



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA NO MINISTÉRIO DA CULTURA**

PARECER nº 205/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO nº 01400.002280/2017-05
INTERESSADO: Diretoria de Promoção Internacional do Ministério da Cultura - MinC.
ASSUNTO: Programa Executivo sobre Cooperação Cultural entre o Brasil e Angola para os anos de 2017 a 2020.

- I - Direito Internacional. Direito Administrativo. Exame de minuta de Programa Executivo de Cooperação Internacional.
- II - Ato executivo de cooperação internacional cultural. Adequação à legislação concernente ao tema.
- III - Análise dos elementos do Programa Executivo de Cooperação: competência, objeto, finalidade, motivo e forma.
- IV - Parecer favorável. Necessidade de ajustes na minuta analisada.

Sr. Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais,

I. RELATÓRIO.

1. Vieram os presentes autos a este Órgão Consultivo da Advocacia-Geral da União, visando análise e manifestação jurídica acerca da minuta de Programa Executivo sobre Cooperação Cultural entre o Brasil e Angola para os anos de 2017 a 2020.
2. O processo foi instruído com a seguinte documentação:
 - a) Carta 20/2017;
 - b) Memorando nº 104/2017, da Chefia de Gabinete do Ministro de Estado da Cultura;
 - c) Minuta do Programa Executivo sobre Cooperação Cultural entre o Governo da República Federativa do Brasil e a República de Angola para os anos de 2017 a 2020; e
 - d) Nota Técnica nº 4/2017 da Diretoria de Promoção Internacional do MinC.
3. É o sucinto relatório. Passa este advogado da União a arrazoar.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

4. Por se tratar de análise jurídica prévia de minuta de Programa Executivo de Cooperação Internacional, cumpre a esta CONJUR/MinC avaliar a existência dos elementos constitutivos dos atos de cooperação, vale dizer, a competência, o objeto, a finalidade, o motivo e a forma.
5. Com efeito, passemos à análise da competência.
6. Cuida-se de minuta de Programa Executivo a ser firmada pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Cultura, cuja competência extrai-se diretamente do texto constitucional (art. 87, parágrafo único, incisos I), a saber:

Art. 87. Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.

Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;

III - apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério;

IV - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República.

7. No caso dos autos, o dirigente máximo desta Pasta Ministerial e o Ministro da Cultura da República de Angola buscam reforçar a cooperação cultural entre os Países, em conformidade com as leis e regulamentos em vigor em seus respectivos territórios, **nas áreas de livro, leitura, literatura, bibliotecas, artes, música, audiovisual, patrimônio, museus e direitos de autor.**

8. É digno de nota que o Decreto Legislativo nº 64, de 10 de novembro de 1981, aprovou o Acordo de Cooperação Cultural e Científica, entre a República Federativa do Brasil e a República Popular de Angola, no qual as partes contratantes comprometeram-se a promover a cooperação mútua nos domínios da cultura, da educação e da ciência, da arte, e dos desportos e de comunicação social. Transcrevo o texto do Decreto e a sua exposição de motivos.

DECRETO LEGISLATIVO Nº 64, DE 1981

Aprova o texto do Acordo de Cooperação Cultural e Científico, concluído entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular de Angola, em Luanda, a 11 de junho de 1980.

Art. 1º É aprovado o texto do Acordo de Cooperação Cultural e Científica, concluído entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular de Angola, em Luanda, a 11 de junho de 1980.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

SENADO FEDERAL, em 10 de novembro de 1981.

Senador JARBAS PASSARINHO

Presidente

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº. DAF-II/DAI/DCOPT/DDC/207/640

1. Como é do conhecimento de Vossa Excelência, o anexo Acordo de Cooperação Cultural e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular de Angola foi assinado em Luanda, em 11 de janeiro último, durante minha estada naquela capital.

