



8981966



08012.001687/2019-91

**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA****Nota Técnica n.º 3/2019/DIAGI/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ****PROCESSO Nº 08012.001687/2019-91****Assunto: Meia-Entrada****1. INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de estudo realizado no âmbito da Coordenação-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado, do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, da Secretaria Nacional do Consumidor, com a finalidade de compreender e identificar possíveis ineficiências relacionadas à política de concessão do benefício da meia-entrada para participação em atividades culturais e de lazer.

2. O benefício é assegurado a estudantes, idosos, deficientes físicos, jovens de baixa renda, entre outras categorias sociais, para acesso a eventos artístico e culturais, promovidos por quaisquer entidades, mediante pagamento da metade do preço do ingresso efetivamente cobrado do público em geral.

3. A motivação para concessão da meia-entrada estaria na geração de incentivos para aumentar o consumo de bens e serviços culturais por parte do público beneficiado, especialmente por parte de estudantes que contariam com uma formação complementar ao conteúdo formal oferecido em sala de aula.

4. É pacífico entre estudiosos do assunto que o consumo de bens e serviços culturais pode exercer um papel primordial no desenvolvimento humano e socioeconômico de um país. Trata-se, portanto, de um produto capaz de gerar externalidade positiva para a sociedade e, nesse contexto, desempenha um papel importante na promoção do desenvolvimento econômico de um país.

5. Estudo recente apresentado pela Revista de Estudos Econômicos concluiu que as leis da meia-entrada tiveram um impacto positivo tanto em termos de aumento da probabilidade de os estudantes consumirem bens e serviços culturais, quanto em elevar seus gastos com cultura (Wink Junior et. al, 2016).

6. Entretanto, tal constatação não nos exige de analisar se eventuais ineficiências na implementação dessa política estariam contribuindo para que os resultados gerais do benefício estejam aquém de sua potencialidade, ou mesmo se estão sendo prejudiciais aos consumidores de maneira geral.

7. Embora já existissem normas estaduais e municipais sobre a meia-entrada durante a década de 1990, a medida passou a ser tratada em âmbito federal apenas em 2001, por meio da Medida Provisória nº 2.208, de 17 de agosto de 2001. Atualmente o benefício está garantido em âmbito federal na Lei nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013, regulamentada pelo Decreto nº 8.537, de 5 de outubro de 2015; no Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013); e no Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003).

8. Embora a política tenha passado por grandes avanços com a Lei nº 12.933/2013, especialmente com relação ao estabelecimento de regras mais claras para concessão do benefício, o arcabouço legal da meia-entrada ainda é confuso e disperso em um emaranhado de leis (incluindo aqui as leis distrital, estaduais e municipais), o que dificulta desde a compreensão das regras impostas por parte dos órgãos de fiscalização até mesmo o cumprimento dessas regras por parte das empresas de produção cultural no Brasil.

9. Ao analisar os relatos textuais dos atendimentos registrados pelos Procons por meio do Sistema Nacional de Informações e Defesa do Consumidor (SINDEC) é possível perceber que, para além do descumprimento das leis, há uma grande dificuldade de compreensão das regras impostas, especialmente pelo fato de a Lei nº 12.933/2013 ter alterado alguns entendimentos que vinham sendo legalmente aplicados.

10. Além disso, algumas leis regionais ainda se ancoram em entendimentos destoantes do que dispõe o normativo federal. Há diferenças, por exemplo, com relação à caracterização e definição do público

beneficiado; às regras previstas para emissão da Carteira de Identificação Estudantil (CIE); à forma como o benefício se aplica (se cumulativamente com outras promoções ou não), entre outros aspectos.

11. Em que pese a jurisprudência indicar que a matéria teria uma natureza constitucional concorrente e que normas estaduais contrárias ao disposto na lei federal teriam sua eficácia suspensa, não há clareza com relação a real aplicação dessa regra. Além disso, esse aspecto não altera o fato de os Estados, Municípios e o Distrito Federal poderem suplementar a lei federal no que julgarem conveniente, bem como garantir o usufruto do benefício por parte de públicos não contemplados em normativo federal.

12. O grupo beneficiado pela meia-entrada, previsto na Lei nº 12.933/2013, é composto por: estudantes, idosos, pessoas com deficiência e jovens de 15 a 29 anos comprovadamente carentes. Em âmbito estadual e municipal, entretanto, esse público pode se estender para doadores de sangue, professores, ou portadores de câncer e de doenças degenerativas, por exemplo.

13. No limite da ampliação do público beneficiado, uma prática que vem sendo observada é a “meia-entrada social”, instrumento por meio do qual o produtor concede o benefício da meia-entrada a consumidores que doarem 1kg (um quilograma) de alimento não perecível. Essa prática tem se tornado tão usual que foi alvo de proposta legislativa, por meio do Projeto de Lei nº 9422, de 2017, sob a justificativa de “*gerar maior ação voluntária as pessoas carentes e assim possibilitar uma maior inclusão social, diante do grande número de pessoas na linha de pobreza*”.

14. Apesar da nobre justificativa para concessão da meia-entrada social, há que se considerar as distorções de preços que a concessão e ampliação do benefício tem gerado aos consumidores como um todo, bem como se de fato as leis têm cumprido seu propósito de focalizar o incentivo em grupos sociais específicos. Parece não estar claro entre os legisladores que um benefício concedido a todos é no limite o mesmo que um benefício concedido a ninguém, como seria o caso da “meia-entrada social”, por exemplo.

15. Diante desse contexto, a compreensão dos aspectos legais e econômicos relacionados ao benefício da meia-entrada se faz bastante relevante ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), pois contribui para gerar um base de conhecimento e iniciar uma discussão sobre eventuais ineficiências econômicas que possam causar prejuízos aos consumidores em geral, por meio, por exemplo, da elevação do preço dos ingressos para acesso a eventos artísticos e culturais.

16. No primeiro trimestre de 2019 a Senacon recebeu um grande volume de solicitação de informações da Federação Nacional dos Estudantes e dúvidas dos PROCONs sobre aplicação da Lei Federal nº 12.933/2013. O assunto também foi pautado durante a 20ª reunião do SNDC, em 21 de março de 2019.

17. Desse modo, além dessa introdução o presente estudo será estruturando em mais três seções. Na primeira serão abordados os aspectos legais da concessão da meia-entrada, com foco nas inovações trazidas pelos recentes normativos federais e na multiplicidade legal da temática. Em seguida, serão analisados os aspectos econômicos e o arcabouço teórico sobre os possíveis efeitos da medida no mercado de bens culturais. Por fim, serão apresentadas algumas sugestões de medidas que possam tornar a meia-entrada mais eficiente aos consumidores.

2. ASPECTOS LEGAIS

2.1. LEGISLAÇÃO FEDERAL

18. A Medida Provisória nº 2.208/2001 foi a primeira norma federal a tratar do tema da meia-entrada. Com ela quaisquer estabelecimentos de ensino, agremiações e associações a que pertencesse determinado estudante estariam aptos a expedir documentos de identificação estudantil, popularmente conhecido por carteirinha estudantil.

19. A emissão de carteirinhas atingiu grandes proporções no período em que a MP nº 2.208/01 vigorou. Segundo dados disponíveis em reportagem do O Globo, de 12/07/2007^[1], a média nacional dos ingressos vendidos como meia-entrada pela rede de cinema Severiano Ribeiro passou de 13,8% em 1997, para 61% em 2006.

