

Registro:2023.0000726968

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2079162-10.2023.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), RICARDO DIP, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, SILVIA ROCHA, LUIZ ANTONIO DE GODOY, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, EVARISTO DOS SANTOS, VICO MAÑAS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA E MATHEUS FONTES.

São Paulo, 23 de agosto de 2023.

**AROLDO VIOTTI**  
**RELATOR**  
**Assinatura Eletrônica**

VOTO Nº 46.764

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2079162-10.2023.8.26.0000

REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

REQUERIDOS: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

INTERESSADO: ESTADO DE SÃO PAULO

**Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal nº 6.088, de 07 de maio de 2021, do Município de Valinhos, que dispõe “sobre a obrigatoriedade da presença de Guia ou Monitor de Turismo local em grupos ou excursões de turistas no território municipal”. Declaração de inconstitucionalidade de trecho contido na parte final do art. 1º e, por arrastamento, da expressão “por meio de Associação de Turismo da cidade de Valinhos”, inserida no § 3º do art. 1º, bem como do vocábulo “local”, constante do art. 1º, “caput”. Alegação de violação ao Pacto Federativo e ao princípio da razoabilidade. Matéria relativa à competência privativa da União, nos termos do art. 22, inciso XVI, da Constituição. Usurpação da competência da União para legislar sobre matéria relativa ao exercício de profissão. Profissão, ademais, regulamentada por lei federal. Inconstitucionalidade da lei impugnada. Norma impugnada que não se compatibiliza com as regras gerais editadas pela União dentro da competência suplementar do Município, nem versa sobre tema de interesse imediata ou predominantemente local. Precedentes deste Órgão Especial. Ação procedente.**

I. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO em face do PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS e do PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS. Busca a declaração de inconstitucionalidade de trecho contido na parte final do artigo 1º da Lei municipal nº 6.088, de 07 de maio de 2021, do Município de Valinhos, o qual tem o seguinte teor: “*por meio do gerenciamento e supervisão de Associação de Valinhos, devidamente regulamentada e reconhecida como de utilidade pública, com experiência comprovada na organização de roteiros turísticos e visitas guiadas, independentemente da existência de Guia ou Monitor de outra localidade*”. Pede ainda seja declarada inconstitucional, por arrastamento, a expressão “*por meio de Associação de Turismo da cidade de Valinhos*”, inserida no § 3º do art. 1º, ambos da Lei nº municipal nº 6.088/2021. As normas impugnadas dispõem “*sobre a obrigatoriedade da presença de Guia ou Monitor de Turismo local em grupos ou excursões de turistas no território municipal*” (textual – fl. 02).

Na inicial (fls. 01/20), assevera que as referidas expressões do artigo 1º e de seu § 3º, da Lei nº 6.088, de 07 de maio de 2021, do Município de Valinhos,

afrontam os artigos 111 e 144 da Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal, ante a previsão dos artigos 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal, também aplicável aos municípios por força do artigo 144 da Constituição Estadual. Assim – prossegue – também foram violados os preceitos contidos no inciso XVI, do artigo 22, e o inciso IV, do artigo 170, da Constituição Federal. Aduz que a União, no exercício de sua competência privativa para legislar sobre a matéria, regulamentou o exercício da profissão de Guia Turístico na Lei nº 8.623, de 28 de janeiro de 1993 e no Decreto nº 946, de 01 de outubro de 1993, de modo que os municípios estão autorizados a editar legislação sobre tema, apenas no exercício de sua competência suplementar e desde que evidenciado o interesse local. Dessa forma, observa-se invasão da competência legislativa da União, bem como violação ao pacto federativo, ao dispor a Municipalidade sobre a exigência de gerenciamento e supervisão de associação municipal, enquanto a normativa federal não exige para o exercício da citada profissão a residência no local do atrativo turístico, ou qualquer vinculação ao local, mas apenas que o profissional seja cadastrado na categoria de guia especializado em atrativo turístico na EMBRATUR, consoante previsão do art. 4º, inciso IV do Decreto n. 946, de 01 de outubro de 1993. Trata-se, argumenta, de restrição abusiva e desproporcional ao exercício da profissão, que afronta o princípio da livre iniciativa e da livre concorrência. Pugna, por fim, pela inconstitucionalidade por arrastamento da expressão “*por meio de Associação de Turismo da cidade de Valinhos*” constante no parágrafo 3º, do artigo 1º, da Lei Municipal nº 6.088/2021, visto que o reconhecimento da inconstitucionalidade da expressão contida na parte final o art. 1º, “caput”, torna despida de eficácia e utilidade a aludida expressão do mesmo diploma.