2. O Acordo visa a estimular e sistematizar a cooperação brasileiro-angolana nos domínios da cultura, educação, ciência, arte e comunicação social. Orienta, assim a troca de professores, a concessão de bolsas de estudo, a validade de ambos os países dos respectivos diplomas e títulos das instituições de ensino nacionais, o intercâmbio de missões de estudo e artísticas, a realização de exposições, conferências e apresentações artísticas, a cooperação entre universidades, a troca de publicações, a cooperação no rádio, na televisão, na imprensa e nos esportes. Cria, para velar pela aplicação dos princípios estabelecidos no próprio Acordo, uma Comissão Mista Cultural brasileiro-angolana, a reunir-se de dois em dois anos, com as atribuições de avaliar a cooperação mútua nos domínios acima indicados, apresentar sugestões aos respectivos Governos e formular programas de intercâmbio cultural e educacional.

3. O documento tenderá, por sua própria substância, a estreitar ponderavelmente as relações do Brasil com Angola. Representa, portanto, uma forma a mais de consolidação do relacionamento do Brasil com a África de expressão comum.

4. Em vista do exposto, permito-me ressaltar a conveniência de ser ratificado o Acordo Brasileiro-Angolano. Sendo, para tanto, necessária sua prévia aprovação pelo Poder Legislativo, tenho a honra de submeter à alta apreciação de Vossa Excelência o anexo projeto de Mensagem que o encaminharia ao Congresso nacional.

9. Por sua vez, o Decreto Presidencial nº 99.558, de 05 de outubro de 1990, promulgou referido acordo nos termos abaixo delineados:

Art. 1º O Acordo de Cooperação Cultural e Científica, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular de Angola, apenso por cópia ao presente decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

10. Nesse contexto, considerando a existência prévia do mencionado acordo de cooperação internacional aprovado pelo Congresso Nacional e promulgado pelo Presidente da República, é indubitosa a competência dos Ministros da Cultura do Brasil e de Angola para executar e cumprir as ações relativas aos temas acima detalhados.

11. **Dessa forma, o objeto do Programa Executivo goza de juridicidade**, na medida em que busca definir ações conjuntas para a difusão cultural e o intercâmbio nas áreas já referidas, haja vista a necessidade de fortalecer os laços de fraternidade e de cooperação entre os países, num contexto de

conferir máxima efetividade ao Acordo de Cooperação Cultural e Científica, firmado entre o Brasil e Angola em 1980.

12. Faz-se mister ressaltar que todas as ações do ato analisado necessitam estar em consonância com as regras pactuadas no acordo de cooperação internacional, uma vez que este instrumento é a matriz normativa legalmente constituída para cooperação cultural entre os Países. Transcrevo o objeto relativo à cooperação cultural, *litteris*:

ARTIGO VII

As Partes Contratantes procurarão promover:

- a) visitas de estudo e de informação, individuais ou em grupo, e participação em congressos e outras reuniões de escritores, historiadores, artistas, professores, cientistas, técnicos e outras personalidades representativas destes domínios.
- b) intercâmbio de investigadores e especialistas, individualmente ou integrados em missões.

ARTIGO VIII

As Partes Contratantes, com o objetivo de desenvolver o intercâmbio entre os dois países no domínio do cinema, promoverão:

- a) a exibição de películas documentárias, artísticas e educativas;
- b) a realização de semanas, ciclos ou sessões de cinema, bem como contactos entre cinematecas com vistas ao estudo e divulgação das respectivas cinematografias.

ARTIGO IX

Cada Parte Contratante esforçar-se-á por promover no território da outra o conhecimento do seu património cultural, nomeadamente por meio de:

- a) conferências, colóquios e outras reuniões de carácter análogo;
- b) exposições artísticas, bibliográficas e outras;
- c) intercâmbio de grupos artísticos, musicais ou de folclores;
- d) intercâmbio de filmes, gravações em discos ou noutro material, de livros e periódicos de publicações de carácter científico, cultural ou técnico.

ARTIGO X

Cada Parte Contratante favorecerá e estimulará a cooperação entre as respectivas universidades, instituições de ensino superior, museu, bibliotecas, instituições científicas e tecnológicas, centros de cultura e demais instituições culturais.

ARTIGO XI

As Partes Contratantes procurarão transmitir em publicações de divulgação ou de carácter científico o correto conhecimento da história, dos valores culturais da outra Parte, com base na documentação trocada para o efeito.

