

VOTO

O Senhor Ministro Dias Toffoli (Relator):

Conforme relatado, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada objetivando a declaração de inconstitucionalidade de expressões da Lei nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013, que dispõe sobre o benefício do pagamento de meia-entrada em espetáculos artístico-culturais e esportivos.

A autora requer a declaração de inconstitucionalidade, com redução de texto, da expressão “filiadas àquelas”, constante dos §§ 2º e 4º, do art. 1º, bem como do § 2º do art. 2º, todos da Lei nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013. A requerente também pleiteou, por arrastamento, a inconstitucionalidade da expressão “pelas entidades nacionais antes referidas”, constante do § 2º do art. 1º da mesma Lei.

Rememoro que deferi a medida cautelar requerida nesta ação direta para suspender a eficácia das duas expressões questionadas. No entanto, reconsiderarei parcialmente essa decisão, em 26/4/17, pela qual **mantive suspensa**, com efeito **ex nunc**, **tão somente a expressão “filiadas àquelas”**, constante dos §§ 2º e 4º, do art. 1º, bem como do § 2º do art. 2º, da Lei federal nº 12.933 de 26 de dezembro de 2013.

1. Histórico do direito à meia-entrada e do processo legislativo de aprovação da Lei nº 12.933/2013

Nesta ocasião, entendo relevante fazer uma breve digressão histórica sobre as origens do direito à meia entrada e acerca da aprovação da Lei nº 12.933/13 de que ora trata a presente ação direta.

Desde que o direito à meia entrada passou a ser reconhecido por lei no Brasil, **diferentes sistemas de emissão do documento estudantil já foram adotados.**

Antes de ser previsto em federal, o direito à meia entrada esteve previsto em leis estaduais e municipais. Destaco a Lei nº 7.844, de 13 de maio de 1992, do Estado de **São Paulo**, a qual foi objeto de exame pelo Supremo Tribunal Federal. Ela assegurava o pagamento de meia-entrada aos estudantes regularmente matriculados em estabelecimentos de ensino,

conferindo à UNE e à UBES a prerrogativa de emitir a Carteira de Identificação Estudantil (CIE), e às respectivas entidades filiadas - “tais como União Estadual dos Estudantes, União Paulista dos Estudantes, Uniões Municipais, Diretórios Centrais de Estudantes, Diretórios Acadêmicos, Centros Acadêmicos e Grêmios Estudantis”, conforme texto legal – realizar a distribuição do documento.

Ao apreciar a lei paulista, o **Supremo Tribunal Federal** declarou a **constitucionalidade do instituto da meia entrada, enquanto garantia do efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto** (ADI 1950, Relator o Ministro **Eros Grau**, Tribunal Pleno, DJ 2/6/06). No entanto, naquela assentada, **não se discutiu a questão relativa ao próprio sistema de emissão do documento, notadamente no que tange às entidades habilitadas para tanto, tema que é novo nessa Corte.**

Dentre as legislações que já dispuseram sobre a meia-entrada, cito também: Lei nº 1.004/1991, do **Acre**, que conferia às entidades UNE, UBES, DCE, Casa do Estudante Acreano (CEA) e União Municipal dos Estudantes Secundaristas (UMES) a responsabilidade pela emissão da CIE; Lei nº 11.052/1993, de **Minas Gerais**, com base na qual a meia entrada era autenticada pelo respectivo estabelecimento de ensino, emitida pela UNE, UBES ou União Colegial de Minas Gerais (UCMG) e distribuída pelas respectivas entidades filiadas, “tais como União Estadual dos Estudantes, uniões municipais, diretórios centrais de estudantes, diretórios acadêmicos, centros acadêmicos e grêmios estudantis”, conforme o texto legal; Lei nº 9.869/1993, do **Rio Grande do Sul**, que conferia a prerrogativa de emitir a CIE à UNE e UBES, conferindo a distribuição do documento às entidades filiadas a essas entidades nacionais; Lei nº 10.859/1993, de **Pernambuco**, que conferia a emissão da CIE à UNE ou UBES, também com distribuição pelas entidades filiadas àquelas; Lei nº 12.355/1994, de **Goiás**, que conferia a expedição da CIE à UNE, UBES e correspondentes estabelecimentos de ensino; Lei nº 3.491/1994, de **Sergipe**, que previa a emissão da carteira pelos respectivos estabelecimentos de ensino onde estivessem matriculados os estudantes; e Lei nº 1.368/2003, de **Tocantins**, que franqueava a expedição da CIE às entidades UNE, União Estadual dos Estudantes (UEE), DCEs, UBES e União da Juventude Estudantil Secundarista do Estado do Tocantins (UJESTO).

Do panorama exposto, nota-se que o protagonismo da UNE e da UBES da emissão da CIE remonta às primeiras legislações acerca da matéria. Não obstante, em alguns estados optou-se por franquear a prerrogativa de emissão do documento estudantil também aos estabelecimentos de ensino, como é o caso da legislação de Sergipe, que conferia tal prerrogativa apenas

a tais estabelecimentos. Essas leis estaduais também dispunham sobre a fiscalização do cumprimento das normas ali previstas, atribuição geralmente conferida aos órgãos estaduais de cultura, esporte, turismo e defesa do consumidor e ao Ministério Público.

Sobreveio, então, a **Medida Provisória nº 2.208/01**, que trouxe uma disciplina nacional acerca do direito à meia entrada, dispondo o seguinte:

“Art. 1º. A qualificação da situação jurídica de estudante, para efeito de obtenção de eventuais descontos concedidos sobre o valor efetivamente cobrado para o ingresso em estabelecimentos de diversão e eventos culturais, esportivos e de lazer, será feita pela exibição de documento de identificação estudantil expedido **pelos correspondentes estabelecimentos de ensino ou pela associação ou agremiação estudantil a que pertença**, inclusive pelos que já sejam utilizados, **vedada a exclusividade de qualquer deles**”

Depreende-se dos dispositivos transcritos que, **no antigo sistema de expedição do documento de identificação estudantil, quaisquer estabelecimentos de ensino, associações e agremiações estudantis estavam aptos a expedir documento de identificação do estudante que os frequentasse, não havendo, também, qualquer regulamentação quanto a essa atividade.**

Nesse contexto, foi apresentado o Projeto de Lei do Senado nº 188/2007, o qual restou aprovado, tornando-se a Lei nº 12.933/13.