Pede, assim, a procedência da ação para ser declarada a inconstitucionalidade do trecho “*por meio do gerenciamento e supervisão de Associação de Valinhos, devidamente regulamentada e reconhecida como de utilidade pública, com experiência comprovada na organização de roteiros turísticos e visitas guiadas, independentemente da existência de Guia ou Monitor de outra localidade*”, contido na parte final do “caput” do art. 1º e, por arrastamento, da expressão “*por meio de Associação de Turismo da cidade de Valinhos*”, inserida no § 3º do art. 1º, ambos da Lei nº 6.088, de 07 de maio de 2021, do Município de Valinhos.

Determinado o processamento da ação (fls. 112/114), vieram informações do Sr. Presidente da Câmara Municipal de Valinhos (fls. 127/135) defendendo a higidez da Lei municipal nº 6.088, de 07 de maio de 2021, anotando a observância do devido processo legislativo e a constitucionalidade da norma.

Argumenta que a pretensão da D. Procuradoria impõe nódoa à auto-organização municipal, eis que os Municípios são dotados de autogoverno, autoadministração e auto-organização, além da competência de suplementar a legislação federal e estadual em matéria de interesse local. Assim, prossegue, a legislação municipal impugnada versa sobre assuntos de interesse predominantemente local, não adentrando, portanto, na esfera da competência privativa da União. Aponta, ainda, a existência de Portaria do Ministro de Estado do Turismo (MTur nº 37 de 11.11.2021) que estabelece requisitos e critérios para o exercício da atividade de Guia de Turismo, que exige a contratação de guia de turismo regional que atue naquela unidade da federação e que restringe a atividade do Monitor de Turismo aos limites do respectivo município. Assinala, finalmente, que a exigência de vinculação a associação local vem justamente no sentido de conferir maior segurança e profissionalismo na contratação de guias turísticos àqueles que desejam realizar passeios monitorados no município, o que revela a proporcionalidade da medida. Requer a improcedência da ação.

O Sr. Prefeito Municipal, nas informações de fls. 185/194, requer a improcedência da ação e também defendeu a constitucionalidade da Lei municipal nº 6.088/2021, ao argumento de que: a) a lei impugnada é imprescindível ao setor do turismo no município de Valinhos; b) a legislação em questão limitou-se a tratar de interesses locais, não incorrendo nos vícios de inconstitucionalidade, nem regulamentando o exercício da atividade do profissional no município, exigindo tão somente a presença de guia de turismo no local das excursões, de modo a prestigiar e impulsionar a profissão; c) a Lei municipal nº 6.088/2021 está em consonância à Portaria Ministerial do Turismo nº 37; d) o artigo 5º, inciso II da Lei Orgânica do Município de Valinhos ratifica a autonomia municipal da Lei vergastada em legislar sobre o interesse turístico local, a fim de promover o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes; e) a essencialidade do acompanhamento da Associação de Turismo de Valinhos decorre do interesse público primário em alavancar os índices socioeconômicos do município por meio da valorização do turismo, da segurança e da proteção do patrimônio histórico-cultural local; f) o monitoramento de guia de turismo assegura o mandamento do artigo 9º da Lei federal nº 8.623/1993.

