

PARECER Nº 02 /2015 - CCLJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI Nº 854, de 2012, que *declara a Praça dos Orixás como Patrimônio Cultural do Distrito Federal.*

**Autores: Deputada Eliana Pedrosa
Deputado Dr. Michel
Deputado Cláudio Abrantes**

Relator: Deputado Robério Negreiros

I – RELATÓRIO

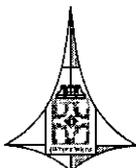
Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei supramencionado, cujo escopo é declarar a Praça dos Orixás, localizada na "Prainha", às margens do Lago Paranoá, na Região Administrativa de Brasília – RA I, Patrimônio Cultural do Distrito Federal.

Seguem cláusulas de vigência e de revogação.

Na Justificação, o Autor define "patrimônio cultural" como "um bem material, natural ou imóvel que possui significado e importância artística, cultural, religiosa, documental ou estética para a sociedade" e cita os arts. 246 e 247 da Lei Orgânica do Distrito Federal para referir-se à preocupação mundial com a proteção e restauração de bens culturais materiais.

Menciona que a Praça dos Orixás, localizada às margens do Lago Paranoá, a qual ostenta 16 esculturas de Tatti Moreno, representando os deuses africanos, foi restaurada e reaberta ao público em 2009, sendo local onde se realizam tradicionais festividades religiosas de final de ano da Umbanda e do Candomblé.

Pleiteia a declaração de patrimônio cultural ao bem em destaque, "dada sua importância no contexto cultural local".



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



Submetida à apreciação da Comissão de Educação, Saúde e Cultura, recebeu parecer pela sua "aprovação", como "medida disparadora de ações no âmbito do Poder Executivo, que culminarão na efetiva preservação do bem, que, no presente caso, representa inquestionável valor material e imaterial".

No prazo regimental, não houve emendas neta Comissão.

II - VOTO DO RELATOR.

Compete a esta Comissão a análise dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, redação e técnica legislativa das proposições e emissão de parecer terminativo sobre a matéria, conforme determina o art. 63, I e seu § 1º, do Regimento Interno desta Casa, opinando também sobre o mérito, por envolver matéria de direito administrativo, de acordo com o art. 63, III, "d", do Regimento Interno desta Casa, *verbis*:

Art. 63. *Compete à Comissão de Constituição e Justiça:*

*I – examinar a admissibilidade das proposições em geral, quanto à **constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação;***

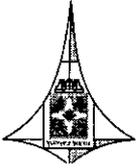
.....
III – analisar e, quando necessário, emitir parecer sobre o mérito das matérias seguintes:

.....
*d) **direito administrativo em geral, inclusive normas específicas de licitação;***

Convém lembrar também as determinações dos parágrafos do art. 63 do Regimento Interno desta Casa, abaixo transcritos:

§ 1º *É terminativo o parecer da Comissão de Constituição e Justiça sobre a admissibilidade das proposições quanto à constitucionalidade, juridicidade e legalidade, cabendo recurso ao Plenário interposto por um oitavo dos Deputados Distritais, no prazo de cinco dias. (grifamos).*

§ 2º *Os vícios de linguagem, de técnica legislativa e de regimentalidade, se possível, serão sanados pela própria*



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



Comissão, e, não sendo, a proposição será remetida ao Presidente da Câmara Legislativa para ser devolvida ao Autor.

Pretende-se, com o projeto de lei em análise, criar lei específica, com o fim único de **declarar** como **patrimônio cultural** do Distrito Federal determinado bem público: a Praça dos Orixás. Trata-se de um logradouro (praça), um bem imóvel de domínio público, classificado, conforme o Código Civil Brasileiro, como bem de uso comum do povo, para utilização por qualquer membro da coletividade (*uti universi*), permanecendo sob a administração e vigilância do Poder Público, que tem o dever de mantê-lo em normais condições de utilização pelo público em geral.

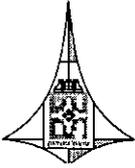
Nesse logradouro, há um conjunto estatuário composto de 16 peças de autoria do artista plástico baiano Tatti Moreno, representando deuses africanos, inaugurado em 2006 e restaurado em 2009, em virtude da depredação, destruição ou furto das esculturas, perpetrados por vândalos. Trata-se de patrimônio cultural material, pois são bens móveis, objetos fruto de criação artística. No local ocorrem festas religiosas e culturais ligadas aos costumes afro-brasileiros e religiões de origem africana, trazidas pelos negros escravos ao Brasil.

