

11/04/2022

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.753 SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. DIAS TOFFOLI**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**EMENTA**

**Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 10.858, de 31 agosto de 2001, do Estado de São Paulo. Instituição de meia-entrada para professores das redes públicas estadual e municipais de ensino em casas de diversões, praças desportivas e similares. Alegação de vícios formal e material. Competência concorrente da União, dos estados-membros, do Distrito Federal e dos municípios para legislar sobre direito econômico. Uso da competência suplementar prevista no art. 24, § 2º, da Constituição. Inexistência de inconstitucionalidade formal. Relação intrínseca entre educação, cultura e desporto. Promoção desses valores constitucionais. Priorização da educação básica como diretriz da educação nacional. Viés afirmativo da medida para contrabalancear déficit ou precariedade de condições estruturais e técnico-operacionais. Ausência de ofensa ao princípio da isonomia. Opção legítima do legislador ordinário dentro de sua esfera de liberdade de conformação. Improcedência do pedido.**

1. O Supremo Tribunal Federal, nas oportunidades em que apreciou situações legislativas similares, concernentes à concessão do direito à meia-entrada aos estudantes e aos doadores de sangue em estabelecimentos de cultura e lazer (ADI nºs 1.950/SP e 3.512/ES), ambas de relatoria do Ministro **Eros Grau**, assentou que a competência para legislar sobre direito econômico é concorrente entre a União, os estados-membros, o Distrito Federal e os municípios (art. 24, inciso I, e art. 30, inciso I, da CF/88).

2. Ao disciplinar o direito à meia-entrada para a categoria de

**ADI 3753 / SP**

professores das redes públicas estadual e municipais de ensino, o Estado de São Paulo atuou no exercício da competência suplementar prevista no art. 24, § 2º, da Constituição Federal. Inconstitucionalidade formal não configurada.

3. Não sendo obstada, no plano abstrato, a intervenção do Estado na economia, é de se perquirir se a atuação legislativa em exame nestes autos ofende o princípio da isonomia, ou se, ao contrário, ela está justificada por ser medida razoável e destinada a conferir concretude a relevantes valores constitucionais, tais como educação e democratização do acesso aos bens e às manifestações culturais. No caso, considerando a relação intrínseca entre educação, cultura e desporto, bem como visando ao enriquecimento da prática docente com práticas pedagógicas mais atuais e dinâmicas, o tratamento desigual conferido aos professores é, a rigor e em tese, apto a conduzir aos fins almejados pela norma impugnada, os quais estão em conformidade com relevantes valores constitucionais.

4. A lei paulista, ao conferir direito à meia-entrada apenas aos professores das redes públicas estadual e municipais de ensino, não incluindo entre seus destinatários os professores da rede pública federal e os pertencentes à rede privada, buscou, de forma legítima, incrementar as políticas públicas de educação no âmbito daquele estado, especialmente no que concerne ao fortalecimento da educação básica prestada diretamente por instituições públicas.

5. A diferenciação está plenamente justificada, de um lado, porque, como estratégia de política pública, se coaduna com a priorização absoluta da educação básica, por força de comando constitucional e legal; por outro lado, porque, mesmo que se admita a intervenção do estado na ordem econômica para a realização de relevantes valores constitucionais e, ainda, como condição para a concretização da justiça social, nada obsta que essa intervenção seja realizada de forma parcimoniosa. Ao contrário. É salutar que assim se proceda. Ponderação mais cautelosa à vista dos possíveis impactos econômicos a serem suportados pelos agentes econômicos dos ramos de cultura e entretenimento.

6. Ao não incluir no benefício da meia-entrada os professores

**ADI 3753 / SP**

pertencentes à rede privada e aqueles vinculados às unidades federais de ensino, a legislação atacada não atuou de forma anti-isonômica. Os professores da rede privada estão sob influência de outros mecanismos de incentivo e os professores da rede pública federal estão dedicados quase exclusivamente ao ensino superior e à educação profissional e tecnológica. Inexiste distinção entre os professores da rede pública federal e os professores universitários do Estado de São Paulo, que, por possuírem vínculo funcional com as respectivas entidades de ensino superior (autarquias e fundações), e não com a Secretaria de Educação, também não foram contemplados na norma.

7. Ação direta de inconstitucionalidade a que se julga improcedente.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário de 1º a 8/4/22, na conformidade da ata do julgamento e nos termos do voto do Relator, Ministro **Dias Toffoli**, por unanimidade de votos, considerando a inexistência de vício formal ou material na legislação impugnada, em reconhecer a constitucionalidade da Lei nº 10.858, de 31 agosto de 2001, do Estado de São Paulo, e, por conseguinte, julgar improcedente o pedido formulado na inicial.

Brasília, 11 de abril de 2022.

**Ministro Dias Toffoli**

Relator

11/04/2022

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.753 SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. DIAS TOFFOLI**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Estado de São Paulo, com pedido de medida cautelar, contra a Lei Estadual nº 10.858, de 31 agosto de 2001, a qual instituiu a meia-entrada para professores da rede pública estadual de ensino em casas de diversões, praças desportivas e similares.

Eis o teor da lei questionada:

“Artigo 1º - É assegurado o pagamento de 50% (cinquenta por cento) do valor realmente cobrado para o ingresso em casas de diversões, praças desportivas e similares, aos professores da rede pública estadual de ensino.

Parágrafo único - A meia-entrada corresponderá sempre à metade do valor do ingresso cobrado, ainda que sobre o seu preço incidam descontos ou atividades promocionais.

Artigo 2º - Consideram-se casas de diversões, para os efeitos desta lei, os estabelecimentos que realizarem espetáculos musicais, artísticos, circenses, teatrais, cinematográficos, atividades sociais recreativas e quaisquer outros que proporcionem lazer e entretenimento.

Artigo 3º - A prova da condição prevista no artigo 1º, para recebimento do benefício, será feita através da carteira funcional emitida pela Secretaria da Educação.

Artigo 4º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”

**ADI 3753 / SP**

Sustenta o autor que a lei impugnada teria usurpado a competência privativa da União para disciplinar as atividades econômicas, regidas, essencialmente, pelos códigos e leis civis e comerciais (CF, art. 22, inciso I), além de contrariar o princípio constitucional da isonomia (CF, art. 5º), “na medida em que privilegia única e exclusivamente os professores da rede pública de estadual de ensino, afastando do gozo do benefício por ela instituído todos os demais professores, quer os das esferas federal e municipal, quer os que exercem o magistério no setor privado de ensino” (fl. 3).

A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em petição de fls. 16/58, prestou os seguintes esclarecimentos: (i) a medida prevista na norma, em vez de gerar queda de rendimentos, aumenta a lucratividade das empresas do ramo de lazer e entretenimento, em razão do acréscimo de público; (ii) o objetivo da lei questionada foi fomentar o acesso à cultura pelos professores da rede pública estadual, de modo a enriquecer a sua formação e, por conseguinte, a dos próprios alunos; (iii) a competência para legislar sobre direito econômico é concorrente entre os estados-membros, o Distrito Federal e a União; (iv) o critério de discrimen utilizado pela norma guarda consonância com o princípio da igualdade.

O Advogado-Geral da União, em manifestação de fls. 60/73, manifestou-se pela improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade, uma vez que a competência legislativa sobre direito econômico é concorrente e não privativa da União (art. 24, inciso I, CF/88). Afirma, ainda, que a lei buscou dar concretude ao direito fundamental à educação, o qual requer a existência de professores qualificados. Por fim, sustenta que a lei não fere o princípio da igualdade, uma vez que resta limitada ao âmbito de atuação do Estado de São Paulo, pois somente concede o benefício aos professores a ele vinculados funcionalmente.

O Procurador-Geral da República (fls. 75/83) pronunciou-se pela procedência da ação, como se observa na ementa do respectivo parecer:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei do Estado de

**ADI 3753 / SP**

São Paulo que instituiu meia-entrada para professores da rede pública estadual de ensino em estabelecimentos que proporcionem lazer e entretenimento. Competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre direito econômico – art. 24, inciso I, da CF. Precedentes dessa Corte: ADI's 3.512 e 1.950. Critério de distinção que, contudo, não evidencia estado de legitimidade suficiente a representar verdadeira política de concretização de algum valor de prestígio constitucional. Lei que, a despeito de não ter usurpado competência constitucionalmente fixada, ofende os princípios da isonomia e da razoabilidade. Parecer pela procedência do pedido.”

É o relatório.

11/04/2022

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.753 SÃO PAULO**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Conforme relatado, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade em que se questiona a validade da Lei nº 10.858, de 31 de agosto de 2001, do Estado de São Paulo, a qual concede aos professores da rede pública estadual de ensino o benefício da meia-entrada em estabelecimentos de lazer e entretenimento.

Preliminarmente, registro que a lei ora questionada teve sua redação alterada pela Lei Estadual nº 14.729, de 30 de março de 2012, passando a contemplar com a meia-entrada, **além dos professores da rede pública estadual, aqueles que integram as redes municipais de ensino.**

Eis a novel redação conferida aos arts. 1º e 3º da Lei nº 10.858/01 pela Lei nº 14.729/12:

“Art. 1º É assegurado o pagamento de 50% (cinquenta por cento) do valor realmente cobrado para o ingresso em casas de diversões, praças desportivas e similares, **aos professores da rede pública estadual e das redes municipais de ensino.** (NR)

(...)

Artigo 3º - A prova da condição prevista no artigo 1º, para recebimento do benefício, será feita através da carteira funcional emitida pela Secretaria da Educação, **ou pela apresentação do respectivo holerite.** (NR)”

Analisando as modificações supramencionadas, verifico que não houve alteração substancial da norma atacada, subsistindo hígdas, outrossim, mesmo em face da nova redação, as razões declinadas na petição inicial para sustentar a alegada inconstitucionalidade.

Nesse contexto, entendo que não está configurada hipótese de prejudicialidade da ação, na esteira dos seguintes precedentes da Corte:

**ADI 3753 / SP**

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL. ALTERAÇÃO NÃO-SUBSTANCIAL DA NORMA IMPUGNADA. INEXISTÊNCIA DE PREJUDICIALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. É correta decisão monocrática que entende não prejudicada ação direta de inconstitucionalidade em virtude de sobrevinda de alteração legislativa não-substancial da norma impugnada. Nova redação que não altere o sentido e o alcance do dispositivo atacado não implica a revogação deste, de sorte que permanece viável o controle concentrado de constitucionalidade. Agravo regimental a que se nega provimento”** (ADI nº 2.581-AgR-segundo, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 16/12/05).

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 81 E 82 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR CRIADAS PELO ESTADO E MANTIDAS PELA INICIATIVA PRIVADA. SUPERVISÃO PEDAGÓGICA DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. ALCANCE. OFENSA AO ARTIGO 22, XXIV DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL 70/2005. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL. NÃO CARACTERIZAÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 1. Ação não conhecida quanto aos §§ 1º e 2º do artigo 81 e ao § 2º do art. 82, todos do ADCT da Constituição do Estado de Minas Gerais, uma vez que esses dispositivos, de natureza transitória, já exauriram seus efeitos. 2. **A modificação do artigo 82 do ADCT da Constituição mineira pela Emenda Constitucional Estadual 70/2005 não gerou alteração substancial da norma. Ausência de prejudicialidade da presente ação direta”** (ADI nº 2.501, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 19/12/08).**

**ADI 3753 / SP**

Passo, então, ao exame do mérito.

Aponta o autor como maculada, em um primeiro momento, a competência privativa da União para legislar sobre o assunto, já que, em seu entender,

“encontrando-se a exploração da atividade econômica submetida ao regime jurídico de direito privado, ainda quando encetada por sociedades estatais (CF., art. 179, § 1º), rege-se, essencialmente, pelos códigos e leis civis e comerciais, cuja competência legislativa foi conferida privativamente à União (CF, art. 22, I)” (doc. 2, fl. 4).

