



SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO  
ESCOLA DE FORMAÇÃO 2006

JOSIE DE MENEZES BARROS

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E AS LEIS DE MEIA ENTRADA

Quais os fundamentos das decisões dos ministros do STF para declarar constitucionais ou inconstitucionais as leis estaduais que concedem a meia entrada?

Monografia apresentada à banca examinadora da SBDP – Sociedade Brasileira de Direito Público – como exigência parcial para a conclusão da Escola de Formação 2006

Orientador: Rodrigo Pagani

São Paulo  
2006

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	3
<b>2. METODOLOGIA</b>	5
<b>3. AS LEIS DE MEIA ENTRADA</b>	7
3.1 Lei do Estado de São Paulo nº 7844	9
3.2 Lei do Estado do Rio de Janeiro nº 3364	10
3.3 Lei do Estado do Espírito Santo nº 7737	11
<b>4. ANÁLISE QUALITATIVA</b>	13
4.1 Competência	13
4.1.1 ADI 1950	14
4.1.1.1 Análise crítica	18
4.1.2 ADI 3512	19
4.1.2.1 Análise crítica	22
4.2 Os beneficiários da meia entrada e a isonomia	23
<b>4.2.1 Análise crítica</b>	26
4.3 Fonte de custeio	28
4.3.1 Análise Crítica	32
4.4 Natureza jurídica da intervenção	35
4.4.1 Análise Crítica	42
<b>5 . CONCLUSÃO</b>	45
<b>REFERÊNCIAS</b>	50
<b>ANEXOS</b>	51
Anexo A: ADI 1950	51
Anexo B: ADI 3512	54
Anexo C: ADI 2163	56

## 1. INTRODUÇÃO

O foco da presente pesquisa será observar, por meio da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e de legislação específica, um dos ramos da política cultural brasileira, justamente aquele que cuida da meia entrada.

A meia entrada é garantida por meio de um intrincado complexo de legislações municipais e estaduais, editadas principalmente na década de 90, nos quais, diferentes grupos sociais são beneficiados. Destaca-se principalmente a concessão da semi gratuidade a estudantes, fato que, como destacam alguns ministros em seus votos, faz parte de uma tradição brasileira.

Cada legislador estadual, ao impor o meio ingresso ao empresariado, tem como objetivo efetivar um direito expresso pela Constituição Federal. Daí, por exemplo, pode a meia entrada ser meio de incentivo à cultura – quando garantida aos jovens, estudantes e idosos –, ou meio de condicionar sujeitos a determinados comportamentos – meia entrada como uma sanção premial –, como por exemplo, a doação de sangue, que visa a maximizar o direito à saúde.

Contudo, embora sejam destacados os diferentes fins da semi gratuidade, acaba ela por interferir na mesma esfera, em todas as ocasiões. Esta esfera é o domínio econômico, mais especificamente, a atividade do empresariado cultural, que se utiliza dos bens de cultura para gerar renda e lucro.

A fragmentação deste grupo complexo, que forma o empresariado, permite visualizar, por sua vez, quais os atores sociais que dependem do valor auferido por essa atividade, para gerar sua própria renda. Mais do que o próprio empreendedor, dono de uma casa de shows ou de um complexo de salas de cinema, estão os artistas, técnicos, produtores culturais, dependentes da manutenção desta atividade. É patente que a arte e cultura dependem de sustentação econômica e institucional como qualquer outra atividade humana.

A atividade cultural, contudo, como todo setor econômico aberto à iniciativa privada, oferece riscos e condicionamentos, advindos da lei de mercado

e do setor público, este último constitucionalmente responsável por equilibrar a atividade econômica e os direitos e garantias sociais e individuais. Deste modo, é dever do Estado democratizar o acesso à cultura e realmente possibilitar o envolvimento da população em atividades que aprimorem o seu desenvolvimento humano e intelectual (CF, artigo 215, § 3º, IV), e também, reduzir os riscos de doença e de outros agravos à saúde (CF, artigo 196).

O grau, todavia, desta relação entre poder público e atividade econômica que é o principal motivo para a meia entrada chegar ao Supremo Tribunal Federal. A meia entrada, acaba por ser uma iniciativa que visa a chegar a um fim determinado, principalmente, fomentar o acesso à saúde e à cultura. Contudo, esta imposição legal não apresenta qualquer contraprestação ao empresariado.

Diferentemente dos demais incentivos estatais à cultura, nos quais o Estado ou age diretamente na esfera cultural – manutenção de museus, bibliotecas, acervos - , ou estimula os particulares a promoverem ações culturais por meio de isenção ou redução de encargos fiscais – estes disciplinados pela Lei Rouanet<sup>1</sup> -, a meia entrada é um benefício a determinado grupo no qual o Estado condiciona a livre iniciativa sem dar a esta qualquer subsídio.

Portanto, o fato de ser um benefício econômico oponível à iniciativa privada é o que torna a meia-entrada, definitivamente, uma questão controversa que, por seu teor constitucional, tem chegado ao Supremo Tribunal Federal. Nos termos dispostos pelos impugnantes das leis, destaca-se o repúdio do empresariado a uma intervenção estatal na economia que acaba por tocar no núcleo de um princípio que é espinhal na ordem econômica brasileira, a livre iniciativa (CF, artigos 1, IV e 170, *caput*).

Nesta seara, as ações diretas de inconstitucionalidade, que impugnam as leis que garantem o desconto compulsório, encarregam os juízes de arbitrar questões extremamente polêmicas e relevantes na ordem jurídica nacional. São tratados em pauta quais os limites à inferência do Estado no domínio econômico,

a quais grupos sociais é realmente relevante conceder o meio ingresso, quem é o responsável por arcar com os custos deste desconto, entre outros debates igualmente importantes.

Notar-se-á, ao curso da leitura deste trabalho, uma verdadeira luta entre concepções de Estado, sobre as quais os ministros, de forma patente, colocam no seu voto, qual a sua idéia de abrangência do Poder Público, qual o limite de imposição por ele das “regras do jogo”.

Neste passo, afirma-se ser o objetivo desta monografia identificar os argumentos e critérios que levaram os ministros do Supremo Tribunal Federal a julgarem constitucionais ou inconstitucionais as leis estaduais que dispõem sobre meia entrada. Nesta questão, portanto, tem-se como foco a análise da motivação dos votos e da coerência da construção dos mesmos.

## **2. METODOLOGIA**

A pesquisa necessária à realização desta monografia teve primordialmente base na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Foram pesquisados no *site* do STF, na seção “pesquisa de jurisprudência” sob o termo chave “meia adj2 entrada”, os acórdãos que interessavam à presente pesquisa, que somam o total de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI 1950 e ADI 3512), uma medida cautelar de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI-MC 2163) e a Reclamação 434<sup>2</sup>.

Prosseguindo a pesquisa no *site* do Supremo Tribunal Federal, buscou-se na seção “ A Constituição e o STF”, nos artigos que se relacionam ao tema da meia entrada, novos acórdãos que poderiam integrar a pesquisa. Neste passo, foram pesquisados os acórdãos ligados aos artigos 22, 23 e 24 (competência

---

<sup>1</sup> A Lei Rouanet (Lei Federal de Incentivos Fiscais n. 8373/91) instituiu o programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), que implementou a concessão de incentivo fiscal a contribuintes do Imposto de Renda que custeiam projetos sociais, através de patrocínio ou doação.

<sup>2</sup> Esta Reclamação, contudo, não integrará esta pesquisa pelo fato de não haver nela qualquer discussão de mérito. Restringe-se o ministro relator Francisco Rezek, com um único voto, em julgar se a competência do STF para o controle de constitucionalidade fora impropriamente exercida por juízo de primeira instância de São Paulo.

legislativa), 170 e 174 (ordem econômica), 196 (saúde) e 215 e 216 (cultura) da Constituição Federal. Encontrou-se no artigo 24 a MC-ADI 2163, além de acórdãos já anteriormente recolhidos.

Em outra fase da pesquisa, utilizou-se da seção "Notícias", na qual se encontraram duas incidências do termo "meia entrada": "Governador Cláudio Lembo contesta no STF lei do estado de São Paulo"<sup>3</sup> e "ADI ajuizada pela OAB questiona Medida Provisória sobre carteira de estudante"<sup>4</sup>. Elas revelam a existência de duas novas ações movidas contra leis de meia entrada pelo Governador do Estado de São Paulo e pela Ordem dos Advogados do Brasil, respectivamente as ADIs 3753 e 2595. Embora não tenham sido julgadas ainda, servirão como subsídio a esta monografia.

Os precedentes mencionados nestas decisões também farão oportunamente parte da análise, quando tratarem sobre o mérito da questão. São eles: a ADI 319 que trata de mensalidades escolares e a ADI 107, que julga a questão do desconto a estudantes em transportes coletivos, ambos citados na ADI 1950 e duas medidas cautelares de ação direta de inconstitucionalidade advindas do Estado do Rio Grande do Sul, respectivamente, ADI 2443 de 2001 e ADI 2799 de 2004, citadas na ADI 3512.

Além da pesquisa jurisprudencial<sup>5</sup>, houve um esforço no sentido de analisar as leis que deram origem às ADIs, observando-se criteriosamente sua forma e conteúdo, garantido-se, assim, uma abordagem mais completa e dinâmica das decisões.

Notar-se-á ao curso da leitura desta monografia a inexistência do estudo de leis municipais que tratam também de meia entrada. Isto é justificado pela regra de controle de constitucionalidade do direito brasileiro. Como esta monografia se funda na análise da construção dos votos dos ministros do STF,

---

<sup>3</sup> Data: 29/06/2006

<sup>4</sup> Data: 09/01/2002

<sup>5</sup> Destaca-se que este processo de pesquisa não eliminou de forma alguma acórdãos que tenham a meia entrada como tema. Exceto pela exclusão fundamentada da Reclamação 434, buscou-se em todas as ferramentas disponíveis no site do STF encontrar os acórdãos relacionados à meia entrada, deste modo, não existe outra jurisprudência senão a apresentada nesta monografia sobre o desconto compulsório.

estando portanto, restrita à Suprema Corte, tem como instrumento a ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade – habilitada somente a julgar leis estaduais e federais. Neste contexto, as leis municipais só podem ser controladas incidentalmente, podendo, depois de um tramite específico chegar ao Supremo por meio de Recurso Extraordinário; esta hipótese, contudo, ainda é inédita.

Optou-se também por uma análise qualitativa dos acórdãos, tendo-se em vista o número reduzido de decisões encontradas. Portanto, será disposto aqui um estudo de caso, que coloca em foco as leis de meia entrada.

A estrutura dessa análise fundar-se-á na divisão por temas contidos nos votos dos ministros. Em cada um destes temas, após um esclarecimento prévio, iniciar-se-á a discussão da posição de cada ministro observando: i) quais as razões de decidir do ministro; ii) se a argumentação é suficiente e coerente; iii) quais os princípios que os ministros privilegiam em suas decisões; iv) a existência ou não de uma coerência entre os diferentes julgados do mesmo ministro.

São os temas:

- Competência
- Os beneficiários da meia entrada e a isonomia
- Fonte de custeio
- Natureza jurídica da intervenção

Após a exposição de cada tema, será feita uma análise crítica, pontuando as questões mais relevantes discutidas pelos ministros.

A última parte da monografia constituir-se-á por uma conclusão geral, em que os principais pontos das discussões entre os ministros ficarão mais claros. Neste tópico também serão inseridas algumas novas propostas e debates sobre o meio ingresso, que futuramente estarão na pauta do Supremo Tribunal Federal.

### 3. AS LEIS DE MEIA ENTRADA

A compreensão e análise das decisões emitidas pelos Ministros do STF exigem um esforço prévio condizente com observação das leis que ensejaram as Ações Diretas de Inconstitucionalidade<sup>6</sup>. Cumpre observar quais as minúcias e particularidades de cada uma, de acordo com critérios pré-estabelecidos.

Em cada lei serão observados quais são os beneficiários da meia entrada, quais as atividades comerciais atingidas por elas, a quem cabe a emissão do documento que comprova o *status* do beneficiário e se a lei refere-se a alguma fonte de custeio.

Cronologicamente, foi primeiro publicada a lei paulista n. 7844, em 1992. Depois, em 2000, veio a lei estadual 3364 do Rio de Janeiro e, o último objeto de ADI, foi a lei estadual do Espírito Santo n. 7737, de 2004.<sup>7</sup>

Todavia, existe um marco legislativo de âmbito federal que modificou substancialmente a disciplina das leis de São Paulo e do Rio de Janeiro. Trata-se aqui da Medida Provisória n.º 2208 de 2001<sup>8</sup>, ato normativo que teve grande

---

<sup>6</sup> As leis que instituem a meia entrada não se limitam àquelas objeto das ADIs. O Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, institui o desconto também a deficientes físicos (Lei n.º 4240, de 16 de dezembro de 2003) e aos idosos que também possuem o direito a pagar meia entrada ou a não pagar entrada nenhuma nos teatros do Rio de Janeiro (Lei Municipal 3.602, de 7 de julho de 2003). São Paulo, além dos estudantes, beneficia aos idosos e aos professores da rede pública estadual (Lei n.º 10.858, de 31 de agosto de 2001), grupo este que poderá perder o benefício se a ADI 3753 for julgada procedente.

<sup>7</sup> São os Estados que concedem meia entrada a estudantes: Minas Gerais (Lei 11052), Tocantins (Lei n. 1368/2003), Bahia (Lei n. 5894), Goiás (Lei n. 12355/94), Rio Grande do Sul (Lei 9869/93), Santa Catarina (Lei n. 9008/93), Paraná (Lei 11182/95); Sergipe (Lei 3491/94); Alagoas (Lei n. 5689/95); Pernambuco (Lei n. 10859/93); Paraíba (Lei n. 5754); Pará (Lei n.5746/93); Acre (Lei n. 1004/91); Mato Grosso (Lei n. 1352/92).

