



PARECER Nº 02 /2015 - CCJ

Da **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA** sobre o **PROJETO DE LEI Nº 342/2015**, que "**Declara a Escola de Música de Brasília (BEM) Patrimônio Cultural material e imaterial do Distrito Federal.**"

**AUTORA:** Deputada **LUZIA DE PAULA**

**RELATORA:** Deputada **SANDRA FARAJ**

## I – RELATÓRIO

A Comissão de Constituição e Justiça é chamada a examinar o Projeto de Lei nº 342/2015, da lavra da Deputada Luzia de Paula, cuja finalidade é "Declara a Escola de Música de Brasília (BEM) Patrimônio Cultural material e imaterial do Distrito Federal."

Em sua justificativa a autora aduz que a Escola de Música de Brasília – EMB é referência nacional em educação na área da música, onde oferece cerca de cem cursos, a maioria em nível de formação inicial e continuada, voltados ao atendimento de vários perfis de alunos em diferentes faixas etárias.

Por fim, a autora argumenta que a EMB merece e deve ser declarado patrimônio cultural material e imaterial, como forma de preservá-lo para o presente e futuras gerações.

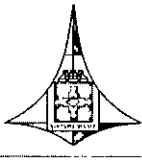
A Comissão de Educação, Saúde e Cultura analisou o mérito da matéria e concluiu pela sua aprovação.

É o relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

De acordo com o art. 63, inciso I, do texto regimental, cabe à Comissão de Constituição e Justiça a responsabilidade de analisar as proposições nos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação.

Ainda que reconhecendo o mérito da proposição, não há como deixar de concordar com a pertinência da iniciativa sob exame, que busca reconhecer uma inegável forma de expressão cultural como integrante de nosso patrimônio imaterial.



Reconhecido o mérito do projeto, forçoso é apontar que ela sofre de vício insanável.

É digno de menção que, no ordenamento jurídico Distrital, recentemente diversas leis entram em vigência - lei semelhante à que se pretende aprovar -, contudo, **se questiona a eficácia de tais normas**, uma vez que o simples fato de "**declarar**" **não possui efeitos concretos**. A obrigação de preservar o patrimônio público já se encontra estabelecida constitucionalmente, seja na Carta Maior Federal, seja na Lei Orgânica do Distrito Federal.

Por dissentir, *data vênia*, desse posicionamento até então adotado nesta Casa de Leis, **adoto o caminho sedimentado pela manifestação da Assessoria Legislativa desta Casa de Leis**, por intermédio do Estudo intitulado Patrimônio Cultural: Formas de Proteção e Iniciativa da CLDF (Ano 1, n. 4, jul. 2015).

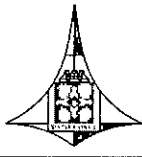
O referido estudo, conclui que **as normas de iniciativa desta Casa, não são o instrumento adequado para declarar ou reconhecer bens, de natureza material ou imaterial, como patrimônio cultural desta Unidade da Federação**. A declaração deve ser feita pelas vias legais, ou seja, mediante tombamento ou registro nos livros próprios, por decreto do Governador (ato administrativo). O decreto encerra o processo que se iniciou com a demanda, feita pelos entes habilitados, do tombamento ou do registro de determinado bem cultural junto aos órgãos competentes da Administração.

Assim sendo, pelos mesmos argumentos, **acolho e adoto "ipsis litteris"** as razões do **estudo da lavra da Assessoria Legislativa** desta Casa, como parte integrante deste parecer sugerindo que a proposição em análise não deve prosperar.

Senão vejamos.

A obrigação de preservar o patrimônio público já se encontra estabelecida constitucionalmente, seja na Carta Maior Federal, seja na Lei Orgânica do Distrito Federal. Ou seja, não há dúvidas sobre a competência desta unidade federativa, tanto para promover a proteção, quanto para legislar, concorrentemente com a União, sobre o patrimônio cultural local.

Contudo, importa mencionar, que existe hoje farta legislação relativa a proteção do patrimônio local, cumprindo citar em especial a Lei nº 47, de 1989, (Lei do tombamento de bens culturais no Distrito Federal) e a **Lei nº 3.977, de 2007**, que "institui o registro de bens culturais de natureza imaterial que constituem patrimônio artístico, cultural e histórico do distrito Federal".



A matéria de que trata a proposta em exame é **disciplinada pela Lei nº 3.977/07**, que Institui o registro de bens culturais de natureza imaterial que constituem patrimônio artístico, cultural e histórico do Distrito Federal. Os artigos 4º e 5º da norma citada determinam:

*"Art. 4º O registro dar-se-á **por ato do Governador do Distrito Federal**, com base em deliberação do Conselho de Cultura do Distrito Federal.*

*Art. 5º O registro do bem será proposto por:*

**I – Secretário de Estado de Cultura do Distrito Federal;**  
**II – sociedade ou associação civil.**

*§ 1º A proposta de registro dirigida ao órgão competente será acompanhada de ampla documentação com descrição pormenorizada do bem e de seu valor cultural.*

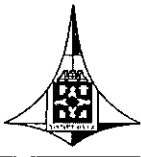
*§ 2º Será dada ampla divulgação, na imprensa oficial e nos meios de comunicação do Distrito Federal, à abertura e conclusão do processo de registro do bem". (grifamos)*

Vê-se, pois, que **esta Casa, ao disciplinar o tema, entendeu** com clareza que a identificação de bens culturais que devam ser protegidos e preservados é **ação típica do Poder Executivo**. É evidente que este parlamento não está, nem deveria estar, aparelhada para realizar tais verificações. O papel do Poder Legislativo nesta matéria já foi exercido, com propriedade, ao editar a norma geral, que deve ser observada pelo Poder Executivo em cada caso.

Assim entendido, a lei emanada do Poder Legislativo, cumpre seu papel de regular de forma geral, impessoal e abstrata a matéria, enquanto as medidas materiais, concretas e singulares são efetivadas pelo Poder Executivo.

Em resumo, a sistemática para que um bem seja **declarado patrimônio cultural (material ou imaterial) do Distrito Federal**, segue o modelo federal em relação aos bens declarados patrimônio cultural da Nação, **devendo ser efetivada por decreto do Chefe do Poder Executivo local**. Em outras palavras, foge às competências deste Legislativo atribuir a um bem a qualidade de patrimônio cultural, mediante declaração, pela via da lei, por tratar-se de um ato administrativo.

Observe-se, a título de ilustração, o que ocorreu com a manifestação cultural local denominada - **Festival de Brasília do Cinema Brasileiro**. O **registro** do referido bem como patrimônio cultural imaterial do Distrito Federal **deu-se na instância administrativa local**.



O pedido tramitou nos órgãos próprios da Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal, em processo administrativo, tendo o bem recebido aprovação em parecer do Conselho de Cultura do Distrito Federal. Com base nessa deliberação, o Governador do Distrito Federal emitiu o Decreto nº 27.930, de 8 de maio de 2007, que - dispõe sobre o registro do Festival de Brasília do Cinema Brasileiro. **Assim, de forma correta, por decisão governamental, a manifestação cultural foi incluída no patrimônio cultural do Distrito Federal**, sendo o bem registrado no Livro de Registro II, das Celebrações, sob nº 002, e no livro de Registro III, das Formas de Expressão, sob nº 001.

