



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL - PGF
PROCURADORIA FEDERAL – PROFER - ÓRGÃO EXECUTOR DA PGF NO
INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL – IPHAN

SEPS Quadra 713/913, Lote D, – 1º andar – Asa Sul - Brasília – DF CEP.: 70.390-135
Fones (61) 2024-6181 / 6182/ 6183 /6184 – Fax (61) 2024-6197 – E-mail: profer@iphan.gov.br

PARECER Nº 292/2015-PF/IPHAN/SEDE

PROCESSO: Nº 01450.008635/2010-08

INTERESSADO: DPI

ASSUNTO: Pedido - registro – Festa do Pau de Santo Antônio de Barbalha/CE.

- I. Pedido de registro da Festa do Pau de Santo Antônio de Barbalha, no Ceará.
- II. Avaliação quanto aos aspectos formais do processo de registro.
- III. Pela continuidade.

I - Relatório

1. Cuida-se de processo administrativo referente ao pedido de registro da Festa do Pau da Bandeira de Santo Antônio de Barbalha/CE.
2. Dos documentos que instruem os autos principais, destaco o dossiê de registro (fls. 177/294) e o Parecer Técnico 51/DPI/Iphan/MinC (fls. 295/308).
3. É a síntese do necessário.

II - Análise

4. O registro, como é notório, constitui-se num dos instrumentos de proteção do patrimônio cultural brasileiro, conforme previsão expressa contida no art. 216, § 1º da Constituição Federal.

5. Em âmbito federal, o Iphan é o órgão competente para promover o registro, como integrantes do patrimônio cultural brasileiro, de bens culturais de natureza imaterial, nos termos dos Decretos 3.551/00 e 6.844/09.
6. Internamente o procedimento do ato de registro previsto no Decreto 3.551/01 é disciplinado pela Resolução Iphan 1/2006.
7. Acerca do procedimento, o Decreto 3.551/00 estabelece, genericamente que a instrução dos processos de registro *“constará de descrição pormenorizada do bem a ser registrado, acompanhada da documentação correspondente, e deverá mencionar todos os documentos que lhe sejam relevantes.”*
8. Na Res. 1/2006, a instrução é desdobrada em três fases.
9. A primeira, na qual se exige com o requerimento que veicula o pedido de registro a apresentação de informações documentação mínima, apta a identificar o bem cultural e possibilitar a análise da viabilidade da proposta.
10. Recebido o pedido de registro, acompanhado das informações e documentos listados no art. 4 da Resolução, deve-se proceder a uma avaliação técnica preliminar. Feita essa avaliação, o caso é lavado à Câmara do Patrimônio Imaterial que, nos termos do art. 6º, decidirá sobre a pertinência do pedido e, em caso positivo, sobre qual instituição ou unidade administrativa do Iphan ficará responsável pela instrução técnica do processo. Uma manifestação favorável à pertinência, implica a reconhecimento da viabilidade do pedido e impõe a necessidade de aprofundamento dos estudos sobre o bem.
11. Havendo, pois, manifestação favorável quanto à pertinência, parte-se para a denominada instrução técnica do processo, que corresponde à segunda fase. Nos termos do art. 9º da Resolução 1/2006, a instrução técnica abrange, além da documentação necessária ao exame de viabilidade do pedido, a produção e sistematização de conhecimentos e documentação sobre o bem e deve abranger:

I - descrição pormenorizada do bem que possibilite a apreensão de sua complexidade e contemple a identificação de atores e significados atribuídos ao bem; processos de produção, circulação e consumo; contexto cultural específico e outras informações pertinentes;

II - referências à formação e continuidade histórica do bem, assim como às transformações ocorridas ao longo do tempo;

III - referências bibliográficas e documentais pertinentes;

IV - produção de registros audiovisuais de caráter etnográfico que contemplem os aspectos culturalmente relevantes do bem, a exemplo dos mencionados nos itens I e II deste artigo;

V - reunião de publicações, registros audiovisuais existentes, materiais informativos em diferentes mídias e outros produtos que complementem a instrução e ampliem o conhecimento sobre o bem;

VI - avaliação das condições em que o bem se encontra, com descrição e análise de riscos potenciais e efetivos à sua continuidade;

VII - proposição de ações para a salvaguarda do bem.