20. Ao disporem sobre os efeitos da MP nº 2.208/01, no âmbito da análise da ADI 5108 (que será explicada adiante)^[2], diversos órgãos públicos relembrou que a norma contribuiu para geração desenfreada e sem critérios claros de carteirinhas estudantis, dificultando, inclusive, a fiscalização governamental com relação à autenticidade do documento.

21. A Advocacia-Geral da União lembrou que a MP nº 2.208/01:

“inviabilizava o controle do Estado e da sociedade quanto à autenticidade do documento, levando-o ao descrédito e prejudicando, por conseguinte, os jovens que efetivamente tinham direito ao benefício”.

22. Segundo a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados:

“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”.

23. A Comissão de Defesa do Consumidor acrescentou também que:

“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”.

24. Para fazer frente a esse cenário de descrédito das carteirinhas estudantis oriundo da MP nº 2.208/01 foi apresentado no Senado Federal o Projeto de Lei (PL) nº 188/2007, que tinha como objetivo melhor regulamentar o processo de concessão da meia-entrada, que segundo os autores do PL, os Senadores Eduardo Azeredo e Flávio Arns, vinha se tornando oneroso para os produtores de espetáculos e inócuo aos beneficiários. Em 2008 esse projeto foi encaminhado à Câmara dos Deputados e passou a ser analisado sob o nº 4.571/2008, culminando, em 2013, com a aprovação da Lei nº 12.933/2013, regulamentada posteriormente pelo Decreto nº 8.537/2015.

25. A Lei nº 12.933/2013 e o Decreto nº 8.537/2015 trouxeram algumas inovações, entre as quais podemos destacar:

- a) **Emissão e padronização da CIE** – a emissão da CIE passou a ser responsabilidade das entidades de representação estudantil. A União Nacional dos Estudantes (UNE), União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES) e Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG), em conjunto com órgão do Governo Federal ligado à Casa Civil, o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), ficariam responsáveis pela elaboração de modelo único padronizado;
- b) **Promoções** – não cumulatividade da meia-entrada com outras promoções;
- c) **Serviços adicionais** – não aplicação do benefício a valores de serviços adicionais eventualmente oferecidos em camarotes, áreas VIP e cadeiras especiais;
- d) **Grupo beneficiado e qualificação jurídica de estudantes** – ampliação do benefício a outras categorias sociais e definição jurídica de estudante conforme disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação; e
- e) **Limite dos 40%** – limitação da concessão da meia-entrada (aos estudantes, deficientes físicos e jovens baixa renda) à quarenta por cento do total dos ingressos disponíveis para cada evento.

26. Esses pontos serão pormenorizados a seguir, tendo em vista que, além de coincidirem com parte relevante das reclamações dos consumidores registradas nos Procons entre 2015 e 2018, são aspectos sobre os quais ainda é possível verificar dissonâncias entre os normativos federais, estaduais e municipais.

a) Emissão e Padronização da CIE

27. Para usufruir do benefício da meia-entrada os estudantes devem comprovar sua condição de discentes por meio da apresentação da Carteira de Identificação Estudantil (CIE), emitida pela Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG), pela União Nacional dos Estudantes (UNE), pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), pelas entidades estaduais e municipais filiadas àquelas, pelos Diretórios Centrais dos Estudantes (DCEs) e pelos Centros e Diretórios Acadêmicos (CAs e DAs), com prazo de validade renovável a cada ano, conforme modelo único nacionalmente padronizado e publicamente disponibilizado pelas entidades nacionais antes referidas e pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), com certificação digital deste, podendo a carteira de identificação estudantil ter 50% (cinquenta por cento) de características locais (parágrafo 2º do artigo 1º da Lei 12.933/2013).

28. Com relação especificamente à necessidade de filiação por parte das entidades estaduais e municipais, ainda presente no texto da Lei 12.933/2013, em 2015 o Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu, por meio de liminar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5108, que a CIE pode ser emitida

por essas entidades sem a necessidade do vínculo com os órgãos nacionais. Segundo o Ministro Relator da ADI, Dias Toffoli^[3]:

29. *“A exigência, contudo, 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”.*

30. Em abril de 2016, o ministro reconsiderou parcialmente a liminar, mantendo a eficácia de trecho da lei que trata sobre as entidades legitimadas a padronizar a emissão do documento, que estava sob competência exclusiva do ITI desde a decisão do STF de 2015. Foi mantido, entretanto, o entendimento de que as entidades estudantis estaduais e municipais não precisariam estar filiadas às entidades federais para emissão da CIE, contrário ao estabelecido na Lei.

31. Em resumo, a ADI nº 5108 exclui provisoriamente, até julgamento em definitivo, a expressão “filiadas àquelas” do texto do art. 1º da Lei 12.933/13, razão pela qual não cabe se falar, no momento, em filiação às entidades nacionais de representação estudantil para emissão regular da CIE. Permanece, entretanto, a participação das entidades na disponibilização, em conjunto com o ITI, de modelo único nacionalmente padronizado.

32. Assim, tendo em vista que as entidades representativas dos estudantes (UNE, Ubes, ANPG, entidades estaduais e municipais, CAs, DAs e DCEs) são responsáveis pela emissão da CIE, cabe a elas a primeira fiscalização em relação a possíveis falsificações do documento, o que inclui as seguintes medidas, dentre outras possíveis:

- a) disponibilizar banco de dados contendo o nome e o número de registro dos estudantes portadores da CIE, pelo mesmo prazo de validade da CIE, para eventuais consultas pelo Poder Público, estabelecimentos, produtoras e promotoras de eventos nos termos do parágrafo 4º do artigo 1º da Lei nº 12.933/2013 e do artigo 4º do Decreto nº 8.537/ 2015, que a regulamenta;
- b) padronizar nacionalmente, juntamente com o ITI, o modelo único de CIE e dar publicidade a esse modelo, de modo a permitir que seja de amplo conhecimento por estabelecimentos comerciais, pelos estudantes e pelo Poder Público, conforme parágrafo 2º do artigo 1º da Lei nº 12.933/2013;
- c) manter o documento comprobatório do vínculo do aluno com o estabelecimento escolar, pelo mesmo prazo de validade da respectiva CIE, conforme o parágrafo 5º da Lei nº 12.933/2013;
- d) garantir que a CIE contenha os seguintes elementos obrigatórios: 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, nos termos do parágrafo 2º do artigo 3º do Decreto nº 8.537/2015, que regulamenta a Lei nº 12.933/2013;
- e) exigir, no ato de solicitação da CIE, que o estudante apresente documento de identificação com foto expedido por órgão público e válido em todo território nacional e comprovante de matrícula correspondente ao ano letivo a que se refere o pedido, nos termos do parágrafo 3º do artigo 3º do Decreto nº 8.537/2015, que regulamenta a Lei nº 12.933/2013;
- f) é desejável, também, que as entidades estudantis federais, enquanto órgãos interessados pela aplicação da lei, trabalhem em colaboração com os órgãos de defesa dos consumidores na identificação de quaisquer descumprimentos da Lei nº 12.933/2013 e do Decreto nº 8.537/2015, bem como na identificação de entidades estudantis que estejam emitindo CIE fora do padrão determinado.

