MARCELO COUTO MACHADO
RENATO CECHINEL

Tarifas de serviços públicos e justiça social

Modicidade, regulação e acesso



EDITORA MANUAL

TARIFAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS E JUSTIÇA SOCIAL

Modicidade, regulação e acesso

EXPEDIENTE EDITORIAL

TÍTULO	Tarifas de serviços públicos e justiça social: modicidade, regulação e acesso
AUTORIA	Marcelo Couto Machado e Renato Cechinel
EDIÇÃO	1ª edição, 2026
EDITOR-CHEFE	Afonso Henrique Souza de Assis
PRODUÇÃO EDITORIAL	Matheus Sales
REVISÃO TEXTUAL	Os autores
DIAGRAMAÇÃO	Afonso Henrique Souza de Assis
PROJETO GRÁFICO E CAPA	Claude
BIBLIOTECÁRIA	Janaina Ramos, CRB-8/9166

CORPO EDITORIAL

Dra. Mônica Aparecida Bortolotti (UNESPAR)
Dr. Walmir Fernandes Pereira (MUST University)
Dr. Luiz Gonzaga Lapa Junior (UnB)
Dr. Gabriel Arruda Burani (Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales)
Dr. Januario Neto Pereira Sarmento (IFTO)
Dr. Tiago Piñeiro Martins (SMED Salvador)
Dra. Lucimara Cabreira Benitez (UEMS)
Dr. Abner Alexandre Nogueira (UNIFAL)
Me. Afonso Henrique Souza de Assis (SEDU-ES)
Me. Elizabete Nascimento Aguiar (UPF)
Me. Swelen Freitas Gabarron (Universidade Tuiuti do Paraná)
Me. José Neto de Oliveira Felippe (Faculdade de Caldas Novas)
Me. Sueli Cristina Merotto Pereira (SME Marataízes)
Me. Guilherme de Souza Marques (UFRJ)

MARCELO COUTO MACHADO
RENATO CECHINEL

TARIFAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS E JUSTIÇA SOCIAL

Modicidade, regulação e acesso

1ª edição

Editora Manual
Cariacica/ES
2026

Copyright © 2026 dos autores. Todos os direitos reservados.

Esta obra é publicada em acesso aberto sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0). É permitido baixar e compartilhar a obra, desde que atribuído o devido crédito, sem alterá-la de nenhuma forma e sem utilizá-la para fins comerciais.

O conteúdo da obra, os dados apresentados e a revisão ortográfica e gramatical são de responsabilidade de seus autores, detentores dos direitos autorais.

ISBN: 978-65-83121-38-7
DOI: 10.29327/5985993
Publicação: novembro de 2026

Editora Manual
Rua Costa Brandão, 785, Loja A – São Benedito - Cariacica/ES – CEP: 29145-340
CNPJ: 12.072.139/0001-20
www.editoramanual.com.br
afonso@editoramanual.com.br

Catalogação na publicação

M149t Machado, Marcelo Couto

Tarifas de serviços públicos e justiça social: modicidade, regulação e acesso / Marcelo Couto Machado, Renato Cechinel. – Cariacica/ES: Manual, 2026.

170 p.; 16 X 23 cm

ISBN 978-65-83121-38-7

1. Serviços públicos - Tarifas. 2. Justiça social. 3. Regulação de serviços públicos. 4. Modicidade tarifária. I. Machado, Marcelo Couto. II. Cechinel, Renato. III. Título.