Nesse ponto, inequivocamente, **não há de se reconhecer a existência de vício formal na legislação questionada.**

Esta Corte, nas oportunidades em que apreciou situações legislativas similares, concernentes à concessão do direito à meia-entrada aos estudantes e aos doadores de sangue em estabelecimentos de cultura e lazer (ADI nºs 1.950/SP e 3.512/ES), ambas de relatoria do Ministro **Eros Grau**, assentou que a competência para legislar sobre direito econômico é concorrente entre a União, os estados-membros, o Distrito Federal e os municípios (art. 24, inciso I, e art. 30, inciso I, da CF/88). Ademais, reconheceu que, inexistindo legislação federal a dispor sobre o tema, o ente federado poderia utilizar-se legitimamente da competência normativa supletiva de que trata o art. 24, § 3º, da Lei Fundamental.

Para tanto, vale reprimir, pela pertinência e propriedade, parte do voto do Relator na ADI nº 1.950/SP:

“Afasto desde logo a alegação de inconstitucionalidade formal. Bem ao contrário do que sustenta a requerente, não apenas a União pode atuar sobre o domínio econômico, isto é, na linguagem corrente, intervir na economia. Não somente a União, mas também os Estados-membros e o Distrito Federal, nos termos do disposto no artigo 24, inciso I, da Constituição do Brasil, detêm competência concorrente para legislar sobre direito econômico. Também podem fazê-lo os Municípios, que,

**ADI 3753 / SP**

além de disporem normas de ordem pública que alcançam o exercício da atividade econômica, legislam sobre assuntos de interesse local, aí abrangidos os atinentes à sua economia, na forma do artigo 30, inciso I, da CB/88.

Inexistindo lei federal regulando a matéria, o Estado-membro editou a lei atacada no exercício de competência legislativa plena, nos termos do disposto no artigo 24, § 3º, da Constituição do Brasil” (Tribunal Pleno, DJ de 2/6/06).

Quanto ao ponto, destaco que, **embora atualmente exista lei federal a dispor sobre o direito ao pagamento de meia-entrada, qual seja, a Lei nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013, há de se notar que esse diploma contempla grupos que não coincidem com aquele tratado na lei atacada**, a saber: estudantes, idosos, pessoas com deficiência e jovens de 15 a 29 anos. Ou seja, a norma federal em vigor não se refere a categorias profissionais específicas, como o faz a lei paulista, mas sim a grupos de pessoas a quem, por sua condição pessoal, é conferido o direito ao pagamento de meia-entrada em todo o território nacional.

Desta feita, ao disciplinar o direito à meia-entrada para a categoria dos professores das redes públicas estadual e municipais de ensino, atuou o Estado de São Paulo no exercício da **competência suplementar prevista no art. 24, § 2º, da Constituição Federal**, não havendo coincidência ou conflito com a regulação federal. **Rejeito, portanto, a incidência de inconstitucionalidade formal ao caso.**

Por outro lado, sob o **aspecto material**, a questão apresentada, no caso ora posto, demanda análise percuciente e detalhada, a fim de verificar se ocorre a aventada ofensa ao princípio da isonomia.

Importa observar, a princípio, que **a Corte firmou entendimento pela constitucionalidade material da meia-entrada**, conforme se extrai das ADI nºs 1.950 e 3.512, anteriormente mencionadas, ambas da relatoria do Ministro **Eros Grau**.

Boa parte dos votos proferidos pelo Ministro **Eros Grau** nas ADI nºs 1.950/SP e 3.512/ES debruça-se com proficiência sobre o distanciamento ideológico da Constituição Federal de 1988 com a corrente do liberalismo

**ADI 3753 / SP**

clássico, pautado na liberalidade de ação econômica e na ausência de intromissão do estado na atividade privada, a não ser como agente neutro, garantidor da livre competição.

Nesse aspecto, a Carta Magna cedeu aos ideais do Estado Social de Direito, historicamente consagrados na Constituição Mexicana de 1917 e na Constituição de Weimar de 1919, dando azo ao estabelecimento de vários direitos prestacionais de cunho social, amarrando o conceito antes absoluto do direito de propriedade às limitações de sua função social, bem como aliando a livre iniciativa aos valores do trabalho digno e da justiça social.

Nessa concepção, a figura do Estado, na ordem constitucional econômica, não é de mero agente oculto do sistema econômico, simplesmente balizando a atividade de cunho privado. Deve o Estado, ao contrário, fomentar, prestar ou até monopolizar as atividades econômicas cuja necessidade de desenvolvimento sobreleve a presença de interesses maiores da coletividade, em detrimento de eventuais outros titularizados pelos particulares.

Observe-se, nesse diapasão, parte do voto do Ministro **Eros Grau** na ADI nº 3.512/ES, que distingue em três as modalidades de intervenção do Estado na economia: (i) intervenção por absorção ou participação; (ii), intervenção por direção; e (iii) intervenção por indução, nos seguintes termos:

“A esta altura cumpre distinguirmos três modalidades de atuação estatal no campo da *atividade econômica em sentido estrito* (‘domínio econômico’), três modalidades de *intervenção*: *intervenção por absorção* ou *participação* (a), *intervenção por direção* (b) e *intervenção por indução* (c). No primeiro caso, o Estado intervém *no domínio econômico*, isto é, no campo da *atividade econômica em sentido estrito*. Desenvolve ação, então, como agente (sujeito) econômico. Intervirá, então, por *absorção* ou *participação*. Quando o faz por *absorção*, o Estado assume integralmente o controle dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da *atividade econômica em sentido estrito*; atua

**ADI 3753 / SP**

em *regime de monopólio*. Quando o faz por *participação*, o Estado assume o controle de parcela dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da *atividade econômica em sentido estrito*; atua em *regime de competição* com empresas privadas que permanecem a exercer suas atividades nesse mesmo setor. No segundo e no terceiro casos, o Estado intervirá *sobre* o domínio econômico, isto, sobre o campo da *atividade econômica em sentido estrito*. Desenvolve ação, então, como regulador dessa atividade. Intervirá, no caso, por *direção* ou por *indução*. Quando o faz por *direção*, o Estado exerce pressão sobre a economia, estabelecendo mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da *atividade econômica em sentido estrito*. Quando o faz, por *indução*, o Estado manipula os instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados. 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. Trata-se de *normas dispositivas*. Não, contudo, no sentido de suprir a vontade dos seus destinatários, porém, na dicção de Modesto Carvalhosa (Considerações sobre Direito Econômico, tese, São Paulo, 1.971, pág. 304) no de 'levá-lo a uma opção econômica de interesse coletivo e social que transcende os limites do querer individual'. Nelas, a sanção, tradicionalmente manifestada como *comando*, é substituída pelo expediente do *convite* - ou, como averba Washington Peluso Albino de Souza (Direito Econômico, Saraiva, São Paulo, 1.980, pág. 122) - de '*incitações, dos estímulos, dos incentivos, de toda ordem, oferecidos, pela lei, a quem participe de determinada atividade de interesse geral e patrocinada, ou não, pelo Estado*'. Ao destinatário da norma resta aberta a alternativa de não se deixar por ela seduzir, deixando de aderir à prescrição nela veiculada. Se adesão a ela manifestar, no entanto, resultará juridicamente vinculado por prescrições que correspondem aos benefícios usufruídos em decorrência dessa adesão. Penetramos, aí, o universo do direito

**ADI 3753 / SP**

premier” (Tribunal Pleno, DJ de 23/6/06).

Trata o presente caso, conforme a classificação proposta, de **intervenção estatal por direção**, na medida em que impõe aos agentes econômicos que operam nos ramos de lazer e de entretenimento do Estado de São Paulo a cobrança pela metade dos valores dos ingressos em relação aos professores das redes públicas estadual e municipais de ensino.

Não sendo obstada, no plano abstrato, a intervenção do estado na economia, é de se perquirir se a atuação legislativa em exame nestes autos ofende o **princípio da isonomia**, ou se, ao contrário, ela está justificada por ser medida razoável e destinada a conferir concretude a relevantes valores constitucionais, tais como educação e democratização do acesso aos bens e manifestações culturais.

Antes de mais nada, importa recordar – como premissa – que o **princípio constitucional da isonomia não veda à lei a estipulação de toda e qualquer distinção, mas tão somente daquelas que se revelem injustificadas, desproporcionais, ou destituídas de legítimo propósito.**

Conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello,

“[a] Lei não deve ser fonte de privilégios ou perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar equitativamente todos os cidadãos. Este é o conteúdo político-ideológico absorvido pelo princípio da isonomia juridicizado pelos textos constitucionais em geral, ou de todo modo assimilado pelos sistemas normativos vigentes” (**Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**, 3. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2004, p. 10).

O mencionado autor sugere, então, como critérios para constatar se as distinções estabelecidas em lei são compatíveis com o princípio da isonomia, que seja identificado o fator de *discrimen* empregado pela norma e, logo em seguida, que se verifique se há correlação lógica entre esse fator e o tratamento desigual estabelecido pela norma, bem como

**ADI 3753 / SP**

que se investigue se esse tratamento desigual é idôneo de modo a permitir a concretização dos valores prestigiados pelo Texto Constitucional. **Vide:**

“Parece-nos que o reconhecimento das diferenciações que não podem ser feitas sem quebra da isomia se divide em três questões:

a) a primeira diz com elemento tomado como fator de desigualação;

b) a segunda reporta-se à correlação lógica abstrata existente entre o fator erigido em critério de discrimen e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado;

c) a terceira atina à consonância desta correlação lógica com os interesses absorvidos no sistema constitucional e destarte juridicizados.”

E continua o autor, **in verbis:**

“Esclarecendo melhor: tem-se que investigar, de um lado, aquilo que é adotado como critério discriminatório; de outro lado, cumpre verificar se há justificativa racional, isto é, fundamento lógico, para, à vista do traço desigualador acolhido, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade proclamada. Finalmente, impende analisar se a correlação ou fundamento racional abstratamente existente é, *in concreto*, afinado com os valores prestigiados no sistema normativo constitucional. A dizer: se guarda ou não harmonia com eles.

Em suma: importa que exista mais que uma correlação lógica *abstrata* entre o fator diferencial e a diferenciação consequente. Exige-se, ainda, haja vista uma correlação lógica *concreta*, ou seja, aferida em função dos interesses abrigados no direito positivo constitucional. E isto se traduz na consonância ou dissonância dela com as finalidades reconhecidas como valiosas na Constituição.”

**ADI 3753 / SP**

No caso, o critério utilizado para a concessão do benefício da meia-entrada foi, de fato, a existência de **vínculo funcional entre o profissional do magistério e a rede pública de ensino**. Primeiramente, tal benefício se restringia aos professores da rede pública estadual, porém, depois das modificações implementadas pela Lei estadual nº 14.729, de 30 de março de 2012, a norma atacada passou a contemplar também os profissionais do magistério das redes municipais de ensino no âmbito do Estado de São Paulo, **ampliando, assim, o alcance da norma questionada**.

No tocante à análise da compatibilidade lógica do referido fator de discrimen com o tratamento diferenciado conferido aos professores da rede pública estadual e municipal de ensino, registro que, a meu ver, a controvérsia constitucional ora posta se desdobra em duas. A primeira refere-se à legitimidade constitucional da concessão de meia-entrada aos professores, e não a outras categorias profissionais. A segunda diz respeito à suposta ofensa à isonomia, visto que foi contemplada apenas uma parcela da categoria dos professores, e não sua totalidade.

Relativamente à primeira questão, começo por explicitar que, ao disciplinar a educação, a cultura e o desporto, **o texto constitucional explicita o papel de promoção, fomento, apoio e incentivo a ser adotado pelo estado**, o que exemplifico a partir dos seguintes dispositivos da Lei Maior:

“Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

“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.”

**ADI 3753 / SP**

“Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um (...).”

A Constituição Federal apresenta, como princípio norteador da educação, outrossim, **a valorização do profissional dedicado à atividade do ensino**, na forma do inciso V do art. 206. E não poderia ser diferente, já que aos professores compete a tarefa ínsita de formação intelectual do ser humano, sem a qual, certamente, estaria fragilizada a conformação dos agrupamentos sociais, e prejudicado o desenvolvimento de toda a sociedade.

