



Parecer jurídico número 66/2025

Ementa: Projeto de Lei – “*Censo do Turismo*” – **1) Processo Legislativo :**  
**1.1) Vício de Iniciativa** - Ausência - Política Pública – 1.2) Rito das **Leis Ordinárias** – Não enquadramento da proposta de lei em nenhuma das situações constitucionais impositivas do rito das Leis Complementares – Devido Processo Legal no âmbito do Poder Legislativo – **Separação de Poderes**- Lei Complementar como **situação constitucional excepcional** por configurar mitigação a regra das *maiorias simples* – Interpretação Restritiva de sua abrangência – **Precedente: STF ADIN 5003 (Rel. Ministro Luiz Fux)** - **1.3) Competência Municipal** para legislar sobre o tema (art. 30 incisos I e II e 180 da C.F.R.B). **2) Mérito: Políticas Públicas** – Diálogos Institucionais – **Debate Público** – Lei que organiza a base de dados que orientará a criação de informações sobre o turismo no âmbito da municipalidade– Informações criadas subsidiarão as políticas públicas a serem adotadas – Fomento do Poder Público ao turismo enquanto **atividade humana e econômica** geradora de riqueza e desenvolvimento humano e social (art.180 da C.F.R.B)- Complementação Municipal a Lei Federal 11.771/2008 - 3) Juízo **positivo** de Convencionalidade, Constitucionalidade e Legalidade da proposição

## I. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de Lei 22-L/25, de lavra do ínclito e digníssimo vereador Diego Gouveia da Costa e que conta com a seguinte redação:

Art. 1º Fica instituído o Censo Turismo da Estância Turística de São Roque, com a finalidade de levantar, analisar e divulgar informações sobre a atividade turística no município, servindo de base para o planejamento e desenvolvimento do setor.

Art. 2º O Censo Turismo será realizado anualmente, sob a coordenação do Departamento de Turismo, podendo contar com o apoio de instituições de ensino, entidades do setor e organizações da sociedade civil.

Art. 3º O Censo Turismo deverá abranger, no mínimo, os seguintes aspectos:

- I – perfil do visitante, incluindo local de origem, faixa etária, renda e motivo da viagem;
- II – meios de transporte utilizados e condição da infraestrutura viária e logística;
- III – tipos de hospedagem utilizados e taxa de ocupação;
- IV – gastos médios do turista, discriminados por categoria (alimentação, transporte, hospedagem, lazer e compras);

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

- V – principais atrativos visitados e atividades realizadas;
- VI – impacto econômico do turismo no município, incluindo geração de empregos e movimentação no comércio local;
- VII – grau de satisfação dos turistas e desafios identificados;
- VIII – aspectos de sustentabilidade e impacto ambiental da atividade turística;
- IX – condições de acessibilidade e infraestrutura urbana para o turismo;
- X – outras informações relevantes para a elaboração de políticas públicas voltadas ao setor.

Art. 4º O resultado do Censo Turismo será consolidado em relatório técnico e divulgado amplamente por meio de publicação oficial e canais eletrônicos da Prefeitura Municipal.

Art. 5º Os dados obtidos pelo Censo Turismo servirão como subsídio para a formulação de políticas públicas, fomento ao turismo e atração de investimentos para o setor.

Art. 6º O Poder Executivo regulamentará esta Lei por meio de Decreto, disciplinando sua execução e demais aspectos necessários para seu cumprimento.

Parágrafo único. O Poder Executivo poderá, para a execução do Censo Turismo, contar com equipe multidisciplinar, própria ou de terceiros, incluindo estatísticos, matemáticos, geógrafos, sociólogos, economistas, analistas de dados e turismólogos, bem como estabelecer parcerias com instituições de ensino e pesquisa ou contratar consultoria especializada, conforme sua conveniência administrativa.

Art. 7º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Vieram os autos para análise acerca de sua constitucionalidade e legalidade.

## **II. DO PROCESSO LEGISLATIVO**

Início esse tópico lembrando que o devido processo legislativo é uma derivação, um corolário e assim uma verdadeira faceta, da Cláusula Constitucional do devido processo legal cujas origens remontam a Magna Carta Inglesa, pelos idos de 1215.

E quando ausente expressa menção constitucional nesse sentido, não cabe ao legislador submeter outras matérias a votação por meio desse instituto jurídico, exatamente

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

porque ampliação da reserva de lei complementar *restringe indevidamente* o *arranjo democrático-representativo* desenhado pela Constituição Federal.

Dito isso, tem-se que a matéria em análise encontra-se sujeita a *reserva de lei ordinária* o que se afirma por 01 (um) fundamento jurídico.

Com efeito, se o quórum de aprovação das Leis Ordinárias exige maioria simples de votos (embora deva haver maioria absoluta dos membros do Parlamento para o início da sessão), a aprovação das Leis Complementares torna necessária a existência de maioria qualificada em sua modalidade absoluta (artigo 69 da Constituição Federal).