Ora, a utilização do instrumento de lei para determinar a incorporação de um bem ao patrimônio cultural (seja material, seja imaterial) **é não somente inadequado como também ilegal, pois não respeita o processo administrativo, nem as normas infraconstitucionais, nem o processo legislativo.**

Os bens declarados por Lei, bem como as proposições que tramitam nesta Casa, sobre o tema, **não possui eficácia, nem exigibilidade; exaure-se em si mesma, é inócua.** Assim, de nada adianta declarar, por lei, determinado bem como patrimônio cultural, pois seria uma norma vazia: não se pode obrigar o Poder Executivo a realizar um tombamento ou registro de bens.

Do que expusemos, resta evidente que a proposição trata de tema que foge das competências constitucionalmente garantidas à Câmara Legislativa, uma vez que pretende, por meio de lei, substituir ato administrativo de competência exclusiva do Governador do Distrito Federal.

Assim, além de **inoportuna**, a proposição **carece do requisito da conveniência.**

Por fim, observa-se que, ao legislador, considerada sua preocupação em atender à demanda pelo reconhecimento e preservação de bens culturais, **resta à alternativa de sugerir ao Poder Executivo, pela via regimental da proposição denominada Indicação**, que proceda à análise do bem por ele apontado, com o objetivo de declará-lo patrimônio cultural - material ou imaterial -, e que faça o respectivo inventário, tombamento ou registro. Para isso, o legislador se baseará no art. 143 do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal:

*"Art. 143. Indicação é a proposição por meio da qual a Câmara Legislativa sugere a outro Poder a execução de medidas que não se incluem na competência do Legislativo."*

Salienta-se que as **normas oriundas desta Casa** destinadas a **declarar, reconhecer ou obrigar órgão do poder Executivo a tomba ou registrar bens como patrimônio cultural do Distrito Federal não possuem eficácia jurídica.**



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA - CCJ**



**Esta Comissão de Constituição e Justiça é guardiã do processo legislativo.** Insistir na aprovação de proposição com o teor da ora cogitada **ferre a boa técnica legislativa, sendo que tais normas infringem preceitos legais e constitucionais:** assumindo caráter meramente declaratório, não produzem efeitos legais nem têm aplicação prática, pois não preenchem os requisitos de coercitividade e de obrigatoriedade.

Por fim, como dito *alhures*, **adoto como parte integrante deste parecer à manifestação da Assessoria Legislativa desta Casa de Leis,** por intermédio do Estudo intitulado Patrimônio Cultural: "Formas de Proteção e Iniciativa da CLDF (Ano 1, nº 4, jul. 2015)", que conclui que **as normas de iniciativa desta Casa, não são o instrumento adequado para declarar ou reconhecer bens, de natureza material ou imaterial, como patrimônio cultural** desta Unidade da Federação.

Assim, em que pese a louvável intenção da Autora, considerando os argumentos expostos, os quais evidenciam a ilegalidade e inconstitucionalidade da propositura, nosso voto é pela **INADMISSIBILIDADE** do **Projeto de Lei nº 342/2015**, no âmbito desta CCJ.

Sala das Comissões, em

**DEPUTADO**  
*Presidente*

  
**DEPUTADA SANDRA FARAJ**  
*Relatora*

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PL nº 342/15  
FOLHA 12 PLENÁRIA



**TEXTOS PARA  
DISCUSSÃO  
ASSESSORIA  
LEGISLATIVA**

## **PATRIMÔNIO CULTURAL: FORMAS DE PROTEÇÃO E INICIATIVA DA CLDF**

**Elisabete da Silva Malvar  
Paula Republicano Silva Pinheiro  
Regina Celi Scorpione Nazareno  
Shelma Regina Cavalcante  
Wanda Carla Vial Marchioro Cunha**

nº **4**



**CÂMARA LEGISLATIVA DO  
DISTRITO FEDERAL**

**MESA DIRETORA**

PRESIDENTE

*DEPUTADA CELINA LEÃO*

VICE-PRESIDENTE

*DEPUTADA LILIANE RORIZ*

PRIMEIRO-SECRETÁRIO

*DEPUTADO RAIMUNDO RIBEIRO*

SEGUNDO-SECRETÁRIO

*DEPUTADO JÚLIO CÉSAR*

TERCEIRO-SECRETÁRIO

*DEPUTADO RENATO ANDRADE*

*Textos para Discussão* é uma série de artigos elaborada por Consultores Legislativos da CLDF, em atendimento ao que determina o art. 2º, II da Resolução nº 89, de 1994. Compete à Assessoria Legislativa elaborar pesquisas e estudos técnicos sobre temas legislativos considerados relevantes para a Câmara Legislativa, além de promover, por iniciativa própria e no seu âmbito de competência, estudos e sugestões à Mesa Diretora sobre temas de interesse da Casa.

URL:

<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/>:

<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1513>

ISSN 2446-5585

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade das autoras e não representa posicionamento oficial da Câmara Legislativa do DF.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

MALVAR, Elisabete da Silva, et al. Patrimônio cultural: formas de proteção e iniciativa da CLDF. Assessoria Legislativa/Câmara Legislativa do DF, julho/2015 (Textos para Discussão nº 4). Disponível em:

<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1678>. Acesso em (data).

Revisão:

José Afonso de Sousa Camboim  
Vania Maria Rego Codeço

\*Citações conforme original.

Textos para discussão – Asses. Legislativa - CLDF	Brasília	v. 1	n. 4	p. 1 - 26	jul. 2015
---	----------	------	------	-----------	-----------

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PL N.º 342 / 13  
FOLHA 14 RUBRICA

## **PATRIMÔNIO CULTURAL: FORMAS DE PROTEÇÃO E INICIATIVA DA CLDF**

### **RESUMO**

Este artigo tem por objetivo analisar a possibilidade de declarar ou reconhecer, por meio de iniciativa parlamentar, bens culturais de natureza material ou imaterial como patrimônio cultural do Distrito Federal.

A preservação do patrimônio cultural, constituído por bens de natureza material e imaterial, é de fundamental importância para construção da cidadania e para esteio de nossa identidade cultural. As formas de proteção desses bens são distintas. Utiliza-se o tombamento para a proteção dos bens de natureza material ou tangível, como casas, palácios, igrejas, obras de arte, sítios arqueológicos, acervos documentais e outros. Já os bens de natureza imaterial, como celebrações, danças, lugares, modos de fazer e formas de expressão são protegidos por instrumentos como o registro e o inventário.

Um dos princípios que devem nortear a política de preservação do nosso patrimônio histórico-cultural é o da cidadania cultural, principalmente o da diversidade cultural, ao estabelecer que o Estado tem a obrigação constitucional de proteger as manifestações culturais populares, indígenas e afro-brasileiras, bem como as dos demais grupos participantes do processo civilizatório nacional.

Das considerações feitas conclui-se que normas de iniciativa desta Casa não são o instrumento adequado para declarar ou reconhecer bens como patrimônio cultural (material ou imaterial) desta unidade da Federação, o que deve ser feito mediante tombamento ou registro nos livros próprios, por decreto do governador (ato administrativo). O ato do governador encerra o processo administrativo que se inicia com a demanda, pelos entes habilitados,

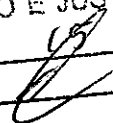
do registro ou tombamento de determinado bem cultural junto aos órgãos competentes da Administração. As provas e argumentos que fundamentam o pedido pela inclusão do bem no rol patrimonial a ser preservado são analisados pelo Conselho de Cultura do Distrito Federal, que, se favorável, recomendará decreto declaratório a ser emitido pelo chefe do Poder Executivo.