CDD 343.09

Elaborada por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

Índice para catálogo sistemático
I. Serviços públicos - Tarifas

SUMÁRIO

PREFÁCIO DOS AUTORES 7

APRESENTAÇÃO 9

NOTA SOBRE A ORIGEM DA OBRA 11

RESUMO E ABSTRACT DA OBRA 12

INTRODUÇÃO 13

CAPÍTULO 1

SERVIÇOS PÚBLICOS E ACESSO DA POPULAÇÃO 19

1.1 SERVIÇOS PÚBLICOS E SUA DELIMITAÇÃO JURÍDICA 19

1.2 SERVIÇOS PÚBLICOS E REALIZAÇÃO DE DIREITOS 23

1.3 DISPONIBILIDADE, UTILIZAÇÃO E ACESSO EFETIVO 27

1.4 INTERESSE PÚBLICO E DIREITOS DOS USUÁRIOS 32

1.5 A POLÍTICA TARIFÁRIA COMO DIMENSÃO DO ACESSO 36

CAPÍTULO 2

FINANCIAMENTO E REGIMES DE COBRANÇA 41

2.1 NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS 42

2.2 TAXAS, TARIFAS E PREÇOS PÚBLICOS 46

2.3 TARIFA COBRADA DO USUÁRIO E REMUNERAÇÃO DO PRESTADOR 51

2.4 CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS 55

2.5 RECEITAS ALTERNATIVAS E FINANCIAMENTO PÚBLICO 59

2.6 ESCOLHAS DE FINANCIAMENTO E RESPONSABILIDADE DECISÓRIA 63

CAPÍTULO 3

MODICIDADE E DECISÕES TARIFÁRIAS 68

3.1 FUNDAMENTOS E ALCANCE DA MODICIDADE TARIFÁRIA 69

3.2 MODICIDADE, QUALIDADE E CONTINUIDADE 73

3.3 CUSTOS EFICIENTES E REMUNERAÇÃO DA PRESTAÇÃO 77

3.4 FIXAÇÃO, REAJUSTE E REVISÃO DE TARIFAS 82

3.5 EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO E DISTRIBUIÇÃO DE RISCOS 86

3.6 CONCORRÊNCIA, INCENTIVOS E RECEITAS ALTERNATIVAS 90

CAPÍTULO 4

TARIFAS E PROTEÇÃO DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA 96

4.1 DISTRIBUIÇÃO DOS ENCARGOS ENTRE OS USUÁRIOS 97

4.2 DIFERENCIAÇÃO TARIFÁRIA E OBJETIVOS SOCIAIS 101

4.3 TARIFAS SOCIAIS E CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE 106

4.4 SUBSÍDIOS E ORIGEM DOS RECURSOS 111
4.5 ACESSO MÍNIMO E BARREIRAS ADMINISTRATIVAS 115
4.6 EXEMPLOS DE SANEAMENTO E TRANSPORTE COLETIVO 119
4.7 JUSTIÇA SOCIAL E CONFLITOS DISTRIBUTIVOS 124

CAPÍTULO 5

FUNDAMENTAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE 128
5.1 COMPETÊNCIA E FUNDAMENTOS DA DECISÃO TARIFÁRIA 129
5.2 INFORMAÇÃO SOBRE CUSTOS, RECEITAS E QUALIDADE 132
5.3 PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS 136
5.4 ALTERNATIVAS, CONSEQUÊNCIAS E MOTIVAÇÃO 139
5.5 CRITÉRIOS JURÍDICOS PARA AVALIAÇÃO DAS TARIFAS 144
5.6 APLICAÇÃO DA MATRIZ A UMA DECISÃO TARIFÁRIA 150
5.7 LIMITES E ACOMPANHAMENTO DA AVALIAÇÃO 155

CONCLUSÃO 160

REFERÊNCIAS 165

SOBRE OS AUTORES 169

PREFÁCIO DOS AUTORES

O valor cobrado por um serviço público participa de decisões cotidianas sobre deslocamento, utilização de infraestrutura e organização das despesas familiares. Por trás desse valor, encontram-se escolhas sobre qualidade, investimento e distribuição dos encargos. Escrevemos este livro para examinar essas escolhas pelo direito, procurando esclarecer as condições em que uma tarifa pode ser considerada justificada e compatível com o acesso da população.

A discussão frequentemente chega ao público pelo anúncio de um aumento ou de um benefício. Esse momento concentra atenção porque produz efeitos reconhecíveis na cobrança. Entretanto, parte das razões foi formada antes, na definição do serviço, do contrato, das fontes de receita e dos riscos. Compreender a tarifa exige recuperar esse percurso. A análise do preço ganha consistência quando o relaciona às obrigações e às decisões que o produziram.

A preocupação com a justiça social conduz à pergunta sobre quem consegue utilizar o serviço. A cobrança de uma tarifa igual para todos exige esforços econômicos diferentes conforme os recursos de cada pessoa. A obtenção efetiva do desconto pelos destinatários depende também das condições de execução do benefício. O cadastro, a informação e os meios de atendimento podem aproximar o direito de sua realização ou criar obstáculos entre ambos. Por essa razão, a proteção econômica e sua execução administrativa são tratadas conjuntamente.

