



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo



Projeto de Lei nº 191/2025

Processo nº 16/2025

PARECER DA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO.

“Dispõe sobre a regularização da Titularidade de Jazigos no Cemitério Municipal, reconhece situações consolidadas de Boa-Fé e dá outras providências”

I – EXPOSIÇÃO DA MATÉRIA EM EXAME – RELATÓRIO

Conforme determina o artigo 37 da Resolução nº 276, de 9 de novembro de 2010 - Regimento Interno da Câmara Municipal de Mogi Mirim, a Comissão de Finanças e Orçamento emite o presente Parecer acerca do Projeto de Lei nº 191/2025, de autoria do Exmo. Vereador Sargento Coran, sob relatoria do Vereadora Mara Cristina Choquetta

O Projeto de Lei nº 191/2025 foi protocolado nesta Casa de Leis em 18 de dezembro de 2025 e submetido à tramitação ordinária perante as Comissões Permanentes, tendo a Comissão de Justiça e Redação já emitido o respectivo parecer, nos termos do artigo 50 do Regimento Interno, que determina que, quando uma proposição for distribuída a mais de uma comissão, a Comissão de Justiça e Redação será ouvida sempre em primeiro lugar e a de Finanças e Orçamento em último.

A propositura tem por objeto a regularização administrativa da titularidade de jazigos localizados no Cemitério Municipal de Mogi Mirim, com o propósito de adequar ao ordenamento jurídico vigente situações de fato consolidadas ao longo do tempo, observando os princípios da legalidade, da segurança jurídica e da boa-fé. O projeto é composto por sete artigos, cujos conteúdos essenciais são: (i) autorização para regularização de titularidade de jazigos transferidos entre particulares antes da vigência da lei, desde que comprovada a boa-fé dos adquirentes (art. 2º); (ii) definição dos critérios caracterizadores da boa-fé (art. 2º, § 1º); (iii) estabelecimento do procedimento administrativo para a regularização (art. 3º); (iv) autorização ao Poder Executivo para regulamentar a matéria, inclusive quanto à cobrança de taxa administrativa (art. 4º); (v) vedação a novas transferências irregulares (art. 5º); e (vi) cláusula de aplicação dos princípios gerais para casos omissos (art. 6º).

A presente análise restringe-se, exclusivamente, ao exame dos aspectos financeiros, orçamentários e patrimoniais da proposição, não cabendo a esta Comissão pronunciar-se sobre questões de constitucionalidade, legalidade ou mérito jurídico-administrativo, matérias já apreciadas pela Comissão de Justiça e Redação, nos termos do artigo 51, inciso I, do Regimento Interno.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo



II – COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO - COMPETÊNCIA

A competência desta Comissão para apreciar o presente projeto encontra fundamento expresso no artigo 37 da Resolução nº 276/2010 — Regimento Interno da Câmara Municipal de Mogi Mirim/SP, que assim dispõe:

"Art. 37. Compete à Comissão de Finanças e Orçamento, obrigatoriamente, emitir parecer sobre todos os assuntos de caráter financeiro e orçamentário, em especial sobre:

I - orçamento anual, lei de diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

II — prestação de contas do Prefeito, mediante parecer do Tribunal de Contas do Estado, através de projeto de decreto legislativo;

III — proposições referentes à matéria tributária, abertura de créditos suplementares e especiais, empréstimos públicos e as que, direta ou indiretamente, alterem a despesa e/ou a receita do Município, acarretem responsabilidade ao erário municipal ou interessem ao crédito público;

IV — proposições que fixem os vencimentos do funcionalismo, os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores;

V — as que, direta ou indiretamente, representem mutação patrimonial do Município.

Parágrafo único. Compete ainda o acompanhamento da execução orçamentária e das políticas públicas do Poder Executivo." (Incluído pela Resolução nº 337, de 2025)"

O presente projeto, ao tratar da regularização de titularidade de jazigos situados no Cemitério Municipal, envolve, ao menos potencialmente, questões atinentes à mutação patrimonial do Município (inciso V), bem como pode acarretar impactos sobre a receita municipal decorrentes da cobrança de taxa administrativa prevista no artigo 4º da proposição. Tais elementos justificam, de forma plena, a obrigatoriedade do pronunciamento desta Comissão.

