



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Subsecretaria do Patrimônio Cultural

Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural do Distrito Federal

Parecer Técnico n.º 1/2022 - SECEC/SUPAC/CONDEPAC-DF

1. INTRODUÇÃO

Este parecer técnico apresenta em sua introdução conceitos e fundamentos básicos do Patrimônio Cultural, material e imaterial; as normas federais e locais e respectivas regulamentações que disciplinam o tombamento e o registro dos bens históricos do Distrito Federal para a efetivação da preservação histórica e cultural de um bem do patrimônio cultural, nos planos material e imaterial; aborda os reconhecimentos com vício de iniciativa de bens como patrimônio cultural no contexto do Distrito Federal, com base em estudo realizado por consultores legislativos da Assessoria Legislativa da Câmara Legislativa do DF – ASSEL/CLDF, intitulado *“Patrimônio cultural: formas de proteção e iniciativa da CLDF”* (MALVAR et al, 2015); e apresenta considerações finais e propostas de encaminhamento da questão.

2. FUNDAMENTOS DO PATRIMÔNIO CULTURAL

Cultura material e cultura imaterial são dois tipos de patrimônio que expressam a cultura e características de determinado grupo ou região. A cultura material é composta por elementos concretos, como construções e objetos artísticos. Já a cultura imaterial é relacionada a elementos abstratos, como hábitos e rituais.

O patrimônio cultural é um campo em rápida expansão e mudança. No século XXI o patrimônio ocupa um papel central na reflexão não só sobre a cultura, mas também nas abordagens sobre o presente e o futuro das cidades, do planejamento urbano ao meio ambiente. Pierre Bourdieu explica patrimônio como um “campo”, espaço simbólico onde representações são determinadas e validadas e este campo se mostra mais complexo nas últimas décadas, passando de interesse restrito e limitado para um objeto que provoca controvérsia, mobilização e comoção pública ao redor do globo.

A Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Intangível, da Unesco, já anunciava em 2003 que, se esse processo criava condições propícias para um diálogo renovado entre as comunidades, trazia também grandes riscos de deterioração e destruição do patrimônio. E nessa globalização avassaladora, a tradição surpreendentemente, reaparece renovada e se afirma como uma força viva. No entanto, é importante entender que esse acerto sem precedentes do patrimônio só se faz possível pela expansão do seu campo. Então, de um discurso patrimonial de “monumento histórico e artístico” que se referia a monumentos do passado, passou-se em nossa era para “bens culturais” referentes às diversas identidades culturais coletivas. Uma visão do futuro. O patrimônio cultural tem dois princípios fundamentais é polissêmico e compartilhado.

A própria Constituição Federal de 1988 já incorpora essa expansão ao definir como “patrimônio cultural brasileiro” os “bens de natureza material e imaterial, portadores de referência à identidade, ação, memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”, incluindo-se neles “as formas de expressão”, “os modos de criar, fazer e viver”, “as criações científicas, artísticas e tecnológicas”, “as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais” e “os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico” (CF, art. 216).

3. BASE LEGAL PARA O RECONHECIMENTO DE BENS MATERIAIS E IMATERIAIS E SUA APLICAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL

Antes de trazermos ao presente documento a base legal para o reconhecimento de bens materiais e imateriais e imateriais, vale a pena destacar o que nos diz o Parecer Técnico n.º 5/2021, da Comissão Permanente de Análise e Avaliação de Registro e Tombamento Cultural - SECEC/GAB/CPAARTC (69531624):

A despeito das várias possibilidades de atribuição de valores e ressignificação de bens em função de sua representatividade histórica, arquitetônica, artística, étnica, entre outros aspectos culturais é possível distinguir duas categorias para o termo “patrimônio cultural”, em função da chancela concedida pelo Estado que, em termos legais, agrega direitos e deveres sobre a propriedade/responsabilidade do bem em questão, além de agregar direitos e deveres sobre a propriedade/responsabilidade do bem em questão, além de gerar a incidência dos direitos difusos e coletivos, decorrentes do interesse público.

*Nesse sentido, pode-se distinguir o **conceito de patrimônio lato sensu** – relativo ao bens reconhecidos por sua ligação a memórias, identidades e histórias locais e de formação do DF, que possuem valor intrínseco, mas não possuem a chancela de instrumentos jurídicos de reconhecimento estatal – tombamento (Decreto-Lei nº 25/1937 ou registro (Decreto nº 3.551/2000): e **conceito de patrimônio cultural stricto sensu** – relativo aos bens que passaram por essa chancela do Estado, no termos previstos em lei. (grifos nossos)*

Feitos esses esclarecimentos, passemos à legislação que rege o reconhecimento de bens materiais e imateriais.

