



PARECER JURÍDICO Nº 114/2025

Protocolo CMNV-ES n.º 33.958/2025
Referência: Projeto de Lei nº 77/2025

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI Nº 77/2025. INSTITUIÇÃO DE COMENDA HONORÍFICA. VÍCIO DE INICIATIVA. AUSÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA DA IDONEIDADE E DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELO HOMENAGEADO. CRITÉRIOS VAGOS E IMPRECIOSOS PARA CONCESSÃO DA HONRARIA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, MORALIDADE E PUBLICIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE. PARECER PELA REJEIÇÃO.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei nº 77/2025, de autoria do Vereador Marcelo Neumann, protocolado sob nº 33958/2025 em 23/09/2025, que pretende instituir, no âmbito do Poder Legislativo Municipal de Nova Venécia-ES, a Comenda "Doutor Celso Cimadon", destinada a homenagear personalidades que tenham prestado relevantes serviços na área jurídica no Município.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



A proposição estabelece os critérios e requisitos para concessão da honraria, define o modelo da comenda, disciplina o processo legislativo para sua concessão e estabelece que a entrega será anual, com indicação de uma pessoa por Vereador.

Encaminhados os autos a esta Procuradoria Jurídica para análise da constitucionalidade e legalidade da proposição, passo a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1. DO VÍCIO DE INICIATIVA LEGISLATIVA

A primeira questão que se impõe examinar refere-se à iniciativa legislativa para proposições que instituem honrarias e comendas no âmbito do Poder Legislativo Municipal.

O artigo 44 da Lei Orgânica do Município de Nova Venécia-ES, invocado pelo autor do projeto como fundamento de validade, estabelece a competência legislativa dos Vereadores. Contudo, tratando-se de matéria que envolve a organização e funcionamento interno da Câmara Municipal, bem como a criação de obrigações de natureza administrativa e financeira para o Poder Legislativo, impõe-se verificar se não haveria reserva de iniciativa da Mesa Diretora.

O próprio projeto, em seu artigo 10, reconhece que "a honraria de que trata esta lei será concedida mediante aprovação prévia do Poder Legislativo, através de Projeto de Decreto Legislativo de Iniciativa privativa da Mesa Diretora, nos termos do art. 18, XII, da Lei Orgânica". Tal dispositivo evidencia contradição lógica na proposição: se a concessão da honraria depende de Decreto Legislativo de iniciativa privativa da Mesa, a própria instituição da comenda deveria seguir o mesmo rito, por tratar-se de matéria afeta à organização interna e às prerrogativas do Poder Legislativo.

II.2. DA AUSÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA

Questão de extrema importância e que macula a proposição legislativa reside na completa ausência de documentação que ateste a idoneidade moral, a qualificação profissional e, principalmente, os relevantes serviços jurídicos que teriam sido prestados pelo homenageado, Doutor Celso Cimadon, em favor da sociedade veneciana.

Embora esse parecerista conheça pessoalmente o legado deixado pelo Dr. Celso Cimadon, em termos de projeto de lei, é necessária a apresentação da documentação pertinente ao projeto de lei e sua finalidade.



www.cmnv.es.gov.br



cmnv@cmnv.es.gov.br

Avenida Vitória, 23 – Centro – Caixa Postal 4 – 29830-000 – Nova Venécia-ES

Telefax: 27 3752-1371 • 27 3752-1880 • 27 3752-1931



Autenticar documento em <https://novavenecia.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 330035003100300037003A00500052004100. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



A proposição simplesmente indica o nome do homenageado para batizar a comenda, sem, contudo, apresentar qualquer elemento material que justifique tal escolha. Não foi juntado ao processo legislativo: (i) currículo do homenageado; (ii) certidões de antecedentes criminais, certidões negativas do Poder Judiciário e certidões negativas da própria Ordem dos Advogados do Brasil e, se foi servidor público, o histórico funcional; (iii) comprovantes de sua atuação profissional; (iv) documentos que demonstrem sua vinculação com o Município de Nova Venécia; (v) relação dos serviços prestados à comunidade; (vi) reconhecimentos públicos anteriormente recebidos; ou (vii) qualquer outro documento que permita ao Poder Legislativo e à sociedade aferir a legitimidade e adequação da homenagem.

O artigo 37, caput, da Constituição Federal estabelece que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Tais princípios aplicam-se, por óbvio, ao Poder Legislativo Municipal no exercício de suas funções administrativas e políticas.