A fim de analisar o contexto em que o projeto foi proposto e os motivos que levaram à sua configuração atual, analisei os documentos produzidos na tramitação do citado projeto de lei, constantes do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, dentre os quais, o parecer da Comissão de Defesa do Consumidor dessa Casa, sob o seguinte opinativo:

“Concordamos com os Autores da proposição, Senadores Eduardo Azeredo e Flávio Arns, que a Medida Provisória nº 2.208, de 17 de agosto de 2001, interferiu indevidamente no ordenamento jurídico, ao retirar a exclusividade de as entidades estudantis emitirem carteira de identidade estudantil. **Quando a citada MP ampliou a expedição do documento ‘pelos correspondentes estabelecimentos de ensino ou pela associação ou agremiação estudantil a que pertença, inclusive pelos que já sejam utilizados, vedada a exclusividade de qualquer deles’ possibilitou ampla**

expedição de carteiras de estudantes. A emissão de carteiras, sem controle e sem critérios, provocou um aumento irreal do número de beneficiários e alterou a relação comercial entre os empresários de atividades de lazer e o público consumidor. Na verdade, todos os espectadores pagam como valor da entrada aquilo pelo qual o empresário espera viabilizar o negócio.

O projeto de lei em comento pretende assegurar que os estudantes da educação básica e superior (...) sejam contemplados com o benefício. Com o direito à meia entrada garantido apenas aos estudantes (...), o valor dos ingressos pode voltar ao seu patamar real, o que beneficia os consumidores de lazer e cultura como um todo.

A meia entrada cultural é um justo subsídio da sociedade em prol de uma formação humanística, cultural e intelectual mais diversificada e aprofundada para nossos estudantes. Muitos se veriam completamente impedidos de acesso a esses eventos e equipamentos culturais, não fosse pelo instituto da meia entrada. Além disso, esses estudantes, 'formados' em contato com cinema, teatro, música, exposições, certamente serão consumidores habituados a essa frequência, também quando deixarem a condição de estudantes e se tomarem profissionais beneficiando as empresas então com o pagamento de entradas inteiras.

(...) Também é comum, infelizmente, a prática de promoções do tipo 'meia para todos', que na realidade têm o fito de driblar o instituto da meia cultural, pois institucionalizam um só preço, para todas as faixas de público. Os órgãos de defesa do consumidor possuem registros, inclusive, de empresas de promoção de eventos que chegam a imprimir ingressos com valor cheio, de 'entrada inteira', apenas para exibi-los em caso de fiscalização, mas comercializando apenas ingressos de meia entrada, **na famigerada prática da 'meia para todos', que, como bem definem as entidades estudantis, equivale a 'meia para ninguém', pois todos pagam inteira.**

O instituto da meia cultural já foi absorvido pelo cenário da indústria cultural no Brasil, estando inclusive devidamente previsto nas planilhas de custos de promotores de eventos e de gestores de equipamentos culturais. Deve-se lembrar ainda que o setor conta com subsídios estatais significativos, por meio de mecanismos como as leis federais e estaduais de incentivo à cultura mediante renúncia fiscal, editais, mecenato, entre outros. É natural que esses subsídios impliquem uma contrapartida social, principalmente no que diz respeito à facilitação do acesso aos produtos culturais gerados com esses recursos, para um público o mais amplo possível" (grifo nosso).

Colho, ainda, do parecer da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, o seguinte trecho:

“(…)

A proposição também se configura num desafio para o legislador, pois enfrenta algumas distorções e problemas relacionados com a meia-entrada. **A primeira delas é a distorção causada pela Medida Provisória nº 2.208, de 2001, que retirou das entidades estudantis a exclusividade para emissão de identidade estudantil e permitiu a oferta descontrolada desse documento.**

A multiplicação, sem critérios rigorosos, de carteiras de meia-entrada colaborou para gerar desequilíbrios na estrutura comercial dos espetáculos culturais e para elevar os preços dos ingressos a preços impraticáveis para o público pagante sem acesso à meia-entrada. Na verdade, o público pagante de meia-entrada também foi penalizado com aumentos generalizados dos patamares dos ingressos. Fatos estes que prejudicaram todos os envolvidos.

As soluções propostas no PL passam pela retomada do controle da emissão de identidades estudantis e estabelecimento de uma cota para a venda de ingressos a estudantes e idosos com preços diferenciados” (grifo nosso).

Das transcrições acima, é possível entrever que os parlamentares entenderam que a possibilidade de todo e qualquer estabelecimento de ensino, associação ou agremiação estudantil expedir carteira de estudante, ao invés de ampliar o acesso do beneficiário a eventos culturais mediante pagamento de meia-entrada, mitigava-o, pois a capilarização obtida com o aumento dos legitimados à expedição dificultava a fiscalização dessa atividade.

Depreende-se, ainda, que, com essa abertura, teria havido um incremento nas fraudes durante o procedimento de confecção dos documentos, com o aumento indiscriminado de portadores de carteira de estudante, inclusive por quem não ostentava essa condição. Em resposta, e a fim de não experimentar prejuízo, o mercado teria passado a cobrar pelos serviços culturais prestados valores que apenas formalmente seriam de meia-entrada, ou seja, a meia-entrada equivaleria, na verdade, ao preço integral, e a inteira, ao dobro do custo real para ingresso no evento, **o que, na prática, esvaziava o direito à meia-entrada.**

Os opinativos dão a indicação de que o legislador federal, com a aprovação da Lei nº 12.933/13, pretendeu consolidar o instituto da meia-entrada estudantil mediante a correção de distorções criadas pelo sistema anterior, e dentre as medidas encontradas para atingir essa finalidade

sobressaem a (i) **limitação das entidades expedidoras da carteira de identificação estudantil** e (ii) **a previsão de um modelo único nacionalmente padronizado, com certificação digital garantida pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI).**

Segundo o art. 1º, § 2º, da Lei 12.933/2013, poderão emitir a Carteira de Identificação Estudantil (**CIE**) a Associação Nacional de Pós-Graduandos (**ANPG**), a União Nacional dos Estudantes (**UNE**), a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (**UBES**), as entidades estaduais e municipais *filiadas àquelas* (estando esta última expressão liminarmente suspensa), os Diretórios Centrais dos Estudantes (**DCEs**) e os Centros e Diretórios Acadêmicos.