Rememoro que a política pública de organização das informações gerenciadas pelo setor público com relação ao turismo **NÃO se refere a qualquer** hipótese em que o Constituinte fixe em desfavor do Legislativo a obrigação e se adotar o rito das Leis Complementares porque se trata de **política pública de viés meramente DELIBERATIVO e propositivo**.

Desse modo, conclui-se essa parte da análise agora formulada, entendendo-se que a matéria em questão deve ser analisada e votada sob o rito procedimental das **ORDINÁRIAS**, nos termos do art.163 inciso I da CF, sendo que nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) em seu art. 54 §1 inciso XI, a aprovação deve se dar em turno **ÚNICO de votação** com o quórum para aprovação de **maioria simples**.

Quanto a iniciativa, tem-se que inexistente vício em 1º (primeiro) lugar porque longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração<sup>1</sup> garantida pela CF ao Executivo a escolha sobre a implantação de **política pública de organização e administração dos dados e informações** sobre o **meio ambiente econômico** que caracteriza o turismo enquanto atividade **econômica** e acima de tudo **humana** criadora de riquezas e desenvolvimento econômico e social âmbito da municipalidade não é tarefa exclusiva do Poder Executivo.

Dessa feita a política pública implementada cuida da proteção de direitos e interesses **não exclusivos** (ou privativos) do Executivo porque tem-se, em última análise, proposição legislativa que consiste em mera explicitação do dever maior de cuidado junto a essa sensível questão que envolve toda a urbe municipal.

E justamente porque **esse** conteúdo do projeto não se imiscui em qualquer atribuição ou competência dos órgãos do Executivo, e de seus servidores, é que também NÃO haveria vício de iniciativa CASO se tratasse de proposta iniciada pelo Legislativo.

---

<sup>1</sup> A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: **BINENBOJM,; CYRINO, A. R.** . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Ademais não há que se falar em violação à Autonomia do Executivo na implementação de Políticas Públicas eis que o C. Supremo Tribunal Federal tem se posicionado, de forma reiterada, no sentido da inexistência de interferência inconstitucional do Poder Judiciário nas decisões do Poder Executivo, pois "o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas" (STF ARE 894.6085-AgR / SP Rel. MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO 1ª T. j. 15/12/2015).

E se o Judiciário pode fazê-lo SEM que haja afronta a Separação de Poderes, o Legislativo pode impor tal DEVER jurídico ao Executivo com muito maior espectro de legitimidade política, exata e especialmente na medida em que é na seara do debate político-legislativo, e excepcionalmente na via judicial, que se encontra o foro adequado para a discussão e fixação das melhores políticas públicas.

Por fim, e no tocante à **Competência do Município** para legislar sobre o tema, tem-se que a própria Constituição Federal inclui dentre as competências administrativas comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios o dever jurídico de proteger o meio ambiente (sendo que o ambiente econômico inclui-se nesse conceito) nos termos do art. 23, inciso VI, da CRFB).

Além disso, trata-se de assunto também afeto ao interesse local de sorte que também por este fundamento existe prerrogativa do Município para instituir normas jurídicas em sentido primário sobre o tema (art. 30 inciso I da C.F.R.B.).

Igualmente, também atrai a Competência Legislativa do Município o fato do projeto de lei em análise complementar a legislação federal e estadual sobre o tema já que a **Lei Geral do Turismo** já fora editada pela União Federal no âmbito da Lei Federal 11.771/2008 além das Leis do Estado de São Paulo sobre o tema (ex; Lei nº 17.332/2020 e Lei nº 18.063/2024) de sorte que a Competência Municipal aqui pensada surge como corolário das disposições constantes do **art.30 inciso II** da C.F.R.B.).

Logo, existe um direito PRÓPRIO do Município para legislar sobre o tema, no bojo de sua específica AUTONOMIA que a CF lhe assegura sem que, nessa questão, se invada qualquer zona de direito ou de interesse da União Federal.

Portanto, não se enxerga do projeto apresentado qualquer vício de iniciativa nessa propositura e tampouco qualquer afronta a Competência da União ou do Estado de São Paulo para regular a matéria.

*Seguindo*, passa-se agora ao estudo da constitucionalidade, convencionalidade e legalidade da proposta legislativa.



## **IV. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO PROJETO DE LEI**

Quanto ao mérito, informa-se que o presente projeto busca, finalisticamente, garantir que maior ORGANIZAÇÃO do meio ambiente econômico e, também, das informações municipais relacionadas ao turismo.

A propositura vai ao encontro do disposto no Artigo 180 da nossa Carta Magna que assim preceitua:

Art. 180. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.

Nota-se assim, o projeto de lei se coaduna com os princípios constitucionais afetos à Atividade Econômica e ao modo do Poder Público intervir na economia e no meio ambiente como agente fomentador e incentivador de um sem número de atividades econômicas privadas.