<sup>8</sup> Medida Provisória n.º 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".



impacto na época, tanto para a mídia, quanto para o empresariado cultural. Assim, como condiciona a análise dos demais conteúdos, optou-se por explanar sobre ela em primeiro lugar.

Tem relevância a discussão dessa Medida Provisória por um fator principal: por ela, nos Estados em que existe meia entrada para estudantes, desobriga-se a comprovação dessa condição por carteirinha emitida pela UNE (União Nacional dos Estudantes) ou pela UBES (União Brasileira dos Estudantes Secundaristas), sendo apenas necessária a exibição de documento de identificação estudantil expedido pelos correspondentes estabelecimentos de ensino ou pela associação ou agremiação estudantil.

Além disso a medida provisória estabeleceu que a obtenção do desconto no ingresso para os menores de idade necessitará apenas da exibição de documento de identidade expedido pelo órgão público competente.

### **3.1 Lei do Estado de São Paulo nº 7844**

A Lei 7844<sup>9</sup>, publicada em 13 de maio de 1992 e regulamentada pelo Decreto nº 35606, de 3 de setembro de 1992, foi a primeira lei regional a dispor

---

<sup>9</sup> Lei Nº 7.844, de 13 de maio de 1992. 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 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,

sobre o tema. Sua finalidade é garantir aos estudantes regularmente matriculados em estabelecimentos de primeiro, segundo e terceiro grau, o direito ao pagamento de meia entrada. Portanto, a lei apresenta dois critérios para escolher os beneficiários: i) devem ser estudantes e ii) regularmente matriculados em estabelecimentos de ensino de todos os graus, em escolas públicas ou particulares. Não existe nenhum critério que delimite idade.

Quanto aos locais que deverão oferecer meia entrada, utiliza-se o termo “casas de diversão” com muita abrangência. Estão nele contidos: 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 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<sup>10</sup>, esta parte da lei paulista foi revogada. Isso porque esse marco legislativo retirou da UNE e da UBES a exclusividade de emissão do documento de identificação estudantil. Ela 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.

Além disso, a MP 2208 faz uma presunção legal. Quanto aos menores de dezoito anos, será necessária somente a exibição de documento de identidade

---

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.

<sup>10</sup> Esta Medida Provisória também é alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade, impetrada pela Ordem dos Advogados do Brasil no dia 09 de janeiro de 2002 (ADI 2595). Ainda não foi julgada.

emitido por órgão competente. Isso significa que, durante a menoridade, sendo ou não estudante, será garantido ao sujeito o pagamento de ingresso com desconto.

Nesta feita, perde também eficácia o artigo que dispunha sobre a quem competia a fiscalização e o cumprimento da lei. Estavam neste rol os órgãos estaduais diretamente envolvidos com as atividades de cultura, esporte e defesa do consumidor.

### **3.2 Lei do Estado do Rio de Janeiro nº 3364<sup>11</sup>**

A lei do Estado do Rio de Janeiro é mais concisa e apresenta plena compatibilidade com a MP 2208. Ela traz como beneficiários jovens de até vinte e um anos – estudantes ou não -, que pagarão meia entrada em casas de diversão em sentido amplo: estabelecimentos que realizem espetáculos musicais, circenses, cinematográficos, artísticos, atividades sociais, recreativas e quaisquer outros que proporcionem lazer e entretenimento.

A comprovação da idade será feita por qualquer documento de identidade expedido por órgão público e a lei não faz menção a qualquer fonte de custeio do meio ingresso.

---

<sup>11</sup>LEI Nº 3364. "Art. 1º - É assegurado o pagamento de 50% (cinquenta por cento) do valor efetivamente cobrado para o ingresso em casas de diversões, praças desportivas e similares aos jovens de até 21 anos (vinte e um) anos de idade. Art. 2º - Consideram-se casas de diversões, para efeitos desta Lei, os estabelecimentos que realizem espetáculos musicais, artísticos, circenses, teatrais, cinematográficos, atividades sociais, recreativas e quaisquer outros que proporcionem lazer e entretenimento. Parágrafo único - A meia entrada corresponderá sempre à metade do valor do ingresso cobrado, ainda que sobre os preços incidam descontos ou atividades promocionais. Art. 3º - A Prova de condição prevista no Art. 1º, para recebimento do benefício, será feita por qualquer documento de identidade expedido pelos órgãos públicos. Art. 4º - *O estabelecimento que não cumprir a presente Lei estará sujeito à pena de multa no valor de 1000 (mil) UFIR's. Parágrafo único - Em caso de reincidência a multa será dobrada, e assim sucessivamente.* Art. 5º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário".

### 3.3 Lei do Estado do Espírito Santo nº 7737<sup>12</sup>

A lei de meia entrada capixaba merece um tratamento particular. Isso porque o sistema que institui o desconto não inclui entidades desmembradas da administração pública (UNE, UBES), como nas leis antecessoras. Nesta, para definir quem é realmente doador de sangue – o beneficiário da lei –, atribui-se à Secretaria de Estado da Saúde – SESA – a competência de emitir a carteira de identificação.

Estão aí dois dados importantes. O primeiro diz respeito aos beneficiários da lei: os doadores regulares de sangue e órgãos, assim considerados aqueles registrados no hemocentro e nos bancos dos hospitais do Estado, e, o segundo, ao órgão responsável pelo controle dos beneficiários: a SESA – integrante do Poder Executivo. Portanto, para ter direito à meia entrada, o candidato deverá simultaneamente estar registrado no hemocentro e possuir a carteira emitida pela SESA.

A lei institui também a universalidade de datas e horários para o recebimento do desconto, não comportando exceções.

Cumpra observar outra particularidade da Lei 7737. No que tange aos locais que deverão emitir ingressos por metade do valor, a lei afirma serem locais públicos estaduais: teatros, circos, as feiras, as exposições zoológicas, os parques, os pontos turísticos, os estádios e congêneres. Isso significa que por força dessa lei estabelecimentos eminentemente privados, como cinemas, ganham uma faceta de “local público”. Também nesta lei não há qualquer menção a fonte de custeio da meia entrada.

---

<sup>12</sup> LEI Nº 7.737 “Art. 1º Fica instituída a ½ (meia) entrada para doadores regulares de sangue, em todos os locais públicos de cultura, esporte e lazer mantidos pelas entidades e órgãos das administrações direta e indireta do Estado do Espírito Santo. Art. 2º A ½ (meia) entrada corresponde a 50% (cinquenta por cento) do valor do ingresso cobrado, sem restrição de data e horário. Art. 3º Para efeitos desta Lei, são considerados doadores regulares de sangue aqueles registrados no hemocentro e nos bancos de sangue dos hospitais do Estado, identificados por documento oficial expedido pela Secretaria de Estado da Saúde - SESA. Art. 4º A SESA emitirá carteira de controle das doações de sangue, comprovando a regularidade das doações. Art. 5º São considerados locais públicos estaduais para efeitos desta Lei, os teatros, os museus, os cinemas, os circos, as feiras, as exposições zoológicas, os parques, os pontos turísticos, os estádios e

## **4. ANÁLISE QUALITATIVA**

Nesta etapa do trabalho, analisar-se-ão os acórdãos em seu conteúdo. Subdividido por temas, esse capítulo trará a lume os argumentos, contradições e posicionamento de cada ministro, visualizados no conjunto de suas decisões. Deste modo, optou-se por abordar as grandes questões dos votos, que ocasionaram maior discussão entre os ministros e que, portanto, apresentam uma divergência maior.

Após a leitura do material de pesquisa, decidiu-se analisar os temas mencionados na parte metodológica, mas que cabe aqui novamente lembrá-los: debate sobre competência – legislativa e de iniciativa - , isonomia, natureza jurídica da intervenção e a fonte de custeio da meia entrada.

Estes temas, retirados da observação dos votos dos ministros, não estão dispostos necessariamente na universalidade dos acórdãos. O tema da competência, por exemplo, tem maior relevância na ADI 1950.

### **4.1 Competência**

O tema da competência legislativa integra vários julgados do Supremo Tribunal Federal, como tema central ou incidental, justamente por ser matéria que define os limites do poder legislativo e substancial de cada ente federativo – União, Estados e Municípios. Deste modo, ao ser objeto de análise pelo STF, acaba por ser abalizado segundo critérios e visões de Estado dos ministros desta Corte, de modo que, forçosamente, os debates sobre o federalismo brasileiro acabam por ser definidos pela Suprema Corte.

Nas ADIs que impugnam as leis de meia entrada, esta discussão, embora incidental, tem grande relevo. Por ela, visualizam-se opiniões descentralizadoras – ministros que consideram o exercício de legislar sobre o meio ingresso uma competência comum (art. 23) ou concorrente (art. 24) - e

---

congêneres. Art. 6º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data de sua publicação. Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

centralizadoras – ministros que consideram este exercício legislativo como uma competência privativa da União (art. 22).

A discussão sobre a competência legislativa arrola-se na ADI 1950, enquanto, a competência para atribuir tarefas a um órgão do Executivo é objeto da ADI 3512.

#### **4.1.1 ADI 1950 - Competência Legislativa**

É recente o movimento de legitimar por meio de leis a garantia da meia entrada. Foi a lei paulista de 1992 que serviu como molde para a elaboração de várias outras leis municipais e estaduais sobre o tema.

Fundamentam os Estados e Municípios sua competência para legislar sobre meia entrada nos artigos 23, V; 24, IX e 30, I da Constituição Federal. Embora existam leis municipais sobre o tema, esta pesquisa só terá como objeto as leis estaduais que deram origem às ADIs.

O primeiro desses dispositivos está na órbita da competência comum da União, dos Estados, Distrito Federal e do Município e estipula que a eles compete proporcionar os meios de acesso à cultura, educação e à ciência.

Já o artigo 24 da Constituição dispõe sobre as matérias em que a União, Estados e Distrito Federal possuem competência concorrente, ou seja, aquelas em que os Estados e Distrito Federal podem disciplinar plenamente se não houver lei geral federal e, na ocorrência desta, nos limites em que o ato federal se colocar.

Dentre as matérias ali dispostas está, no inciso IX, a de legislar sobre “educação, cultura e desporto”. Como não existe norma federal que regule a meia entrada, têm-se que aos Estados é dada a plena competência para legislar sobre o tema<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Os Estados, contudo, a partir da promulgação da Medida Provisória nº 2208/2001, tiveram sua competência limitada, vide a Lei do Estado de São Paulo, que perdeu parte de sua eficácia devido a existência deste nova norma. Os ministros do STF, porém, não levam em momento algum isto em consideração, mesmo nas ações julgadas em 2001, em data posterior à entrada da medida

Feita essa pequena nota introdutória, passa-se à análise dos votos dos ministros quanto ao meio ingresso. Observou-se uma divergência importante sobre qual dispositivo fundamentaria a competência para Estados legislarem sobre meia entrada, advinda, principalmente, do argumento encontrado na inicial, segundo o qual estabelecer meia entrada seria tabelar preços – competência exclusiva da União.<sup>14</sup>

O ministro Eros Grau, relator da ADI, não admite o vício formal. Afirma: “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”.

Deste modo, o ministro classifica as leis de meia entrada como uma intervenção na economia compatível com a competência do Estado-membro, visto inserir-se no âmbito do direito econômico, encontrado no artigo 24, I. Além disso, devido à inexistência de norma geral federal, os Estados exercem competência plena, nos termos do artigo 24, § 3º<sup>15</sup>. Consente também, com base no interesse local, que os Municípios legislem sobre assuntos atinentes à sua economia.

Também admitem a competência do Estado para legislar sobre o tema os ministros Carlos Britto, Sepúlveda Pertence e Nelson Jobim. Contudo, dentre eles, somente o ministro Carlos Britto faz novas considerações sobre o tema.

---

provisória no ordenamento jurídico. Isto será especialmente notado na descrição a seguir do voto do ministro Eros Grau na ADI 1950 (p. 14).

<sup>14</sup> “ (...) Ainda que se admita estar assegurado ao Poder Público o direito de intervir no domínio econômico para regular o mercado – não incluída a autorização para fixar preços, porque, tal fixação de cima para baixo contraria frontamente a Constituição Federal, especialmente os artigos 170, que consagra a livre iniciativa, e 174, que veda planejamento estatal vinculante para o setor privado – tal intervenção preservada a legislação compatível, tocaria exclusivamente à União, nunca aos Estados Membros ou aos Municípios. (Petição Inicial, folhas 6 e 7).

<sup>15</sup> Art. 24. Compete à União aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
I. direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico  
(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais; § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência complementar do Estado; § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender as peculiaridades.

O raciocínio desse ministro tem como ponto de partida a premissa de que a meia entrada é uma forma de incentivo estatal à cultura. Ele não faz nenhuma consideração quanto a qual tipo de incentivo se trata ou qual a natureza deste. Seu esforço é o de unir a parte da Constituição que dispõe sobre cultura (CF, arts. 215 e 216) àquela em que estão compreendidas as competências, especificamente a concorrente disposta no artigo 24, inciso IX, segundo a qual também cabe ao Estado legislar sobre cultura.

Sua argumentação se fundamenta no artigo 215, cabeça da Constituição Federal<sup>16</sup>, no qual o Estado não está representado simplesmente pela União, mas por todos os entes da federação, incluindo-se, portanto, como incentivadores da cultura, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Complementa sua análise com o § 3º do artigo 216, segundo o qual “a lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais”. Também aqui a Constituição não determina a exclusividade de lei federal para dispor sobre incentivos culturais.