Em termos normativos mais gerais, a Constituição Federal prevê:

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

- as formas de expressão;*
- os modos de criar, fazer e viver;*
- as criações científicas, artísticas e tecnológicas;*
- as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;*
- 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 **Decreto-Lei nº 25/1937**, que organiza a proteção do patrimônio nacional, e regulamenta a proteção do patrimônio cultural, em nível federal, estabelece quais bens são patrimônio cultural, *stricto sensu*:

Art. 1º Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.

§ 1º Os bens a que se refere o presente artigo só serão considerados parte integrante do patrimônio histórico ou artístico nacional, depois de inscritos separada ou agrupadas num dos quatro Livros do Tombo, de que trata o art. 4º desta lei.

§ 2º Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana.” (grifos nossos)

Já o **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”, assim dispõe sobre o registro de bens culturais imateriais:

Art. 2º São partes legítimas para 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;

IV - sociedades ou associações civis.

Art. 3º As propostas para registro, acompanhadas de sua documentação técnica, serão dirigidas ao Presidente do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, que as submeterá ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural.

§ 1º A instrução dos processos de registro será supervisionada pelo IPHAN.

§ 2º A instrução constará de descrição pormenorizada do bem a ser registrado, acompanhada da documentação correspondente, e deverá mencionar todos os elementos que lhe sejam culturalmente relevantes.

§ 3º A instrução dos processos poderá ser feita por outros órgãos do Ministério da Cultura, pelas unidades do IPHAN ou por entidade, pública ou privada, que detenha conhecimentos específicos sobre a matéria, nos termos do regulamento a ser expedido pelo Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural.

§ 4º Ultimada a instrução, o IPHAN emitirá parecer acerca da proposta de registro e enviará o processo ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, para deliberação.

§ 5º O parecer de que trata o parágrafo anterior será publicado no Diário Oficial da União, para eventuais manifestações sobre o registro, que deverão ser apresentadas ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural no prazo de até trinta dias, contados da data de publicação do parecer.

Art. 4º O processo de registro, já instruído com as eventuais manifestações apresentadas, será levado à decisão do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural.

Art. 5º Em caso de decisão favorável do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, o bem será inscrito no livro correspondente e receberá o título de "Patrimônio Cultural do Brasil".

Parágrafo único. Caberá ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural determinar a abertura, quando for o caso, de novo Livro de Registro, em atendimento ao disposto nos termos do § 3º do art. 1º deste Decreto.

Art. 6º Ao Ministério da Cultura cabe assegurar ao bem registrado:

I - documentação por todos os meios técnicos admitidos, cabendo ao IPHAN manter banco de dados com o material produzido durante a instrução do processo.

II - ampla divulgação e promoção.

Em **nível distrital**, 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. (MALVAR et al 2015) pela **Lei nº 47/1989**, que

dispõe sobre o tombamento dos bens de natureza material no DF e pela **Lei nº 3.997/2007**, que dispõe sobre o registro de bens de natureza imaterial no DF.

A **Lei Orgânica do DF**, por sua vez, reitera a normativa federal e destaca a função do Conselho de Defesa do Patrimônio. Cultural – CONDEPAC.

Art. 16. É competência do Distrito Federal, em comum com a União:

III - proteger documentos e outros bens de valor histórico e cultural, monumentos, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos, bem como impedir sua evasão, destruição e descaracterização;

Art. 17. Compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre:

VII - proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, paisagístico e turístico;

VIII - responsabilidade por danos ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, espeleológico, turístico e paisagístico;

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. § 1º O disposto no caput abrange bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, relacionados com a identidade, ação e memória dos diferentes grupos integrantes da comunidade.

§ 2º Esta Lei Orgânica resguardará Brasília como Patrimônio Cultural da Humanidade, nos termos dos critérios vigentes quando do tombamento de seu conjunto urbanístico, conforme definição da UNESCO.

Art. 360. Cabe ao Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural do Distrito Federal estabelecer a política que assegure a preservação do patrimônio cultural.” (grifos nossos)

Por sua natureza e atribuições regimentais, a Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa constitui-se no órgão responsável pela identificação reconhecimento preservação e salvaguarda do patrimônio cultural no DF, assim como as demais ações necessárias à elaboração e execução da política do patrimônio cultural correlata, de forma complementar às atribuições do CONDEPAC, detalhadas pela Lei Complementar nº 934/2017, a Lei Orgânica da Cultura (LOC):

Art 24. São atribuições do CONDEPAC-DF:

...

