

Nº de ordem do processo na sessão de julgamento Não informado

**Registro: 2022.0000926605**

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2296671-38.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autora MARCIA TEIXEIRA BIN SOUSA, são réus GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO e PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE SÃO PAULO.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, FIGUEIREDO GONÇALVES, RUY COPPOLA, CAMILO LÉLLIS, GUILHERME G. STRENGER, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI, JACOB VALENTE E JAMES SIANO.

São Paulo, 9 de novembro de 2022.

**COSTABILE E SOLIMENE**  
**RELATOR**

Assinatura Eletrônica

## Ação Direta de Inconstitucionalidade

Autos n. 2296671-38.2021.8.26.0000

Autora: Prefeita de Poá

Interessados: Assembleia Legislativa do Estado de S. Paulo,  
Governador do Estado e Procuradoria Geral do Estado

Voto n. 54.634

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Estadual n. 17.469, de 13/12/2021. Reclassificação de Poá. Rebaixamento de sua participação no Fundo de Melhoria nos Municípios Turísticos do Estado de S. Paulo. Procedimento posto em dúvida por conta da instabilidade da plataforma captadora de dados e outros incidentes derivados da emergência sanitária. *I* - Hipótese de **crise de legalidade** e não de constitucionalidade. Precedentes do colendo Supremo Tribunal Federal. Consoante escólio do Ministro Celso de Mello, não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público. A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame '*in abstracto*' do ato estatal impugnado seja realizado, exclusivamente, à luz do texto constitucional. A inconstitucionalidade deve transparecer, diretamente, do próprio texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais. *II* - As diretas de inconstitucionalidade não servem de sede adequada para a validade do controle jurídico-constitucional de **atos concretos**, destituídos de qualquer normatividade, pois não se caracterizam como atos normativos os atos estatais desvestidos de abstração, generalidade e impessoalidade. *III* - No caso em tela, o pedido ataca lei que é dirigida exclusivamente para municipalidades certas, vale dizer, lei de efeitos concretos, que para ser conferida, demanda reexame dos critérios postos em lei complementar antecedente – inviável fazê-lo, o cotejo, pois **afronta, se houver, é indireta**. E com a ressalva, *se houver*, pois demanda **exame de circunstâncias fáticas**, proscrendo este absolutamente inviável no âmbito restrito de uma direta de inconstitucionalidade. ADI improcedente.

Ação Direta de Inconstitucionalidade em que autora a Prefeita da Estância Hidromineral de Poá, em face da lei estadual n. 17.469, de 13/12/2021 ou, subsidiariamente, tão-somente em relação aos seus artigos 3º, inciso II, letra C; 5º e seu inciso XXII, e 6º.

Afirma que a instabilidade da plataforma eletrônica instituída para captar dados empregados na formulação de parecer, base para a reclassificação das estâncias do Estado, sem prejuízo das agruras peculiares à emergência sanitária, acarretaram graves danos ao município, que, rebaixado, ficou privado dos valores que recebia anteriormente do fundo que fomenta o turismo nas cidades paulistas, em detrimento de inúmeras obras em andamento em Poá.

A lei estadual n. 17.469, de 13/12/2021, não somente promoveu alterações como consolidou legislação que classifica municípios turísticos de nosso estado, tendo também revogado a lei estadual n. 5.091/1986, criando, como destacado na exordial, sérias dificuldades para a Estância Hidromineral de Poá.

Enumero *in verbis* as razões deduzidas pela ora autora, confira-se:

*“(...) Referida Lei rebaixa o Município de Poá, de Estância Turística a Município de Interesse Turístico, especificamente no inciso C, do art. 3º, bem como quando, em seus artigos 5º, inciso II e 6º, inciso XXII, do art. 6º, revoga a Lei nº 5.091, de 08 de maio de 1986, que concedia o referido título a este Município.*

*(...)*

*Ao atender o comando de regulamentação do art. 146 da Constituição Estadual, a Lei Complementar Estadual nº 1.261 (Doc. 3) foi promulgada em 29/04/2015, prevendo elaboração de Projeto de Lei Revisional dos Municípios Turísticos, de iniciativa do Poder Executivo, a cada três anos, com o ranqueamento das Estâncias Turísticas e dos Municípios de Interesse Turístico (MITs).*

*O ranqueamento consiste na atribuição de pontuação às Estâncias Turísticas, onde as três piores classificadas seriam rebaixadas para MITs, e as três MITs melhores classificadas seriam contempladas com o título de Estância Turística.*

*As Estâncias Turísticas, nos termos do art. 5º, I*

*da Lei 16.283/2016, podem receber até 80% dos recursos do Fundo de Melhoria dos Municípios Turísticos, ao passo que os MITs recebem apenas 20%.*

*Até maio de 2018 não foi proposta a referida lei revisional, muito menos criado o ranking de pontuação, e as cidades permaneceram como estavam na classificação.*