**PALAVRAS-CHAVE:** patrimônio imaterial, patrimônio material, tombamento, inscrição, bem cultural, iniciativa parlamentar.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PL N.º 347 / 15  
FOLHA 16 RUBRICA

## SUMÁRIO

I – Introdução .....	1
II – Legislação sobre o patrimônio cultural.....	4
III – Instrumentos de preservação dos bens culturais .....	6
IV – Síntese do processo de registro e tombamento dos bens culturais.....	20
V – Análise: impossibilidade de declaração de bem como patrimônio cultural por lei de iniciativa parlamentar .....	24
VI – Conclusão.....	28
VII – Fontes de pesquisa.....	32

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PL N.º 342 / 09  
FOLHA 17 RUBRICA 

## I – INTRODUÇÃO

Observamos, inicialmente, a necessidade de explicitar dois conceitos básicos que são supostamente conhecidos e essenciais: os conceitos de cultura e de patrimônio cultural. Entende-se por **cultura** todo o conhecimento, todo o saber de um grupo social. As ações que expressam as formas de ser e de pensar dos povos são manifestação de cultura e, como tal, se constituem em um processo dinâmico, no qual os conhecimentos, transmitidos de geração em geração, são recriados, proporcionando a socialização do indivíduo e possibilitando-lhe a construção de uma identidade. De acordo com estudiosos do tema, o reconhecimento e a preservação da cultura são traços próprios de nações que defendem a dignidade humana, o desenvolvimento, a justiça social e a identidade de seus povos.

No que se refere ao **patrimônio cultural**, seu conceito é delineado como o conjunto de bens culturais possuidores de valor histórico, artístico, arquitetônico, arqueológico, ambiental e afetivo para a população, que, por esse motivo, devem ser preservados para as gerações futuras, evitando-se sua destruição e descaracterização. O patrimônio cultural é formado pelo conjunto das realizações e de todos os bens, materiais ou imateriais, que, por seus valores próprios, devem ser considerados de interesse relevante para a preservação da identidade de um povo; é um produto coletivo. O patrimônio de uma cultura é a herança com a qual se convive hoje e que é passada às gerações vindouras.

O patrimônio cultural brasileiro compõe-se de bens de natureza material e imaterial, incluídos aí bens corpóreos móveis e imóveis e bens intangíveis, como os modos de criar, fazer e viver dos grupos formadores da sociedade brasileira. De acordo com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan, “com base no conceito antropológico de cultura e nas ideias de dinâmica e **referência cultural**, a noção de **bem cultural de natureza imaterial** foi assim introduzida na prática de preservação referindo-

se àquelas criações culturais de caráter dinâmico e processual, fundadas na tradição e manifestadas por indivíduos ou grupos de indivíduos como expressão de sua identidade cultural e social” (Iphan). A Convenção da Unesco para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, ratificada pelo Brasil em 2006, em seu art. 2º, considera patrimônio imaterial:

*as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas - junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados - que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural (...).*

## II – LEGISLAÇÃO SOBRE O PATRIMÔNIO CULTURAL

### II .1 Constituição Federal

De acordo com o art. 215 da Constituição Federal – CF de 1988 – a defesa e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, bem como a produção, a promoção e a difusão de bens culturais devem ser conduzidas por ações do poder público, assim estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, *in verbis*:

**Art. 215.** *O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.*

*§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.*

*§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.*

***§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à (incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005):***

***I – defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro (incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005);***

***II – produção, promoção e difusão de bens culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005) ;***

***III – formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões (incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)***

***IV – democratização do acesso aos bens de cultura (incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005);***

*V – valorização da diversidade étnica e regional (incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005) (grifamos).*

No art. 216, especifica-se que o patrimônio cultural brasileiro é constituído por bens culturais de natureza material e imaterial, cuja proteção deve ser feita por meio de inventários, registros e tombamento, entre outros instrumentos, *in verbis*:

**Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:**

***I – as formas de expressão;***

***II – os modos de criar, fazer e viver;***

***III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas;***

***IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;***

***V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.***

***§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.***

***§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.***

.....

O art. 216-A, incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012, dispõe sobre o Sistema Nacional de Cultura: sua organização, fundamentação, composição estrutural nas esferas da Federação, seu objetivo e os princípios que o regem. O *caput* e o § 4º estabelecem que o sistema descentralizado atribui aos entes federados o poder de organizar e gerir seu sistema de cultura em leis próprias — leis de caráter geral, *in verbis*:

***Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.***

.....

***§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias (grifamos).***

## II. 2 Normas Federais

Além do estabelecido na CF, as principais normas federais que regem a matéria são:

- **Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**, que “organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional”.
- **Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000**, que “institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências”; ele é complementado pela **Resolução IPHAN nº 1, de 3 de agosto de 2006**.
- **Decreto nº 7.387, de 9 de dezembro de 2010**, que “institui o Inventário Nacional da Diversidade Linguística e dá outras providências”.

## II. 3 Normas Distritais

A questão do patrimônio cultural não foi esquecida pelos legisladores locais, signatários da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, que a evidenciaram em inúmeros dispositivos de nossa Carta Política. Ademais, a matéria foi tratada em normas gerais que versam sobre o tombamento e o registro, bem como definem os critérios e o processo administrativo para que bens culturais sejam integrados oficialmente ao patrimônio cultural local.

Os dispositivos da LODF necessários para a compreensão da matéria são os seguintes:

*Art. 247. O Poder Público adotará medidas de preservação das manifestações e dos bens de valor histórico, artístico e cultural, bem como das paisagens notáveis, naturais e construídas, e dos sítios arqueológicos, buscada a articulação orgânica com as vocações da região do Entorno.*

.....

**§ 2º A lei resguardará Brasília como Patrimônio Cultural da Humanidade, conforme definição da UNESCO, cujos critérios serão estabelecidos em lei complementar** (grifamos).

*Art. 295. As unidades de conservação, os parques, as praças, o conjunto urbanístico de Brasília, objeto de tombamento e Patrimônio Cultural da Humanidade, bem como os demais bens imóveis de valor cultural, são espaços territoriais especialmente protegidos e sua utilização far-se-á na forma da lei.*

*Art. 312. A política de desenvolvimento urbano e rural do Distrito Federal, observados os princípios da Constituição Federal e as peculiaridades locais e regionais, tem por objetivo assegurar que a propriedade cumpra sua função social e possibilitar a melhoria da qualidade de vida da população, mediante:*

.....

**VI – proteção dos bens de valor histórico, artístico e cultural, dos monumentos, das paisagens naturais notáveis e, em especial, do conjunto urbanístico de Brasília** (grifamos);

.....

*Art. 314. (...)*

**Parágrafo único. São princípios norteadores da política de desenvolvimento urbano:**

.....

