



Procedência: Câmara Municipal de Santa Luzia/MG.

Data: 05 de março de 2026.

Ementa: **Projeto de Lei nº 16/2026** – Declara a Gruta da Santinha, localizada no Distrito de Ribeirão da Mata, como Patrimônio Cultural, Ambiental e Espeleológico do Município de Santa Luzia/MG, determina seu tombamento, cria Zona de Proteção Especial e dá outras providências. – Competência municipal – Iniciativa parlamentar – Necessidade de adequação redacional de dispositivos de natureza impositiva ao Poder Executivo, para resguardar o princípio da separação dos Poderes – Constitucionalidade condicionada.

I - CONSULTA

Trata-se do Projeto de Lei nº 16/2026, de autoria legislativa, que declara a Gruta da Santinha, localizada no Distrito de Ribeirão da Mata, como Patrimônio Cultural, Ambiental e Espeleológico do Município de Santa Luzia/MG, determina seu tombamento e institui medidas de proteção e gestão.

A proposição estabelece o tombamento municipal do bem, sua inscrição nos Livros do Tombo competentes e a criação de Zona de Proteção Especial (ZPE) no entorno da gruta, condicionando intervenções à anuência dos conselhos municipais. Prevê, ainda, regime de proteção integral, com proibição de condutas lesivas, regulamentação da visitação e da prática de esportes de aventura, além da elaboração de Plano de Manejo.

O texto também institui programa de educação patrimonial, define penalidades administrativas para infrações e dispõe sobre fontes de recursos para





preservação, incluindo valores do ICMS Cultural e do Fundo Municipal de Patrimônio Cultural. A justificativa fundamenta-se na relevância histórica, religiosa, ambiental e paisagística do bem, bem como na necessidade de proteção jurídica mais efetiva diante de riscos de degradação.

Passa-se à análise.

II- ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da competência constitucional do Município

A matéria insere-se no âmbito da competência legislativa municipal, nos termos do art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, por tratar de assunto de interesse predominantemente local e por representar exercício da competência suplementar à legislação federal e estadual.

A Constituição da República estabelece, no art. 23, incisos III, IV, VI e VII, competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para proteger os bens de valor histórico, artístico e cultural, as paisagens naturais notáveis e o meio ambiente, bem como preservar florestas, fauna e flora. No mesmo sentido, o art. 216 reconhece o patrimônio cultural brasileiro e impõe ao Poder Público o dever de promovê-lo e protegê-lo por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, entre outros instrumentos. Assim, o tombamento municipal constitui instrumento legítimo de proteção cultural e ambiental, compatível com a ordem constitucional.

Importa destacar que a proposição não invade a competência privativa da União prevista no art. 22 da Constituição Federal, uma vez que não legisla sobre direito civil, penal, mineração, águas, energia ou patrimônio da União, nem cria normas gerais sobre proteção ambiental — matéria de competência concorrente (art. 24, VI e VII) —, mas limita-se a disciplinar situação concreta e específica situada no território municipal, estabelecendo regime jurídico de proteção local. Tampouco há interferência na gestão





de bens da União ou do Estado, tratando-se de bem localizado no território municipal e de interesse direto da comunidade local.

Ademais, a criação de Zona de Proteção Especial (ZPE) no entorno do bem e a exigência de anuência de conselhos municipais para determinadas intervenções urbanísticas inserem-se no âmbito do ordenamento territorial e do controle do uso do solo urbano, matéria expressamente atribuída aos Municípios pelo art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal. Trata-se de exercício legítimo do poder de polícia administrativa ambiental e urbanística, voltado à preservação de bem cultural e natural de relevância local.

Portanto, sob o aspecto material, a proposição harmoniza-se com o pacto federativo, respeita a repartição constitucional de competências e concretiza o dever comum de proteção do patrimônio cultural e ambiental, não havendo usurpação de competência legislativa privativa da União ou do Estado, mas sim exercício regular da autonomia municipal.

