PARECER JURÍDICO
PROCURADORIA JURÍDICA

EMENTA: PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 052026 – Concede Título de Cidadania ao Sr. "Mario Edgar de Lima Rodrigues". Concessão de Título de Cidadão Lemense. Análise dos requisitos e da natureza do ato. Limites e possibilidades de controle.

AUTORIA: Airton Candido da Silva

Trata-se de parecer jurídico que visa analisar os aspectos legais e os requisitos para a concessão do título de "Cidadão Lemense", com fundamento na Resolução nº 387/2023 da Câmara Municipal de Leme e na jurisprudência pátria, a fim de orientar as decisões deste Poder Legislativo.

É o breve relato. Opino.

Ab initio, cumpre observar que não compete a Procuradoria Jurídica desta Casa examinar os critérios de conveniência e de oportunidade nos projetos apresentados, a análise está restrita aos aspectos de legalidade e de técnica legislativa de todas as proposituras, para efeito de admissibilidade e tramitação.

A concessão de honrarias no município é regulamentada pela **Resolução nº 387, de 20 de junho de 2023**.

Para a outorga do Título de Cidadão Lemense, a norma estabelece um procedimento formal e claro:

- **Iniciativa:** A propositura deve ser feita por um Vereador, por meio de um Projeto de Decreto Legislativo (Art. 3º).
- **Instrução do Pedido:** O projeto deve ser obrigatoriamente acompanhado de dois documentos essenciais (Art. 3º, I e II):

  1. **Justificativa detalhada** que exponha as razões para a homenagem.

2. ***Curriculum vitae*** completo do homenageado.

- **Limitação:** Cada Vereador pode indicar no máximo uma personalidade por semestre para receber a honraria (Art. 4º).

O cumprimento rigoroso dessas etapas é um requisito de **validade** do ato, garantindo a observância do devido processo legislativo.

O conceito de "relevantes serviços prestados" que consta na justificativa para a concessão do título, conforme observado no Projeto de Decreto Legislativo que pretende conceder a honraria ao Sr. Mario Edgar de Lima Rodrigues, baseia-se na noção de **"relevantes serviços prestados ao Município"**.

Trata-se de um **conceito jurídico indeterminado**, cujo preenchimento é de competência da própria Câmara Municipal no exercício de sua função. A análise do referido projeto exemplifica o que pode ser considerado como tal: atuação no atendimento de emergência e ao longo de sua trajetória consolidou como profissional dedicado à segurança pública e na proteção da sociedade lemense.

Portanto, a "relevância" dos serviços não se prende a um critério único, mas deve ser objetivamente demonstrada na justificativa do projeto, conectando as ações do homenageado a benefícios concretos para a comunidade lemense e não na biografia do homenageado.

A concessão de títulos honoríficos é um tema recorrente nos tribunais, que já consolidaram entendimentos importantes sobre a natureza do ato e a possibilidade de seu controle.

a) Natureza do Ato: Discricionariedade do Poder Legislativo

A jurisprudência é pacífica ao classificar a concessão de honrarias como um **ato de natureza política e discricionária** do Poder Legislativo. Isso significa que a decisão sobre quem homenagear e por quais motivos insere-se no âmbito do

mérito administrativo e legislativo, não cabendo, em regra, interferência de outros poderes.

Nesse sentido, uma decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) sobre a revogação de um título reforça que o ato é de competência exclusiva da Câmara Municipal, sendo vedada a análise do mérito pelo Judiciário, assim se manifestou o Tribunal:

> Recurso inominado. Ação de indenização por danos morais. Revogação de título honorífico por decreto legislativo. Matéria de competência exclusiva da Câmara Municipal. Ato legislativo de natureza discricionária. Ausência de vício formal no processo legislativo e inexistência de desvio de finalidade comprovado. Controle jurisdicional limitado à legalidade, sendo vedada a análise do mérito administrativo ou legislativo. Sentença de improcedência mantida. Recurso não provido. (TJ-SP - Recurso Inominado Cível: 10059135120248260568 São João da Boa Vista, Relator: Marcelo Sergio, Data de Julgamento: 29/01/2026, 7ª Turma Recursal de Fazenda Pública, Data de Publicação: 29/01/2026)

b) Limites ao Controle Judicial

A regra é a não intervenção do Poder Judiciário. Contudo, a discricionariedade não é absoluta. O controle judicial é admitido em hipóteses excepcionais e bem definidas:

- **Vícios no Procedimento:** A inobservância das regras formais estabelecidas na legislação local (no caso, a Resolução nº 387/2023) pode levar à nulidade do ato. O Judiciário pode e deve fiscalizar a legalidade do processo legislativo
- **Violação a Princípios Constitucionais:** O ato pode ser anulado se houver comprovação robusta de **desvio de finalidade** (concessão do título por motivos pessoais ou troca de favores, por exemplo) ou de ofensa direta aos princípios da **moralidade e impessoalidade**.