*A fim de viabilizar o cumprimento do comando legal, embora muito tardiamente, foi criada uma plataforma digital, em outubro de 2019, para que os Municípios com potencial turístico pudessem inserir as informações sobre a estrutura turística das cidades.*

*Em razão da pandemia de Covid-19 e de problemas técnicos de instabilidade na plataforma digital o prazo máximo para alimentação do sistema foi definido para 04 de outubro de 2020.*

*Cumpre ressaltar que até então não haviam sido elaborados e publicados os critérios de avaliação de atribuição de pontuação para fins de conclusão do ranqueamento que dispõe a Lei Complementar acima citada.*

*O Regulamento da matriz de avaliação e classificação das Estâncias Turísticas (Relatório Técnico de Ranqueamento) (Doc. 4), de que trata art. 5º, § 2º da LC 1261/2015, somente foi divulgado em 26/02/2021, ou seja, muito tempo depois do dia 04/10/2020, data de encerramento do prazo para inserção de informações na plataforma digital de ranqueamento da Secretaria Estadual de Turismo.*

*Estranhamente, antes mesmo da publicidade e propositura do projeto de lei, em 26/08/2021 a imprensa veicula notícia de que o Governador do Estado anunciará, em evento marcado para o dia 02/09/2021, a cidade de Barretos contemplada pelo título de Estância Turística.*

*E em 03/09/2021 o Vice-Governador, com o Prefeito da cidade de Araras, anunciou que a cidade irá receber o título de estância turística.*

*Cumprе frisar que em tal Regulamento, foram adotados critérios de avaliação não contemplados na Lei Complementar Estadual, conforme estabelece a Constituição do Estado de São Paulo, desrespeitando-se, assim, a vontade do Constituinte, conforme se*

*demonstrará em tópico próprio.*

*É que, quando da elaboração do referido Relatório Técnico de Ranqueamento, produzido pelo Grupo Técnico de Análise dos Municípios Turísticos GAMT, se criou um quarto critério inexistente na lei complementar 1.261/2015, qual seja, Dimensão de ações de turismo (Normativo-institucional), sustentabilidade, acessibilidade e legislação.*

*O ranqueamento e pontuação das cidades foram divulgados oficialmente em 22/10/2021iv (Doc. 8), e a cidade de Poá foi desclassificada para a categoria de MIT, perdendo seu título de Estância Turística depois de 35 anos.*

*É digno de nota registrar que Poá foi rebaixada à MIT em função da diferença de 1,5 ponto em relação à última cidade classificada como Estância - Presidente Epitácio.*

*Se os problemas técnicos da plataforma não tivessem ocorrido o Município de Poá não perderia seu título e as transferências de recursos, haja vista que a cidade de Poá sedia um importante evento regional denominado EXPOÁ, que atraiu mais de 50 mil pessoas no ano de 2019.*

*Portanto, nos termos dos critérios de pontuação, Poá deveria obter mais quatro pontos, somados aos 42,5 pontos recebidos oficialmente:*

*(...)*

*Sobreleva notar que o resultado do ranqueamento foi lamentavelmente mantido em segredo pela Secretaria Estadual de Turismo após o encerramento do prazo para alimentação do sistema, e divulgado apenas depois da propositura do projeto de lei.*

*Neste ínterim em que foi mantido sigilo, que compreende a data de 04/10/2020 entre 22/10/2021, a Municipalidade foi impedida de conhecer sua posição no ranking e de sua pontuação final.*

*Obviamente que tal conduta, censurável do ponto de vista do devido processo legal, acarretou surpresa e prejuízo às cidades rebaixadas à MIT, visto que antes da propositura do projeto de lei não havia possibilidade do exercício do contraditório e da ampla defesa ante a inexistência de conhecimento acerca da desclassificação.*

*Apesar de sucessivos pedidos, e posteriormente do endereçamento de um ofício formalizando o ocorrido (Doc. 11 e 12),*

*para apresentação da memória de cálculo pormenorizada que deu ensejo ao ranqueamento e a propositura da Lei em tela, a Secretaria Estadual de Turismo não apresentou tal documento.*

*A propósito, tal documento sequer foi anexado ao projeto de lei que deu origem à norma ora impugnada, muito menos divulgado pelos meios de comunicação oficiais do governo.*

*Outrossim, a memória de cálculo é um documento de suma importância para o controle e reavaliação da atribuição dos pontos às cidades participantes da concorrência, pois somente com ele seria possível conferir se todos os atrativos turísticos existentes foram considerados e receberam a devida pontuação, bem como se está em conformidade com os critérios do Relatório Técnico de Ranqueamento.*

*O cerceamento dessas informações oficiais impede o pleno exercício dos basilares direitos ao contraditório e ampla defesa, constitucionalmente assegurados na Constituição Estadual.*