O princípio da moralidade administrativa, consagrado constitucionalmente, exige que os atos do Poder Público sejam praticados com ética, honestidade e boa-fé, observando padrões de comportamento que atendam ao interesse público. A concessão de honrarias públicas, ainda que de caráter simbólico, constitui ato de repercussão institucional que deve estar devidamente fundamentado e justificado.

Conforme leciona o Professor Hely Lopes Meirelles, em sua obra "Direito Administrativo Brasileiro", "o ato administrativo deve ter causa, isto é, os pressupostos de fato e de direito que autorizam a sua prática. A ausência de motivação ou a motivação falsa ou contraditória vicia o ato por ausência de causa legal".

No caso em análise, a proposição não apresenta motivação adequada para justificar a escolha do nome "Doutor Celso Cimadon" para batizar a comenda. Inexiste nos autos qualquer elemento que permita ao legislador, ao chefe do Poder Executivo (caso a lei venha a ser sancionada) e à população em geral conhecer quem é o homenageado, qual sua trajetória profissional, quais serviços prestou ao Município e por que merece tal distinção.

A ausência de documentação comprobatória impede a análise objetiva do mérito da homenagem, violando, ademais, o princípio da publicidade, uma vez que os cidadãos têm direito de conhecer os fundamentos dos atos praticados pelo Poder Legislativo, especialmente quando se trata de perpetuar um nome em instituição pública.





II.3. DA IMPRECISÃO E INSUFICIÊNCIA DOS CRITÉRIOS DE CONCESSÃO

O Projeto de Lei estabelece, em seu artigo 3º, parágrafo único, que "a concessão da Comenda observará o princípio da moralidade, idoneidade e contribuição concreta na área jurídica e técnica de que trata esta lei". Posteriormente, o artigo 6º dispõe que "é necessária a observância dos requisitos para fins de homenagear, podendo ser comprovado o mérito dos serviços mediante o reconhecimento público local do homenageado, de relatórios ou resumo de serviços prestados ou que venha prestando, da relevância do cargo ou função, dentre outros que possam aferir o mérito".

Tais dispositivos revelam critérios demasiadamente vagos, imprecisos e genéricos, que não estabelecem parâmetros objetivos mínimos para a concessão da honraria, em flagrante violação ao princípio da segurança jurídica e ao dever de estabelecer critérios técnicos e republicanos para as distinções públicas.

A expressão "reconhecimento público local" é absolutamente subjetiva e não define: (i) de que forma esse reconhecimento deve ser aferido; (ii) quais os instrumentos de verificação; (iii) qual a extensão territorial ("local" refere-se ao bairro, ao distrito, ao município?); (iv) qual a amplitude do reconhecimento necessário; (v) como comprovar objetivamente esse reconhecimento.

A menção a "relatórios ou resumo de serviços prestados ou que venha prestando" também é imprecisa, não estabelecendo: (i) quem deve elaborar esses relatórios; (ii) qual o período temporal a ser considerado; (iii) qual o grau de detalhamento necessário; (iv) quais órgãos ou entidades podem emitir tais documentos; (v) se há necessidade de comprovação documental complementar.

A referência à "relevância do cargo ou função" é igualmente problemática, pois sugere que a mera ocupação de determinado cargo, independentemente da atuação concreta do profissional, poderia justificar a concessão da honraria, o que contraria a própria finalidade da comenda, que deveria premiar serviços efetivamente prestados e não posições hierárquicas.

A expressão "dentre outros que possam aferir o mérito" representa cláusula aberta que confere discricionariedade excessiva e arbitrária ao avaliador, sem estabelecer qualquer balizamento objetivo, permitindo concessões baseadas em critérios puramente subjetivos ou até mesmo em razões políticas, em detrimento do interesse público e da moralidade administrativa.

O artigo 5º agrava ainda mais a situação ao remeter ao Presidente da Câmara Municipal a regulamentação dos requisitos "no que couber", expressão que amplia





ainda mais a margem de discricionabilidade e retira da lei a definição de elementos essenciais da honraria.

A Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), em seu artigo 11, tipifica como ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. A criação de critérios vagos e subjetivos para concessão de honrarias públicas pode configurar porta aberta para favorecimentos pessoais e para a violação do princípio da impessoalidade.

II.4. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

O princípio da impessoalidade, consagrado no artigo 37, caput, da Constituição Federal, veda a promoção pessoal de agentes públicos e exige que os atos administrativos sejam praticados tendo em vista exclusivamente o interesse público, sem favorecimentos ou perseguições.