12. A instrução técnica subdivide-se na fase de pesquisa e documentação e na fase de sistematização dos resultados da pesquisa. A fase de sistematização implica a elaboração de um dossiê no qual serão consolidadas as informações e análises sobre o bem. Ele é composto de texto, registro audiovisual e documentos complementares. O texto deve conter a descrição e contextualização do bem, aspectos históricos e culturais relevantes, justificativa do registro, recomendações para sua salvaguarda e referências bibliográficas; a produção audiovisual deve sintetizar os aspectos culturalmente relevantes do bem; e os documentos complementares compreendem os registros fotográficos bem assim quaisquer outros documentos julgados pertinentes pelos elaboradores do dossiê.

13. Recebido o dossiê, é elaborado, pelo DPI, parecer técnico. Caso a manifestação técnica aprove o conteúdo do dossiê, colhe-se o parecer jurídico, e, não sendo observadas pendências formais pela Procuradoria Federal segue-se a publicação do aviso de registro, que consiste num extrato do parecer técnico.

14. Com a publicação do aviso, abre-se o prazo de trinta dias para manifestação de eventuais interessados e inicia-se a terceira fase do processo, correspondente à abertura para manifestação de segmentos da sociedade quanto à proposta de registro, nos termos demarcados no parecer técnico.

15. Caso haja manifestação de algum cidadão ou organização social, o conteúdo dessa manifestação deverá ser submetido à análise da técnica. E, ainda, caso esse conteúdo expresse contrariedade à proposta de registro, o Conselheiro designado para relatar o processo deverá, antes de iniciar o seu mister, discutir com seus pares do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural a pertinência de se realizar audiência pública previamente à decisão de mérito do Conselho.

16. Na hipótese de, transcorridos os trinta dias, não haver manifestação, o processo segue para o Conselho Consultivo, onde será distribuído a um relator e este, após finalizado seu parecer, levará a matéria para deliberação pelo Colegiado.

17. Esse, em essência o rito procedimental relativo o registro de bens culturais imateriais.

18. A ele cabe acrescentar que o Decreto 3.551/00 prescreve um rol de legitimados a provocar a instauração do processo de registro: i) o Ministro de Estado da Cultura; ii) instituições vinculadas ao Ministério da Cultura; iii) Secretarias de Estado, de Município e do Distrito Federal; e sociedades ou associações civis.

19. Sem desconsiderar que essa questão dos legitimados tem sido tratada com rigor por esta Procuradoria, entendo que o dispositivo do Decreto 3.551/00 é inócuo, essencialmente por contrariar a Lei do Processo Administrativo Federal. A proteção do patrimônio cultural é classificada como um direito difuso, atinente, pois, à toda sociedade e como tal pode ser exigida por qualquer cidadão, organização social ou entidade pública. Nessa linha, o art. 9º, IV da Lei 9.784/99 preceitua serem legitimados para o processo administrativo “as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos.”

20. Contudo, não é caso de alongar essa discussão, mormente porque a deflagração do processo de registro da Festa do Pau da Bandeira de Santo Antônio de Barbalha deu-se em conformidade com o disposto no art. 2º do Decreto 3.551/00.

21. No que concerne à Procuradoria, a sua participação do processo de registro possui um caráter predominantemente formal, voltado para a checagem do cumprimento do procedimento descrito acima.