*Aliás, o princípio da motivação, inserto no artigo 4º da Constituição Estadual, também restou igualmente afrontado considerando que o ato administrativo está calcado em equivocada e inexistente base de fato (desconsideração dos pontos a que a cidade de*

*Poá tem direito).*

*(...)*

*O incontroverso e reconhecido impedimento técnico de alimentação do sistema foi objeto de registro em e-mails com a Secretaria Estadual de Turismo (Doc. 13) e foi consignado no próprio Relatório Técnico de Ranqueamento elaborado pelo Grupo Técnico de Análise dos Municípios Turísticos GAMT, em duas passagens:*

*(...)*

*O “periculum in mora” se insere no contexto da perda imediata, caso a liminar não seja concedida, de considerável monta de transferências estaduais de recursos públicos para o desenvolvimento do turismo local.*

*Implicará também na paralisação de diversas obras e projetos turísticos em fase de execução e de outros já em vias de conclusão.*

*(...)*

*[relação constante de fl. 27 da inicial, obras afetadas pela alteração da classificação do município]*

1. *Conclusão do Balneário Municipal, (atualmente na fase 4, utilizando verba do convênio 2021, prevendo mais uma etapa para conclusão do projeto, estimada em 5 milhões);*

2. *Parque das Nascentes de Água Mineral (parque de proteção da fonte Áurea e Fonte Primavera, estimado em 12 milhões de reais);*

3. *Museu da Ferrovia casa da estação (contando os 155 anos da ferrovia em nosso município, estimado em 500mil reais);*

4. *Reforma do Teatro Municipal (Implantação de iluminação e sonorização estimado em 800mil reais);*

5. *Implantação da rota imperial sinalização viária e reforma de atrativos turísticos ligados à visita de Dão Pedro em nosso município (estimado em 500mil reais);*

6. *Programa de Educação Turística, levando às escolas municipais o conhecimento da história de nosso município e dos atrativos turísticos existentes, através de palestras, workshops, folders e cartilhas (estimado em 200mil reais por ano).*

*Obviamente que a inviabilidade dessas obras*

*desencadeará o aprofundamento do estado de calamidade financeira municipal, haja vista que o grande potencial turístico da cidade de Poá restará prejudicado e a estratégia de superação da crise financeira pela exploração do turismo e criação de atrativos para investimentos serão igualmente afetados.*

*Em virtude do cenário de crise sem precedentes na história da cidade e do comprometimento de todas as receitas orçamentárias com a manutenção de serviços essenciais e básicos da máquina pública, é absolutamente inviável se cogitar no remanejamento de verbas municipais para o término das referidas obras e projetos turísticos.*

*Isso porque, subtraindo-se as despesas com pessoal do Município restariam apenas R\$ 104.677.309,91 sem mencionar o repasse constitucional à Câmara Municipal e com pagamento de precatórios - no ano para gerenciar a cidade, ou seja, uma média de R\$ 8.723.109,15 por mês para realizar despesas de serviços públicos essenciais e contínuos.*

*E obviamente é impossível atender aos serviços públicos essenciais com esse valor remanescente.*

*Apenas para ilustração das desastrosas consequências, cita-se que a Receita Corrente Líquida do Município caiu para R\$ 322.285.731,46 em comparação com os R\$ 468.287.702,24 em agosto de 2019 -, o que elevou o comprometimento com despesas com pessoal para 67,93% da RCL (Doc. 15 e 16).*

*Em função disso, a atual administração não mediu esforços para buscar o equilíbrio e readequação das contas públicas, a saber:*

- Decretação de estado de calamidade pública e financeira em 21/01/2021;*
- Contingenciamento de gastos com pessoal, consubstanciado na exoneração de servidores aposentados pelo regime geral da previdência social (Doc. 17);*
- Contingenciamento de gastos com pessoal comissionado e funções de confiança na ordem de 21,67% 17, consoante documento anexo (Doc. 18);*
- Renúncia, pela Prefeita Municipal, desde o primeiro mês de seu mandato, 20% (vinte por cento) dos seus subsídios*

*e convidou todos os cargos em comissão da Municipalidade a realizar esse esforço em prol da municipalidade, que foi maciçamente aderido, gerando uma economia mensal de mais R\$ 254.455,58, nos termos do Decreto nº 7.732/21 (Doc. 19);*

*- Rescisão e repactuação de diversos contratos a fim de reduzir as despesas de pagamento na ordem de 25% (vinte e cinco por cento) sem redução dos serviços, conforme portaria anexa (Doc. 20).*

*Por todo exposto, é de clareza solar que a questão aqui trazida transcende o aspecto meramente jurídico, visto que a perda das transferências de recursos para o turismo municipal traz grave lesão à ordem pública e à economia pública municipal, nos termos do art. 15, da LMS (...)."*

Em 17/12/2021, às vésperas do recesso de final de ano, por conta das circunstâncias delineadas na petição inicial e acima reproduzidas minuciosamente, este relator, para preservar a parte contra eventuais danos, concedeu antecipação de tutela em prol do município (fls. 247/264), medida que mais tarde revogamos, quando do nosso acolhimento, em plenário,

das razões de agravo, recurso aquele da lavra da d. Procuradoria Geral do Estado, em 27/4/2022 (fls. 651/675). Na mesma sessão em que afirmamos prejudicado outro recurso contra a liminar, vale dizer, o agravo interno interposto com mesmo teor pela Assembleia Legislativa do Estado de S. Paulo (fls. 756/769).