A D. Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, conquanto intimada, deixou de se manifestar (certidão de fls. 125).

A D. Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer de fls. 235/249, opinou pela procedência do pedido. Este, em síntese, o relatório.

II. Entende-se procedente a presente direta de inconstitucionalidade.

A presente ação pretende discutir a constitucionalidade da parte final do artigo 1º da Lei municipal nº 6.088, de 07 de maio de 2021, do Município de Valinhos, que dispõe “*sobre a obrigatoriedade da presença de Guia ou Monitor de Turismo local em grupos ou excursões de turistas no território municipal*” (textual – fl. 02). Busca-se, ainda, a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento da expressão “*por meio de Associação de Turismo da cidade de Valinhos*” constante no parágrafo 3º do aludido dispositivo.

Reproduzem-se os dispositivos impugnados (Lei nº 6.088/2021, do Município de Valinhos):

***“Art. 1º. Art. 1º Os grupos ou excursões de turistas, em viagem organizada por empresa de turismo ou em viagem em carro identificado como transporte turístico (placa vermelha ou com CADASTUR), ficam obrigados, em visita aos pontos ou atrativos turísticos no Município de Valinhos, estar acompanhados por Guia ou Monitor de Turismo local, com conhecimento da história, cultura e características da região, por meio do gerenciamento e supervisão de Associação de Valinhos, devidamente regulamentada e reconhecida como de utilidade pública, com experiência comprovada na organização de roteiros turísticos e visitas guiadas, independentemente da existência de Guia ou Monitor de outra localidade.*”**

(...)

***§ 3º Os grupos ou excursões que não atenderem ao previsto no caput do artigo 1º receberão orientação e facilidade para a contratação imediata do Guia ou Monitor de Turismo local, por meio de Associação de Turismo da cidade de Valinhos.”***  
(sublinhei – fls. 02/03)

Aduz o requerente que a normativa usurpa competência privativa conferida à União para editar normas sobre o exercício de profissões (Constituição Federal, artigo 22, inciso XVI, c.c. o artigo 144 da Constituição do Estado de São Paulo), bem como a vulnera o princípio da livre concorrência, previsto no inciso IV, do artigo 170, da Constituição Federal.

Assiste-lhe razão e de logo se verifica que, além de versar – indevidamente - tema relativo às condições do exercício da profissão de guia turístico, a legislação impugnada produz de forma indireta efeitos acerca da livre concorrência entre esses profissionais.

A competência para editar normas sobre o exercício de profissões é – como sabido – privativa da União (artigo 22, inciso XVI, da Constituição Federal). Na distribuição das competências legiferantes, a Constituição Federal concretiza o

arcabouço do princípio federativo, seara na qual aos Municípios se reserva a disciplina daquelas matérias que digam respeito ao interesse local, e de forma sempre suplementar, especificando a legislação federal ou estadual, mantida a compatibilidade com a legislação suplementada (artigo 30, CF).

A propósito da competência para legislar sobre assuntos de interesse local, ALEXANDRE DE MORAES assinala: **“Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, ‘é inegável que mesmo atividades e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurantes e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional’. Dessa forma, salvo as tradicionais e conhecidas hipóteses de interesse local, as demais deverão ser analisadas caso a caso, vislumbrando-se qual o interesse predominante (princípio da predominância do interesse)”** (“Direito Constitucional”, 27ª ed., Ed. Atlas, pp. 328-329)

Dúvida não há de que, ao condicionar o exercício da profissão de Guia ou Monitor de Turismo local ao **“gerenciamento e supervisão de Associação de Valinhos”**, o legislador municipal não tratou sobre necessidades imediatas do município ou de interesse predominantemente local, de modo que avançou sobre esfera legislativa privativa da União (CF, artigo 22, inciso XI, in verbis: **“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;”**). Vulnerou, assim, princípios da Constituição Federal, reproduzidos na Constituição do Estado de São Paulo (cf. artigo 144 da última: **“Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”**).