Na contramão do argumento de Eros Grau, está o do ministro Cezar Peluso, que admite a inconstitucionalidade formal da Lei nº 7844, pois, segundo ele, “na verdade, essa norma está interferindo em contratos, está tabelando prestações de contratos (...) 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<sup>17</sup>”.

Sustenta, portanto, o ministro, o mesmo argumento da Confederação Nacional do Comércio, impetrante da ADI. Seguindo o seu raciocínio, a meia entrada não é um incentivo à cultura dada pelo Estado a um determinado grupo

---

<sup>16</sup> Art. 215: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”

<sup>17</sup> Art. 23 é competência comum da União, dos Estados e dos Municípios:

(...)

V- proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.



– aqui estudantes. Na verdade, a lei interfere em contratos ao estabelecer um valor prefixado às prestações dos estudantes devidas ao empresariado cultural.

Assim, segundo Cezar Peluso, não se pode admitir a “fixação de preços” como uma competência concorrente da União, Estados-membros, justamente por não se tratar de forma de intervencionismo pertencente ao direito econômico, mas ao direito civil- intervenção em contratos -, cuja competência é privativa da União (CF, art. 22, I).<sup>18</sup>

Aponta o ministro que, no limite, a justificativa dada para admitir a competência do Estado para legislar sobre meia entrada atrairia a ele também a competência para, por exemplo, “baixar uma norma que estatua que o menor de doze anos pague dez por cento da mensalidade escolar e outras análogas”.

Finalmente, para pontuar de vez a sua opinião quanto à inconstitucionalidade da lei paulista, afirmar o ministro Cezar Peluso que a meia entrada não pode ser objeto de lei estadual por não se subsumir ao disposto no artigo 24, inciso IX, segundo a qual é competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto.

Para Cezar Peluso, não existe peculiaridade regional que dê competência plena ao Estado para legislar sobre meia entrada, como requer o § 3º do mesmo artigo.

Após a argumentação do ministro Peluso, o ministro Marco Aurélio, que anteriormente tinha admitido a competência do Estado legislar sobre a matéria, volta atrás e, na esteira daquele ministro, julga a ação procedente também por vício formal.

---

<sup>18</sup> Quanto a este tema, argumenta o Governador do Estado de São Paulo, em informações prestadas ao STF “O art. 1º da Lei 7844 não estabelece qualquer mecanismo de tabelamento ou controle de preços (...) [institui] tão somente uma medida de incentivo à participação de estudantes em eventos culturais, por meio de um desconto obrigatório”.

#### **4.1.1.1 Análise crítica**

Na ADI 1950, embora não exista conflito concreto entre uma norma federal e uma norma estadual, fazem os ministros esse debate em abstrato para definir se a lei paulista possui ou não vício formal. Observa-se, do exposto, uma gama de artigos e incisos na qual os ministros apoiam-se para decidir. Embora só seja possível afirmar “sim o Estado-membro é competente” ou, “não o Estado-membro não é competente”, variam muito as razões de decidir.

No primeiro grupo, destacam-se Eros Grau e Carlos Britto. Os dois asseveram que legislar sobre meia entrada é competência concorrente entre União e Estados-membros. Contudo, enquanto o primeiro funda sua opinião sobre o inciso I do art. 24 (“direito econômico”), o segundo utiliza-se do inciso IX (“educação, cultura, ensino e desporto”), unindo-o também aos artigos 215 e 216.

Nota-se daí a diferença nas razões de decidir dos ministros. Eros Grau analisa a meia entrada sob o prisma econômico, reflexo do seu voto como um todo, no qual a discussão sobre a necessidade da intervenção do Estado na economia ocupa maior espaço. Difere-se, assim, de Carlos Britto, que encontra na meia entrada uma forma de incentivo à cultura, que tem por fim fomentar e facilitar o acesso de estudantes a eventos de cultura.

Em sentido oposto, porém, está Cezar Peluso, que atribui a competência para legislar sobre o meio ingresso somente à União. Isso porque o ministro afirma ser a meia entrada uma prefixação do valor de um contrato, estando ela, portanto, na órbita do direito civil, competência privativa da União (artigo 22, I).

Questiona-se o que levou o ministro a julgar que o meio ingresso é um problema de ordem cível e não econômica. Em seu voto, nega que o meio ingresso subsuma-se ao art. 23, V (“proporcionar meios de acesso à cultura, à educação e à ciência”), ao art. 24, IX (“educação cultura e desporto”) e ao § 3º do mesmo artigo, mas, em nenhum momento, refuta o fundamento dado por Eros Grau (art. 23, I).

Nesta seção da pesquisa, a conclusão mais dura é a de que a Constituição Federal, por seu grau de generalidade, pelo menos no que toca à competência legislativa, permite que os ministros insiram sua opinião pessoal em um inciso dos artigos que se referem ou à competência privativa ou à concorrente. O que ocorre, porém, é que alguns tentam de forma sistemática fundamentar seu voto, vislumbrando outros artigos da Constituição, enquanto outros, de modo subjetivo, expõem uma premissa, fundamentam-na em um determinado artigo sem afastar o entendimento dos outros ministros.

#### **4.1.2 ADI 3512 – Constitucionalidade do artigo 4º da Lei nº 7737**

A discussão sobre competência nesta ADI é distinta daquela do qual a lei paulista é alvo. Na decisão anteriormente descrita, discute-se se a meia entrada é uma forma de incentivo estatal à cultura e, se assim considerada, qual dispositivo constitucional dá permissão aos Estados-membros para editar leis sobre o tema.

Diferentemente, nesta ADI, que concede meia entrada a doadores regulares de sangue e órgãos, discute-se se ao Poder Legislativo é permitido atribuir, por meio de lei ordinária, a um órgão do Poder Executivo – no caso à Secretaria do Estado do Espírito Santo (SESA) –, a tarefa de emitir carteira que comprove a regularidade das doações. Ou seja, trata-se de um debate no qual o foco é a discussão sobre quem possui legitimidade de iniciativa para editar lei com tal conteúdo (dar atribuições a um órgão do Executivo).

Na inicial, o Governador do Estado do Espírito Santo alega que a lei em tela colide com a sua atribuição disposta nos artigos 61, § 1º, II, “e”; 84, II e VI, “a”; e 199, § 4º, da Constituição Federal<sup>19</sup>, visto que, por ser norma de seguimento obrigatório, o disposto nos artigos supracitados dão ao Governador

---

<sup>19</sup> Art. 61, §1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que, II- disponham sobre, “e”- criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI.

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República, II- exercer, com auxílio dos Ministros de Estado a direção superior da administração Federal; VI- dispor mediante decreto sobre, “a” organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

do Estado a competência privativa para dispor sobre a organização administrativa do Poder Executivo Estadual, presente aí a competência para criar novos órgãos da Administração.

Inicialmente, o ministro Eros Grau, relator da ADI, julga esse dispositivo inconstitucional considerando outras questões semelhantes em que o tribunal “declarou inconstitucionais leis, de origem parlamentar, que dispunham sobre atribuições conferidas aos órgãos subordinados ao governador”.

O ministro cita a existência de dois precedentes: duas medidas cautelares de ação direta de inconstitucionalidade advindas do Estado do Rio Grande do Sul, respectivamente, ADI 2443 de 2001 e ADI 2799 de 2004.

Na primeira ação, o governador do Estado pleiteia a suspensão da vigência de lei de origem parlamentar segundo a qual todos os serviços telefônicos de emergência passariam a adotar o mesmo dígito: “190”. Segundo o governador, essa lei interferiria em atos típicos da Administração, conflitando deste modo com a competência que a Constituição Federal lhe reservou com exclusividade. Nesta seara, admitem a maioria dos ministros que a lei não se compatibiliza com o disposto no artigo 61, § 1º, II, “e”, e deferem o pedido cautelar.

Na segunda, também pleiteada pelo governador do Estado, sustenta ele a inconstitucionalidade da lei que cria o Programa de Desenvolvimento Estadual do Cultivo e aproveitamento da Cana-de-Açúcar e seus derivados (PRODECANA), pois, segundo seu entendimento, incorre o Legislativo em vício de iniciativa ao estipular que as responsáveis pela gerência do programa serão a Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento, e, pela coordenação do mesmo, uma nova Secretaria-Executiva, criada pela própria lei. Acompanhado com unanimidade pelos ministros, em seu voto, Marco Aurélio, defere o pedido sob o seguinte argumento: “ está-se diante de disciplina de tema que, a teor da Carta da República, dependeria da provocação do chefe do Poder Executivo, o que não ocorreu”.

---

Volta-se à análise da lei capixaba. Cabe aqui, esclarecer quais as conseqüências fáticas da declaração de inconstitucionalidade deste dispositivo especificamente<sup>20</sup>. Por ele é eleito um órgão que irá emitir as carteiras de identificação dos doadores; portanto, é este artigo da lei que dá eficácia a todo o sistema de concessão da meia entrada. Sem a entidade que controle a emissão da carteira, diretamente ligada à saúde, dar-se-á uma abertura à fraude que, no limite, poderá inviabilizar o fim da meia entrada, que é incentivar a doação de sangue.

Esta observação é levantada em debate pelos ministros. Destaca-se essa discussão, visto que ela é inédita, pelo menos em relação à ADI 1950, no qual em todo o seu teor, não se questiona a quem competirá emitir a carteira de identificação estudantil. Desta maneira, somente neste acórdão, os ministros se preocupam com a fiscalização e controle da emissão das carteiras, subordinando a eficácia da norma a eles.

Contudo, o ministro Eros Grau, tentando defender a inconstitucionalidade desta disposição, apresenta outra forma de controle. Segundo ele, existe uma dualidade de documentos que comprovam a regularidade da doação de sangue, pois, os hemocentros e bancos de sangue têm registrados os nomes dos doadores. Daí seria perfeitamente possível retirar a eficácia do artigo 4º, e permanecer o controle, agora somente pelo documento expedido no hemocentro.

Discorda-se novamente do ministro, por uma razão que também os outros ministros constataram. Uma questão é o registro do indivíduo no hemocentro, que prova apenas uma transfusão de sangue e outra, totalmente distinta, é a carteira de identificação, que demonstra a periodicidade da doação.

Diz o ministro Nelson Jobim, *in verbis*: "Vamos devagar. Aqui, é indutor para doar sangue; ou seja, a pessoa que tenha efetivamente doado sangue dentro de um período de tempo. Agora, se você meramente se inscreve como doador e não doa, passa a gozar de meia entrada? Aqui você está alimentando a possibilidade de todo mundo se inscrever e não doar sangue. Ou

---

<sup>20</sup> Vide art. 4º da Lei

seja, é um instrumento necessário. É o artigo 4º, porque, senão, tira o artigo 4º e fica só o registro da doação”.

Embora aqui, assim como em outras passagens, note-se que o voto do ministro foi feito oralmente, sem ao menos ser alvo de revisão para a sua publicação, em seu conteúdo, as palavras do ministro apontam novamente que a falta de regulamentação poderá levar a um aumento significativo dos registros nos hemocentros, sem que seja dada pelo beneficiário a contraprestação exigida: a regular doação de sangue.

Tendo em vista a insistência do argumento dos demais ministros, Eros Grau volta atrás, para declarar constitucional o artigo 4º, que atribui a SESA o papel de emitir as carteiras.

#### **4.1.2.1 Análise Crítica**

Afastando-se de uma análise formal, na qual se ditaria se o órgão do Legislativo é realmente competente para atribuir encargos a uma secretaria de Estado, voltar-se-á a crítica às conseqüências concretas da decisão tomada. Pela fiscalização e controle da SESA, a meia entrada seria mais eficiente, na medida em que somente os doadores regulares de sangue seria beneficiados. Nestes termos, garantir essa fiscalização seriam viabilizar a finalidade dessa medida, que é aumentar o volume de doações de sangue.

Fincar-se-á esta crítica na mudança de opinião de Eros Grau quanto à constitucionalidade do art. 4º da lei. Ora, trata-se de uma evidente contradição do ministro. Por força do debate posterior ao seu voto, Eros Grau volta atrás na sua decisão e declara constitucional o artigo 4º da lei, ignorando a questão por ele mesmo levantada sobre a incompetência do Poder Legislativo exigir de um órgão do Executivo a emissão de um documento e mais, fundamentada em precedentes da Corte.

O ministro não justifica juridicamente a sua mudança de posicionamento e não arca com o ônus argumentativo dessa operação. Ao contrário, em poucas linhas “retifica” o seu voto e julga integralmente

constitucional a lei nº 7737. Critica-se, deste modo, a falta de esclarecimento do ministro, até mesmo ao Governador do Estado do Espírito Santo, que é o impetrante da ação.

#### **4.2 Os Beneficiários da meia entrada e a Isonomia**

É vital a análise que os ministros expõem em seus votos sobre o princípio da igualdade. Seria a meia entrada uma benesse inconstitucional por dar tratamento igual a indivíduos desiguais? Procurar-se-á aqui observar quais as diretrizes e argumentação dos ministros para fazerem o seu “teste da isonomia” e declarar ou não a viabilidade da meia entrada. Cumpre dizer que este debate é mais relevante nas ADI 1950 e 2163, sendo portanto estes julgados alvos desta análise.

A isonomia é levada em conta, pela primeira vez, na medida cautelar da ADI 2163, do Rio de Janeiro, do qual é alvo a lei 3364/2000 que concede aos menores de 21 anos o direito ao meio ingresso (vide o tópico 3.2). Surge durante o julgamento da ação um debate entre os ministros Nelson Jobim e Marco Aurélio sobre a constitucionalidade deste fator de discrimen.

