



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE POLÍTICAS CULTURAIS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO B, 3º ANDAR

PARECER n. 00502/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.013490/2018-00

INTERESSADOS: GABINETE DO MINISTRO (MINISTÉRIO DA CULTURA) - GM/MINC

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: I- Análise de minuta de Portaria Interministerial que institui a Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial no Brasil. II – Proposta substitutiva de Protocolo de Intenções. Ausência de vício de ordem constitucional ou legal, formal ou material. III - Parecer favorável.

I. RELATÓRIO

Trata-se de minuta de Portaria Interministerial que institui a Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial no Brasil, objeto de proposta apresentada pelo Ministro de Estado do Turismo, por meio do Aviso nº 83/2018/GM-MTUR.

O Ministro de Estado do Turismo contextualizou a referida proposta nos seguintes termos:

“1. Faço referência ao ACÓRDÃO 311/2017 - Plenário, em que o Tribunal de Contas da União recomendou ao Ministério do Turismo que elabore, em conjunto com os Ministérios da Cultura e do Meio Ambiente, uma Política Nacional de Gestão Turística dos sítios declarados pela UNESCO, como patrimônio mundial no Brasil, Cultural e Natural.

2. Com vistas à efetivação da referida política pública, técnicos dos órgãos envolvidos, MTur, MC, MMA, IPHAN, ICMBio e EMBRATUR, vêm realizando reuniões para discussão, desde meados de 2017, e apresentaram Plano de Ação, de acordo com a orientação da Egrégia Corte de Contas.

3- Desta feita, encaminha-se a proposição de uma Portaria Interministerial que institui a Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial, define atribuições e modelo de gestão transversal e dá outras providências, inclusive estabelece diretrizes e responsabilidades e a origem dos recursos orçamentários a serem mobilizados nas etapas de implementação, desde os estudos e pesquisas da oferta e da demanda turística até a promoção e apoio à comercialização de produtos turísticos vinculados ao patrimônio mundial no Brasil.

4- A formalização de Portaria Interministerial se faz necessária, com vistas à continuidade do trabalho compartilhado de operacionalização da referida política.”

Acerca da citada proposta, foi colhida a manifestação do Diretor do Departamento de Cooperação e Fomento, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, o qual, por intermédio da Nota Técnica nº 2/2018/DECOF (0644272), "considera que, do ponto de vista programático, não há objeção à assinatura da presente Portaria Interministerial".

Os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica por meio do Despacho nº 0650487/2018, pelo Chefe de Gabinete substituto do Ministro da Cultura, para emissão de parecer jurídico, **com a urgência que o caso requer**.

Na sequência, diante da relevância do tema, foi realizada uma reunião no dia 10 do presente mês, conforme se verifica do registro anexo, da qual participaram representantes dos Ministérios do Turismo, do Meio Ambiente e da Cultura, bem como das entidades a eles vinculadas que têm competência para a matéria, para discussão sobre a vertente proposta.

Na aludida reunião, após amplo debate, chegou-se ao consenso de que a forma mais adequada para a instituição da Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial no Brasil, em razão de suas implicações políticas e jurídicas, é a apresentação de um projeto de lei ao Congresso Nacional. Na mesma oportunidade, entendeu-se, também, que o instrumento apto a atender ao propósito político de sinalizar aquele objetivo, de logo, à sociedade e ao Tribunal de Contas da União (TCU) é um Protocolo de Intenções entre os Ministérios.

Desta forma, os representantes dos Ministérios presentes na aludida reunião elaboraram a minuta de Protocolo de Intenções que ora se apresenta, a qual "*busca integrar as experiências das instituições envolvidas, conjugar esforços técnicos e promover ações de cooperação visando a implementação de Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial, assim como o estabelecimento de diretrizes e de responsabilidades relacionadas*".

II. ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, convém ressaltar que não cabe a este órgão jurídico adentrar 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, administrativa e/ou financeira.

Nessa linha de exposição, consigno que a presente manifestação possui natureza meramente opinativa, razão pela qual a minuta do Protocolo de Intenções e as orientações aqui oferecidas não ostentam força vinculante para o gestor público, que pode, de forma justificada, adotar instrumento e orientação diversos ou mesmo contrários aos emanados desta Consultoria Jurídica.

O Protocolo de Intenções é um instrumento jurídico utilizado para documentar o compromisso de intenções manifestadas entre as partes celebrantes, que visa à formalização de desejos dos partícipes para consecução de determinado objeto específico. Dito instrumento, todavia, não possui força vinculante, não criando obrigações ou direitos entre os celebrantes das intenções formalizadas pelo instrumento.

O Tribunal de Contas da União reconhece a juridicidade do referido instrumento. Segundo o TCU (Memorando-Circular nº 004/2009/Segepres), Protocolo de Intenções é um "*instrumento relativo à cooperação entre órgãos firmado previamente à celebração de acordo. Contempla intenções almejadas no âmbito da cooperação pactuada cuja articulação ainda não evoluiu para atribuições plenamente definíveis em acordo. A celebração de protocolo de intenções previamente à assinatura de acordo deve ser efetivada, quando couber, em função das necessidades detectadas ao longo das tratativas acerca da cooperação*".

Concretamente, o Protocolo de Intenções sob exame propõe-se a criar o ambiente institucional para a futura formalização de instrumentos jurídicos específicos entre as instituições envolvidas, estabelecendo o compromisso de que os partícipes buscarão "*integrar as experiências das instituições envolvidas, conjugar esforços técnicos e promover ações de cooperação visando a implementação de Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Mundial, assim como o estabelecimento de diretrizes e de responsabilidades relacionadas*". Trata-se, pois de articulação embrionária de avenças futuras e que ganha forma para dar maior solenidade às intenções manifestadas.

Verifico, nessa esteira, que, *in casu*, efetivamente, não há previsão de transferência de recursos, tampouco criação de obrigações e responsabilidades entre os Ministérios envolvidos.

Sob outro ângulo, constato que o Protocolo de Intenções não possui forma definida em lei, havendo certa flexibilidade quanto a este elemento do ato, sendo necessário, contudo, que não haja características de outros atos

jurídicos, como se verifica no presente caso.

Ademais disso, revela-se indubitável que, no que tange ao conteúdo do instrumento que se pretende firmar, trata-se de escolhas e opções de gerenciamento da atividade administrativa, ínsitas ao âmbito de apreciação discricionária dos titulares da Pastas envolvidas, razão pela qual, também por isso, não identifique qualquer inconstitucionalidade ou ilegalidade, formal ou material na vertente proposta.

Nesse diapasão, portanto, nada impede que os Ministérios do Turismo, do Meio Ambiente e da Cultura celebrem o vertente Protocolo de Intenções, desde que, como já observado, este ato tenha por finalidade tão somente dar maior solenidade às intenções firmadas pelas partes.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, concluo que não existe nenhum óbice constitucional ou legal, formal ou material, à celebração do vertente Protocolo de Intenções pelos Ministérios do Turismo, do Meio Ambiente e da Cultura.

À consideração superior.

Brasília, 14 de agosto de 2018.

Niomar de Sousa Nogueira
Advogado da União
CONJUR/MinC

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400013490201800 e da chave de acesso 99809a74

Documento assinado eletronicamente por NIOMAR DE SOUSA NOGUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 159172695 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NIOMAR DE SOUSA NOGUEIRA. Data e Hora: 15-08-2018 09:37. Número de Série: 17117836. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