II- deliberar privativamente sobre o tombamento de bens móveis e imóveis e registro de forma de expressão, manifestação, saberes, ofícios, modos de fazer, celebrações e lugares como patrimônio cultural do Distrito Federal, bem como sobre o cancelamento de registro e tombamento;

III – opinar sobre a proposta de legislação, normas e projetos relativos a proteção e fiscalização do patrimônio cultural, inclusive do Conjunto Urbanístico de Brasília e sua áreas de tutela; (grifos nossos)

As normas reguladoras da matéria, em nível distrital, são, portanto, a Lei nº 47/1989, que dispõe sobre o tombamento, regulamentada pelo Decreto nº 25.849/2005; e a Lei nº 3.977/2007, que dispõe sobre o registro, regulamentada pelo Decreto nº 28.520/2007, que especificam a competência quanto ao reconhecimento de bens como patrimônio cultural do DF. Registre-se que a Diretoria de Preservação – DIPRES, da Secretaria de Cultura e Economia Criativa, guarda as atribuições da antiga Diretoria de Patrimônio Histórico e Artístico do Distrito Federal - DePHA. Bem assim o Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural do Distrito Federal – CONDEPAC, desde o advento da Lei Orgânica da Cultura (Lei Complementar nº 934/2017) guarda as atribuições sobre patrimônio que, à época da aprovação das referidas leis, eram do Conselho de Cultura conforme se depreende da Lei nº 47/1989:

Art. 3º O Tombamento far-se-á mediante ato do Governador do Distrito Federal, com base em deliberação do Conselho de Cultura do Distrito Federal, mediante parecer da Diretoria de Patrimônio Histórico e Artístico do Distrito Federal – DePHA. (grifos nossos)

E da Lei nº 3.977/2007:

Art. 5º O Registro far-se-á por ato do Governador do Distrito Federal, com base em deliberação do Conselho de Cultura do Distrito Federal, mediante parecer da Diretoria de Patrimônio Histórico e Artístico do Distrito Federal – DePHA. (grifos nossos)

4. O PROCESSO DE RECONHECIMENTO DE BENS MATERIAIS E IMATERIAIS COMO PATRIMÔNIO CULTURAL NO DISTRITO FEDERAL

A fim de orientar quanto aos procedimentos, documentação e etapas necessárias ao tombamento/registro de bens como patrimônio cultural, *stricto sensu*, foram publicadas as Portarias nº78/2015 e nº 79/2015, que esclarecem sobre a etapas de reconhecimento, ou declaração de bens como patrimônio cultural do DF:

- 1º. Protocolo do pedido tombamento/registro na SECEC;
- 2º. Análise de mérito do pedido pela Comissão Permanente de Análise e Avaliação de Registro e Tombamento – CPAART;
- 3º. Instrução do processo com elaboração de dossiê e inventário (instrumentos técnicos de preservação/salv guarda;
- 4º. Homologação do pedido pelo CONDEPAC;
- 5º. Assinatura e publicação do decreto de tombamento/registro;
- 6º. Inscrição do bem no Livro do Tombo/Registro correspondente, conforme a natureza do bem em questão.

Dessa forma, a relação do bens tombados e registrados, que constituem o conjunto do patrimônio cultural *stricto sensu* do DF, encontra-se disponível no site da Secretaria (cultura.df.gov.br) assim como os processos físicos de reconhecimento correspondentes até o ano de 2015 encontram-se no arquivos da DIPRES, e os processos digitais a partir de 2015, na unidade do SEI da Comissão Permanente de Análise e Avaliação de Registro e Tombamento Cultural.

5. PROCESSOS DE RECONHECIMENTO DE BENS CULTURAIS NO DISTRITO FEDERAL COM VÍCIO DE INICIATIVA

À luz de consultorias jurídicas e legislativas especializadas, a Comissão Permanente de Análise e Avaliação de Registro e Tombamento Cultural realiza inventário das várias iniciativas de reconhecimento de bens como patrimônio cultural do DF que apresentam: vício de forma, por meio legal que não o ato administrativo próprio (decreto emitido pelo Poder Executivo), ou vício de origem, por meio de iniciativa do Poder Legislativo, ou ambos. Eis alguns exemplos de leis e iniciativas oriundas do Poder Legislativo (majoritariamente) ou mesmo do Poder Executivo com algum ou ambos os vícios:

- Lei nº 609/1993 que dispõe sobre o tombamento e restauração do sítio histórico da **Igreja São Sebastião**, na Região Administrativa do Paranoá. (ADI 15680 de 31/01/2011 julgada procedente, apesar de análise não ter sido feita pela abordagem normativa da preservação do patrimônio cultural);
- Projeto de Lei nº 540/2007, que declara o **Festival Brasília do Cinema Brasileiro** Patrimônio Cultural do DF;
- Lei nº 3.951/2007, que declara patrimônio cultural de Brasília a **manifestação cultural popular desenvolvida na Praça da Harmonia Universal** - sem revogação expressa;