Na hipótese, não há que se falar em espaço ou omissão no regramento federal e estadual a ensejar o exercício da competência suplementar do Município nos moldes do diploma sob exame. A União, por meio da Lei nº 8.623/1993 e do Decreto nº 946/1993, disciplinou a profissão de Guia Turístico. A Lei federal nº 8.623/1993 assim estabelece:

**“Art. 1º O exercício da profissão de Guia de Turismo, no território nacional, é regulado pela presente Lei.**

**Art. 2º Para os efeitos desta lei, é considerado Guia de Turismo o profissional que, devidamente cadastrado no Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), exerça atividades de acompanhar, orientar e transmitir informações a pessoas ou grupos, em visitas, excursões urbanas, municipais, estaduais, interestaduais,**

*internacionais ou especializadas.*

(...)

**Art. 5º** *Constituem atribuições do Guia de Turismo:*

*a) acompanhar, orientar e transmitir informações a pessoas ou grupos em visitas, excursões urbanas, municipais, estaduais, interestaduais ou especializadas dentro do território nacional;*

*b) acompanhar ao exterior pessoas ou grupos organizados no Brasil;*

*c) promover e orientar despachos e liberação de passageiros e respectivas bagagens, em terminais de embarque e desembarque aéreos, marítimos, fluviais, rodoviários e ferroviários;*

*d) ter acesso a todos os veículos de transporte, durante o embarque ou desembarque, para orientar as pessoas ou grupos sob sua responsabilidade, observadas as normas específicas do respectivo terminal;*

*e) ter acesso gratuito a museus, galerias de arte, exposições, feiras, bibliotecas e pontos de interesse turístico, quando estiver conduzindo ou não pessoas ou grupos, observadas as normas de cada estabelecimento, desde que devidamente credenciado como Guia de Turismo;*

*f) portar, privativamente, o crachá de Guia de Turismo emitido pela Embratur.*

(...)

**Art. 9º** *No exercício da profissão, o Guia de Turismo deverá conduzir-se com dedicação, decoro e responsabilidade, zelando pelo bom nome do turismo no Brasil e da empresa à qual presta serviços, devendo ainda respeitar e cumprir leis e regulamentos que disciplinem a atividade turística, podendo, por desempenho irregular de suas funções, vir a ser punido pelo seu órgão de classe.*

**Art. 10.** *Pelo desempenho irregular de suas atribuições, o Guia de Turismo, conforme a gravidade da falta e seus antecedentes, ficará sujeito às seguintes penalidades, aplicadas pela Embratur: (...)*

(...)

**Art. 14.** *Dentro do prazo de 60 (sessenta) dias de sua publicação, o Poder Executivo regulamentará esta lei.*

**Art. 15.** *Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

**Art. 16.** *Revogam-se as disposições em contrário.”*

E o Decreto nº 946/93, que regulamentou a Lei acima citada, dispõe:

**“Art. 1º** *É considerado Guia de Turismo o profissional que devidamente cadastrado na Embratur - Instituto Brasileiro de Turismo nos termos da Lei nº 8.623, de 28 de janeiro de 1993, exerça as atividades de acompanhamento, orientação e transmissão de informações a pessoas ou grupos, em visitas, excursões urbanas, municipais, estaduais, interestaduais, internacionais ou especializadas.*

**Art. 2º** *Constituem atribuições do Guia de Turismo: (...)*

**Art. 3º** *O pedido de cadastramento como Guia de Turismo deverá ser apresentado pelo profissional interessado, observadas as disposições deste decreto no órgão ou entidade delegada da Embratur na unidade da federação em que:*

*I - O Guia de Turismo vá prestar serviços, caso pretenda o cadastramento nas classes de Guia Regional e/ou especializado em atrativos turísticos;*