O livro sustenta que a responsabilidade pelo financiamento precisa permanecer visível. O usuário pode pagar apenas parte da remuneração da prestação, e outras fontes podem realizar objetivos de acesso. Essa escolha exige explicação sobre quem suporta o encargo e sobre as condições de continuidade. O reconhecimento dos custos exige avaliar a pertinência das despesas, assim como a realização do direito ao serviço depende da organização dos recursos que o tornam possível.

A modicidade orienta essa relação quando é utilizada para exigir razões. Seu conteúdo compreende uma avaliação que depende da prestação, dos custos e dos destinatários. A análise jurídica pode contribuir ao identificar quais perguntas precisam ser respondidas e quais limites não podem ser afastados por conveniência. Essa contribuição se fortalece pelo diálogo com informação econômica e operacional, preservando as funções de cada campo.

A matriz final expressa essa intenção. Ela organiza dimensões que devem permanecer relacionadas e oferece apoio qualitativo à decisão da autoridade competente. Sua utilidade está em tornar identificáveis as normas, as informações e as responsabilidades que sustentam cada conclusão. Esperamos que esse modo de examinar a tarifa contribua para decisões mais compreensíveis e para um debate em que o acesso da população seja acompanhado pelas condições necessárias à prestação adequada.

APRESENTAÇÃO

Este livro examina tarifas de serviços públicos a partir da relação entre modicidade, regulação e acesso. Seu objeto é a fundamentação das decisões que definem ou alteram cobranças e distribuem os encargos da prestação. A abordagem reúne conceitos de direito administrativo e de financiamento com questões de proteção social, preservando as diferenças entre regimes jurídicos e entre setores.

A obra foi organizada para permitir leitura contínua e consulta por tema. Os cinco capítulos desenvolvem uma sequência de problemas: o conteúdo do serviço e o acesso da população; as formas de financiamento e cobrança; a modicidade e a organização da remuneração; a proteção da população de baixa renda; e a fundamentação e o controle das decisões. A introdução apresenta o método e o recorte, enquanto a conclusão reúne os resultados e os limites da proposta.

Os conceitos são examinados por suas consequências. A distinção entre taxa e tarifa interessa porque condiciona instrumentos e requisitos. A separação entre pagamento do usuário e remuneração importa porque revela fontes de financiamento. O equilíbrio econômico-financeiro é relacionado aos riscos que o contrato distribui. As tarifas sociais são avaliadas pelo benefício, pelos critérios e pelos procedimentos que permitem recebê-lo. Essa orientação procura evitar definições que permaneçam desconectadas dos problemas decisórios.

Saneamento e transporte coletivo aparecem como exemplos de aplicação, dentro do objeto mais amplo desenvolvido pelo livro. A escolha permite observar formas distintas de utilização e de proteção. As regras específicas são apresentadas com indicação de seu alcance e de seu momento de vigência. O leitor deve considerar que a aplicação a outro serviço ou território exige examinar suas próprias normas, contratos e informações.

A pesquisa utiliza obras consultadas e legislação verificada até novembro de 2026. Estudos históricos são identificados como tais, e os exemplos construídos para explicar cálculos possuem natureza hipotética. A argumentação distingue contribuições das fontes e sínteses propostas pelos autores. O resultado é uma obra de análise jurídica, cujo desenvolvimento empírico depende de investigação e documentação de casos concretos.

Ao final do quinto capítulo, a matriz de avaliação reúne oito critérios e indica elementos de suporte. Ela pode auxiliar a leitura de processos e a organização de

estudos, desde que adaptada ao objeto e ao regime aplicável. Sua função é tornar o raciocínio verificável, permitindo localizar insuficiências de informação, problemas jurídicos e necessidades de acompanhamento.

Dirigimos a obra a estudantes e pesquisadores, bem como a profissionais envolvidos em planejamento, regulação, advocacia, gestão e controle. O propósito é oferecer uma linguagem comum para discutir cobrança e acesso com precisão.

NOTA SOBRE A ORIGEM DA OBRA

O livro tem como ponto de partida a monografia de Marcelo Couto Machado intitulada O arcabouço jurídico principiológico que informa a atividade administrativa de estabelecimento e fixação de tributos, desenvolvida no Curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, em 2009. A referência registra a origem acadêmica do projeto e situa o trabalho anterior como ponto de partida da reelaboração desenvolvida nesta obra.