33. Essa primeira fase de fiscalização evita, em grande medida, que ocorra a emissão de CIE falsas. Entretanto, se mesmo assim forem identificados casos de emissão de CIE falsas, é possível fazer denúncia ao Procon estadual ou municipal e também ao Ministério Público, por qualquer interessado: entidades mencionadas, Poder Público, órgãos de defesa do consumidor, estabelecimentos comerciais, entre outros.

34. A comprovação da emissão irregular ou fraudulenta de carteiras estudantis acarretará à entidade emissora, conforme o caso, multa e suspensão temporária da autorização para emissão de carteiras estudantil, conforme parágrafo único do artigo 3º da Lei nº 12.933/2013.

35. A publicidade do modelo padronizado, por sua vez, é um mecanismo utilizado pela lei para informar os estabelecimentos comerciais sobre o modelo válido, evitando falsificações e fraudes. Os estabelecimentos não estariam, desse modo, obrigados a aceitar a CIE fora do padrão determinado.

36. Entretanto, alertar os usuários da CIE de que ela pode ser recusada não afasta a ilegalidade de sua emissão fora dos parâmetros da Lei nº 12.933/2013, nem impede a responsabilização da entidade emissora.

Disponibilização do Padrão Nacional

37. A versão trazida pelo PL nº 188/2007, que primeiro motivou o surgimento da Lei nº 12.933/2015, dispunha que as entidades aptas a expedir a CIE seriam reconhecidas pelo Ministério da Educação (MEC), conforme trecho que segue:

Art. 1º

§ 3º Somente terão direito ao benefício da meia-entrada os estudantes regularmente inseridos nos níveis e modalidades de educação e ensino previsto no Título V da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que comprovarem sua condição de discente mediante apresentação, no momento da aquisição do ingresso e na portaria de realização do evento, da Carteira de Identificação Estudantil (CIE) válida, expedida pelas entidades reconhecidas pelo Ministério da Educação.

38. Entretanto, após tramitação na Câmara e, anos depois, com a aprovação da Lei nº 12.933/2013, a responsabilidade pela definição do padrão a ser seguido nacionalmente passou a ser de competência da UNE, UBES e ANPG, com certificação digital do ITI, como já tratado no tópico anterior. Coube também, às referidas entidades, a efetivação de procedimentos relativos à manutenção em um banco de dados nacional das informações relativas ao cadastro de estudantes identificados pelo referido documento, de modo a possibilitar consulta pública e conferência quanto à condição de estudante dos portadores da CIE;

39. Questionados por esta Secretaria, em 04 de abril de 2019, via ofício, sobre os critérios estabelecidos para emissão e disponibilização do padrão nacional da CIE a outras entidades estudantis aptas a emitir a carteira estudantil, a UNE, UBES e ANPG informaram que disponibilizam o padrão nacional gratuitamente por meio do site www.meiaentrada.org.br, mediante cadastramento, que seria exigido por questões de segurança.

40. Embora tenham informado que existe uma preocupação permanente com a ampliação das entidades emissoras em todo território nacional e nos diversos níveis educacionais, o número de entidades cadastradas até a data de envio das informações a esta Secretaria, em 14 de maio de 2019, era de apenas 11 (onze) entidades, sendo 6 (seis) de Minas Gerais, 4 do Rio Grande do Sul e 1 (uma) de Pernambuco.

41. Isso significa dizer que para seguir o que determina a Lei Federal nº 12.933/2013, os estudantes que não emitirem suas CIE's com uma das 11 entidades cadastradas, devem se dirigir diretamente à UNE, UBES e ANPG para emissão da sua carteira de estudante.

42. Uma das causas para o pequeno número de entidades cadastradas pode ser um possível conflito de interesse entre a competência das entidades (UNE, UBES e ANPG) para emitir, disponibilizar e divulgar o padrão a ser seguido pelas outras entidades estudantis. Quanto maior o número de entidades cadastradas capazes de emitir a CIE no Padrão Nacional, menor o seria o espaço de atuação da UNE, UBES e ANPG responsáveis por disponibilizar o padrão a ser seguido.

43. Ressalte-se ainda que o próprio Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013) prevê que as CIEs serão expedidas preferencialmente pelas entidades estudantis e não exclusivamente, conforme trecho que segue:

Art. 23

§ 2º A CIE será expedida preferencialmente pela Associação Nacional de Pós-Graduandos, pela União Nacional dos Estudantes, pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas e por entidades estudantis estaduais e municipais a elas filiadas.

44. Em seu site^[4], a UNE informou, por meio da prestação de contas do exercício financeiro de julho de 2015 a junho de 2016 que a principal fonte de receitas da entidade é a emissão de carteiras estudantis. Segundo relatório de prestação de contas da UNE – exercício de 2016^[5], entre julho de 2015 a junho de 2016 a receita de distribuição de carteiras foi de mais de 14 milhões de reais, frente ao gasto de cerca de 6,5 milhões com “produção e Departamento Nacional de Carteiras”.

45. A UNE informou^[6] também que a renda advinda da emissão de carteiras estudantis é utilizada integralmente para o custeio operacional e básico de suas ações, como custeio da sua sede, gastos administrativos básicos, pagamento de pessoal, advogados, jornalistas, pessoal de escritório e despesas afins. Para a realização de projetos e eventos específicos como congressos, bienais, caravanas temáticas, publicações específicas, festivais e seminários, a entidade informou que realiza convênios com poderes públicos federais, estaduais e municipais, empresas ou outras organizações do Brasil ou do exterior para apoio às ações.

46. Fato é que mesmo que os recursos advindos da emissão de carteiras estudantis sejam aplicados nas causas estudantis escolhidas pela UNE ou pelas outras entidades responsáveis por estabelecer o padrão, o conflito de interesses entre a ampla divulgação do padrão e a possibilidade de garantir uma maior reserva de mercado para sua atuação, se mostra prejudicial tanto aos estudantes (pouca oferta de entidades emitindo as CIE's) quanto às outras entidades (barreiras no acesso ao padrão nacional).

47. Uma forma de solucionar essa questão, sem alterar a Lei, seria incluir do Decreto 8537/2015 regras mais claras sobre a disponibilização do padrão nacional a ser seguido pelas outras entidades estudantis.

48. Outra maneira, que inclusive chegou a vigorar por um tempo, por força de liminar da ADI 5108, seria que um órgão do governo isento de interesse na emissão da CIE disponibilizasse o padrão de carteira a ser seguido nacionalmente e cadastrasse as entidades aptas a emitirem a carteira estudantil.

b) Promoções

49. O Decreto nº 8.537/2015 determina em seu artigo 7º, que "*o valor do ingresso de meia-entrada aplica-se a todas as categorias de ingressos disponíveis para venda ao público em geral*". Entretanto, no parágrafo 1º, está explícita a ressalva de que o benefício mencionado no caput do artigo 7º não é cumulativo com outras promoções e convênios.

50. Não há na lei, nem no decreto, a regulamentação do conceito de promoção. Entretanto, é possível, a partir de uma definição comumente aplicada, estabelecer o seguinte conceito: qualquer ação que resulte na redução do preço de aquisição de bem ou serviço. Assim, se no estabelecimento no qual é possível a utilização da CIE há uma promoção que reduz o valor do ingresso, o benefício da meia-entrada não pode ser acumulado com tal promoção. De forma clara: não é possível obter meia-entrada sobre um valor que já é menor com a promoção.