ARTIGO XII

1. Cada Parte Contratante procurará promover através das suas instituições públicas, especialmente sociedades de escritores, de artistas, instituto de livro ou institutos científicos, o envio regular de suas publicações com destino às suas bibliotecas.
2. Cada uma das Partes Contratantes estimulará a edição, a co-edição e a importação de obras literárias, artísticas, científicas e técnicas de autores nacionais da outra Parte.

13. **Por oportuno, registro que não vislumbro no acordo de cooperação cultural ação relativa a direitos de autor, razão pela qual recomendo que a Diretoria de Promoção Internacional do MinC pondere acerca da retirada da citada ação do Programa Executivo, haja vista que não goza de juridicidade qualquer ação executiva que extrapole o objeto pactuado na cooperação de 1980, devidamente aprovada pelo Congresso Nacional.**

14. A finalidade do presente ato de cooperação é evidenciada pela satisfação do interesse público, especialmente pela necessidade de incrementar a cooperação cultural entre os países signatários nos seguintes eixos de atuação: a) intercâmbio de especialistas; b) cooperação e assistência técnica; c) intercâmbio e investigação cultural; d) língua portuguesa e diversidade linguística; e) organizações multilaterais.

15. Também nos impõe analisar os motivos da edição do ato de cooperação vergastado. Sobre o tema, convém trazer à baila as razões postas na Nota Técnica nº 4/2017 da Diretoria de Promoção Internacional do MinC, *in verbis*:

Trata a presente nota técnica de subsidiar o processo de assinatura pelo Ministério da Cultura da proposta de Programa Executivo sobre Cooperação Cultural entre o Governo da República Federativa do Brasil e a República de Angola. A partir do Acordo de Cooperação Cultural e Científica, entre a República Federativa do Brasil e a República Popular de Angola, de 11 de junho de 1980, o texto do Programa Executivo Cultural busca definir ações conjuntas com o objetivo de

difusão cultural e de intercâmbio nas áreas de áreas de livro, leitura, literatura, bibliotecas, artes, música, audiovisual, patrimônio, museus e direitos de autor.

Cabe colocar que Angola é país estratégico para o Brasil em política externa no continente africano, além de ser membro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e, pela identidade histórica, importante parceiro para intercâmbio cultural. Em 2004, foi firmado o primeiro Plano Executivo sobre Cooperação Cultural entre os governos da República Federativa do Brasil e a República de Angola, para o período 2004-2006, com objetivo de "amplo programa de pesquisa e formação de quadros, de capacitação e de requalificação de pessoal nos níveis técnico e artístico, nas áreas da cultura aqui especificadas, dentro de uma visão de integração e continuidade das ações a serem empreendidas". Apesar do prazo de vigência do Plano ter findado, e não renovado, a cooperação continuou especialmente entre 2006 e 2009, com apoio da Agência Brasileira de Cooperação – ABC. No biênio 2008-2009, por exemplo, 84 servidores angolanos participaram de 11 oficinas oferecidas pelo Brasil que envolveram as áreas de patrimônio cultural, audiovisual e museus. Essa agenda foi cumprida por 32 técnicos brasileiros do Ministério da Cultura em missões ao país africano. Desde então, apesar dos resultados positivos, houve sensível diminuição de projetos de cooperação com o parceiro africano.

O debate sobre proposta de programa executivo retornou em setembro de 2015, a partir de missão brasileira a Angola no contexto das comemorações dos 40 anos de independência de Angola, em que foi inaugurado o Centro Cultural Brasil-Luanda. Nesta oportunidade, os angolanos apresentaram primeira proposta de "protocolo de cooperação", que foi examinada pelas áreas técnicas do Sistema MinC. Novas tratativas se sucederam no início de 2017, com a intermediação da Embaixada de Angola em Brasília, que reapresentou proposta por meio do documento C.E. 20/EMB.ANG.BRAS/17, de 17 de janeiro de 2017. Este Departamento analisou a iniciativa angolana e elaborou contraproposta, que tomou por base, além da proposta angolana, as capacidades e necessidades atuais do Ministério para o desenvolvimento de cooperação com o país africano. Assim, foi realizado um novo encontro com representantes da Embaixada de Angola, para finalizar o documento final.

