

**ESCOLA DE FORMAÇÃO 2006
SEGUNDO SEMESTRE**

Estudo Dirigido: Meia-entrada para estudantes

**Preparado por Guilherme F. A. Pereira
(Escola de Formação, 2006)**

Material de leitura prévia:

ADI 1950-3

Relator: Min. Eros Grau

Requerente: Confederação Nacional do Comércio – CNC

Requerido: Governador do Estado de São Paulo

Julgamento: 03 de novembro de 2005

Breve relato dos fatos

Esta ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida antecipatória de tutela¹ foi impetrada pela Confederação Nacional do Comércio (CNC) em face da Lei 7.844/92, do Estado de São Paulo, mais especificamente seu artigo 1º:

“Art. 1º. Fica assegurado aos estudantes regularmente matriculados em estabelecimentos de ensino de primeiro, segundo e terceiro graus, existentes no Estado de São Paulo, o pagamento de meia-entrada do valor efetivamente cobrado para o ingresso em casas de diversão, de espetáculos teatrais, musicais e circenses, em casas de exibição cinematográfica, praças esportivas e similares das áreas de esporte, cultura e lazer do Estado de São Paulo, na conformidade da presente lei”.

Segundo a requerente, o artigo colidiria com os artigos 170 e 174 da Constituição Federal, ambos referentes à ordem econômica; a instituição da meia-entrada, arguiu a CNC, caracterizaria indevida e inconstitucional intervenção do Estado-membro no domínio econômico, não só em razão do aspecto material (pagamento de metade do “valor efetivamente cobrado”), mas também formal (intervenções na economia só seriam cabíveis à União, e não aos Estados-membros).

Em resposta, a Assembléia Legislativa paulista respondeu que não há violação à Constituição, pois o Estado-membro teria competência concorrente para legislar a respeito de direito econômico, conforme se depreende do artigo 24, inciso I. O tópico da meia-entrada é área não abrangida por legislação federal, assim legitimando formalmente a lei atacada. Além disso, a estipulação de meia-entrada não é idêntica à

¹ A liminar requerida foi indeferida em razão do lapso de tempo entre o início da vigência da lei, em 1992, e o ajuizamento da ADI ser maior que seis anos.

fixação de preços. Finalmente, a lei teria o intuito de “facultar e fomentar o acesso à cultura aos estudantes”.

O Governador paulista alega ainda que, além de ser competência estadual legislar sobre o tema conforme os artigos 23, inciso V, e 24, incisos I, IX e XV, a lei objeto da ADI não contraria a liberdade de empresa dos promotores de eventos, com fundamento nos artigos 205, 208, inciso V, 215 e 217, parágrafo 3º, todos da Constituição Federal e referentes à educação. Últimos em suas manifestações mas não menos importantes, tanto o Advogado-Geral da União quanto o Procurador-Geral da República opinam pela improcedência do pedido.

Colocados os fatos, passaremos a analisar alguns dos pontos mais relevantes levantados pelos ministros do STF nas discussões sobre esta ADI.

1. “[O]s mercados são instituições jurídicas”

Assim é porque o mercado é uma instituição jurídica. Dizendo-o de modo mais preciso: os mercados são instituições jurídicas. A exposição de NATALINO IRTI é incisiva: o mercado não é uma instituição espontânea, natural — não é um locus naturalis — mas uma instituição que nasce graças a determinadas reformas institucionais, operando com fundamento em normas jurídicas que o regulam, o limitam, o conformam; é um locus artificialis. O fato é que, ao deixarmos a economia de mercado desenvolver-se de acordo com as suas próprias leis, ela criaria grandes e permanentes males. (Grifo nosso.)

A afirmação do Min. Eros Grau, complementada posteriormente pela argumentação de que o mercado é uma ordem (“no sentido de *regularidade* e *previsibilidade* de comportamentos” – item 8 de seu voto), é o ponto de partida para uma reflexão conexa à discussão sobre a maior ou menor participação do Estado na economia.

O mercado é uma instituição *jurídica*, ou uma instituição não-jurídica, mas *protegida pelo Direito*?

Trata-se principalmente de uma discussão mais profunda sobre a origem do mercado – se as normas estabelecidas são as que fornecem as bases para o desenvolvimento do mercado, ou se o mercado se desenvolve independentemente (ou até mesmo contra) as normas, estas sim se adaptando a ele.

2. “Iniciativa do Estado”

Sobre a livre iniciativa, preceito constitucional fundamental à ordem econômica, o Min. Eros Grau comenta em seu voto:

“Vê-se para logo, destarte, que se não pode reduzir a livre iniciativa, qual consagrada no artigo 1º, IV, do texto constitucional, meramente à feição que assume como liberdade econômica ou liberdade de iniciativa econômica. (...) [L]ivre iniciativa não se resume, aí, a ‘princípio básico do liberalismo econômico’ ou a ‘liberdade de desenvolvimento da empresa’ apenas — à liberdade única do comércio, pois. Em outros termos: não se pode visualizar no princípio tão-somente uma afirmação do capitalismo. (...) Ela é expressão de liberdade titulada

não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da 'iniciativa do Estado'; não a priviligia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa."