A presente obra foi reestruturada e desenvolvida em coautoria por Marcelo Couto Machado e Renato Cechinel. O objeto foi delimitado em torno das tarifas de serviços públicos, com revisão conceitual, atualização normativa e ampliação da análise sobre financiamento, modicidade, proteção social e controle. A organização dos capítulos e a matriz de avaliação correspondem ao desenvolvimento desta versão.

DECLARAÇÃO DE USO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL GENERATIVA

Na preparação deste manuscrito, foi utilizado Inteligência Artificial generativa, para apoio à organização e à análise do material bibliográfico, às traduções, à revisão linguística e de formatação, permanecendo sob responsabilidade integral dos autores a construção argumentativa, a análise das fontes, a revisão crítica e o conteúdo final apresentado.

RESUMO E ABSTRACT DA OBRA

PUBLIC SERVICE TARIFFS AND SOCIAL JUSTICE

Affordability, regulation and access

RESUMO

O livro analisa as tarifas de serviços públicos e sua relação com modicidade, regulação e justiça social. Desenvolve pesquisa teórica e jurídico-normativa, apoiada em análise bibliográfica e documental, com o objetivo de formular critérios para a fixação e a revisão de cobranças compatíveis com acesso, qualidade e sustentabilidade. A investigação distingue disponibilidade, ingresso e permanência no serviço; separa tarifa do usuário e remuneração do prestador; e examina custos, riscos, subsídios e procedimentos de proteção social. Os exemplos de saneamento e transporte coletivo preservam as particularidades de seus regimes. Como resultado, propõe uma matriz com oito critérios de avaliação jurídica, explicita seus fundamentos e a aplica à comparação de alternativas hipotéticas de financiamento e proteção social, em uma abordagem qualitativa cujo alcance se ajusta às condições de cada decisão tarifária. Conclui que a modicidade exige relacionar custos reconhecíveis, prestação adequada, distribuição dos encargos e condições de acesso, por meio de decisões competentes, transparentes e acompanháveis.

Palavras-chave: Serviços públicos; Tarifas; Modicidade; Justiça social; Regulação.

ABSTRACT

This book examines public service tariffs and their relationship with affordability, regulation and social justice. It develops theoretical and legal-normative research based on bibliographical and documentary analysis, aiming to formulate criteria for setting and reviewing charges that are compatible with access, quality and sustainability. The study distinguishes service availability, entry and continued access; separates user tariffs from provider remuneration; and examines costs, risks, subsidies and procedures for social protection. Examples from water and sanitation and public transport preserve the particular features of their legal frameworks. As a result, the book proposes a matrix of eight criteria for legal assessment, explains their foundations and applies them to a comparison of hypothetical funding and social protection alternatives through a qualitative approach adapted to the conditions of each tariff decision. It concludes that tariff affordability requires connecting admissible costs, adequate service, the distribution of financial burdens and access conditions through competent, transparent decisions that can be monitored.

Keywords: Public services; Tariffs; Affordability; Social justice; Regulation.

INTRODUÇÃO

A decisão sobre quanto cobrar por um serviço público reúne problemas relativos à prestação, ao financiamento e ao acesso, cuja articulação fundamenta a definição do preço. É necessário saber qual prestação será oferecida, que recursos serão empregados, como os encargos serão distribuídos e quais condições permitirão à população utilizar o serviço. A tarifa ocupa um ponto de encontro entre organização administrativa, financiamento e realização de direitos, e sua análise jurídica precisa reconhecer essas relações para compreender tanto os limites da cobrança quanto as responsabilidades por sustentar a prestação.

O problema torna-se mais visível quando o valor necessário ao custeio não pode ser suportado por parte dos destinatários. A insuficiência de renda pode persistir mesmo diante de uma operação eficiente, e a importância social do serviço deve ser acompanhada da organização dos recursos destinados às despesas de manutenção, investimento e atendimento. A política pública precisa definir instrumentos que enfrentem essa relação, identificando quem será protegido, como a proteção será executada e quais fontes financiarão as obrigações correspondentes (Andrade, 1998; Carvalho, 2024).

A modicidade oferece um fundamento central para esse exame, mas seu uso exige conteúdo. Qualificar uma tarifa como baixa ou elevada depende de uma referência. O valor pode ser comparado com custos, com cobranças anteriores, com outros serviços ou com a condição econômica dos usuários, e cada comparação responde a uma pergunta diferente, cabendo ao argumento jurídico explicitar a referência utilizada e mostrar por que ela é pertinente ao caso, reunindo o preço nominal às demais informações necessárias à análise (Justen Filho, 2016; Schwind, 2010).