Para o ministro Marco Aurélio não é legítima a discriminação pelo fator idade, pois, por este dispositivo, a meia entrada seria concedida a estudantes e a não-estudantes, deturpando a “tradição do nosso direito”, que é a de conceder a meia entrada somente a estudantes.

Nas entrelinhas, portanto, admite o ministro a constitucionalidade da concessão de meia entrada aos estudantes, com base no argumento de que essa benesse se insere no direito consuetudinário.

Em oposição, o ministro Nelson Jobim admite a constitucionalidade desse fator de discrimen, pelo fato de que a cultura é direito de todos, inclusive dos não-estudantes. Ignorá-los seria criar um privilégio odioso aos primeiros.

Na ADI 1950, por sua vez, ocorre um fenômeno importante. O ministro Marco Aurélio, que antes aprovava a concessão da meia entrada a estudantes, volta a trás no seu posicionamento para desconsiderar esse fator de discrimen. Nesta ADI, em que a lei paulista 7844/92 concede meia entrada aos “estudantes regularmente matriculados”, afirma o ministro que a norma em debate peca “até mesmo no tratamento de desiguais de forma igual, sem distinguir aquele que tem recursos do que não tem para efetuar o pagamento”.

Neste passo, portanto, passa este ministro a considerar que a renda invalida este fator de discrimen. Calcado sobretudo no critério econômico, julga que não seria isonômico dar ao estudante pobre e ao estudante rico o mesmo tratamento. Esta seria uma situação, portanto, em que o legislador trataria de forma igual indivíduos diferentes, na medida em que o rico – estudante ou não – teria plenas condições de pagar a entrada inteira.

Cezar Peluso, também não julga isonômico o fator “estudantes”, mas por uma razão distinta de Marco Aurélio. Para ele, o fato de não haver “nenhuma peculiaridade no Estado de São Paulo pela qual estudantes teriam alguma condição especialíssima ou singularíssima que justificasse” a meia entrada, como dispõe o § 3º do artigo 24.

Com este posicionamento, o ministro Cezar Peluso declara inconstitucional a lei paulista por dois motivos. O primeiro deles, como já analisamos, é o fato de não assistir ao Estado-membro competência para legislar sobre meia entrada e, segundo, não existir qualquer diferenciação geográfica que fizesse dos estudantes paulistas singulares o bastante para receberem o direito ao meio ingresso, em detrimento dos estudantes de outros Estados da Federação.

Prosseguindo nos votos da ADI 1950, seguem-se agora os ministros que legitimam este fator de discrimen. Em seu voto, Nelson Jobim dá a sua contribuição ao debate ao afirmar que a meia entrada é a uma socialização dos menores. Daí, pondera o ministro, que é cabível conceder meia entrada aos estudantes na medida que é um ônus de toda a sociedade a participação no desenvolvimento e formação dos menores.



Deste argumento retira-se que Nelson Jobim acredita que estudante é sinônimo de menor, o que não é verdade. A lei paulista estipula em seu artigo 1º que a meia entrada será “assegurada aos estudantes regularmente matriculados em estabelecimentos de primeiro, segundo e *terceiro* grau (grifei)”. Assim, graduandos e pós-graduandos também estão dentro deste grupo.

Cumpra observar também a sensível contradição do ministro Nelson Jobim com seu voto na ADI 2163, no qual havia firmado que o fator de discriminação “estudante” não é bom vez que cria um privilégio a estes, em detrimento dos não estudantes, que, segundo ele no voto anterior, também têm direito ao acesso à cultura.

Nota-se, em resumo, que o ministro Nelson Jobim peca por não considerar o seu precedente, do qual só poderia ter se desligado com uma argumentação calculada, bem fundamentada e, também, por acreditar que estudante é sinônimo de menor.

Com fundamento similar ao defendido por Nelson Jobim, o ministro Carlos Britto busca no art. 227<sup>21</sup> justificção para este fator de discriminação. Segundo ele, como grande parte dos estudantes são crianças e adolescentes, é legítimo que este grupo tenha “absoluta prioridade” ao direito ao lazer e à cultura. Retira-se do seu voto, deste modo, que é isonômica a meia entrada a estudantes, já que predomina neste grupo os jovens, a quem o Estado deve voltar políticas públicas específicas.

#### **4.2.1 Análise Crítica**

O debate quanto ao respeito à igualdade surge no momento em que uma lei cria uma discriminação, seleciona um grupo para ser alvo de alguma

---

<sup>21</sup> Art. 227, caput: “ É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

política em especial, segmentada. Nas “leis de meia entrada” o que se constata é a existência de uma pluralidade de grupos beneficiados, dos quais são aqui estudados: o grupo dos estudantes, dos menores de vinte e um anos e, finalmente, dos doadores regulares de sangue.

Cada um deste grupos exige um estudo particular sobre a sua viabilidade ou não em face da isonomia. Como a igualdade é um princípio amplo, com múltiplas matizes, é exigível, para seu estudo, o seguimento de critérios rígidos. Deste modo, serão os paradigmas para analisar os fatores de *discrímén* propostos pelos ministros em seus votos: a) qual o fator de *discrímén*, ou seja, qual o elemento utilizado para fazer a diferenciação; b) observância de um nexo lógico entre este fator de *discrímén* e a finalidade fática desejada pelo legislador, ou seja, se este elemento é apto a chegar ao fim pelo qual a lei foi criada e, finalmente c) se esta discriminação é compatível com a ordem constitucional.<sup>22</sup>

De início, tem-se a ADI 2163 na qual a lei pugnada beneficia com a meia entrada, os menores de vinte e um anos. Nesta ADI, como exposto, surgem dois posicionamentos: o primeiro, do ministro Nelson Jobim, que aceita este fator de *discrímén* e do ministro Marco Aurélio, que só aceita a concessão do meio ingresso a estudantes.

No voto de Nelson Jobim temos que o fator idade - “menores de vinte e um anos” - é apto para, no plano material, aumentar a participação destes indivíduos em eventos culturais, cujo benefício - efetivo acesso à cultura -, guarda perfeita sintonia com o texto constitucional. Para tanto, pondera o ministro que o “prejuízo financeiro das empresas do ramo de diversão” é perfeitamente viável para a proteção de um bem jurídico subjetivo “imensurável”, a cultura.

Marco Aurélio, por sua vez, veda esta discriminação, acreditando que somente pode ser concedida meia entrada a estudantes, protegidos por uma tradição jurídica. Seu voto, portanto, não pode ser observado segundo os critérios estabelecidos, visto que, em nenhum momento, o ministro tece uma

---

<sup>22</sup> Estes critérios foram retirados do livro *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*, de Celso Antônio Bandeira de Mello. 3ª ed., 13ª tiragem. São Paulo, Malheiros, 2005.

análise efetivamente isonômica. Não existe uma trilha segura em seu voto para que o estudioso chegue à conclusão de que o princípio da igualdade foi respeitado, pois ele não faz o nexó lógico necessário entre “estudantes” e “tradição”. Ao contrário, expõe, em um voto raso, uma justificação que será rejeitada em seu voto na ADI 1950.

Nesta ADI, ao contrário do antes defendido, pondera o ministro que o fator estudante não é isonômico, pois trata igualmente os desiguais ao colocar o privilégio a ricos e pobres simultaneamente – estudantes de escolas públicas e particulares. Além disso, esta desequiparação acabaria no plano real por onerar excessivamente aqueles que não pagam meia entrada e também a iniciativa privada, causando uma instabilidade na economia.

É discutível o posicionamento de Marco Aurélio se for levado em conta que toda política pública, no limite, terá impactos na economia, justamente pelo fato de que a desigualação pretende viabilizar a igualdade material, que acaba por ser uma transferência forçada de renda para um determinado grupo, qualificado pelo legislador como “hiposuficiente”.

Por outro ângulo, é duramente criticável escolher a renda como fator de discrimen, pois é muito difícil encontrar o “pobre”, o beneficiário ideal da política pública.

Por outras razões não aceita o ministro Cezar Peluso que a meia entrada seja outorgada a estudantes. Não seria a lei paulista isonômica justamente por ser paulista. Explica-se: não respeita o princípio da igualdade ao garantir a meia entrada aos estudantes paulistas pois eles não apresentam qualquer singularidade em relação aos estudantes de outros Estados. Subtende-se daí, que, para Cezar Peluso, o fator “diferenciação geográfica” seria viável.

Contesta-se novamente esta posição, por uma razão fática: em praticamente todos os Estados brasileiros existe concessão de meia entrada a estudantes.

Por último, na ADI 1950, é majoritário o posicionamento segundo o qual o fator “estudantes” é apto para gerar uma desigualdade material. No geral, são equiparados estudantes e menores e, devido a este movimento, entra em jogo o dever geral de contribuir com a formação dos jovens. Daí o nexos lógico entre estudantes e uma desigualdade real – os ministros partem da premissa de que é mais difícil o acesso do jovem aos bens de cultura – e a perfeita adequação com os princípios constitucionais, visto que, no sopesamento entre cultura e propriedade, sobressai-se o primeiro.

### **4.3 Fonte de Custeio**

Um dos temas centrais, decisivos para o posicionamento dos ministros, diz respeito à procura pelos “patrocinadores” da meia entrada, ou seja, sobre quem recairia o ônus decorrente do desconto compulsório. São abertas três possibilidades: o desconto poderia advir da majoração da entrada dos não beneficiários; da conta da própria iniciativa privada, que arcaria com os prejuízos na bilheteria ou; finalmente, decorrer de um subsídio estatal.

Da leitura da primeira parte desta pesquisa, nota-se que em nenhuma das leis que concedem a meia entrada existe menção a fonte de custeio, pelo contrário, a outorga deste benefício não gera a obrigação do Estado ressarcir o empresariado. Daí, portanto, ser descartada a última hipótese, segundo a qual a meia entrada entraria na conta do Estado.

E é justamente deste fato que decorrem as maiores polêmicas entre os ministros. Mesmo dentre aqueles que acreditam ser a meia entrada um instrumento que maximiza o acesso à cultura, existem ministros que invalidam seu uso pela falta de contraprestação estatal. É o caso do ministro Cezar Peluso na ADI 1950.

Antes de iniciar o relato dos acórdãos, sublinha-se a existência deste debate somente nas ADIs 1950 e 3512<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> A análise da lei do Estado do Espírito Santo leva, em seu artigo 5º, à interpretação de que também se incluem no termo “entidades e órgãos das administrações indireta do Estado do Espírito

Na ADI 1950, notoriamente a principal no tema da meia entrada, dividem-se os ministros em dois grupos principais: aquele que vota com o relator, o ministro Eros Grau, pela constitucionalidade da lei, e aquele que sente inconsistente esta forma de intervenção do Estado na economia, liderado por Marco Aurélio.

Em seu voto, o ministro Eros Grau sublinha a importância da intervenção do Estado na economia. Com se verá com mais profundidade no próximo tópico (4.5), Eros Grau acredita que o mercado é um *locus* construído, que não pode se manter sem regramentos jurídicos impostos pelo Estado. Deste modo, as diretrizes que devem ser seguidas pelo empresariado não se firmam somente na pretensão do lucro. Elas se subordinam também ao que o legislador determina, são influenciadas pelas regras de um jogo no qual o Estado determina os parâmetros.

A meia entrada seria, nesta feita, um condicionamento que o Estado impõe ao empresariado cultural, de modo que, para entrar neste ramo, deveria o agente econômico aceitar esta imposição legal e arcar com o ônus que, no limite, beneficiaria a toda a coletividade. Seria a meia entrada, neste raciocínio, uma espécie inserida no princípio da função social da propriedade, condicionante clara da livre iniciativa (CF, art. 170, III).

Portanto, para o ministro, não é um bom argumento afirmar que cabe ao Estado subsidiar a meia entrada porque ela faz parte de uma troca justa, no qual, em contrapartida à manutenção estatal do mercado, os agentes privados concedem um desconto a um determinado seguimento social – tanto para os estudantes (ADI 1950), quanto para os doadores regulares de sangue (ADI 3512) -, perfeitamente compatível com a sua liberdade de empresa e de lucro.

Utiliza-se deste argumento o ministro Carlos Britto, com os termos: “Ressai do voto do eminente Ministro Eros Grau a compreensão, a ilação de que a função social da propriedade – e olhe bem, de propriedade de bens e valores culturais – é um dos princípios regentes de toda atividade econômica – art. 170,

---

Santo” as entidades privadas, portanto, é relevante também nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade a questão dos custos (vide tópico 3.3).

inciso III, CF". Com estas palavras, Carlos Britto refuta também a necessidade de cair na conta do Estado a despesa com o meio ingresso, pois, embora os bens e valores culturais sejam franqueados à livre iniciativa, são dignos eles de proteção estatal, como define o art. 215 da Constituição Federal<sup>24</sup>.

Entretanto, Carlos Britto não constrói somente este argumento. Mais a frente em seu voto, o ministro admite a existência de um jogo de mercado no qual a redução do valor dos ingressos aos estudantes reflete-se na majoração do valor da entrada aos não beneficiários, de modo que, através de um subsídio cruzado, o empresário não sofreria grandes abalos no valor arrecadado na bilheteria.

Segue ele a mesma linha do ministro Nelson Jobim, que afirma ocorrer um rateamento, no qual o valor da entrada inteira é calculado segundo o número de ingressos concedidos pela metade do preço.

Em voto contrário, afirma Marco Aurélio: " Essa forma de dispor ... com interferência de fundo na livre iniciativa, sem uma contrapartida, *cumprimentando o Estado com o chapéu alheio*, é consentânea com a Constituição Federal? A meu ver não (...) (grifei)".