A instituição de comenda com nome de pessoa específica, sem a devida comprovação de seus méritos e serviços, pode configurar uso do aparato estatal para promoção pessoal ou homenagem desproporcional, em desacordo com os valores republicanos e com a impessoalidade que deve nortear os atos do Poder Público.

II.7. DO ERRO DE NUMERAÇÃO DOS CAPÍTULOS

Registre-se, por fim, que o projeto contém erro de numeração, passando do "CAPÍTULO IV" diretamente para o "CAPÍTULO VI", omitindo o Capítulo V. Embora se trate de equívoco formal, revela falta de revisão técnica adequada da proposição.

III. SUGESTÕES DE ADEQUAÇÃO (CASO O PLENÁRIO OPTE PELA CONTINUIDADE DA TRAMITAÇÃO)

Sem prejuízo do parecer pela rejeição, e considerando a possibilidade de o Plenário entender de forma diversa, apresento sugestões de adequação que, se implementadas, poderiam sanar parcialmente os vícios identificados:

Quanto à documentação do homenageado: Juntar aos autos, antes de qualquer deliberação: (i) curriculum vitae completo e atualizado de Celso Cimadon; (ii) certidões negativas criminais (Justiça Federal, Estadual e Eleitoral); (iii) documentos que comprovem sua inscrição e regularidade na Ordem dos Advogados do Brasil, caso seja advogado, ou nos respectivos órgãos de classe; (iv) certidões de inscrição no Cadastro





Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



Nacional de Pessoa Física (CPF) e de regularidade fiscal; (v) relatório circunstanciado dos serviços jurídicos prestados ao Município de Nova Venécia, com identificação de casos concretos, períodos de atuação e resultados obtidos; (vi) eventuais reconhecimentos públicos anteriormente recebidos (títulos honoríficos, premiações, menções honrosas); (vii) declaração firmada pelo homenageado autorizando o uso de seu nome para a comenda; (viii) pesquisa em fontes públicas (internet, imprensa, redes sociais) que ateste reputação ilibada e ausência de envolvimento em fatos desabonadores.

Quanto aos critérios de concessão: Reformular os artigos 3º, 5º e 6º, estabelecendo critérios objetivos e mensuráveis, tais como: (i) tempo mínimo de atuação profissional na área jurídica; (ii) tempo mínimo de vinculação com o Município de Nova Venécia; (iii) ausência de condenações criminais, em processos administrativos disciplinares e por ilícitos eleitorais, transitadas em julgado; (iv) ausência de condenações, por ato de improbidade administrativa; (v) regularidade nas obrigações fiscais e eleitorais; (vi) comprovação, de, no mínimo, três serviços relevantes prestados à comunidade veneciana, devidamente documentados; (vii) manifestação favorável de entidades representativas da área jurídica (OAB, Associações de Magistrados, Ministério Público, Defensoria Pública, etc.).

Quanto à delegação regulamentar: Suprimir os artigos 5º e 8º, incorporando ao texto legal todos os requisitos e especificações necessários, incluindo descrição detalhada do modelo da comenda, material a ser utilizado, dimensões, dizeres a serem gravados, forma de entrega e periodicidade.

Quanto à transparência e publicidade: Incluir artigo determinando que todos os processos de concessão da comenda serão públicos e divulgados no portal de transparência da Câmara Municipal, com acesso irrestrito a toda documentação comprobatória dos méritos dos homenageados.

Correção formal: Corrigir a numeração dos capítulos, renumerando o atual "Capítulo VI" para "Capítulo V".

Reitero, contudo, que tais sugestões não suprem o vício de iniciativa legislativa e a ausência de documentação comprobatória do homenageado, motivos suficientes, por si sós, para a rejeição da proposição.





Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo

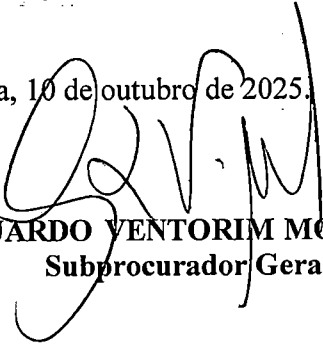


IV. PARECER

Ante o exposto, esta Procuradoria Jurídica manifesta-se pela **INCONSTITUCIONALIDADE** e **ILEGALIDADE** do Projeto de Lei nº 77/2025, opinando por sua **REJEIÇÃO** pelo Plenário desta Casa Legislativa.

É o parecer, s.m.j.

Nova Venécia, 10 de outubro de 2025.


EDUARDO VENTORIM MOREIRA
Subprocurador Geral