Elevou, ainda, a Carta Federal, como desígnio imposto aos legisladores, a **democratização do acesso aos bens culturais**, conforme o disposto no art. 215, § 3º, inciso IV, tendo em vista sua importância para a qualidade de vida humana.

Ademais, não se pode negar a relação intrínseca entre educação, cultura e desporto, de modo que a concessão do benefício da meia-entrada aos professores para ingresso em estabelecimentos culturais e em eventos esportivos é medida que promove e incentiva, notadamente junto à comunidade escolar, o acesso a tais bens e direitos consagrados pela Carta Magna. Mas não é só isso. A partir da facilitação desse acesso aos professores, tem-se o enriquecimento da prática docente com a adoção de técnicas pedagógicas mais atuais, dinâmicas e conectadas à realidade econômica e social, o que, em última análise, leva à ressignificação do próprio processo educacional e ao desenvolvimento de sensibilidade para com as múltiplas culturas coexistentes em território nacional.

Dentro dessa perspectiva mais ampla, e considerando o contexto normativo-constitucional acima brevemente delineado, entendo que **o tratamento desigual conferido aos professores é, a rigor, e em tese, apto a conduzir aos fins almejados pela norma impugnada, os quais estão em conformidade com os relevantes valores constitucionais** (v.g., art. 1º, inciso III; art. 205 e art. 215, da Constituição Federal).

Assim sendo, entendo legítima a adoção da meia-entrada no que pertine aos professores, relativamente a outras categorias profissionais. Cuida-se de opção razoável e proporcional do Poder Legislativo, à qual é

**ADI 3753 / SP**

devida a máxima deferência judicial em respeito ao princípio da separação dos poderes.

Avançando na análise, verifica-se, ademais, que a lei paulista conferiu direito à meia-entrada apenas aos professores da rede pública estadual e municipal de ensino, não incluindo entre seus destinatários os professores da rede pública federal e os pertencentes à rede privada. Haveria, em razão disso, ofensa à isonomia? Seria desarrazoado o critério distintivo elegido pela norma?

A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo aduz, para justificar a edição do ato normativo impugnado, duas ordens de argumentação. A primeira delas externa a preocupação do legislador em facilitar o acesso dos professores da rede pública estadual e municipal de ensino aos bens de natureza cultural, para que, desempenhando o papel de formadores e educadores, possam transmitir o conhecimento e as experiências adquiridas aos seus educandos. **Vide:**

“No caso em tela, a lei paulista nada mais fez do que conceder um direito a determinado grupo de sociedade para que, diretamente, possam aproveitar um estímulo ou incentivo para a consumação de serviços de diversões públicas, culturais, educacionais e desportivos pagando metade do valor do ingresso. **Tem, portanto, caráter social, de fomento à cultura, à educação, tendendo à realização prática da condição de dignidade da pessoa humana.**

Concretiza a lei Bandeirante e disposições constitucionais contidas no *caput* dos artigos 205, 215 e 217 e seu inciso IV, todos da Carta Federal(...).

(...)

Vê-se que a própria Constituição programa a possibilidade de o Estado incentivar ou estimular o acesso às manifestações culturais e desportivas e também as diversões públicas” (fls. 25/26).

Numa segunda teia de argumentação, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo explica que o Estado houve por bem propiciar aos

**ADI 3753 / SP**

professores das redes públicas estadual e municipais acesso facilitado aos bens e serviços culturais, em razão da estrutura técnico-operacional diferenciada e do público com que lidam (em geral, crianças e jovens das periferias das grandes cidades). Confira-se:

“Primeiramente, como visto, deve-se evidenciar qual é o fator que diferencia os professores da rede pública estadual dos demais docentes aludidos na preambular.

Deveras, neste caso, a diferença que se pode aduzir revela não só quanto à sua esfera de atuação, como também quanto às condições de trabalho, de atualização, de vencimentos, o público-alvo, dentre outras de igual relevância;

Analisada a questão quanto ao *discrímen* utilizado, passe-se a estudá-la de acordo com a correlação lógica estabelecida entre o referido fator discriminador e a desequiparação estabelecida pela lei.

Nesse ponto cumpre destacar que os professores da rede pública estadual, por certo, não contam com a mesma estrutura e condições atribuídas aos professores da rede privada de educação.

(...)

(...) não há que se falar em igualdade de condições entre os professores da rede pública e da rede particular de ensino e educação, uma vez que, em que pese ambas as classes exerçam formalmente a mesma profissão, não se apresentam simetria quanto aos salários, público-alvo e estrutura técnico-operacional” (fls. 29/31).

Com efeito, no caso em apreço, o Estado de São Paulo houve por bem contemplar, primeiramente, os professores vinculados a sua própria rede de ensino. Depois, elasteceu o benefício para abranger os profissionais dedicados ao magistério também nas redes públicas municipais de ensino. Ao que parece, o foco do legislador paulista era **incrementar as políticas públicas de educação no âmbito daquele Estado, especialmente no que concerne ao fortalecimento da educação**

**ADI 3753 / SP**

**básica prestada diretamente por instituições públicas**, o que, em meu sentir, é muito legítimo.

Nos termos do art. 208, inciso I, da Constituição da República, a **educação básica** – que compreende a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio (cf. art. 4º, inciso I, da Lei nº 9.394/96) – **é obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade**, sendo assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

Some-se a isso que, apesar de ser competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (art. 23, inciso V, da Constituição) “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação”, **incumbe prioritariamente aos municípios, com apoio técnico e financeiro da União e do estado, executar os programas de educação infantil e de ensino fundamental** (art. 30, inciso VI, do Texto Constitucional), sendo esse último – o ensino fundamental – prioritário por força do art. 11, inciso V, da Lei nº 9.394/96, ficando a cargo do estado tanto colaborar com os municípios para a oferta do ensino fundamental como também assegurar, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem (art. 10, incisos II e VI, da Lei nº 9.394/96).

À vista do disposto no Texto Constitucional, regulamentado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96), **uma das diretrizes mais importantes da educação nacional é justamente a priorização absoluta da educação básica**, a qual deve ser levada em consideração para o desenho e a execução de políticas públicas.

A proeminência da educação básica na normatização brasileira, diga-se de passagem, não é desprovida de embasamento científico. As contribuições mais recentes das neurociências apontam a vivência do processo educacional como condição indispensável ao pleno e saudável desenvolvimento neurobiopsíquico e social do ser humano. É mais que natural e até desejado, então, que os Poderes Públicos busquem incentivar que essa experiência ocorra justamente ao longo do processo de formação básica, quando se dá também o amadurecimento biopsíquico

**ADI 3753 / SP**

do indivíduo.

Nessa linha de intelecção, parece-me que a norma tem uma finalidade imediata voltada à valorização da categoria profissional em si. Isso é fato. Mas não é só. Há também uma finalidade inerente e mediata de promoção e democratização do direito à educação. Essas finalidades estão tão intimamente imbrincadas que não se perdem com a restrição da meia-entrada a essa parcela da categoria profissional. Em tal circunstância, o que se verifica é que a norma adquire também um viés afirmativo, na medida em que pretende contrabalançar o déficit ou a precariedade das condições estruturais e técnico-operacionais com o emprego de técnicas pedagógicas mais modernas, dinâmicas e próximas da comunidade estudantil, fortalecendo, assim, a educação – e notadamente a educação básica –, onde ela realmente se mostra mais frágil e, ao mesmo tempo, mais necessária.

Ademais, de que adianta conceder aos estudantes em geral o direito à meia-entrada, como tradicionalmente ocorre no país, se aqueles estudantes que mais precisam fazer uso desse direito – que não lhes é acessível e muito menos incentivado por outras formas – não são instados, não são orientados, não são esclarecidos e/ou acompanhados pelos respectivos educadores? Certamente, a garantia de acesso aos bens e manifestações culturais e aos eventos esportivos somente a estudantes fica esvaziada quando dela não se extrai toda a potencialidade de conhecimento e aprendizado.

A meu ver, a afirmação de que a causa da edição do ato normativo é a baixa condição remuneratória dos professores da rede pública de ensino também não subsiste a um exame mais detido.

Com efeito, ao examinar a literalidade da lei atacada, verifica-se o caráter genérico da previsão, pouco importando, para efeito de gozo do benefício, a condição remuneratória do servidor. O usufruto do benefício da meia-entrada está condicionado tão somente à apresentação de documento idôneo para a comprovação do vínculo funcional com a Secretaria de Educação do Estado – e, pela redação da lei atualmente vigente, também com as secretarias de educação dos municípios

**ADI 3753 / SP**

paulistas, independentemente dos patamares remuneratórios.

Também não se trata de concessão de benefício como espécie remuneratória indireta à custa de agentes econômicos, como pode parecer à primeira vista. Nesse ponto, importa rememorar que, à luz do art. 205 da Constituição, a educação é direito social que deve ser assegurado pelo estado e pela família, **sendo promovido e incentivado com a colaboração da sociedade. Existe uma corresponsabilidade social para com a implementação desse direito, especialmente no tocante à formação de crianças, adolescentes e jovens, cujos interesses gozam de absoluta prioridade** (art. 217 do Texto Constitucional).

Por outro lado, não se pode olvidar, outrossim, que **os direitos sociais fundamentais, a exemplo do direito à educação, são realizáveis em diversos níveis (ou graus), a depender de múltiplos fatores políticos, sociais e, sobretudo, econômicos existentes em determinada região ou localidade.**

Nas palavras de Dirley da Cunha Jr.,

“há direitos fundamentais que têm por objeto uma utilidade concreta ou um benefício material, consistente em um bem ou serviço, a ser prestado pelo Estado. Já aqui, a função de prestação dos direitos fundamentais tem a missão de prover o indivíduo de condições para exigir do Estado a imediata realização de políticas públicas socialmente ativas, criando, por conseguinte, as condições materiais e institucionais para o exercício desses direitos, e nisso consiste a atuação exigida do Estado à prestação material. Identificamos aqui o direito fundamental à prestação material.

Esse direito corresponde aos típicos direitos sociais, que pressupõem, não propriamente uma regulação legislativa, embora alguns demandem uma normatização prévia, mas uma atuação positiva material do Estado, criando serviços, instituições ou fornecendo bens, o que leva a uma considerável parte da doutrina a negar a sua condição de verdadeiros direitos. A efetividade desses direitos sociais depende, portanto, da existência de condições econômicas favoráveis. Daí dizer-se

**ADI 3753 / SP**

que os direitos sociais são efetivados na medida do possível, ou seja, dentro de um reserva do possível, para significar a sua dependência à existência de recursos econômicos” (**Curso de direito constitucional**. 7. ed. revista, ampliada e atualizada. Salvador: Ed. JusPodivm, 2013, p. 556).

Na mesma esteira, preleciona Paulo Gustavo Gonet Branco que

“[a]lgumas normas constitucionais que veiculam direitos a prestação material possuem alta densidade normativa, no sentido de que estão enunciadas de modo a dar a perceber o seu conteúdo com nitidez necessária para que produzam os seus principais efeitos. Não necessitam da interposição do legislador para lograr aplicação sobre as relações jurídicas. Tais normas, que permitem imediata exigência pelo indivíduo da satisfação do que comandam, veiculam os chamados direitos originários a prestação.

A maioria dos direitos a prestação, entretanto, quer pelo modo como enunciados na Constituição, quer pelas peculiaridades do seu objeto, dependente da interposição do legislador para produzir efeitos plenos.

Os direitos a prestação material, como visto, conectam-se ao propósito de atenuar desigualdades fáticas de oportunidades. Têm que ver, assim, com a distribuição da riqueza na sociedade. São direitos dependentes da existência de uma dada situação econômica favorável à sua efetivação. Os direitos, aqui, submetem ao natural condicionante de que não se pode conceder o que não se possui” (**Curso de direito constitucional**. 5. ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 336).