22. Essencialmente, o início da análise jurídico-formal se dá a partir da decisão da Câmara do Patrimônio Imaterial. A decisão da Câmara que afirma a pertinência do pedido e, por conseguinte, atesta a viabilidade do processo (ou da continuidade dele) baseia-se numa avaliação técnica preliminar que deve, entre outros pontos, analisar o atendimento aos requisitos postos no art. 4º da Resolução 1/2006. Mesmo na hipótese de a avaliação técnica preliminar e também a decisão da Câmara terem sido omissas quanto ao fato de a instrução do requerimento inicial ter inobservado algum dos requisitos do mencionado art. 4º, essa questão, nesta fase do processo, estará inevitavelmente preclusa. Se foi possível chegar à fase de produção e entrega do dossiê de registro, que deve conter uma análise pormenorizada do bem cultural, e se houve manifestação técnica favorável à aprovação do dossiê, impõe-se a constatação de que eventuais falhas ou omissões do requerimento inicial ficaram efetivamente superadas, não cabendo mais discussão sobre elas.

23. No caso em pauta, a pertinência do pedido de registro foi afirmada pela Câmara em decisão proferida em 26/11/2013 (fls. 165/166).

24. Sobre o documento que a veicula cabem duas observações. A primeira diz respeito à falta de motivação. A decisão da Câmara foi expressa por meio de uma "memória resumida" na qual consta apenas que "o pedido foi considerado pertinente". Além disso, há apenas uma recomendação para ajuste na denominação do bem. A regra em relação à produção de atos administrativos, especialmente em vista do disposto no art. 50 da Lei 9.784/99, é a externalização por escrito os motivos que justificam a prática do ato, ou seja, a indicação expressa das razões de fato e de direito que o fundamentam. É certo que todo ato administrativo tem um (ou mais de um) motivo. A motivação é a explicitação em documento formal desse motivo e pode consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres.

25. A falta de motivação não parece relevante no caso porque se decidiu pela continuidade do processo e sobretudo porque o parecer que contém a avaliação técnica preliminar (fls. 159/164) recomenda a pertinência do pedido e a continuidade do processo. Mas se a decisão da Câmara fosse em sentido diverso ao do parecer técnico, é certo que o Conselho Consultivo não teria condições de examiná-la, para referendá-la ou não, sem conhecer os motivos que levaram ao indeferimento do pedido.

26. A segunda refere-se a uma questão que remete à avaliação técnica preliminar. No art. 6º da Res. 1/20016 é dito que essa manifestação deverá, além do próprio posicionamento quanto à pertinência do pedido, indicar a instituição externa ou a unidade do Iphan que poderá instruir o processo administrativo de registro. Isso não ocorreu e nem mesmo a Câmara se atentou para esse ponto, tanto que não se manifestou a respeito.

27. Assim, cabe-me registrar a existência de duas falhas formais na decisão proferida pela Câmara ao Patrimônio Imaterial: a ausência de motivação quando à decisão favorável à pertinência do pedido de registro e a não indicação da instituição ou unidade a qual caberia a instrução do processo.

28. Nada obstante, especialmente porque dessas falhas não decorreram, pelo que consta dos autos, prejuízos aos potenciais interessados na decisão final sobre o pedido de registro, nem à própria instrução do processo, não é o caso de se falar em nulidade.

29. Como dito, às fls. 177/294 consta a parte textual do dossiê de registro. As demais partes estão agrupadas em quatro caixas que compõem os anexos do processo. O exame do dossiê quanto ao atendimento aos requisitos contidos nos arts. 9º e 11 da Portaria, relativos à modalidade, detalhamento, conteúdo e abrangência dos registros e informações a serem coletados na fase de instrução técnica, é tarefa a cargo do DPI. As observações e conclusões advindas desse exame devem ser expressas no parecer técnico referido no § 2º do art. 11 da Res. 1/2006.

30. Na espécie, o parecer técnico elaborado após a apresentação do dossiê de registro contém as seguintes partes: i) histórico do processo, ii) apresentação do bem, iii) objeto do registro, iv) comentários sobre as medidas de salvaguarda e v) conclusão.