É importante notar que o ônus de provar tal violação é de quem alega. A jurisprudência exige a demonstração do binômio **ilegalidade-lesividade**, não bastando meras alegações de que o homenageado não seria "merecedor", esse foi o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas:

> DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AÇÃO POPULAR. CONCESSÃO DE TÍTULO DE CIDADÃO HONORÁRIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA EXISTÊNCIA DOS REQUISITOS DE ILEGALIDADE DO ATO IMPUGNADO E DA LESIVIDADE À MORALIDADE ADMINISTRATIVA. REEXAME NECESSÁRIO CONHECIDO, A FIM DE CONFIRMAR A SENTENÇA PROFERIDA. I. CASO EM EXAME 1. Trata-se de Reexame Necessário de Sentença proferida nos autos de Ação Popular que julgou improcedente a demanda, a qual impugnava a concessão de Título de Cidadão Honorário a ex-Presidente da República. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. A questão central consiste em verificar se os atos legislativos que indicaram e aprovaram o nome do homenageado incorreram em ilegalidade e lesividade à moralidade administrativa, de modo a justificar a anulação da honraria por meio da Ação Popular. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. A Ação Popular exige a comprovação do binômio ilegalidade-lesividade para que seja cabível a nulidade do ato impugnado. 4. Não restou demonstrado nos autos que a concessão do título de cidadão honorário tenha violado disposições legais ou causado lesão efetiva à moralidade administrativa. 5. A parte autora não apresentou elementos probatórios suficientes para comprovar que o homenageado não atendia aos requisitos da Lei Estadual nº 7.808/16. IV. DISPOSITIVO E TESE 6. Reexame Necessário conhecido, a fim de confirmar a Sentença proferida. Tese de julgamento: "A concessão de Título de Cidadão Honorário, enquanto ato de natureza legislativa honorífica, não está sujeita à anulação por meio de Ação Popular se não demonstrada, de forma concreta, a ilegalidade do ato e a lesão efetiva à moralidade administrativa." Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 5º, LXXIII e 93, IX; Lei nº 4.717/65, arts. 2º e 4º. Jurisprudência relevante citada: TJAL, Processo nº 0700328-69.2019.8.02.0072, Rel. Des. Orlando Rocha Filho, 4ª Câmara Cível, j. 28/02/2024. (TJ-AL - Remessa Necessária Cível: 07248778920248020001 Maceió, Relator: Des. Orlando Rocha Filho, Data de Julgamento: 19/03/2025, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: 19/03/2025)

Ademais, o controle judicial não pode ser preventivo. O Judiciário não pode impedir a votação de um projeto de lei para a concessão do título, em respeito à separação dos poderes, esse é o entendimento do Tribunal de Justiça do Paraná:

> EMENTA:REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO POPULAR. EXTINÇÃO DO FEITO POR AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL. PROJETO DE LEI PARA CONCESSÃO DO TÍTULO DE CIDADÃO HONORÁRIO AO PROPRIETÁRIO DAS LOJAS HAVAN. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA MORALIDADE. CONTROLE PREVENTIVO DE COMPETÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. IMPOSSIBILIDADE DE AÇÃO POPULAR IMPEDIR VOTAÇÃO DE PROJETO DE LEI. SENTENÇA CONFIRMADA. (TJPR - 5ª C. Cível - 0000390-39.2020.8.16.0004 - Curitiba - Rel.: DESEMBARGADOR CARLOS MANSUR ARIDA - J. 18.07.2022) - (TJ-PR - REEX: 00003903920208160004 Curitiba 0000390-39.2020.8.16.0004 (Acórdão), Relator: Carlos Mansur Arida, Data de Julgamento: 18/07/2022, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: 26/07/2022)

Ante o exposto, por se tratar de um **parecer opinativo**, ou seja, **tem caráter técnico-opinativo** que **não impede a tramitação e até mesmo consequente**

aprovação, conforme manifestação do Pretório Excelso[1] e, baseado nos elementos formais conclui-se que:

1. A concessão do Título de Cidadão Lemense é um **ato discricionário** da Câmara Municipal, cujo mérito (a escolha do homenageado e a avaliação da relevância de seus serviços) é de sua exclusiva competência.
2. Para a **validade do ato**, é imprescindível a observância estrita do procedimento previsto na **Resolução nº 387/2023**, especialmente a apresentação de justificativa fundamentada e do curriculum vitae do homenageado.
3. O **controle judicial** sobre tais atos é excepcional, limitando-se à análise de **vícios formais** no processo legislativo ou à comprovação de **desvio de finalidade e violação aos princípios** da moralidade e impessoalidade.
4. Recomenda-se que a justificativa do Projeto de Decreto Legislativo seja sempre **robusta e bem documentada**, detalhando os "relevantes serviços prestados" de forma objetiva, a fim de fortalecer o ato e protegê-lo de eventuais questionamentos.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Sala da Assessoria *"Dr. Waldir José Baccarin"* em 01 de abril de 2.026.

PAULO AUGUSTO HILDEBRAND

Assinado de forma digital por PAULO AUGUSTO HILDEBRAND
Dados: 2026.04.01 08:03:44 -03'00'

Paulo Augusto Hildebrand
PROCURADOR JURÍDICO

[1] "**O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex ofício* da lei**. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador." (Mandado de Segurança n° 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.