Nesse cenário, entendo que **a diferenciação criada pela norma dentro da mesma categoria profissional está plenamente justificada. De um lado, porque, como estratégia de política pública, se coaduna com a priorização absoluta da educação básica, por força de comando constitucional e legal; por outro, porque, mesmo que se admita a**

**ADI 3753 / SP**

**intervenção do estado na ordem econômica para a realização de relevantes valores constitucionais e, ainda, como condição para a concretização da justiça social, nada obsta que essa intervenção seja realizada de forma parcimoniosa. Ao contrário. É salutar que assim se proceda. Nesse contexto, ao que me parece, o legislador paulista fez ponderação mais cautelosa à vista dos possíveis impactos econômicos a serem suportados pelos agentes econômicos dos ramos de cultura e entretenimento e, por isso, optou por conceder a meia-entrada apenas a parcela da categoria.**

Por fim, ainda no que diz respeito à norma paulista, é preciso atentar para o fato de que, ao não incluir no benefício da meia-entrada os professores pertencentes à rede privada e aqueles vinculados à rede federal de ensino, a legislação atacada não atuou de forma anti-isonômica.

No tocante ao primeiro grupo – professores da rede privada –, não se pode olvidar que estão sob influência direta de outros mecanismos de incentivo, a exemplo dos “vales-culturais”, não sendo a meia-entrada pressuposto indispensável para o incremento de sua prática pedagógica.

Quanto ao segundo grupo – professores vinculados à rede federal de ensino –, anoto primeiramente que **esses profissionais, hoje, estão dedicados quase que integralmente ao ensino superior e à educação profissional e tecnológica.**

Ademais, se bem observada a legislação atacada, **verifica-se que ela não estabelece distinção entre os professores da rede pública federal e os professores universitários do Estado de São Paulo**, uma vez que esses profissionais do magistério, por possuírem vínculo funcional com as respectivas entidades de ensino superior (autarquias e fundações estaduais), e não diretamente com as secretarias estadual e municipais de educação, também não foram contemplados com o benefício da meia-entrada.

Desse modo, também aqui, creio se estar diante de hipótese de opção razoável e proporcional do legislador ordinário, motivo pelo qual lhe é devida deferência judicial em respeito aos princípios da separação dos

**ADI 3753 / SP**

poderes e da presunção de constitucionalidade das leis.

Com efeito,

“a revisão judicial de normas editadas pelo legislador requer uma postura de autocontenção em respeito tanto à investidura popular que caracteriza o Poder Legislativo quanto à complexidade técnica inerente aos temas a que o Poder Judiciário é chamado a analisar pela ótica da estrita validade jurídica” (ADI nº 4.923, Rel. Min. **Luiz Fux**, Tribunal Pleno, DJ de 5/4/18).

No mesmo sentido, transcrevo:

“a autocontenção judicial requer o respeito à escolha democrática do legislador, à mútua de razões teóricas ou elementos empíricos que tornem inadmissível a sua opção (..) em homenagem à presunção de constitucionalidade das leis” (ADI nº 5.794, Rel. Min. **Edson Fachin**, Red. do ac. Min. **Luiz Fux**, Tribunal Pleno, DJe de 23/4/19).

Ante o exposto, considerando a inexistência de vício formal ou material na legislação impugnada, **reconheço a constitucionalidade da Lei nº 10.858 do Estado de São Paulo, de 31 agosto de 2001**, e, por conseguinte, julgo **improcedente** o pedido formulado na inicial.

É como voto.

11/04/2022

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.753 SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. DIAS TOFFOLI**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**VOTO - VOGAL**

Responsável: Diego

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (VOTO-VOGAL):** Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Estado de São Paulo, em face da Lei Estadual 10.858/2001 do Estado de São Paulo, que instituiu a meia-entrada para professores da rede pública estadual de ensino em estabelecimentos que proporcionem lazer e entretenimento.

Aduz o postulante que a norma usurpa competência da União ao legislar privativamente sobre direito civil e comercial (art. 22, I, da CF), além de regular a atividade econômica (art. 170 da CF).

Afirma, ainda, que a legislação afronta *o princípio constitucional da isonomia (CF, art. 5º), na medida em que privilegia única e exclusivamente os professores da rede pública estadual de ensino, afastando do gozo do benefício por ela instituído todos os demais professores, seja da rede pública municipal ou federal de ensino, seja da rede privada, além de destoar do princípio da razoabilidade, porque [a lei] erige como requisito da benesse a relação funcional mantida com o Estado, objetivamente irrelevante para sua fruição.* (eDOC 1)

Em razão de a presente ação ter sido proposta cinco anos após a vigência da norma (em 21.6.2006), o relator à época, Min. Sepúlveda Pertence, aplicou o rito normal dos arts. 6º, 8º e 9º da Lei 9.868/99. (eDOC 5)

A Assembleia Legislativa de São Paulo, em suas informações, defende que *a própria Lex Mater consigna em seu corpo permanente norma*

**ADI 3753 / SP**

*estampada no art. 24, I, a qual estabelece competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, para exercer seu Poder Legiferante acerca de matérias atinentes ao direito econômico.*

Além disso, explica que a lei visa à justiça social e à promoção do fomento da educação, da cultura e do desporto. Afasta o argumento da violação à isonomia, ao raciocínio de que *não há simetria quanto aos salários, público alvo e estrutura técnico-operacional* em relação aos docentes de instituições da rede particular de ensino, pois *a diferença que se pode aduzir revela-se não só quanto à sua esfera de atuação, como também às condições de trabalho, de atualização, de vencimentos, o público-alvo, dentre outras de igual relevância* (eDOC 7).

A Advocacia-Geral da União posicionou-se pela constitucionalidade do dispositivo questionado, ao entendimento de que *inexiste afronta ao art. 22, I, e art. 170 da CF, eis que o modo de prestação de tais serviços não sofrerá qualquer alteração, haja vista que a lei não objetiva regulamentá-lo, mas tão só, promover, de forma indireta, a valorização da educação*, concluindo que se trata de matéria correlata ao direito econômico, de competência concorrente entre os entes federativos (art. 24, I, da CF), sem olvidar que a intervenção no domínio econômico *se justifica na medida em que referida lei concorre para a concretização do dever estatal de prestar uma boa educação, realizando o cotejo entre os interesses individuais dos empresários que sofrerão as consequências financeiras diretas da lei com os interesses das coletividade (referentes ao direito à educação) [concluindo que] devem prevalecer estes últimos.*

Por fim, refuta o alegado desrespeito à isonomia, ao apontar que o fator de desigualação está consubstanciada *na necessidade de que os agentes disseminadores da educação tenham acesso facilitado a locais que propagam cultura para se enriquecerem culturalmente e, assim, levar o conhecimentos adquiridos aos seus alunos.* (eDOC 9)

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pela procedência do pedido, ao fundamento de que teria ocorrido violação ao postulado da isonomia, em razão da *falta de legitimidade do critério de seleção do grupo beneficiado pela intervenção do Poder Público sobre a atividade privada* (eleição

**ADI 3753 / SP**

*dos contemplados pelo benefício).*

Refere que, no julgamento da ADI 1.950, extrai-se preocupação de vários membros do STF *quanto aos critérios de seleção dos grupos a serem prestigiados pelas políticas de inserção social, assentando que estes estão em aberto, a serem desvendados pela jurisprudência e pela leitura da Corte Constitucional, além de que, no caso concreto, haverá um custo que ocasionará acréscimo dos preços praticados (supostamente pelo princípio da solidariedade), do público menos favorecido desses mesmos eventos. A ementa do parecer descreve:*

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO QUE INSTITUI MEIA-ENTRADA PARA PROFESSORES DA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE ENSINO EM ESTABELECIMENTOS QUE PROPORCIONEM LAZER E ENTRETENIMENTO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO ECONÔMICO – ART. 24, INCISO I, DA CF. PRECEDENTES DESSA CORTE: ADI’s 3.512 e 1.950. CRITÉRIO DE DISTINÇÃO QUE, CONTUDO, NÃO EVIDENCIA ESTADO DE LEGITIMIDADE SUFICIENTE A REPRESENTAR VERDADEIRA POLÍTICA DE CONCRETIZAÇÃO DE ALGUM VLR DE PRESTÍGIO CONSTITUCIONAL. LEI QUE, A DESPEITO DE NÃO TER USURPADO COMPETÊNCIA CONSTITUCIONALMENTE FIXADA, OFENDE OS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA RAZOABILIDADE. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO”. (eDOC 11)

Cumprir definir se a norma tem tela adentra em matéria de competência legislativa privativa da União, bem ainda se há ofensa aos princípios da razoabilidade e da isonomia ao restringir-se o benefício apenas aos professores da rede pública estadual, à época do ajuizamento.

***1) Lei questionada e normas constitucionais invocadas***

**ADI 3753 / SP**

Eis o teor da norma impugnada, em sua redação originária:

“Artigo 1º. É assegurado o pagamento de 50% (cinquenta por cento) do valor realmente cobrado para o ingresso em casas de diversões, praças desportivas e similares, aos professores da rede pública estadual de ensino.

Parágrafo único. A meia-entrada corresponderá sempre à metade do valor do ingresso cobrado, ainda que sobre o seu preço incidam descontos ou atividades promocionais.

Artigo 2º. Consideram-se casas de diversões, para os efeitos desta lei, os estabelecimentos que realizarem espetáculos musicais, artísticos, circenses, teatrais, cinematográficos, atividades sociais recreativas e quaisquer outros que proporcionem lazer e entretenimento.

Artigo 3º. A prova da condição prevista no Artigo 1º, para recebimento do benefício, será feita através da carteira funcional emitida pela Secretaria da Educação.

Artigo 4º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.

Por sua vez, dispõem os arts. 5º, 6º 22, I, 23, V, 24, I, 170 e 205, invocados por todos os intervenientes nesta ADI:

“Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

(...)

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

**ADI 3753 / SP**

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(...)

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

(...)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...)

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

IV - livre concorrência;

(...)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

(...)

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber”.

Passa-se a analisar os argumentos invocados.

**ADI 3753 / SP**

**2) *Suposta invasão de competência da União e da livre iniciativa***

É importante situar que todos os intervenientes no feito admitem que a lei em tela situa-se no campo da intervenção do Estado na economia, ao dispor sobre a determinação de desconto no ingresso de estabelecimentos, que propiciem diversões, praças desportivas e similares, aí incluídos *espetáculos musicais, artísticos, circenses, teatrais, cinematográficos, atividades sociais recreativas e quaisquer outros que proporcionem lazer e entretenimento*.

Impende definir se a legislação bandeirante está adentrando em matéria de competência privativa da União ou insere-se no contexto autorizativo de divisão de competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal.

Durante o processo legislativo da lei em questão, houve a oposição de veto integral pelo então Governador paulista Mário Covas, por vício de inconstitucionalidade, o qual foi derrubado pela Casa Legislativa em 21.8.2000 e teve sua promulgação nos exatos termos em que aprovado inicialmente pela Assembleia Legislativa de São Paulo. Por reputar oportuno, transcrevam-se trechos do veto governamental:

“(…) Vale dizer, a medida, por força de sua abrangência, atinge, diretamente, as empresas privadas que se dedicam à produção cultural e às diversões públicas.

(…)

Conforme salientei, o legislador estadual não detém poder normativo sobre a fixação de preços de bens ou serviços oferecidos pelos setores privados da economia.

Fundado na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, o modelo de organização econômica adotado pelo ordenamento constitucional consagra, entre outros, os princípios da livre concorrência e da propriedade privada, o que pressupõe a liberdade de atuação e de gestão de empresas exploradoras da atividade econômica, inclusive no que concerne ao estabelecimento dos preços dos bens e serviços produzidos.

**ADI 3753 / SP**

Nessa perspectiva, a ingerência do Poder Público na fixação de preços privados – estabelecidos, como regra geral, segundo as condições resultantes do mercado – configura, em consequência, restrição ao princípio geral da livre iniciativa.

(...)

É nesse contexto, pois, que está inserida a possibilidade de intervenção estatal no mercado, em matéria de preços. Trata-se de medida admitida excepcionalmente, quando necessária para realizar o objetivo primordial da ordem econômica, que consiste, por expressa definição constitucional, em assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Mas o fato é que medida dessa natureza só pode ser adotada pela União, em face dos superiores postulados constitucionais que regem a ordem econômica e financeira do País, traçados nos artigos 170 e seguintes da Constituição da República.

