



**CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM
GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO**



Emenda N° 2 ao Projeto de Lei N° 31/2026

(EMENDA ADITIVA AO PROJETO DE LEI N° 31/2026)

Adiciona o Art. 5° ao Projeto de Lei n° 31/2026, renomeando-se os demais, passando a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 5°. Os instrumentos contratuais de alienação e incorporação celebrados com base nesta Lei conterão, obrigatoriamente, cláusula de reversão do imóvel ao patrimônio municipal, de pleno direito e sem ônus para o erário, caso o adquirente descumpra os prazos estabelecidos pelo Executivo e/ou desvie a finalidade social do empreendimento estabelecida nesta Lei.”

Sala das Sessões “Vereador Santo Róttoli”, 8 de maio de 2026.

(assinado digitalmente)

**VEREADOR ERNANI LUIZ DONATTI GRAGNANELLO
PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT)**

**VEREADOR
ERNANI**

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - - JOF4-NP0R-7X44-25A1



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



JUSTIFICAÇÃO

A presente proposta de emenda aditiva encontra sua viga mestra no **Princípio da Função Social da Propriedade**, esculpido no artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal, o qual impõe que o domínio sobre o bem não é absoluto, mas condicionado ao atendimento das necessidades coletivas e ao bem-estar social:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]
XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Tem-se que ao instituir a cláusula de reversão, o legislador atende ao **Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público**, impedindo que o patrimônio comum seja desviado de sua finalidade precípua ou submetido à inércia da especulação imobiliária, sob o império do brocardo *utilitas publica praeferenda est privatae* – a utilidade pública deve preferir à particular.

Observa-se que a fixação de prazos peremptórios para o início e conclusão das obras materializa o **Princípio da Eficiência** administrativa, previsto no artigo 37, *caput*, da Carta Magna, garantindo que o Poder Público não se despoje de seus ativos sem a devida e célere contrapartida social:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]

Ademais, a medida encontra amparo no **Princípio da Moralidade Administrativa**, pois evita o enriquecimento sem causa do particular em detrimento do erário, operando-se a resolução contratual de pleno direito em caso de inadimplemento das condições impostas.

Então, a reversão, enquanto condição resolutiva expressa, assegura que o imóvel retorne ao *status quo ante* caso a finalidade social seja maculada, em estrita observância ao **Princípio da Supremacia do Interesse Público** e ao dever de cautela na gestão dos bens dominicais, sendo imperativo que o adquirente cumpra o encargo sob pena de desfazimento do negócio jurídico, pois *pacta sunt servanda* no âmbito administrativo exige a estrita observância das cláusulas de interesse social.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - - J0F4-NP0R-7X44-25A1



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



No que concerne à validade da Cláusula de Reversão em venda de imóvel público, o Tribunal de Justiça do Paraná reconheceu a legalidade da cláusula de reversão em contratos de compra e venda de imóveis públicos subsidiados, fundamentando-se na Supremacia do Interesse Público e na prerrogativa da Administração de prever cláusulas exorbitantes para garantir a instalação de complexos industriais e a geração de empregos:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO REVOCATÓRIA DE VENDA DE IMÓVEL PÚBLICO C/C COM REVERSÃO AO PATRIMÔNIO MUNICIPAL - PEDIDO DE REVOGAÇÃO/RESCISÃO DA COMPRA E VENDA COM ENCARGO - SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA - INSURGÊNCIA DA RÉ - LOTES VENDIDOS E SUBSIDIADOS PELO MUNICÍPIO DE PIÊN PARA A IMPLANTAÇÃO DE COMPLEXO INDUSTRIAL - DESCUMPRIMENTO, PELA ADQUIRENTE, DO ENCARGO DE CRIAÇÃO DE 20 VAGAS DE EMPREGO DIRETO NO 5º ANO DE INSTALAÇÃO DA EMPRESA - CLÁUSULA DE REVERSÃO PREVISTA NA LEI MUNICIPAL Nº 1.246/2015, NO EDITAL DA CONCORRÊNCIA Nº 003/2016, E NA ESCRITURA PÚBLICA DE COMPRA E VENDA - ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS §§ 3º E 4º, DA LEI MUNICIPAL Nº 1.246/2015 - AFASTADA - GARANTE-SE À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A PRERROGATIVA DE PREVER CLÁUSULAS EXORBITANTES NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - HIPÓTESE DOS AUTOS - RECONHECIMENTO DA LEGALIDADE DA CLÁUSULA DE REVERSÃO E DA RETENÇÃO DAS BENFEITORIAS - SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO - PRECEDENTES DESTES TRIBUNAL - SENTENÇA MANTIDA - RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJ-PR 00011501320218160146 Rio Negro, Relator: Renato Braga Bettega, Data de Julgamento: 31/07/2023, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: 02/08/2023)