51. Se a promoção é de 50% do valor do ingresso, o resultado prático é equivalente ao do benefício da meia-entrada, uma vez que o estudante poderá adquirir o ingresso pela metade de seu valor original. Se houver promoção em percentual menor – 10%, 20%, 25%, por exemplo – o estudante poderá utilizar o valor da meia-entrada sobre o preço do ingresso sem o desconto concedido pela promoção. Essa é a ideia de não cumulatividade expressa no artigo 7º do Decreto nº 8.537/2015.

52. Os principais objetivos de uma promoção de vendas são apresentar novos usos do produto, aumentar a frequência das compras, incentivar clientes antigos a continuarem a consumir, construir um relacionamento com os consumidores, gerar compras múltiplas, manter e recompensar consumidores fiéis. Existem várias técnicas de promoção, entre elas: envio de cartas personalizadas; fornecimento de carteirinha de sócio; realização de eventos; concessão de bônus, prêmios e descontos; pacote de produtos (por exemplo, 2 por 1), entre outras.

53. Vale, entretanto, destacar uma questão importante sobre o tema: a ideia de promoção de vendas está condicionada ao fato de que esse conjunto de técnicas que visam a aumentar o volume de vendas de um produto ou serviço será aplicado durante um período determinado. A manutenção permanente do desconto, sem prazo definido, descaracteriza a promoção. De forma direta: não há promoção por prazo indeterminado, sem data para terminar.

54. Isso porque o preço de um bem ou serviço é aquele pelo qual ele é usualmente negociado. A habitualidade estabelece parâmetros de comparação para a sociedade e permite a escolha do bem ou serviço mais adequado para um determinado orçamento disponível. Nesse sentido, não se pode tratar o preço de um bem ou serviço como se houvesse promoção (desconto) quando esse preço, com o suposto desconto, é aplicável em todos os momentos.

55. Neste caso, se houver a descaracterização da suposta promoção, já não se aplica a ressalva mencionada anteriormente e passa a ser cabível a aplicação do benefício da meia-entrada.

56. Sobre esse tema, esta Secretaria Nacional do Consumidor recebeu muitos questionamentos, principalmente relativos aos casos em que salas de cinema realizam promoções sobre o valor de seus ingressos

em dias específicos da semana. Nesses casos, não foram identificados, a princípio, indícios de que tais promoções tenham o objetivo de burlar a Lei nº 12.933/2013. Parece, a princípio, uma estratégia comercial para atrair consumidores.

57. Por esse motivo, a SENACON não entende que a promoção nos preços dos ingressos de cinema em alguns dias da semana seja uma tentativa de burlar a concessão do benefício da meia-entrada, mas sim uma estratégia comercial adotada pelas redes de cinema com a finalidade de atrair consumidores em dias em que as salas costumam ficar vazias. Entretanto, essa questão poderia ser solucionada de forma mais clara com ajustes na regulamentação da Lei nº 12.933/2013.

c) Serviços adicionais

58. A meia-entrada deverá ser aplicada a todas as categorias de ingressos disponíveis para venda ao público em geral, o que inclui ingressos para camarotes e áreas especiais, se vendidos de forma individual (art. 8º do Decreto nº 8.537/2015).

59. A legislação específica, entretanto, que o benefício não se aplica ao valor dos serviços adicionais eventualmente oferecidos em camarotes, áreas e cadeiras especiais, criando-se assim a necessidade de que os produtores precifiquem separadamente o que seria o valor do ingresso e o valor dos serviços adicionais eventualmente oferecidos durante o evento para viabilizar o disposto no texto legal.

60. Caso a opção seja pela não diferenciação desses dois valores (ingresso e serviço adicional), como é o caso, por exemplo, de "ingresso open-bar" – que garante acesso ao evento e acesso livre ao bar do evento, o entendimento é de que, conforme legislação em vigor, a produção do evento irá aplicar a meia-entrada, tendo em vista que a meia-entrada deve ser aplicada a todas as categorias de ingressos disponíveis para venda ao público.

61. Para que fique clara a compreensão imagine-se que a produção de um evento esteja cobrando 100 reais no valor do ingresso para acesso ao camarote de um determinado show e 50 reais no serviço adicional "open-bar". Neste caso, o beneficiário da meia-entrada pagará 50 reais pelo acesso ao camarote e 50 reais pelo serviço adicional, caso opte pela contratação deste, o que resultará em um valor de 100 reais para acesso ao camarote com direito ao serviço adicional "open-bar". Caso a produtora opte, entretanto, por vender o "ingresso open-bar", ou seja, quem tiver acesso ao camarote do evento terá automaticamente acesso ao serviço "open-bar" pelo preço de 150 reais, o valor desembolsado pelo beneficiário da meia-entrada será de 75 reais.

Tabela 1 - Ingressos e serviços adicionais

| Tipo de ingresso | Serviços adicionais | Valor disponível para venda ao público geral | Valor com benefício da meia-entrada |
|--------------------------------|---|--|---|
| Ingresso camarote: 100 reais | Acesso ao bar do evento/ "open-bar": 50 reais | - Sem contratação do serviço adicional: 100 reais - Com contratação do serviço adicional: 150 reais | - Sem contratação do serviço adicional: 50 reais - Com contratação do serviço adicional: 100 reais |
| "Ingresso open-bar": 150 reais | - | 150 reais | 75 reais |

d) Grupo beneficiado e qualificação jurídica de estudantes

62. O benefício da meia-entrada é assegurado, pela Lei nº 12.933/2013 em seu artigo 1º, a **estudantes** para acesso a salas de cinema, cineclubes, teatros, espetáculos musicais e circenses e eventos educativos, esportivos, de lazer e de entretenimento, em todo o território nacional, promovidos por quaisquer entidades e realizados em estabelecimentos públicos ou particulares.

63. Terão direito ao benefício os estudantes regularmente matriculados nos níveis e modalidades de educação e ensino previstos no Título V da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (parágrafo 2º do artigo 1º da Lei 12.933/2013).

64. Isso significa que os estudantes considerados para efeito de usufruto do benefício são os estudantes matriculados em cursos de educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio); educação técnica; e educação superior (graduação, especialização e doutorado).

65. O normativo federal não prevê, portanto, a concessão do benefício aos estudantes de cursos livres, como, por exemplo, pré-vestibulares e de idiomas. Esse público, entretanto, é contemplado em outras leis de âmbito distrital, estadual e municipal.

66. Também farão jus à meia-entrada **pessoas com deficiência**, sendo que, quando essa pessoa precisar de acompanhamento, o seu acompanhante também terá direito ao benefício (parágrafo 8º, do artigo 1º da Lei nº 12.933/2013 e parágrafo 3º do artigo 6º do Decreto 8537/2015); **jovens de 15 a 29 anos de idade de baixa renda**, inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e cuja renda familiar mensal seja de até 2 (dois) salários mínimos, mediante a apresentação da Identidade Jovem acompanhada de documento de identificação com foto expedido por órgão público e válido em todo o território nacional (parágrafo 9º, do artigo 1º da Lei nº 12.933/2013 e parágrafo 3º do artigo 5º do Decreto 8537/2015); por fim, será concedido desconto de pelo menos 50% (cinquenta por cento) nos ingressos para eventos artísticos, culturais, esportivos e de lazer, bem como o acesso preferencial aos respectivos locais, aos **idosos** (artigo 23 da Lei nº 10.741/2003).

e) Limite dos 40%

67. A concessão do benefício da meia-entrada será assegurada em 40% do total de ingressos disponíveis para venda ao público em geral, em cada evento, sendo que os ingressos destinados exclusivamente à venda para associados de entidades de prática desportiva, como sócio torcedor ou equivalente, não serão considerados para cálculo do percentual (parágrafo 10 do artigo 1º da Lei nº 12.933/2013, combinada com o artigo 9º do Decreto 8537/2015).