A proposta inicial de protocolo de cooperação, em sua versão final, transformou-se em programa executivo. O documento é declaratório, não vinculativo, e expressa a vontade das partes em desenvolver ações em conjunto. Para tanto, a proposta de programa executivo está organizada em cinco eixos de atuação, tais como intercâmbio de especialistas; cooperação e assistência técnica; intercâmbio e investigação cultural; língua portuguesa e diversidade linguística; organizações multilaterais. Em razão do atual contexto de restrição orçamentária e de otimização dos recursos públicos, destaco o artigo 7: "Financiamento", que dispõe que "As ações e recursos financeiros necessários para a implementação deste Programa Executivo deverão ser acordados, caso a caso, conforme disponibilidade de fundos e orçamentária de cada Parte, sem excluir outros tipos de auxílio obtidos de terceiras partes".

16. Quanto à forma, percebe-se que o projeto executivo é o instrumento jurídico adequado aos fins a que se destina, uma vez que não pretende estabelecer obrigações vinculativas para as partes, visando executar e cumprir as ações relativas aos temas pactuados em cooperação internacional anteriormente firmada. A mencionada Nota Técnica deixa claro que *"o documento é declaratório, não vinculativo, e expressa a vontade das partes em desenvolver ações em conjunto."*

17. Por derradeiro, no que concerne às exigências redacionais, a minuta em comento empregou o vernáculo de forma objetiva e clara, assim como a estrutura organizacional pertinente. Sendo assim, quanto aos aspectos formais exigidos, conclui-se que a proposta de ato de cooperação atende às regras redacionais e de estrutura da língua portuguesa.

III. DA ANÁLISE DA MINUTA DO PROGRAMA EXECUTIVO.

18. No que pertine à análise do conteúdo da minuta, constata-se uma impropriedade jurídica quando o Programa Executivo, a ser firmado pelos Ministros da Cultura dos dois Países, estipula obrigações e/ou atribuições para entidades da Administração Indireta vinculadas ao MinC, sem que estas sejam signatárias do ato de cooperação.

19. **Como é cediço, as autarquias e fundações públicas gozam de autonomia administrativa e orçamentária, cabendo tão somente a supervisão ministerial desta Pasta em face do cumprimento de sua missão institucional.** O Decreto-Lei nº 200, de 1967, ao caracterizar autarquia consignou ser ela "o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada".

20. **Dessa forma, não é viável juridicamente a imputação de atribuições e/ou obrigações, mesmo que não vinculativas, às entidades autônomas, sem que estas participem do ato de cooperação.**

21. Há necessidade, portanto, de que a Fundação Casa de Rui Barbosa - FCRB, a Fundação Biblioteca Nacional - FBN e a Fundação Cultural Palmares sejam partícipes do ato em análise, ou, caso a Diretoria de Promoção Internacional do MinC entenda mais conveniente e oportuno, recomenda-se que

seja feita uma cooperação específica com cada entidade mencionada para viabilizar as ações atribuídas a cada uma delas. Nessa última hipótese, serão necessários ajustes na minuta analisada para retirar as citadas atribuições imputadas às entidades vinculadas.

22. Ademais, no que se refere à obrigação de doação de livros por parte da FBN à República de Angola, é importante consignar que não existe autorização expressa no acordo de cooperação aprovado pelo Decreto Legislativo nº 64, de 1981, para a doação de bens públicos entre os Países signatários. Nesse contexto, considerando que não há autorização do Congresso Nacional para tanto, **o processo de doação de bens necessariamente deverá observar as regras do regime jurídico administrativo brasileiro, especialmente todas as disposições contidas no Decreto nº 99.658, de 30 de outubro de 1990.**

23. Transcrevo o art. 15 do citado Decreto, que regulamenta de forma pormenorizada o assunto.
Litteris:

Art. 15. A doação, presentes razões de interesse social, poderá ser efetuada pelos órgãos integrantes da Administração Pública Federal direta, pelas autarquias e fundações, após a avaliação de sua oportunidade e conveniência, relativamente à escolha de outra forma de alienação, podendo ocorrer, em favor dos órgãos e entidades a seguir indicados, quando se tratar de material: ([Redação dada pelo Decreto nº 6.087, de 2007](#)).