Prestaram informações a Assembleia Legislativa, o Governador do Estado e a Procuradoria Geral do Estado (fls. 783/795, 798/816 e 818/821), todos eles destacando o descabimento da ação direta de inconstitucionalidade na hipótese deste processo, por conta de conferir fatos, importar mera violação indireta e porque o diploma atacado é uma lei de efeitos concretos, proscênio incompatível com a via agitada de acordo com julgados do Supremo Tribunal Federal.

No mesmo sentido o parecer do Ministério Público, que foi pela extinção, sem julgamento do mérito (fls. 829/836).

É o relatório.

**Voto n. 54.634**

Desde logo, destaco da petição inicial, *verbis*:

“(…)

*Diante do exposto, requer:*

(…)

A) *A concessão da liminar para suspender a vigência e eficácia total da Lei Estadual nº 17.469, de 13 de dezembro de 2021;*

B) *Subsidiariamente, caso não seja a hipótese de suspensão total, seja suspensa a vigência e eficácia dos dispositivos contidos no inciso C, do art. 3º, inciso II, do artigo 5º e inciso XXII, do art. 6º e da Lei 17.469/2021;*

(…)

D) *Por fim, seja JULGADO TOTALMENTE PROCEDENTE o pedido desta ação, confirmando a liminar, proclamando-se em definitivo a inconstitucionalidade, em sua totalidade, a lei supracitada;*

E) *Subsidiariamente, seja declarada a inconstitucionalidade apenas do inciso C, do art. 3º, do inciso II, do*

*artigo 5º e do inciso XXII, do art. 6º, da Lei Estadual nº 17.469/2021, com efeito “erga omnes”, ex tunc e vinculante, comunicando-se à Assembleia Legislativa e o Governo Estadual do inteiro teor da r. decisão declaratória de inconstitucionalidade” (verbis).*

Vale dizer, **o alvo da presente demanda está restrito à lei estadual n. 17.469, de 13/12/2021**, que *“Promove alterações e consolida a legislação que classifica os Municípios Turísticos do Estado de São Paulo”*. Transcrevo, do seu conteúdo, o quanto importa para o presente julgamento:

*“Artigo 1º - Esta lei consolida a legislação que classifica os Municípios Turísticos do Estado de São Paulo.*

*Parágrafo único - Encontram-se consolidados dispositivos das seguintes leis e suas alterações posteriores (...).”*

Poá foi reclassificada como Município de Interesse Turístico, artigo 3º, inciso C. Com redução de sua participação no fundo que estimula o turismo em S. Paulo.

Desde logo, a Prefeita, a fl. 30, levantou hipótese de prequestionamentos para fazer incidir, nos debates realizados nestes presentes autos, os temas tratados nos incisos

LIV e LV do artigo 5º da Constituição Federal, *verbis*:

“Artigo 5º (...)

*LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;*

*LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.*

Compreende-se que Sua Excelência, ao agitar os incisos acima, estava se referindo ao interesse jurídico da cidade que a elegeu, que, a todo custo, quer manter a fração de 80% no fundo de estímulo ao turismo no estado - e não os atuais 20% derivados da reclassificação que está a impugnar via ação direta de inconstitucionalidade. Alega ter sido privada de uma expectativa sem atendimento do *devido processo legal*, porque violados *contraditório e ampla defesa*.

Nesta quadra aproveito o ensejo para **reconhecer legitimação ativa** em prol da ora autora, porque, repito, no exercício do seu mandato, reclama contra efeitos supostamente deletérios de uma lei estadual. É poder-dever da

mandatária buscar, ao menos em relação aos textos normativos destinados especificamente contra a sua cidade, atenuar as respectivas consequências legais. Ademais, o fez com exordial da qual exsurge com nitidez tanto sua argumentação quanto sua pretensão, de sorte que **nem se há falar em inépcia da inicial**, aliás, como assim também destacado no r. parecer do Ministério Público.

Observo que não se há confundir estes pontos postos sublinhados e em negrito com a adequação da via eleita.

Observo que, ao fazê-lo, correu a contestar nuances do processo de reclassificação, expondo aquilo que seriam equívocos, dentre eles a instabilidade da plataforma digital coletora de dados, base para o parecer que deu origem à lei impugnada, a inserção de quesitos novos, o alegado segredo dos resultados e mesmo a mudança de datas para fins de comparação do quanto coligido, rol de circunstâncias que teria posto em xeque os resultados que originaram os termos da reclassificação.

Nesta quadra é relevante lembrar que, nas ações diretas de inconstitucionalidade, **não existe espaço para realizar instrução probatória** e os pontos trazidos à colação demandam reflexão a partir de dados concretos, circunstâncias que, mais uma vez, contaminaram de incerteza o caminho processual escolhido. O tema está afeto a uma **ação de conhecimento**, porque não deriva da contraposição pura e simples entre a lei impugnada e dispositivo constitucional. Isso se couber a sobredita *ação de conhecimento*, porque o resultado do processo legislativo tem carga política, produto de debate no Parlamento estadual, via de regra inalcançável, porquanto descabe ao Judiciário substituir as escolhas dos Deputados, senão apenas conferir o exato atendimento das formalidades legais.

Não nos passou despercebido que o Governador e a Assembleia Legislativa explicaram o procedimento em questão, o *modus operandi* da reclassificação, para o que, todavia, **fizeram uso de normas infraconstitucionais** e relataram as dificuldades peculiares ao seu respectivo transcurso, o que, afinal, envolve a situação de

centenas de municípios. Aqui um breve parêntese: se acolhida a pretensão principal posta na petição inicial, a situação de muitas outras cidades será substancialmente modificada, sem que tivessem possibilidade de se manifestar. Este mais outro aspecto que comprometeu a ideia de empregar a ADI para resolver questão concreta de direito material (longe da abstração) que aflige qualquer cidade eventualmente reclassificada para baixo.

A nosso sentir, em termos de Direito do Processo, considerando as delimitações técnicas próprias da ação direta de inconstitucionalidade, a autora extrapolou os contornos postos em lei para tal mister. Vale também dizer, deixou de lado uma das condições da ação, o interesse processual na **modalidade adequação**.

Acerca da adequação, lembro que cada pretensão resistida se remove pela ação correspondente. A invocação da prestação jurisdicional há de ser feita com base nos respectivos pressupostos. Em geral, cada ação tem um certo cabimento e as ações diretas de inconstitucionalidade não se prestam aos fins ora colimados. Aqui, conforme a seguir será

explicado, destacamos óbices relevantes para julgamento desta causa pelo mérito, exatamente porque o paradigma para conferência do controle de constitucionalidade é a Carta Estadual e não normas posicionadas abaixo da Constituição.

O que se está a debater não é a violação direta da Constituição Estadual, mas sua **ofensa indireta**, para o que, repito, não servem as ações diretas de inconstitucionalidade. Ademais, e essa é a nossa convicção, quando muito estaríamos diante de uma **crise de legalidade** e não de constitucionalidade.

Torno a dizer, a autora, não resignada com a reclassificação para baixo do seu município, no que diz respeito aos programas governamentais de apoio ao turismo, sustentou que, ao arrepio do contraditório e da ampla defesa, sua cidade experimentará sensível diminuição atinente ao “Fundo de Melhoria dos Municípios Turísticos”, ou seja, uma substancial redução de 80% (valor percebido antes do advento da lei ora impugnada) para os atuais 20%, o quer corrigir, fazendo retorná-la ao *statu quo ante*, para o que conta com a pretensão de ver acolhida a inconstitucionalidade da lei.

E, para tal mister, afirmou que a situação jurídica do passado, anteriormente vantajosa para a cidade que governa, por conta da lei impugnada, acabou gravemente prejudicada, porque supostamente introduzido requisito novo para a reclassificação dos municípios e porque o procedimento de reclassificação teria ficado contaminado de incertezas, tanto em razão da instabilidade da plataforma captadora de dados para alimentar o parecer final, como as complicações da pandemia do covid-19.

Sem prejuízo de se olvidar que normas infraconstitucionais remetem a *requisitos mínimos*, importante também conferir a respectiva cronologia.

Inicialmente editou-se em 29/4/2015 a Lei Complementar n. 1.261, de molde a estabelecer “*condições e requisitos para a classificação de Estâncias e de Municípios de Interesse Turístico e dá providências correlatas*”. Em seu artigo 1º ficou esclarecido que “*A classificação de Municípios Turísticos, assim considerados as Estâncias e os Municípios de Interesse Turístico, far-se-á por lei estadual, observadas as condições e atendidos os requisitos mínimos estabelecidos nesta lei complementar*”.

Ou seja, logo na abertura do processo de reclassificação – processo cujo começo que remonta à década dos anos quarenta, com a criação das Estâncias Climáticas, Balneárias Hidrominerais e Turísticas – **existe uma nova remissão, desta feita a uma lei ordinária que viria em seguida.**

Relembro que as reclassificações são feitas a cada três anos, consoante exposto no artigo 6º da Lei Complementar n. 1.261/2015: *“O Poder Executivo deverá encaminhar à Assembleia Legislativa, a cada 3 (três) anos, projeto de Lei Revisional dos Municípios Turísticos, observados o ranqueamento das Estâncias Turísticas e dos Municípios de Interesse Turístico de que trata o § 2º do artigo 5º desta lei complementar e outras melhorias implementadas pelo município, como a Lei Municipal das Micro e Pequenas Empresas, cursos de capacitação profissional na área de turismo receptivo e condições de acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida”*.

Observo que tive a oportunidade de anteriormente destacar, a fl. 667, que *“os requisitos para reclassificação dos interessados no Fundo de Melhoria dos Municípios Turísticos não estão na Constituição Estadual, eis*

*que o seu artigo 146 tão-somente prevê a necessidade de reclassificação periódica dos municípios turísticos”. Dado importante a ser mais bem esclarecido logo adiante. Antes, rememoro que a elaboração legislativa também foi padronizada, via seu artigo 5º e seus parágrafos, que transcrevo:*

*“Artigo 5º - O projeto de lei que objetive a classificação de município como Estância Turística ou como de Interesse Turístico deverá ser apresentado por qualquer Deputado, devidamente instruído com os seguintes documentos:*

*I - para classificação de Estâncias:*

*a) estudo da demanda turística existente nos 2 (dois) anos anteriores à apresentação do projeto, a ser realizado pela Prefeitura Municipal em convênio com órgão público estadual, federal, instituição de ensino superior ou entidade especializada;*

*b) inventário, subscrito pelo Prefeito Municipal, dos atrativos turísticos do município, de que trata o inciso II do artigo 2º desta lei complementar, com suas respectivas localizações e vias de acesso;*

*c) inventário dos equipamentos e serviços*

*turísticos, de que trata o inciso III do artigo 2º desta lei complementar ;*

*d) inventário da infraestrutura de apoio turístico de que trata o inciso IV do artigo 2º desta lei complementar;*

*e) certidões emitidas pelos órgãos oficiais competentes para efeito de comprovação dos requisitos estabelecidos no inciso V do artigo 2º desta lei complementar;*

*f) cópia do Plano Diretor Municipal de Turismo e atas das 6 (seis) últimas reuniões do Conselho Municipal de Turismo, devidamente registradas em cartório;*

*II - Para classificação de Municípios de Interesse Turístico:*

*a) estudo da demanda turística existente no ano anterior à apresentação do projeto, a ser realizado pela Prefeitura Municipal em convênio com órgão público estadual, federal, instituição de ensino superior ou entidade especializada;*

*b) inventário, subscrito pelo Prefeito Municipal, dos atrativos turísticos do município, de que trata o inciso II do artigo 2º desta lei complementar, com suas respectivas localizações e vias de acesso;*

*c) inventário, subscrito pelo Prefeito Municipal, dos equipamentos e serviços turísticos, do serviço de atendimento médico emergencial e da infraestrutura básica de que tratam os incisos II e III do artigo 4º desta lei complementar;*

*d) cópia do Plano Diretor Municipal de Turismo e atas das 6 (seis) últimas reuniões do Conselho Municipal de Turismo, devidamente registradas em cartório.*

*§ 1º - A Comissão da Assembleia Legislativa incumbida de apreciar os projetos de lei de classificação de municípios como Estância Turística ou de Interesse Turístico encaminhará os documentos de que trata este artigo à Secretaria de Estado competente para os assuntos relacionados ao turismo, para sua manifestação quanto ao cumprimento dos requisitos estabelecidos nesta lei complementar.*

*§ 2º - Caberá à Secretaria de Estado competente para os assuntos relacionados ao turismo manifestar-se sobre cada projeto e, para efeito do disposto no artigo 6º desta lei complementar, elaborar o ranqueamento das Estâncias e dos Municípios de Interesse Turístico, com base nos requisitos estabelecidos nesta lei*

*complementar, escalonados de acordo com a matriz de avaliação proposta em regulamento, para efeito de classificação de, no máximo, 70 (setenta) Estâncias e 140 (cento e quarenta) Municípios de Interesse Turístico, que serão habilitados a receber recursos do Fundo de Melhoria dos Municípios Turísticos, previsto no artigo 146 da Constituição do Estado”.*

Mais uma vez chamo atenção para outra afirmação nossa, lançada em passado recente, a fls. 673/674: “(...) sem prejuízo de competir ao legislador a adoção de critérios, o texto normativo correspondente os qualifica como ‘requisitos mínimos’ (artigo 1º da LEC n. 1.261/2015), a não afastar a adoção de outros mais extraídos em conformidades com a redação do § 2º do artigo 6º da sobredita lei complementar”.

Nem nos escapou que a reclamação feita pela parte, de suposta ausência de contraditório, pese inexistente base normativa para tal mister, dirigiu-se em relação a documento sobre o qual o Administrador não está vinculado (um parecer da secretaria de estado correspondente): o Administrador delibera, podendo ou não acolher sugestões de seus assessores e colaboradores, de sorte que ao município não

cabe direito de se pronunciar sobre o conteúdo de pareceres que nem são vinculantes. O resultado do processo legislativo é político.

Sigo no exame da cronologia legislativa.

Foi criado, na sequência, o “*Fundo de Melhorias dos Municípios Turísticos*”, por força da lei estadual n. 16.283, de 15/7/2016. Consoante exposto em seu artigo 1º, o “*Fundo de Melhoria dos Municípios Turísticos, de que tratam os §§ 2º, 3º e 4º do artigo 146 da Constituição do Estado, destina-se ao desenvolvimento de programas de melhoria e preservação ambiental, urbanização, serviços e equipamentos turísticos*” e, conforme destacado no subsequente artigo 5º, seus recursos se destinam “*a, no máximo, 70 (setenta) Estâncias Turísticas e 140 (cento e quarenta) Municípios de Interesse Turístico, que atendam às condições estabelecidas em lei complementar, observados os seguintes critérios: I - 80% (oitenta por cento) destinados às Estâncias (...) [e] II - 20% (vinte por cento) destinados aos Municípios de Interesse Turístico na proporção de 1/140 (um cento e quarenta avos) para cada Município*”.

E aqui localizamos o núcleo da causa de

pedir, qual seja, a redução no aporte de recursos vindos do fundo para as cidades, especialmente para Poá.

Vou adiante: para a coleta dos dados, de molde a embasar o parecer que daria azo à lei reguladora das novas classificações, criou-se uma *plataforma eletrônica*, explicada a fls. 810/811, na manifestação da Procuradoria Geral do Estado, *verbis*:

*“(...) Para elaboração do projeto de lei (PL 582/2021) que originou a Lei de Classificação dos Municípios Turísticos, o Poder Executivo observou os termos da Constituição Estadual e da Lei Complementar Estadual n. 1.261, de 2015, os quais exigem manifestação do órgão técnico competente – in casu, a Secretaria de Turismo e Viagens. Para que este parecer técnico pudesse ser emitido levando em conta informações e dados precisos, a Secretaria de Turismo e Viagens disponibilizou aos 645 Municípios paulistas uma Plataforma Web do Inventário Turístico, em cujo ambiente tiveram a oportunidade de inserir informações e dados, que foram levados em conta no parecer técnico emitido pela Secretaria de Turismo e Viagens.*

*Como toda inovação, a mencionada Plataforma Digital sofreu ligeiras intercorrências tecnológicas, ocasionadas em grande medida pelo aumento do fluxo de usuários às vésperas dos prazos finais de inserção de dados. Entretanto, em que pese eventuais instabilidades, os Municípios foram capazes de apresentar suas informações tempestivamente por meio digital.*

*Frise-se que, por se tratar de instrumento novo, houve necessidade de correções e de realização de eventos para capacitação dos usuários (funcionários municipais), tendo sido prorrogados, por diversas vezes, os prazos finais para inserção dos dados dos Municípios. Assim, diferentemente do que sustentado na petição inicial da presente ação direta, a Secretaria de Turismo e Viagens levou em consideração as dificuldades dos usuários e os desafios impostos pela pandemia de COVID-19.*

*No que concerne aos critérios e requisitos para classificação de municípios turísticos, o debate público vem ocorrendo pelo menos desde 2015, o que se contrapõe à narrativa criada na petição inicial da presente ação direta de ausência de transparência, de motivação e de publicidade quanto aos elementos que guiaram a análise técnica do órgão.*

*Além disso, foram promovidos inúmeros encontros públicos com entidades representativas dos Municípios turísticos, além de audiência pública na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo com maciça participação popular. Nesses encontros, sempre com participação institucional da Secretaria de Turismo e Viagens, foram expostos e debatidos os diversos critérios que vieram a nortear o ranqueamento e que compuseram a própria estrutura da plataforma digital (desenhada para reunir informações turísticas relevantes)''.*

E, de posse dos dados, teve início o processo legislativo específico, que resultou na edição da lei n. 17.469, de 13/12/2021, alvo da presente ação direta de inconstitucionalidade, confira-se o rol de pedidos deduzidos a fl. 31.

Atacou-se o parecer sobre o qual editada a lei, contudo, aquele, além de não vinculante, diz respeito às escolhas políticas do Parlamento Estadual, instituição titular das elevadas prerrogativas de, via processo legislativo, adotar o quanto entende correto na administração do fundo em discussão.

Não compartilho e dou por indevida qualquer tentativa de judicialização política, inclusive do tema em discussão. Abro exceção para verificação, quando o caso, de erro formal, o que não se pôde conferir, porque a parte, antes, esbarrou em dois problemas insolúveis para a propositura da presente ADI.

Primeiramente, consoante destacado nas respostas da Assembleia Legislativa, do Governo e da Procuradoria Geral do Estado, além do parecer final do Ministério Público, estamos diante do emprego de uma ADI em que a ofensa constitucional, *se houver*, **é indireta**, porque para tal mister antes seria imperativo **examinar provas em instrução tradicional**, sem olvidar que a lei impugnada tem **efeitos concretos**, conetxto este que não comporta a adoção do paradigma das ADIs.

A propósito, a fl. 833, assim bem resumiu a Subprocuradoria-Geral de Justiça: “(...) *Apresenta-se nebulosa a ocorrência de vulneração a esses preceitos constitucionais, na medida em que a análise da adequação da Lei Estadual n. 17.469, de 13 de dezembro de 2021, que promove alterações e consolida a legislação que*

*classifica os Municípios Turísticos do Estado de São Paulo, demandaria a verificação dos requisitos estabelecidos na Lei Complementar Estadual nº 1.261, de 29 de abril de 2015, o que sinaliza crise de legalidade, fundamento inviável no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade” (verbis).*

Na esteira da observação acima, é de se destacar da própria petição inicial o quanto denunciado pela parte, vide fl. 7: “(...) se os problemas técnicos da plataforma não tivessem ocorrido o Município de Poá não perderia seu título e as transferências de recursos, haja vista que a cidade de Poá sedia um importante evento regional denominado EXPOÁ, que atraiu mais de 50 mil pessoas no ano de 2019 (...)” (verbis).

Examinado o conteúdo da exordial, concluímos que a contrariedade à norma constitucional invocada, se existente, repito, é indireta, pois **submete-se ao cotejo entre a norma impugnada com norma infraconstitucional, caracterizando-se suposto conflito de legalidade. O direito pretoriano é pacífico no sentido de não admitir o controle concentrado de normas secundárias, editadas com o fim de regulamentar a legislação**

**infraconstitucional pertinente, pois elas não retiram seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal.**

Se para promovermos a aferição da validade de determinada lei temos de **examinar o conteúdo de lei complementar antecedente, não se viabiliza o emprego das ADIs**. Tem se rejeitado o controle abstrato de arguição de inconstitucionalidade mediata de atos normativos por alegada violação de normas infraconstitucionais interpostas. Confira-se antiga e permanente orientação, posta a partir do resultado, naquela Excelsa Corte, do julgamento da ADI n. 2122-2 Alagoas, voto do Ministro Ilmar Galvão.

Sem prejuízo, **é impossível o controle abstrato de constitucionalidade de lei quando, para deslinde da questão, é indispensável o exame não só do conteúdo de outras normas infraconstitucionais, como também de matéria de fato**. A respeito de tal vedação, ainda na jurisprudência da Corte Suprema, convoca-se o quanto contido na ADI n. 1527-3 Santa Catarina, voto do Ministro Maurício Corrêa. E também, no mesmo sentido, os resultados da ADI n. 5.904 AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 28.5.2018; da ADI n.

416 AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 3.11.2014; e da ADI n. 4.954, Relator o Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30.10.2014.

Outrossim, não fosse a razão antecedente, ainda existe outra mais: *a priori*, descabe a via das diretas de inconstitucionalidade para **leis de efeitos concretos**, hipótese destes autos.

As leis de efeitos concretos são em realidade atos legislativos por exigência formal, ao passo que veiculam no conteúdo atos administrativos concretos e imediatos, direcionados a sujeitos individualizáveis. Assim, **não apresentam mandamentos genéricos ou abstratos**, como também tendem a exaurir a sua respectiva eficácia jurídica após a execução dos atos previstos. É o caso deste processo. Ou seja, as diretas de inconstitucionalidade não servem de sede adequada para exame da validade do controle jurídico-constitucional de atos concretos, destituídos de qualquer normatividade, pois não se caracterizam como atos normativos os atos estatais desvestidos de abstração, generalidade e impessoalidade.

Confira-se em sede de reforço do argumento o constante dos escaninhos do colendo Supremo Tribunal Federal: ADIn n. 2057 AP, relator o Ministro Maurício Corrêa; ADIn 2100 RS, relator o Ministro Nelson Jobim e a ADIn 2484-1 DF, relator o Ministro Carlos Velloso.

No caso em tela, **o pedido ataca lei que é dirigida exclusivamente a certas municipalidades**, vale dizer, o objeto desta demanda é uma lei de efeitos concretos, que para ser conferida demanda reexame dos critérios postos em lei complementar antecedente – inviável realizar tal cotejo, pois afronta, *se houver*, seria indireta. E com a ressalva acima posta, “se houver”, pois também demanda exame de circunstâncias fáticas, **proscênio este absolutamente inviável no âmbito restrito de uma direta de inconstitucionalidade**.

A ação é improcedente.

**COSTABILE-E-SOLIMENE**

relator