*II - O Guia de Turismo esteja residindo, caso pretenda o cadastramento nas classes de Guia de Excursão Nacional e/ou Internacional.*

**Art. 4º** *Conforme a especialidade de sua formação profissional e das atividades desempenhadas, comprovadas perante a Embratur os guias de turismo serão cadastrados em uma ou mais das seguintes classes:*

*I - guia regional - quando suas atividades compreenderem a recepção o traslado, o acompanhamento, a prestação de informações e assistência a turistas, em itinerários ou roteiros locais ou intermunicipais de uma determinada unidade da federação para visita a seus atrativos turísticos;*

*II - guia de excursão nacional - quando suas atividades compreenderem o acompanhamento e a assistência a grupos de turistas, durante todo o percurso da excursão de âmbito nacional ou realizada na América do Sul, adotando, em nome da agência de turismo responsável pelo roteiro, todas as atribuições de natureza técnica e administrativa necessárias à fiel execução do programa.*

*III - guia de excursão internacional - quando realizarem as atividades referidas no inciso II, deste artigo, para os demais países do mundo;*

*IV - guia especializado em atrativo turístico - quando suas atividades*

**compreenderem a prestação de informações técnico-especializadas sobre determinado tipo de atrativo natural ou cultural de interesse turístico, na unidade da federação para qual o mesmo se submeteu à formação profissional específica.**

**Art. 5º O cadastramento e a classificação do Guia de Turismo em uma ou mais das classes previstas neste decreto estará condicionada à comprovação do atendimento aos seguintes requisitos:**

**I - ser brasileiro ou estrangeiro residente no Brasil, habilitado para o exercício de atividade profissional no País;**

**II - ser maior de dezoito anos, no caso de guia de turismo regional, ou maior de 21 anos para atuar como guia de excursão nacional ou internacional; III - ser eleitor e estar em dia com as obrigações eleitorais;**

**IV - ser reservista e estar em dia com as obrigações militares, no caso de requerente do sexo masculino menor de 45 anos;**

**V - ter concluído o 2º grau.**

**VI - ter concluído Curso de Formação Profissional de Guia de Turismo na classe para a qual estiver solicitando o cadastramento.**

**1º As entidades responsáveis pelos cursos referidos no inciso VI, deste artigo, deverão encaminhar, previamente no início de sua realização, os respectivos planejamentos curriculares e planos de curso, para apreciação da Embratur.**

**2º Os certificados conferidos aos concluintes dos cursos mencionados no parágrafo anterior especificarão o conteúdo programático e a carga horária de cada módulo, a classe em que o guia de turismo está sendo formado e a especialização em determinada área geográfica ou tipo de atrativo.**

**3º Admitir-se-á, para fins de comprovação do atendimento ao requisito referido no inciso VI deste artigo, que o requerente: a) tenha se formado em curso superior de turismo e cursado cadeira especializada na formação de guia de turismo; ou b) tenha concluído o curso de formação profissional à distância e sido aprovado em Exame de Suplência Profissionalizante ministrado pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac); ou c) comprove, no prazo de 180 dias de vigência deste decreto, o efetivo exercício da profissão por, no mínimo, dois anos, bem como aprovação em exame de suplência nos termos da alínea anterior.**

**Art. 6º A Embratur fornecerá ao requerente após o cumprimento das exigências a que se refere o artigo anterior, o respectivo crachá de identificação profissional, em modelo único, válido em todo o território nacional, contendo nome, filiação, número do cadastro e da cédula de identidade, fotografia, classe e âmbito de atuação prevista em seu curso de formação.**

**Art. 7º Constituem infrações disciplinares: (...)**

**Art. 8º Pelo desempenho irregular de suas atribuições, o Guia de Turismo, conforme a gravidade da falta e seus antecedentes, ficará sujeito às seguintes penalidades, aplicadas pela Embratur: (...)**