Por estas linha, nota-se que o ministro despreza a função social da propriedade, fundamento dos votos anteriores e, em seu lugar, vislumbra como maior força o princípio da livre iniciativa. Admite, portanto, que o custeio da meia entrada, ao ser atribuída ao empresariado traz a este um ônus que é constitucionalmente dado ao Estado.

Seguindo o seu argumento, cabe ao Estado incentivar a cultura e este incentivo estatal só pode advir da conta dele mesmo. Incentivar uma atividade ou dar um privilégio a determinado seguimento social, sem arcar com os custos dele advindos, é "fazer graça com o chapéu alheio", exigir que outrem exerça as funções que lhe são impostas pela própria Constituição Federal.

---

<sup>24</sup> Art. 215, caput: "O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais"..

Neste passo, considera o ministro que a diminuição na arrecadação da bilheteria levaria, em última análise, a uma desvantagem tal que inibiria o mercado cultural, em decorrência do aumento das falências que ocorreriam.

Nota-se, contudo, uma sensível contradição no voto do ministro. No mesmo parágrafo em que afirma a possibilidade da "morte civil" das empresas de entretenimento, admite que o ônus da meia entrada é atribuído aos não beneficiários: "Não vejo como se fixar esse ônus, que acaba sendo suportado, ante a transferência, pela sociedade, tendo-se em conta a majoração da entrada para aqueles que não gozam do benefício, mediante uma norma, repito, não razoável, porque nela não se contém a contrapartida, ou seja, uma compensação".

Este argumento não conversa com o anterior, pois, ao assumir que os preços aumentam para os não estudantes, acaba o ministro por admitir que o comércio não fica no prejuízo, visto que transmite aos seus clientes a cota de lucro perdida com a meia entrada. Daí, portanto, não seria um bom argumento afirmar que a meia entrada é fato causador de falências, pois, ante o repasse aos não estudantes, sofreria o comércio uma pequena queda em seus dividendos.

Na ADI 3512, Marco Aurélio é o único ministro que retoma a questão dos custos. Em seu voto, descarta que a lei que dá a meia entrada a doadores regulares de sangue vincule a administração indireta, pelo menos no que concerne às pessoas jurídicas de direito privado. Segundo ele, só seria admissível que os órgãos da administração direta, como também da administração indireta – autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas – estivessem obrigados à conceder meia entrada, nunca o empresariado em si.

Cezar Peluso, como se adiantou, tem sérias restrições à meia entrada, por acreditar, no mesmo sentido de Marco Aurélio, que o Estado não proporciona nada. Ele, na verdade, obriga o particular a proporcionar, já que é este o grupo que paga a conta. Assim, para este ministro, é incabível que se onere o empresariado, sem que haja uma contrapartida do Estado, como afirma, in

verbis: "O Estado faria melhor, se concedesse incentivo fiscal para as empresas que admitissem a meia entrada".

#### **4.3.1 Análise Crítica**

A positivação do meio ingresso tem como premissa atribuir o benefício a um determinado público, com vistas a consolidar materialmente um princípio exposto na Constituição. Nas duas leis que asseguram meia entrada a jovens e a estudantes, o princípio-fim é a cultura, enquanto naquela que beneficia aos doadores regulares de sangue almeja-se maximizar o acesso à saúde. Princípios, medidas públicas e custos, são alvo da discussão narrada acima.

Nesta seara, todo o discurso dos ministros tem por função encontrar um grupo que arque com as despesas desta medida e, ao localizá-lo, julgar se o fim ao qual a meia entrada se propõe pode onerá-lo ou não.

Na disposição dos votos, dividem-se os ministros em dois grandes blocos. No grupo "pró meia entrada", giram os argumentos da função social da propriedade, que por si, justificaria a atribuição dos custos ao empresariado cultural e, o argumento do subsídio cruzado e rateamento, recaindo sobre os não beneficiários os custos desta medida. No lado oposto, o grupo dos ministros que não admitem a constitucionalidade desta intervenção estatal, funda-se no princípio da iniciativa privada – rejeitam intervenção sem uma contraprestação -, e, curiosamente, também no subsídio cruzado.

Faz-se necessária a observação mais criteriosa do argumento segundo o qual ficariam a cargo do consumidor de cultura não agraciado pela meia entrada os custos desta benesse. Por que os ministros Nelson Jobim e Carlos Britto folgam ao saber que recairá no consumidor direto os custos do meio ingresso, enquanto, justamente por este elemento, negam os outros ministros a constitucionalidade das leis que o concede?

A diferença tem sede na importância que os ministros dão ao fim da meia entrada, vale dizer, na crença que possuem na existência de uma expansão



do acesso à cultura ou no aumento do volume de doações de sangue, sobre o valor do ônus que seria atribuído à iniciativa privada ou ao público cultural. Enquanto os ministros Jobim e Carlos Britto acreditam ser justa a repartição dos custos, Marco Aurélio e Cezar Peluso dizem ser um absurdo pesar nas costas dos particulares uma conta que na verdade pertence ao Estado.

Neste contexto, para os últimos juízes, só seria legítima a meia entrada se ela fosse subsidiada pelo Estado, de modo que nem a iniciativa privada, nem o consumidor direto, arcassem com seus custos. Sem fazer juízo de valor, nota-se que estes ministros construíram um voto mais concreto, tentando prever quais seriam as conseqüências da implementação da meia entrada. Tomam por fim a conclusão de que a meia entrada é ruim na medida em que a diminuição no valor da bilheteria obriga os particulares a uma prestação que não é sua e que, por isso, poderá gerar uma desigualdade (já que a majoração dos preços aos não beneficiários diminuiria o seu acesso aos bens de cultura) e, além disso, a diminuição do número de empresários na área cultural – quer devido à “morte civil” daquelas que já estavam no mercado, quer pela desmotivação daquelas que nele pretendiam entrar.

Contudo, cabe uma ressalva. Ao atribuir ao Estado os custos da manutenção do meio ingresso, não ficam os não beneficiários livres de arcar com os gastos, por uma razão lógica: todo o valor que o Estado repassasse para a iniciativa privada adviria da sua arrecadação, e, indiretamente, do contribuinte. Neste arranjo, ao invés de o consumidor direto de cultura arcar com os custos, sairia do bolso do contribuinte o valor da meia entrada. Seria esta a forma mais justa de se resolver o problema dos custos? De certo ângulo, a resposta é negativa. Como já sublinhado, os ministros que apoiam a meia entrada, acreditam que a iniciativa privada tem um papel social importante, a ela cabe também os custos da solidariedade social, em contrapartida ao aparato estatal disposto para garantir a sua existência<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> A questão do custeio é muito interessante, e também tem relação com o setor de transportes, na medida em que neste setor também se discute a existência de um subsídio cruzado, no qual os passageiros que moram mais longe dos centros urbanos são subsidiados por aqueles que não completam todo o itinerário, vez que ambos pagam a mesma tarifa. Também a “meia passagem”, concedida aos estudantes, tem uma discussão de custos, mas em outros termos. Embora ela seja subsidiada pelo poder público, existe, pelo menos no Estado de São Paulo, uma luta entre a municipalidade e o Estado, para decidir quem deve ressarcir o

Por sua vez, atribuir ao consumidor de cultura que não recebe o desconto de cinquenta por cento de seu bilhete ou ingresso, acaba por, no limite, retirar-lhe as condições de freqüentar os locais de cultura que apresentam valor mais elevado, como as peças de teatro, por exemplo. Além disso, este incentivo a participação na cultura deve ser muito bem dosado pelo Poder Público, visto que, aumentar demasiadamente os grupos beneficiários significa criar uma pressão muito grande sobre o valor dos ingressos.

Apesar da existência de uma discussão ampla sobre a necessidade ou não dos ministros trazerem aos seus votos questões fáticas, números, dados, fica claro que a utilização deste recursos aumentaria em muito a qualidade de seus votos, principalmente na discussão sobre os custos e o impacto da meia entrada no plano concreto<sup>26</sup>.

### **4.3 Natureza Jurídica da Intervenção**

Nesta seção, serão dispostos os argumentos dos ministro para justificar seu posicionamento sobre esta intervenção do estado no domínio econômico. Afinal, quais são as razões para dar ou não legitimidade a esta interferência do Poder Público no setor privado.

---

empresariado. Em sessão da Assembléia Legislativa, sobre o tema, ressalta-se: " [os prefeitos presentes na sessão] foram unânimes ao afirmar que os municípios não têm mais condição de arcar com as despesas, já que o Governo do Estado, além de não reajustar os valores do transporte e da merenda escolar, não faz os repasses devidos. Por outro lado, os municípios não podem deixar de prestar os serviços, uma vez que a população não quer saber de quem é a obrigação e cobra da Prefeitura (...)" (Comissão de Educação, 15º Legislatura, 19/11/2003).

<sup>26</sup> Em pesquisa sobre quais os fatores que influenciam na formação dos preços dos ingressos, descobriu-se que a meia entrada é um condicionante dentre outros relevantes. O preço médio do ingresso (PMI), resolve-se pelo cálculo de fatores como a capacidade de pagamento do público, concorrência, serviços gerais de manutenção da atividade, além do prestígio do filme ou artista. A Fundação Getúlio Vargas, por meio do cálculo do Índice de Preços ao Consumidor (IPC), promovido em 2005 em nove capitais nacionais, constatou que o PMI teve uma variação importante, em relação ao ano anterior, principalmente na cidade de São Paulo. De acordo com os dados fornecidos pela FGV, nesta cidade, o valor do cinema teve um aumento real de 9,28% em 2005 contra 2,09 em 2004. Já o preço dos shows elevou-se em 27,13% em 2005. Finalmente, o preço do teatro teve um aumento tímido (5,89%) em 2005, visto já ter sido muito reajustado no ano de 2004 (44,33%). Em entrevista ao jornal Folha de São Paulo, Valdir Fernandes, presidente do Cinemark afirma: "Os preços auferidos não correspondem à renda do exibidor. Houve um aumento desenfreado do uso de carteiras de studentis. Há semanas de pico com 85% dos ingressos vendidos a meia entrada. O preço do tíquete médio não aumentou". Representante de um grande grupo de empresários insatisfeitos com o descontrolado da meia entrada, o presidente da Cinemark traz a tona o argumento segundo o qual, apesar de um aumento real, não existe um aumento dos lucros, já que o meio ingresso cria um "preço artificial" no qual todos pagam, inclusive os beneficiários. No limite, este argumento sugere a inexistência literal da meia entrada, ou seja, o pagamento de metade do valor do ingresso, já que o preço fictício também abrange aos estudantes (Fonte: Jornal Folha de São Paulo. O Preço da Cultura, Tereza Novaes e Pedro Soares).

O ministro Eros Grau, relator da ADI 1950, após ponderação sobre a constitucionalidade formal da lei (objeto de análise do item 4.1 deste trabalho), faz considerações sobre a importância da intervenção do Estado na economia. Destaca-se no seu voto a utilização de uma doutrina por ele mesmo criada que defende o papel do poder público como transformador do *status quo*, por meio de diretrizes e metas que, para chegar a um fim maior – a preservação do “interesse público primário” –, supera o individualismo dos agentes econômicos e delimita o seu poder de ação.

A construção do seu voto é uma metonímia da sua idéia de Estado, sobretudo quando do seu relacionamento com a economia. Observando o seu julgado, vislumbraram-se três premissas principais, para afirmar a já mencionada importância da intervenção do Estado na economia.

Parte o ministro do pressuposto de que o complexo sistema de normas impostas pela Constituição de 1988, que é dirigente, “enumera diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade”, incluindo-se aí os agentes de mercado, norteados também pelo que as normas constitucionais estabelecem. Escolhe como fundamentos deste posicionamento, os artigos 1º, IV; 3º e 170.

É interessante a escolha feita pelo ministro principalmente dos artigos 1º e 3º<sup>27</sup>. No primeiro deles está disposto no mesmo inciso que não somente o valor social da livre iniciativa, mas também o trabalho humano são fundamentos do Estado brasileiro. No segundo, por sua vez, estão dispostos os objetivos da República Federativa do Brasil, condicionantes da interpretação dos princípios da ordem econômica, já que sinalizam “os fundamentos e os fins da sociedade brasileira”.

A segunda premissa dita que a intervenção do Estado na economia é imprescindível para a preservação do sistema capitalista de mercado, pois, só a

---

<sup>27</sup> Art. 3.º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I- construir uma sociedade livre, justa e solidária; II- garantir o desenvolvimento nacional; III- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdade sociais e regionais; IV- promover o bem estar de todos, sem preconceito de origem, raça, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

ação estatal reduz os riscos da vida econômica. Neste sentido, é através do Estado que o “princípio da segurança” se consolida. Afirma, *in verbis*:

“A chamada intervenção do Estado no domínio econômico é não apenas adequada, mas indispensável à consolidação e preservação do sistema capitalista de mercado. Não é adversa à lógica do sistema, que em verdade não a dispensa como elemento da sua própria essência.”

Finalmente, Eros Grau afirma que os mercados são instituições jurídicas na medida em que, só por meio de um arcabouço de regras colocadas pelo Estado, pode ele ser estruturado e perpetuado. Como afirma em seu voto:

“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 *locus naturalis* – mas uma instituição que nasce graças a determinadas reformas institucionais, operando com fundamento em normas jurídicas que o conforma; é um *locus artificialis*. O fato é que, ao deixarmos a economia de mercado desenvolver-se de acordo com suas próprias leis, ela criaria grandes e permanentes males”. Conclui seu pensamento: “ O mercado anota ainda IRTI, é uma ordem, no sentido de *regularidade e previsibilidade de comportamentos*, cujo funcionamento pressupõe a obediência, pelos agentes que nele atuam, de determinadas condutas”.