- Projeto de Lei nº 996/2012, que declara a **Feira da Torre de Televisão de Brasília** como patrimônio cultural do DF;
- Lei nº 5.155/2013, que declara o **Coral da UnB** como patrimônio cultural imaterial do DF - sem revogação expressa;
- Projeto de Lei nº 631/2015, que declara a **Feira do Guará** como patrimônio cultural imaterial do DF;
- Projeto de Lei nº 437/2015 e Projeto de Lei nº 342/2015, que declaram a **Escola de Música** patrimônio cultural material do DF;
- Projeto de Lei nº 417/201, que declara o **Pacotão** como patrimônio cultural imaterial do DF;
- Lei nº 5.487/2015, que declara a **Banda Sinfônica de Brasília** como patrimônio cultural imaterial do DF - sem revogação expressa;
- Lei nº 5.615/2016, que declara o **Rock Brasiliense** como patrimônio cultural imaterial do DF - sem revogação expressa;
- Lei nº 5.616/2016, que declara o **Centro Cultural Itapuã**, no Gama (RA II), como patrimônio cultural do DF- sem revogação expressa;
- Lei nº 6.055/2017, que declara o **Cine Drive In** patrimônio cultural material do DF - sem revogação expressa;
- Lei nº 6.169/2018, que declara a **Capoeira** patrimônio cultural imaterial do DF - sem revogação expressa;
- Lei nº 6.186/2018, que declara o **Santuário Arquidiocesano Menino Jesus** patrimônio cultural do DF;
- Lei nº 6.237/2018, que declara a **Marcha para Jesus** patrimônio cultural imaterial do DF - sem revogação expressa (analisada por meio do Processo nº 00020- 00006197/2019-34);
- Portaria nº 72/2019-SEC, que resolve que a **Orquestra Sinfônica do Teatro Nacional Cláudio Santoro** é patrimônio público imaterial da Secretaria de Cultura do DF - sem revogação expressa;

Ao longo do ano de 2015, mesmo ano de criação da Comissão foram emitidos pareceres quanto às iniciativas parlamentares sobre a temática do patrimônio que tramitaram na Secretaria. Estes pareceres estão compilados no Processo nº 150.001.276/2016 (vol1-70141851). Não houve, porém, maiores desdobramentos.

Considerando a quantidade de iniciativas parlamentares acumuladas no mesmo período, foi elaborado um estudo sobre o tema, no âmbito da própria Assessoria Legislativa da Câmara Legislativa do DF – ASSEL/CLDF, intitulado "**Patrimônio cultural: forma de proteção e iniciativa da CLDF**". (MALVAR et al, 2015), com o objetivo de "*analisar a possibilidade de declarar o reconhecer, por meio de iniciativa parlamentar, bens culturais, de natureza material ou imaterial como patrimônio cultura do DF*", que esclarece:

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. (grifos nossos)

Quanto à análise da legitimidade, eficácia e exigibilidade da lei, os consultores legislativos da ASSEL/CLDF concluem que **"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"**.

O mesmo estudo transcreve decisão judicial proferida em caso similar (CASTRO, 2009), a saber:

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 TJDF).

A jurista Sônia Rabello de Castro (2009) possui o mesmo entendimento, quando afirma que **"não cabendo à lei justificação técnica, a preservação do bem individualizado daria à coisa e, conseqüentemente, ao seu titular de domínio, por falta de generalidade, tratamento não isonômico e, portanto, inadmissível perante a Constituição"**. Ainda segundo Castro (2009), quanto aos limites da iniciativa dos atos de reconhecimento de bens como patrimônio cultural **"é, pois, de concluir-se que esta ação do Legislativo encontra restrições constitucionais a partir do princípio da separação de poderes e do princípio da isonomia", uma vez que, "a função executiva foi reservada a atividade de efetivação dos fins estatais mais imediatos, enquanto ao Legislativo coube a sua previsão abstrata"**. Dessa forma, o reconhecimento de bens como patrimônio cultural, **"não sendo ato emanado do Executivo, (...) não se pode chamar de tombamento esse tipo de proteção.** (grifos nossos)

Especificamente sobre a vedação de delegação de atribuições entre os Poderes, no que diz respeito ao reconhecimento ou declaração de bens como patrimônio cultural do DF, o estudo da Assessoria Legislativa da CLDF reitera o Art. 53 da Constituição:

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. (...) 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. (grifos nossos)

Em seguida, conclui:

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. (grifos nossos)

Por fim, a consultoria recomenda (a) o **não recebimento de projetos de lei** com tal conteúdo pela assessoria responsável pela admissão de projetos de lei com vício de iniciativa além do **arquivamento de projetos de lei** com tal conteúdo ainda em tramitação, bem como a **revogação de leis já aprovadas** com esse conteúdo, restando ao legislador encaminhar proposição de tombamento ou

registro ao Poder Executivo, por meio de **Indicação**, como instrumento legal, previsto no Regimento Interno da CLDF, que sugere a outro Poder a execução de medidas que não se incluam na competência do Legislativo.