Note-se que a Lei nº 12.933/2013 optou por um sistema específico para a emissão de carteiras de identidade estudantil, tornando legitimadas a emitir o documento as **entidades de representação estudantil**. É o que se conclui da interpretação sistemática da lei, que, no seu § 2º do art. 1º, arrola entidades dessa natureza e que no § 4º do mesmo artigo explicita que as entidades estaduais e municipais referidas no § 2º são entidades **estudantis**.

No que tange à representação estudantil de nível superior no país, anoto que existe norma federal fixando a sua estrutura. Trata-se da Lei nº 7.395, de 31 de outubro de 1985.

Essa lei prevê que a UNE é entidade representativa do conjunto dos estudantes das instituições de ensino superior do país (art. 1º). As Uniões Estaduais dos Estudantes (UEEs), por seu turno, são definidas como representativas dos estudantes de cada estado, do Distrito Federal ou de Território onde haja mais de uma instituição de ensino superior (art. 2º). Os Diretórios Centrais dos Estudantes (DCEs) são as entidades representativas do conjunto dos estudantes de cada instituição de ensino superior (art. 3º). A lei também assegurou aos estudantes de cada curso de nível superior o direito à organização de Centros Acadêmicos (CAs) ou Diretórios Acadêmicos (DAs) (art. 4º). Por fim, a norma federal previu que a organização, o funcionamento e as atividades das entidades referidas na lei serão estabelecidos no estatuto e aprovados nas respectivas assembleias-gerais ou congressos.

Quanto à emissão da CIE dos estudantes de nível superior, a Lei nº 12.933/2013 reproduziu a estrutura de representação prevista na Lei nº 7.395 /1985. No que tange aos estudantes de pós-graduação, conferiu a prerrogativa de emitir o documento estudantil à ANPG e, quanto aos

estudantes de educação básica, essa prerrogativa foi conferida à UBES. Adicionalmente, a lei franqueou também a emissão da CIE às entidades estaduais e municipais representativas de estudantes que estejam filiadas à UNE, ANPG ou UBES.

Portanto, a lei questionada alterou sensivelmente o paradigma anteriormente vigente. Se antes quaisquer estabelecimentos de ensino, associação ou agremiação estudantil podiam emitir a CIE, atualmente somente as entidades de representação estudantil previstas na lei podem emitir o documento.

Conforme se depreende dos documentos do processo legislativo de elaboração da Lei nº 12.933/2013, a possibilidade outrora conferida pela MP nº 2.208/2001 de que quaisquer estabelecimentos de ensino, associação ou agremiação estudantil pudessem emitir a CIE foi vista como uma das principais causas para a emissão indiscriminada do documento e o consequente esvaziamento do próprio direito à meia entrada. Por essa razão, restringiu-se a emissão a um universo específico e restrito de entidades.

Quanto ao ponto, ressalto que, no julgamento da medida cautelar, parti da premissa de que a nova lei permitiria aos *estabelecimentos de ensino* a emissão da CIE, exigindo, para tanto, a filiação destes à ANPG, UNE e UBES. No entanto, após exame mais aprofundado da matéria, observo que não é disso que se trata. Como visto, a Lei nº 12.933/2013 retirou dos estabelecimentos de ensino essa prerrogativa, conferindo-a às entidades de representação estudantil previstas no § 2º do art. 1º.

Além de limitar as entidades que poderão emitir a CIE, o § 2º do art. 1º da lei em tela estabeleceu que a ANPG, a UNE e a UBES, conjuntamente com o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), autarquia federal responsável pela certificação digital do documento, deverão disponibilizar publicamente um modelo único nacionalmente padronizado. Não obstante, a norma permite que a CIE possua 50% (cinquenta por cento) de características locais.

Além dessas duas previsões, o § 4º do art. 1º da Lei nº 12.933/2013, também no intuito de evitar fraudes na emissão da CIE, determina que ANPG, UNE, UBES e entidades estudantis estaduais e municipais *filiadas àquelas* disponibilizem um banco de dados contendo o nome e o número de

registro dos estudantes portadores da CIE, para viabilizar a checagem do *status* de estudante pelos estabelecimentos artístico-culturais e esportivos vendedores de ingressos.

Com o mesmo objetivo, o § 2º do art. 2º determina que tais estabelecimentos artístico-culturais e esportivos disponibilizem às entidades de representação estudantil (ANPG, UNE, UBES e entidades estudantis estaduais e municipais *filiadas àquelas*) relatório da venda de ingressos de cada evento, para efeito de aferição do cumprimento do percentual máximo de 40% de meia-entrada que pode ser disponibilizado por evento, conforme previsto no § 10 do art. 1º.

É esse, pois, o sistema instituído pela Lei 12.933/2013 no intuito de conferir maior controle e evitar fraudes na emissão da CIE, corrigindo as distorções do sistema anterior. Nesse novo paradigma, fica clara a **centralidade conferida à representação estudantil. Nesse sistema, a ANPG, UNE e UBES ocupam papel ainda mais central**, visto que, além de se exigir das entidades estaduais e municipais que se filiem às primeiras para que possam emitir a CIE, conferiu-se às três entidades nacionais a atribuição de, juntamente ao ITI, disponibilizar um modelo único para o documento estudantil.

Esse sistema foi temporariamente modificado pela Medida Provisória nº 895, de 6 de setembro de 2019, a qual alterou diversos dispositivos da Lei nº 12.933/2013. A norma trazia um rol diferente de entidades habilitadas a emitir a CIE, quais sejam: Ministério da Educação; ANPG; UNE; UBES; entidades estudantis estaduais, municipais e distritais; diretórios centrais dos estudantes; centros e diretórios acadêmicos; e outras entidades de ensino e associações representativas dos estudantes, conforme definido em ato do Ministro de Estado da Educação. Prevvia-se também um modelo único padronizado nacionalmente, cujo padrão seria definido pelo Ministério da Educação e disponibilizado pela ANPG, UNE e UBES.