A prerrogativa do Vereador de apresentar projetos de lei sobre matérias de interesse local encontra amparo no artigo 48 da Lei Orgânica Municipal de Mogi Mirim (LOM), que dispõe:

"Art. 48. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município."

Referida prerrogativa é reforçada pelo artigo 29, inciso XI, da Constituição Federal, que assegura a inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município, bem como pelo artigo 39 da LOM, que estabelece:

"Art. 39. Os Vereadores são invioláveis no exercício do mandato e na circunscrição do Município por suas opiniões, palavras e votos. "



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo



III - ANÁLISE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

3.1 Da Natureza Jurídica dos Jazigos e do Patrimônio Municipal

Antes de adentrar na análise do impacto financeiro e orçamentário propriamente dito, é necessário estabelecer a natureza jurídica dos jazigos situados no Cemitério Municipal, elemento determinante para a correta avaliação patrimonial da proposição.

O Cemitério Municipal constitui bem público de uso especial, nos termos do artigo 99, inciso II, do Código Civil (Lei nº 10.406/2002), que assim classifica “os edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias.” A competência municipal para a administração de cemitérios públicos está expressamente prevista no artigo 12, inciso XXIII, da Lei Orgânica Municipal:

“Art. 12. Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições: [...] XXIII — administrar e dispor sobre os serviços funerários, em consórcio ou não com outros municípios, administrar os cemitérios públicos e fiscalizar os cemitérios particulares.”

Tal competência encontra fundamento constitucional no artigo 30, inciso V, da Constituição Federal, que atribui aos Municípios a competência para “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local”, sendo os serviços funerários e cemiteriais reconhecidamente de interesse local, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (Informativo STF nº 347).

Os jazigos, individualmente considerados, constituem objeto de concessão de direito real de uso sobre parcela de bem público de uso especial. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp nº 1.350.677-SP, fixou o entendimento de que “a concessão de uso de jazigo não outorga a propriedade do bem, mas apenas o direito de uso da sepultura.” O bem imóvel permanece integralmente no patrimônio municipal, sendo apenas o direito de uso que é concedido ao particular.

O artigo 4º da Lei Orgânica Municipal é expresso ao estabelecer que “constituem patrimônio do município todos os seus bens móveis e imóveis, direitos e ações que, a qualquer título, lhe pertençam.” A regularização proposta pelo PL 191/2025 não implica, portanto, alienação do bem imóvel, mas tão somente o reconhecimento administrativo da titularidade do direito de uso sobre o jazigo, o que não configura mutação patrimonial em sentido estrito, pois o domínio do bem permanece com o Município.

3.2 Do Impacto sobre o Patrimônio Municipal

O artigo 37, inciso V, do Regimento Interno determina que esta Comissão aprecie as proposições que, “direta ou indiretamente, representem mutação patrimonial do Município.” A análise do PL 191/2025 sob essa perspectiva revela os seguintes aspectos:



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo



a) Ausência de alienação de bem imóvel: O projeto não autoriza a venda, doação ou qualquer forma de alienação do imóvel onde estão situados os jazigos. O Cemitério Municipal permanece integralmente como bem público de uso especial, de titularidade do Município. Não há, portanto, redução do patrimônio imobiliário municipal.

b) Reconhecimento de concessão de uso preexistente: O projeto limita-se ao reconhecimento administrativo de situações de fato já consolidadas, nas quais o próprio Poder Público Municipal, ao longo dos anos, autorizou reformas, ampliações, sepultamentos e outras intervenções nos jazigos, reconhecendo na prática a legitimidade da posse exercida pelos atuais titulares. O artigo 2º, § 2º, é expresso ao estabelecer que “a regularização prevista neste artigo não gera direito à restituição de valores eventualmente pagos entre particulares, limitando-se ao reconhecimento administrativo da titularidade.”

c) Possível impacto patrimonial indireto: O reconhecimento formal da titularidade de jazigos que anteriormente figuravam em situação irregular pode, em tese, representar uma mutação patrimonial qualitativa, na medida em que o Município passa a ter formalmente registrado em seus cadastros um passivo de direitos de uso concedidos. Contudo, trata-se de passivo já existente de fato, apenas não formalizado, de modo que a regularização não cria nova obrigação, mas apenas formaliza situação preexistente.

d) Impacto sobre o cadastro patrimonial: O artigo 110 da LOM determina que “todos os bens municipais deverão ser cadastrados, com a identificação respectiva.” A regularização proposta contribui para a adequação do cadastro patrimonial municipal, alinhando a situação formal à realidade fática, o que representa melhoria na gestão patrimonial, sem implicar ônus financeiro direto.

3.3 Do Impacto sobre a Receita Municipal

O artigo 4º do PL 191/2025, prevê que “o Poder Executivo poderá regulamentar esta Lei no que couber, inclusive quanto aos procedimentos, prazos, análise documental e cobrança de taxa administrativa, respeitada a razoabilidade.” Essa disposição tem relevância financeira direta, pois pode gerar receita para o Município.

A cobrança de taxa administrativa pelos serviços de regularização constitui receita pública derivada, sujeita ao princípio da legalidade tributária previsto no artigo 150, inciso I, da Constituição Federal. Contudo, o projeto não institui diretamente a taxa, mas apenas autoriza o Poder Executivo a regulamentá-la. A efetiva instituição da taxa dependerá de lei específica, nos termos do artigo 150, inciso I, da Constituição Federal, e do Código Tributário Municipal.

Sob o aspecto orçamentário, a eventual receita decorrente da taxa administrativa não está prevista na Lei Orçamentária Anual vigente, o que demandará, quando da efetiva regulamentação e instituição da taxa, a devida previsão orçamentária nas leis de planejamento subsequentes.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo



3.4 Do Impacto sobre a Despesa Municipal

A análise do PL 191/2025 sob a perspectiva das despesas públicas revela que a proposição não cria, de forma direta, nova despesa obrigatória de caráter continuado. Contudo, a implementação do processo administrativo de regularização previsto no artigo 3º da proposição implicará, necessariamente, a utilização de recursos humanos e materiais da Administração Municipal para análise documental, instrução processual e emissão de atos de reconhecimento da titularidade.

Essa demanda operacional poderá ser atendida com a estrutura administrativa já existente no Município, sem necessidade de criação de novos cargos, contratações ou aquisição de equipamentos específicos, o que afasta a caracterização de despesa obrigatória de caráter continuado nos termos do artigo 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

“Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.”

O processo de regularização tem natureza temporária e transitória, destinado a regularizar situações pretéritas consolidadas, sem criar obrigação permanente de execução continuada. Trata-se, portanto, de ação administrativa de caráter pontual e finito, que não se enquadra no conceito de despesa obrigatória de caráter continuado.

3.5 Da Aplicabilidade do Artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal

O artigo 16 da Lei Complementar nº 101/2000 estabelece que:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I — estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II — declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o Plano PluriAnual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.”

A aplicação do artigo 16 da LRF pressupõe que a proposição “acarrete aumento da despesa.” No caso do PL 191/2025, não há criação de nova ação governamental que implique aumento de



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo



despesa de forma direta e quantificável. O projeto autoriza a regularização de situações preexistentes, mediante processo administrativo a ser conduzido com a estrutura já disponível, sem previsão de novos gastos obrigatórios.

Nesse sentido, a ausência de estimativa formal de impacto orçamentário-financeiro não configura, por si só, vício insanável, uma vez que o projeto não cria despesa obrigatória de caráter continuado nem institui renúncia de receita, hipóteses que demandariam obrigatoriamente a estimativa prevista no artigo 16 da LRF e no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016.

3.6 Da Aplicabilidade do Artigo 113 do ADCT

O artigo 113 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, determina que:

“Art. 113. A proposição legislativa que crime ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 5.816 (rel. min. Alexandre de Moraes, j. 5-11-2019), firmou o entendimento de que esse requisito se dirige a todos os níveis federativos:

“A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.”

Contudo, a aplicação do artigo 113 do ADCT pressupõe que a proposição crie ou altere “despesa obrigatória” ou implique “renúncia de receita.” O PL 191/2025, não cria despesa obrigatória de caráter continuado, nem institui isenção, remissão, subsídio, crédito presumido ou qualquer outra forma de renúncia de receita tributária. Ao contrário, o artigo 4º da proposição prevê a possibilidade de cobrança de taxa administrativa, o que pode representar incremento de receita para o Município.

Portanto, o artigo 113 do ADCT não incide diretamente sobre o presente projeto, por ausência dos pressupostos normativos que ensejariam sua aplicação.

3.7 Da Compatibilidade com a Lei Orçamentária Anual, o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias

O artigo 141 da Lei Orgânica Municipal veda, entre outras situações, “o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual e no plano plurianual” (inciso I) e “a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas, que excedam aos créditos orçamentários ou adicionais” (inciso II).



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo



O PL 191/2025 não inicia programa ou projeto que demande dotação orçamentária específica. A regularização administrativa de jazigos constitui atividade-meio da gestão do patrimônio público municipal, que pode ser executada no âmbito das dotações orçamentárias já existentes para custeio da Administração Municipal, especialmente aquelas destinadas à manutenção dos serviços cemiteriais e à gestão patrimonial.

Ressalta-se que o artigo 4º da proposição, ao prever a possibilidade de cobrança de taxa administrativa, condiciona a arrecadação à regulamentação pelo Poder Executivo, o que implica que a efetiva receita somente será gerada após a devida previsão nas leis orçamentárias subsequentes, em conformidade com os princípios da anualidade e da legalidade orçamentária.

IV. DA PRERROGATIVA DO LEGISLADOR MUNICIPAL

A iniciativa legislativa do Vereador Sargento Coran encontra plena legitimidade no ordenamento jurídico vigente. O artigo 48 da Lei Orgânica Municipal assegura a qualquer Vereador a iniciativa de projetos de lei sobre matérias de competência municipal. A gestão do Cemitério Municipal e a regulamentação dos direitos de uso de jazigos constituem matéria de interesse local, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, que atribui aos Municípios competência para “legislar sobre assuntos de interesse local.”

A prerrogativa legislativa do Vereador é reforçada pelo princípio da separação dos poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal, que assegura ao Poder Legislativo Municipal a independência para deliberar sobre matérias de sua competência, sem que o exercício dessa prerrogativa configure interferência indevida na esfera de atuação do Poder Executivo, desde que observados os limites constitucionais e legais.

O Supremo Tribunal Federal já consolidou o entendimento de que a iniciativa parlamentar em matérias de interesse local não afronta o princípio da separação dos poderes, salvo quando se tratar de matérias de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, hipótese que não se verifica no presente caso, uma vez que a regulamentação dos serviços cemiteriais e dos direitos de uso de jazigos não se enquadra nas matérias de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal previstas na Lei Orgânica

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na análise empreendida, esta Comissão de Finanças e Orçamento registra as seguintes considerações de natureza financeira, orçamentária e patrimonial acerca do PL 191/2025:

A proposição não cria despesa obrigatória de caráter continuado, não institui renúncia de receita tributária, não autoriza alienação de bem imóvel municipal e não implica mutação patrimonial em sentido estrito. A regularização administrativa de jazigos constitui medida de gestão do patrimônio público municipal, que pode ser executada com a estrutura administrativa já disponível, sem necessidade de dotação orçamentária específica.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo



O artigo 4º da proposição, ao prever a possibilidade de cobrança de taxa administrativa, representa potencial incremento de receita para o Município, o que é financeiramente favorável.

Contudo, esta Comissão recomenda que, quando da regulamentação pelo Poder Executivo, seja observada a necessidade de lei específica para a instituição da taxa, nos termos do artigo 150, inciso I, da Constituição Federal, bem como a devida previsão orçamentária nas leis de planejamento subsequentes.

Recomenda-se, ainda, que o Poder Executivo, ao regulamentar a presente lei, inclua no processo administrativo de regularização a atualização do cadastro patrimonial dos bens municipais, em cumprimento ao artigo 110 da Lei Orgânica Municipal, que determina que “todos os bens municipais deverão ser cadastrados, com a identificação respectiva. ”

VI. DECISÃO DA RELATORIA

Diante de todo o exposto, esta Comissão de Finanças e Orçamento, após análise dos aspectos financeiros, orçamentários e patrimoniais do Projeto de Lei nº 191/2025, conclui que a proposição não apresenta óbices de natureza financeira ou orçamentária que impeçam sua regular tramitação e aprovação por esta Casa Legislativa, emitindo, portanto, PARECER FAVORÁVEL à aprovação do referido projeto, ressalvadas as recomendações constantes do item V deste parecer, especialmente no que tange à necessidade de lei específica para instituição de taxa administrativa e à atualização do cadastro patrimonial municipal quando da regulamentação pelo Poder Executivo.

Sala das Comissões “Vereador Santo Róttoli”, Mogi Mirim, 31 de março de 2026.

(Documento assinado digitalmente)

Vereadora Mara Cristina Choquetta
Relator do Projeto de Lei nº 191/2025



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo



BIBLIOGRAFIA

Legislação Municipal:

- Resolução nº 276, de 9 de novembro de 2010 — Regimento Interno da Câmara Municipal de Mogi Mirim (arts. 2º, 37, 50 e 51);
- Lei Orgânica do Município de Mogi Mirim, promulgada em 12 de junho de 2010 (arts. 4º, 12, 31, 39, 48, 59, 109, 110, 111, 112, 114, 141 e Disposições Transitórias, art. 5º).

Legislação Federal:

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (arts. 2º, 29, XI, 30, I e V, 37, *caput*, 150, I, e 165);
- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, art. 113 (incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016);
- Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;
- Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 1º, 15, 16, 17 e 44);
- Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e
- Código Civil (arts. 98, 99, 100 e 101).

Jurisprudência:

- STF - ADI 5.816, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 5-11-2019, P, *DJE* de 26-11-2019 (art. 113 do ADCT- norma de reprodução obrigatória pelos entes federativos);
- STF - ADI 7.374, rel. min. Cármen Lúcia, j. 12-9-2023, P, *DJE* de 3-11-2023 (renúncia de receita e art. 113 do ADCT);
- STJ - REsp nº 1.350.677-SP (natureza jurídica da concessão de uso de jazigo em cemitério público);
- TJSP - Processo nº 1000260-08.2022.8.26.0449, 6ª Câmara de Direito Público (direito perpétuo de uso de túmulo em cemitério municipal), e



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo



- STF - Informativo nº 347 (competência municipal para serviços funerários — art. 30, V, da CF).

PARECER FAVORÁVEL DA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO.

Em estrita consonância e seguindo o voto exarado pelo eminente Relator e conforme determina o artigo 37, da Resolução Nº 276 de 09 de novembro de 2.010, os membros da Comissão de Finanças e Orçamento após análise e que a tramitação deste projeto se apresenta como um passo importante em benefício do município, formalizam e deliberam acompanhar e manifestam o PARECER FAVORÁVEL, ao presente Projeto de Lei nº 191/2025.

Sala das Comissões “Vereador Santo Róttoli”, Mogi Mirim, 31 de março de 2026.

COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO

VEREADORA MARA CRISTINA CHOQUETTA
Presidente

VEREADOR MÁRCIO DENER CORAN
Vice-Presidente

VEREADORA MARCOS PAULO CEGATTI
Membro



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Mogi Mirim. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://mogimirim.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=P6W2WMXS322Y4418>, ou vá até o site <https://mogimirim.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: P6W2-WMXS-322Y-4418

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - - P6W2-WMXS-322Y-4418