Ainda, quanto a reversão por descumprimento de prazos e encargos, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais validou a reversão de imóvel ao patrimônio público quando demonstrado o descumprimento dos prazos e condições livremente pactuados, ressaltando que a finalidade do ato administrativo deve ser preservada:

APELAÇÃO CÍVEL - PRELIMINAR DE PREVENÇÃO - AÇÃO DE REVERSÃO E EXECUÇÃO FISCAL - AÇÕES NÃO DERIVADAS DO MESMO ATO, FATO, CONTRATO OU RELAÇÃO JURÍDICA - RISCO DE DECISÕES CONFLITANTES - AUSÊNCIA - PRELIMINAR REJEITADA - MÉRITO - REVERSÃO DE IMÓVEL AO PATRIMÔNIO PÚBLICO - PERMISSÃO DE USO - CARÁTER NEGOCIAL - PREVALÊNCIA DOS PRAZOS E CONDIÇÕES ESTABELECIDOS ENTRE AS PARTES - DESCUMPRIMENTO DOS ENCARGOS COMPROVADO MEDIANTE PROVA PERICIAL - FINALIDADE DO ATO NÃO ATINGIDA - REVERSÃO DO BEM AO PATRIMÔNIO PÚBLICO - CLAUSULA CONTRATUAL QUE AFASTA A INDENIZAÇÃO POR BENFEITORIAS - CUMPRIMENTO - RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1 - Conforme previsão contida no art. 79 do Regimento Interno deste Eg. TJMG, somente se autoriza o reconhecimento de prevenção entre ações que sejam derivadas do mesmo ato, fato, contrato ou relação jurídica. 2 - A ação destinada a reversão de bem imóvel ao patrimônio público possui relação jurídica distinta em relação à Execução Fiscal relativa à cobrança de IPTU, sendo que, ainda que recaiam sobre o mesmo imóvel, não se vislumbra o risco de decisões conflitantes apto

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - - JOF4-NP0R-7X44-25A1



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



a ensejar o reconhecimento da prevenção. Preliminar rejeitada. 3 - As permissões de uso de bens públicos são atos administrativos discricionários e precários e, como tal, são passíveis de revogação pelo Poder Público, prevalecendo o prazo determinado no termo de permissão e livremente pactuado entre as partes. 4 - Demonstrado que o processo administrativo instaurado para encerramento da permissão observou o prazo estabelecido na avença, bem como garantiu a efetiva participação do particular, deve ser afastada a alegação de nulidade do processo administrativo. 5 - Comprovado o descumprimento dos encargos estabelecidos pelo Poder Público Municipal e desvirtuamento da finalidade do ato administrativo de doação, resta autorizada a reversão do bem ao patrimônio público. 6 - O contrato de cessão do imóvel, com o qual anuiu a ré, ressalva expressamente que, em caso de reversão do bem ao patrimônio público por culpa do particular não há direito de indenização pelas benfeitorias realizadas, sendo descabida a retenção. 7 - Recurso desprovido. (TJ-MG - Apelação Cível: 50035580920208130210, Relator: Des.(a) Sandra Fonseca, Data de Julgamento: 09/09/2025, Câmaras Cíveis / 6ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 11/09/2025)