A Medida Provisória nº 895/2019 não foi convertida em lei, tendo encerrado sua vigência em 16 de fevereiro de 2020, razão pela qual voltou a vigor a Lei nº 12.933/2013 tal como aprovada.

A Lei nº 12.933/2013 encontra-se regulamentada pelo **Decreto nº 8.537/2015**. Ele traz um rol de entidades habilitadas a emitir a CIE (art. 3º, § 1º), o qual reproduz a lista de entidades previstas no art. 1º, § 2º da lei questionada. O decreto também estabelece os elementos que necessariamente devem constar da CIE, quais sejam: nome completo e data

de nascimento do estudante; foto recente do estudante; nome da instituição de ensino na qual o estudante esteja matriculado; grau de escolaridade; e data de validade até o dia 31 de março do ano subsequente ao de sua expedição (art. 3º, § 2º).

Isto posto, **desde logo esclareço que o que se questiona nessa ação direta não é a restrição da possibilidade de emissão da CIE pelas entidades estudantis previstas no art. 1º, § 2º e nem a exigência, em si, de um modelo único para a CIE.** Destaco, ademais, que o autor da ação não questiona a sistemática que concentra a emissão da CIE nas diversas entidades de representação estudantil em geral. Tanto é assim que o requerente sustenta, na petição inicial, que se “impõe o reconhecimento de **qualquer entidade estudantil** como plenamente legitimada à emissão da CIE, independente de qualquer filiação a outra entidade de maior abrangência territorial” (grifei).

O que se questiona, precisamente, é a (i) exigência de filiação das entidades estudantis municipais e estaduais à ANPG, UNE e UBES para que possam emitir a carteira, e, por arrastamento, (ii) a previsão de que **caberá a essas entidades nacionais disponibilizar o modelo único nacionalmente padronizado do documento.** Tal como consignei na decisão pela qual reconsiderarei parcialmente a medida liminar deferida, as duas questões são independentes entre si, conforme exporei.

Passo à análise das expressões questionadas.

2. Expressão “filiadas àquelas” (art. 1º, § 2º e § 4º, e art. 2º, § 2º): inconstitucionalidade do dever de filiação das entidades estudantis estaduais e municipais às entidades nacionais

Como visto, o art. 1º, § 2º, da Lei 12.933/2013 estabelece que a CIE será emitida pela ANPG, UNE, UBES, entidades estudantis estaduais e municipais **filiadas àquelas**, Diretórios Centrais dos Estudantes (DCEs) e Centros e Diretórios Acadêmicos.

A expressão questionada se reproduz em outras duas previsões: no § 4º do mesmo dispositivo, que trata do dever de disponibilização de um banco de dados pelas entidades emissoras da CIE, contendo o nome e o número de registro dos portadores do documento; e no § 2º do art. 2º, que trata do dever de disponibilização pelas promotoras de eventos às entidades emissoras de relatório da venda de ingressos de cada evento.

A expressão em tela traduz o dever de filiação à ANPG, UNE e UBES das entidades estudantis estaduais e municipais para que possam emitir a CIE, mecanismo destinado a reforçar o controle e a fiscalização sobre a emissão desses documentos.

Contudo, a exigência de **aperfeiçoamento do sistema nacional de emissão de carteiras de identidade estudantil**, como forma de efetivamente promover o instituto da meia-entrada e acesso à cultura pelos estudantes, **não pode ocorrer em prejuízo de outros direitos fundamentais, notadamente do direito à liberdade de associação.**

Nesse ponto, mostra-se indispensável perquirir, brevemente, o conteúdo do princípio da liberdade de associação.

Dispõe a Constituição Federal, nos incisos XVII e XX do artigo 5º, apontados como violados, que:

“XVII - É plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XX - Ninguém será compelido a associar-se ou a permanecer associado”.

Discorrendo acerca do direito à liberdade de associação, preceitua a abalizada doutrina de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco:

“Quando pessoas coligam-se entre si, em caráter estável, sob uma direção comum, para fins lícitos, dão origem às associações em sentido amplo.

A liberdade de associação presta-se a satisfazer necessidades várias dos indivíduos, aparecendo, ao constitucionalismo atual, como **básica para o Estado Democrático de Direito**. Quando não podem obter os bens da vida que desejam, por si mesmo, os homens somam esforços, e a associação é a fórmula para tanto. Associando-se com outros, promove-se maior compreensão recíproca, amizade e cooperação, além de se expandirem as potencialidades de auto-expressão. A liberdade de associação propicia autoconhecimento, desenvolvimento da personalidade, constituindo-se em meio orientado para a busca da auto-realização. **Indivíduos podem-se associar para alcançar metas econômicas, ou para se defenderem, para mútuo apoio, para fins religiosos, para promover interesses gerais da coletividade, para fins altruísticos, ou para se fazerem ouvir, conferindo maior ímpeto à democracia participativa.** Por isso mesmo,

o direito de associação está vinculado ao preceito da dignidade da pessoa, aos princípios da livre iniciativa, da autonomia da vontade e da garantia da liberdade de expressão .

Não obstante o vínculo do direito de associação com tantos outros valores constitucionais, não se pode incorrer no equívoco de considerar essa liberdade como meramente complementar de outras tantas. Compreender as associações apenas pelos fins a que tendem seria despojar essa liberdade de um âmbito mais estendido a que está vocacionada para proteger. **A liberdade de associação é um direito dotado de autonomia com relação aos objetivos que pode vir a buscar satisfazer. Com a proclamação do direito de associar, protege-se a liberdade de criação de grupos em si mesma, desde que lícitos (...)** Essa consideração será útil para o enfrentamento de diversas questões práticas. Esse ponto de vista auxilia a extremar, ainda, a garantia constitucional da liberdade de associação do status jurídico dos objetivos a que a associação se dedica e dos meios para alcançá-lo de que se vale.

(...)

Os dispositivos da Lei Maior brasileira a respeito da liberdade de associação revelam que, sob a expressão, estão abarcadas distintas faculdades, tais como (a) a de constituir associações, (b) a de ingressar nelas, (c) a de abandoná-las e de não se associar, e, finalmente (d) a de os sócios de auto-organizarem e desenvolverem as suas atividades associativas.

(...)

