



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM
GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



Emenda N° 1 ao Projeto de Lei N° 191/2025

(EMENDA MODIFICATIVA AO PROJETO DE LEI N° 191/2025)

Modifica a Ementa e o Art. 1° do Projeto de Lei n° 191/2025, passando a vigorar com a seguinte redação:

“Ementa: Estabelece diretrizes gerais para a política municipal de regularização da concessão de uso de jazigos no Cemitério Municipal e dá outras providências.

Art. 1° Esta Lei estabelece as diretrizes e critérios gerais a serem observados pelo Poder Executivo na regularização da concessão de uso de jazigos no Cemitério Municipal, reconhecendo situações consolidadas de boa-fé, nos termos da legislação que rege os bens públicos.”

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: - - C9ZK-F828-4433-NK57



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



JUSTIFICAÇÃO

A presente alteração legislativa encontra seu fundamento primordial na estrita observância do **Princípio da Legalidade Administrativa** e na necessária adequação técnica à natureza jurídica dos bens públicos, visando resguardar a higidez constitucional do projeto.

Ademias, esta emenda é vital para a sobrevivência jurídica do projeto. Projetos de lei parlamentares que criam ritos administrativos detalhados costumam ser declarados inconstitucionais por **vício de iniciativa** (invasão da competência do Prefeito). Ao transformar a lei em um conjunto de "**Diretrizes Gerais**", o Legislativo exerce sua função de controle e balizamento de políticas públicas sem interferir diretamente na gestão cotidiana da máquina administrativa, reduzindo drasticamente as chances de uma ADIN por parte do Executivo.

É cediço que os cemitérios municipais se qualificam como bens públicos de uso especial, submetidos ao regime de direito público e, por conseguinte, protegidos pelo **Princípio da Inalienabilidade dos Bens Públicos**, sendo considerados *res extra commercium*, ou seja, coisas que estão fora do comércio jurídico privado.

A utilização do termo "titularidade" revela-se tecnicamente imprecisa e juridicamente arriscada, uma vez que o vocábulo evoca a ideia de domínio e propriedade plena, o que confrontaria diretamente a vedação de alienação de bens afetados a fins públicos sem a devida desafetação e autorização legislativa específica, sob pena de nulidade *ab initio*.

Então, ao substituir tal nomenclatura por "concessão de uso", a emenda harmoniza o texto ao **Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado**, definindo com clareza que o particular detém apenas um direito pessoal de uso privativo sobre o espaço público, e não o *dominium* da área.

O Tribunal de Justiça do Pará consolidou o entendimento de que jazigos em cemitérios públicos não são objeto de propriedade privada, mas sim de concessão administrativa de uso, sendo inalienáveis.

A cessão de uso de sepultura é concessão administrativa de bem público de uso especial, inalienável e sem valor comercial, razão pela qual não integra inventário. (TJ-PA - APELAÇÃO CÍVEL: 00595634520118140301 29649872, Relator: CELIA REGINA DE LIMA PINHEIRO, Data de Julgamento: 25/08/2025, 1ª Turma de Direito Público).

O Tribunal de Justiça de Sergipe reforça que espaços em cemitérios públicos são insuscetíveis de alienação, não podendo ser objeto de direito real de propriedade por particulares.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



Cemitério Público. Bem público de uso especial. Insuscetível de alienação. Artigo 100 CC. Demanda que não se coaduna com a natureza jurídica do espaço em questão. (...) Outrossim, não há como desafetar o bem público de uso especial (espaço em Cemitério) por decisão judicial para constituição de direito real de propriedade à parte autora. (TJ-SE - Apelação Cível: 0002471-90.2019.8.25.0053, Relator: Ruy Pinheiro da Silva, Data de Julgamento: 07/07/2022, 1ª CÂMARA CÍVEL)

A jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo aponta a nulidade de atos que tratem o uso de jazigos como transmissão de domínio, reforçando a necessidade da terminologia correta de concessão:

É nulo o ato administrativo que reputa comisso suposto concessionário de jazigo perpétuo em cemitério municipal, quando se verifica transmissão do próprio domínio do terreno. (TJ-SP - AC: 00286233720088260344 SP 0028623-37.2008.8.26.0344, Relator: Coimbra Schmidt, Data de Julgamento: 07/11/2011, 7ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 08/11/2011)

A doutrina administrativista clássica e contemporânea corrobora a tese de que o uso de jazigos por particulares configura **uso privativo de bem público**, e não propriedade:

"Em contraste com o comum, o privativo é uso que a Administração Pública confere, mediante título jurídico individual (contratual ou unilateral), a pessoa ou grupo de pessoas determinadas, para que o exerçam, com exclusividade sobre parcela do bem público". É o que ocorre com o uso de túmulos em cemitérios..." (MARRARA, Thiago. Manual de Direito Administrativo - Volume 2. 5. ed. São Paulo: Editora Foco, 2025. ISBN 9786561203159).

"O uso privativo de bens públicos por terceiros apresenta quatro características... a segunda é a instrumentalidade formal, que indica que o uso privativo não existe senão através de título jurídico formal, pelo qual a Administração exprima seu consentimento... e a quarta característica, que é a sujeição ao regime de direito público (SANTOS, Mauro Sérgio dos. Curso de Direito Administrativo. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2025. ISBN 9788551933381).

"A transferência de terras públicas aos particulares deu-se paulatinamente por meio de concessões de sesmarias e de data... sempre como um domínio do Estado. (SANTOS, Carlos Eduardo Ferreira dos. Bens Públicos - O Domínio Público no Direito Administrativo. Indaiatuba: Editora Foco, 2023. ISBN 9786555158144).

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - - C9ZK-F828-4433-NK57



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM
GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



"Ou seja, até o limite das competências da União, o município deve fixar regras de concessão, permissão e autorização de uso de bens públicos, bem como regras sobre a sua alienação." (AGUIAR, Renan. *Interpretações Contemporâneas Sobre Estado, Direito e Sociedade*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2025. ISBN 9788551933350).

Ademais, a medida prestigia o **Princípio da Segurança Jurídica** e o **Princípio da Boa-Fé Objetiva**, ao reconhecer situações consolidadas sob o manto da confiança legítima, sem, contudo, transbordar para uma transferência patrimonial irregular que caracterizaria o desvio de finalidade. Busca-se, assim, evitar que a norma seja alvo de arguição de inconstitucionalidade material por violação ao regime jurídico-administrativo, garantindo que a regularização das concessões ocorra em conformidade com o **Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público**.

Trata-se de providência de rigor, pois *ubi eadem ratio ibi eadem legis dispositio*, devendo a lei empregar a terminologia adequada à natureza do instituto que pretende regular, blindando o patrimônio municipal contra interpretações que sugiram a alienação indevida de bens públicos.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - - C9ZK-F828-4433-NIK57



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=C9ZKF8284433NK57>, 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: C9ZK-F828-4433-NK57

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - - C9ZK-F828-4433-NK57