A Constituição de 1988 relaciona a prestação de serviços públicos à disciplina legal da política tarifária, dos direitos dos usuários e da obrigação de manter serviço adequado, e a Lei nº 8.987/1995 inclui expressamente a modicidade entre as condições dessa adequação. A leitura conjunta desses fundamentos permite situar a tarifa dentro da organização da prestação, em conexão com eficiência, continuidade e demais exigências legais (Brasil, 1988, art. 175; Brasil, 1995, art. 6º).

A justiça social, no recorte adotado, é examinada pela distribuição dos encargos e pelas condições de acesso à prestação, e a apreciação de uma redução

de preço exige demonstrar seus efeitos segundo esses critérios. Uma política pode diminuir a cobrança e dirigir recursos a grupos que não constituem seu público prioritário; pode instituir benefício adequado e manter procedimentos que afastam os elegíveis; pode ampliar acesso presente e deixar seu financiamento sem organização. O exame exige identificar essas relações e os fundamentos das escolhas.

A pergunta que orienta a pesquisa é a seguinte: quais critérios jurídicos devem orientar a fixação e a revisão das tarifas para conciliar acesso, modicidade, qualidade e sustentabilidade dos serviços públicos? A formulação concentra a investigação na decisão e em sua fundamentação, com o objetivo de desenvolver critérios jurídicos de análise cuja aplicação depende das características da tarifa, dos destinatários e do regime de cada serviço. Busca-se construir um conjunto de critérios que permita examinar o percurso pelo qual uma cobrança é definida, alterada e acompanhada. A tese sustentada é que a modicidade deve ser avaliada pela relação entre custos reconhecíveis de uma prestação adequada, mecanismos de eficiência, fontes de remuneração e condições econômicas de acesso, relação essa que precisa ser explicitada em decisões competentes, informadas e controláveis. A proteção do usuário abrange a diminuição do pagamento direto e as demais condições de acesso, e a sustentabilidade exige a avaliação dos custos apresentados pelo prestador. Cada parcela e cada escolha de distribuição devem encontrar fundamento no regime aplicável.

O objetivo geral consiste em desenvolver critérios jurídicos para essa avaliação. Para realizá-lo, o livro delimita a relação entre serviços públicos e acesso; distingue regimes de cobrança e fontes de financiamento; examina modicidade, custos, equilíbrio e incentivos; analisa instrumentos de proteção da população de baixa renda; e organiza requisitos de fundamentação, transparência e acompanhamento. A sequência procura fazer com que os critérios finais resultem das questões desenvolvidas, em vez de aparecerem como lista desvinculada da argumentação.

A pesquisa é qualitativa, de natureza teórica e jurídico-normativa, desenvolvida por análise bibliográfica e documental. O procedimento parte da delimitação de conceitos, confronta suas implicações com normas pertinentes e constrói relações argumentativas sobre decisões tarifárias, procedimento no qual a legislação é utilizada segundo seu âmbito material, institucional e temporal, enquanto as contribuições doutrinárias são identificadas, e as propostas de síntese do livro são apresentadas como elaboração dos autores.

O núcleo bibliográfico reúne estudos sobre serviços públicos, regulação, interesse público e aspectos distributivos dos preços. Justen Filho (2016) contribui para o exame do regime dos serviços e da organização tarifária; Hachem (2011) oferece uma discussão sobre interesse público e limites da atuação administrativa; Aragão (2004) permite relacionar concorrência e finalidades da prestação; Andrade (1998) desenvolve problemas de distribuição, classificação e garantia de utilização. Essas contribuições são utilizadas em seus recortes pertinentes, respeitando as diferenças de métodos e de posições entre os autores. As fontes complementares permitem aprofundar questões delimitadas, como direitos dos usuários, remuneração em concessões e comparação entre formas de custeio, e a pesquisa adota uma seleção bibliográfica intencional, vinculada ao problema de investigação e às obras efetivamente consultadas, com alcance circunscrito às contribuições mobilizadas na análise.