Considere-se, ainda, que a exploração da atividade econômica pela iniciativa privada se submete, como é lógico, ao regime jurídico de direito privado, regendo-se, basicamente, por disposições de direito civil e de direito comercial, reservadas à competência legislativa da União (Constituição Federal, artigo 22, inciso I).

Diante desse quadro, não há dúvida de que se cuida, no particular, de matéria incluída na esfera de competência privativa do Poder Central, não sendo permitida aos Estados-membros a modalidade de intervenção consubstanciada na propositura.

É forçoso concluir, nessas condições, que o projeto, a despeito de seus relevantes objetivos, usurpa competência reservada à união, vulnerando, em consequência, o princípio federativo, o que me impede de acolher a medida”. (Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/propositura/acessorio/?method=&telaOrigem=propDetalhada&docAcessoriosAberto=&orderByAcessorio=&act=detalhe&orderBy=&rowsPerPage=10&currentPage=1&currentPageDetalhe=1&idDocumento=60717&oldPropositura=43524&hideBackToSearchButton=&nrLegislatur>

**ADI 3753 / SP**

a=&idNatureza=&nrLegislativo=&nrAnoLegislativo=&nrRG=&nrAnoRG=&nrRGL=&nrAnoRGL=&idNaturezaMestre=&nrLegislativoMestre=&nrAnoLegislativoMestre=&idAutor=&idPartido=&idApoiador=&idPartidoApoiador=&idRegime=&idEtapa=&idTpAndamento=&tpProcesso=&tpAutor=&nrContrato=&dtContrato=&tpContrato=&nrOficio=&nrProcessoTce=&idEmpresa=&tpAprovacao=&tpVeto=&idMunicipio=&idUf=&idPerfil=&cdDocOrigem=&dtInicial=&dtFinal=&flParecer=&tpParecer=&idTipoParecer=&flRelatorEspecial=&idGrupo=&tpAndamento=&tpDocumento=accessorio&tpDocumentoMestre=&odsAssunto=&dsAssunto=&flAndOr=&nmPalavra1=&flAndOr1=&nmPalavra2=&flAndOr2=&nmPalavra3=&flExibeAcessorios=&flExibeProdutoFinal=&idNaturezaDetalhe=&nrLegisAcessorio=&nrAnoLegisAcessorio=&idPage=1. Acesso em: 9.3.2022)

Os mesmos argumentos são invocados na presente ação.

De início, destaque-se que o Supremo Tribunal Federal tem traçado diretrizes sobre o exercício competência concorrente entre os Entes Federativos, tal como se colhe do seguinte precedente:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL 4.253/85 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PREVISÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA DECORRENTE DA EMISSÃO DE FUMAÇA ACIMA DOS PADRÕES ACEITOS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. NORMA RECEPCIONADA PELO TEXTO VIGENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (*presumption against preemption*). 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente

ADI 3753 / SP

**indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (*clear statement rule*), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. 3. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (*clear statement rule*), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento". (RE 194.704, Redator p/ acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 17.11.2017, grifo nosso)**

Como se sabe, no âmbito da legislação concorrente, compete à União legislar sobre normas gerais, e aos Estados suplementar tais normas, quando existentes, ou exercer competência legislativa plena, quando inexistente lei federal sobre a matéria.

Não raras vezes, surgem dúvidas sobre os limites da competência legislativa dos entes federados, tendo em vista os critérios utilizados pelo próprio constituinte na sua definição e a aparente vinculação de uma determinada matéria a mais de um tipo de competência.

Para aferir em que catálogo de competências recai uma questão específica e, portanto, determinar quem possui prerrogativa para legislar sobre o assunto, deve ser feita uma subsunção da norma em relação aos artigos constitucionais que estabelecem os limites legiferantes de cada ente federado – ou seja, artigos 22, 23 e 24 da Constituição Federal. Essa verificação é feita a partir de critérios interpretativos.

Ao constatar-se uma aparente incidência de determinado assunto em mais de um tipo de competência, deve-se realizar interpretação que leve em consideração duas premissas: a intensidade da relação da situação fática normatizada com a estrutura básica descrita no tipo da competência em análise e, além disso, o fim primário a que se destina a norma, que possui direta relação com o *princípio da predominância de interesses*. (DEGENHART, Christoph. *Staatsrecht, I*, Heidelberg, 22<sup>a</sup> ed.,

**ADI 3753 / SP**

2006, p. 56-60)

Nesse mesmo sentido, Tércio Sampaio Ferraz Júnior menciona que o critério mais útil para a definição dos limites da competência dos entes federativos em matéria de competência concorrente é o teleológico, pois a caracterização das normas gerais deve se referir ao interesse prevalecente da organização federativa.

Isso porque, segundo seu entendimento, o federalismo cooperativo exige a uniformização de certos interesses como um ponto básico de uma colaboração bem estabelecida, *seja porque é comum (todos têm o mesmo interesse) ou porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendram conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional*, constituindo-se, assim, como matéria de norma geral (FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. “Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal”. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. Vol. 90. São Paulo: FDUSP, 1995, p. 249).

Em obra doutrinária, em coautoria com Paulo Gustavo Gonet Branco, tivemos a oportunidade de assentar que:

“(…) a divisão de tarefas está contemplada nos parágrafos do art. 24, de onde se extrai que cabe à União editar normas gerais – i. é, normas não exaustivas, leis-quadro, princípios amplos, que traçam um plano, sem descer a pormenores. Os Estados-membros e o Distrito Federal podem exercer, em relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24, § 2º), o que significa preencher claros, suprir lacunas. Não há falar em preenchimento de lacuna, quando o que os Estados ou o Distrito Federal fazem é transgredir lei federal já existente.” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 936)

Na obra “O Federalista”, há uma análise dessa imbrincada relação entre o poder das esferas estaduais em cotejo com o nível federal, na percuciente passagem escrita por James Madison:

**ADI 3753 / SP**

“Os poderes delegados no Governo Federal pela Constituição proposta são poucos e definidos. Os que irão permanecer nos Governos dos Estados são numerosos e indefinidos. Os primeiros serão exercidos precipuamente sobre objectos externos, como a guerra, a paz, a negociação e o comércio externo; e será a este último que o poder de tributação estará, na sua maior parte, ligado. Os poderes reservados aos vários Estados estender-se-ão a todos os objectos que, no curso normal das coisas, dizem respeito á vida, à liberdade, e à propriedade do povo, e à ordem interna, ao desenvolvimento e à prosperidade do Estado.” (HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. O Federalista. 2ª ed. Lisboa: Fundação Calouse Gulbenkian, 2011, p. 424-425)

Guardando um paralelo com a nossa divisão de competências previstas na Carta Fundamental de 1988, o § 1º do art. 25 traz norma residual de semelhante abrangência, ao estipular que tudo que não seja atribuição da União ou dos Municípios (de competência expressamente vedada pela própria Constituição), será reservado aos Estados.

Nessa seara, cumpre relembrar que o STF tem compreendido, desde a Constituição de 1946, que seria de competência de lei local estabelecer horário de funcionamento do comércio local, ao fundamento de que seria uma intervenção estatal permitida aos entes subnacionais, ao regular sobre direito econômico, de competência concorrente entre os entes federativos.

A primeira súmula que tratou do tema foi aprovada em 1º.6.1964, com a seguinte redação:

“Súmula 419: Os Municípios têm competência para regular o horário do comércio local, desde que não infrinjam leis estaduais ou federais válidas”.

Posteriormente, em 2003, adveio a súmula 645 e, mais recentemente, a súmula vinculante 38, com idêntica redação, a saber:

**ADI 3753 / SP**

“É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial”.

Isto é, houve uma alteração da matriz constitucional para permitir que o Ente subnacional legisle sobre o tema, independentemente de conflitar com leis estaduais ou federais, como era a exegese da antiga súmula 419.

Esta Corte também já teve a oportunidade de compreender constitucional norma estadual que concedia a meia-entrada aos estudantes devidamente matriculados em instituições de ensino por situar-se no campo da exploração econômica da produção cultural, com fundamento no art. 24, I, da CF. Cite-se a ementa do julgado:

“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

**ADI 3753 / SP**

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". (ADI 1.950, Rel. Min. Eros Grau, Pleno, DJ 2.6.2006, grifo nosso)

“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

**ADI 3753 / SP**

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". (ADI 3.512, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ 23.6.2006, grifo nosso)

Não é outro o entendimento mais recente desta Corte, também envolvendo a concessão de meia entrada, tal como se percebe da ementa do seguinte julgado:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º DA LEI 3.364/2000, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. MEIA-ENTRADA. CONCESSÃO DE DESCONTO DE 50% SOBRE O PREÇO DE INGRESSOS PARA CASAS DE DIVERSÕES, PRAÇAS DISPORTIVAS E SIMILARES AOS JOVENS DE ATÉ 21 ANOS. DIREITO ECONÔMICO.**

**ADI 3753 / SP**

COMPETÊNCIA CONCORRENTE.  
CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL  
RECONHECIDA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. I – É  
concorrente a competência constitucional para legislar sobre  
direito econômico. II – Não havendo legislação federal sobre a  
matéria, cabe ao Estado-membro exercer de forma plena a  
competência legislativa sobre o tema. III – É legítima e  
adequada a atuação do Estado sobre o domínio econômico que  
visa garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura  
e ao desporto, nos termos da Constituição Federal. IV – Ação  
direta de inconstitucionalidade julgada improcedente”. (ADI  
2163, Redator p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal  
Pleno, DJe 1º.8.2019)

No mesmo sentido: RE 987.891, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe  
7.11.2017; RE 751.345, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 27.6.2014; e RE 585.453, Rel.  
Min. Dias Toffoli, DJe 3.10.2012.

Naquela mesma memorável obra (O Federalista), Madison vaticina:

“Os Estados estarão para a União como os condados e as  
cidades estão para os Estados. **Com muita frequência serão  
decididas medidas segundo o seu efeito provável**, não na  
prosperidade e felicidade nacionais, mas nos preconceitos,  
**interesses e actividades dos Governos e do povo dos Estados  
individuais**”. (HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY,  
John. O Federalista. 2ª ed. Lisboa: Fundação Calouse  
Gulbenkian, 2011, p. 431, grifo nosso)

É indubitoso que se circunscreve no espectro de interesse do povo  
paulista, a previsão em lei, de abrangência estadual, de medidas  
afirmativas de diminuição das desigualdades socioeducacionais,  
conforme será visto adiante, não havendo invasão legiferante para dispor  
sobre normas gerais (art. 24, I), tampouco sobre direito civil ou comercial.

Nessa linha de intelecção, não vislumbro qualquer vício formal na  
legislação ora questionada, diante da circunstância de situar-se na parcela

**ADI 3753 / SP**

normativa atribuída aos entes estaduais e distrital, na forma do art. 24, I, da CF.

**3) Isonomia e razoabilidade**

Invoca o requerente que o critério de eleição legal dos beneficiados pela benesse da concessão da meia-entrada, qual seja, os professores da rede estadual de ensino, feriria os postulados da igualdade e da razoabilidade, na medida em que excluiria os da redes federal e municipais e também dos docentes vinculados à rede privada de ensino, eis que *erige como requisito da benesse a relação funcional mantida com o Estado, objetivamente irrelevante para sua fruição*.

Essa linha de pensamento também foi seguida pela Procuradoria-Geral da República, ao alegar que *falta de legitimidade do critério de seleção do grupo beneficiado pela intervenção do Poder Público sobre a atividade privada*” (eleição dos contemplados).

