



ESCOLA DE FORMAÇÃO 2006
SEGUNDO SEMESTRE

Estudo Dirigido: O Caso da Meia Entrada

Preparado por Josie de Menezes
(Escola de Formação, 2006)

Material de Leitura Prévia

ADI 1950-3/ SP

Julgado: 03/11/2005

Relator: Min. Eros Grau

Legislação

Lei Estadual nº 7844¹

¹ **Lei Nº 7.844**, de 13 de maio de 1992

Assegura a estudantes o direito ao pagamento de meia entrada em espetáculos esportivos, culturais e de lazer, e dá providências correlatas

Artigo 1º — Fica assegurado aos estudantes regularmente matriculados em estabelecimentos de ensino da primeiro, segundo e terceiro grau, 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.

§1.º — Para efeito do cumprimento desta Lei, consideram - se casas de diversão de qualquer natureza, como previsto no “caput” deste artigo, os locais que, por suas atividades, propiciem lazer e entretenimento.

§2.º — Serão beneficiados por esta lei os estudantes devidamente matriculados em estabelecimentos de ensino público ou particular, do primeiro, segundo e terceiro grau, no Estado de São Paulo, devidamente autorizados a funcionar pelos órgãos competentes.

Artigo 2.º — A Carteira de Identificação Estudantil — CIE — será emitida pela União Nacional dos Estudantes — UNE — ou pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas — UBES — e distribuída pelas respectivas entidades filiadas, tais como União Estadual dos Estudantes, União Paulista dos Estudantes, Uniões Municipais, Diretórios Centrais de Estudantes, Diretórios Acadêmicos, Centros Acadêmicos e Grêmios Estudantis.

§1.º — Ficam as direções das escolas de primeiro, segundo e terceiro grau obrigadas a fornecer às respectivas entidades representativas da sua área de jurisdição, no início do semestre letivo, as listagens dos estudantes devidamente matriculados em suas unidades de ensino.

§2.º — A Carteira de Identificação Estudantil será válida em todo o Estado de São Paulo, perdendo a sua validade apenas quando da expedição de nova carteira no ano letivo seguinte.

Artigo 3º — Caberão ao Governo do Estado de São Paulo, através dos seus respectivos órgãos de cultura, esporte, turismo e defesa do consumidor, e, nos Municípios aos mesmos órgãos das

1. Contexto

A ADI 1950 impetrada no ano de 1999 pela Confederação Nacional do Comércio (CNC), leva ao Supremo Tribunal Federal um debate que ganhou sensível relevância no setor cultural a partir da década de noventa. Esta ação tem como objeto a lei paulista n. 7884, primeira norma que positiva o direito à meia entrada aos estudantes.

Após ela, foram impetradas outras ADIns que também têm como escopo discutir a constitucionalidade de leis estaduais que dispõem sobre a meia entrada. De forma geral, estas normas foram influenciadas pela lei paulista e apresentam discussões semelhantes àquelas dispostas na ADI 1950. Por isso, é importante inserir o debate existente nesta ADI a um universo mais abrangente, condizente à análise do cenário normativo que se estabeleceu no Brasil após a edição da norma paulista.

A Lei 7844, publicada em 13 de maio de 1992 e regulamentada pelo Decreto nº 35606, de 3 de setembro de 1992 tem como finalidade garantir aos estudantes regularmente matriculados em estabelecimentos de primeiro, segundo e terceiro graus, o direito ao pagamento de meia-entrada, em “casas de diversão”, no qual se inserem: espetáculos teatrais, musicais e circenses, cinemas, parques e toda atividade que propicie cultura e lazer no Estado de São Paulo.

Observa-se que, originalmente, essa lei delimitava as entidades competentes para emitir a Carteira de Identificação Estudantil (CIE), dando exclusividade à União Nacional dos Estudantes (UNE) e à União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES). Estas entidades só poderiam emitir a CIE a alunos que constavam nas listagens previamente distribuídas pelas instituições

referidas áreas, bem como ao Ministério Público do Estado de São Paulo, a fiscalização e o cumprimento desta Lei.

Artigo 4º — O Governo do Estado de São Paulo, no prazo de até 60 (sessenta) dias a contar da data da publicação desta Lei, procederá à sua regulamentação, prevendo, inclusive, sanções aos estabelecimentos infratores, que poderão chegar até a suspensão do seu alvará de funcionamento.

Artigo 5º — Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogando - se as disposições em contrário.

Palácio dos Bandeirantes, 13 de maio de 1992.