**IV – a manutenção, segurança e preservação do patrimônio paisagístico, histórico, urbanístico, arquitetônico, artístico e cultural, considerada a condição de Brasília como Capital Federal e Patrimônio Cultural da Humanidade** (grifamos);

As principais normas gerais locais reguladoras da matéria são:

- **Lei nº 47**, de 2 de outubro de 1989, que “dispõe sobre o tombamento, pelo Distrito Federal, de bens de valor cultural”, regulamentada pelo **Decreto nº 25.849**, de 17 de maio de 2005.
- **Lei nº 3.660**, de 30 de agosto de 2005, que “dispõe sobre a proteção do patrimônio arquitetônico do Distrito Federal e dá outras providências”.
- **Lei nº 3.950**, de 16 de janeiro de 2007, que “Define critérios para o apoio e incentivo à participação de entes privados na

proteção do patrimônio arquitetônico do Distrito Federal e dá outras providências”.

- **Lei nº 3.977**, de 29 de março de 2007, que “institui o registro de bens culturais de natureza imaterial que constituem patrimônio artístico, cultural e histórico do Distrito Federal”, regulamentada pelo **Decreto nº 28.520**, de 7 de dezembro de 2007.

### III – INSTRUMENTOS DE PRESERVAÇÃO DOS BENS CULTURAIS

A legislação de proteção ao patrimônio classifica os bens culturais como de natureza material e imaterial. As formas de proteção desses bens são distintas. Utiliza-se o tombamento para a proteção dos bens de natureza material ou tangível, como casas, palácios, igrejas, obras de arte, sítios arqueológicos e acervos documentais, entre outros. Já os bens de natureza imaterial, como celebrações, danças, lugares, modos de fazer e formas de expressão, são protegidos por meio do instrumento denominado registro. Além dessas, há outras formas de preservação do patrimônio, como, por exemplo, pesquisas e inventários.

A CF, em seu art. 216, § 1º, cita o inventário como instrumento jurídico de preservação do patrimônio cultural, ao lado do tombamento, da desapropriação, dos registros, da vigilância e de outras formas de acautelamento e preservação.

O **inventário** “consiste na identificação e registro por meio de pesquisa e levantamento das características e particularidades de determinado bem, adotando-se, para sua execução, critérios técnicos objetivos e fundamentados de natureza histórica, artística, arquitetônica, sociológica, paisagística e antropológica, entre outros” (Miranda, 2008, p. 2). Sua natureza é de ato administrativo declaratório restritivo, porquanto importa no reconhecimento, por parte do Poder Público, da importância cultural de determinado bem – material ou imaterial –, daí passando a derivar outros efeitos jurídicos, cujo

escopo é a preservação do bem; contudo, é um instituto de efeitos jurídicos menos limitativos. Caracteriza-se por ser uma medida mais célere do que o tombamento, sendo especialmente adequada aos casos em que a atuação do poder público necessita ser urgente. Além disso, possui abrangência ilimitada, enquanto o tombamento — pela sua natureza restritiva de direitos — é reservado a bens culturais excepcionais, notáveis ou de exponencial valor.

O **tombamento**<sup>1</sup> ou inscrição em livros de tomo é um ato administrativo realizado pelo Poder Público com o objetivo de preservar, por intermédio da aplicação de legislação específica, bens materiais de valor histórico, cultural, arquitetônico, ambiental e também de valor afetivo para a população, impedindo que venham a ser destruídos ou descaracterizados. Essa forma de proteção se caracteriza por ser uma ação administrativa, que é iniciada pelo pedido de abertura de processo, por iniciativa de instituição pública. Esse processo, após avaliação técnica preliminar, é submetido à deliberação dos órgãos responsáveis pela preservação. Caso seja aprovada a intenção de proteger o bem cultural ou natural, é expedida uma notificação ao seu proprietário. A partir dessa notificação, já se pode considerar que o bem se encontra legalmente protegido contra destruições ou descaracterizações, até que seja tomada a decisão final. O processo é concluído com a inscrição no livro de tomo e a comunicação formal aos proprietários.

O Tombamento pode ser considerado a primeira ação para preservação dos bens culturais, na medida em que impõe barreiras legais à sua destruição. No caso de bens culturais, preserva-se não só a memória coletiva, mas todos os esforços e recursos já investidos para sua construção. A preservação se torna visível para todos somente quando o bem cultural se encontra em bom estado de conservação, passível de plena utilização. No Distrito Federal o tombamento foi disciplinado pela Lei nº 47/1989, regulamentada pelo Decreto nº 25.849/2005, e está sob a responsabilidade da Subsecretaria do Patrimônio

<sup>1</sup> Para definição e detalhes, consultar a página do Governo do Distrito Federal: <<http://www.brasiliapatrimoniadahumanidade.df.gov>>.

Histórico, Artístico e Cultural – Suphac, vinculada à Secretaria de Estado de Cultura.

No que se refere à forma de preservação por **registro**<sup>2</sup>, destaca-se que esse instrumento incide sobre bens de natureza imaterial. Sobre patrimônio cultural imaterial, o Decreto nº 28.520/2007, que regulamenta a Lei Distrital nº 3.977/2007, estabelece:

**Art. 2º** Para fins deste Decreto considera-se Patrimônio Cultural Imaterial:

*I – os saberes: conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades;*

*II – as celebrações: rituais e festas que marcam a vivência coletiva do trabalho, da religiosidade, do entretenimento e de outras práticas da vida social;*

*III – as formas de expressão: manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas;*

*IV – os lugares: onde ocorrem, tradicionalmente, manifestações coletivas de natureza sócio-cultural (mercados, feiras, santuários, praças e demais espaços onde se concentram e reproduzem essas manifestações).*

Observa-se que esse dispositivo legal guarda consonância com a definição de patrimônio cultural imaterial apresentada pela Convenção da Unesco para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, anteriormente citada neste estudo.

Esses bens necessitam de identificação, reconhecimento, registro etnográfico, acompanhamento periódico, divulgação e apoio, ou seja, de mais documentação e de menos intervenção. O instrumento do registro, utilizado para a proteção desses bens, considera a natureza processual e dinâmica dos bens de natureza imaterial.

O registro, assim como o tombamento e o inventário, configura-se um ato administrativo, realizado pelo poder público, com o objetivo de assegurar o

<sup>2</sup> Consultar a página do Governo do Distrito Federal: <<http://www.brasiliapatrimoniadahumanidade.df.gov>>.

desejo de uma comunidade de manter viva uma tradição, que poderá sofrer mudanças com o tempo.

No Distrito Federal, o registro é feito com respaldo na Lei nº 3.977/2007, regulamentada pelo Decreto nº 28.520/2007. De acordo com o Decreto 33.147/2011, atualmente o registro é de responsabilidade da Subsecretaria do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural – Suphac<sup>3</sup>, vinculada à Secretaria de Estado de Cultura, órgão competente para instruir o processo e atuar em todas as etapas que antecedem a assinatura do “ato de registro” pelo Governador do Distrito Federal, conforme o art. 4º da Lei nº 3.977/2007, *in verbis*:

**Art. 4º** O registro dar-se-á por ato do Governador do Distrito Federal, com base em deliberação do Conselho de Cultura do Distrito Federal.

#### **IV – SÍNTESE DO PROCESSO DE REGISTRO E TOMBAMENTO DOS BENS CULTURAIS**

No âmbito federal, o ente legalmente encarregado de proteger o patrimônio histórico e cultural brasileiro é o Iphan. Para atender às determinações legais e criar instrumentos adequados ao reconhecimento e à preservação de bens culturais imateriais, o Iphan editou o Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, que instituiu o registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial, criou o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial - PNPI e consolidou o Inventário Nacional de Referências Culturais - INCR.

