

CONSULTORIA JURIDICA - UNESP

PARECER JURÍDICO

***Órgão Solicitante: Gabinete Parlamentar Município: Mogi
Mirim/SP Projeto: PL nº 191/2025***

***Assunto: Regularização da titularidade de jazigos no
Cemitério Municipal***

***Relator: João Batista Costa – OAB/SP 108.200 – Consultor
Jurídico da UNESP***

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise o Projeto de Lei nº 191/2025, que dispõe sobre a regularização administrativa da titularidade de jazigos no Cemitério Municipal, reconhecendo situações consolidadas de boa-fé.

A consulta requer exame quanto a:

Legalidade e constitucionalidade;

Competência de iniciativa;

Impacto ao Município;

Compatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000);

Compatibilidade com a Lei nº 4.320/64;

Efetividade prática;

Necessidade de ajustes técnicos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL

Nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal:

Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

A administração de cemitérios municipais é matéria típica de interesse local.

O serviço funerário e a gestão de cemitérios integram a esfera administrativa municipal, sendo reconhecido como serviço público local.

Portanto, há competência legislativa municipal.

DA NATUREZA JURÍDICA DOS JAZIGOS

É importante esclarecer que jazigos municipais não configuram propriedade privada plena.

Via de regra, tratam-se de:

Concessão de uso especial;

Permissão de uso;

Direito administrativo funerário;

Relação jurídica de natureza pública.

O Município mantém domínio público da área.

Assim, transferências entre particulares sem autorização municipal não geram propriedade civil, mas podem gerar posse fática consolidada.

DA REGULARIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – SEGURANÇA JURÍDICA

O projeto busca reconhecer situações consolidadas de boa-fé.

O art. 5º, caput, da Constituição Federal consagra:

- ✓ Segurança jurídica
- ✓ Boa-fé objetiva
- ✓ Proteção da confiança legítima

O reconhecimento administrativo de situações consolidadas não configura usurpação do patrimônio público, desde que:

Haja comprovação de posse prolongada;

Não exista litígio;

Não haja fraude ou simulação.

Materialmente, a proposta é juridicamente defensável.

DO VÍCIO DE INICIATIVA

Aqui reside o ponto sensível.

O projeto é de autoria parlamentar.

Devemos verificar se invade competência privativa do Executivo.

O art. 61, §1º, II, da CF (por simetria) reserva ao Executivo leis que:

Criem cargos;

Estruturem administração;

Alterem regime jurídico de servidores;

Criem despesas obrigatórias.

O PL 191/2025:

- ✓ Não cria cargos;**
- ✓ Não altera estrutura administrativa;**
- ✓ Não cria vantagem a servidor;**
- ✓ Não impõe despesa obrigatória automática.**

Contudo, regula procedimento administrativo relativo à gestão de bem público municipal.

Há entendimento do STF no sentido de que leis que apenas estabelecem normas gerais de política pública ou diretrizes não configuram vício de iniciativa.

No caso concreto, a lei:

- Autoriza regularização;**
- Remete regulamentação ao Executivo;**
- Não impõe estrutura específica.**

Portanto, não há vício de iniciativa formal evidente.

Todavia, recomenda-se cautela na redação para evitar ingerência excessiva em matéria administrativa interna.

DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LC 101/2000)

O projeto não cria despesa obrigatória continuada.

O art. 4º autoriza eventual cobrança de taxa administrativa.

Isso pode gerar:

- ✓ Receita;**

✓ **Compensação de custo administrativo.**

Não há criação automática de despesa estrutural.

Logo, não há afronta direta à LRF.

Contudo, eventual regulamentação deve observar:

Art. 16 (estimativa de impacto);

Art. 17 (despesa continuada), se aplicável.

DA LEI Nº 4.320/64

A lei não cria despesa direta.

Se houver cobrança de taxa administrativa, deverá ser:

✓ **Instituída por lei específica tributária;**

✓ **Observado o princípio da legalidade tributária (art. 150, I, CF).**

Sugere-se aperfeiçoar o texto para deixar claro que eventual taxa observará legislação tributária própria.

DA EFETIVIDADE DA PROPOSTA

A proposta possui viabilidade prática, desde que:

Seja regulamentada por decreto;

Sejam definidos prazos claros;

Sejam fixados critérios objetivos de prova;

Seja previsto procedimento administrativo com contraditório.

Sem regulamentação adequada, pode gerar insegurança e judicialização.

POSSÍVEIS AJUSTES TÉCNICOS

Recomenda-se:

Incluir previsão expressa de contraditório e ampla defesa.

Definir prazo máximo para análise administrativa.

Esclarecer que a regularização não implica alienação de bem público.

Prever que a regularização depende de inexistência de débito municipal.

Especificar natureza jurídica do direito concedido (concessão de uso).

DOS PRINCÍPIOS APLICÁVEIS

O projeto está alinhado com:

✓ Princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF);

✓ Princípio da segurança jurídica;

✓ Princípio da boa-fé objetiva;

✓ Função social do direito funerário.

III – CONCLUSÃO

Após análise técnica:

✓ O Município possui competência para legislar sobre cemitérios.

✓ O projeto é materialmente constitucional.

✓ Não apresenta vício formal de iniciativa evidente.

✓ Não viola diretamente a LRF ou a Lei nº 4.320/64.

✓ Recomenda-se ajustes redacionais para reforçar segurança jurídica e técnica legislativa.

IV – PARECER

Diante do exposto, na qualidade de Consultor Jurídico da UNESP, OPINO:

O Projeto de Lei nº 191/2025 é juridicamente viável e constitucional.

Não há vício formal de iniciativa.

Não há afronta direta à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Recomenda-se aperfeiçoamento técnico quanto aos procedimentos administrativos e eventual instituição de taxa.

Parecer que submeto à consideração da autoridade solicitante.

Este é meu parecer s.m.j..

Departamento Jurídico, 03 de Março de 2026.

João Batista Costa
Consultor Jurídico UNESP / OAB/SP 108.200