A associação pressupõe ato de vontade. Um grupamento formado por indivíduos que dela participam forçosamente, por obrigação legal, não constitui uma associação no sentido do texto protetivo das liberdades fundamentais e a elas não se aplicam as normas ora em estudo ...” (Curso de Direito Constitucional . São Paulo: Editora Saraiva. 2007. p. 391-394 – grifo nosso).

Ainda sobre o conteúdo do direito à liberdade de associação, esclarece o Ministro **Celso de Mello** , em trecho de voto proferido no julgamento da ADI nº 3.045, de sua Relatoria, a preciosa lição a seguir colacionada:

“(...) a liberdade de associação tem uma **dimensão positiva** , pois assegura a qualquer pessoa (física ou jurídica) o direito de associar-se e de formar associações . Também possui uma **dimensão negativa** , pois garante a qualquer pessoa o **direito de não se associar, nem de ser compelida a filiar-se ou a desfiliar-se de determinada entidade** . Essa importante prerrogativa constitucional também possui **função inibitória** , projetando-se sobre o próprio Estado, na medida em que se

veda, claramente, ao Poder Público, a possibilidade de interferir na intimidade das associações e, até mesmo, de dissolvê-las, compulsoriamente, a não ser mediante regular processo judicial.” (Tribunal Pleno, DJ de 1º/6/07 – grifo nosso).

Exsurge das lições apontadas que a ordem constitucional brasileira garante a formação de associações por pessoas, naturais ou jurídicas, que queiram, juntas, perseguir finalidade lícita de forma continuada, donde decorre, além da pluralidade de atores e da estabilidade, a ideia de voluntariedade, característica que torna dissonante da estrutura que a Constituição Federal atribuiu às associações a reunião compulsória de seus membros.

Assim, tenho que a Constituição Federal, ao consagrar a liberdade de associação, **fê-lo como expressão da autonomia da vontade**, haja vista que à pessoa, **natural ou não**, foi conferido o direito **de se associar, de não se associar, de permanecer associado ou de deixar de fazer parte de uma entidade associativa**.

Tenho que a expressão **“filiadas àquelas”**, constante dos §§ 2º e 4º, do art. 1º, bem como do § 2º do art. 2º, da Lei nº 12.933/13, pressupõe uma **vinculação compulsória** das entidades estudantis locais e regionais às entidades nacionais (UNE, UBES e ANPG) cujo **não atendimento tem** como **consequência** a impossibilidade de aquelas associações expedirem documento de identificação em relação aos estudantes que estão a elas vinculados. Esse dever de filiação importa em intervenção direta na autonomia da entidade estudantil, que se vê obrigada a se associar a entidade **não necessariamente alinhada às suas metas, princípios, diretrizes e interesses**.

É sabido que, não obstante a enorme representatividade da UNE, UBES e ANPG, bem como a notável relevância histórica dessas entidades para a afirmação dos direitos dos estudantes brasileiros - notadamente o direito à meia-entrada -, sabe-se também que o movimento estudantil no Brasil hoje é bastante plural, com entidades que ostentam diferentes concepções no que tange aos objetivos da representação estudantil e às melhores políticas para educação e para o país como um todo.

Portanto, não se trata aqui tão somente da criação de parâmetros de atuação às entidades estudantis para emissão das carteiras de estudante, mas sim de imposição de vinculação a outras entidades estudantis, o que, evidentemente, tem implicações que transbordam da simples emissão das

carteiras estudantis, já que **a combatida ordem legal promove um alinhamento formal de uma instituição a outra que não necessariamente se coaduna com a vertente ideológico e principiológica da entidade.**

Importa considerar que, paralelo ao direito de se associar ou não (que tem como destinatário os sujeitos que compõem a associação), a Constituição Federal dota a própria associação de certos direitos, dos quais destaco:

“XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, **sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento** ;

Portanto, o constituinte assegurou o impedimento, mediante o estabelecimento das garantias acima descritas, da interferência estatal, tanto na criação dessas entidades, **quanto em seu funcionamento** .

Dentro do contexto da liberdade de associação, esse rol de garantias descrito nos incisos XVIII e XIX do art. 5º da Constituição Federal configura – a meu sentir – o que o Ministro **Celso de Mello** chamou, no já citado voto proferido na **ADI 3045**, de **função inibitória** dessa liberdade constitucional, a qual se projeta “ **sobre o próprio Estado, na medida em que se veda, claramente, ao Poder Público, a possibilidade de interferir na intimidade das associações**” . E, no caso, parece-me que, nada mais íntimo a uma entidade estudantil do que a sua diretriz ideológica que, por força do comando legal em combate, resta associada – de modo imperativo (ainda que não seja o intuito da norma) – a outra entidade estudantil com diretrizes de atuação próprias e nem sempre coincidentes com as da entidade que está sendo impelida a se associar.

Nesse mesmo sentido é a doutrina do eminente constitucionalista José Afonso da Silva:

“Duas garantias *coletivas* (correlatas ao direito coletivo de associar-se) são estatuídas em favor da liberdade de associar-se: (a) **veda-se a interferência estatal no funcionamento das associações e das cooperativas, ainda que estas últimas possam ficar sujeitas à fiscalização do Poder Público, conforme dispuser a lei** ; (b) as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, trânsito em julgado...” (**Curso de Direito Constitucional Positivo** . São Paulo: Editora Malheiros. 2013. p. 269-270 – grifo nosso).

É certo que essa liberdade de autodeterminação de que gozam as associações não é absoluta, sendo, a propósito, a relatividade característica própria dos direitos fundamentais. De fato, as liberdades constitucionais estão sujeitas aos condicionamentos normativos que se impõem em razão da necessidade de convivência harmônica entre diferentes direitos fundamentais na ordem constitucional.

No que tange especificamente à **possibilidade de restrição à liberdade de associação**, vale mencionar, aqui, mais uma vez, a ADI nº 3.045, de relatoria do eminente Ministro **Celso de Mello**. Naquele caso, requeria-se a atribuição de interpretação conforme ao art. 59, **caput** e parágrafo único, do Código Civil de 2002 (que trata das competências das assembleia geral no âmbito das associações), para excluir, do seu âmbito de incidência, as entidades dirigentes desportivas e associações desportivas, tendo em vista o disposto no art. 217, I, da Constituição Federal, que prevê a autonomia dessas instituições.