68. Por meio desse dispositivo os produtores de eventos estariam obrigados a assegurar apenas 40% dos ingressos disponíveis com benefício da meia-entrada aos estudantes; deficientes físicos e, eventualmente seus acompanhantes; e jovens de baixa renda. Isso significa dizer que, caso a empresa já tenha vendido essa cota, ela fica desobrigada de vender um ingresso como meia-entrada ao público supracitado, mesmo estando o consumidor apto a usufruir do benefício. Ressalte-se que os outros públicos aptos ao benefício (como os idosos, por exemplo) não estariam regidos por essa cota.

69. Em contrapartida, as empresas ficam responsáveis por disponibilizar de forma clara, precisa e ostensiva em todos os pontos de venda de ingresso, sejam eles físicos ou virtuais: o número total de ingressos e o número de ingressos disponíveis aos beneficiários da meia-entrada e, se for o caso, especificar o quantitativo por categoria de ingresso (área vip, camarote...); e aviso de que houve o esgotamento dos ingressos disponíveis aos beneficiários da meia-entrada, incluindo formatos acessíveis a pessoas com deficiências sensoriais (inciso II, artigo 11, do Decreto 8537/2015).

70. Na ausência de disponibilização das informações elencadas acima, a empresa ficará obrigada a conceder o benefício, independentemente do percentual de ingressos vendidos (parágrafo único do artigo 11, do Decreto 8537/2015).

71. Além disso, as empresas de eventos e de serviços artísticos e culturais deverão disponibilizar o relatório da venda de ingressos de cada evento à UNE, UBES, ANPG, às entidades estudantis estaduais e municipais e ao Poder Público, interessados em consultar o cumprimento do disposto do limite dos 40%. (parágrafo 2º, do artigo 2º da Lei nº 12.933/2013).

2.2. HETEROGENEIDADE LEGISLATIVA

72. A jurisprudência sobre a meia-entrada assevera que a competência para legislar sobre a meia-entrada é de natureza concorrente, pois a legislação teria por finalidade precípua incentivar que alguns grupos tenham acesso a atividades artística e culturais. Desse modo, o respaldo constitucional para essas leis estaria no parágrafo IX do artigo 24 da Constituição.

73. Corroborando o entendimento de que a competência é de natureza concorrente o fato de que o alcance dessas leis não se limitaria ao âmbito cultural, tendo reflexos no âmbito educacional, social, de produção e, também, de consumo de maneira mais genérica, tendo em vista que os beneficiários dessas leis são consumidores de serviços prestados pelas produtoras e promotoras de eventos, formando assim uma relação de consumo.

74. Assim, dado que legislar sobre meia-entrada é uma matéria de natureza concorrente, a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui competência suplementar dos Estados. Entretanto, lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário, conforme parágrafo 4º do artigo 24, da Constituição Federal.

75. Para maior clareza segue transcrição literal do artigo 24 da Constituição Federal:

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

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

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XI - procedimentos em matéria processual;

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIII - assistência jurídica e defensoria pública;

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV - proteção à infância e à juventude;

XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (grifos nossos)

76. Desse contexto resulta uma grande multiplicidade e heterogeneidade legal em âmbito federal, distrital, estadual e municipal com relação à temática da meia-entrada.

77. As leis estaduais, municipais e distrital costumam ampliar as garantias estabelecidas pela Lei nº 12.993/2013, tanto com relação ao público beneficiado com a medida quanto com relação, por exemplo, à cumulatividade da meia-entrada com outras promoções, o entendimento jurídico de estudante e os responsáveis pela emissão da CIE.

78. Esse cenário parece dificultar o entendimento tanto dos consumidores beneficiários pela meia-entrada quanto dos produtores que precisam seguir as determinações legais.

79. Assim, além dos beneficiários já abrangidos nos normativos federais, o público apto ao benefício da meia-entrada pode ser abrangido, por exemplo, por:

- **Professores** (Lei Distrital nº 3516/2004, alterada pela Lei nº 5.580/2016; e Lei Municipal do Rio de Janeiro nº 3.424/2002, alterada pela Lei nº 5.844/2015)
- **Doadores de sangue** (Lei Municipal de Goiânia nº 8.558/2007; e Lei Estadual do Paraná nº 13.964/2002);
- **Portadores de câncer** (Lei Estadual de Pernambuco nº 15.724/2016); e
- **Portadores de câncer e de doenças degenerativas** (Lei Estadual do Mato Grosso do Sul nº 4.826/2016).

80. Segue abaixo um rol exemplificativo de como algumas determinações são tratadas de maneira distinta entre algumas unidades da federação.

Cumulatividade com promoções

- Lei Federal nº 12.933/2013

Art. 1º É assegurado aos estudantes o acesso a salas de cinema, cineclubes, teatros, espetáculos musicais e circenses e eventos educativos, esportivos, de lazer e de entretenimento, em todo o território nacional, promovidos por quaisquer entidades e realizados em estabelecimentos públicos ou particulares, mediante pagamento da metade do preço do ingresso efetivamente cobrado do público em geral.

§ 1º O benefício previsto no caput não será cumulativo com quaisquer outras promoções e convênios e, também, não se aplica ao valor dos serviços adicionais eventualmente oferecidos em

camarotes, áreas e cadeiras especiais

- Lei Estadual de Goiás nº 14.975, de 20 de outubro de 2004, alterada pela Lei nº 14.975, de 20 de outubro de 2004 (meia-entrada professores)

Art.1º

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.

- Lei Distrital nº 3.520, de 03 de janeiro de 2005 (meia-entrada estudantes)

Art. 1º Fica assegurado o pagamento da metade do valor efetivamente cobrado, ainda que praticado a título promocional, ou de eventual desconto para ingresso em casas de diversão, boates, casas de espetáculos, praças esportivas, carnavais, carnavais fora de época, bailes e outras festas de cunho popular, ao estudante devidamente matriculado e frequente em instituição de ensino público ou particular do Distrito Federal ou da União, na conformidade da presente Lei.

- Lei Distrital nº 3.516, de 27 de dezembro de 2004, alterada pela Lei nº 5.580, de 23 de dezembro de 2016 (meia-entrada professores)

Art. 1º Fica assegurada a professores, pedagogos, orientadores educacionais e servidores da carreira Assistência à Educação do sistema de ensino do Distrito Federal a concessão de desconto de 50% na aquisição de ingressos para eventos artísticos, culturais e desportivos realizados no Distrito Federal.

§ 1º O desconto é aplicado ainda que, sobre o valor do ingresso, já esteja sendo aplicado desconto ou preço promocional.

Definição de estudante

- Lei Federal nº 12.933/2013

Art. 1º

§ 2º Terão direito ao benefício os estudantes regularmente matriculados nos níveis e modalidades de educação e ensino previstos no Título V da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que comprovem sua condição de discente...

Título V da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Dos Níveis e das Modalidades de Educação e Ensino)

Art. 21. A educação escolar compõe-se de:

I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;

II - educação superior.

(...)