**Art. 9º Os Guias de Turismo já cadastrados na Embratur terão prazo de 120 dias contados da data da publicação deste decreto, para proceder a seu recadastramento, mediante apresentação dos seguintes documentos: (...)**

**Art. 10 A Embratur expedirá normas disciplinando, a operacionalização do cadastramento e classificação dos guias de turismo e definirá a aplicação das penalidades de que trata o art. 8º, estabelecendo as circunstâncias atenuantes e agravantes.**

**Art. 11. A Embratur, em ato próprio, instituirá o modelo de crachá de identificação profissional a ser utilizado no desempenho da atividade regulamentada neste decreto.**

**Art. 12. Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.”**

Como se vê, os trechos impugnados da legislação municipal não se prestam a suplementar lacunas da Lei federal nº 8.623/1993 ou do Decreto nº 946/1993. Em verdade, os dispositivos vergastados, ademais de versarem sobre os mesmos temas já tratados nos aludidos diplomas, não se ativeram à mera suplementação. Observa-se a ampliação das disposições, notadamente de novas e irrazoáveis restrições ao exercício da carreira de Guia de Turismo, ao condicionar seu exercício ao “gerenciamento e supervisão de Associação de Valinhos”, enquanto



o Decreto nº 946/1993 apenas estabelece, no artigo 4º, inciso IV, que o profissional seja cadastrado na categoria de guia especializado em atrativo turístico na Embratur. Perfeitamente claro o intuito do legislador municipal de aumentar as medidas restritivas impostas para o território nacional, o que não se pode admitir.

A imposição de novas e distintas regras para o exercício da profissão de Guia Turístico vulnera a atribuição de competências prevista pela Constituição Federal, o que pode ser aqui cotejado em decorrência da norma remissiva contida no artigo 144 da Constituição Estadual, nos termos do Tema 484 de Repercussão Geral (***"Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados"***). Trata-se de matéria expressamente designada pela Constituição a outro ente federativo – a União –, cuja competência já foi exercida, não se vislumbrando qualquer peculiaridade local a autorizar a atividade legiferante sobre a matéria pela Municipalidade de Valinhos.

Inconteste, assim, a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados ante a violação ao pacto federativo, uma vez que, além de disciplinar matéria já tratada pelo regramento federal de forma diversa, o legislador municipal atuou fora dos limites da competência concorrente suplementar dos Municípios, imiscuindo-se em matéria de competência privativa da União.

Foi o que ponderou a D. Procuradoria Geral de Justiça, no parecer de fls. 235/249, da lavra do Dr. Wallace Paiva Martins Junior, do qual se decotam os trechos seguintes:

*"Assim, embora já existam normas federais a respeito, editadas pela União no exercício de sua competência legislativa privativa e aplicáveis a todo território nacional, o Município está autorizado a editar legislação sobre tema, apenas se decorrente do exercício de sua competência suplementar e desde que evidenciado o interesse local, não se vislumbrando na legislação objurgada invasão de competência legislativa da União, inexistindo violação ao pacto federativo (art. 22, XVI da Constituição Federal), salvo em relação à exigência de associação municipal.*

(...)

*Insta gizar que a normativa federal não exige para o exercício da citada profissão a residência no local do atrativo turístico, ou qualquer vinculação ao local, mas apenas que o profissional seja cadastrado na categoria de guia especializado em atrativo turístico, consoante previsão do art. 4º, inciso IV do Decreto n. 946, de 01 de outubro de 1993, assim estabelece:*

(...)