No âmbito distrital, que constitui objeto deste estudo, os pedidos de tombamento (Lei nº 47/1989, regulamentada pelo Decreto nº 25.849/2005) e de registro (Lei nº 3.977/2007, regulamentada pelo Decreto nº 28.520/2007)

<sup>3</sup> No Decreto 33.147/2011, extingue-se a Diretoria de Gestão do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural – Digephac, que antes era denominada Diretoria de Patrimônio Histórico e Artístico – DePHA, ainda presente nos diplomas legais. Atualmente, a Subsecretaria do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural – Suphac assume as atribuições da extinta diretoria.

são processados na Secretaria de Estado de Cultura. A solicitação deve conter a justificativa para a proposta, evidenciando a importância da manifestação, ou bem cultural, para aquela comunidade, e deve ser acompanhada de documentação comprobatória. A seguir, é encaminhada à Suphac para análise, com base na legislação, e, ao final do processo, se atestado que o bem material ou imaterial preenche os requisitos legais, o parecer será encaminhado ao Conselho de Cultura do Distrito Federal, para deliberação. Se aprovada a solicitação, o processo é encaminhado ao Governador, para assinatura do decreto respectivo e publicação no *Diário Oficial*. O processo é finalizado com a inscrição em um ou mais livros de registro ou de tomo<sup>4</sup>.

#### **IV.1 Bens tombados no Distrito Federal**

Brasília foi reconhecida como patrimônio cultural da humanidade pela Unesco em 1987, foi tombada como patrimônio histórico pela União em 1990 e, no ano seguinte, pelo Governo do Distrito Federal. O Decreto nº 10.829, de 14 de outubro, e a portaria nº 314/92 do Iphan definem os critérios de proteção do conjunto urbano do plano piloto, de autoria de Lúcio Costa. Além disso, os bens tombados pela União localizados no Distrito Federal estão inscritos nos livros de tomo da Suphac (art. 6º do Decreto nº 25.849/2005).

Relacionamos a seguir os bens tombados individualmente no Distrito Federal:

- 1 – Palácio da Alvorada;
- 2 – Palácio do Jaburu;
- 3 – Espaço Oscar Niemeyer;
- 4 – Palácio do Planalto;
- 5 – Supremo Tribunal Federal;
- 6 – Congresso Nacional;

<sup>4</sup> O roteiro desse processo, outrora elaborado pela consultora legislativa Luísa Helena F. V. V. Carvalho, encontra-se anexado ao presente estudo.

- 7 – Praça dos Três Poderes;
- 8 – Museu da República;
- 9 – Espaço Lúcio Costa;
- 10 – Casa de Chá;
- 11 – Panteão da Pátria e da Liberdade Tancredo Neves;
- 12 – Pombal;
- 13 – Esplanada dos Ministérios - blocos ministeriais e anexos;
- 14 – Palácio da Justiça;
- 15 – Palácio do Itamaraty e anexos;
- 16 – Catedral;
- 17 – Teatro Nacional Cláudio Santoro;
- 18 – Conjunto Cultural Sul;
- 19 – Touring Club do Brasil;
- 20 – Memorial JK;
- 21 – Memorial dos Povos Indígenas;
- 22 – Complexo Cultural Funarte;
- 23 – Quartel-General do Exército;
- 24 – Igrejinha; e
- 25 – Catetinho.

Arrolamos, também, abaixo alguns bens materiais tombados no Distrito Federal que passaram pelos devidos processos administrativos e foram oficialmente incluídos no patrimônio cultural desta unidade da Federação, esclarecendo que se trata de lista apenas exemplificativa.<sup>5</sup>

- **Árvore do buriti.** Proprietária: Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap); Departamento de Parques e Jardins. Localização: Praça dos Poderes

<sup>5</sup> É possível consultar a lista completa dos bens culturais tombados ou registrados no Distrito Federal no site:  
[http://www.brasiliapatrimoniadahumanidade.df.gov.br/acervo/pdf/Patrimônio\\_tombado\\_e\\_registrado\\_DF.pdf](http://www.brasiliapatrimoniadahumanidade.df.gov.br/acervo/pdf/Patrimônio_tombado_e_registrado_DF.pdf).

Públicos do DF, Praça do Buriti, Brasília, RA I. Processo de tombamento: inscrição no Livro de Tombo: GDF: Livro IV – Monumentos, Sítios, Paisagens Naturais e Arqueológicas, DePHA, GDF, folha 001, inscrição nº 001, em 18/11/91. Decreto de Tombamento nº 8.623, de 30/5/85, publicado no *DODF* de 30/5/85.

- **Casa da Fazenda Gama.** Proprietário: Brasília Country Club. Localização: Rodovia BR40, Saída Sul, Km 0, SAIS, Park Way, DF. Processo de tombamento: 150.001.907/2005. Inscrição no Livro de Tombo: GDF: Livro III – Conjuntos Urbanos e Sítios Históricos, DePHA, GDF, folha 003, inscrição nº 004, em 30/03/06. Decreto de Tombamento nº 26.660, de 21/3/06, publicado no *DODF* nº 62, de 29/3/06, pág. 2.

- **Conjunto urbanístico do Plano Piloto.** Processo de tombamento nº 1.305-T-90, Governo Federal. Localização: Brasília, Distrito Federal. Inscrição no Livro de Tombo: Governo Federal: Livro Histórico do Iphan, inscrição nº 532, volume II, folha 017, em 14/3/90. Governo Federal: Portaria nº 04, do Sphan, de 13/3/90, alterada pela Portaria nº 314, do Sphan, de 8/10/92. GDF: Decreto nº 10.829, de 14/10/87, publicado no *DODF* de 23/10/87, que regulamenta o artigo nº 38 da Lei nº 3.751, de 13/4/60 (Lei Santiago Dantas), alterado pelo Decreto nº 12.254, de 7/3/90, publicado *DODF* de 8/3/90.

- **Catedral Metropolitana de Brasília.** Proprietária: Arquidiocese de Brasília. Localização: Esplanada dos Ministérios, Eixo Monumental, Brasília, RA I. Processo de tombamento: 672-T-62, Governo Federal. Inscrição no Livro de Tombo: Governo Federal: Livro de Belas-Artes do Sphan, folha 088, inscrição nº 485, em 1º/6/67. GDF: Livro II – Edifícios e Monumentos Isolados – DePHA, folha 003, inscrição nº 10, em 19/11/91.

- **Cine Brasília.** Proprietário: Secretaria de Estado de Cultura Localização: EQS 106/107, Brasília, DF. Processo de Tombamento: 150.001.840/2006, GDF, Instrumento de Tombamento: Decreto nº 28.519, de 7 de dezembro de 2007,

publicado no *DODF* nº 234, de 10/12/07, pág. 3. Inscrição no Livro de Tombo: Livro III – Conjuntos Urbanos e Sítios Históricos, inscrição nº 005, em 10/12/07.

#### **IV.2 Bens registrados no Distrito Federal**

Dentre os bens registrados no Distrito Federal, destacamos os listados abaixo em caráter ilustrativo. Entre os exemplificados, chamamos atenção para o Festival de Brasília do Cinema Brasileiro, registrado em 2007, e ao qual retornaremos em seção posterior.