Tais iniciativas também ensejaram a análise da Assessoria Jurídico-Legislativa desta Secretaria, exposta no **Parecer nº 398/2017AJL/GAB/SEC** (doc 7014185, fls. 136 a 162) que, corroborando a consultoria da Assessoria Legislativa do CLDF, conclui:

*Por todo o exposto, **opina-se pela inconstitucionalidade de leis que disponham de forma individualizada sobre o tombamento, o registro ou qualquer outro tipo de proteção a bens materiais/imateriais em concreto, seja pela inadequação do meio jurídico, seja pela violação do princípio da separação dos poderes.***

É ressaltado, no parecer da Secretaria de Cultura supracitado, que tal posicionamento foi o mesmo adotado pelo IPHAN, por meio do Ofício nº 852/2016-PRESI/IPHAN (documento 70141851, fl. 161), a respeito do Projeto de Lei nº 1.767/2015, sobre o reconhecimento do Rodeio e da Vaquejada como manifestação cultural pelo Legislativo Federal.

O parecer da Secretaria também faz menção à vigência da Lei nº 3.660/2005, que “*Dispõe sobre a proteção do patrimônio arquitetônico do Distrito Federal e dá outras providências*” e a clara invasão de algumas competências do Poder Executivo no texto da norma. A Lei, proveniente de iniciativa parlamentar, assim estatui:

Art. 1º Esta Lei estabelece critérios para a proteção do patrimônio arquitetônico do Distrito Federal.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, consideram-se patrimônio arquitetônico do Distrito Federal os monumentos e edifícios localizados na Praça dos Três Poderes, Eixo Monumental, Esplanada dos Ministérios, Setor Cultural Norte e Sul, Esplanada da Torre, Setor de Divulgação Cultural e Praça Municipal e demais edificações tombadas individualmente pelos órgãos competentes do Governo do Distrito Federal ou do Governo Federal.

Art. 2º As ações relativas aos bens que integram o patrimônio arquitetônico do Distrito Federal deverão ser dirigidas prioritariamente para:

I – a conservação dos monumentos, edificações e conjuntos arquitetônicos, por meio da sua manutenção sistemática, preventiva ou corretiva;

II – a compatibilização das necessidades de preservação com a exploração turística;

III – a promoção da conscientização da sociedade com vistas à preservação dos bens.

Art. 3º As intervenções realizadas em bens integrantes do patrimônio arquitetônico do Distrito Federal para conservação ou restauração deverão observar, pelo menos, o seguinte:

I – o respeito ao projeto arquitetônico original ou às diretrizes estabelecidas pelo autor do projeto;

II – a contextualização histórica do bem;

III - a obrigatoriedade de acompanhamento e documentação de todas as etapas de intervenção pelos órgãos ou entidades responsáveis do Poder Público local ou federal.

Art. 4º Os monumentos e edifícios de que trata esta Lei deverão ser inventariados e cadastrados, observados, dentre outros aspectos, o valor histórico e arquitetônico, bem como a excepcionalidade e simbologia.

Parágrafo único. Os edifícios deverão ser objeto de inspeção técnica periódica, no sentido de avaliar o estado de conservação, por profissional credenciado no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Distrito Federal – CREA/DF.

Art. 5º Os projetos arquitetônicos e demais documentos relacionados aos bens integrantes do patrimônio arquitetônico do Distrito Federal, os quais constituem instrumento de informação e apoio à administração desses, deverão ser protegidos e arquivados de acordo com as normas específicas, pelo Poder Público local.

Art. 6º Os projetos de restauração ou de reforma, em edificações tombadas individualmente, deverão ser elaborados e acompanhados por profissionais cadastrados na Secretaria de Cultura do Distrito Federal e credenciados no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Distrito Federal – CREA/DF.

Art. 7º Para a consecução dos objetivos de que trata esta Lei, os órgãos e entidades integrantes do complexo administrativo do Distrito Federal poderão celebrar contratos e convênios.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º Revogam-se as disposições em contrário.

Esta lei tem sido usada como referência em debates e trabalhos sobre patrimônio cultural. Apesar do elevado espírito que motivou sua aprovação, alguns de seus dispositivos encontram-se em desacordo com as norma gerais que regem a matéria e com a Convenção Internacional do Patrimônio Cultural firmada pelo Estado Brasileiro perante a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco.

6. FALSA EXPECTATIVA DE DIREITO GERADA POR “RECONHECIMENTO DE INTERESSE HISTÓRICO E CULTURAL DE BEM MATERIAL OU IMATERIAL” POR MEIO DE LEI

Mais recentemente, surgiram, da Câmara Legislativa do Distrito Federal, projetos de lei que **“reconhecem o interesse histórico e cultural de determinado bem, seja material ou imaterial”**, como uma forma equivocada de sanar o vício de iniciativa já apontado anteriormente. No entanto, reiteramos que o “reconhecimento de bens de interesse cultural e histórico”, além de não estar previsto formalmente nas normas que disciplinam o assunto, na prática, concorre com os instrumentos jurídicos do tombamento e registro, uma vez que tais instrumentos reconhecem, justamente, o interesse e o valor cultural e histórico de bens, além de outros valores correlacionados.