Medida Provisória nº 2208, de 17 de Agosto de 2001. Art. 1º A qualificação da situação jurídica de estudante, para efeito de obtenção de eventuais descontos concedidos sobre o valor efetivamente cobrado para o ingresso em estabelecimentos de diversão e eventos culturais, esportivos e de lazer, será feita pela exibição de documento de identificação estudantil expedido pelos correspondentes estabelecimentos de ensino ou pela associação ou agremiação estudantil a que pertença, inclusive pelos que já sejam utilizados, vedada a exclusividade de qualquer deles. Parágrafo único O disposto no caput deste artigo aplica-se nas hipóteses em que sejam oferecidos descontos a estudantes pelos transportes coletivos públicos locais, acompanhada do comprovante de matrícula ou de frequência escolar fornecida pelo seu estabelecimento de ensino. Art. 2º A qualificação da situação de menoridade não superior a dezoito anos, para efeito da obtenção de eventuais descontos sobre o valor efetivamente cobrado para o ingresso em estabelecimentos de diversão e eventos culturais, esportivos e de lazer, será feita pela exibição de documento de identidade expedido pelo órgão público competente. Art. 3º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

de ensino, como forma de prevenção contra fraudes. Neste arranjo, aos demais órgãos de representação estudantil, tais como centros acadêmicos e agremiações estudantis, só era dada a tarefa de distribuir as carteirinhas.

Contudo, a partir de 2001, com edição da Medida Provisória 2208, houve uma modificação importante quanto a esta parte da lei. Isso porque a MP 2208 retirou da UNE e da UBES a exclusividade de emissão do documento de identificação estudantil. Ela, inclusive, expressamente veda a exclusividade a qualquer órgão, autorizando aos correspondentes estabelecimentos de ensino, associação ou agremiação estudantil, a emissão do documento que comprove a situação jurídica de estudante.

Por ser encarada como um retrocesso na regulamentação do meio ingresso, visto abrir margem a fraudes e à instabilidade, essa medida provisória também foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade (ADI 2.595), que tem a OAB como requerente e ainda não foi julgada.

Na ADI 1950, é pleiteada a declaração de inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei 7884/92. O esforço da requerente é no sentido de afirmar que a norma em questão colide com os arts. 170 e 174 da Constituição Federal, sendo deste modo, a meia entrada uma indevida intervenção do estado na economia, pois o Estado estaria "fixando preços" e vinculando a iniciativa privada ao planejamento estatal.

Para os defensores da meia entrada, contudo, é dever do Estado a democratização da cultura e a real possibilidade de envolvimento da população em atividades que aprimorem o seu desenvolvimento humano e intelectual. Isto porque, somente por um conjunto de regras estatais é possível condicionar o desenvolvimento de empresas e o crescimento do mercado de entretenimento e lazer, a um fim maior, que é a democratização do acesso aos bens de cultura (CF, art. 215, § 3º, IV).

Finalmente, retomando aquela idéia inicial, na qual se afirmou haver um debate importante no setor cultural sobre a meia entrada, pode-se citar o manifesto abaixo assinado por diversos artistas – músicos, cantores, atores de cinema, televisão e teatro – que apresenta alguns dos pontos relevantes do debate².

1. Questões

- 1) O primeiro ponto relevante do acórdão diz respeito à constitucionalidade formal da Lei nº 7844. Observou-se uma divergência importante entre os ministros quanto a possibilidade dos Estados legislarem sobre a meia entrada, e, admitida essa competência, quais seriam os dispositivos constitucionais que a justificariam.

² "Manifesto em defesa da Regulamentação da Meia-Entrada". Disponível em <www.culturaemercado.com.br>, dia 03/08/2006.

O ministro Eros Grau, relator da ADI, não admite o vício formal. *“Bem ao contrário do que sustenta a requerente, não apenas a União pode atuar no domínio econômico (...), mas também os Estados-membros e o Distrito Federal, nos termos do disposto no artigo 24, inciso I, da Constituição do Brasil”.*

Na contramão do argumento de Eros Grau, contudo, está o voto do ministro Cezar Peluso, que admite a inconstitucionalidade formal da Lei nº 7844, visto que, segundo ele, *“na verdade, essa norma está interferindo em contratos, está tabelando prestações de contratos. Para universo de contratantes, é verdade, mas está tabelando, ao prescrever que um universo tal de contraentes paga metade do valor dos contratos”.* Prossegue: *“isso, ao meu ver, com o devido respeito, ofende o art. 22, I. E encontro grande dificuldade para ajustar essa norma ao art. 23, V”.*

Tendo este debate em vista, pergunta-se:

- a) A discussão central no tema da competência, gira em torno dos artigos 22 (competência privativa da União) e 24 (competência concorrente entre União, Distrito Federal e Estados). A dificuldade de discutir-se este tema é o grau de generalidade dos termos utilizados na Constituição. É relevante essa discussão no acórdão em tela? Na sua opinião, os Estados têm efetivamente competência para legislar sobre meia entrada?
 - b) O que é tabelar preços? O ministro Cezar Peluso apresenta fundamentos consistentes para firmar a posição de que a meia entrada não é um incentivo à cultura, mas uma prefixação de prestações contratuais?
- 2) Outra grande divergência dos ministros, de certa forma relacionada à sua opinião sobre a competência dos Estados, é aquela que discute a natureza jurídica da meia entrada.