Embora a ação, ao final, tenha sido julgada prejudicada, vale rememorar as profícuas reflexões realizadas pelo Ministro **Celso de Mello** em seu voto, no qual consignou, em síntese, **não ser absoluta a autonomia conferida pela Carta Federal às associações desportivas, a qual está sujeita à ação conformadora do legislador**, raciocínio que se aplica às demais entidades do gênero, motivo pelo qual o trago à baila, nos seguintes termos:

“O legislador constituinte brasileiro, por isso mesmo - pretendendo assegurar e incentivar a participação efetiva das referidas associações no âmbito do desporto nacional - conferiu-lhes um grau de autonomia que propicia, a tais entes, especial prerrogativa jurídica consistente no prevalecimento de sua própria vontade, em tema de definição de sua estrutura organizacional e de seu interno funcionamento, **embora tais entidades estejam sujeitas às normas gerais fundadas na legislação emanada do Estado, eis que a noção de autonomia, ainda que de extração constitucional, não se revela absoluta, nem tem a extensão e o conteúdo inerentes ao conceito de soberania e de independência.**

É preciso enfatizar, bem por isso, mesmo tratando-se de organização e funcionamento de associações civis e de entidades desportivas, **que o conceito de autonomia - que supõe o exercício de um poder essencialmente subordinado a diretrizes gerais que lhe condicionam a prática - não se confunde com a noção de soberania, que representa uma prerrogativa incontestável, impregnada de caráter absoluto.**

Na realidade, as cláusulas gerais resultantes da legislação estatal qualificam-se como normas de estrutura, positivadas, em sede legal, pelo Poder Público, com o objetivo de delimitar o âmbito de atuação do poder autônomo reconhecido às entidades privadas em questão, vinculando-as a uma regra-matriz ou a uma norma-padrão que traduzem vetores condicionantes de tais entes no processo de sua própria organização.

(...)

Vê-se, pois, a partir dessa essencial limitação jurídica que incide sobre a autonomia normativa, que as entidades privadas - a quem se outorgou, excepcionalmente, tal prerrogativa extraordinária - estão sujeitas à regulação estatal, que, mediante cláusulas genéricas ou conceitos jurídicos indeterminados, pode impor restrições, definir a extensão e estabelecer parâmetros destinados a condicionar a prática desse poder de auto-organização e de autodeterminação, sem que se possa inferir, da legítima emanação de normas instituídas pelo Poder Público, qualquer tipo de indevida interferência na esfera de liberdade das associações civis e das entidades desportivas em geral.

(...)

O princípio constitucional da liberdade de associação (...) não configura um valor absoluto em si mesmo, nem inibe o poder de conformação legislativa do Estado ” (grifo nosso).

Tomo de empréstimo as lições do eminente Ministro Celso de Mello no sentido de que a autonomia das entidades associativas deve ser exercida dentro do arcabouço normativo legitimamente estabelecido pelo Estado, mas faço a ressalva de que, no caso destes autos, a atuação estatal – ainda que sob a pretensão de promover regulação sobre a atividade das entidades estudantis no que concerne à emissão de carteiras de estudante – transbordou de seu poder legítimo.

Decerto que se, por um lado, os dispositivos impugnados da Lei nº 12.933/13 podem malferir a liberdade de associação em sua acepção negativa, ou seja, no sentido de que ninguém pode ser compelido a se associar/filiar a uma outra entidade, por outro também vulneram a autonomia dos entes que se constituem como associações, a qual lhes foi constitucionalmente conferida com o fito de prevenir seu funcionamento da interferência desmedida do Estado.

Ainda que se argumente que a finalidade dos dispositivos impugnados seja nobre, pensados para corrigir os problemas do regime anterior, **entendo que as distorções do sistema não podem justificar limitações não razoáveis às liberdades constitucionais.**

Outrossim, reconheço que, ao decidir a medida liminar, defendi a possibilidade de quaisquer instituições de ensino emitirem a CIE, ao fundamento de que o ato de emitir carteira estudantil seria ínsito à atividade educacional, de modo que caberia à própria instituição à qual está vinculado o estudante atestar, para todos os efeitos legais, que o aluno ostenta essa condição.

No entanto, analisando mais detidamente o caso, observei que o sistema de emissão da CIE eleito pelo legislador ordinário por intermédio da Lei nº 12.933/13 suplanta essa possibilidade, **elegendo as entidades de representação estudantil como legitimadas para a atividade**. Tal opção legislativa não é sequer objeto de questionamento nessa ação direta. O que se questiona, como visto, é tão somente o dever de filiação das entidades estudantis estaduais e municipais à UNE, UBES e ANPG, de modo que a análise aqui realizada se restringiu a esse objeto.

Por fim, registro que a UNE, habilitada no processo como **amicus curiae**, apresentou manifestação nos autos (e-doc. 139) informando que, após a decisão liminar proferida nessa ação, teria o ocorrido o seguinte:

“(...) proliferação de associações, pessoas e até mesmo empresas que passaram a emitir CIE (em grande parte das vezes, inclusive desrespeitando padrão nacional do documento e sem qualquer procedimento de verificação da condição estudantil do solicitante)”, tendo “como único objetivo a obtenção de receitas e sem qualquer compromisso com a representação estudantil”.

Para ilustrar, a UNE apresenta, dentre vários exemplos, situação em que uma instituição financeira ofereceu a possibilidade de emissão da CIE como contrapartida à abertura de conta-corrente (e-doc. 164). Nesse quadro, segundo alega a entidade estudantil, a lei não estaria servindo ao seu propósito original.

A UNE pleiteia que se reconheça “a autoridade das entidades estudantis para coordenar a emissão das Carteiras de Identificação Estudantil” e, subsidiariamente, seja dada interpretação conforme à Constituição à expressão “filiadas àquelas”, para que “sejam reconhecidas como entidades estudantis aptas a emitir a Carteira de Identificação Estudantil apenas as entidades previstas na Lei nº 7.395/85 [já citada nesse voto]”, pois, segundo

se alega, seriam elas as únicas reconhecidas legalmente como representantes dos estudantes brasileiros e seria essa a única forma de coibir as fraudes narradas.