Destacamos, também, outra modalidade de interferência parlamentar sobre o âmbito de atuação do Poder Executivo local, no reconhecimento de interesse de bens, ligados a valores históricos e/ou culturais, que pode ser exemplificada pela Lei nº 6923/2021, que, além de reconhecer como de **“relevante interesse cultural social e econômico do DF a Feira da Torre”**, também estabelece em seu art. 2º que: **“a critério dos órgãos responsáveis, a Feira da Torre pode ser objeto de proteção específica, por meio e inventários, tombamento, registro ou outros procedimentos administrativos, pelos órgãos competentes”**. O art. 2º da referida Lei pode gerar interpretações equivocadas não só em relação ao reconhecimento e aos limites de atribuições entre os poderes, mas também quanto à legislação, aos procedimentos de tombamento e registro vigentes e aos demais instrumentos e rotinas de preservação, salvaguarda, promoção e valorização decorrentes, que correspondem ao campo da execução da política de patrimônio cultural por esta Secretaria de Cultura e Economia Criativa.

Esses tipos de iniciativa parlamentar geram **falsas expectativas de direito** para as comunidades e grupos que procuram os gabinetes parlamentares para sugerirem que bens passem a fazer parte do rol do patrimônio cultural, material ou imaterial do DF, por uma série de motivações: sejam de cunho cultural, tradicional, afetivo ou mesmo econômico.

Nesse caso, a **Indicação** constitui-se no instrumento legal previsto para a Câmara Legislativa do Distrito Federal sugerir ao Governo do Distrito Federal, por meio de seu órgão de Cultura, bem como ao Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural do Distrito Federal a análise da pertinência do registro ou tombamento de determinado bem cultura. É o que conclui o estudo da Assessoria Legislativa da CLDF (MALVAR et al 2015):

*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. (grifos nossos)

Encontra-se, também ao alcance da competência parlamentar, outra forma de homenagear e reconhecer o valor cultural e histórico de pessoas, grupos, comunidades, festejos, práticas tradicionais etc, que é a **Moção de Louvor**, instrumento também previsto no Regimento Interno da Casa. Registre-se que tanto a **Moção** como a **Indicação** podem ser entendidas como um **reforço de peso** junto ao processo de análise da viabilidade de registro ou tombamento de um bem cultural no âmbito dos órgãos competentes do Poder Executivo.

A propósito das considerações expostas nesse item, cabe destacar um processo que, de certa forma, tangencia a questão. Trata-se de pedido do Instituto Histórico e Geográfico do Distrito Federal protocolado na Secretaria de Cultura, por meio do Ofício IHGDF nº 017/2017 (2741176 Processo nº 0000200010506/201727), no qual é solicitado o **"reconhecimento do Instituto Histórico e Geográfico do Distrito Federal – IHGDF e sua Sede como de interesse histórico cultural, a partir da data de sua fundação, para todos os efeitos legais, por meio de projeto de lei"**

Em seu primeiro pronunciamento quanto ao mérito do pedido a Subsecretaria do Patrimônio Cultural da Secretaria de Cultura reconheceu a *"importância histórica e cultural do IHG-DF para a preservação da história do DF e da construção de Brasília bem como sua colaboração na formação de professores e alunos"*, no âmbito da Educação Patrimonial (Memorando nº 02/2018 SEC/SUPAC – 7165016). Complementarmente, a **Justificativa SEC/SUPAC 14848100** informa que uma das motivações da iniciativa *"diz respeito à isenção da Taxa de Execução de Obras em imóveis reconhecidos em lei como de interesse histórico e cultural, situação que se aplica ao IHGDF em função da relevância de sua atuação em favor da cultura e da história de Brasília"*. Em seguida, a análise da Assessoria Jurídica afirma que *"não há vício de iniciativa na proposta, uma vez que o Governador é competente para propor leis complementares e ordinárias*, conforme disposição da Lei Orgânica do Distrito Federal, conforme Parecer nº 302/2018-SEC/GAB/AJL (12310966).