Somadas, estas premissas acabam por dar a Eros Grau, as balizas para limitar o princípio da livre iniciativa, visto que, como prevenção ao individualismo dos agentes que atuam no mercado, pode o Estado estabelecer diretrizes maiores que condicionam o comportamento destes agentes, por meio de uma ação direta no mercado.

Neste passo, a livre iniciativa não é um princípio absoluto, senão uma das escolhas feitas pelo constituinte que, junto ao valor social do trabalho e outros preceitos atinentes à ordem econômica, formou a constituição econômica. Portanto, para Eros Grau é simplória a sua interpretação literal e isolada.

É no último trecho de seu voto, que ele faz um sopesamento de um lado, com a garantia constitucional da livre iniciativa (artigos. 1º, IV e 170, *caput*) e, de outro, com o poder-dever do Estado de adotar medidas para efetivar o exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto (artigos 23, V; 205; 208; 215 e 217, § 3º), afirmando: “Na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário. A superação da oposição entre os desígnios de lucro e de cumulação de riqueza da empresa e o direito de acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, como meio de complementar a formação dos jovens, não apresenta maiores dificuldades”.

Segue o ministro Eros Grau as mesmas premissas deste voto para decidir na ADI 3512. Após fazer o mesmo exercício argumentativo, no sentido de limitar o princípio da iniciativa privada, ele declara constitucional a lei que concede a meia entrada para doadores regulares de sangue visto moldar-se esta espécie na chamada intervenção por indução.

Segundo o ministro, existem três tipos de intervenção do Estado na ordem econômica: a) intervenção por absorção ou participação; b) intervenção por direção e c) intervenção por indução.

No primeiro caso, o Estado agiria como um agente direto no domínio econômico que segundo ele, é o campo da *atividade econômica, em sentido estrito*. Já nos segundo e terceiro casos, o Estado agiria como regulador da atividade econômica, por direção ou indução. Assim pela direção o Estado imporá um comportamento compulsório aos agentes econômicos, por sua vez, através da intervenção por indução, “o Estado manipula os instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados.”

Neste momento, passa a destacar a intervenção por indução:

(...) “no caso das normas de intervenção por indução defrontamo-nos com preceitos que, embora prescritivos (deônticos), não são dotados da mesma carga de cogência que afeta as normas de intervenção por direção (...), nelas, a sanção, tradicionalmente manifestada como comando, é substituída por convite. (...). Ao destinatário da norma resta a alternativa de não se deixar por ela seduzir, deixando de aderir à prescrição nela veiculada. Se adesão a ela se manifestar, no entanto, resultará juridicamente vinculado por prescrições que correspondem aos benefícios usufruídos em decorrência dessa adesão. Penetramos, aí, o universo do direito premial”.

A ponderação do ministro, exposta acima, demonstra seu intento de inserir a meia entrada na chamada *intervenção estatal por indução*. Por ela, não existe a comercialização de órgãos, como pretende a requerente, mas uma sanção premial àquele que, acordando com as regras impostas para o recebimento de tal benesse, manifesta aceite de tais condições.

Portanto, tratar-se-ia de um incentivo estatal à doação de sangue, pelo qual, ao aceitar o convite, o agente contribuiria para um interesse coletivo maior, que é o aumento das reservas de sangue dos hemocentros.

Voltando-se à ADI 1950, o ministro Carlos Britto, em sintonia com Eros Grau, classifica a meia entrada como *incentivo* estatal à cultura. Na construção do seu voto o ministro destaca que o setor cultural foi aberto à exploração econômica, contudo, não deixou de exigir uma proteção estatal especial, na medida em que bens e valores de cultura devem ser maximizados.

Portanto, além de ter uma função social, os empreendimentos culturais devem partilhar da atribuição que é do Estado e também de toda a sociedade, de assegurar “aos adolescentes, às crianças, com absoluta prioridade, o direito, entre outras coisas, ao lazer e à cultura”.

São, assim, os dois pilares do voto do ministro, para justificar o meio ingresso: i) a função social da propriedade (CF, art. 170, III), em especial àquela

que explora um setor tão sensível à formação da cidadania e, ii) a formação da criança e do adolescente, aqui, dos estudantes, que não é somente uma obrigação estatal, mas de toda a sociedade, incluídos aqueles que têm lucros no setor de cultura e lazer (CF, art. 227).

Observa-se que a “socialização dos menores”, também é fundamento do voto do ministro Nelson Jobim. Sua consideração, contudo, é pobre, pois, na lei em tela, são inclusos como beneficiários estudantes dos ensinos de primeiro, segundo e terceiro graus – hoje, fundamental, médio e superior – e, portanto, uma faixa considerável de pessoas com mais de vinte anos, que representam uma parcela importante da PEA (População Economicamente Ativa) nacional e que, portanto, não integram o grupo dos “menores”.

Para esse debate, como partidário da constitucionalidade da meia entrada, entra também o ministro Sepúlveda Pertence. Justifica o ministro a intervenção estatal sob uma premissa apenas: trata-se de um direito consuetudinário.

Afirma o ministro: “também peço vênia para não descobrir essa inconstitucionalidade em uma intervenção na economia tão consuetudinária no Brasil, como é a da meia entrada estudantil”.

Assim como na questão da competência, no qual o voto do ministro Cezar Peluso teve importante contribuição, acompanha ele a divergência e nega a constitucionalidade da lei paulista da meia entrada, embora não sentir “ser muito simpática a [sua] posição”. Deste modo, desconhece a validade desta intervenção estatal na economia, *in verbis*:

“Primeiro, o Estado não está proporcionando nada, está obrigando o particular a proporcionar. Segundo, se o argumento fosse verdadeiro, o Estado poderia baixar norma que estatua que menor de doze anos paga dez por cento da mensalidade escolar e outras análogas”.

Cezar Peluso, notoriamente, adota a posição do ministro Marco Aurélio, segundo o qual o Estado estaria “fazendo graça com o chapéu alheio” e, fazer

isso, não é incentivar o acesso dos estudantes à cultura, mas impor aos particulares que o faça. Esforça-se, ainda, para apontar qual seria, no limite, a consequência de se autorizar tal intervenção do poder público na economia. Para ele, forçar a iniciativa privada a incentivar cultura, com o meio ingresso, daria ao Estado o poder de também impor qual seria o valor da mensalidade que um menor deveria pagar na escola, por exemplo.

Essa conclusão do ministro, contudo, não tem base sólida. Vale dizer, Cezar Peluso, “estica” muito seu argumento, trazendo para um setor em que a relação entre poder público e iniciativa privada tem outra conotação e envolve outros atores, uma situação que concretamente não existiria.

O ministro Marco Aurélio, por sua vez, em um voto que tece considerações sobre isonomia, intervenção e custeio de forma simultânea e interligada, descarta a impossibilidade do poder público limitar o princípio da livre iniciativa quando o faz para atribuir a esta um ônus que ao Estado foi dado pela Constituição.

Neste passo, salienta que a meia entrada é uma intervenção indevida e injustificada do Estado na economia na medida em que não dá uma contrapartida àqueles obrigados a adotá-la - o empresariado cultural. *In verbis*:

“ Essa forma de dispor, entretanto, com interferência no fundo da livre iniciativa, sem contrapartida, cumprimentando o Estado – e a premissa é essa – com chapéu alheio, é consentânea com a Constituição Federal? Ao meu ver, não (...)”. Prossegue: “A norma conflita com fundamento da República, que é a livre iniciativa. Ela contrasta com preceito expresso no Diploma Básico no artigo 174”.

Cabe, então, observar-se o fundamento jurídico utilizado pelo ministro, o artigo 174 da Constituição, que dispõe:

“Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo”- *incentivo á atividade econômica !* - “e planejamento, sendo este” – *o planejamento e não a gratuidade, muito embora a gratuidade*



*de forma parcial* – “determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (anotações do ministro).

Da observação das anotações do ministro, conjuntamente com o trecho selecionado de seu voto, retiram-se duas conclusões: i) o ministro descarta a inserção da meia entrada na categoria de incentivo estatal à cultura já que não há efetivo investimento público no setor; ii) a atribuição de aumentar o acesso à cultura é estatal. Planejar como este acesso será maximizado é seu poder-dever, contudo, o Estado não pode invadir a esfera privada para obrigá-la a oferecer uma semi-gratuidade a certos sujeitos beneficiados.

A utilização deste artigo pelo ministro tem um fim muito específico: desconstruir o argumento dos outros ministros em seu ponto nevrálgico. Isto, porque, ao não subsumir a lei ao artigo 174, acaba por descaracterizar este tipo de intervenção estatal na economia.

O último trecho do voto têm uma argumentação nada jurídica, mas interessante. Afirma o ministro: “o Estado não atua sequer no campo em que deveria atuar, o campo do ensino fundamental, obrigatoriamente do Estado. Peço vênia àqueles que entendem de maneira diversa para concluir que o preceito conflita, até não mais poder, com a Constituição Federal”. Por este raciocínio, Marco Aurélio utiliza-se da ineficácia da prestação educacional do Estado para argumentar que um devedor não pode cobrar que outrem pague sua dívida.

Assemelham-se as razões de decidir deste voto, com aquele que Marco Aurélio proferiu na ADI 3512, no qual foi o único a declarar inconstitucional a garantia da semi gratuidade a doadores regulares de sangue. Pedindo vênia a Eros Grau, afirma: “continuo entendendo que o Estado, em si, não pode cumprimentar com o chapéu alheio”.

Tentando seguir o seu raciocínio, chega-se à premissa de que o Estado não pode intervir na economia e impor condições ao mercado sem que aos membros deste não tenha dado nenhum incentivo ou contraprestação. Assim

como o julgado na ADI 1950, Marco Aurélio acredita que o Estado não pode impor aos particulares que cumpram um fim social que a ele pertence.

Por isso, mais adiante, afirma: “Não se o teria uma forma de remunerar a doação de sangue mediante algo que aparente como simples incentivo e tendo, portanto, os doadores de sangue o desconto, a meia entrada nos locais de cultura, esporte e lazer? A meu ver sim. Tenho dificuldades em placitar a norma”.

Apesar desta passagem não ser muito clara, afirma o ministro, que o Estado poderia incentivar a doação de sangue, premiando aos sujeitos que aderissem às regras do programa, todavia, por meio de uma benesse em que o próprio Poder Público arque com os custos. Assim, a política pública, louvável em sua intenção – aumentar a doação de sangue – seria absolutamente legítima se, o prêmio dado, mesmo a meia entrada, fosse subsidiado pelo Estado. O contrário disso é, segundo Marco Aurélio, forçar o empresariado a arcar com os custos de uma política em que os benefícios nem se quer atingi-os indiretamente.

#### **4.4.1 Análise crítica**

Em uma observação mais profunda do disposto nos votos dos ministros nestas duas ADIs, podem ser destacadas: i) uma discussão mais ampla, no qual o objeto é a análise dos limites do Estado: até onde pode o poder público condicionar a iniciativa privada; ii) se é fator crucial para a intervenção do Estado na economia, o oferecimento de uma contraprestação ao empresariado; iii) se legítima, em qual espécie doutrinária se emolduraria essa intervenção; iv) e, finalmente, em que grau o ministro estabelece relação entre os tópicos anteriores e a meia entrada, ou seja, as premissas contribuem para a dicção de sua decisão?

Encontra-se o primeiro debate em um nível muito abstrato. Conhecer os limites da intervenção do Estado na economia é um fator comum a grande parcela das questões de direito econômico, de modo que sua relação com a meia

entrada não é a mais direta. Mesmo assim Eros Grau apresenta em ambas as ações diretas, um voto eminentemente contido neste nível.

Nestas duas ações diretas e também na ADI 2163 – que garante meia entrada aos menores de vinte e um anos -, ainda não disponibilizada a decisão de mérito no *site* do STF<sup>28</sup> - que Eros Grau reconstrói os principais pontos de sua obra “A ordem econômica na constituição de 1988”, e, por meio de um voto principiológico<sup>29</sup>, defende que o Estado tem plenas condições de agir na ordem econômica e consolidar as diretrizes e os fundamentos que a Constituição impôs. Neste passo, declara legítima a intervenção na medida em que ela possibilita a concretização dos direitos à cultura e à saúde.

Divergem de Eros Grau os ministros Marco Aurélio e Cezar Peluso, sobretudo o primeiro. No voto destes ministros constata-se um argumento neoliberal, no qual a intervenção do Estado não tem poder para condicionar um setor econômico a fins maiores, como a maximização do acesso à cultura e à saúde, senão com uma contraprestação estatal. Diferente do que se retira do voto de Eros Grau, nota-se que para o ministro Marco Aurélio, a intervenção estatal deve ser mais homeopática, justificável apenas para corrigir possíveis falhas do mercado, mas não para impor um planejamento ao setor privado.

Para Marco Aurélio, somente o subsídio estatal viabilizaria a meia entrada, portanto, para ele, a meia entrada seria legítima se tivesse a forma de incentivo indireto do Estado, no qual o valor perdido nas bilheterias se reverteria em diminuição dos encargos fiscais.

Já o ministro Carlos Britto parte da premissa de que a meia entrada para estudantes (ADI 1950), em si mesma, já é uma forma de incentivo à cultura.