O Art. 216 da Constituição Federal determina o que constitui o patrimônio cultural brasileiro, nos seguintes termos:

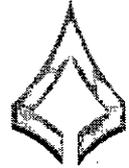
Art. 216. *Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:*

.....
III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

.....
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.*



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



.....

§ 4º *Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei. (grifamos)*

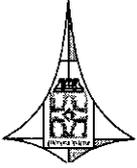
Importante definir, inicialmente, o que é considerado patrimônio objeto de proteção pelo Poder Público, segundo a legislação vigente.

O **patrimônio material** protegido pelo IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional -, com base em legislações específicas, é composto por um conjunto de bens culturais, classificados segundo sua natureza, nos quatro Livros do Tombo: arqueológico, paisagístico e etnográfico; histórico; belas artes; e das artes aplicadas. Eles estão divididos em: **bens imóveis** - núcleos urbanos, sítios arqueológicos e paisagísticos e bens individuais - e **bens móveis** - coleções arqueológicas, acervos museológicos, documentais, bibliográficos, arquivísticos, videográficos, fotográficos e cinematográficos.

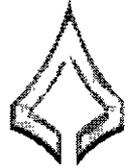
Os **bens culturais materiais** tombados podem ser consultados no Arquivo Central do IPAHN, responsável pela abertura, guarda e acesso aos processos de tombamento e de saída de obras de arte do País. O Arquivo também emite certidões para efeito de prova e inscreve os bens nos Livros do Tombo.

Patrimônio cultural imaterial é uma concepção de patrimônio cultural que abrange coisas intangíveis, como as expressões culturais e as tradições que grupo de indivíduos preserva em respeito da sua ancestralidade, para as gerações futuras. São exemplos de patrimônio imaterial: os saberes, os modos de fazer, as formas de expressão, celebrações, as festas e danças populares, lendas, mitos, crenças, músicas, costumes, comidas, bebidas e outras tradições.

A Praça dos Orixás, a qual se pretende seja declarada patrimônio cultural do Distrito Federal, entendida como o logradouro onde se realizam as atividades culturais, é um *bem material imóvel*, de uso comum do povo, enquanto a galeria de entidades das religiões afro-brasileiras (como o Candomblé e a Umbanda) - as quais dão ao espaço físico um sentido cultural - é classificado como *bem material móvel*. Transparece na justificativa da proposição, entretanto, que a Praça dos Orixás adquire sua importância cultural em razão de ser utilizada em ocasiões especiais para a realização de rituais festivo-religiosos, especialmente na passagem de ano e nas datas comemorativas. A manifestação cultural popular em



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



si, os folguedos e rituais poderiam ser classificado pelas normas de tombamento como *patrimônio cultural imaterial*.

Relativamente às competências administrativas e legislativas a respeito da matéria em apreço, a Constituição de 1988 fixa, *verbis*:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

.....
III - **proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;**

IV - **impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;**

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

.....
VII - **proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;**

Art. 30. Compete aos Municípios:

.....
IX - **promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.**

Art. 32.

§1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

(todos grifos nossos)

Da combinação dos arts. 24, 30 e 32 da Carta Magna, depreendemos que a proteção dos bens é competência comum do Distrito Federal, conjuntamente com outros entes federados, assim como esta unidade da Federação tem



competência concorrente para legislar sobre eles, ou seja, a legislação sobre essa proteção é da alçada de cada uma das unidades federativas.

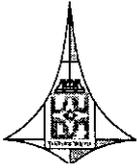
É digno de menção que, no ordenamento jurídico local, recentemente entrou em vigor lei semelhante à que se pretende aprovar -, a Lei nº 4.759, de 2012, que "declara o conjunto estatutário localizado à Quadra 28 da Região Administrativa do Park Way – RA XXIV Patrimônio Cultural do Distrito Federal" -, contudo, se questiona a eficácia de tal norma, 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. 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, pois, importa mencionar, 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), a Lei nº 4.550, de 2011, que "dispõe sobre a preservação do patrimônio histórico e cultural de origem africana e afro-brasileira no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências" 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".

Alguns Estados-membros da Federação emitiram normatização sobre relevante interesse cultural, em relação aos bens culturais que apresentam especial valor, porém não preenchem os requisitos para o tombamento, da qual é exemplo a Lei nº 5.082, de 1990, do Estado do Maranhão, cujos dispositivos transcrevemos abaixo:

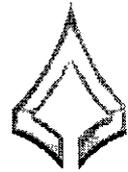
DA DECLARAÇÃO DE RELEVANTE INTERESSE CULTURAL

Art. 32. Quando o bem ou manifestação se revestir de especial valor cultural e, pela sua natureza ou especificidade não se prestar à proteção pelo tombamento, o Governador do Estado poderá, decretá-lo de relevante interesse cultural.

