

## RELATÓRIO

### **O Senhor Ministro Dias Toffoli (Relator):**

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 nº 10.858, de 31 agosto de 2001, que 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”.

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, 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 folhas 16/58, prestou esclarecimentos no sentido de que (i) a medida prevista na norma, ao invés 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 aos professores da rede pública estadual, de modo a enriquecer a sua formação e, por conseguinte, 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, I, CF/88). Afirma, ainda, que a lei buscou dar concretude ao direito fundamental à educação, que 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 possível 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 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.

## 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 nos 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 10.858/2001 pela Lei nº 14.729/2012:

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:

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 16/12/2005).

ACÇÃO 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.** ACÇÃO 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 .** 3. (...) (ADI nº 2.501, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 19/12/2008)

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 no 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's nº 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 (arts. 24, I, e 30, I, da CF/88). Ademais, reconheceu-se que, inexistindo legislação federal a dispor sobre o tema, o ente federado poderia utilizar-se legitimamente da competência normativa supletiva de que trata o artigo 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, 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 02/06/06).

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, pelo que **rejeito 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's nº 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's nº 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 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 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 exercitar 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 premial” (Tribunal Pleno, DJ 23/06/06).

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, 3ª edição atualizada, 12ª tiragem, 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 *discrímén* 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 que se investigue se esse tratamento desigual é idôneo 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 isonomia 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”.

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 das redes públicas estadual e municipais 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 por ter sido contemplada apenas uma parcela da categoria dos professores, e não toda ela.

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.

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**, na forma que assentada 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, tenho 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., arts. 1º, III, 205, 215, todos da Constituição).

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 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 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** . 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 das redes públicas estadual e municipais 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 professores da rede pública 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, passa-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 à 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 básica prestada diretamente por instituições públicas**, o que, no meu sentir, é muito legítimo.

Nos termos do art. 208, inc. I, da Constituição da República, **a educação básica** – que compreende a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio (cf. art. 4º, I, da Lei nº 9.394/96) – **é obrigatória e gratuita dos 4**

**(quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade** , sendo assegurada, inclusive, a 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, inc. 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, inc. VI, do Texto Constitucional), sendo este último – o ensino fundamental – prioritário por força do art. 11, inc. V, da Lei nº 9.394/96, e **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, incs. 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 vão no sentido de apontar a vivência do processo educacional como condição indispensável ao pleno e saudável desenvolvimento neuro-bio-psíquico 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 bio-psíquico 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 à medida 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 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 colaboração da sociedade**. Existe uma **co-responsabilidade 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 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, 7ª ed. Revista, ampliada e atualizada, Salvador: Ed. JusPodivm, 2013, p. 556)

Na mesma esteira, preleciona Paulo Gustavo Gonet Branco,

“Algumas 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, 5ª Ed. Revista e atualizada, São Paulo, Saraiva, 2010, p. 336)

Nesse cenário, tenho 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 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. E nesse sentir, 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 à 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 – o dos 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 – o dos 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 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 4.923, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, Dj 5/4/18)

No mesmo sentido, transcrevo:

“a autocontenção judicial requer o respeito à escolha democrática do legislador, à minguada de razões teóricas ou elementos empíricos que tornem inadmissível a sua opção (..) em homenagem à presunção de constitucionalidade das leis” (ADI 5.794, Rel. Min. Edson Fachin, Redator p/ acórdão Min. **Luiz Fux**, Tribunal Pleno, Dje 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 , de 31 agosto de 2001, do Estado de São Paulo** , e, por conseguinte, julgo **improcedente** o pedido formulado na inicial.

É como voto.