Art. 44. A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas:

I - cursos sequenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino, desde que tenham concluído o ensino médio ou equivalente; (Redação dada pela Lei nº 11.632, de 2007).

II - de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;

III - de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino;

IV - de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino.

(...)

- Lei Distrital nº 3.520, de 03 de janeiro de 2005 (meia-entrada estudantes)

Art. 3º A Carteira de Identidade Estudantil será expedida, preferencialmente, pelas seguintes entidades:

I – Federação dos Estudantes Universitários de Brasília e Entorno – FEUBE -, no caso de ensino público e privado de nível superior;

II – União Metropolitana dos Estudantes Secundaristas de Brasília – UMESB -, no caso de ensino público e privado fundamental, médio e de cursos profissionalizantes inseridos no currículo oficial do Ministério da Educação – MEC -, e de cursos de idiomas e preparatórios para vestibular

- Lei Municipal de Porto Alegre nº 9.989, de 05 de junho de 2006, alterada pela Lei nº 11.211, de 30 de janeiro de 2012 e alterada pela Lei nº 11.927, de 1º de outubro de 2015 (meia-entrada jovens, estudantes e jovens baixa renda)

Art. 1º Fica assegurado o pagamento de meia-entrada do valor efetivamente cobrado para o ingresso em atividades culturais e esportivas, tais como espetáculos cinematográficos, teatrais, musicais e circenses e jogos esportivos e similares, realizadas no Município de Porto Alegre, aos:

I - estudantes regularmente matriculados em estabelecimentos de ensino regular, públicos ou privados, ou em cursos pré-vestibulares, devidamente autorizados a funcionar na forma da legislação vigente;

Entidades emissoras da CIE

- Lei Federal nº 12.933/2013

Art. 1º

§ 2º Terão direito ao benefício os estudantes regularmente matriculados nos níveis e modalidades de educação e ensino previstos no Título V da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que comprovem sua condição de discente, mediante a apresentação, no momento da aquisição do ingresso e na portaria do local de realização do evento, da Carteira de Identificação Estudantil (CIE), emitida pela Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG), pela União Nacional dos Estudantes (UNE), pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes), pelas entidades estaduais e municipais filiadas àquelas, pelos Diretórios Centrais dos Estudantes (DCEs) e pelos Centros e Diretórios Acadêmicos, com prazo de validade renovável a cada ano, conforme modelo único nacionalmente padronizado e publicamente disponibilizado pelas entidades nacionais antes referidas e pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), com certificação digital deste, podendo a carteira de identificação estudantil ter 50% (cinquenta por cento) de características locais. (Vide ADIN 5.108)

- Lei Estadual de Goiás nº 12.355, de 05 de maio de 1994, e alterações (Meia-entrada estudantes)

Art. 2º. Para usufruir o benefício desta Lei, o estudante deverá provar a condição referida no artigo anterior, através da Carteira de Identificação Estudantil - CIE, expedida por:

- Redação dada pela Lei nº 14.246, de 29-07-2002.

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

I - pela União Nacional dos Estudantes - UNE, para estudantes de nível superior;

- Redação dada pela Lei nº 14.250, de 26/8/2002.

II - pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas - UBES, para estudantes de nível do ensino fundamental e médio;

- Redação dada pela Lei nº 14.250, de 26/8/2002.

III – pelos correspondentes estabelecimentos de ensino.

- Acrescido pela Lei nº 17.117, de 27-07-2010.

- Lei Distrital nº 3.520, de 03 de janeiro de 2005 (meia-entrada estudantes)

Art. 3º A Carteira de Identidade Estudantil será expedida, preferencialmente, pelas seguintes entidades:

I – Federação dos Estudantes Universitários de Brasília e Entorno – FEUBE -, no caso de ensino público e privado de nível superior;

II – União Metropolitana dos Estudantes Secundaristas de Brasília – UMESB -, no caso de ensino público e privado fundamental, médio e de cursos profissionalizantes inseridos no currículo oficial do Ministério da Educação – MEC -, e de cursos de idiomas e preparatórios para vestibular

81. Cabe pontuar, entretanto, que embora não sejam seguidos alguns parâmetros dispostos na Lei nº 12.933/2013, em alguns casos não cabe falar em contradição entre as normas, uma vez que algumas leis buscam beneficiar públicos distintos dos previstos na lei federal, ou ainda possuem uma natureza suplementar.

82. A divulgação desses critérios divergentes em nível estadual, distrital e municipal, de forma clara, ostensiva e acessível para os consumidores e para os estabelecimentos comerciais, reduziria o número de dúvidas e de conflitos a respeito dos beneficiários da meia-entrada em cada localidade e favoreceria a aplicação mais abrangente do benefício.

3. ASPECTOS ECONÔMICOS

83. Como apontado nos capítulos anteriores, há diversas vantagens associadas ao consumo de bens e serviços culturais. Segundo Paglioto e Machado (2012) o consumo de cultura é desejável e de grande importância para o desenvolvimento econômico, à medida que amplia as capacidades criativas e expressivas do indivíduo e estimula a coesão social, sendo uma das formas pela qual a cidadania se expressa.

84. Wink Junior et. al (2016) identificou, a partir da análise de dados das Pesquisas de Orçamento Familiar (POF das edições de 1987/88, 1995/96, 2002/03, 2008/09) que as leis da meia-entrada tiveram um impacto positivo no consumo de cultura. Os resultados do estudo sugerem que as leis contribuíram para aumentar a probabilidade de os estudantes consumirem bens e serviços culturais, bem como para a elevação de gastos com esse tipo de bem. Os autores alertaram, contudo, para o fato de que os efeitos da meia-entrada não são homogêneos quando analisadas as características dos estudantes. As leis parecem ter afetado principalmente os estudantes mais jovens, com maior renda e maior escolaridade.

85. O principal objetivo das leis de meia-entrada é incentivar o consumo de cultura entre o público beneficiado. Desse modo, ainda que o referido estudo não contemple dados posteriores a 2013 (ano de aprovação da lei nº 12.933/2013), seu resultado contribui sobremaneira para compreensão dos resultados das leis de meia-entrada. Ao sinalizar que os estudantes aumentaram o consumo de cultura, ele mostra exatamente que a política vinha atingindo sua finalidade primordial.

86. Outros efeitos da política da meia-entrada, entretanto, ainda carecem de maior compreensão. Embora o Projeto de Lei nº 188, de 2007, que deu origem à atual lei federal da meia-entrada, contasse com dispositivo a ser acrescentado na Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 (Lei Rouanet ou Lei de incentivo à cultura) prevendo o “*ressarcimento, aos produtores de espetáculos, do benefício da meia-entrada concedido a estudantes e idosos*”, tal ação não se concretizou, de modo que não é possível identificar na legislação brasileira federal uma compensação governamental direta aos estabelecimentos de produção cultural para implementação da meia-entrada.

87. Isso não significa que o setor cultural não disponha de incentivos governamentais. A própria Lei nº 8.313/1991 dispõe de instrumentos de incentivo a projetos culturais, como, por exemplo, através da dedução de imposto de renda. O Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013) também prevê em seu artigo 24 que o poder público destinará recursos financeiros para o fomento dos projetos culturais destinados aos jovens e por eles produzidos.

88. Diante disso, conclui-se que eventuais custos advindos da concessão do benefício serão acomodados pelas empresas produtoras de eventos culturais, a quem, em uma economia de mercado e de livre iniciativa, cabe decidir sobre o preço e as quantidades ofertadas.

89. Sobre isso os professores Carlos Eduardo Gonçalves e Bernardo Guimarães através do livro “Economia sem truques: o mundo a partir das escolhas de cada um”, pontuam:

“É um erro comum achar que uma lei estabelecendo que os estudantes portadores de carteirinhas pagarão metade do preço do ingresso não alterará o preço para os outros. Os defensores de tal política [da meia-entrada] parecem raciocinar erroneamente da seguinte maneira: a medida barateia a entrada para estudantes sem piorar a situação de não-estudantes, que pagariam o mesmo que antes. Mas os preços não são fixos! São as empresas que escolhem os preços e as quantidades dos seus produtos em uma economia de mercado, não o governo. Se uma lei obriga a empresa a cobrar menos de certo grupo, ela se ajustará cobrando mais de outro.”

90. Diante disso, e presumindo que não haverá tentativa de burlar a legislação, é possível concluir que os empreendedores de eventos artísticos e culturais irão estabelecer estratégias de precificação que busquem, mesmo com as regras impostas, otimizar os seus lucros. A concessão do benefício da meia-entrada tende a

provocar, então, uma alteração dos preços de equilíbrio do mercado de produção de serviços culturais e artísticos, por forçar uma discriminação de preços em público beneficiado e o grupo não beneficiado pela medida.

91. Com relação às estratégias de precificação a serem adotadas pelos empreendedores, a teoria econômica indica que empresas com um certo poder de mercado e com capacidade identificar grupos com demandas diferentes podem se beneficiar do aumento da demanda ao reduzir o preço dos ingressos do grupo que possui uma maior sensibilidade ao preço (maior elasticidade-preço da demanda). Nesse escopo teórico, chamado de discriminação de preços de 3º grau, grupos com menor sensibilidade ao preço (menor elasticidade-preço demanda) estariam relativamente dispostos a pagar mais pelo acesso ao evento e grupos com alta sensibilidade estariam dispostos a pagar menos. Essa prática pode inclusive ser uma estratégia comercial de otimização de lucros.

92. Dentro desse escopo teórico, se a demanda de estudantes, idosos, deficientes físicos e jovens baixa renda for relativamente mais sensível à variação do preço dos ingressos, a redução do preço a esse grupo poderia causar um aumento na demanda por serviços artísticos e culturais. Tal cenário irá depender também da sensibilidade ao preço do grupo não beneficiado pela meia-entrada.

93. Entretanto, é importante deixar claro, conforme Wink Junior et. al (2016), que:

“as leis da meia entrada para estudantes não correspondem à clássica política de discriminação de preços de 3º grau, uma vez que não são iniciativas das próprias empresas como estratégia para maximização de lucros. Dificilmente a regulamentação de preços via meia-entrada coincidiria, em termos de preços cobrados, com escolhas das firmas maximizadoras de lucros no cenário com meia entrada”.

94. Segundo os autores, a probabilidade é, inclusive, de que os lucros das empresas sejam menores no cenário com meia-entrada.

95. Outra reação das firmas com a imposição da meia-entrada é a elevação do preço dos ingressos dos consumidores não beneficiados com a medida, de modo a manter a mesma expectativa de lucro que teriam sem a determinação legal. O grupo não beneficiado subsidiaria, então, o grupo beneficiado, configurando assim um subsídio cruzado entre os dois grupos.

96. Assim, sem considerar as elasticidades envolvidas tanto pelo grupo beneficiário quanto pelos não beneficiário da meia-entrada e prevendo um evento com forte escassez de ingressos, Martinelli, Carlos E. L., 2013 apresentou em seu estudo um modelo matemático bastante ilustrativo do funcionamento do subsídio cruzado na precificação dos ingressos. Segue abaixo uma reprodução simplificada do que fora proposto:

$$\text{Assuma que: } P = R / [L * M / 2 + (L * I)]$$

Onde:

P = Preço oficial do ingresso (inteira),

R = Receita Total do Evento (estabelecida pelo promotor no planejamento estratégico),

L = público total pagante esperado (admitindo que corresponda à completa lotação do evento),

M = porcentagem do público pagante de Meia Entrada,

I = porcentagem do público pagante de Preço Oficial (“Inteira”).

Dado que:

Preço oficial do ingresso: R\$ 30

Quantidade de ingressos vendidos: 10.000 ingressos (corresponde a lotação da casa)

97. A simulação apresentada abaixo a partir dos parâmetros apresentados resulta no fato de que quanto maior o público beneficiado pela meia-entrada menor tende a ser o benefício real aos beneficiários e mais oneroso tende a ser o financiamento desses ingressos por parte do público não beneficiado.

Tabela 2 - Subsídio cruzado entre o público beneficiado pela meia-entrada e o não beneficiado

| Pagantes | | Receita Total | Valor do Ingresso | | Benefício Real | Sobrepreço |
|----------|---------|---------------|-------------------|-----------|----------------|------------|
| Meia | Inteira | Total | Preço | Meia | | |
| 0% | 100% | 30.000,00 | R\$ 30,00 | R\$ 15,00 | R\$ 15,00 | 0,00% |
| 5% | 95% | 30.000,00 | R\$ 30,77 | R\$ 15,38 | R\$ 14,62 | 2,56% |
| 10% | 90% | 30.000,00 | R\$ 31,58 | R\$ 15,79 | R\$ 14,21 | 5,26% |
| 20% | 80% | 30.000,00 | R\$ 33,33 | R\$ 16,67 | R\$ 13,33 | 11,11% |
| 30% | 70% | 30.000,00 | R\$ 35,29 | R\$ 17,65 | R\$ 12,35 | 17,65% |
| 40% | 60% | 30.000,00 | R\$ 37,50 | R\$ 18,75 | R\$ 11,25 | 25,00% |
| 50% | 50% | 30.000,00 | R\$ 40,00 | R\$ 20,00 | R\$ 10,00 | 33,33% |
| 60% | 40% | 30.000,00 | R\$ 42,86 | R\$ 21,43 | R\$ 8,57 | 42,86% |
| 70% | 30% | 30.000,00 | R\$ 46,15 | R\$ 23,08 | R\$ 6,92 | 53,85% |
| 80% | 20% | 30.000,00 | R\$ 50,00 | R\$ 25,00 | R\$ 5,00 | 66,67% |
| 90% | 10% | 30.000,00 | R\$ 54,55 | R\$ 27,27 | R\$ 2,73 | 81,82% |
| 100% | 0% | 30.000,00 | R\$ 60,00 | R\$ 30,00 | R\$ - | 100,00% |

98. Em que pese os pontos levantados, segundo Wink Junior et. al (2016), os efeitos sobre os consumidores de políticas de desregulamentação de preços no mercado de bens e serviços culturais é uma questão empírica. Com base em outros estudos os autores reforçam que nesse mercado a elasticidade é de difícil previsão, pois dependem de fatores, como: características dos consumidores, tipo de bem e serviço e qualidade do serviço prestado.

99. De todo modo, é possível concluir que a imposição da meia-entrada, a depender das condições de mercado e da estratégia utilizada pelos fornecedores, pode resultar em: aumento da demanda pelo evento (impulsionada pela discriminação do preço); subsídio cruzado entre o público beneficiado e não beneficiado pela medida; redução do lucro do produtor.