2.2. Da iniciativa

A Constituição Federal, em seu art. 2º, consagra o princípio da separação dos Poderes, fundamento basilar do Estado Democrático de Direito. Com base nesse princípio, o art. 61, §1º, II, da CF/88 reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa para legislar sobre matérias relativas à organização administrativa, atribuições de órgãos públicos e criação de despesas públicas obrigatórias. A reserva de iniciativa é de reprodução obrigatória pelos demais entes federativos — Estados, Distrito Federal e Municípios — por força do princípio da simetria constitucional.

As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos.¹

¹ cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. São Paulo: Saraiva, pp. 111/112





O Projeto em comento é de iniciativa parlamentar e trata de matérias que, em regra, não se inserem na reserva de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, pois não versam sobre criação de cargos, alteração da estrutura administrativa ou regime jurídico de servidores.

Entretanto, alguns dispositivos demandam análise mais detida sob o aspecto formal, especialmente aqueles que impõem obrigações diretas ao Poder Executivo, como a elaboração de Plano de Manejo em prazo determinado, a realização de ações periódicas de manutenção, a definição de modelo de gestão administrativa e a fixação de prazo para regulamentação da lei.

Verifica-se que, especialmente os arts. 5º, 12, 14, 15, 21, 22, 31 e 32 apresentam conteúdo de natureza impositiva direcionado ao Poder Executivo, com possível repercussão na organização e funcionamento da Administração Pública, bem como na execução orçamentária. Recomenda-se, portanto, a adequação redacional desses dispositivos para conferir-lhes caráter autorizativo ou programático, a fim de prevenir eventual vício formal de iniciativa, em observância ao princípio da separação dos Poderes.

As previsões mencionadas podem tangenciar a esfera de organização administrativa e financeira do Executivo, exigindo compatibilização com a repartição constitucional de competências. Ainda assim, a jurisprudência admite que o Legislativo estabeleça diretrizes e políticas públicas, **desde que não haja ingerência direta na gestão interna da Administração nem imposição de despesas obrigatórias desacompanhadas da correspondente previsão orçamentária.**

Desse modo, recomenda-se ajustes pontuais de técnica legislativa para afastar eventual questionamento quanto à constitucionalidade formal de determinados dispositivos.





2.3. Do mérito

No mérito, o Projeto revela-se relevante e juridicamente adequado, alinhado à Constituição Federal, à legislação estadual de proteção cultural e à política municipal de meio ambiente, fortalecendo os instrumentos locais de preservação.

A criação da Zona de Proteção Especial (ZPE), a previsão de Plano de Manejo, a regulamentação da prática de esportes de aventura e a instituição de penalidades administrativas demonstram preocupação com a conservação integral do bem, a segurança dos usuários e a disciplina do uso sustentável.

Ademais, a destinação de recursos ao Fundo Municipal de Patrimônio Cultural (FUMPAC) e a vinculação ao ICMS Cultural evidenciam potencial impacto positivo na captação de recursos e no desenvolvimento do turismo sustentável.

Sob a perspectiva do interesse público, a proposição contribui para a preservação da memória coletiva, da religiosidade popular e do patrimônio espeleológico local, além de fomentar educação patrimonial e desenvolvimento econômico regional.

III – NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO

Conforme já exposto na análise jurídica, o Projeto de Lei apresenta finalidade material legítima, consistente na proteção e valorização de bem de relevante interesse cultural, ambiental e espeleológico situado no território municipal. Contudo, determinados dispositivos do texto projetado ultrapassam os limites próprios da iniciativa parlamentar, ao impor obrigações administrativas diretas ao Poder Executivo, disciplinar rotinas internas da Administração ou fixar prazos para o exercício de competências típicas do Chefe do Executivo.





Dessa forma, para que a proposição possa tramitar sem vícios de constitucionalidade formal, recomenda-se a adequação pontual de determinados dispositivos, nos seguintes termos:

Art. 5º – Do Tombamento

Redação atual: “Fica determinado o tombamento da Gruta da Santinha (...) devendo o Poder Executivo, por meio da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, providenciar os trâmites administrativos necessários.”