(Fl. 7 do Parecer n. 292/2015-PF/IPHAN/SEDE)

31. Conquanto haja, no referido parecer, uma extensa e profunda caracterização do bem, ele não toca – a não ser em relação às medidas de salvaguarda – no ponto relativo à observância, na instrução técnica e no dossiê de registro, daqueles requisitos contidos nos arts. 9º e 11 da Res. 1/2006.
32. Pela sistemática adotada na Res. 1/2006, a função do parecer técnico é apresentar um julgamento sobre o que foi levantado e produzido em relação ao bem, especialmente sobre o dossiê de registro. Por ser o dossiê de registro o principal elemento da instrução do processo, é de se esperar que o parecer técnico contenha inicialmente um exame sobre se a instrução técnica observou os requisitos elencados no art. 9º e se o conteúdo do dossiê atende ao prescrito no art. 11. Além dessa apreciação formal, numa etapa seguinte, cabe ao parecerista posicionar-se sobre o conteúdo do dossiê e sobre as conclusões nele externadas, avaliando, principalmente, se elas são aptas a justificar o registro do bem.
33. Talvez por não seguir essa estrutura, o Parecer 51/DPI/Iphan/MinC não responde de modo expreso a um questionamento fundamental acerca do processo de registro: Por que o bem deve ser registrado, ou, dito de outro modo, que atributos justificam o registro do bem?. Note-se que a resposta a esse questionamento certamente consta da parte textual do dossiê, dado que, nos termos do art. 11, I da Res. 1/2006 ela deve conter as justificativas do registro.
34. No tópico final do Parecer 51/DPI/Iphan/MinC é feita uma tentativa de se oferecer resposta a essa questão, mas ela não é bem sucedida porque, em grande medida, se apoia em argumentações circulares, tautológicas.
35. De todo modo, as demais informações contidas no referido Parecer permitem inferir a existência, em relação ao bem em comento, de um nível de relevância (referência) cultural apto a justificar o registro. Nada obstante essa constatação, é caso de se recomendar que o parecer técnico seja complementado, de forma a nele serem apontados, a partir da justificativa para o registro no dossiê, os atributos e ou características do bem que fundamentam o seu registro, com a atribuição do título de patrimônio cultural do Brasil.

III – Conclusão

(Fl. 8 do Parecer n. 292/2015-PF/IPHAN/SEDE)

36. Diante do exposto, concluo pela regularidade jurídico-formal do processo de registro da Festa do Pau de Santo Antônio, até a presente fase. Assim sendo, deve a área responsável providenciar a publicação do Aviso de Registro, com a informação da abertura do prazo de trinta dias para manifestação de eventuais interessados, nos termos da minuta anexa ao Parecer 51/DPI/Iphan/MinC.


37. Transcorridos os trinta dias seguintes à publicação do Aviso e não havendo qualquer manifestação, o processo estará em condições de ser distribuído a um Conselho-relator, para elaboração de parecer a ser levado à apreciação do Conselho Consultivo.

38. Na hipótese de haver, no período de trinta dias, manifestação de algum interessado e sendo ela contrária, total ou parcialmente, à proposta de registro, o processo também deverá ser distribuído a um Conselheiro-relator, mas antes dele elaborar o seu parecer e submetê-lo à decisão do Conselho, deverá discutir com aquele colegiado a pertinência de se realizar audiência pública, conforme prescrito no art. 12 da Resolução 1/2006.

39. Numa ou noutra hipótese, tendo o relator elaborado o seu parecer, a matéria estará em condições de ser decidida pelo Conselho Consultivo.

40. À consideração superior.

Brasília, 14 de agosto de 2015.


HELIOIMAR ALENCAR DE OLIVEIRA
Procurador Federal

1. Aprovo o Parecer 292/2015-PF/IPHAN/SEDE.
2. Ao Gabinete da Presidência.

Brasília, 14 de agosto de 2015.


RONALDO GUMARÃES GALLO
Procurador-Chefe do IPHAN