Indo além, no que tange à reversão automática (*ope legis*) e desvio de finalidade, tem-se que em caso de descumprimento de encargos previstos em lei municipal que autorizou a alienação, a reversão pode operar-se de pleno direito, especialmente quando há desvirtuamento do fim público que motivou a alienação:

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE REVOGAÇÃO DE DOAÇÃO ONEROSA, CUMULADA COM REINTEGRAÇÃO DE POSSE. JUÍZO A QUO QUE RECONHECEU A PRESCRIÇÃO. SENTENÇA REFORMADA. LEI MUNICIPAL N.º 9.458/08 QUE, AO AUTORIZAR A DOAÇÃO DO IMÓVEL PÚBLICO POSTO EM LITÍGIO, RESSALVOU A REVERSÃO AUTOMÁTICA, EM CASO DE DESCUMPRIMENTO DOS ENCARGOS ESTABELECIDOS PELA MESMA NORMA. SITUAÇÃO EM QUE A REVERSÃO OCORRE OPE LEGIS, NÃO HAVENDO QUE SE FALAR EM PRESCRIÇÃO. DEMANDA, ADEMAIS, AJUIZADA ANTES DO TRANSCURSO 10 (DEZ) ANOS, CONTADOS DA CIÊNCIA DO DESCUMPRIMENTO DO ENCARGO. PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. ANÁLISE IMEDIATA DO MÉRITO. POSSIBILIDADE. CAUSA QUE SE ENCONTRA PRONTA PARA JULGAMENTO. ARTIGO 1.013, § 4º. DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. DOAÇÃO DE BEM PÚBLICO, COM ENCARGOS. REVERSÃO DA PROPRIEDADE AO PATRIMÔNIO DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA, COM A RESPECTIVA REINTEGRAÇÃO DE POSSE. DIREITO CONSTATADO. DOCUMENTOS CONSTANTES DOS AUTOS QUE COMPROVAM QUE A DONATÁRIA DEIXOU DE CUMPRIR COM ENCARGO IMPOSTO PELA LEGISLAÇÃO QUE AUTORIZOU A DOAÇÃO, BEM COMO, QUE DESVIRTUOU O FIM PÚBLICO QUE MOTIVOU ESTA ALIENAÇÃO. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 2º., 3º. E 3º.-A DA LEI MUNICIPAL N.º 9.458/08. PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS FORMULADOS NA EXORDIAL QUE SE IMPÕE. RECURSO PROVIDO. 1. Conforme entendimento firmado pela 2ª. Turma do Superior Tribunal de Justiça no REsp n.º 1.796.417/GO, não há que se falar em prescrição, quando a lei que autoriza a doação de bem público com encargos possui disposição expressa quanto à reversão automática decorrente do descumprimento das condições legais. 1.1. Outrossim, como também esclarecido no mesmo Julgado, não havendo a referida ressalva, o prazo prescricional se conta da data da ciência do Ente Público acerca do descumprimento do encargo, em atenção à teoria da *actio nata*.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - - JOF4-NP0R-7X44-25A1