De início, destaque-se que, durante o transcurso desta ADI, adveio a Lei Estadual 14.729/2012, a qual estendeu o mesmo benefício aos professores das redes municipais de ensino, na atual redação do art. 1º da Lei 10.858/2001, a saber:

“Artigo 1º. É assegurado o pagamento de 50% (cinquenta por cento) do valor realmente cobrado para o ingresso em casas de diversões, praças desportivas e similares, **aos professores da rede pública estadual e das redes municipais de ensino**”.  
(grifo nosso)

Sendo assim, atualmente, a norma estadual contempla os docentes das redes públicas estadual e municipais e exclui os da rede pública federal e da privada. Existindo continuidade normativa, com apenas o acréscimo de outros beneficiários e manutenção dos anteriores, considero que a ausência de aditamento do pedido não impede o prosseguimento da análise de mérito.

Cumprir definir se esse *discrímen* possui assento constitucional e se

**ADI 3753 / SP**

há razoabilidade na escolha dos beneficiários.

De pronto, destaque-se que a própria dogmática constitucional da isonomia, em sentido material, autoriza que, em caso de desigualdade de oportunidades/condições, é cabível o tratamento legal diferenciado, desde que o fator de discriminação seja justificado pela concretização do mandamento de outra norma constitucional de igual ou maior envergadura.

Ao propor o projeto de Lei 510/1999, que culminou com a promulgação da Lei bandeirante 10.858/2001 (ora questionada), o deputado estadual José Zico Prado apresentou a seguinte justificativa:

“É dever dos professores não apenas ensinar as matérias curriculares mas também exercer um papel de formação de seus alunos. Para o bom exercício profissional os professores devem atualizar-se, para isso não é suficiente apenas frequentar cursos de atualização e capacitação profissional mas também, poder entrar em contato com o que há de melhor em matéria cultural. É, ainda, dever dos professores orientar seus alunos, crianças, jovens e adultos, em suas atividades culturais e de lazer. Tal dever torna-se mais importante na escola pública onde a maioria dos alunos não tem oportunidade de receber orientação além da fornecida pelos professores, e onde há, especialmente entre os jovens das periferias das grandes cidades, enorme anseio de atividades culturais e de lazer.

Entretanto, os baixos salários que historicamente recebem os professores da rede estadual não lhes permitem acesso às atividades culturais. O presente Projeto de Lei visa remediar esta situação, proporcionando aos professores da rede pública, através da meia-entrada, a mesma possibilidade de frequentar espetáculos culturais e de lazer que é garantida por lei aos estudantes.

Ressalte-se, por oportuno, que para os produtores culturais não haveria prejuízo, pois sempre que incentivos desse tipo são implementados o aumento dos espectadores acaba gerando aumento e não perda de receita.

**ADI 3753 / SP**

O presente Projeto de Lei pretende dar a esta Casa a oportunidade de democratizar o acesso à cultura e ao lazer, proporcionando a um segmento importante da sociedade por seu papel multiplicador, os professores da rede pública estadual, a possibilidade de frequentar espetáculos culturais e de lazer”. (Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=43524>. Acesso em: 9.3.2022)

De igual modo, na justificativa de apresentação do PL 178/2007, que deu origem à Lei 14.729/2012 (a qual estendeu o benefício aos docentes das redes públicas municipais de ensino do Estado de São Paulo), o deputado estadual Carlos Giannazi assim se posicionou:

“O papel dos professores como consumidores da cultura contemporânea é incontestável. Como consumidor desses bens simbólicos, o professor desdobra-se em duas direções: de um lado, investe na sua própria formação, entendendo que a produção cultural também é fonte de conhecimento, e, de outro lado, na qualificação do currículo escolar, à medida que pode divulgar os espetáculos aos seus alunos. Desse modo, alunos e professores poderiam se beneficiar de um eventual aumento da frequência dos professores às salas de espetáculo, particularmente aos cinemas e teatros.

Considerando-se o aviltamento salarial dos educadores, imposto nos últimos anos, oferecer aos educadores a possibilidade de voltar a consumir bens simbólicos produzidos pela cultura brasileira, pela metade do valor do ingresso, é uma medida política sábia, de vez que atualmente a presença desses consumidores às casas de espetáculo é muito pequena.

Não se quer com isso, desvalorizar o trabalho dos artistas nem tampouco lhes tirar bilheteria, mas tão somente lançar mão de um artifício que agregaria novos frequentadores, hoje distantes deste tipo de produção de conhecimento.

Neste sentido nossa proposta é ampliar a extensão da Lei nº. 10.858/01, que já vigora para os professores da rede estadual.

**ADI 3753 / SP**

Muitos desses professores acumulam cargos e funções nas redes municipais e/ou particulares e gozam do benefício, restando, portanto uma parcela consideravelmente pequena de educadores que seriam alcançados por esta alteração da Lei 10.858/01, cujo impacto seria insignificante”. (Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=705284>. Acesso em: 9.3.2022)

Ou seja, está claro que a instituição desse benefício foi amparado em dois pilares: (i) necessidade de investimento na capacitação do docente em outras áreas de conhecimento para fins de difusão com seu público-alvo (discentes), com o conseqüente aprimoramento do currículo escolar; e (ii) *aviltamento salarial dos educadores, imposto nos últimos anos, ofertando a estes a possibilidade de voltar a consumir bens simbólicos produzidos pela cultura brasileira, pela metade do valor do ingresso.*

O mandamento constitucional do art. 206, II, estipula que, para fins de ministração do ensino, alguns princípios são aplicáveis, entre eles, a liberdade de **pesquisar e divulgar a arte** e o saber, além do pensamento.

Daí é possível extrair que a capacitação dos docentes em áreas do saber, anteriormente tidas como excluídas dos currículos básicos do ensino na década de 80 e 90 do século passado, tais como artes, auxilia no processo de aprendizagem e possibilita a visão holística do saber, prática difundida pelos atuais educadores como derivada da interculturalidade.

Em frase célebre atribuída a Bertolt Brecht: *Todas as artes contribuem para a maior de todas as artes: a arte de viver.*

Facilitar a aquisição de conhecimento pelos docentes e posterior profusão de ideias educacionais advindas da arte, em todas as suas concepções (escultura, pintura, fotografia, música, teatro, cinema, literatura, dança etc.) faz parte do processo de capacitação daqueles e amadurecimento da cidadania do corpo discente, além de integrar o próprio processo de aprendizagem, ao estimular a criatividade e a capacidade de interpretação.

Isso é obrigação do Poder Público e também deve ser incentivado à iniciativa privada, como política redutora das desigualdades

**ADI 3753 / SP**

socioeducacionais, ainda que sob a modalidade de intervenção na economia.

É sabido que a integração das artes ao processo de aprendizagem auxilia a cognição, reforça laços e fortalece a autoestima do aluno, configurando instrumento para a promoção da saúde psíquica, ao facilitar a compreensão e facilitação de sentimentos, sensações e expressões.

Ana Mae Barbosa, em sua obra doutrinária, ao criticar a exclusão das artes do quadro curricular básico da educação na década de 1980, expôs:

"A arte na educação afeta a invenção, inovação e difusão de novas ideias e tecnologias, encorajando um ambiente institucional inovado e inovador. Estarão esses senhores e senhoras interessados e inovar suas instituições? Estarão interessados em educar o povo?

Poucos governantes o estão. Em geral, a ideia é a de que o povo educado atrapalha porque aprende a pensar, a analisar e a julgar. Fica mais difícil manipular um povo pensante.

O resultado de nossa política é que temos excelentes escolas particulares para onde os senhores políticos e intelectuais enviam seus filhos (inclusive eu). Garante-se assim uma elite de jovens educada para levar adiante as conquistas da geração anterior. É preciso agilizar as formas de pensar dessa juventude privilegiada através da estimulação do processo criativo que todo educador saber ser a condição básica para o indivíduo ultrapassar os tradicionais modos de conhecer e fazer.

Quanto às classes subalternas, para continuarem subalternas, é preciso evitar que exercitem a reflexão".

(...)

Arte não é apenas básica, mas fundamental na educação de um país que se desenvolve. Arte não é enfeite. Arte é cognição, é profissão, é uma forma diferente da palavra para interpretar o mundo, a realidade, o imaginário, e é conteúdo. Como conteúdo, arte representa o melhor trabalho do ser humano.

**ADI 3753 / SP**

Arte é qualidade e exercita nossa habilidade de julgar e de formular significados que excedem nossa capacidade de dizer em palavras. E o limite de nossa consciência excede o limite de palavras.

(...)

Não é possível o desenvolvimento de uma cultura sem o desenvolvimento das suas formas artísticas.

Não é possível uma educação intelectual, formal ou informais, de elite ou popular, sem arte, porque é impossível o desenvolvimento integral da inteligência sem o desenvolvimento do pensamento divergente, do pensamento visual e do conhecimento presentacional que caracterizam a arte.

Se pretendemos uma educação não apenas intelectual ,mas principalmente humanizadora, a necessidade da arte é ainda mais crucial para desenvolver a percepção e a imaginação, para captar a realidade circundante e desenvolver a capacidade criadora necessária à modificação desta realidade.

(...)

A primeira tarefa do Estado é então a formação de recursos humanos, de pessoal capacitado para decodificar e potencializar as forças que controlam a cultura, estimular o acesso de todos à livre expressão, propiciar o desenvolvimento orgânico das artes dentro do contexto local, valorizar as fertilizadoras trocas de ideias e experiências, identificar os padrões específicos de organização cultural de uma comunidade para entender novo vocabulário e novos contextos estéticos.

(...)

Como a matemática, a história e as ciências, a arte tem domínio, uma linguagem e uma história. Constitui-se, portanto, num campo de estudos específico e não apenas em mera atividade.

(...)

A arte/educação é epistemologia da arte e, portanto, é a investigação dos modos como se aprende arte na escola de 1º

**ADI 3753 / SP**

grau, 2º grau, na universidade e na intimidade dos *ateliers*“. BARBOSA, Ana Mae. *A imagem no ensino da arte [recurso eletrônico]: anos 1980 e novos tempos*. 1ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2019, Capítulo 1 da versão virtual. (Disponível em: [https://www.google.com.br/books/edition/A\\_imagem\\_no\\_ensino\\_da\\_arte/0XzWDwAAQBAJ?hl=pt-BR&gbpv=1&printsec=frontcover](https://www.google.com.br/books/edition/A_imagem_no_ensino_da_arte/0XzWDwAAQBAJ?hl=pt-BR&gbpv=1&printsec=frontcover). Acesso em: 9.3.2022)

Durante a tramitação do projeto de lei de conversão da MP 746/2016, posteriormente convertida na Lei 13.415/2017, a qual foi declarada formalmente constitucional por esta Corte na ADI 5.599, Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, DJe 26.11.2020, vários especialistas foram ouvidos e trouxeram importantes considerações sobre a qualidade e a reforma do ensino médio, os quais reproduzo nos trechos que importam:

“Deputados e especialistas em educação apontam, entre os problemas do ensino médio brasileiro, o desinteresse do jovem pelo conteúdo ensinado, a baixa qualidade do ensino, a falta de infraestrutura nas escolas e a falta de professores. Para tentar resolver parte dos problemas, o governo anunciou reforma do ensino médio, por meio da Medida Provisória (MP) 746/16, que flexibiliza os currículos e amplia progressivamente a jornada escolar. Mas não há acordo nem sobre a forma da reforma – via MP – nem se a medida resolve os problemas principais dessa etapa do ensino.

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) realizada pelo IBGE em 2011, 1,7 milhão de jovens de 15 a 17 anos estão fora da escola. Na justificativa da MP, o ministro da Educação, o deputado licenciado Mendonça Filho, informa que, dentre os 58% de adolescentes de 15 a 17 anos que estão no ensino médio, 75% estão abaixo do nível de proficiência esperado. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado para medir a qualidade do aprendizado, está estagnado desde 2011.

(...)

Para o presidente da Confederação Nacional dos

**ADI 3753 / SP**

Trabalhadores em Educação (CNTE), Roberto Leão, a medida provisória não resolve os principais problemas do ensino médio público: a falta de professores, a falta de infraestrutura e a falta de recursos dos estados. 'Existe uma falta muito grande de professores, porque as carreiras não são atraentes', disse. 'É preciso valorizar o profissional da educação', complementou.

Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2013 mostra que faltam 32 mil professores com formação específica nas disciplinas obrigatórias nas escolas públicas de ensino médio, sobretudo em física, química e sociologia.

