



## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "Papa João Paulo II"

Procuradoria

**Processo Eletrônico nº 335/2025**

**Projeto de Lei nº 20/2025**

**Proponente:** Wesley Pereira Pires

**Consulente:** Presidente da Câmara Municipal

### PARECER JURÍDICO

Processo legislativo. Projeto de Lei nº 20/2025. Reconhece as expressões artísticas cristãs e os reflexos e influências do cristianismo como manifestação cultural municipal. Existência de reconhecimento em âmbito nacional. Ausência de vínculo com a legislação municipal de proteção ao patrimônio cultural. Constitucionalidade, Legalidade e técnica legislativa com ressalvas.

#### 1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que propõe o reconhecimento, no âmbito do Município de Viana, das expressões artísticas cristãs e dos reflexos e influências do cristianismo, inclusive em seus aspectos religiosos, como manifestação cultural municipal.

Segundo consta na justificativa, a proposta busca valorizar a importância histórica e cultural do cristianismo na formação da sociedade brasileira, ressaltando que tais expressões já foram reconhecidas como manifestação cultural nacional pela Lei Federal nº 14.969/2024.

Apesar disso, a proposição não estabelece vínculo com a Lei Municipal nº 3.294/2023, que trata do registro e proteção do patrimônio cultural imaterial de Viana, nem propõe medidas concretas de salvaguarda, limitando-se a uma declaração de caráter simbólico.

É o relatório.

#### 2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter





meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo qualquer responsabilidade solidária*, conforme entendimento do STF<sup>1</sup>.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes<sup>2</sup>:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.

De igual maneira leciona Maria Silvia Zanella Di Pietro<sup>3</sup>:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme entendimento pacífico jurisprudencial do STF, conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo<sup>4</sup>:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscare correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua.

---

<sup>1</sup> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parág. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Mallheiros, 2001.p.377).II – **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

<sup>2</sup> Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

<sup>3</sup> Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.

<sup>4</sup> HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010.





Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressaltado o caráter opinativo da Procuradoria, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

### 3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

#### 3.1. Competência local

Cumprido desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 47/2025 é *iminentemente de interesse local* (CF, art. 30, I), como sendo aquele que diz predominantemente respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal.

Neste sentido, no RE 313060/SP, a Ministra Ellen Gracie Northfleet, DJ de 24/02/06, se manifesta no sentido de que, *"a competência constitucional dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribuiu à União e aos Estados"*.

No mesmo sentido, leciona Hely Lopes Meirelles:

[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos munícipes [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira."<sup>5</sup>

Ainda, Celso Ribeiro Bastos ensina que *"o que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União"*.<sup>6</sup>

Ainda sobre a competência dos municípios, MEIRELLES acentua que:

Estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca dos assuntos da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local. [...] Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três or-

<sup>5</sup> Direito Municipal Brasileiro, 16 edição, ano 2008, p. 111/112.

<sup>6</sup> Curso de Direito Constitucional. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.319.





dens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc; regulamentos sanitários municipais).

No mesmo passo, CRETELLA JÚNIOR, José<sup>7</sup>:

O Município está situado dentro do Estado, o qual por sua vez situado dentro do País, que é a união indissolúvel dos Estados-Membros, e não há antinomia entre interesses locais e interesses gerais. O traço que torna diferente o interesse local do interesse geral é a predominância, jamais a exclusividade.

Assim, da competência local (municipal) se encontra estampada no art. 1º, que incluiu os municípios como entes da federação, bem como o art. 29, *caput*, que estabeleceu a sua autonomia administrativa, legislativa e orçamentária, financeira e contábil, inclusive e neste caso, mediante controle externo pela Câmara, auxiliada pelo Tribunal de Contas e, controle interno pelo próprio município (art. 31), todos da Constituição Federal.

No mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município de Viana, em seu art. 8º, inciso IX, reafirma a competência do Município para "proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos".

Trata-se, portanto, de matéria de nítido interesse local, voltada à salvaguarda da memória e da identidade cultural do povo vianense, o que justifica a atuação do Poder Legislativo municipal na sua disciplina normativa, sem prejuízo da observância de normas gerais eventualmente editadas pela União ou pelo Estado.

Portanto, a competência é local.

### **3.2. Iniciativa parlamentar**

À luz do princípio da simetria, é imperiosa a observância das hipóteses de iniciativa reservada aos Chefes do Poder Executivo, tal como previsto no art. 61, §1º, II, da Constituição Federal, e reproduzido no art. 31, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município de Viana. Tais restrições visam assegurar o equilíbrio entre os Poderes, nos moldes do art. 2º da Constituição Federal.

---

<sup>7</sup> Comentários à Constituição de 1988. v. IV, p. 1.889.





Contudo, conforme ensina Ferreira Filho, “a nenhum dos órgãos do Estado é conferido o poder de desencadear o processo legislativo sobre matérias de qualquer natureza”, de modo que a reserva de iniciativa é sempre excepcional e depende de previsão constitucional expressa, entendimento também consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, segundo o qual a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa.<sup>8</sup>

No caso concreto, o projeto de lei sob análise não versa sobre temas inseridos nas competências exclusivas do Executivo, tampouco cria obrigações administrativas ou financeiras. Trata-se de proposição de cunho declaratório e simbólico, cujo conteúdo se limita a reconhecer determinadas expressões culturais associadas ao cristianismo como manifestação cultural municipal.

Embora o tema se relacione ao patrimônio imaterial, o projeto não observa os procedimentos definidos na Lei Municipal nº 3.294/2023, que regulamenta o Programa de Registro de Bens do Patrimônio Cultural Material e Imaterial de Viana. Essa desconexão normativa, contudo, não configura impedimento formal, mas antes sugere que a matéria admite iniciativa concorrente, sobretudo diante da inexistência de vedação expressa à atuação do Poder Legislativo.

Portanto, a iniciativa parlamentar é juridicamente admissível, especialmente diante da natureza simbólica e não vinculante da proposição.

### **3.3. Aspecto material**

O Projeto de Lei em análise propõe, de forma genérica e declaratória, o reconhecimento das expressões artísticas cristãs e dos reflexos e influências do cristianismo, inclusive em seus aspectos religiosos, como manifestação cultural municipal. O núcleo da norma repousa sobre o verbo “reconhecer”, constante do artigo 1º, sem, contudo, gerar qualquer efeito jurídico imediato ou prescritivo.

Sob a perspectiva da teoria da norma jurídica, conforme desenvolvida por Norberto Bobbio, para que uma norma seja plena, não basta que exista ou que possua validade e vigência: é indispensável que possua eficácia — ou seja, que produza efeitos no mundo jurídico, orientando condutas ou determinando consequências concretas. Bobbio afirmava que uma norma ineficaz é como um “corpo sem alma”, ou seja, mantém-se na

---

<sup>8</sup> RE 309425/SP e RE 1322918/RJ.





ordem jurídica como uma abstração que não regula efetivamente o comportamento dos sujeitos – a famigerada abstratividade.

Na mesma linha, Paulo de Barros Carvalho, muito conhecido pelo construtivismo lógico semântico, sustenta que a norma jurídica, para sê-lo em sentido pleno, deve conter um conteúdo deôntico, isto é, uma prescrição que imponha um dever, uma proibição ou uma permissão dotada de consequência jurídica.

Em algumas de suas obras, e como replicado no artigo *"Para uma Teoria da Norma Jurídica: Da teoria da norma à regra-matriz de incidência tributária"*<sup>9</sup>, publicado pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributário (IBET), o autor adverte que proposições meramente valorativas ou retóricas, ainda que travestidas de norma, **são desprovidas de densidade normativa, integrando o que ele denomina de enunciados normativos desprovidos de eficácia jurídica.**

É o que se observa no presente caso. O projeto não cria direitos subjetivos, não impõe deveres ao poder público nem à sociedade, não estabelece procedimentos administrativos de registro, fomento ou proteção, tampouco se articula com o sistema jurídico municipal de reconhecimento do patrimônio imaterial. Sua estrutura está limitada a dois artigos – um declaratório e outro de vigência – o que denota ausência de conteúdo normativo estruturante.

Essa fragilidade material se evidencia, ainda, quando cotejada com o ordenamento vigente, **uma vez que o conteúdo do projeto já foi integralmente absorvido pela Lei Federal nº 14.969/2024, que reconheceu, para todo o território brasileiro – dentre os quais se insere o Município de Viana.** Em termos práticos, portanto, a norma local não inova, não complementa, tampouco especifica qualquer diretriz que a legislação federal não contemple, ou seja, sua existência, nesse aspecto, é redundante.

Em nível municipal, a Lei nº 3.294/2023, que institui o Programa Permanente de Registro de Bens do Patrimônio Cultural Imaterial, estabelece parâmetros e procedimentos específicos para o reconhecimento de bens culturais no Município de Viana.

O projeto em análise não se amolda a essa disciplina legal, como outros apresentados recentes (PLO 53 e 61/2025), não se refere à legislação vigente, não se insere em seus

---

<sup>9</sup> < <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2019/06/Paulo-de-Barros-Carvalho-Para-uma-teoria-da-norma.pdf> > - Acesso em 01 de junho de 2025





procedimentos e não se apresenta como norma integradora do sistema de proteção municipal. Essa desconexão compromete a eficácia e a funcionalidade da proposição, tornando-a, na prática, uma norma simbólica, de valor político-declaratório, mas de eficácia limitada – ou nula – no plano jurídico-administrativo.

Sob uma abordagem mais profunda, é necessário destacar a dimensão filosófico-teológica – despida, no entanto, de um caráter puramente religioso - implicada na formulação do projeto, sobretudo ao se pretender reconhecer o cristianismo como expressão cultural, descolada de sua essência religiosa e metafísica.