*A exigência de gerenciamento e supervisão de Associação de Valinhos, devidamente regulamentada e reconhecida como de utilidade pública, com experiência comprovada na organização de roteiros turísticos e visitas guiadas, independentemente da existência de Guia ou Monitor de outra localidade, prevista na parte final do “caput” do art. 1º da Lei n. 6.088, de 07 de maio de 2021, do Município de Valinhos, impõe restrição abusiva e desproporcional ao exercício da profissão (art. 111 da Constituição Estadual), incompatível, outrossim, com a disciplina federal sobre a profissão.*

*Cabe acrescentar que a razoabilidade serve como parâmetro no controle da legitimidade substancial dos atos normativos, requerente de compatibilidade aos conceitos de racionalidade, justiça, bom senso, proporcionalidade etc., interditando discriminações injustificáveis e, por isso, desarrazoadas.*

*Na espécie, o dispositivo impugnado é destituído de razoabilidade, pois não se vislumbra fundamento plausível para a diferenciação.*

*Não se mostra compatível com o postulado da razoabilidade a restrição imposta ao condicionar a associação do guia turístico à Associação de Valinhos.*

*Os eventuais guias turísticos que sejam credenciados aos atrativos turísticos regionais não podem ser obrigados a se associarem à entidade local para que possam exercer a profissão, visto que a legislação federal indica como necessário apenas o prévio cadastro junto a EMBRATUR.*

*Não se vislumbra fundamento sério, sentido legítimo e nem mesmo razoável para justificar a exação diferenciada condicionadora do exercício de atividade, além de não ser condizente com as necessidades elementares aos direitos ao trabalho e à livre iniciativa nem à dignidade da pessoa humana.*

*Com efeito, o requisito da prévia associação não se compatibiliza com o princípio da razoabilidade (art. 111, da CE/89), viola o pacto federativo (art. 22, XVI, da CF/88) e afronta os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência (art. 170, IV, da CF/88).*

*Por oportuno, é relevante consignar que a razoabilidade é critério de aferição da constitucionalidade de leis e atos normativos como sumula a jurisprudência: (...)” (textual - fls. 245/247).*

*A jurisprudência deste Órgão Especial registra precedente em tudo amoldável à espécie dos autos: “**Ação Direta de Inconstitucionalidade - artigos 3º, 4º, 8º e do parágrafo único do art. 9º da Lei nº 2.221, de 09 de novembro de 1995, do Município de Campos do Jordão, que “dispõe sobre a entrada de ônibus de turismo no Município” - Alegação de violação ao Pacto Federativo e ao princípio da razoabilidade** –*

**Configuração de violação à competência legislativa privativa da União para dispor sobre o exercício de profissão (artigo 22, inciso XVI da Lei Maior) - Norma impugnada que não se compatibiliza com as regras gerais federais dentro da sua competência suplementar – Desrespeito ao princípio constitucional da razoabilidade ao disciplinar caráter obrigatório a todos os ônibus de turismo entrarem no Município apenas se acompanhados de guia turístico credenciado pelo município - Ação direta julgada procedente, com efeito ex tunc.”**(TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2163082-13.2022.8.26.0000, Rel. o Des. Ademir Benedito, Órgão Especial, j. 08.02.2023)

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.168, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE CABREÚVA QUE 'DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DO DIPLOMA DE TÉCNICO EM RADIOLOGIA OU TECNÓLOGO EM RADIOLOGIA, PARA A OPERAÇÃO DE EQUIPAMENTOS E FONTES EMISSORAS DE RADIAÇÃO CORPUSCULAR E ELETROMAGNÉTICA, BEM COMO O DEVIDO USO DE EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL PARA O CUIDADO, PRESERVAÇÃO E ZELO DA SAÚDE DO PACIENTE/CLIENTE, PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS NA EMPREGABILIDADE DESTAS NO MUNICÍPIO DE CABREÚVA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE CONDIÇÕES PARA O EXERCÍCIO DE PROFISSÕES - RECONHECIMENTO - OFENSA AO ARTIGO 22, INCISO XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO E AOS ARTIGOS 1º E 144 DA CARTA BANDEIRANTE - AÇÃO PROCEDENTE". "Em que pese a autonomia dos Municípios para editar normas locais e se auto-organizarem, a competência que lhes foi outorgada não é absoluta, sujeitando-se aos limites e contornos definidos pela Lei Maior e pela respectiva Constituição Estadual, inclusive no que diz respeito às regras de repartição de competências dos entes federados que norteiam o pacto federativo, em razão do princípio da simetria e da regra contida no artigo 144 da Carta Bandeirante". "É defeso ao legislador local imiscuir-se na esfera privativa da União para legislar sobre condições para o exercício de profissões (artigo 22, inciso XVI, da Constituição Federal), sob o pretexto do interesse local".”** (TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2250450-36.2017.8.26.0000, Rel. o Des. Renato Sartorelli, Órgão Especial, j. 25.04.2018)