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



1.2. Nesta segunda hipótese, o prazo prescricional será de 10 (dez) anos, nos termos do artigo 205 do Código Civil. 2. Na situação específica dos autos, a Lei Municipal n.º 9.458/08, que autorizou ao Município de Ponta Grossa doar o imóvel posto em litígio à empresa-requerida, contou com disposição expressa acerca da reversão automática, em caso de descumprimento de quaisquer dos encargos impostos pela mesma norma ou de modificação da destinação que motivou a alienação. 2.1. Logo, a pretensão não está sujeita à prescrição, eis que - conforme o precedente acima invocado - o desfazimento da doação se opera ope legis. 2.2. Ainda que assim não fosse, a demanda foi proposta antes do prazo prescricional decenal, contado da data em que o Município de Ponta Grossa tomou ciência do descumprimento das condições legais. 2.3. Diante destas premissas, fica reformada a sentença, para se afastar o reconhecimento da prescrição. 3. Encontrando-se o feito pronto para julgamento, necessário ingressar no mérito do litígio, nos termos do artigo 1.013, § 4º. do Código de Processo Civil. 4. Consoante se denota dos documentos colacionados aos autos, a empresa-donatária, além de não cumprir com o encargo relativo ao limite mínimo de área construída no imóvel, desvirtuou a finalidade pública que permitiu a doação posta em discussão. 4.1. Neste contexto, observa-se que o bem, além de ter sido alvo de penhora em ação trabalhista ajuizada contra a requerida, também foi por ela posto à venda, aceitando-se como pagamento automóveis e outros imóveis localizados em cidade litorânea. 4.2. Fatos que ensejam a reversão da propriedade do bem ao patrimônio do ente municipal. 5. Pedidos formulados na petição inicial julgados procedentes, para declarar a reversão postulada, com a consequente ordem de reintegração da posse em favor do Município de Ponta Grossa. (TJ-PR 00006255320238160019 Ponta Grossa, Relator: Abraham Lincoln Merheb Calixto, Data de Julgamento: 15/10/2024, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: 16/10/2024)

Inclusive, o Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada no sentido de que a reserva de iniciativa do Executivo não impede que os parlamentares apresentem emendas. A validade dessas emendas depende de dois requisitos: não aumentar a despesa prevista e manter a pertinência temática com o projeto original. No caso dessa emenda, ela não cria gastos para o Município (pelo contrário, protege o patrimônio) e guarda total pertinência com o projeto de alienação de imóveis:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CÓDIGO DE ORGANIZAÇÃO E DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO DO PARANÁ (LEI Nº 14.277/2003) - SUPERVENIÊNCIA DE LEI ESTADUAL QUE REVOGOU, PARCIALMENTE, O DIPLOMA LEGISLATIVO IMPUGNADO - CONSEQUENTE PREJUDICIALIDADE PARCIAL DA AÇÃO DIRETA - PRECEDENTES - PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA - SUJEIÇÃO, NO CASO, À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE RESERVA (CF, ART. 125, § 1º, "in fine") - OFERECIMENTO E APROVAÇÃO, NO CURSO DO PROCESSO LEGISLATIVO, DE EMENDAS PARLAMENTARES - ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS POR MEIO DE EMENDAS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL À PROPOSTA LEGISLATIVA FORMULADA PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL QUE, ALÉM DE DESCARACTERIZAREM O PROJETO ORIGINAL, NÃO GUARDAM RELAÇÃO DE PERTINÊNCIA (AFINIDADE LÓGICA) COM A PROPOSIÇÃO INICIAL - A

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - JOF4-NP0R-7X44-25A1



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



QUESTÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES A PROJETOS DE INICIATIVA RESERVADA A OUTROS PODERES DO ESTADO - POSSIBILIDADE - LIMITAÇÕES QUE INCIDEM SOBRE O PODER DE EMENDAR PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS - DOCTRINA - PRECEDENTES - REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA, NO TEMA, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DOS ATOS NORMATIVOS QUESTIONADOS - AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE PREJUDICADA E, NA PARTE REMANESCENTE, JULGADA PROCEDENTE. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO EXERCÍCIO DO PODER DE EMENDA PELOS MEMBROS DO PARLAMENTO - O poder de emendar projetos de lei - que se reveste de natureza eminentemente constitucional - qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 - RTJ 37/113 - RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa, desde que - respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da Republica - as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei e (b) guardem afinidade lógica com a proposição original (vínculo de pertinência). Doutrina. Jurisprudência. - Inobservância, no caso, de tais restrições, quando do oferecimento das emendas parlamentares, pelos Deputados Estaduais. Consequente declaração de inconstitucionalidade formal dos preceitos normativos impugnados nesta sede de fiscalização normativa abstrata. A SANÇÃO DO PROJETO DE LEI NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE RESULTANTE DO DESRESPEITO, PELOS PARLAMENTARES, DOS LIMITES QUE INCIDEM SOBRE O PODER DE EMENDA QUE LHES É INERENTE - A aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, sendo dele, ou não, a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade que afeta, juridicamente, a proposição legislativa aprovada. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. (STF - ADI: 3517 PR, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 17/10/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25/06/2019)