De fato, após excluída a expressão “filiadas àquelas”, pode remanescer dúvidas a respeito de quais seriam, então, as entidades estaduais e municipais referidas no § 2º do art. 1º da Lei nº 12.933/13. Conforme demonstrado no tópico 1 desse voto, **da interpretação teleológica e sistemática da Lei nº 12.933/13 deflui que tais entidades estaduais e municipais são também entidades de representação estudantil**. Com efeito, todas as entidades especificamente arroladas no art. 1º, § 2º, detêm essa natureza. São elas: Associação Nacional de Pós-Graduandos (**ANPG**), União Nacional dos Estudantes (**UNE**), União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (**UBES**), Diretórios Centrais dos Estudantes (**DCEs**) e Centros e Diretórios Acadêmicos. Portanto, **quando o mesmo dispositivo inclui no rol de entidades emissoras as estaduais e municipais, se refere, logicamente, a entidades de representação estudantil.**

Além disso, o § 4º do art. 1º da mesma lei, quando alude às entidades estaduais e municipais, as qualifica como **estudantis**. Por fim, é isso que se conclui também dos documentos legislativos de aprovação da Lei nº 12.933/13, que evidenciam o claro intuito de superar a sistemática da Medida Provisória nº 2.208/01, conferindo-se a um universo específico de entidades altamente representativas a emissão do documento.

Portanto, **em nenhuma medida a exclusão da expressão “filiadas àquelas” deve ser interpretada como a permitir que instituições com objetivos diversos da representação estudantil emitam o documento**. A emissão de CIE por pessoa jurídica que não seja entidade de representação estudantil deve ser considerada prática ilegal e fraudulenta. Não obstante, tais abusos devem ser coarctados pelos meios próprios, não sendo possível fazê-lo em sede de jurisdição constitucional.

Ressalto que a presente decisão, ao declarar a inconstitucionalidade da expressão “filiadas àquelas”, tão somente retira o dever de filiação das entidades estudantis estaduais e municipais à UNE, UBES e ANPG. **O restante do sistema instituído pela Lei nº 12.933/13 permanece intocado, recaiando a atribuição de emitir a CIE apenas às entidades referidas no § 2º do art. 1º.**

Dito isso, reafirmo o posicionamento por mim adotado quando da concessão da medida cautelar quanto à **inconstitucionalidade** da expressão

“ filiadas àquelas ” , constante dos §§ 2º e 4º, do art. 1º, bem como do § 2º do art. 2º, da Lei federal nº 12.933 de 26 de dezembro de 2013. Ademais, confiro **interpretação conforme à Constituição à expressão “entidades estaduais e municipais”**, contida no § 2º do art. 1º da Lei federal nº 12.933/2013 , para fixar o entendimento de que **as entidades estaduais e municipais referidas no preceito são entidades de representação estudantil**, de modo que a emissão da **Carteira de Identificação Estudantil (CIE)** compete às seguintes entidades: **Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG), União Nacional dos Estudantes (UNE), União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), entidades estaduais e municipais de representação estudantil** , **Diretórios Centrais dos Estudantes (DCEs)** e **Centros e Diretórios Acadêmicos**.

3. Expressão “pelas entidades nacionais antes referidas” (art. 1º, § 2º)

Ao requerer a declaração de inconstitucionalidade da expressão “filiadas àquelas”, o autor da ação também sustenta a inconstitucionalidade por arrastamento da expressão “ *pelas entidades nacionais antes referidas* ” , constante da parte final do § 2º do art. 1º da Lei nº 12.933/13. Como visto, a dispositivo em tela estabeleceu que a CIE será emitida conforme modelo único nacionalmente padronizado e publicamente disponibilizado pela ANPG, UNE e UBES (“entidades nacionais antes referidas”) em conjunto com o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), ao qual cumpre fiscalizar a certificação digital do documento digitalmente.

Quanto ao ponto, o autor da ação alega que não seria lógico afastar o dever de filiação das entidades estudantis estaduais e municipais à ANPG, UNE e UBES e manter sob a responsabilidade dessas entidades nacionais o encargo de confeccionar um modelo padronizado de identificação estudantil. Nesse sentido, alega que tal função caberia tão somente ao ITI .

Inicialmente, ao deferir a medida cautelar, suspendi, por arrastamento, a expressão mencionada. Entretanto, refletindo sobre o tema, evolui meu pensamento no sentido de que, conquanto a expressão “ *filiadas àquelas* ” vulnere o princípio da liberdade de associação, o mesmo não ocorre com a expressão “ *pelas entidades nacionais antes referidas* ”, constante do § 2º do art. 1º da Lei nº 12.933/13, não havendo necessária conexão entre as duas previsões legais.

Ora, o dever imposto às entidades estudantis de seguirem o padrão disponibilizado pelas entidades nacionais não implica na obrigação de filiar-

se a tais entidades. O ato de filiação em si traduz alinhamento à entidade à qual se filiou, ainda que esse alinhamento seja meramente formal, o que não ocorre quando a entidade tão somente cumpre a obrigação de seguir dado padrão de documento.

A adoção do modelo único confere maior racionalidade ao sistema, possibilitando a padronização da identidade estudantil, o que facilita a fiscalização e o combate às fraudes. A escolha da UNE, UBES e ANPG para a definição e disponibilização desse modelo - conjuntamente com o ITI, responsável pela certificação digital – constitui-se em opção legítima do legislador, a qual, no meu entendimento, não encontra óbice em nenhuma norma constitucional. A opção afigura-se razoável, tendo em vista a enorme representatividade e a relevância da atuação das entidades mencionadas, as quais, por suas longas trajetórias na representação estudantil, estão habilitadas a definir um modelo adequado à garantia de racionalidade no emissão da CIE.

Quanto ao pedido de que somente o ITI fique responsável pela definição do modelo único, ressalto que, no período em que a expressão “*pelas entidades nacionais antes referidas*” esteve suspensa – ou seja, antes da reconsideração parcial da medida liminar deferida - a atribuição de definir o modelo único recaiu temporariamente sobre a autarquia federal. À época, a AGU peticionou nesses autos noticiando a inviabilidade do instituto assumir tal atribuição, por estar fora da alçada da entidade, a qual atua como autoridade certificadora raiz da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (Medida Provisória n. 2.002, de 2001). O seu objetivo é manter essa infraestrutura, possuindo, portanto, atribuições altamente especializadas.