Não é só. A correção da eiva não pode se limitar unicamente ao trecho do artigo 1º da Lei 6088/21 constante do pedido inaugural e do parecer da D. Procuradoria Geral. A norma questionada, acima reproduzida, obriga que grupos ou excursões de turistas, no município, sejam acompanhados por “*Guia ou Monitor de Turismo local*” (sublinhou-se).

Na esteira mesmo da argumentação desenvolvida na inicial, não há sentido em que se vede a necessidade de interferência de associação de utilidade pública local, e ao mesmo tempo se obrigue os interessados a serem assistidos por

guia local. Não há norma na legislação nacional que albergue semelhante restrição, e a pretendida “reserva de mercado” inserida na lei local não encontra justificativa no princípio constitucional da liberdade do exercício profissional, e, sobretudo, na repartição das competências legiferantes.

Lembre-se, a propósito, que a ação direta declaratória de inconstitucionalidade (assim como a declaratória de constitucionalidade), a rigor, não contém lide. Como lembra OSWALDO LUIZ PALU, **“Incompatível na fiscalização concentrado-abstrata é a teoria carneluttiana do objetivo do processo como a justa composição da lide: nos processos constitucionais não há lide”** (“Controle de Constitucionalidade”, R.T., 2ª edição,. 96). Ou, no dizer do Min. MOREIRA ALVES, citado por REGINA MARIA MACEDO NERY FERRARI, **“trata-se, em verdade, de ação de caráter excepcional, com acentuada feição política, pelo fato de visar ao julgamento não de uma relação jurídica concreta, mas da validade da lei em tese, razão por que o titular dela – e árbitro da conveniência de sua propositura – é um órgão político... Tais características estão a mostrar que ela não é uma simples ação declaratória de nulidade, como qualquer outra, mas, ao contrário, um instrumento especialíssimo de defesa da ordem jurídica vigente, estruturada com base no respeito aos princípios constitucionais vigentes” (RTJ 95/999)** (“Efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade”, R.T., 5ª ed., pág. 387). Possível, então, nesta sede, em que a causa de pedir é aberta, afastar-se o julgador dos estritos limites do pedido, e – quando menos por arrastamento – declarar igualmente a inconstitucionalidade do vocábulo “local”, inserido no artigo 1º, “caput”, da Lei Municipal 6.088/21.

Acolhe-se, portanto, o pedido para declarar a inconstitucionalidade do trecho “**por meio do gerenciamento e supervisão de Associação de Valinhos, devidamente regulamentada e reconhecida como de utilidade pública, com experiência comprovada na organização de roteiros turísticos e visitas guiadas, independentemente da existência de Guia ou Monitor de outra localidade**”, contido na parte final do “caput” do artigo 1º da Lei nº 6.088, de 07 de maio de 2021, do Município de Valinhos, bem como para declarar inconstitucionais, por arrastamento, , o vocábulo “**local**”, inserto no artigo 1º, “caput”, bem como a expressão “**por meio de Associação de Turismo da cidade de Valinhos**”, inserida no § 3º do aludido artigo 1º.

III. Pelo exposto, julga-se procedente a presente ação, nos termos explicitados.

**AROLDO VIOTTI**