evidenciar o interesse público e recíproco dos envolvidos na parceria.
- Atribuições comuns e de cada parte – que não podem representar obrigações e/ou repasses financeiros;
- Indicação expressa da ausência de transferência de recursos ou de

financeiros ou de patrimônio entre os partícipes;

- Prazo de vigência do instrumento;
- Encerramento do protocolo – sendo recomendável a previsão de que o protocolo será extinto, pelo decurso do prazo, pela celebração do instrumento específico relativo ao mesmo objeto e pela denúncia unilateral de qualquer das partes, respeitada a antecedência de 30 dias;
- Publicação – pelo princípio da publicidade, a celebração desse tipo de ajuste não dispensa a publicação, ao menos do seu extrato;
- Foro – juízo competente para quaisquer controvérsias envolvendo o instrumento.
- Fraseologia do Decreto 34.031/2012 – “Havendo irregularidades neste instrumento, entre em contato com a Ouvidoria de Combate à Corrupção, no telefone 0800-6449060”.

Além disso, a depender do conteúdo do protocolo, pode ser necessária a inserção de cláusula relativa à obediência da LGPD.

Em relação à proposta apresentada pela SEGOV (87537731), recomenda-se:

- a alteração da cláusula décima primeira, uma vez que é necessária a publicação de seu extrato na imprensa oficial, como medida de transparência e publicidade;
- a inclusão da Fraseologia do Decreto 34.031/2012 – “Havendo irregularidades neste instrumento, entre em contato com a Ouvidoria de Combate à Corrupção, no telefone 0800-6449060”.

CONCLUSÃO

Ante ao exposto, o opinativo é no sentido de que:

- o protocolo de intenções é um instrumento prévio, que não contém obrigações, não gera repasses financeiros, devendo ser justificado por motivos de interesse público, sem necessidade de plano de trabalho, aplicando-se no que couber os requisitos do artigo 116 da Lei n. 8.666/93;
- Há viabilidade jurídica da minuta apresentada, desde que realizadas as adequações sugeridas.

É o parecer, s.m.j.

Brasília, 20 de junho de 2022

MARLON TOMAZETTE

Procurador do Distrito Federal



Documento assinado eletronicamente por **MARLON TOMAZETTE - Matr.0096918-4, Procurador(a) do Distrito Federal**, em 20/06/2022, às 16:33, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **89078978** código CRC= **33252A14**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria-Geral do Consultivo
Gabinete dos Procuradores-Chefes da Procuradoria-Geral do Consultivo

Cota - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO Nº: 04018-00000571/2022-93

MATÉRIA: Administrativo

APROVO O PARECER Nº 361/2022 - PGCONS/PGDF, proferido pelo ilustre Procurador-Geral do Distrito Federal Marlon Tomazette.

Em acréscimo, observo que o órgão consulente solicitou a emissão de parecer referencial, nos seguintes termos (83880161):

É possível editar parecer referencial com orientações gerais acerca da elaboração de Protocolo de Intenções, com o intuito de desafogar o encaminhamento de demandas com baixa complexidade jurídica?

Trata-se de sugestão em perfeita harmonia com o princípio da eficiência e da celeridade processual, permitindo viabilizar o adequado enfrentamento de questões de baixa complexidade jurídica que, não obstante, costumam avolumar-se, dificultando a dedicação de seus membros às questões jurídicas de maior relevância.

De fato, a portaria nº 115, de 16 de março de 2020, em seu artigo 7º, assim prevê:

Art. 7º Fica admitida a elaboração de parecer referencial quando houver processos e expedientes administrativos recorrentes ou com caráter repetitivo em que sejam veiculadas consultas sobre questões com os mesmos pressupostos de fato e de direito para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme que permita a verificação do atendimento das exigências legais mediante a simples conferência de atos administrativos, dados ou documentos constantes dos autos.

Sob tais termos, **entendo ser possível conceber o presente opinativo como Parecer Referencial**, a orientar a celebração de de Protocolos de Intenção, uma vez que se trata de tema recorrente, de caráter repetitivo, sobre o qual é possível estabelecer orientação jurídica uniforme, de modo a otimizar a atuação da Administração Pública em situações similares.

Imperioso ressaltar que, embora não se vislumbre qualquer óbice para celebração do instrumento em análise, os futuros ajustes específicos decorrentes do "Protocolo de Intenções", deverão ser submetidos às respectivas consultorias jurídicas, conforme a especificidade de cada caso. Nesse sentido, pronunciou-se o Parecer Jurídico nº 272/2021- PGDF/PGCONS:

*Do ponto de vista jurídico, não se vislumbra qualquer impropriedade em que se celebre um ajuste nesses moldes. **Recomenda-se, apenas, que os futuros "ajustes específicos", decorrentes do Protocolo de Intenções, sejam submetidos previamente às respectivas consultorias jurídicas naqueles casos exigidos pela legislação. É dizer: este opinativo não se compromete com tais enlaces vindouros e tampouco os chancela.***

Ainda, consoante disposto no Parecer Jurídico nº 272/2021- PGDF/PGCONS, no que tange à minuta do Protocolo de Intenções, é recomendável acrescentar cláusula dispondo sobre a possibilidade de qualquer dos partícipes se retirar do acordo, após prévia comunicação, ou de ambos

poderem acordar sobre a extinção do ajuste.

Ressalto, ainda, que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

Por fim, saliento que o teor do pronunciamento desta Procuradoria não obsta a possibilidade de nova análise deste órgão central do Sistema Jurídico do Distrito Federal, caso subsista dúvida jurídica específica.

DANUZA M. RAMOS

Procuradora-Chefe em substituição

De acordo.

Encaminhe-se cópia do opinativo à **Biblioteca Jurídica Onofre Gontijo Mendes desta PGDF**, para disponibilização no sistema de consultas de **pareceres referenciais** desta Casa Jurídica, bem como registro com a numeração de Parecer Referencial **"30/2022"**.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal, para conhecimento e providências.

GABRIEL ABBAD SILVEIRA

Procurador-Geral Adjunto do Consultivo em substituição



Documento assinado eletronicamente por **DANUZA MARIA MACHADO RAMOS - Matr.0140582-9, Procurador(a)-Chefe substituto(a)**, em 20/07/2022, às 16:57, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **GABRIEL ABBAD SILVEIRA - Matr.0171596-8, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo substituto(a)**, em 20/07/2022, às 23:03, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
verificador= **91411575** código CRC= **7C5AFC9F**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF