



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

PARECER nº 494/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO nº 01400.020044/2017-62
INTERESSADO: Gabinete do Ministro de Estado da Cultura.
ASSUNTO: Exame de proposta de mensagem presidencial e de sua respectiva exposição de motivos interministerial que visa encaminhar ao Congresso Nacional o Acordo de Coprodução Cinematográfica e Audiovisual entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa, firmado em 08 de maio de 2017.

I - Direito Internacional. Direito Administrativo. Exame de proposta de mensagem presidencial e de sua respectiva exposição de motivos interministerial que visa encaminhar ao Congresso Nacional o Acordo de Coprodução Cinematográfica e Audiovisual entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa.

II - Ato de cooperação internacional cultural. Adequação à legislação concernente ao tema.

III – Encaminhamento ao Congresso Nacional em estrita observância ao art. 49, I da Constituição Federal. Competência privativa do Presidente da República (Art. 84, VIII da Magna Carta).

IV - Cartas de Plenos Poderes válidas e acostadas aos autos. Artigo 7 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

V - Constitucionalidade. Parecer pela juridicidade da proposta.

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 da minuta de mensagem presidencial e de sua respectiva exposição de motivos interministerial que visa encaminhar ao Congresso Nacional o Acordo de Coprodução Cinematográfica e Audiovisual entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa.

2. O processo foi instruído com a seguinte documentação:

- a) Cópia da Exposição de Motivos Interministerial nº 00201/2017/MRE/MinC, com a respectiva proposta de Mensagem Presidencial;
- b) Ofício nº 409/2017/CHGM/GM-MINC;
- c) Memorando SEI nº 1117/2017/CHGM/GM;
- d) Minuta do Acordo de Coprodução Cinematográfica e Audiovisual firmado entre o Brasil e a França;
- e) Nota Técnica nº 17/2017/DPAAV/SAV/MINC;
- f) Despacho do Secretário da Secretaria do Audiovisual desta Pasta;
- g) Ofício nº 042/2017/ANCINE/GPD
- h) Despacho nº 0379268/2017 da Chefia de Gabinete do Ministro.

3. Por entender relevante para uma análise conclusiva, este membro da Advocacia-Geral da União diligenciou no sentido de acostar aos autos cópia assinada do Acordo de Coprodução Cinematográfica e Audiovisual firmado entre o Brasil e a França (Documento 0383830), bem como as Cartas de Plenos Poderes deferidas às autoridades que firmaram o Acordo em referência (Documentos 0383831 e 0383832).

4. É o sucinto relatório. Passa este Advogado da União a arrazoar.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

5. Inicialmente, importante ressaltar que a análise da minuta por esta CONJUR/MinC se limita à conformação jurídico-formal da proposição com a Constituição, com as normas infraconstitucionais e com as regras de regência da tramitação e elaboração legislativas previstas no Decreto nº. 4.176, de 28 de março de 2002, e na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Não cabe, portanto, a este órgão jurídico adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco compete à Consultoria Jurídica examinar questões de natureza eminentemente técnica, política, administrativa e/ou financeira.

6. Com relação ao Acordo em si, como já apreciado pelo órgão consultivo da Advocacia-Geral da União junto ao Itamaraty, o mesmo apresenta conteúdo juridicamente adequado ao ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, além de ter sido firmado por autoridades com plenos poderes para tanto, na forma do artigo 7, parágrafo 1, item "a", da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (Vide Documentos 0383831 e 0383832).

Artigo 7

Plenos Poderes

1. Uma pessoa é considerada representante de um Estado para a adoção ou autenticação do texto de um tratado ou para expressar o consentimento do Estado em obrigar-se por um tratado se:

a) apresentar plenos poderes apropriados; ou

b) a prática dos Estados interessados ou outras circunstâncias indicarem que a intenção do Estado era considerar essa pessoa seu representante para esses fins e dispensar os plenos poderes.

2. Em virtude de suas funções e independentemente da apresentação de plenos poderes, são considerados representantes do seu Estado:

a) os Chefes de Estado, os Chefes de Governo e os Ministros das Relações Exteriores, para a realização de todos os atos relativos à conclusão de um tratado;

b) os Chefes de missão diplomática, para a adoção do texto de um tratado entre o Estado acreditante e o Estado junto ao qual estão acreditados;

c) os representantes acreditados pelos Estados perante uma conferência ou organização internacional ou um de seus órgãos, para a adoção do texto de um tratado em tal conferência, organização ou órgão.

7. Entendo que o objeto do Acordo em referência goza de juridicidade, na medida em que está em consonância com os objetivos de integração e de desenvolvimento do setor audiovisual brasileiro, visando tanto a excelência técnico-artística quanto a internacionalização das obras audiovisuais brasileiras. É digno de nota que Brasil e França possuem relações profícuas no campo audiovisual há décadas e o primeiro acordo de coprodução entre os países entrou em vigor em 1969. Segundo dados da Agência Nacional de Cinema - ANCINE, entre 2005 e 2016 foram coproduzidos 12 longas-metragens franco-brasileiros e outros 7 com Brasil, França e terceiros países como coprodutores.

8. Ademais, conforme se constata dos autos, o Acordo em questão prevê a criação de condições mais favoráveis para a colaboração entre os setores produtivos dos dois países, tanto na produção de obras cinematográficas como na produção de obras direcionadas para o segmento televisivo, possibilidade reivindicada pelos setores produtivos dos dois países. Também estabelece a constante reavaliação pelas duas partes, buscando garantir que os resultados de sua aplicação sejam igualmente favoráveis aos países envolvidos.

9. Pois bem, postas essas necessárias observações, é de se questionar, primeiro, se o Presidente da República é a autoridade competente para assinar a mensagem e a exposição de motivos ora proposta, bem como se a forma utilizada (mensagem ao Congresso Nacional) é adequada. Nesse ponto, observo que o inciso VIII do art. 84 da Constituição Federal diz competir ao Presidente da República “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”.

10. Por sua vez, o art. 49, I da Carta Magna preleciona ser competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Transcrevo abaixo os citados artigos, *verbis*:

Constituição Federal

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

(...)

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

(...)

11. **Nesse diapasão, é incontestável que o texto constitucional conferiu ao Presidente da República a competência para assinar a Exposição de Motivos e a Mensagem de encaminhamento ao Congresso Nacional do Acordo Internacional firmado em 08 de maio de 2017.**

12. O processo em análise já foi objeto de manifestação da Consultoria Jurídica do Ministério das Relações Exteriores, por meio do Parecer nº 00205/2017/CGDI/CONJUR-MRE/CGU/AGU, que concluiu que o texto do Acordo analisado encontra-se ajustado, formal e materialmente, ao ordenamento jurídico brasileiro. Ademais, opinou a CONJUR/MRE que as minutas de Exposição de Motivos e Mensagem de encaminhamento ao Congresso Nacional foram produzidas com atenção às diretrizes contidas no Decreto nº 4.176/2002, razão pela qual os textos analisados mostram-se aptos para encaminhamento ao Congresso Nacional, com vistas à sua aprovação.

13. No âmbito do Ministério da Cultura, a proposta foi avaliada pelo Departamento de Políticas Audiovisuais da SA v, o qual, por meio da Nota Técnica nº 17/2017, afirmou não observar impedimentos de mérito ao conteúdo do referido Acordo, posicionando-se da seguinte maneira:

ASSUNTO

A presente Nota Técnica tem por objetivo a manifestação quanto ao texto do Acordo de Coprodução Cinematográfica e Audiovisual entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da França, celebrado em Brasília, em 08 de maio de 2017 (0376194). O mencionado Acordo visa definir parâmetros para a realização de coproduções cinematográficas e audiovisuais entre os dois países.

CONTEXTUALIZAÇÃO

As negociações do Acordo tiveram início após a assinatura de protocolo de cooperação entre a ANCINE e o Centro Nacional do Cinema e da Imagem Animada da França (CNC) em 8 de março de 2017, no Rio de Janeiro. O protocolo estipulava o desejo das autoridades competentes dos dois países de atualizar o Acordo de Coprodução Cinematográfica entre o Brasil e a França ora em vigor, celebrado em 18 de maio de 2010 e promulgado em 3 de agosto do mesmo ano, de modo a ampliar o escopo do Acordo para contemplar obras audiovisuais cuja destinação e exibição não seja inicialmente o mercado de salas de cinema. A evolução natural da linguagem e do mercado mundial da produção audiovisual para além do cinema, abarcando televisão, internet, entre outros meios, leva à ampliação da abrangência dos acordos para contemplar essas mídias.

O Brasil e a França possuem relações profícuas no campo audiovisual há décadas e o primeiro acordo de coprodução com o país entrou em vigor em 1969. Segundo dados da ANCINE, entre 2005 e 2016 foram coproduzidos 12 longas-metragens franco-brasileiros e outros 7 com Brasil, França e terceiros países como coprodutores.

Texto do Novo Acordo

O texto do novo Acordo baseia-se na estrutura de instrumentos semelhantes assinados pelo Brasil e pela França. Como motivação, o texto do Acordo elenca a Convenção da UNESCO sobre a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, de 20 de outubro de 2005; o Acordo de Coprodução Cinematográfica entre o Governo da República Francesa e o Governo da República Federativa do Brasil, assinado em 18 de maio de 2010; a vontade comum de renovar e reforçar as relações cinematográficas e audiovisuais entre o Brasil e a França, a vontade de valorizar o seu patrimônio cinematográfico e audiovisual comum e a necessidade de atualizar as suas relações de cooperação na área cinematográfica e audiovisual. O instrumento em questão prevê a criação de condições mais favoráveis para a colaboração entre os setores produtivos dos dois países, tanto na produção de obras cinematográficas como na produção de obras direcionadas para o segmento televisivo, possibilidade reivindicada pelos setores produtivos dos dois países. Além disso, o acordo prevê a constante reavaliação pelas duas partes, buscando garantir que os resultados de sua aplicação sejam igualmente favoráveis aos países envolvidos.