Problema identificado:

A redação estabelece comando impositivo ao Poder Executivo para a prática de ato administrativo específico, determinando a instauração de procedimento de tombamento e indicando inclusive a secretaria responsável. Tal determinação caracteriza ingerência na esfera administrativa do Executivo, em afronta ao princípio da separação dos Poderes.

Adequação recomendada:

O dispositivo deve assumir caráter autorizativo ou diretivo, sem impor a prática do ato administrativo. Sugere-se redação nos seguintes termos:

“Fica o Poder Executivo autorizado a adotar as providências necessárias para a proteção do bem referido nesta lei, podendo, para tanto, instaurar procedimento administrativo de tombamento municipal, observada a legislação pertinente.”

Art. 12 – Do Plano de Manejo

Redação atual:

“O Poder Executivo elaborará o Plano de Manejo da Gruta da Santinha (...)”.

Problema identificado:

A imposição direta de elaboração de plano técnico específico configura ingerência na





organização administrativa e na gestão das políticas públicas, matérias que se inserem no âmbito de discricionariedade administrativa do Poder Executivo.

Adequação

recomendada:

O dispositivo deve ser convertido em diretriz de política pública, sem impor obrigação imediata. Sugere-se:

“O Poder Executivo poderá elaborar Plano de Manejo da área referida nesta lei, com o objetivo de disciplinar sua utilização, visitação e preservação ambiental e cultural.”

Art. 14 – Das ações de manutenção

Redação

atual:

“O Poder Público Municipal promoverá ações periódicas de limpeza, manutenção e conservação da área.”

Problema

identificado:

A definição de rotinas administrativas específicas, como periodicidade de limpeza e manutenção, caracteriza ingerência legislativa em atos típicos de gestão administrativa.

Adequação

recomendada:

Transformar o dispositivo em objetivo ou diretriz geral da política de preservação:

“São objetivos desta lei estimular e promover ações de limpeza, manutenção e conservação da área, observadas as diretrizes e prioridades definidas pelo Poder Executivo.”

Art. 15 – Da gestão administrativa do bem





Redação

atual:

“A gestão do bem será compartilhada entre a Secretaria Municipal de Cultura e Turismo e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente.”

Problema identificado:

A organização interna da Administração Pública, bem como a distribuição de competências entre secretarias e órgãos administrativos, constitui atribuição privativa do Chefe do Poder Executivo.

Adequação

recomendada:

Substituir a indicação direta de secretarias por referência genérica aos órgãos competentes da Administração:

“A gestão do bem referido nesta lei caberá aos órgãos competentes da Administração Pública municipal, na forma definida pelo Poder Executivo.”

Artigos 21 e 22 – Da educação patrimonial

Redações

atuais:

Art. 21: “Fica instituído o Programa Municipal de Educação Patrimonial da Gruta da Santinha.”

Art. 22: “As escolas da rede municipal incluirão em suas atividades pedagógicas ações voltadas ao conhecimento e valorização da Gruta da Santinha.”

Problema

identificado:

A criação direta de programas administrativos e a imposição de conteúdo ou atividades no âmbito da rede municipal de ensino podem configurar ingerência legislativa na gestão administrativa da educação pública.

Adequação

recomendada:

Converter os dispositivos em normas de incentivo ou diretrizes educacionais:





Art. 21 – “O Poder Executivo poderá instituir programas de educação patrimonial voltados à valorização e preservação da Gruta da Santinha.”

Art. 22 – “O Município poderá fomentar, no âmbito da rede municipal de ensino, atividades educativas relacionadas à valorização do patrimônio cultural e ambiental representado pela Gruta da Santinha.”

Art. 31 – Da regulamentação da lei

Redação atual:

“O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 90 (noventa) dias.”

Problema identificado:

A fixação de prazo para o exercício do poder regulamentar do Chefe do Executivo é considerada indevida ingerência legislativa na esfera administrativa.