O Ministro posteriormente segue em sua argumentação sobre o dever-poder do Estado de regular a política de preços de bens e serviços, mas não aborda o conceito de livre iniciativa do Estado, apesar de anunciá-lo no trecho acima. O que seria a livre iniciativa do Estado e como ela auxiliaria no entendimento do caso? Como poderia ser aplicada neste caso e quais os seus efeitos para a decisão?

3. "Tratamento de desiguais de forma igual"

Em seu voto o Min. Marco Aurélio argumenta que, além de interferir, sem uma contrapartida, na livre iniciativa empresarial, a lei impugnada peca "até mesmo no tratamento de desiguais de forma igual, sem distinguir aquele que tem recursos do que não tem para efetuar o pagamento". O Min. Cezar Peluso também fundamenta seu voto em razão de não encontrar "nenhuma particularidade no Estado de São Paulo pela qual estudantes teriam alguma condição especialíssima ou singularíssima que justificasse" a meia-entrada.

A lei estadual, ao estabelecer como critério para o benefício da meia entrada ser "estudante regularmente matriculado", fere o princípio da igualdade? A promoção da educação e da cultura, valor apoiado pela lei estadual, é suficiente como justificativa à meia entrada? Ou deveriam ser levados em consideração os fatores apontados acima pelos ministros (renda e diferenciação geográfica)? Ao não levar tais fatores em consideração a lei fere o princípio da igualdade?

4. Tabelamento de preços

O Ministro Cezar Peluso, em seu voto, e a despeito do comentário do Min. Eros Grau de que não se trata de tabelamento, coloca que, ao estabelecer a meia-entrada, o Estado estaria interferindo em contratos, tabelando as prestações contratuais firmadas entre o comprador de um ingresso e o organizador do evento cultural.

Esse argumento pode ser sustentado ao se considerar que, apesar da exigência da meia entrada, o preço "inteiro" é ainda determinado pelo empresário, de acordo com a avaliação de custos que ele próprio faz? O tabelamento é determinado pela exigência da meia entrada ou pela determinação do valor do ingresso "inteiro"?

O empresário só teria que determinar um único preço, não havendo interferência do Estado nessa determinação; a interferência surgiria quando um estudante devidamente registrado fosse comprar o ingresso pelo preço determinado pelo empresário, momento no qual teria direito a pagar meia-entrada. Isso pode ser considerado tabelamento?

5. Quem paga a meia-entrada?

Um ponto recorrente nos votos de alguns ministros diz respeito a quem fica com o encargo do preço reduzido da meia-entrada. O Min. Cezar Peluso, voto vencido na ADI, coloca que ao criar a meia-entrada nos moldes ali explicados "o Estado não está proporcionando nada, está obrigando o particular a proporcionar". O Min. Marco Aurélio, mais incisivo, argumenta que a norma impugnada pela ADI não é sequer

razoável, pois não oferece uma contrapartida ao organizador que se arrisca na organização comercial de um evento.

Assim, surge a pergunta: na conta de quem cai (ou deveria cair) o preço descontado das meias-entradas? Se na conta do Estado, ele subsidiaria o ingresso, fornecendo assim algum tipo de compensação ao organizador do evento, como desejam os Mins. Cezar Peluso e Marco Aurélio. Mas se cair na conta do próprio organizador, ele se veria forçado a adotar esta prática em razão da lei, tendo que recalcular os preços dos ingressos para compensar as perdas das meias-entradas, e quiçá perdendo clientela devido aos preços “inteiros” elevados.

6. A meia-entrada: intervenção econômica consuetudinária?

Vejam o seguinte debate entre os ministros:

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Por que somente os estudantes, sem distinguir os que podem dos que não podem custear?

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO – É para antecipar o convívio das pessoas com os bens e valores culturais.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO – Por que só esses jovens?

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): – Faz parte da cultura brasileira.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO – Faz parte da cultura brasileira, sem dúvida nenhuma.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE – Se há uma intervenção econômica de direito consuetudinário, no Brasil, é essa.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO – Sem dúvida. Quando eu era criança, já pagava meia entrada em circo.

O debate dos ministros levanta um ponto relativo à intervenção econômica consuetudinária (i.e., costumeira) por parte do Estado, ao estabelecer meia entrada para estudantes. Tal intervenção, portanto, apenas teria sido agora consolidada por uma lei positiva.

Os costumes são uma fonte reconhecida para decisões dos magistrados quando a lei se tornar omissa sobre algum determinado ponto. Dizem os artigos 4º e 5º da Lei de Introdução do Código Civil:

***Art. 4º.** Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.*

***Art. 5º.** Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”.*

Pode-se dizer que a lei atacada pela ADI foi omissa em algum ponto para assegurar uma decisão baseada exclusivamente na existência de um costume econômico de se conceder meia-entrada? Enquanto costume, a meia entrada, antes da lei estadual, poderia ser considerada uma intervenção econômica por parte do Estado?