PARECER JURÍDICO Nº 00205/2017/CONJUR-MRE/CGU/AGU

Segundo o parecer da consultoria jurídica do Ministério das Relações Exteriores (0370200), o Acordo de Coprodução Cinematográfica e Audiovisual, a ser encaminhado ao Congresso Nacional, foi celebrado entre a República Federativa do Brasil e a República da França, em Brasília, em 08 de maio de 2017, e encontra-se em processo de internalização no ordenamento jurídico brasileiro. Para tanto, e em atenção às regras de competência estabelecidas no art.49, inciso e art. 84, VIII, da Constituição, o texto será encaminhado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República

para o Congresso Nacional, a fim de que as Casas deliberem sobre o ajuste, uma vez que é da sua competência “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

O órgão jurídico do Ministério das Relações Exteriores conclui em seu parecer que o texto do Acordo analisado se encontra ajustado, formal e materialmente, ao ordenamento jurídico brasileiro.

IX - elaborar acordos, tratados e convenções internacionais sobre audiovisual e cinema e orientar ações para sua aplicação;

X - apoiar ações para intensificar o intercâmbio audiovisual e cinematográfico com outros países;

(...)

XIII - representar o Brasil em organismos e eventos internacionais relativos às atividades cinematográficas e audiovisuais; e

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, a Secretaria do Audiovisual entende, salvo melhor juízo, que o novo o Acordo de Coprodução Cinematográfica e Audiovisual entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da França está em consonância com os objetivos de integração e desenvolvimento do setor audiovisual brasileiro e cooperação entre Brasil e outros países, visando tanto à excelência técnico-artística quanto a internacionalização das obras audiovisuais brasileiras. Tendo em vista que o mercado audiovisual francês é altamente competitivo, o Acordo representa uma oportunidade para a canalização de investimentos daquele país para futuras coproduções audiovisuais.

14. É imperioso ressaltar que a ANCINE também se manifestou favoravelmente ao encaminhamento do Acordo Internacional ao Congresso Nacional, uma vez que entende que a exposição de motivos interministerial está completa e em condições de ser subscrita pelo Ministro da Cultura para encaminhamento à Presidência da República.

15. **Nesse contexto, da análise dos autos, este órgão jurídico da Advocacia-Geral da União não vislumbra quaisquer óbices de natureza jurídica ao prosseguimento do feito.**

16. Com efeito, no que concerne às exigências redacionais da Lei Complementar nº 95, de 1998, a minuta 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 minuta em exame atende às orientações do Decreto nº 4.176, de 2002, que trata das diretrizes para elaboração, redação, alteração e consolidação de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal.

17. Transcrevo o art. 38 do citado Decreto para uma melhor compreensão das exigências no que se refere às exposições de motivos, *litteris*:

Art. 38. A exposição de motivos deverá:

I - justificar e fundamentar a edição do ato normativo, de tal forma que possibilite a sua utilização como defesa prévia em eventual argüição de inconstitucionalidade;

II - explicitar a razão de o ato proposto ser o melhor instrumento normativo para disciplinar a matéria;

III - apontar as normas que serão afetadas ou revogadas pela proposição;

IV - indicar a existência de prévia dotação orçamentária, quando a proposta demandar despesas; e

V - demonstrar, objetivamente, a relevância e a urgência no caso de projeto de medida provisória.

18. Por derradeiro, com relação a eventuais custos orçamentários, há informação na minuta de exposição de motivos de que o presente Acordo não cria ônus para os Estados signatários, servindo apenas de base para futuros acordos entre entidades privadas.

III. CONCLUSÃO.

19. **Diante do exposto, este membro da Advocacia-Geral da União não vislumbra óbice jurídico ao prosseguimento da proposta de mensagem presidencial e da sua respectiva exposição de motivos interministerial, a fim de que o texto do Acordo de Coprodução Cinematográfica e Audiovisual entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa, firmado em 08 de maio de 2017, seja submetido à aprovação do Congresso Nacional.**

20. À consideração do ilustre Coordenador-Geral Jurídico de Políticas Culturais, com vistas à inclusão desta manifestação jurídica no Sistema de Geração e Tramitação de Documentos da Presidência da República – SIDOF, após aprovação pelo Consultor Jurídico do MinC.

(assinado eletronicamente)

IVAN SANTOS NUNES
Advogado da União



Documento assinado eletronicamente por **Ivan Santos Nunes, Advogado(a) da União**, em 13/09/2017, às 08:43, 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 **0382385** e o código CRC **BDD6D5BC**.

Referência: Processo nº 01400.020044/2017-62

SEI nº 0382385