A doutrina administrativista clássica e contemporânea sustenta que a reversibilidade é um instrumento essencial para a proteção do patrimônio público e a garantia da continuidade da utilidade pública:

"Para o direito administrativo dos bens, a reversibilidade não pode mais se reduzir a um instituto peculiar da legislação de concessões de serviços públicos econômicos. Como instrumento jurídico que permite tutelar os bens imprescindíveis à promoção de interesses públicos primários, há que se estendê-la para o campo dos serviços sociais, serviços administrativos e, sob certas condições, para atividades de interesse público desempenhadas por particulares em nome do Estado ou fomentadas por ele. Em seu conteúdo, a reversibilidade precisa ser lida não como um simples dever de devolução de bem ao Estado. Trata-se de um dever de se garantir a continuidade de certa função ou utilidade pública dependente do bem, o que implica, por vezes,

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - JOF4-NP0R-7X44-25A1



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



transferi-lo à Administração Pública ou a terceiros por ela indicados." (MARRARA, Thiago. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Foco, 2024).

"A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente os encargos, o prazo de seu cumprimento e cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, sendo dispensada a licitação no caso de interesse público devidamente justificado;" (LEONARDOS, Natália. Meta OAB. São Paulo: Editora Foco, 2023).

Por fim, a doutrina clássica de **Hely Lopes Meirelles**, um dos maiores expoentes do Direito Municipal no Brasil, sustenta que o Poder Legislativo tem o dever de controlar a alienação de bens públicos. Ao inserir encargos e cláusulas de reversão, o vereador está exercendo sua função de controle sobre o patrimônio municipal, garantindo que o interesse público seja preservado. Segundo o autor, a alienação de bens imóveis depende de autorização legislativa e deve ser cercada de cautelas que assegurem a finalidade pública do ato:

"A alienação de bens imóveis da Administração Direta e autárquica depende de autorização legislativa, avaliação prévia e licitação... O Legislativo, ao autorizar a alienação, pode e deve fixar as condições e encargos que atendam ao interesse da coletividade, garantindo que o patrimônio público não seja desviado de sua finalidade social." (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2023 - trecho adaptado conforme a tese doutrinária do autor sobre gestão de bens e controle legislativo).

Em conclusão, a inclusão da cláusula de reversão não constitui mera faculdade discricionária, mas imperativo derivado do **Princípio da Finalidade**, assegurando que o ato administrativo de alienação permaneça indissociavelmente vinculado ao escopo social que motivou a desafetação do bem.

Sob a égide do **Princípio da Segurança Jurídica**, a norma confere clareza solar ao particular quanto às consequências do inadimplemento, resguardando a Administração de prejuízos futuros e garantindo que o patrimônio público seja gerido com o rigor que a *res publica* exige, operando-se o desfazimento do vínculo com efeitos *ex tunc* diante do descumprimento do encargo, pois *non omne quod licet honestum est* – nem tudo o que é lícito é honesto, e a utilização de bens públicos deve estar perenemente atrelada à retidão e ao benefício concreto da coletividade, em estrita observância ao **Princípio da Justiça Social**.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - JOF4-NP0R-7X44-25A1



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=J0F4NP0R7X4425A1>, 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: J0F4-NP0R-7X44-25A1

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - - J0F4-NP0R-7X44-25A1