Parágrafo único. A declaração de relevante interesse cultural do bem ou manifestação cultural acarretará medidas especiais



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



de proteção, por parte do Governo do Estado, seja mediante condições e limitações do seu uso, gozo ou disposição, seja pelo aporte de recursos públicos de qualquer ordem.

Art. 33. *As medidas de proteção, determinadas pelo Governo do Estado visarão possibilitar a melhor forma de permanência do bem ou manifestação cultural, com suas características e dinâmicas próprias, resguardando sua integridade e sua expressividade.*

Art. 34. *O processo de declaração de relevante interesse cultural de bem ou de manifestação será instruído tecnicamente pelo Departamento de Patrimônio Histórico, Artístico e Paisagístico da Secretaria da Cultura e encaminhado ao Conselho Estadual de Cultura para deliberação.*

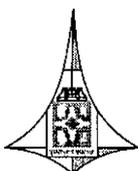
§1º Com a deliberação favorável do Conselho Estadual da Cultura, a declaração de relevante interesse cultural será decretada pelo Governador do Estado.

§2º Para efeito de declaração de relevante interesse cultural aplica-se, no que couber, o processo previsto para o tombamento.

§3º Cabe notificar ao proprietário do processo de declaração de relevante interesse cultural, quando as restrições forem estabelecer limitações especiais ao seu uso, gozo ou disposição e quando a notificação for possível, face à natureza do bem ou manifestação cultural.

Art. 35. *A declaração de relevante interesse cultural será inscrita em livro de tombo próprio.*

Art. 36. *As informações do Departamento de Patrimônio Histórico, Artístico e Paisagístico da Secretaria da Cultura que instruírem o processo de declaração de bens ou de manifestações de relevante interesse cultural, deverão indicar*



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



as condições e limitações a que estes deverão estar sujeitos e outras medidas necessárias à sua proteção ou à sua memória.

Como podemos perceber, trata-se de **lei geral**, atribuindo **aos órgãos administrativos da área da cultura** (no caso, o Departamento de Patrimônio Histórico, artístico e Paisagístico da Secretaria de Cultura e o Conselho Estadual de Cultura) a **avaliação e deliberação sobre o especial valor cultural de um bem ou manifestação** que não preencha os requisitos para o tombamento, mas, por outras características, necessite de proteção.

A **declaração é feita mediante decreto do Governador** e os efeitos são as medidas especiais de proteção, tais como o estabelecimento de condições e limitações de seu uso, gozo ou disposição ou aporte de recursos para manutenção, restauração e outros, visando a resguardar a integridade e expressividade do bem ou manifestação cultural. A declaração é inscrita em livro de tomo próprio.

Este procedimento se justifica por possuir, o Poder Executivo, o aparelhamento necessário e adequado para a verificação das condições e o preenchimento dos requisitos legais que a declaração exige, e age por meio de seus órgãos vinculados à cultura, tais como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN e a Diretoria de Patrimônio Histórico e Artístico do Distrito Federal – DePHA. Além disso, a declaração e o consequente ingresso no rol de bens protegidos, seja pelo *tombamento*, seja no *inventário*, seja na lista dos bens de *relevante interesse cultural*, tem efeitos jurídicos e orçamentários que deverão ser suportados pelo Estado. Por isso a necessidade de evitar a introdução leviana de numerosos bens sob a capa protetiva estatal, sem a devida comprovação da sua relevância perante o órgão administrativo competente.

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



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



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**.

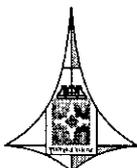
Cabe, portanto, ao Distrito Federal, legislar sobre o assunto, porém **legislar genericamente**, isto é, emitir normas gerais, definir conceitos, impor exigências e estabelecer requisitos, declarar quais bens integrarão a lista daqueles que merecem a proteção, uma vez que a declaração como patrimônio cultural gera consequências jurídicas e financeiras ao Estado. (Como exemplo, vide art. 14 da Lei Federal nº 9.649/1998, regulamentada pelo Decreto nº 3.551/2000 que "institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem o Patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências).