- **Aruc – Associação Recreativa Cultural Unidos do Cruzeiro.** Grande expoente do carnaval do Distrito Federal que promove o samba de raiz, a Aruc ultrapassa o conceito de uma escola de samba, desempenhando o papel de espaço de interação social, de identidade e reconhecimento dos valores culturais da comunidade do Cruzeiro. Por meio do Decreto nº 30.132, de 4 de março de 2009, foi registrada no Livro de Registro II – das Celebrações e Livro IV – dos Lugares.

- **Bumba Meu Boi do Seu Teodoro.** Folgado típico do Maranhão, faz parte do amplo conjunto de manifestações culturais nacionais adotadas por Brasília. Desde sua chegada à cidade, em 1963, para trabalhar como servente de obras, Seu Teodoro reunia amigos e alunos da UnB em volta do “boi” para “festar” e recordar suas origens, dando início a essa tradição na cidade. Assim, por meio do Decreto nº 24.797, de 15 de julho de 2004, esse folgado popular foi registrado no Livro de Registros II – das Celebrações, como parte do patrimônio de Brasília.

- **Clube do Choro de Brasília.** O trabalho desenvolvido pelo Clube do Choro de Brasília tornou-o referência nacional nessa vertente musical. Com os espetáculos promovidos durante as temporadas anuais e a Escola de Choro Raphael Rabello, o Clube do Choro vem revelando talentos e contribuindo para

a formação da identidade cultural de Brasília. O Decreto nº 28.995, de 29 de abril de 2008, inscreve, no Livro De Registros III – Formas de Expressão, DePHA/GDF, o Clube do Choro de Brasília pelo trabalho de difusão e formação cultural que vem realizando junto à sociedade brasiliense, bem como de preservação desse gênero musical como patrimônio cultural.

• **Festival de Brasília do Cinema Brasileiro.** Inscrito no Livro de Registro II – Celebrações, DePHA/GDF e no Livro de Registro III – Formas de Expressão, DePHA/GDF, o festival de cinema realizado pela Secretaria de Cultura do Distrito Federal promove a cada edição uma mostra competitiva de filmes de 35mm, com filmes de longa e curta-metragem e outra em 16mm, com filmes de curta e média-metragem, além de outras atividades. O troféu do Festival de Brasília do Cinema Brasileiro é o Candango, estatueta alusiva ao homem que veio contribuir para a construção da capital e nela se fixou. O Decreto nº 27.930, de 8 de maio de 2007, reconhece o Festival como autêntica manifestação brasiliense e importante instrumento de expressão, discussão e crítica da realidade cultural e social brasileira.

• **Ideário Pedagógico Anísio Teixeira.** O Decreto nº 28.093, de 4 de julho de 2007, reconhece o projeto educacional de Anísio Teixeira inscrito no Livro de Registro I – Saberes, DePHA/GDF, como importante e representativo das necessidades específicas de ensino e educação para nossa capital. Anísio Teixeira elaborou e implantou o Plano de Construções Escolares de Brasília, além de ter sido um dos mentores e reitores da Universidade de Brasília – UnB.

• **Via-Sacra ao vivo de Planaltina – DF.** A Via-Sacra de Planaltina remonta a romarias que se iniciaram em 1943, por ocasião da construção de uma capela nas terras de uma fazenda da região. A partir de 1973, o padre Aleixo Susin, pároco da Igreja São Sebastião, reuniu jovens da comunidade para encenar a Paixão de Cristo em frente à igreja, transferindo-a, no ano seguinte, para o Morro da Capelinha. Essa manifestação religiosa e cultural popular, inserida entre as mais expressivas tradições da vida brasiliense, foi registrada por meio do Decreto nº 27.930, de 8 de maio de 2007, e inscrita no Livro de Registros II

– Celebrações, DePHA/GDF e no Livro de Registros III - Formas de Expressão, DePHA/GDF.

## V – ANÁLISE: IMPOSSIBILIDADE DE DECLARAÇÃO DE BEM COMO PATRIMÔNIO CULTURAL POR LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR

Sabemos que as leis emanam primordialmente dos órgãos legislativos, a quem a Norma Magna da República atribui a competência, mediante o processo legislativo regular. Ao Poder Executivo cabe a função de governar e administrar, segundo as leis vigentes e a Constituição brasileira.

Lei e ato administrativo diferenciam-se. O ato administrativo "é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria" (MEIRELLES: 2005, p. 149). A lei, por seu lado, é "regra geral de direito, abstrata e permanente, dotada de sanção, expressa pela vontade de autoridade competente, de cunho obrigatório e forma escrita" (VENOSA: 2001, p. 33); logo, para que seja considerada lei, em sentido material, a norma deve apresentar, como regra geral, características específicas como generalidade, obrigatoriedade, abstração, permanência e registro escrito, além de, necessariamente, emanar de autoridade competente.

A eficácia da lei é adquirida por meio de sua legitimidade. Assim, uma lei meramente formal – sem os atributos que a caracterizam como norma – cujos efeitos são concretos, limitados e cujo conteúdo é meramente administrativo, não possui eficácia e exigibilidade. Nesse sentido, os tribunais têm decidido:

*Não obstante **formalmente** legislativa, a Lei impugnada não veicula qualquer mandamento genérico ou regra abstrata de conduta, ao contrário, configura-se como típico ato de natureza administrativa, desvestido dos atributos da generalidade, abstração e impessoalidade, exaurido em si*

*mesmo, como o próprio título jurídico declaratório de utilidade pública da associação ali nominada (Ação Direta de Inconstitucionalidade-ADI 20050020116728 DF (TJ-DF)).*

A separação dos Poderes, princípio basilar inscrito no art. 2º da CF e no art. 53 da LODF, dita:

**Art. 53.** São Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.  
§ 1º É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes.

Assim, observa-se que entre esta Casa e o Executivo local se impõem a separação de funções e o esperado exercício distinto de atribuições. É notório, pois, que a relação entre o Legislativo e o Executivo local se baseia no sistema de separação de Poderes, observando-se que:

*O sistema de separação de funções – executivas e legislativas – impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. **Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato em atos administrativos, individuais e concretos.** O Legislativo dita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2) extensivo ao governo local. **Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante** (MEIRELLES: 1994, p. 522) (grifamos).*

Desse modo, no Distrito Federal, a Câmara Legislativa estabelece normas gerais, dentro de suas competências constitucionais (a par da legislação federal), as quais serão regulamentadas mediante decretos pelo Poder Executivo local. A este Poder compete, também, estabelecer decretos de efeito concreto e atos administrativos declaratórios, após o devido processo administrativo.

Ora, tanto o tombamento de bens culturais materiais quanto o registro de bens culturais de natureza imaterial são atos concretos e específicos, portanto, atos administrativos a serem estabelecidos pelo Poder Executivo. A sistemática para tombamento e registro de bens culturais no Distrito Federal,

assim como na esfera federal, obedece a processo administrativo, sendo efetivada mediante ato do governador do Distrito Federal.