Ao inscrever tal reconhecimento em um dispositivo normativo que carece de densidade deontológica, corre-se o risco de incorrer em um reducionismo conceitual, que compromete a inteireza da realidade cristã ao relegá-la à condição de manifestação histórico-artística, passível de ser catalogada, musealizada e eventualmente esvaziada de seu sentido originário.

Esse fenômeno pode ser compreendido como uma forma de imanentização do transcendente, expressão que designa o processo pelo qual valores, princípios ou experiências que originalmente remetem ao plano metafísico ou espiritual são reinterpretados exclusivamente à luz da cultura, da história ou da sociologia.

Portanto, ao se normatizar o cristianismo como "manifestação cultural", sem qualquer alusão à sua transcendência, à prática viva da fé ou ao enraizamento comunitário que lhe dá sentido, incorre-se em um esvaziamento do seu conteúdo ontológico, que reduz o transcendente ao representável, o sagrado ao figurativo, o "eterno" ao folclórico. Trata-se, nesse ponto, de uma normatização que não apenas é formalmente inócua, mas filosoficamente, pois neutraliza a dimensão simbólica e mística que funda o próprio sentido da religião cristã.

Essa crítica, contudo, não visa deslegitimar o valor cultural das expressões cristãs, muitas das quais integram, de fato, o patrimônio artístico e histórico da humanidade. O que se propõe é uma reflexão sobre o risco de sua redução exclusiva ao plano cultural, dissociando-a de sua natureza essencialmente sobrenatural e teológica.

Importa ainda reconhecer que, embora o Estado brasileiro seja laico (art. 19, I, da Constituição Federal), a religião é um valor constitucional protegido, nos termos do art. 5º, VI, e reforçado pelos arts. 215 e 216 da Constituição, que asseguram ao Estado o dever de promover e preservar as manifestações culturais, inclusive de natureza religiosa. Essa diretriz é reafirmada pela Lei Orgânica do Município de Viana, que também consagra a promoção das manifestações culturais e religiosas das comunidades locais, compatibilizando a laicidade com a valorização do pluralismo.





Dessa forma, **ainda que a proposta careça de densidade normativa e não se integre adequadamente ao marco regulatório municipal, é possível reconhecer sua intenção de valorizar um elemento identitário de significativa relevância para a comunidade local**, expressando um gesto político de apreço à herança espiritual cristã que compõe o imaginário coletivo de Viana.

Não obstante essa crítica substancial, e a constatação de ausência de densidade deontológica, não se identificam vícios de constitucionalidade ou de legalidade formal que maculem a proposição.

#### **4. TÉCNICA LEGISLATIVA**

Para KILDARE, Gonçalves Carvalho, *"A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei."*

Por sua vez, FREIRE, Natália Miranda, ao asseverar que a técnica do processo legislativo se incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, segundo o qual "não se caracteriza tão só como arte ou como técnica, mas, transcendendo os limites empíricos da mera redação de textos legais e regulamentares, é erigida em objetivo da Ciência do Direito."

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, desde a iniciativa até a publicação, tendo como meta a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

Quanto ao Projeto de Lei nº 20/2025, de modo geral, constata-se sua adequação formal às diretrizes da Lei Complementar nº 95/1998, nos termos do parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

No entanto, faz-se uma ressalva específica: recomenda-se que, por ocasião da elaboração do autógrafa de lei, seja adotada a sigla "Art." para a indicação dos artigos, conforme determina o inciso I do art. 10 da referida Lei Complementar. **(Recomendação única)**

Excluída essa observação pontual, a proposta apresenta-se em conformidade com os padrões técnicos exigidos.

#### **5. CONCLUSÃO**

Diante do exposto, **OPINA-SE** pela legalidade, constitucionalidade e regular técnica legislativa do Projeto de Lei nº 20/2025.





**CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA**

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "Papa João Paulo II"

Procuradoria

Este parecer tem caráter meramente opinativo e função de orientação ao Presidente da Câmara e/ou às Comissões Permanentes competentes, o que não impede a sua tramitação e até mesmo consequente aprovação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 03 de junho de 2025.

**Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento**

Procurador  
Matrícula 000053

**Luana do Amaral Peterle**

Procuradora  
Matrícula 1341

**Bruno Deorce Gomes**

Assessor Jurídico Legislativo  
Matrícula 1663



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 37003800380035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em 03/06/2025 12:01

Checksum: **7539FC836FEB016A8EFC6D00599254976C1A4F5B734217030A24383E7569665C**

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 03/06/2025 12:03

Checksum: **9DE6D4E9931E8E6EAF1FC4EAD775A24A10E9C9EAF0FA391E0CB35486D3223E47**

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 03/06/2025 13:39

Checksum: **55C539BDDFA46CA4B31CD66BF9655B61CDA0FBDD9D4962ECA7628E1236AA8A69**