De fato, prosperam as alegações da Procuradoria Federal Especializada junto ao ITI, de que “a carteira de identificação estudantil é um documento dos próprios estudantes, conforme determinado pela Lei, daí a sua emissão e padronização competir primordialmente às entidades representativas do setor, restando a esta autarquia auxiliar unicamente naquilo que possui competência legal e regimental”, ou seja, auxiliar na certificação digital da CIE. Portanto, **fugiria ao campo de expertise do ITI, escapando totalmente às suas atribuições, ter de definir, sozinho, um modelo de carteira estudantil.**

Por fim, o Diretório Central dos Estudantes da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (DCE UNISINOS), admitido no processo como **amicus curiae**, manifestou-se nos autos (docs. 141 e 154) alegando que o padrão nacional

instituído pela ANPG, UNE e UBES seria, na prática, quase inacessível às demais entidades estudantis, dadas as condicionantes criadas para o acesso ao modelo do documento.

Nesse sentido, lista elementos que tornariam o padrão inacessível: “vinculação da certificação digital a um suposto ‘Banco de Dados Unificado Nacional’”, algo que, segundo alega, não existiria legalmente, já que a Lei nº 12.933/13 determina apenas que as entidades emissoras da CIE disponibilizem um banco de dados, o que não corresponderia a um banco nacional unificado; criação de um Comitê Gestor da CIE, ao qual caberia credenciar ou não as entidades no banco de dados nacional unificado; ausência de disponibilização pública do modelo estético e gráfico da carteira; somente gráficas com certificação PCI-DSS poderiam emitir a carteira, sendo exigida celebração de contrato de confidencialidade com tais empresas; e exigência de que o arquivo com o design da carteira esteja protegido com senha.

Argumenta, outrossim, que modelo único não significa *layout* exclusivo e que o **Decreto nº 8.537/2015**, que regulamenta a CIE, já trouxe os elementos do modelo único, no seu art. 3º, § 2º. Tendo isso em vista, pede-se que seja conferida ao modelo único nacionalmente padronizado interpretação conforme à constituição, para que se entenda que ele é o

“ resultado da composição de itens exigidos pela Lei nº 12.933/2013 e por seu regulamentador Decreto Presidencial nº 8.537/2015, bem como pelas normas técnicas e administrativas do ITI (Instituto Nacional de Tecnologia da Informação) destinadas a disciplinar a certificação digital daquele documento, que somente pode ser emitido por entidade estudantil ora associação civil sem fins econômicos, sendo dispensada a formatação de um layout (leiaute) ou design gráfico exclusivo , e restando definido o modelo, no limite e exatamente, com os seguintes itens de exigência” (grifei), e lista os itens que, segundo alega, deveriam constar no padrão único nacional”.

Diante de tais alegações, ressalto que não cabe ao Supremo Tribunal Federal decidir acerca de eventuais inconsistências ou irregularidades na formulação do modelo único, bem como a respeito de problemas na disponibilização pública e no acesso a ele, visto que, no meu entendimento, tais questões dizem respeito ao **âmbito da legalidade**, pois se relacionam ao correto cumprimento da legislação aplicável à espécie - Lei nº 12.933/2013 e Decreto nº 8.537/2015.

Não obstante, cumpre aqui reiterar que a emissão da CIE deve observar o que está disposto Lei nº 12.933/2013. Segundo esse diploma, o modelo único, definido pelas entidades estudantis nacionais e pelo o ITI, deve ser **publicamente disponibilizado**. Assim, **os parâmetros do modelo único devem ser razoáveis, de modo a não servirem de limitação do seu acesso pelas entidades às quais a própria lei reconheceu a prerrogativa de emissão do documento**. É essencial que o modelo seja efetivamente acessível às entidades autorizadas por lei a emitir o documento. De se notar, ademais, que **excessiva rigidez no padrão nacional não se coaduna com a previsão contida no final do § 2º do art. 1º, de que a CIE pode ter 50% (cinquenta por cento) de características locais**.

De outra banda, aspectos mais específicos atinentes ao modelo único – por exemplo, a alegada distinção entre modelo único e layout ou a definição dos componentes que devem necessariamente estar contido no documento – fogem ao campo de atribuição desta Corte.

Pelo exposto, não acolho o pleito de declaração de inconstitucionalidade por arrastamento da expressão “*pelas entidades nacionais antes referidas*”, do § 2º do art. 1º, mas fixo **interpretação conforme à Constituição** no sentido de que **as entidades nacionais responsáveis pela definição do modelo único nacionalmente padronizado da Carteira de Identificação Estudantil (CIE) devem fixar parâmetros razoáveis para o modelo, os quais não podem obstar o acesso a este pelas entidades às quais a própria lei reconheceu a prerrogativa de emissão do documento, assegurando-se, ainda, a observância da previsão legal de que o documento poderá ter 50% (cinquenta por cento) de características locais (art. 1º, § 2º, da Lei nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013, parte final)**.

4. Conclusão

Por todo o exposto, julgo **parcialmente procedente** o pedido formulado na ação direta, para:

1) declarar a inconstitucionalidade, com redução de texto, da expressão “*filiadas àquelas*”, constante dos §§ 2º e 4º do art. 1º e do § 2º do art. 2º, todos da Lei nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013 e conferir interpretação conforme à Constituição à expressão “entidades estaduais e municipais”, contida também nos §§ 2º e 4º do art. 1º e § 2º do art. 2º, para fixar o entendimento de que as entidades estaduais e municipais referidas nesses preceitos são entidades de representação estudantil; e

2) não acolher o pleito de declaração de inconstitucionalidade por arrastamento da expressão “ *pelas entidades nacionais antes referidas* ”, mas fixar **interpretação conforme à Constituição à expressão**, no sentido de que **as entidades nacionais responsáveis pela definição do modelo único nacionalmente padronizado da Carteira de Identificação Estudantil (CIE) devem fixar parâmetros razoáveis para o modelo, os quais não podem obstar o acesso a este pelas entidades às quais a própria lei reconheceu a prerrogativa de emissão do documento, assegurando-se, ainda, a observância da previsão legal de que o documento poderá ter 50% (cinquenta por cento) de características locais (art. 1º, § 2º, da Lei nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013, parte final).**

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 18/03/2016