---

<sup>28</sup> O julgamento de mérito da ADI 2163 foi suspenso no dia 25/05/2006 devido ao pedido de vista do ministro Gilmar Mendes. Segundo notícia publicada no *site* do STF, o ministro Eros Grau, também relator do caso, construiu a mesma argumentação das ADIs anteriores, julgando improcedente o pedido formulado, no que foi seguido pelos ministros Ricardo Levandowski e Carlos Ayres Britto. Marco Aurélio, mais uma vez abriu divergência e motivado pelos debates, o ministro Gilmar Mendes pediu vista dos autos.

## Segundo Celso Antônio:

“os incentivos fiscais são exonerações totais ou parciais da obrigação de pagamento de determinados tributos durante um certo lapso de tempo, como contrapartida da realização de investimentos em determinada atividade e sob certas condições, que o Poder Público repute úteis para a coletividade, em consonância com os valores estabelecidos no art. 170 e seus incisos”<sup>30</sup>

Unindo esta definição ao disposto nas leis impugnadas pelas ADIs, nos quais inexistente menção expressa a uma fonte de custeio, ou a uma contraprestação estatal, fica difícil encaixá-la na categoria de incentivo. É provável que em seu voto, o ministro Carlos Britto utilizou-se do termo “incentivo” em outra acepção, talvez a mais literal, no sentido do Estado estar promovendo um estímulo, ao possibilitar uma maior participação dos estudantes em atividades de lazer e cultura.

O ministro Nelson Jobim também é favorável a esta intervenção, pois apresenta o argumento de que, na verdade, a livre iniciativa não está sendo transgredida. Para ele, o empresariado possui mecanismos, como o rateamento, disponíveis para evitar maiores prejuízos. Deste modo, a meia entrada não o onera ao ponto de levá-los à falência, como quer Marco Aurélio.

Finalmente, o argumento de Sepúlveda Pertence na ADI 1950 leva em conta que o meio ingresso é uma intervenção na economia consuetudinária, de modo que é o costume quem a legitima. Assim, a meia entrada, ao contrário da idéia do impugnante da lei, não nasceu com esta, mas sim em um tempo e por um processo que se fez cogente, independentemente da sua positivação. Sob este ponto de vista, Sepúlveda Pertence traz ao seu voto uma norma de integração, necessária quando, de alguma forma, a lei apresenta lacunas que impossibilitam o juiz de decidir. O legislador permite a utilização do costume nos termos do artigo 4º da Lei de Introdução ao Código Civil, que dispõe: “quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os

---

<sup>29</sup> Descreveu-se o voto de Eros Grau como principiológico por ter ele feito uma ponte entre os artigos 1º e 3º da CF e o art. 170.

princípios gerais do direito”. Contudo, é possível afirmar que a lei paulista foi omissa? Acredita-se que não. O fato da meia entrada ser uma tradição do direito brasileiro não é razão suficiente para decidir, já que existe uma lei específica que a positiva, além da discussão sobre princípios constitucionais esboçada expressamente no voto dos demais ministros.

Após a análise dos votos dos ministros, fica ainda uma dúvida, não sobre a legitimidade da intervenção, visto ser perfeitamente justificada as posições favoráveis e contrárias a essa inferência estatal na economia. Consiste essa dúvida em que espécie doutrinária essa medida se moldaria. Nota-se que, segundo os administrativistas representados por Celso Antônio, não seria ela uma forma de incentivo. Descarta-se também a sua natureza de tabelamento de preços, já que não existe expressamente uma imposição de valores máximos ou mínimos ao preço do ingresso.

Talvez a meia entrada seja em si, uma nova espécie de intervenção do Estado na economia que, por meio de lei, condiciona a livre iniciativa a determinado comportamento sem que, para tanto, exista qualquer subsídio.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A principal finalidade desta monografia foi fazer um mapeamento dos argumentos dos ministros do Supremo Tribunal Federal nas ações diretas que tivessem leis de meia entrada como objeto. Durante todo o trabalho, por meio de um elenco de critérios objetivos, buscou-se fazer uma análise jurisprudencial que localizasse incoerências, ideologias, tendências, enfim, uma observação crítica dos votos.

Cabe agora fazer uma síntese deste debate, indicando-se as linhas argumentativas utilizadas por cada ministro. Pontua-se logo de início que, devido ao número reduzido de ações analisadas, não foi possível descobrir o posicionamento sobre o tema de todos os ministros que hoje integram o STF.

---

<sup>30</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, 750 p.

Contudo, em sentido oposto, foi possível encontrar mais de um voto do mesmo ministro, como ocorreu com Eros Grau e Marco Aurélio, estes que polarizaram o debate sobre a semi gratuidade.

Deste modo, com a ressalva de não se conhecerem as razões de decidir de todos os ministros que integram hoje o Tribunal, será possível, com vistas no material já analisado, observar tendências, que servirão de balizas para um prognóstico. Primeiramente, tanto a medida cautelar da ADI 2163, quanto as decisões de mérito das ações diretas 1950 e 3152, tiveram seus pedidos julgados improcedentes. Em todos os julgados, o STF declarou constitucionais as leis de meia entrada.

Contudo, nas duas decisões de mérito, enquanto Eros Grau defende a constitucionalidade desta intervenção na economia, o ministro Marco Aurélio, em sentido oposto, descaracteriza a sua constitucionalidade. Portanto, analisar-se-ão, em primeiro lugar, os votos destes dois ministros.

Relator em ambas as ações de mérito, Eros Grau, dentre todos os ministros da Corte, apresenta maior previsibilidade. Logo na ADI 1950, primeira decisão de mérito sobre o meio ingresso, ele construiu o seu "*leading case*", utilizado também na ADI 3512 e, como adianta as notícias do próprio *site* do Supremo, também na decisão de mérito da ADI 2163. Seu apreço por estes julgados é tão grande que ele os incluiu na lista de julgamentos históricos do STF.

Em seus votos destaca-se a busca de julgar, por meio de uma análise sistêmica da Constituição Federal, a meia entrada como uma intervenção legítima do Estado no domínio econômico. Eros Grau procura nos artigos 1º, 3º e 170 da Constituição balizas para afirmar que o princípio da livre iniciativa não é absoluto, ao contrário, ele foi uma escolha dentre outras tantas do constituinte e que, portanto, deve se moldar a estes outros fundamentos do Estado Brasileiro.

Critica-se, entretanto, o abstracionismo apresentado em todos os seus julgamentos. Em ambas as ADIs, embora seja notável a construção de uma argumentação coerente, pouco se fala do meio ingresso em si. O ministro

focaliza todos os seus esforços para legitimar esta espécie de intervenção e esquece, contudo, de analisar se é realmente isonômica a garantia da meia entrada aos estudantes, ou então, se não é um casuísmo a concessão da semi gratuidade a doadores de sangue. Parece em seus votos que o importante é retirar todas as dúvidas que permeiam a questão dos limites do Poder Público, avalizando ele a meia entrada a qualquer grupo que o legislador deseje beneficiar.

Em sentido oposto estão os julgados de Marco Aurélio. Ainda que haja uma contradição entre o proposto nas decisões de mérito das ADIs 1950 e 3512 e o dito na medida cautelar da ADI 2163 – na qual admite que o fator de discrimen “estudantes” é apto para garantia da meia entrada –, o ministro fincou posição contrária a essa forma de interferência do Estado no domínio econômico e, em todas as decisões de mérito, declarou inconstitucionais as leis de meia entrada.

A principal razão de decidir do ministro consiste em afirmar a impossibilidade do Poder Público condicionar o setor privado a um determinado comportamento que lhe trará agravos financeiros– emitir a meia entrada –, sem que a ele seja concedida uma contraprestação, um ressarcimento pelos prejuízos.

O ministro Carlos Britto, por sua vez, inclina-se a declarar constitucionais as leis que garantem a meia entrada a jovens e a estudantes. Tanto em seu voto na ADI 1950, como na decisão de mérito da ADI 2163 – ainda indisponível no *site* do STF –, o ministro defende a possibilidade do Estado, sob a figura do Estado-membro, interferir na esfera privada para condicioná-la aos fins ao que a Constituição postula como essenciais. Assim para Carlos Britto, a função social da propriedade justifica a meia entrada que nada mais é do que a efetivação do direito à cultura e ao lazer de um grupo que é primordialmente protegido pela Constituição – as crianças e os adolescentes.

Já os ministros Cezar Peluso e Sepúlveda Pertence, embora já tenham votado nas decisões de mérito, não construíram uma argumentação definitiva para julgar a constitucionalidade das leis de meia entrada. Ainda

faltam-lhes maiores razões para decidir, ou então, uma melhor explicação dos seus argumentos. O primeiro deles define a meia entrada como tabelamento de preços, mas não se esforça para dizer o porque disto. Sepúlveda Pertence, por sua vez, simplesmente decide pela constitucionalidade da meia entrada sob o argumento de que este é um direito consuetudinário dos estudantes. Resta dúvidas se, em outra oportunidade em que existir outro fator de discrimen, julgará o ministro constitucional a garantia da semi gratuidade.

Relembra-se também que, embora não integre mais a Corte, o ministro Nelson Jobim é defensor da meia entrada por afirmar a existência de um subsídio cruzado, que acaba por amortizar os prejuízos dos empresários culturais. Ele não só admite o meio ingresso para estudantes, como também para jovens menores de vinte um anos e doadores regulares de sangue.

Em aspectos gerais, constata-se que, embora exista uma variedade de razões de decidir, faltam aos acórdãos uma maior seriedade. Para fazer a análise destes julgados foi necessário um esforço de imaginar o porque de determinado posicionamento, ou tentar ligar argumentos aos fins intentados pelo juiz. Faltou aos ministros elaborar trilhas mais seguras, mais consistentes sobre os diversos temas que integram a meia entrada.

Resta saber se estas críticas também serão aplicadas às ações que aguardam julgamento. Sobre estas, cabe fazer algumas observações, visto que as razões dos autores para impugnar atos normativos que concedem a meia entrada são diferentes do anteriormente proposto.

A tese levantada pela Confederação Nacional do Comércio, nas duas ações que é autora – ADI 1950 e ADI 2163 - segundo a qual a meia entrada é um injusto limitador do princípio da livre iniciativa, não colheu decisões favoráveis. Isso pode ter sido notado pelos impetrantes das duas ADIs que aguardam julgamento no STF.

Na primeira ação (ADI 2595), movida pela OAB, observou-se na petição inicial a consideração da constitucionalidade desse instrumento que segundo ela, opera uma inclusão cultural. O foco de discussão não está em torno



da questão dos custos ou da ilegitimidade desta intervenção, mas sim, na falta de controle que trouxe a MP 2208, ao abrir a inúmeros órgãos, a possibilidade de emitir a carteirinha de estudante.

O governador do Estado de São Paulo, na ADI (3753) que questiona o benefício cedido aos professores da rede estadual, por sua vez, leva em conta pontos inéditos nas ADIs, como por exemplo, o valor do trabalho daqueles profissionais que laboram no meio cultural, dependentes da renda arrecadada nas bilheterias. Nota-se, portanto, que o autor desta ação foi sensível o suficiente para trazer ao Supremo novos atores que, no plano concreto, sofrem as conseqüências do meio ingresso.

Aproximam-se estas ações do debate que mais se reclama: a falta de fiscalização na emissão da carteirinha do estudante, a falta de critérios que justifiquem a determinação do benefício a determinado grupo, enfim, questões muito relevantes e que ainda não fizeram parte da discussão central dos acórdãos julgados.

Todavia, pondera-se aqui que o fato dos ministros focarem-se em questões constitucionais, tentando justificar a meia entrada por meio de um conjunto de princípios e regras por ele escolhidos não é um erro em si; essa é essencialmente a função dos ministros ao julgar. Os juízes não podem incorrer, contudo, em exageros doutrinários que atribuam à meia entrada uma participação secundária nas decisões.

Questões que merecem um debate urgente, como os erros e distorções do modelo atual de garantia da meia entrada, devem ser tratadas mais cautelosamente pelo legislador. Isso porque, critérios para a seleção do grupo beneficiado, do órgão responsável pela emissão da carteirinha de comprovação do benefício, o grau de eficiência do meio ingresso como política pública, fazem parte de um diálogo que, passa, em primeiro lugar, pelo crivo das Assembléias Legislativas, palco ideal para se reunirem todos os interessados.

## REFERÊNCIAS

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*, interpretação e crítica. 11ª ed. São Paulo, Malheiros, 2006.

MACHADO, Mario Brockmann. "Notas sobre política cultural no Brasil". In: MICELI, Sérgio. *Estado e Cultura no Brasil*. São Paulo, Difusão, 1984.

MELLO, Celso Antônio B. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3ª ed., 13ª tiragem. São Paulo, Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Administrativo*, 19ª ed. São Paulo, Malheiros, 2005.

NOVAES, Tereza e SOARES, Pedro. O Preço da Cultura. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 de janeiro de 2006. Disponível em: [www.folhaonline.com](http://www.folhaonline.com). Consulta em: 20 outubro de 2006.

OLIVIERI, Cristiane Garcia. *Cultura Neoliberal: leis de incentivo como política de cultura*. São Paulo, Escrituras, 2000.

### **Jurisprudência**

Analisada: ADI 1950; MC ADI 2163; ADI 3512.

Citada: ADI 319; ADI 2443 ADI 2595; ADI 2799; ADI 3215; ADI 3753.