Além disso, nota-se que a C.F.R.B atribui ao Poder dentre, tantos papeis, o de estimulador do aumento da eficiência econômica e do fomento à concorrência sendo que a proposta de lei em estudo densifica um mecanismo, vale dizer, um instrumento que irá auxiliar o poder público a melhor organizar suas políticas públicas relacionadas ao turismo e a todo o complexo conjunto de bens econômicos e sociais que o envolvem.

Trata-se, assim, de projeto de lei que a rigor de proposta que cuida de melhorar todo o cenário de dados que constroem as informações sobre as quais se realizarão e executarão as políticas públicas que dão (ou deveriam dar) apoio ao turismo.

Igualmente deve-se sublinhar que *democracia e informação* são conceitos complementares entre si, pois só é possível a formação da consciência coletiva – fonte primacial do poder na comunidade política – no âmbito de um sistema dotado do pluralismo de opiniões, ideias e distintas visões.

Acrescente-se, nesse particular, que quanto melhor e mais organizadas as informações sobre o tema melhor será, por via de consequência, debate público sobre quais os rumos devem ser tomados para que as políticas públicas sobre o turismo em São Roque atinjam os objetivos preconizados pela C.F.R.B, o que se dá por meio do *livre mercado de ideias* tão bem explicitado pelo então Ministro da Suprema Corte Norte Americana *Oliver Wendel Holmes*<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> O douto juiz da Suprema Corte dos EUA *Oliver Holmes Junior*, no julgamento do célebre caso *Abrams v. United States*, defendeu que o melhor mecanismo de avaliação sobre a força de uma ideia é a sua aceitação através do livre *debate público*.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Vê-se, então, que o projeto densifica, e assim concretiza de modo pleno, um modo de proteger em caráter efetivo tanto a população humana quanto os setores econômicos e ambientais envolvidos em toda essa discussão, por meio de estudos que permitam produzir informações confiáveis sobre a quantidade de empreendimentos e pessoas que encontrem-se direta ou indiretamente envolvidos com o turismo nessa urbe.

Observa-se, então, que a matéria proposta no presente projeto de lei traz em seu conteúdo um típico tema que afeta, diretamente, direitos inerentes a proteção da esfera jurídica de toda a comunidade política.

## V. DAS CONCLUSÕES

Do exposto, e em homenagem a cláusula constitucional do devido processo legal (da qual o processo legislativo constitui mera derivação), opino para que o presente projeto de lei siga a tramitação inerente ao rito próprio das *Leis Ordinárias*, porque a matéria em estudo NÃO se encontra sujeita às hipóteses constitucionais ou legais que imponham a obrigatoriedade de se adotar o rito processual próprio das leis complementares.

Saliento que *as matérias* constantes do projeto em estudo são afetas à POLÍTICA PÚBLICA destinada a cumprir as disposições constitucionais afetas ao **FOMENTO DO TURISMO**, e NÃO sofrem desse vício de iniciativa, porque longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração<sup>3</sup> garantida pela CF ao Executivo, o projeto de lei apenas amplia os espaços de proteção ao TURISMO e da PESSOA HUMANA como um todo no âmbito da municipalidade.

Enxergo, ainda, a **EXISTÊNCIA da competência Municipal** para tratar do tema seja porque a Proteção ao Turismo atraem a Competência Concorrente do Município para tratar a matéria de forma complementar a Competência da União Federal e do Estado de São Paulo sobre o tema (**arts. 30 inciso II e 180 da C.F.R.B**) além de tratar-se de assunto de interesse local (art.30 inciso I da C.F.R.B.).

Quanto ao *conteúdo material* da proposta, opino **FAVORALMENTE à tramitação** da presente proposta, posto que por sua adequação aos ditames da Constituição da República e a legislação em vigor, porque a minuta proposta densifica a proteção e FOMENTO ao Turismo, tratando-se de matéria que densifica as disposições do art.180 da C.F.R.B. concretizando e complementando, no plano interno, aos comandos da **Lei Federal 11.771/2008**.

Deve, por fim, o presente expediente ser encaminhado para a *Comissão de Constituição, Justiça e Redação* com posterior remessa a **Comissão de Turismo**, o que faço a partir da leitura do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) já que o debate a ser firmado no presente projeto de lei liga-se a mais de uma área de competência das Comissões Internas desta casa.

---

<sup>3</sup> A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: **BINENBOJM,; CYRINO, A. R.** . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Friso que, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991), a aprovação deve se dar em 01(um) **turno** de votação com o quórum para aprovação de *simples* exatamente porque a proposta legislativa encontra-se residualmente situada nas hipóteses que autorizam a adoção desse rito legislativo.

Consigno, por último, que tudo o que foi acima exposto é o que me parece ser sobre o tema, s.m.j.

São Roque, 20/02/2025.

**Gabriel Nascimento Lins de Oliveira**

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque

Matrícula 392

OAB/SP 333.261