No entanto, em reanálise do processo, por meio do **Despacho CPAART - 32802479**, corroborado pelo **Despacho DIPRES - 33300623**, constatou-se a possibilidade de que o pedido do IHGDF buscando o reconhecimento merecido, assim como seu enquadramento para pleitear a isenção **procedeu ao entendimento equivocado da Lei que altera o Código Tributário do DF**, que diz:

Art. 27. Ficam isentos do pagamento da Taxa de Execução de Obras:

IV – as obras em imóveis reconhecidos em lei como de interesse histórico, cultural ou ecológico, desde que respeitem integralmente as características arquitetônicas originais das fachadas. (grifos nossos)

Tal reinterpretação do pedido, à luz da legislação, instrumentos e procedimentos de preservação vigente no DF, baseou-se no fato de que:

- a) não existe instrumento legal, regulamentado no DF, de reconhecimento ou declaração de valor histórico e cultural;
- b) o termo "lei" do inciso IV do Código Tributário pode equivaler à normativa jurídica de modo geral;
- c) o destaque dado pelo legislador, no inciso IV do art. 27 do CTDF, à vinculação da preservação dos aspectos físicos do imóvel como fator condicionante à previsão de isenção da referida

Taxa, justifica o entendimento da proteção pelo tombamento: *“desde que respeitem integralmente as características arquitetônicas originais das fachadas”*.

Diante do exposto, foi sugerida a abertura do processo de tombamento, como alternativa jurídica viável à solicitação do IHGDF, considerando os valores histórico e cultural que recaem sobre a instituição, em si, e sobre sua sede, conforme a instrução do autos buscou embasar por meio das minutas de exposição de motivos (10040352) e de justificativas (10040364). Em seu último pronunciamento, a AJL conclui (Parecer n.º 2/2020SECEC/GAB/AJL (33941172) que *“como decisão de caráter discricionário, caberá ao gestor definir por declarar o bem de interesse histórico e cultural ou pelo tombamento, cabendo ao Gabinete e à Subsecretaria do Patrimônio Cultural definir celeuma que é de mérito administrativo.”*

7. **6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO**

Diante do exposto, reiteramos as condições de precariedade e irregularidade do reconhecimento de bens como patrimônio cultural por iniciativa parlamentar, tendo em vista os limites de competências entre poderes, bem como o fato de que tais iniciativas são desvinculadas de análise técnica de mérito, de instrução de processo administrativo correspondente, de elaboração de instrumentos técnicos de preservação/salv guarda e de deliberação do órgão colegiado competente, no caso o Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural do Distrito Federal – CONDEPAC/DF, etapas integrantes e indispensáveis do processo de legitimação no reconhecimento do patrimônio cultural na condição de ato administrativo. Em consequência, tais iniciativas fragilizam a estrutura jurídica e administrativa da política e gestão do patrimônio cultural no Distrito Federal e podem gerar falsas expectativas e constrangimentos devidos a entendimentos equivocados.

Esse fato motivou a demanda para o presente pronunciamento do CONDEPAC/DF, no que se refere ao seu âmbito de atuação, destacando a importância de consideração quanto aos impactos negativos à estrutura institucional de preservação/salv guarda das iniciativas sem base legal; quanto à possibilidade de legitimidade de motivação de algumas das iniciativas; e quanto aos encaminhamentos possíveis para cada caso apresentado.

Dessa forma, corroboramos a análise da Jurídico-Legislativa desta Secretaria de Cultura e Economia Criativa quanto à inconstitucionalidade de tais iniciativas, sugerindo, portanto, o encaminhamento deste parecer à AJL/SECEC para consulta quanto à proposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade para arguir leis ou parte de leis eivadas pelos vícios de forma ou de origem aqui tratados.

Bem assim, manifestamos concordância com as três recomendações da Assessoria Legislativa da Câmara Legislativa do Distrito Federal para a Presidência e para os órgãos e as comissões de nossa Casa de Leis quanto às situações de vício de iniciativa identificadas, quais sejam: (a) o não recebimento de projetos de lei com tal conteúdo pela assessoria responsável pela admissão de projetos de lei; (b) arquivamento dos projetos de lei com tal conteúdo ainda em tramitação; e (c) providências jurídicas e legislativas com vistas à revogação de leis já aprovadas com esse conteúdo.

Acrescente-se a recomendação para que o Presidente da Câmara Legislativa, assim como os (as) presidentes da Comissão de Constituição e Justiça CCJ e da Comissão de Educação Saúde e Cultura CESC, o Setor de Protocolo Legislativo, a Assessoria de Plenário e Distribuição e os demais deputados distritais sejam comunicados por este Conselho de Defesa do Patrimônio sobre as irregularidades quanto a projetos de lei e leis advindas do Poder Legislativo que versam sobre o reconhecimento dos bens como patrimônio cultural do Distrito Federal ou como de interesse histórico e cultural do Distrito Federal.

Não é demais deixar registrado elogio à atual Presidente da Comissão de Educação Saúde e Cultura da Câmara Legislativa – CESC/CLDF, Deputada Arlete Sampaio, que tem, desde o início de seu mandato, realizado um trabalho de esclarecimento e de sensibilização sobre o tema aqui tratado junto aos deputados da Câmara Legislativa, por meio de distribuição de Notas Técnicas, da realização de debates e de intervenções na comissão ou em Plenário, com vistas a impedir que prosperem na Casa iniciativas parlamentares sobre patrimônio que estejam fora da esfera de competências atribuídas ao parlamento local. Sendo assim, entendemos ser oportuno sugerir à CESC/CLDF um trabalho de educação

patrimonial através a elaboração de cartilha que apresente, aos parlamentares e à população em geral, a legislação de patrimônio e esclareça os limites de atuação e os papéis de cada Poder dentro da política de patrimônio. Seria um legado importante para a atual e para as futuras legislaturas.