A legitimidade da intervenção do Estado na economia, no que tange a meia entrada, é um ponto muito discutido pelos ministros. Nesta decisão, são múltiplos os posicionamentos, destacando-se o de Eros Grau – que defende esta forma de interferência estatal na economia, e o posicionamento divergente de Marco Aurélio. Muito embora não tenha havido um debate mais teórico, nota-se que neste acórdão, existe uma questão de fundo comum a muitas decisões de direito econômico. Trata-se do relacionamento entre Poder Público e a atividade econômica: até onde pode ir o Estado, quando uma questão de “interesse público” colide com a liberdade de empresa?

- a) Seria a meia entrada uma forma de intervenção do Estado na economia?
- b) Os ministros que defendem a inconstitucionalidade da lei paulista têm “dificuldade” em classificá-la como um incentivo estatal à cultura, visto não haver por parte do Estado qualquer contraprestação ao empresariado de cultura. Nesse sentido, os ministros Peluso e Marco

Aurélio entendem que o Estado não tem poder para condicionar um setor econômico a fins maiores, como a maximização do acesso à cultura. Na sua opinião, a argumentação dos ministros se sustenta?

- 3) Em trecho de seu voto, o Ministro Marco Aurélio afirma: *"Não vejo como se fixar esse ônus, que acaba sendo suportado, até a transferência, pela sociedade, tendo em conta a majoração da entrada para aqueles que não gozam do benefício"*. Neste sentido:
- Tomando por base o critério de discrimen da lei, que beneficia a estudantes de todos os níveis de escolaridade e de renda, seria possível afirmar que não se trata de uma lei isonômica? Em quais casos concretos você acredita ser a meia entrada um instituto que respeita o princípio da igualdade?
 - Admitindo-se, como afirma Nelson Jobim que exista um subsídio cruzado, no qual os não beneficiários pagam uma sobretaxa para garantir o meio ingresso aos estudantes, estaria a lei limitando a liberdade deste grupo participar da vida cultural?
 - Além da ADI 1950, existem outras duas já julgadas pelo STF que têm como objetos uma lei carioca que garante meia entrada a menores de vinte e um anos e uma lei capixaba que assegura o benefício a doadores regulares de sangue. Fazendo um paralelo com a primeira discussão, seriam estes fatores de discrimen justificáveis?
- 4) O min. Eros Grau em seu voto, pondera sobre o relacionamento entre a iniciativa privada e o interesse da coletividade, afirma: *"No caso, se de um lado a Constituição assegura a livre iniciativa, de outro determina ao Estado a adoção de todas as providências tendentes a garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto [artigos 23, V; 205; 208, 215 e 217, § 3º, da Constituição]. Ora, na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário"*.
- Mas no caso em tela, o que seria o interesse público? É possível dividir os atores da discussão em dois grupos homogêneos? Onde ficaria aqueles que não são beneficiários da lei?
 - A divisão entre o "desígnio do lucro" e "direito ao acesso à cultura" no voto do ministro Eros Grau, encontra contrapartida no voto do Min. Marco Aurélio, que vislumbra a "majoração da entrada para aqueles que não gozam do benefício" e o prejuízo que esta benesse traz ao mercado, podendo, no limite, levar várias empresas à falência. Na sua opinião, houve parcialidade por parte dos ministros? Qual é o limite entre a decisão política de beneficiar determinado grupo e a interferência nas relações econômicas?
 - No "Manifesto em defesa da Regulamentação da Meia-Entrada", encontram-se as cinco principais reivindicações de artistas,

associações estudantis e empresariais no que diz respeito a regulamentação da meia entrada. Neste texto, eles destacam a importância do meio ingresso como fator de inclusão social, contudo, definem os limites aos quais a meia entrada deveria se emoldurar. Pode-se afirmar, a partir do manifesto, que o voto do Min. Eros Grau relativiza o entrave entre interesse público e iniciativa privada que se dá no plano concreto? Ao invés da demanda por inconstitucionalidade, seria o grande problema da meia entrada a sua falta de regulamentação e controle?

- 5) O Min. Marco Aurélio, na ADI 1950, se utiliza da ineficácia da prestação educacional do Estado para argumentar que “um devedor não deve cobrar que outro pague sua conta”. O Estado tendo ciência da impossibilidade de investir em cultura, visto a escassez de recursos, poderá obrigar a outrem que o faça por si? Essa argumentação do Min. Marco Aurélio é válida?

- 6) Na contramão do argumento do Marco Aurélio está a função social da propriedade. Quando o empresariado decide investir no setor cultural, deveria ter consciência dos ônus dessa atividade? A meia entrada faria, então, parte do "pacote" no qual se encontram as exigências da solidariedade social?