100. Segundo dados do Censo Escolar de 2017^[7] e do Censo da Educação Superior de 2017^[8], a população de estudantes é de aproximadamente 56,9 milhões de pessoas, o que corresponde mais de um quarto da população brasileira.

101. Vale ressaltar, entretanto, que, em que pese o fato de a política da meia-entrada atingir uma população expressiva do país, podendo gerar grandes consequências no agregado, há uma carência de estudos teóricos e empíricos que busquem avaliar os efeitos dessas leis sobre a lucratividade das empresas, expansão de oferta (criação de novas empresas e geração de novos serviços), e sobre o bem-estar dos grupos não beneficiados.

4. CONCLUSÃO E PROPOSIÇÕES PARA MELHORIAS NO SETOR

102. Após análise dos aspectos legais e econômicos relacionados às leis da meia-entrada, foram identificadas algumas medidas que poderiam contribuir para um melhor funcionamento da política:

- **Disseminação de informações**

103. Tendo em vista a diversidade legislativa sobre a temática, a disseminação das regras impostas pela Lei nº 12.933/2013, Decreto nº 8.537/2015 e eventuais leis municipais, estaduais e distrital se faz essencial. Para isso, seria interessante contar com a colaboração de todos os integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Vale reconhecer que alguns PROCONs, como o carioca, já vêm desenvolvendo trabalhos na disseminação junto à sociedade e aos produtores de eventos das regras estabelecidas pela legislação federal. Entretanto, tendo em vista a multiplicidade legal, é de grande relevância que todos os Estados e Municípios se engajem na disseminação do conteúdo da Lei Federal e de eventuais normativos regionais. Além disso, a SENACON, no limite da sua competência, continuará procurando alinhar entendimentos nacionais sobre a aplicabilidade da legislação.

- **Alinhamento normativo**

104. O segundo aspecto essencial que precisa ser melhor trabalhado é a proposição de um maior alinhamento entre os normativos com a Lei Federal nº 12.933/2013 e Decreto nº 8.537/2015. Para isso, propomos que haja uma articulação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor para, no limite de suas atribuições, persecução de normas mais claras e alinhadas com a legislação federal.

105. Ressalta-se que a multiplicidade legislativa e a falta de alinhamento entre as regras estabelecidas, sobretudo nos moldes que vem acontecendo com as leis da meia-entrada, além de gerar desincentivo para o

cumprimento das normas, tendem a ser mais custosas aos empresários, o que pode ser revertido em custos maiores aos consumidores e também em ineficiências econômicas nesse mercado.

- **Emissão das carteirinhas**

106. Alteração na forma como o padrão nacional da CIE é disponibilizado às outras entidades estudantis aptas a emitirem o documento. Por haver um possível conflito de interesses na disponibilização do padrão nacional da CIE, que pode estar resultando em prejuízos aos estudantes, conforme demonstrado anteriormente, sugerimos que: i) competência da disponibilização do padrão nacional deve ficar a cargo de algum órgão do governo como por exemplo no ITI ou MEC; ou ii) alternativamente, alteração do Decreto nº 8.537/2015 no sentido de criar regras claras para a disponibilização do modelo nacional padrão das CIEs às entidades estudantis aptas à emissão.

107. Recomenda-se ainda envio da questão ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) para avaliação do mercado de emissão de CIE's, sob a perspectiva da defesa da concorrência.

- **Fomentar e promover estudos na área**

108. Incentivar e promover estudos que busquem avaliar os efeitos da meia-entrada sobre a lucratividade das empresas, expansão de oferta (criação de novas empresas e geração de novos serviços), e sobre o bem-estar dos grupos não beneficiados, bem como reforçar os estudos que busquem avaliar o efeito das leis no consumo de cultura do público beneficiado pelas medidas. Uma pesquisa que identifique comparativamente se esses efeitos continuam se materializando mesmo diante da ampliação das categorias sociais aptas a usufruírem do benefício seria importante.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GONÇALVES, C. E.; GUIMARÃES, B., Economia Sem Truques: o mundo a partir das escolhas de cada um. Versão digital eBook, 2008.

MARTINELLI, C. E. L. O impacto da “meia entrada” na precificação de ingressos e no planejamento estratégico de companhias de entretenimento; Relatório de Pesquisa Ampliado de Conclusão de curso; Universidade de São Paulo, 2013. <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5108&processo=5108>

PAGLIOTO, B. F.; MACHADO, A. F.; Perfil dos frequentadores de atividades culturais: o caso nas metrópoles brasileiras. Estudos Econômicos [online]. 2012, vol.42 n.º.4 São Paulo. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-41612012000400003>

SENNA DELGADO, V. M.; Efeitos econômicos da Lei de meia-entrada: consequências da meia-entrada para estudantes e não-estudantes, uma análise de discriminação de preços do monopólio; Texto para Discussão n.º 02/2010. Fundação João Pinheiro. Governo de Minas Gerais, 2010

WINK JUNIOR, M. V.; RIBEIRO, F. G.; FLORISSI, S. e ZUANAZZI, P. T.; Os efeitos da criação de leis de meia entrada para estudantes sobre o consumo de bens e serviços culturais no Brasil. Estudos Econômicos [online], 2016, vol.46, n.4, pp.745-781. ISSN 0101-4161. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-416146471mfs>

[1] Disponível em: <https://oglobo.globo.com/cultura/problema-da-meia-entrada-virou-bola-de-neve-a-lei-do-engana-que-cu-gosto-4175643> . Acessado em 23/05/2019.

[2] Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308433193&ext=.pdf>

[3] Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=307195> Acessado em: 23/05/2019.

[4] Disponível em: <https://une.org.br/noticias/une-divulga-prestacao-de-contas-do-ultimo-periodo/> Acessado em: 03/06/2019

[5] Disponível em: <https://www.une.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Prestacao-de-contas.pdf> Acessado em: 03/06/2019

[6] Disponível em: <https://une.org.br/a-une/perguntas-e-respostas/> Acessado em: 04/06/2019

[7] <https://drive.google.com/file/d/1ul8OptGdTzory5J0m-TvvSzILCrXmWeE/view>

[8]

http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2018/censo_da_educacao_superior_2017-notas_estatisticas2.pdf

À consideração superior.

LAIS ROSA PATRICIO

Chefe de Divisão de Análise e Gestão da Informação

PAULO NEI DA SILVA JUNIOR

Coordenador de Monitoramento de Mercado

De acordo. Encaminhe-se ao Diretor do DPDC.

ANDREY VILAS BOAS DE FREITAS

Coordenador-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado

De acordo. Ao Gabinete da SENACON para providências.

FERNANDO BOARATO MENEGUIN

Diretor do DPDC



Documento assinado eletronicamente por **LAIS ROBERTA ROSA PATRICIO, Chefe da Divisão de Análise e Gestão da Informação**, em 12/07/2019, às 12:36, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **PAULO NEI DA SILVA JUNIOR, Coordenador(a) de Monitoramento e Mercado**, em 12/07/2019, às 13:57, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Andrey Vilas Boas de Freitas, Coordenador(a)-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado**, em 12/07/2019, às 14:26, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **FERNANDO BOARATO MENEGUIN, Diretor(a) do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor**, em 12/07/2019, às 14:28, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **8981966** e o código CRC **51928F30**

O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a->

[sistemas/protocolo](#) e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Referência: Processo nº 08012.001687/2019-91

SEI nº 8981966