## ANEXO

### **Anexo A: ADI 1950**

**Órgão Julgador:** STF (pleno)

**Fonte:** STF na internet. Pesquisa de Jurisprudência. 17/08/2006

**Tema:** Inconstitucionalidade da meia entrada a estudantes

**Caso:** Lei paulista de meia-entrada

**Classe e nº:** Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1950 SP

**Relator:** Min. Eros Grau

**Data de Julgamento:** 03/11/2005

**Partes:**

*Requerente:* Confederação Nacional do Comércio

*Requerido:* Assembléia Legislativa de São Paulo

**Ementa:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.844/92, DO ESTADO DE SÃO PAULO. MEIA ENTRADA ASSEGURADA AOS ESTUDANTES REGULARMENTE MATRICULADOS EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO. INGRESSO EM CASAS DE DIVERSÃO, ESPORTE, CULTURA E LAZER. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS E O DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO ECONÔMICO. CONSTITUCIONALIDADE. LIVRE INICIATIVA E ORDEM ECONÔMICA. MERCADO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA. ARTIGOS 1º, 3º, 170, 205, 208, 215 e 217, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. É certo que a ordem econômica na Constituição de 1.988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. 2. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170. 3. A livre iniciativa 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 privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa. 4. 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, inciso V, 205, 208, 215 e 217 § 3º, da Constituição]. Na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário. 5. O direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, são meios de complementar a formação dos estudantes. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

**Dispositivos Questionados:** art. 1º da Lei Estadual nº 7844/92

**Beneficiários da Lei:** Estudantes regularmente matriculados no primeiro, segundo e terceiro graus de instituições públicas e privadas.

**Fatos:**

A Confederação Nacional do Comércio move ADI em face do artigo 1º da Lei nº 7884/92, que segundo ela colidiria com os artigos 170 e 174 da Constituição Federal. O esforço da requerente é o de afirmar que a norma em questão colide com os arts. 170 e 174 da Constituição Federal, pois a instituição da meia entrada seria uma indevida e inconstitucional intervenção do Estado-membro no domínio econômico, pois, materialmente, ele estaria "fixando preços" o que, segundo a requerente, é competência privativa da União.

Em resposta, a Assembléia Legislativa reafirma a competência do Estado-membro legislar sobre meia entrada pois é matéria de direito econômico, previsto no artigo 24, inciso I da Constituição Federal (competência concorrente), não regulamentada por norma geral federal. Finalmente, pondera que a meia entrada não é fixação de preços e que, ao instituí-la, tem o Estado o interesse de maximizar o acesso dos estudantes à cultura.

O governador do Estado, em defesa da lei sustenta ainda que o dispositivo impugnado além de não contrariar a liberdade de empresa dos promotores de eventos, visto basear-se em diretriz constitucional que garante o direito à cultura, ao esporte e ao lazer (artigos 205; 208, V; 215 e 217, § 3º da CF).

Finalmente, tanto o Advogado-Geral da União quanto o Procurador-Geral da União opinam pela improcedência do pedido.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, julgou improcedente a ação, nos termos do voto do relator, vencidos os Senhores Ministros Marco Aurélio e Cezar Peluso. Votou o Presidente, Ministro Nelson Jobim. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Carlos Velloso. Falou pelo requerido, Governador do Estado de São Paulo, o Dr. Marcos Ribeiro de Barros, Procurador do Estado. Plenário, 03.11.2005.

**Votos Vencidos:** Ministros Marco Aurélio e Cezar Peluso.

**Principal fundamentação dos votos**

- Eros Grau – O Estado-membro tem competência concorrente para legislar sobre direito econômico (artigo 24, I). Esta intervenção do Estado na economia é legítima, pois possibilita a efetivação de direitos constitucionalmente postos, como o direito à cultura, ao lazer e à educação, portanto, não há uma injusta limitação ao princípio da livre iniciativa.
- Nelson Jobim – Não há vício formal, além disso, o empresariado não arca com os custos da meia entrada: por meio de rateamento, tudo é descontado de quem paga inteira. Finalmente, defende a meia entrada, pois ela dá concretude à socialização dos menores.
- Marco Aurélio – Admite o vício formal, pois a meia entrada é matéria de direito civil (artigo 22, I). Não legitima esta intervenção que, segundo ele, interfere de fundo na iniciativa privada, “cumprimentado o Estado com o chapéu alheio”. O fator de discrimen “estudante” não é legítimo.
- Cezar Peluso – A meia entrada é tabelamento de preço, portanto, é competência exclusiva da União (artigo 22,I).
- Carlos Britto – O Estado-membro é competente para legislar sobre meia entrada com base nos artigos 24, IX; 215 e 216. Determina que não é dever somente do Estado, mas também da sociedade, assegurar às crianças e aos adolescentes o direito ao lazer e à cultura. Também relembra o princípio da função social da propriedade. Defende a existência de um subsídio cruzado.
- Sepúlveda Pertence – meia entrada à estudantes como uma intervenção consuetudinária do Estado na economia.

## **Anexo B: ADI 3512**

**Órgão Julgador:** STF (pleno)

**Fonte:** STF na internet. Pesquisa de Jurisprudência. 17/08/2006

**Tema:** Inconstitucionalidade da Lei de meia-entrada

**Caso:** Lei capixaba de meia-entrada

**Classe e nº:** Medida Cautelar de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3512-ES

**Relator:** Eros Grau

**Data do julgamento:** 15/02/2006

**Partes:**

*Requerente:* Governador do Estado do Espírito Santo

*Requerido:* Assembléia Legislativa do Espírito Santo

**Emenda:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.737/2004, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. GARANTIA DE MEIA ENTRADA AOS DOADORES REGULARES DE SANGUE. ACESSO A LOCAIS PÚBLICOS DE CULTURA ESPORTE E LAZER. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS E O DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO ECONÔMICO. CONTROLE DAS DOAÇÕES DE SANGUE E COMPROVANTE DA REGULARIDADE. SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. CONSTITUCIONALIDADE. LIVRE INICIATIVA E ORDEM ECONÔMICA. MERCADO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA. ARTIGOS 1º, 3º, 170 E 199, § 4º DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. É certo que a ordem econômica na Constituição de 1.988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. Muito ao contrário. 2. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170. 3. A livre iniciativa 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 privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa. 4. A Constituição do Brasil em seu artigo 199, § 4º, veda todo tipo de comercialização de sangue, entretanto estabelece que a lei infraconstitucional disporá sobre as condições e requisitos que facilitem a coleta de sangue. 5. O ato normativo estadual não determina recompensa financeira à doação ou estimula a comercialização de sangue. 6. Na composição entre o princípio da livre iniciativa e o direito à vida há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

**Dispositivos Questionados:** Lei nº 7737/04

**Beneficiários da Lei:** Doadores regulares de sangue

**Fatos:**

O Governador do Estado do Espírito Santo propõe ação direta com pedido de medida cautelar em face da lei nº 7737 por considerar que ela invade a sua esfera de competência privativa, ao imputar novas atribuições a um órgão

subordinado diretamente a ele. Fundamenta seu entendimento com os artigos 61, § 1º, II, "e"; 84, II e VI alínea "a", e 199, § 4º. Também pondera que a Constituição de 1988 proíbe qualquer recompensa financeira pela doação de sangue, que caracterizaria uma comercialização de sangue.

A Assembléia Legislativa nega a existência do vício formal, visto que, a competência para instituir políticas públicas, é concorrente, declara somente, que o artigo 4º pode ser inconstitucional. Acrescenta, finalmente, que a lei não coaduna com a comercialização de sangue.

Em sua manifestação o Advogado-Geral da União questiona o artigo 4º da lei impugnada, visto que, determinar à Secretaria Estadual de Saúde a emissão de carteira de controle de doações, ele afronta o artigo 61, § 1º, II, alínea "a". O Procurador-Geral, por sua vez, opinou pela improcedência do pedido, visto a lei promover um incentivo à doação de sangue e não permitir a sua comercialização.

#### **Fundamentação Principal:**

- Eros Grau – Admite inicialmente o vício do artigo 4º, como base em precedentes da corte, mas evolui para considerá-lo constitucional, devido a froça do debate com os outros ministros. Dita tratar-se de uma intervenção por indução, no qual o Estado através de uma sanção premial, condiciona o agir dos sujeitos a um fim desejável, no caso, o aumento das reservas de sangue dos hemocentros.
- Marco Aurélio – Faz uma interpretação conforme a constituição para retirar do rol de obrigados do artigo 1º da lei as pessoas jurídicas de direito privado. Lembra a sua máxima de que o Estado, em si, "não pode cumprimentar com o chapéu alheio".
- Nelson Jobim, Sepúlveda Pertence, Gilmar Mendes – Depois de um debate sobre a constitucionalidade do artigo 4º da lei, votam com o relator.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio, que a julgava procedente. Votou o Presidente, Ministro Nelson Jobim. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Carlos Britto. Plenário, 15.02.2006.

**Voto Vencido:** Min. Marco Aurélio

**Anexo C: ADI 2163****Órgão Julgador:** STF (pleno)**Fonte:** STF na internet. Pesquisa de Jurisprudência. 17/08/2006**Tema:** Inconstitucionalidade da Lei de meia-entrada**Caso:** Lei carioca de meia-entrada**Classe e nº:** Medida Cautelar de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2163-RJ**Relator:** Nelson Jobim**Data de Julgamento:** 29/06/2000**Partes:***Requerente:* Confederação Nacional do Comércio*Requerido:* Assembléia Legislativa de São Paulo

**Emenda:** CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL QUE ASSEGURA O PAGAMENTO DE 50% PARA O INGRESSO EM CASAS DE DIVERSÕES, PRAÇAS DESPORTIVAS E SIMILARES AOS JOVENS DE ATÉ 21 ANOS. A SITUAÇÃO COMPREENDE UMA BILATERALIDADE: O ALEGADO PREJUÍZO FINANCEIRO DAS EMPRESAS E A PROTEÇÃO A UM BEM JURÍDICO SUBJETIVO - A CULTURA. EM DECISÃO CAUTELAR TRANSPARECE QUE O PREJUÍZO IRREPARÁVEL OCORRERIA EM RELAÇÃO AOS BENEFICIÁRIOS DA LEI. LIMINAR INDEFERIDA.

**Dispositivos Questionados:** artigo 1º da Lei nº 3364/2000**Beneficiários da Lei:** jovens de até vinte e um anos**Precedentes:** ADI-2-MC (RTJ-169/763), ADI-107-MC (RTJ-130/967), MS-23329,RE-29429.**Fatos:**

A Confederação Nacional do Comércio requer, pelos mesmos fundamentos postos na ação direta 1950, a inconstitucionalidade da lei carioca que concede aos jovens de até vinte e um anos o direito ao meio ingresso. Reafirma ela que a meia entrada é um planejamento compulsório que o Estado impõe ao setor privado, o que contraria o artigo 174 da CF, além de ser uma fixação de preços.

Requer a medida antecipatória de tutela.



### **Fundamentação Principal:**

O julgamento da ADI 2163 ainda não foi concluído, devido ao pedido de vista do ministro Gilmar Mendes. Mas sabe-se, pelos informativos do *site* do STF<sup>31</sup>, que o relator, ministro Eros Grau, julgou improcedente o pedido formulado na ADI 2163, no que foi seguido pelos ministros Ricardo Levandowski e Carlos Ayres Britto. Marco Aurélio abriu divergência e motivado pelos debates, o ministro Gilmar Mendes pediu vista dos autos.

Contudo, existiu um debate prévio, no julgamento da medida cautelar entre os ministros Nelson Jobim e Marco Aurélio.

- Nelson Jobim – admite a constitucionalidade do fator de discriminação idade (jovens de até vinte e um anos), pois, segundo ele, a cultura não deve se limitar somente aos estudantes, mas também aos não-estudantes.
- Marco Aurélio – admite somente a concessão da meia entrada a estudantes.

**Decisão:** indeferido o pedido de suspensão cautelar.

**Voto Vencido:** Votação unânime.

---

#### **<sup>31</sup> Suspenso julgamento de ADI contra meia-entrada para menores de 21 anos**

Pedido de vista do ministro Gilmar Mendes suspendeu o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2163, proposta pela Confederação Nacional do Comércio (CNC) contra o artigo 1º da Lei nº 3364, do Estado do Rio de Janeiro, que assegura o desconto de 50% no valor dos ingressos em casas de diversões, praças desportivas e similares aos jovens de até 21 anos de idade.

De acordo com a CNC, a lei questionada ofende os artigos 170 e 174 da Constituição Federal (CF) no tocante à indevida intervenção do Estado do Rio no domínio econômico, impondo aos empresários do setor a cobrança de preços diferenciados para determinada categoria da população. Alega também que há, nesse caso, inconstitucionalidade formal porque a intervenção na economia só é cabível, excepcionalmente, à União.

Em seu voto, o ministro Eros Grau, relator da matéria, afastou preliminarmente a alegação de inconstitucionalidade formal, pois não somente a União pode intervir na economia, mas também os estados-membros e o Distrito Federal, de acordo com o artigo 24, inciso I da Carta Magna.

O ministro disse não visualizar no campo material nenhuma inconstitucionalidade, posto que a alegação de excepcionalidade da intervenção do estado na economia não cabe no presente caso. Explicou que a Constituição anuncia programas, diretrizes e fins a serem conjuntamente realizados pelo estado e sociedade, entre eles tanto os dispositivos dedicados à livre iniciativa como aqueles que determinam a adoção de medidas que visem garantir o exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto.

De acordo com o ministro, “na composição de princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário.” Finalizando, Eros Grau ponderou que “a superação da oposição entre o lucro e a acumulação de riqueza da empresa e o direito de acesso à cultura, ao esporte, ao lazer como meio de complementar a formação dos jovens não apresenta maiores dificuldades.”

Concluindo, o relator julgou improcedente o pedido formulado na ADI 2163, no que foi seguido pelos ministros Ricardo Levandowski e Carlos Ayres Britto. Marco Aurélio abriu divergência e motivado pelos debates, o ministro Gilmar Mendes pediu vista dos autos. (Fonte: Notícias do STF, data: 25/05/2006).