A Lei Orgânica do Distrito Federal, no art. 53, repetindo preceito constitucional (art. 2º da Constituição Federal), consagra o princípio da harmonia e independência entre os poderes e, no art. 100, XXVI, dispõe que compete privativamente ao Governador do Distrito Federal praticar os atos de administração, nos limites de competência do Poder Executivo.

Para o que aqui se examina, deve-se considerar o **ato de declaração de patrimônio cultural de um determinado bem** inserido no âmbito de **competências da atividade administrativa**, ou seja, a manifestação estatal é de competência do Poder Executivo, uma vez que é **ato concreto e específico, ato administrativo, a ser veiculado por intermédio de decreto e não por ato abstrato e geral como é a lei**.

Sobre o assunto, bastante elucidativo é o ensinamento do mestre administrativista Hely Lopes Meirelles (*Estudos e Pareceres de Direito Público VIII: Assuntos Administrativos em Geral*. Ed. Revista dos Tribunais, SP:1983, p: 24):

Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a função executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato; o Executivo transforma os



mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. (grifo nosso)

Por seu turno (e no mesmo sentido), o Regimento Interno, no art. 130, estabelece:

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;
(grifamos)

Ainda assim, nada impede que o bem em questão seja declarado patrimônio cultural – material ou imaterial –, bastando que o requerimento seja feito pelos **entes legalmente habilitados** para tal, **diante do órgão competente da Administração** e mediante a **comprovação do atendimento aos requisitos** impostos pelas normas genéricas. Os órgãos locais vinculados à cultura são os responsáveis pela análise dos requerimentos, pela instrução dos processos e pelo parecer que fundamentará a deliberação. Determinado bem cultural, uma vez considerado apto à proteção estatal, será declarado patrimônio cultural, pelo Chefe do Poder Executivo, por intermédio de um decreto.

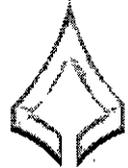
Resta ao parlamentar a alternativa de apresentar ao Poder Executivo do Distrito Federal uma Indicação, sugerindo a adoção da medida pretendida (reconhecimento e declaração de um bem como patrimônio cultural e sua inscrição no livro próprio: Tombo, Inventário, ou outro), apontando o bem que deseja protegido, acompanhado de uma justificativa, uma vez que este é o instrumento oferecido pelo Regimento Interno para a execução de medidas fora das competências desta Casa, *verbis*:

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.*

Insistir na aprovação de proposição com o teor da ora cogitada fere a boa técnica legislativa, cuja guardiã é esta Comissão de Constituição e Justiça.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



Pelo exposto, em que pese a louvável intenção dos Autores, considerando os argumentos acima expendidos, os quais evidenciam a ilegalidade e inconstitucionalidade da propositura, nosso voto é pela **INADMISSÃO** do Projeto de Lei nº854/2012, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça.

Sala de Sessões em,

de 2015.

DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS
PMDB/DF

FOLHA DE VOTAÇÃO DE PARECER

PROPOSIÇÃO: PL 854/2012

Declara a Praça dos Orixás como Patrimônio Cultural do Distrito Federal.

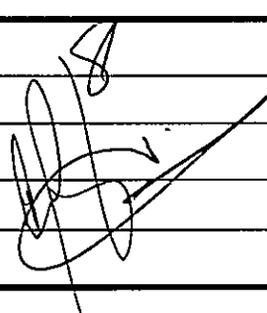
AUTORIA: **Dep. ELIANA PEDROSA E OUTROS**

RELATORIA: **Dep. ROBÉRIO NEGREIROS**

PARECER: **Inadmissibilidade**

VOTO EM SEPARADO:

Assinam e votam o parecer na reunião realizada em 29/09/15, os Senhores Deputados:

Nome do Parlamentar	Presidente	Acompanhamento				Destaque	Assinaturas
	Relator	Sim	Não	Abst	Aus		
	Leitura						
Sandra Faraj	P	✓					
Chico Leite					✓		
Robério Negreiros	R	x					
Raimundo Ribeiro		x					
Bispo Renato Andrade					✓		
Suplentes							
Prof. Israel Batista					■		
Chico Vigilante					■		
Rafael Prudente					■		
Liliane Roriz					■		
Lira					■		
Totais		3				2	

RESULTADO:

APROVADO

Parecer do Relator

Voto em Separado

REJEITADO

Relator do parecer do vencido: Dep.

Emendas apresentadas na reunião (acatadas e rejeitadas):

Concedida Vista ao Dep.

, em

19ª Ordinária

_____ª Extraordinária


Eduardo Miranda Melis
 Secretário – CCJ