Leão chama a atenção para o alto índice de evasão escolar e diz que é preciso tornar a escola mais agradável para os alunos. Mas, para ele, a questão não se resume a mudanças de currículo. 'Ela também está ligada a condições de infraestrutura, a como essa escola está aparelhada para receber os alunos nessa etapa', afirmou. 'Por exemplo, com certeza química seria muito mais agradável se o aluno tivesse um laboratório para ele aprender na prática aquilo que ele aprendeu na teoria', completou". (Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/499069-problemas-do-ensino-medio-incluem-desinteresse-do-aluno-baixa-qualidade-e-falta-de-professores>. Acesso em: 9.3.2022)

E mais: a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad Contínua 2019 – Educação), pesquisa realizada pelo IBGE, identificou, nesse ano, cerca de 8.794 crianças na creche e pré-escola; 27.391 no ensino fundamental; e 8.576 no ensino médio.

Desses números, extrai-se que, em 2019, existiam 6.523 alunos matriculados na rede pública e 2.222 na rede privada, na primeira etapa do ensino infantil (74% do total na rede pública); 22.461 no ensino fundamental da rede pública, ao passo que 4.953 estavam matriculados na rede privada (equivalente a 82% do total na rede pública); e 7.493 alunos no ensino médio da rede pública, enquanto 1.083 na rede privada (correspondente a 87% do total na rede pública). (Disponível em:

**ADI 3753 / SP**

<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7143#resultado>. Acesso em: 9.3.2022)

Esses números demonstram que, em média, mais de 80% dos estudantes, que estavam matriculados nos ensinos infantil, fundamental e médio, situavam-se sob a cobertura precípua das redes de ensino das esferas municipais e estaduais (art. 211, §§ 2º e 3º, da CF), razão pela qual apresenta-se adequado e razoável que a lei estadual ora questionada contemple o maior espectro de disseminação da cobertura educacional do país: os professores das redes municipais e estadual paulistas.

Em relação à necessidade de políticas públicas afirmativas envolvendo as redes públicas do ensino infantil, fundamental e médio, basta comparar as metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), avaliadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), as quais apontam para a disparidade de qualificação entre os estudantes advindos da rede pública e privada.

Senão vejamos (Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=270058>. Acesso em: 9.3.2022):

**Anos Iniciais do Ensino Fundamental**

Ano	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Rede privada	6.0	6.3	6.6	6.8	7.0	7.2	7.4	7.5
Rede pública	3.6	4.0	4.4	4.7	5.0	5.2	5.5	5.8

**Anos Finais do Ensino Fundamental**

Ano	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Rede privada	4.8	6.0	6.2	6.5	6.8	7.0	7.1	7.3
Rede pública	3.3	3.4	3.7	4.1	4.5	4.7	5.0	5.2

**ADI 3753 / SP**

		Ensino Médio							
Ano	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	
Rede privada	5.6	5.7	5.8	6.0	6.3	6.7	6.8	7.0	
Rede pública	3.1	3.2	3.4	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9	

Se fizermos um recorte das metas estabelecidas para o ensino médio do ano de 2021, entre as redes privada e pública, veremos um aumento de 43% do que é esperado como resultado da privada comparativamente à pública, o que demonstra a necessidade de o Estado produzir medidas que conduzam à diminuição da discrepância do nível socioeducacional marcadamente da rede pública.

Do mesmo documento, desvela-se que, a partir de 2013, as metas das etapas finais do ensino fundamental e do ensino médio **não** são cumpridas, sistematicamente, desde então, seja na rede pública, seja na privada.

Diante da reconhecida baixa efetividade dos serviços educacionais públicos, cujos exames qualitativos demonstram a necessidade de investimento e atualização para superar os *déficits* de aprendizagem e evasão escolar, considero que a norma em questão visa a superar essa desigualdade socioeducacional existente entre o corpo discente advindo das escolas públicas e privadas, reconhecidamente aferidos por instituições de renome nacional (IBGE, Inep, entre outros), através de superação da desigualdade por meio de prática afirmativa de concessão de meia-entrada aos docentes das redes municipais e estadual bandeirante, isso tudo com base no art. 170, VII, da CF.

No ponto, assiste razão ao Advogado-Geral da União ao aduzir que:

“Assim, de acordo com a diretriz constitucional de

**ADI 3753 / SP**

valorização dos profissionais de ensino e com o dever de prestar um serviço de educação de qualidade, foi editada a mencionada lei. Observe-se que seu objetivo não foi outro senão o de facilitar para esses profissionais, o acesso a eventos culturais como forma de aperfeiçoamento de seus conhecimentos. Ressalte-se, por relevante, que a qualificação destes deve advir não só do aperfeiçoamento específico (através de especializações, mestrados, doutorados etc.) da área da ciência que ministram, mas também através de meios outros, tais como frequência a eventos culturais, desportivos e similares". (eDOC 9, p. 10)

Convém ponderar que a intervenção do Estado no domínio econômico deve ser executada com cautela, tendo em vista as repercussões sistêmicas de medidas dessa natureza, sobretudo quando o particular por elas afetado negativamente (no caso, os empreendedores dos espetáculos) não possui a opção de renegociar sua relação com o Estado, como ocorre nos contratos de concessão, conforme fiz ver no julgamento do ARE 1307028-AgR, perante a Segunda Turma (julgamento em 22/02/2022):

Acho importante essa consideração, Presidente, do Ministro Lewandowski e também o pedido de vista do Ministro André Mendonça, inclusive porque temos carência de certa uniformização dessa temática, que tem grande repercussão na vida social, como percebemos, e também na vida econômica. Desse modo, é interessante que haja essa disciplina.

O Presidente da Câmara de Lisboa acabou de fazer uma proposta, inclusive tendo em vista a preservação do meio ambiente, que facilita o uso do transporte coletivo por parte de jovens - não só estudantes, mas jovens em geral - e também de pessoas idosas, assumindo a gratuidade - gratuidade por parte das empresas concessionárias, mas pagamento pela via do poder público.

Embora seja de um partido considerado conservador, o Doutor Carlos Moedas tinha sido até pouco tempo comissário

**ADI 3753 / SP**

da União Europeia para fins de inovação e vem com propostas muito interessantes. Vejam que aqui vai um modelo de ponderação ou, como diria o nosso Professor Hesse, Ministro Lewandowski, uma concordância prática, uma abordagem nessa temática, para além das repercussões que possa haver a partir dessa legislação tópica em cada município, para assimetrias do próprio modelo econômico de dadas atividades.

Na verdade, é um debate extremamente rico esse que estamos realizando. Essa é mais uma razão para saudarmos o pedido de vista.

Nada obstante essas reflexões, que devem permear o exercício da jurisdição constitucional, e diante do acervo fático coligido nestes autos, não vislumbro qualquer inconstitucionalidade na opção pelos beneficiários da legislação questionada: quais sejam, os professores das redes públicas municipais e estadual paulistas, sendo tal escolha justificada pela baixa eficácia de resultados das citadas redes e a necessidade de aprimoramento do ensino público daquelas, reduzindo as desigualdades socioeducacionais, de sorte a sobrelevar o disposto no art. 206, II, da CF.

**4) Voto**

Ante o exposto, voto pela improcedência dos pedidos, assentando a constitucionalidade da Lei Estadual 10.858/2001, nos termos da fundamentação.

11/04/2022

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.753 SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. DIAS TOFFOLI**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:** Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado de São Paulo, tendo por objeto a Lei nº 10.858/2001, daquele mesmo Estado, que concede a meia-entrada para professores da rede pública estadual de ensino em estabelecimentos de lazer e entretenimento.

Posteriormente ao ajuizamento da ação, a norma impugnada foi alterada pela Lei nº 14.729/2012, a qual incluiu, entre os beneficiários da norma, também os professores das redes municipais de educação pública.

Eis o teor do dispositivo impugnado:

Artigo 1º - É assegurado o pagamento de 50% (cinquenta por cento) do valor realmente cobrado para o ingresso em casas de diversões, praças desportivas e similares, aos professores da rede pública estadual e das redes municipais de ensino.

Parágrafo único - A meia-entrada corresponderá sempre à metade do valor do ingresso cobrado, ainda que sobre o seu preço incidam descontos ou atividades promocionais.

Artigo 2.º - Consideram-se casas de diversões, para os efeitos desta lei, os estabelecimentos que realizarem espetáculos musicais, artísticos, circenses, teatrais, cinematográficos, atividades sociais recreativas e quaisquer outros que proporcionem lazer e entretenimento.

Artigo 3º - A prova da condição prevista no artigo 1º, para recebimento do benefício, será feita através da carteira

**ADI 3753 / SP**

funcional emitida pela Secretaria da Educação, ou pela apresentação do respectivo holerite.

Artigo 4.º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

O requerente sustenta, em síntese, (i) a **inconstitucionalidade formal** do ato normativo, porque teria usurpado a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e comercial, estabelecida no art. 22, I, CF; e (ii) a **inconstitucionalidade material**, por alegada ofensa ao princípio da isonomia, porquanto os benefícios previstos na norma contestada somente favoreceriam os professores da rede pública estadual e municipal, e por suposta violação do princípio da livre iniciativa, na medida em que a regra interviria no domínio econômico do empreendedor cultural.

Em sua manifestação, a Advocacia-Geral da União posiciona-se em contrariedade ao acolhimento do pedido deduzido na inicial. Argumenta, para tanto, que o conteúdo disposto na legislação estadual não se limita a tema meramente econômico, *“porquanto expressam diretrizes de políticas públicas calcadas em diversos fatores”*, como a promoção de objetivos sociais e democráticos previstos na Constituição, o fomento ao acesso à cultura aos professores da rede pública estadual e o enriquecimento de sua formação. Acrescenta que a matéria versada diz respeito à competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal, nos termos do art. 24, I, da Constituição.

Alega também que, não obstante ocorrer certa limitação à livre iniciativa, considera a regra justificável, na medida em que referida lei contribui para a concretização do dever estatal de prestar educação de qualidade, nos termos do art. 206 da Constituição Federal, devendo prevalecer os interesses da coletividade. Fundamenta, ainda, que o princípio da isonomia estaria plenamente resguardado, havendo justificativa válida para o tratamento diferencial acolhido pela norma.

A Procuradoria-Geral da República, por sua vez, opina pela procedência da ação. Refuta a existência de vício formal na elaboração da lei, mas defende a sua inconstitucionalidade material, pois estaria

**ADI 3753 / SP**

respaldada em um critério desproporcional e irrazoável para eleição do grupo beneficiado pela intervenção do Poder Público sobre a atividade privada. Entende que a política de “*pseudo-ajustamento social*” enseja reajustamento e compensação de preços para o público pagante, afastando pessoas menos favorecidas do acesso a esses mesmos eventos; e tendo em vista o fomento da ordem cultural para formação de educadores pretendido pela norma, argui que não há razão para que o benefício também não seja estendido aos professores de rede privada e de rede pública de outros entes federados ou da União.

Submetida a controvérsia a julgamento virtual, o Relator propõe a improcedência do pedido.

É o relatório do essencial.

ACOMPANHO o eminente Relator.

Observo, inicialmente, que a superveniência de alteração normativa, na espécie, não teve o condão de prejudicar o pedido deduzido na inicial, uma vez que os fundamentos que dão suporte às alegações de vício formal e material invocados pelo requerente subsistem, mesmo com a inclusão dos professores da rede pública municipal de ensino como beneficiários da meia-entrada em estabelecimentos de lazer e entretenimento garantida pela Lei estadual 14.729/2012.

Passo, portanto, ao mérito da questão. E, ao fazê-lo, rejeito desde logo o argumento de inconstitucionalidade formal da lei paulista.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, em mais de uma ocasião, já teve a oportunidade de assinalar que a concessão de descontos e outros benefícios de acesso a locais de entretenimento, cultura e lazer é matéria atinente ao direito econômico, inserindo-se, portanto, na competência legislativa concorrente da União, dos Estados-Membros e do Distrito Federal prevista no art. 24, inciso I, da Constituição da República:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.844/92, DO ESTADO DE SÃO PAULO. MEIA ENTRADA ASSEGURADA AOS ESTUDANTES REGULARMENTE MATRICULADOS EM

**ADI 3753 / SP**

ESTABELECEMENTOS 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.