Adequação recomendada:

Remover a fixação de prazo, mantendo apenas a previsão genérica de regulamentação:

“O Poder Executivo poderá regulamentar esta lei no que couber.”

Art. 32 – Do prazo para elaboração do Plano de Manejo

Redação atual:

“O Plano de Manejo deverá ser elaborado e publicado no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias.”

Problema identificado:

Pelo mesmo fundamento aplicado ao dispositivo anterior, a fixação de prazo para a prática de ato administrativo de gestão interfere na esfera de competência do Executivo.





Adequação

recomendada:

Suprimir a referência temporal e manter apenas a previsão de eventual elaboração do plano:

“O Plano de Manejo da área poderá ser elaborado pelo Poder Executivo, observadas as diretrizes estabelecidas nesta lei e a legislação ambiental aplicável.”

Síntese das adequações necessárias

As alterações propostas não modificam a finalidade essencial do projeto — que é reconhecer e valorizar a Gruta da Santinha como patrimônio cultural, ambiental e espeleológico do Município —, mas apenas ajustam a técnica legislativa e os limites constitucionais de atuação do Poder Legislativo.

Com tais adequações, o projeto passa a assumir natureza predominantemente declaratória e orientadora de política pública, evitando ingerência direta na organização administrativa do Poder Executivo e afastando, assim, os vícios formais de iniciativa identificados na redação original.

IV– ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS

Um ponto crítico para a análise da constitucionalidade formal do projeto diz respeito ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que exige que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória seja acompanhada da correspondente estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

A ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro acarreta inconstitucionalidade formal da norma, independentemente de se tratar de iniciativa parlamentar ou do próprio Chefe do Poder Executivo.





Nesse contexto, caso o Projeto de Lei nº 16/2026 não venha acompanhado dos cálculos e da estimativa de impacto referentes à implementação do programa e sugestões de práticas que gerem custos, a futura lei estará sujeita a sério risco de invalidação por vício de natureza orçamentária, em afronta ao art. 113 do ADCT.

V - CONCLUSÃO

Diante da análise realizada, verifica-se que o Projeto de Lei nº 16/2026 encontra respaldo na competência legislativa municipal, por tratar de matéria de interesse local relacionada à proteção do patrimônio cultural e ambiental, em consonância com os arts. 23, 30, 216 e 225 da Constituição Federal. A proposta não invade competência privativa da União ou do Estado, configurando legítimo exercício da autonomia municipal para promover o tombamento e instituir mecanismos de preservação de bem situado em seu território.

Quanto à iniciativa, recomenda-se a adequação dos dispositivos que possuam natureza impositiva, por estabelecerem obrigações administrativas específicas ao Poder Executivo, o que pode configurar vício formal de iniciativa, em razão da possível ingerência na organização e funcionamento da Administração Pública Municipal.

A matéria está alinhada ao interesse público, ao assegurar proteção jurídica à Gruta da Santinha, disciplinar seu uso, fomentar a educação patrimonial e possibilitar a captação de recursos para sua conservação, contribuindo para a preservação da memória coletiva, do patrimônio natural e da identidade cultural do Município.

No entanto, entende pela indispensabilidade de instrução do processo legislativo com estudo de impacto orçamentário-financeiro.





ARTHUR GUERRA
S O C I E D A D E D E A D V O G A D O S

Assim, sob o ponto de vista jurídico, desde que acatadas as sugestões redacionais, o Projeto mostra-se viável e apto à tramitação.

É o entendimento, *sub censura*.

Arthur Magno e Silva Guerra

Arthur Magno e Silva Guerra
OAB/MG 79.195

(31) 3286-5432
advocacia@email.com
www.arthurguerra.adv.br

Rua Des. Jorge Fontana, Nº 428, 11º andar,
Belvedere, Belo Horizonte - MG | CEP: 30320-670



Autenticar documento em <https://spl.cmsantaluzia.mg.gov.br/autenticidade>
com o identificador 340039003400390035003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.