Além disso, a proposta de tombamento e de registro, a ser encaminhada pelo secretário de Estado de Cultura ou por associação ou sociedade civil, deverá ser acompanhada de ampla documentação com descrição pormenorizada do bem e de argumentação sobre seu valor cultural. Esse procedimento se justifica porque somente o Poder Executivo possui o aparelhamento adequado para a verificação das condições exigidas para o tombamento e para o registro. Segundo a lei e o decreto regulamentador, a edição do ato depende do atendimento de certos requisitos que assegurem a determinado bem esse caráter de patrimônio cultural. Da mesma forma, caso um bem perca suas características e deixe de apresentar as condições exigidas para se manter como patrimônio cultural, pode ser eliminado do rol, conforme determina a lei.

No Distrito Federal, os decretos regulamentadores listam os livros para tombamento e registro, nos quais os bens declarados patrimônio cultural, respectivamente, constarão, conforme sua especificidade.

- **Decreto nº 25.849, de 17 de maio de 2005** (regulamenta a Lei nº 47, de 2 de outubro de 1989, que “**dispõe sobre o tombamento, pelo Distrito Federal, de bens de valor cultural**”):

*Art. 8º A Diretoria de Patrimônio Histórico e Artístico do Distrito Federal – DePHA, possuirá:*  
*I – o Livro de Tombo dos Bens Móveis de Valor Arqueológico, Etnográfico, Bibliográfico, Histórico e Artístico;*  
*II – o Livro de Tombo de Edifícios e Monumentos Isolados;*  
*III – o Livro de Tombo de Conjunto Urbano e Sítios Históricos;*  
*IV – o Livro de Tombo de Monumentos, Sítios, Paisagens Naturais e Arqueológicas.*

- **Decreto nº 28.520, de 7 de dezembro de 2007** (regulamenta a Lei nº 3.977, de 29 de março de 2007, que “**institui o registro de bens culturais de natureza imaterial que constituem patrimônio**”)

**artístico, cultural e histórico do Distrito Federal”, e dá outras providências):**

**Art. 4º** *Os bens culturais de natureza imaterial serão inscritos em um ou mais livros de registro, sob a égide da Diretoria de Patrimônio Histórico e Artístico do Distrito Federal – DePHA, de acordo com suas especificidades:*

*I – Livro de Registro dos Saberes;*

*II – Livro de Registro das Celebrações;*

*III – Livro de Registro das Formas de Expressão;*

*IV – Livro de Registro dos Lugares.*

Conclui-se, pois, que a utilização do instrumento de lei para determinar a incorporação de um bem ao patrimônio cultural (seja material, seja imaterial) é não somente inadequado como também ilegal, pois não respeita o processo administrativo, nem as normas infraconstitucionais, nem o processo legislativo. O bem declarado por lei, como pretendem as proposições que tramitam nesta Casa, não se submete às análises e deliberações dos órgãos próprios da Administração, conforme determinam as leis gerais sobre tombamento, registro, proteção e preservação do patrimônio cultural. Uma lei de conteúdo concreto, típico de ato administrativo, ou seja, uma lei meramente formal, não possui eficácia, nem exigibilidade; exaure-se em si mesma, é inócua. Assim, de nada adianta declarar, por lei, determinado bem como patrimônio cultural, pois seria uma norma vazia: não se pode obrigar o Poder Executivo a realizar um tombamento ou registro de bens.

Além disso, o Regimento Interno desta Casa, em seu art. 130, parágrafo único, III, veda a admissão de proposições que disponham sobre matéria cuja iniciativa não cabe a este Poder, tal como a hipótese de projetos de lei que busquem determinar o reconhecimento de bens como patrimônio cultural do Distrito Federal.

Essas proposições que pretendem declarar um bem cultural como patrimônio material ou imaterial do Distrito Federal violam, também, a norma local geral sobre a elaboração legislativa, Lei Complementar do Distrito Federal nº 13, de 1996, que dispõe:

**Art. 6º A elaboração das leis obedecerá ao processo legislativo** previsto na Lei Orgânica, nesta Lei Complementar e no Regimento Interno da Câmara Legislativa, levando-se em conta:

*I - a necessidade social e o ideário de justiça;*

*II - os princípios jurídicos consagrados pelos diversos ramos do Direito;*

*III - a legislação existente, obedecendo-se, conforme a espécie de lei:*

*a) à Constituição Federal e à Lei Orgânica e suas emendas;*

*b) às leis complementares e ordinárias da União que disponham sobre normas gerais para serem obedecidas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios;*

*c) às leis complementares do Distrito Federal;*

*d) às leis ordinárias do Distrito Federal que contenham normas gerais;* (grifamos)

*IV - ...*

Dado o exposto, resulta clara a ilegalidade e a inadequação de se utilizar uma lei com o fim de declarar determinado bem como patrimônio cultural do Distrito Federal. Ainda com base nesse arrazoado, o tombamento de bens materiais e o registro dos bens imateriais no Distrito Federal partem da iniciativa do Poder Executivo e devem percorrer o devido processo administrativo conduzido pelas instâncias apropriadas, no caso, os órgãos vinculados à Secretaria de Estado de Cultura. Tal processo obedecerá a critérios claros e deve seguir as etapas previstas, submeter-se à análise técnica e obter o parecer e a deliberação do órgão próprio, designado por lei geral.

Observe-se, a título de ilustração, o que ocorreu com a manifestação cultural local denominada "Festival de Brasília do Cinema Brasileiro". O registro do referido bem como patrimônio cultural imaterial do Distrito Federal deu-se na instância administrativa local. O pedido tramitou nos órgãos próprios da Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal, em processo administrativo, tendo o bem recebido aprovação em parecer do Conselho de Cultura do Distrito Federal. Com base nessa deliberação, o Governador do Distrito Federal emitiu o Decreto nº 27.930, de 8 de maio de 2007, que "dispõe sobre o registro do Festival de Brasília do Cinema Brasileiro". Assim, de forma correta, por decisão governamental, a manifestação cultural foi incluída no patrimônio cultural do Distrito Federal, sendo o bem registrado no Livro de Registro II, das Celebrações, sob nº 002, e no livro de Registro III, das Formas de Expressão, sob nº 001.

No mesmo ano, entretanto, foi protocolado nesta Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Projeto de Lei nº 540, de 2007, que "declara o festival de Brasília do Cinema Brasileiro Patrimônio Cultural do Distrito Federal". Ora, tal medida, além de desnecessária, viola a LODF, as normas regimentais, as normas sobre processo legislativo e as normas gerais locais sobre registro de bens culturais.

Desnecessário repetir, ainda que não houvesse o ato administrativo, a declaração de um bem como patrimônio cultural e seu tombamento (bem material) ou seu registro (bem imaterial) não pode ser feita por meio de lei.

## VI - CONCLUSÃO

Do exposto, conclui-se que normas de iniciativa desta Casa não são o instrumento adequado para declarar ou reconhecer bens, de natureza material ou imaterial, como patrimônio cultural desta Unidade da Federação. A declaração deve ser feita pelas vias legais, ou seja, mediante tombamento ou registro nos livros próprios, por decreto do Governador (ato administrativo). O decreto encerra o processo que se iniciou com a demanda, feita pelos entes habilitados, do tombamento ou do registro de determinado bem cultural junto aos órgãos competentes da Administração.

Cabe enfatizar, conforme referido na análise, que tanto o tombamento (registro em um dos livros de tombo) de bens culturais materiais quanto o registro de bens culturais de natureza imaterial são atos concretos e específicos; logo, atos administrativos, que são próprios do Poder Executivo.