(ADI 1950, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 03/11/2005, DJ de 2/6/2006 – grifos aditados)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE

**ADI 3753 / SP**

INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º DA LEI 3.364/2000, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **MEIA-ENTRADA. CONCESSÃO DE DESCONTO DE 50% SOBRE O PREÇO DE INGRESSOS PARA CASAS DE DIVERSÕES, PRAÇAS DESPORTIVAS E SIMILARES AOS JOVENS DE ATÉ 21 ANOS. DIREITO ECONÔMICO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL RECONHECIDA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.** I – É concorrente a competência constitucional para legislar sobre direito econômico. II – Não havendo legislação federal sobre a matéria, cabe ao Estado-membro exercer de forma plena a competência legislativa sobre o tema. III – É legítima e adequada a atuação do Estado sobre o domínio econômico que visa garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto, nos termos da Constituição Federal. IV – Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 2163, Rel. Min. LUIZ FUX, Red. p/ Acórdão Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 12/04/2018, DJe de 1/8/2019 – grifos aditados)

EMENTA: **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

**ADI 3753 / SP**

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.

(ADI 3512, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 15/02/2006, DJ de 23/6/2006 – grifos aditados)

Na espécie, a norma objeto de impugnação foi editada pelo Poder Público para regulamentar a oferta de determinado setor da economia estadual, notadamente os preços ofertados pelos empreendimentos de entretenimento e lazer, tratando-se de incentivo promovido pelo Legislador paulista de acesso e exercício efetivos do direito à educação, à cultura e ao desporto a uma parcela específica da população.

Considerando, ainda, a inexistência de lei federal fixando regramento geral incompatível, na matéria, com referidas normas fixadas pelo Estado de São Paulo, conclui-se que o Estado-Membro editou a lei ora analisada de acordo com sua competência legislativa para tanto.

**ADI 3753 / SP**

Sob o aspecto formal, portanto, não vislumbro qualquer vício de constitucionalidade.

Quanto às alegações de vício material suscitadas na inicial, melhor sorte não assiste ao requerente.

Não se desconhece que a ordem econômica acha-se determinada por princípios de natureza privada que visam a garantir a livre concorrência, o direito adquirido, a liberdade de iniciativa, a isonomia e a igualdade de oportunidades entre os diferentes entes de mercado, de modo que se faz absolutamente excepcional a intervenção ou restrição promovida pelo Poder Público nesse domínio, legitimada, caso a caso, em prol da proteção do interesse público.

Nesse contexto, a Carta da República de 1988 expressamente consignou o direito à educação a ser garantido aos cidadãos, bem como o dever estatal de promovê-la, nos termos dos art. 6º, 23, inciso V, e 205, da CF.

Para o cumprimento desse dever do Estado de prestar a educação aos seus cidadãos, revela-se imprescindível também a qualificação adequada de seu corpo docente, em benefício da formação educacional dos estudantes da rede pública de ensino.

A importância da cultura como componente disciplinar dentro da sala de aula é bastante explicitado nas obras do sociólogo PIERRE BOURDIEU, quem observou a enorme influência do capital cultural trazido pelo aluno a partir de seu contexto social e familiar, com impactos relevantes sobre o seu êxito, permanência e progresso na escola.

Diante das desigualdades econômicas e da *“rigidez extrema de uma ordem social”* que afetam sobremaneira o acesso e interesse desses estudantes pela cultura, cresce a importância da instituição escolar e, conseqüentemente, de seu corpo de professores no desenvolvimento dessa capacitação cultural estudantil.

Transcrevo excertos da obra de mencionado sociólogo, de especial pertinência para o debate suscitado nos presentes autos:

*“A existência de uma ligação tão forte entre a instrução e a frequência a museus mostra que só a escola pode criar (ou*

**ADI 3753 / SP**

*desenvolver, segundo o caso) a aspiração à cultura, mesmo à cultura menos escolar. Falar de “necessidades culturais” sem lembrar que elas são, diferentemente das “necessidades primárias”, produtos de educação, é, com efeito, o melhor meio de dissimular que as desigualdades frente às obras da cultura erudita não são senão um aspecto e um efeito das desigualdades frente à escola, que cria a necessidade cultural ao mesmo tempo em que dá e define os meios de satisfazê-la.*

(...)

*Assim, a melhor maneira de provar em que medida a realidade de uma sociedade “democrática” está de acordo com seus ideais não consistiria em medir as chances de acesso aos instrumentos institucionalizados das diferentes classes sociais?”. (BORDIEU, Pierre. “A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura”, in: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (orgs.), *Escrito de educação*, 9ª ed., Rio de Janeiro: Vozes, 2007, pp. 60-64).*

Mostra-se incontestemente, assim, a responsabilidade do Poder Público na promoção de um corpo docente que seja capaz de transmitir para seus alunos um ensino completo, atento, inclusive, aos aspectos culturais, como uma ferramenta complementar à educação e uma fonte de desenvolvimento indireto da bagagem cultural dos estudantes no contexto da sala de aula. Coaduna com esse entendimento o preceito inscrito no art. 216, § 3º da Constituição Federal, o qual determina que “*A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais*”.

Na hipótese, verifico que a atuação do Legislador paulista, ao instituir o benefício de meia-entrada aos professores da rede pública de ensino estadual e municipal em estabelecimentos de lazer e entretenimento, promove o estímulo à capacitação cultural do corpo docente, possibilitando, com isso, que este possa transmitir o capital cultural adquirido aos seus alunos.

A medida também se presta a valorizar os profissionais da educação pública, fornecendo-lhes incentivos à sua capacitação e aperfeiçoamento

**ADI 3753 / SP**

através do acesso facilitado à cultura, educação, lazer e desporto, em atendimento ao que dispõe o artigo 206, caput e inciso V, da Constituição Federal, que assim dispõe:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...)

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

As normas impugnadas acham-se, portanto, respaldadas em razões absolutamente legítimas e razoáveis, em cumprimento a objetivos fundamentais tutelados pela própria Constituição.

Diante disso, entendo que a Lei Estadual nº 10.858/2002 revela-se constitucional, pois, ao impor a meia-entrada para os profissionais da educação em estabelecimentos de entretenimento e lazer, ainda que promova a intervenção no domínio econômico do empreendedor cultural, o faz em atendimento à supremacia do interesse público, para a concretização do dever estatal de prestar uma boa educação e incentivar o conhecimento de bens e valores culturais aos professores e, indiretamente, aos alunos.

Nesse sentido, o entendimento firmado pela SUPREMA CORTE no julgamento da ADI 1.950, valendo transcrever, por relevância, a conclusão a que chegou o eminente Relator do caso:

**No caso, se de um lado a Constituição assegura a livre iniciativa, de outro determina ao Estado a adoção de todas as providências tendentes a garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto (artigos 23, inciso V, 205, 208, 215 e 217 §3º da Constituição). Ora, na composição entre esses princípios e regras há de se preservar o interesse da coletividade, interesse público primário. A superação da oposição entre os desígnios de lucro e de acumulação de**

**ADI 3753 / SP**

riqueza da empresa e o direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, como meio de complementar a formação dos estudantes, não apresenta maiores dificuldades.

Por fim, tampouco procede a alegada ofensa ao princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, da CF), sustentada pelo requerente em virtude da concessão do benefício ora questionado apenas aos professores da rede de ensino público estadual e municipal, em detrimento dos demais docentes da rede privada de educação.

Como se sabe, a Constituição Federal de 1988 adotou o princípio da igualdade de direitos, prevendo a igualdade de aptidão, uma igualdade de possibilidades virtuais, ou seja, todos os cidadãos têm o direito de tratamento idêntico pela lei, em consonância com os critérios albergados pelo ordenamento jurídico.

O princípio da igualdade consagrado pela Constituição opera em dois planos distintos. De uma parte, frente ao legislador ou ao próprio Executivo, na edição, respectivamente, de leis e atos normativos, impedindo que possam criar tratamentos abusivamente diferenciados a pessoas que se encontram em situações idênticas. Em outro plano, na obrigatoriedade ao intérprete, basicamente, a autoridade pública, de aplicar a lei e atos normativos de maneira igualitária, sem estabelecimento de diferenciações em razão de sexo, religião, convicções filosóficas ou políticas, de raça ou classe social.

A desigualdade inconstitucional na lei se produz quando a norma distingue de forma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas. Para que as diferenciações normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos.

Assim, os tratamentos normativos diferenciados somente são

**ADI 3753 / SP**

competíveis com a Constituição Federal quando verificada a existência de uma finalidade razoavelmente proporcional ao fim visado (CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO. Princípio da isonomia: desequiparações proibidas e permitidas. *Revista Trimestral de Direito Público*, nº 1, p. 79), tal como se observa na hipótese dos autos.

É preciso considerar, para a análise do presente caso, que os professores da rede pública, via de regra, não têm as mesmas facilidades, estrutura institucional, condições de trabalho, salário e incentivos que aqueles recebidos pelo corpo docente da rede privada de educação, os quais inegavelmente já lhes desequiparam no acesso a oportunidades de capacitação cultural.

Além disso, a lei estadual também busca beneficiar, em maior grau, os estudantes de escola pública que, como sabemos, no Brasil, na maioria das vezes não têm o mesmo acesso a oportunidades de desenvolvimento cultural que os estudantes da rede privada de ensino.

Sobre esse aspecto, ressalto que a concessão *direta* ao corpo estudantil de referidos descontos em programações e eventos ligados à cultura é medida que, por si só, não basta para garantir o efetivo acesso e desfrute dessas atividades de enriquecimento cultural por parte dos alunos, mostrando-se importantíssimo o incentivo advindo do seu contexto social para que se desperte nele o interesse pelo desenvolvimento de sua própria bagagem cultural.

Nesse contexto, assume particular relevância o papel de influência que os professores exercem na formação cultural de seus estudantes, de modo que a capacitação do corpo docente, como amplamente enfatizado, influi positivamente na capacitação também do público estudantil.

Essa foi, inclusive, a justificativa por trás do Projeto de Lei 510/1999, que deu origem à lei paulista ora impugnada:

*“(...) É dever dos professores não apenas ensinar as matérias curriculares, mas também exercer um papel de formação de seus alunos. Para o bom exercício profissional os professores devem atualizar-se, para isso não é suficiente apenas frequentar cursos de atualização e capacitação profissional, mas também poder entrar em*

**ADI 3753 / SP**

*contato com o que há de melhor em matéria cultural. É, ainda, dever dos professores orientar seus alunos, crianças, jovens e adultos, em suas atividades culturais de lazer. Tal dever torna-se mais importante na escola pública onde a maioria dos alunos não têm oportunidade de receber outra orientação além da fornecida pelos professores, e onde há, especialmente entre os jovens das periferias das grandes cidades, enorme anseio de atividades culturais e de lazer. Entretanto, os baixos salários que historicamente recebem os professores da rede estadual não lhes permitem acesso às atividades culturais. O presente Projeto de Lei visa a remediar esta situação, proporcionando aos professores da rede pública, através da meia-entrada, a mesma possibilidade de frequentar espetáculos culturais e de lazer que é garantida por lei aos estudantes”.*

Fica evidente, assim, a correlação lógica estabelecida entre referidos fatores discriminadores e a desequiparação estabelecida pela lei paulista, de modo que não procede a alegada ofensa ao princípio da isonomia.

Diante do exposto, ACOMPANHO o Relator e JULGO IMPROCEDENTE o pedido formulado na presente Ação Direta.

É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.753**

PROCED. : SÃO PAULO

**RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, considerando a inexistência de vício formal ou material na legislação impugnada, reconheceu a constitucionalidade da Lei nº 10.858, de 31 agosto de 2001, do Estado de São Paulo, e, por conseguinte, julgou improcedente o pedido formulado na inicial, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 1.4.2022 a 8.4.2022.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário