

Nº de ordem do processo na sessão de julgamento Não informado

**Registro: 2022.0000926604**

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2067149-13.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE IGARAÇU DO TIETÊ, são réus GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO e PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO 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, AROLDO VIOTTI, JACOB VALENTE E JAMES SIANO.

São Paulo, 9 de novembro de 2022.

**COSTABILE E SOLIMENE**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica

Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2067149-13.2022.8.26.0000

Autor: Prefeito de Igarapu do Tietê

Voto n. 54.383

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Estadual n. 17.469, de 13/12/2021. Reclassificação de Igarapu do Tietê. 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 em relação a certas municipalidades, 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, proscrição este absolutamente inviável no âmbito restrito de uma direta de inconstitucionalidade. Improcedência.

O Prefeito de Igarapu do Tietê, afirmando interesses comuns com outro município, tentou ingressar aos autos da ADI n. 2296671-38.2021.8.26.0000, promovida pela sua

colega, a Prefeita de Poá, o que este subscritor indeferiu.

Então, em separado, S. Exa. distribuiu a presente inicial de ação direta de inconstitucionalidade, de molde a, primeiramente, suspender e, oportunamente, extrair definitivamente do ordenamento jurídico a lei paulista n. 17.469, de 13/12/2021, que reclassificou estâncias turísticas, em prejuízo de sua cidade.

Assunto comum com a outra ADI já acima mencionada, em que autora a Prefeita de Poá.

Alega, *in verbis*: a) afronta aos artigos 4º, 111 e 146 da Constituição Estadual; b) que “*Para regulamentar o artigo 146 da Constituição Estadual, editou-se a Lei Complementar Estadual n. 1.261, promulgada em 29/04/2015, que estabeleceu condições e requisitos para a classificação de Estâncias e de Municípios de Interesse Turístico*” (fl. 3); c) “*A fim de viabilizar o cumprimento do comando legal, embora 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*

*idades. 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” (fl. 3); d) “que o ato/procedimento administrativo que deu origem à lei ora impugnada está eivado de máculas insanáveis que feriram diversos princípios que compõe o devido processo legal” (fl. 8); e) “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 [o período] de 04/10/2020 [e] 22/10/2021, a Municipalidade foi impedida de conhecer sua posição no ranking e de sua pontuação final” (fl. 9); f) prosseguiu afirmando que “O incontroverso e reconhecido impedimento técnico de alimentação do sistema foi objeto de registro consignado no próprio Relatório Técnico de Ranqueamento elaborado pelo Grupo Técnico de Análise dos Municípios Turísticos GAMT, em duas passagens”; g) “O regulamento da matriz de avaliação e classificação das Estâncias Turísticas (Relatório Técnico de*

*Ranqueamento), de que trata o art. 5º, §2º, da LC 1.261/15 somente foi divulgado em 26/10/2021. 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 (...) 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” (fl. 4).*

Pedi, como já retro destacado, a suspensão da eficácia material da sobredita lei estadual n. 17.469, de 13/12/2021 e que, ao final, fosse proclamada, em definitivo, a sua inconstitucionalidade ou, então, subsidiariamente, que a declaração de inconstitucionalidade ficasse restrita ao disposto nos artigos 3º, inciso XXXIX, e 5º, inciso III, 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.

Para fins de prequestionamento com vistas ao

eventual Recurso Extraordinário, igualmente requereu fossem debatidas afrontas ao artigo 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal.

Indeferimos a antecipação de tutela, em 7/4/2022 (fls. 91/119).

Notificada, a Procuradoria-Geral do Estado se manifestou (fls. 128/152). Preliminarmente, alegou *(i)* inépcia da inicial por falta de fundamentação; *(ii)* inadequação do emprego desta via, eis que, a seu ver, não cabe propositura de ADI com alegação de ofensa indireta à Constituição Estadual; *(iii)* ilegitimidade ativa processual, na medida em que o alegado não guarda pertinência temática específica, atingindo situação jurídica de uma infinidade de outros municípios; *(iv)* no mérito reclama extinção da demanda ou, quando muito, sua improcedência (fls. 128/152).

Em seguida, aqui aportaram os motivos da augusta Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, que defendeu a legalidade do respectivo processo legislativo e

destacou, se e quando muito, seria hipótese de *crise de legalidade*, e não de constitucionalidade, sem olvidar também dizer que restou indevidamente invocada a via processual da ADI para apurar o que seriam vícios em processo de construção daquele diploma legal e cujos efeitos, diga-se de passagem, são concretos, mais outro motivo para descartar o caminho adotado (fls. 157/169).

O Governador expressamente afirmou “*não ser caso de conhecimento da presente ação direta ou ser hipótese de sua extinção sem apreciação do mérito. [E] Caso sejam superadas as preliminares suscitadas, (...) [seria caso de] improcedência integral do pedido, dada a compatibilidade do ato normativo impugnado com a ordem constitucional*” (fls. 174/177).

E, finalmente, a d. Subprocuradoria-Geral de Justiça opinou pela improcedência da ação, porque “*o controle abstrato de normas só se presta a examinar a constitucionalidade de espécies normativas próprias, ou seja, aquelas que são dotadas de generalidade, indeterminação e abstração, o que não ocorre com a lei*

*estadual em apreço”. Ademais, se apresenta “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”. E ainda, para obstar o emprego da ADI, agitou outra circunstância mais, vale dizer, que “tal situação não pode ser objeto do contencioso abstrato, concentrado e objetivo por via de ação direta de inconstitucionalidade, eis que se revela a crise de legalidade, e não de constitucionalidade, pela exibição do confronto indireto e reflexo entre o ato normativo legal e a Constituição através da violação de norma infraconstitucional interposta” (fls. 189/195).*

É o relatório.

**Voto n. 54.383**

O Prefeito, a fl. 13, levantou hipótese de prequestionamentos para, nos debates presentes nestes autos, fazer incidir 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 o 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.

Nesta quadra aproveito o ensejo para reconhecer legitimação ativa em prol do ora autor, porque, repito, no exercício do seu mandato, reclama contra efeitos

deletérios de lei estadual. É poder-dever do mandatário buscar, ao menos em relação aos textos normativos destinados especificamente contra sua cidade, atuar no sentido de atenuar as respectivas consequências legais.

Ademais, o fez com exordial da qual exsurge com nitidez tanto sua articulação quanto sua pretensão, de modo que nem se há falar em inépcia da inicial, aliás, como destacado no r. parecer do Ministério Público. Não se há confundir este ponto com a adequação da via eleita.

Observo que ao fazê-lo correu a contestar nuances do processo de reclassificação, expondo aquilo que seriam supostos equívocos, como a instabilidade da plataforma digital coletora de dados, a inserção de quesitos novos, alegado segredo dos resultados e mesmo a mudança de datas para fins de comparação do quanto coligido, o que teria posto em xeque os resultados postos na lei impugnada. Nesta quadra é relevante lembrar que não existe instrução probatória nas ações diretas de inconstitucionalidade e os pontos trazidos à colação

demanda 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.

Não nos passou despercebido que o Governador e a Assembleia Legislativa explicaram o procedimento, para o que fizeram uso das normas infraconstitucionais e relataram as dificuldades peculiares ao procedimento, que, afinal, envolve a situação de centenas de municípios. E 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. Novo aspecto que comprometeu a ideia de se empregar a ação em tela para resolver questão que aflige uma ou outra cidade desclassificada.

A nosso sentir, em termos de Direito do Processo, considerando as delimitações técnicas da ação direta

de inconstitucionalidade, o autor 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.

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 encontramos, conforme a seguir será explicado, óbices relevantes para julgamento desta causa pelo mérito, exatamente porque o paradigma para conferência do controle de constitucionalidade é a Carta Estadual e não leis.

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, o autor, não resignado 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, 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* 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 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.

Examinemos a 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 que remonta à década de quarenta, com a criação das Estâncias Climáticas, Balneárias Hidrominerais e Turísticas – foi 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”*.

E a elaboração legislativa também foi padronizada, no 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”.

Em seguida, foi criado o *“Fundo de Melhorias dos Municípios Turísticos”*, pela 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”*.

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. 144/145, 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 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. 13.

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 à qual atribuídas as prerrogativas de, via processo legislativo, adotar o quanto entende correto no tocante à distribuição dos recursos do fundo. A construção dos critérios é política. Indevida a judicialização política do tema, exceto para o caso de erro formal, o que não se pôde conferir, porque a parte esbarrou em dois problemas antecedentes, insolúveis para a propositura da presente ADI.

Primeiramente, consoante destacado nas respostas da Assembleia Legislativa, do Governo e da Procuradoria Geral do Estado, além de pronunciamento 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 regular, sem olvidar que a **lei impugnada tem efeitos concretos**, que novamente não comporta o paradigma das ADIs.

Bem resumiu a Subprocuradoria-Geral de Justiça, a fl. 192: “(...) *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**, a fl. 4 *in fine* e 5 *in limine*: “(...) *ressalta-se que devido às*

*insanáveis máculas no processo de atribuição dos pontos, não se sabe se a pontuação de Igarapu do Tietê reflete todas as informações que foram repassadas ao DADETUR, haja vista que a memória de cálculo desses pontos nunca foi divulgada (...) O art. 146 da Constituição Estadual ostenta a qualidade de norma constitucional de eficácia limitada ao determinar que o legislador ordinário complemente a Constituição para criar condições e requisitos mínimos a fim de classificar os Municípios paulistas em Estâncias ou MITs (...) E para isso escolheu que esses critérios devem ser fixados por lei complementar (...)” (verbis).*

Examinado o conteúdo da exordial, concluimos 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. Confirma-se antiga e permanente orientação, 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 de **matéria de fato**. A respeito de tal vedação, ainda na jurisprudência da Corte Suprema, o contido na ADI n. 1527-3 Santa Catarina, voto do Ministro Maurício Corrêa. E também no mesmo sentido: ADI n.

5.904 AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 28.5.2018; ADI n. 416 AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 3.11.2014; ADI n. 4.954, Relator o Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30.10.2014.

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

As leis de efeitos concretos consistem em 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, assim como tendem a exaurir sua eficácia jurídica, após a execução dos atos previstos. 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**. Confira-se nos escaninhos do colendo Supremo Tribunal Federal: ADIn n. 2057 AP, relator o Ministro Maurício Corrêa; ADIn 2100 RS, relator o Ministro Nelson Jobim e ADIn 2484-1 DF, relator o Ministro Carlos Velloso.

No caso em tela, o pedido ataca lei que é dirigida exclusivamente para 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 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