Destacamos que, a despeito do leque de possibilidades de formas de acautelamento, reconhecimento e valorização, o Distrito Federal ainda carece de regulamentação de instrumentos técnicos e normativos alternativamente aos instrumentos jurídicos do tombamento e do registro para abarcar a variedade de categorias de atribuição de valor a referências culturais importantes para as diversas dimensões de recorte territorial, assim como de segmentos e grupos sociais, ligados às memórias, identidades e história do DF. Urge o estabelecimento de uma Política de Patrimônio Cultural, bem como de uma Política de Educação Patrimonial para o Distrito Federal, entre outros, dois aspectos pilares da gestão do patrimônio. Esta é uma missão essencial a ser abraçada por este Conselho, com o potencial de ser o núcleo propulsor desse debate fundamental que envolve a participação popular e os Poderes Executivo e Legislativo.

Para concluir, reforçamos a necessidade de participação efetiva do Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural do Distrito Federal – CONDEPAC/DF nas **deliberações** sobre o Conjunto Urbanístico de Brasília – CUB. Atualmente, entre a esfera local e federal, as responsabilidades e competências de gestão e deliberação são distribuídas em geometria variada entre a Subsecretaria do Conjunto Urbanístico de Brasília (SCUB), vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH), a Subsecretaria do Patrimônio Cultural, vinculada à Secretária de Estado de Cultura e Economia Criativa do DF, e a Superintendência do Distrito Federal do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico (IPHAN), esse último vinculado, no momento, ao Ministério do Turismo. Há desequilíbrio e áreas de superposição ou sobreposição de atribuições, sobretudo no que concerne às atribuições dos Conselhos vinculados às referidas Secretarias de Estado do Governo do DF, o Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – CONPLAN, e o Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural do Distrito Federal – CONDEPAC.

A afirmação do Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural do Distrito Federal como colegiado deliberativo e decisório sobre o Conjunto Urbanístico de Brasília, bem como a instalação da Fundação do Patrimônio Cultural do Distrito Federal – FunPAC/DF, criada pela Lei Complementar nº 933, de 14 de novembro de 2017, são condições fundamentais para o fortalecimento da Política Patrimonial do Distrito Federal e para o estabelecimento de um diálogo ativo e equilibrado entre as instâncias do governo local e do governo federal, e os poderes executivo e legislativo, com a participação desejada e imprescindível da sociedade civil.

É o parecer.

YARA REGINA OLIVEIRA

Conselheira do Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural do Distrito Federal
Sociedade Civil

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CALIXTO, Clarice Costa. Parecer 110: 398/2017 - AJL/GAB/SEC, Processo nº: 150.001276/2016, Subsecretaria de Patrimônio Cultural – SIJPAC, Assunto Tombamento de patrimônio cultural pelo Poder Legislativo. 22/12/2017

CASTRO, Sonia Rabello de. O Estado na preservação dos bens culturais: o tombamento. Rio de Janeiro: IPHAN, Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/SerRee_OTombamento_m.pdf.

COUTO, Beatriz presidente da comissão mais 7 membros. Comissão Permanente de Análise e Avaliação de Registro e Tombamento Cultural. Parecer Técnico n.º 5/2021 - SECEC/GAB/CPAARTC - SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA DO DISTRITO FEDERAL. Gabinete da Secretaria de Cultura e Economia Criativa 28/09/2021.

MALVAR, Elizabete da Silva, et al. Patrimônio Cultural: formas de proteção e iniciativa da CLDF. Brasília: Assessoria Legislativa/CLDF, julho/2015 (Texto para Discussão nº 4)

OLIVEIRA, Yara. Olhares cruzados sobre o patrimônio cultural moderno - Brasília patrimônio cultural mundial: relatório de visita técnica internacional. In "Arquitetura e urbanismo: Divergências e convergências de perspectivas Editora Atena 2021

UNESCO. Brasília. Unesco: World Heritage Convention, 2021. Disponível em: <<https://whc.unesco.org/en/list/445> >

ICOMOS BRASIL. Cartas patrimoniais. Teoria e Filosofia Icomos Brasil, 2022. Disponível em <<https://www.icomos-teoria.org/arquivos>>



Documento assinado eletronicamente por **Yara Regina Oliveira, Usuário Externo**, em 29/05/2023, às 09:34, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **94343403** código CRC= **B8048CA2**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Setor Cultural Sul, Lote 2 - Edifício da Biblioteca Nacional - Bairro Asa Sul - CEP 70070-150 - DF