I - ocioso ou recuperável, para outro órgão ou entidade da Administração Pública Federal direta, autárquica ou fundacional ou para outro órgão integrante de qualquer dos demais Poderes da União; ([Redação dada pelo Decreto nº 6.087, de 2007](#)).

II - antieconômico, para Estados e Municípios mais carentes, Distrito Federal, empresas públicas, sociedade de economia mista, instituições filantrópicas, reconhecidas de utilidade pública pelo Governo Federal, e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público; ([Redação dada pelo Decreto nº 6.087, de 2007](#)).

III - irrecuperável, para instituições filantrópicas, reconhecidas de utilidade pública pelo Governo Federal, e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público; ([Redação dada pelo Decreto nº 6.087, de 2007](#)).

IV - adquirido com recursos de convênio celebrado com Estado, Território, Distrito Federal ou Município e que, a critério do Ministro de Estado, do dirigente da autarquia ou fundação, seja necessário à continuação de programa governamental, após a extinção do convênio, para a respectiva entidade conveniente; ([Redação dada pelo Decreto nº 6.087, de 2007](#)).

V - destinado à execução descentralizada de programa federal, aos órgãos e entidades da Administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e aos consórcios intermunicipais, para exclusiva utilização pelo órgão ou entidade executora do programa, hipótese em que se poderá fazer o tombamento do bem diretamente no patrimônio do donatário, quando se tratar de material permanente, lavrando-se, em todos os casos, registro no processo administrativo competente. ([Redação dada pelo Decreto nº 6.087, de 2007](#)).

24. Após análise detida do citado artigo, **não vislumbro a possibilidade jurídica da FBN doar patrimônio público a um outro país.** Referida hipótese não foi contemplada na legislação brasileira atinente ao tema.

25. Também é essencial registrar a necessidade de ser respeitado o rito estipulado no acordo de cooperação internacional firmado entre as partes, em especial no que se refere às atribuições da Comissão Cultural brasileiro-angolana. Como previsto no acordo, a Comissão mista terá, entre outras, as seguintes atribuições: a) avaliar a implementação deste Acordo; b) apresentar sugestões aos dois Governos com vistas a facilitar a execução do Acordo em seus pormenores e dúvidas de interpretação; c) formular programas de intercâmbio cultural e educacional.

26. Em linha de arremate, é importante deixar claro no artigo 7 do Programa Executivo que não haverá transferência voluntária de recursos financeiros entre as partes por intermédio deste instrumento, explicitando que as dotações ou destinações de verbas específicas, por demandas ou projetos que venham a ser objeto de negociação serão devidamente processadas na forma da lei, sempre com instrumento próprio. Dessa feita, sugere-se a remodelagem do citado artigo, tendo-se por premissa as seguintes diretrizes:

a) Não haverá transferência voluntária de recursos financeiros entre as partes por intermédio deste instrumento;

b) As dotações ou destinações de verbas específicas, por demandas ou projetos que venham a ser objeto de negociação serão devidamente processadas na forma da lei, sempre com instrumento próprio, sem excluir outros tipos de auxílio obtidos de terceiras partes; e

c) As despesas necessárias à consecução do objeto deste Programa Executivo serão assumidas, dentro dos limites de suas respectivas atribuições, pelas partes, que nada poderão exigir uma da outra.

IV. CONCLUSÃO.

27. **Ante o exposto, este membro da Advocacia-Geral da União é de parecer que, salvo melhor juízo, a minuta de projeto executivo de cooperação internacional juntada aos autos, pode ser posta à apreciação do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Cultura, após o atendimento das recomendações desta CONJUR/MinC**

28. Antes, sugiro o encaminhamento dos autos à Diretoria de Promoção Internacional do MinC, com o objetivo de que tome conhecimento desta manifestação jurídica e das recomendações aqui delineadas.

À consideração superior.

Brasília, 26 de abril de 2017.

(assinado eletronicamente)

IVAN SANTOS NUNES
Advogado da União



Documento assinado eletronicamente por **Ivan Santos Nunes, Advogado(a) da União**, em 26/04/2017, às 16:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 30, inciso II, da Portaria nº 26/2016, de 01/04/2016, do Ministério da Cultura, Publicada no Diário Oficial da União de 04/04/2016.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0283981** e o código CRC **61EC3A1F**.