A edição do ato depende do preenchimento de requisitos que lhe assegurem o caráter de bem cultural material ou imaterial. Somente o Poder Executivo possui o aparelhamento para a verificação das condições exigidas para o tombamento e para o registro. O pedido deve percorrer o devido processo administrativo, obedecer a critérios claros, seguir as etapas previstas na lei e ser submetido à análise dos órgãos próprios da Administração. Devem

ser apresentados provas e argumentos em defesa da inclusão do bem no rol patrimonial a ser preservado. Após análise, o Conselho de Cultura do Distrito Federal emite seu parecer, que, se for favorável, embasará o decreto declaratório a ser emitido pelo Chefe do Poder Executivo.

Caso um bem seja, indevidamente, declarado patrimônio cultural por lei, não terá sido submetido às análises dos órgãos próprios da Administração, conforme determinam as leis gerais sobre tombamento, registro, proteção e preservação do patrimônio cultural<sup>6</sup>.

Salienta-se que as normas oriundas desta Casa destinadas a declarar, reconhecer ou obrigar órgão do poder Executivo a tombar ou registrar bens como patrimônio cultural do Distrito Federal não possuem eficácia jurídica. Além de desrespeitar o processo legislativo, tais normas infringem preceitos legais e constitucionais: assumindo caráter meramente declaratório, não produzem efeitos legais nem têm aplicação prática, pois não preenchem os requisitos de coercitividade e de obrigatoriedade. Em razão disso, apresentam-se as recomendações seguintes.

### **VI.1 Recomendações**

Em relação às leis e projetos de lei originados nesta Casa que, por declaração, inclusão, ou qualquer outro meio, tratam de reconhecer determinados bens como patrimônio cultural do Distrito Federal (materiais ou imateriais, tangíveis ou intangíveis ou similares), identificam-se três situações distintas:

---

<sup>6</sup> Por oportuno, cumpre mencionar que o Projeto de Lei nº 1.066, de 2012, que "dispõe sobre o inventário do patrimônio cultural do Distrito Federal", proposta de lei geral de cunho protetivo dos bens culturais locais, encontra-se com tramitação concluída nas Comissões desta Casa, aguardando inclusão na Ordem do Dia.

**1.** A primeira se refere aos projetos de lei **no momento em que são protocolados**. Nessa situação, recomenda-se que a Assessoria de Plenário – responsável pela admissão dos projetos de lei – seja orientada a **inadmiti-los**, com fundamento em dispositivos de diplomas legais, considerando que os projetos de lei são injurídicos, pois confrontam as seguintes normas locais e federais:

- **Lei Orgânica do Distrito Federal:**

**Art. 71.....**

*§ 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:*

*IV – criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Estado do Distrito Federal, Órgãos e entidades da administração pública (inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.);*

**Art. 100.** *Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:*

*IV – exercer, com auxílio dos Secretários de Estado do Distrito Federal, a direção superior da administração do Distrito Federal; (inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.)*

*X – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Distrito Federal, na forma desta Lei Orgânica (grifamos);*

- **Lei Complementar nº 13, de 1996**, que “Regulamenta o art. 69 da Lei Orgânica, dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal”.

**Art. 6º** *A elaboração das leis obedecerá ao processo legislativo previsto na Lei Orgânica, nesta Lei Complementar e no Regimento Interno da Câmara Legislativa, levando-se em conta:*

*I – a necessidade social e o ideário de justiça;*

*II – os princípios jurídicos consagrados pelos diversos ramos do Direito;*

*III – a legislação existente, obedecendo-se, conforme a espécie de lei:*

*a) à Constituição Federal e à Lei Orgânica e suas emendas;*

*b) às leis complementares e ordinárias da União que disponham sobre normas gerais para serem obedecidas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios;*

*c) às leis complementares do Distrito Federal;*

*d) às leis ordinárias do Distrito Federal que contenham normas gerais;*

*IV – o histórico das leis ou de seus dispositivos que versem sobre o assunto abordado na nova lei;*

*V – a transição do regime jurídico da lei velha para o da lei nova (grifamos).*

• **Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal:**

**Art. 130. A proposição, para ser admitida, deverá:**

**I – tratar de matéria da competência do Distrito Federal sujeita à deliberação da Câmara Legislativa;**

**II – estar em conformidade com os preceitos da Constituição Federal e da Lei Orgânica;**

**III – atender às disposições deste Regimento Interno;**

**IV – observar a juridicidade e sua correta inserção no ordenamento jurídico, se a matéria vier a ser aprovada;**

**V – guardar coerência:**

**a) com os princípios da Lei Orgânica, no caso de proposta que objetive emendá-la;**

**b) com a norma a ser alterada, no caso de projeto com esse objetivo;**

**c) com a proposição principal, no caso de emenda;**

**VI – conter toda a legislação citada em anexo.**

**Parágrafo único. É vedado admitir proposição:**

**I – que delegue competência de um Poder para outro;**

**II – cujo autor não tenha o poder de iniciativa;**

**III – que disponha sobre matéria não apropriada à proposição apresentada (grifamos).**

2. A **segunda** se refere às proposições que já **se encontram em diversas fases de tramitação na Casa**. Nessa situação, recomenda-se que as proposições sejam **arquivadas**, encerrando-se a tramitação, com fundamento nos dispositivos de diplomas legais supracitados.

3. A **terceira situação** diz respeito às leis em vigor provenientes de projetos de lei originados nesta Casa, quer tenham sido sancionadas ou promulgadas. Entende-se que se deve propor a **revogação** das referidas normas, pois são ilegais.

Por fim, observa-se que, ao legislador, considerada sua preocupação em atender à demanda pelo reconhecimento e preservação de bens culturais, resta a alternativa de sugerir ao Poder Executivo, pela via regimental da proposição denominada Indicação, que proceda à análise do bem por ele apontado, com o objetivo de declará-lo patrimônio cultural - material ou imaterial -, e que faça o respectivo inventário, tombamento ou registro. Para

isso, o legislador se baseará no art. 143 do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal:

**Art. 143.** *Indicação é a proposição por meio da qual a Câmara Legislativa sugere a outro Poder a execução de medidas que não se incluam na competência do Legislativo.*

Essas recomendações são o resultado da análise da legislação pertinente à matéria e refletem as conclusões apresentadas neste artigo.

## VII – FONTES DE PESQUISA

CASTRO, Maria Laura Viveiros de & FONSECA, Maria Cecília Londres. Patrimônio Imaterial no Brasil: Legislação e Políticas Estaduais. Brasília: UNESCO, Educarte, 2008.

IPHAN. Coletânea Brasília 50 anos, 1ª edição, 2009.

IPHAN. Bens culturais: Política e Registro. Disponível em: <http://www.iphan.gov.br/bcrE/pages/conInformacaoPatrimonialPoliticaE.jsf>

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 149.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 522.

PRODEMA – Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural. Cartilha: Patrimônio Cultural: Conhecer, Valorizar e Preservar, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.mpdfm.mp.br/pdf/cartilhas/Cartilha\\_Patrimonio\\_Cultural.pdf](http://www.mpdfm.mp.br/pdf/cartilhas/Cartilha_Patrimonio_Cultural.pdf)>.

UNESCO. Convenção da Unesco para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, Paris, outubro de 2003. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132540por.pdf>>.

VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito Civil: Parte Geral, São Paulo: Atlas, 2001, v.1, p. 33.