A pertinência das fontes é aferida por sua contribuição para questões delimitadas do problema: natureza da cobrança, conteúdo da prestação, reconhecimento de custos, distribuição de encargos ou condições de decisão e controle. A análise distingue a descrição de um regime, a avaliação de um modelo econômico e a defesa de uma orientação jurídica, evitando conferir às três operações o mesmo alcance. A pertinência de cada obra deve ser verificada em relação aos planos examinados, e a antiguidade de um estudo exige delimitar seu contexto e identificar os argumentos conceituais que conservam relevância para o problema. A seleção é intencional e circunscrita ao conjunto consultado, de modo que seus resultados constituem uma reconstrução fundamentada das questões examinadas, aberta ao confronto com outros recortes.

A construção da matriz segue um procedimento de reconstrução: identifica-se a questão enfrentada em cada capítulo, relacionam-se os fundamentos normativos e doutrinários pertinentes e formula-se uma pergunta que permita verificar sua observância em uma decisão. Os critérios são separados pela função que desempenham, mesmo quando utilizam documentos comuns, pois a demonstração do custo da prestação e a justificação da distribuição de seus encargos respondem a perguntas próprias. A seção 5.5 explicita essa derivação e distingue obrigações normativas, consequências interpretativas e recomendações analíticas, enquanto a aplicação hipotética subsequente permite examinar a coerência interna do percurso, permanecendo a validação empírica como possibilidade de investigação posterior.

A análise normativa utiliza a Constituição, o Código Tributário Nacional, a legislação de concessões e parcerias público-privadas e normas sobre usuários, informação, processo administrativo, responsabilidade fiscal e proteção de dados, e saneamento e transporte coletivo fornecem exemplos cuja disciplina conserva o âmbito setorial de incidência. O livro distingue fundamentos gerais e soluções específicas, indicando quando uma norma possui âmbito federal ou aplicação restrita a determinado serviço. O marco temporal da verificação normativa é novembro de 2026. Textos publicados com entrada em vigor posterior são identificados como disciplina futura, e essa distinção é particularmente relevante para o transporte coletivo, em razão da Lei nº 15.432/2026 e de sua regra de vigência (Brasil, 2026, art. 44). A atualização legislativa é tratada pelo exame jurídico da vigência, do alcance e da produção de efeitos das normas utilizadas na argumentação. É necessário conhecer quais comandos produzem efeitos no momento considerado e quais exigem preparação para uma etapa posterior.

Os exemplos numéricos são hipotéticos e têm finalidade explicativa. Seus valores compõem situações hipotéticas construídas para ilustrar as relações examinadas. As premissas são delimitadas para mostrar relações entre cobrança, remuneração, quantidade e subsídio, com função demonstrativa, enquanto estimativas causais sobre o comportamento de usuários e prestadores exigem investigação empírica própria. Quando estudos empíricos são mencionados, seus períodos e limites são preservados, situando suas conclusões nos contextos e nos universos efetivamente investigados. A pesquisa desenvolve o exame jurídico das condições de avaliação de contratos e políticas tarifárias, cuja apreciação econômica concreta pode exigir métodos de engenharia, contabilidade, finanças e econometria utilizados por equipes com informação adequada, enquanto a contribuição jurídica consiste em identificar a relevância desses elementos, as condições de seu uso e a relação entre suas conclusões e o regime de direitos e responsabilidades. O diálogo entre áreas é necessário para evitar que a análise legal ignore a prestação ou que o cálculo seja apresentado como suficiente para legitimá-la.

O recorte concentra-se em tarifas de serviços públicos em geral, com atenção às decisões que afetam acesso e financiamento. Taxas e preços públicos são examinados para delimitar categorias e esclarecer suas diferenças, concentrando a investigação nas relações pertinentes às tarifas de serviços públicos, e a argumentação tem seu eixo nas normas, nos conceitos e nas condições de

fundamentação da decisão administrativa, com desenvolvimento doutrinário dos problemas selecionados e espaço para aplicações posteriores a casos concretos e para aprofundamentos jurisprudenciais específicos.

A relação entre universalização e proteção social exige distinguir três momentos analíticos: disponibilidade, ingresso e permanência. A disponibilidade refere-se à existência de condições de oferta; o ingresso, à possibilidade de começar a utilizar; a permanência, à manutenção do acesso ao longo do tempo. A distinção permite compreender por que uma política tarifária pode atuar sobre determinada barreira e deixar outras sem resposta, e ela orienta o exame dos benefícios e dos procedimentos que os tornam efetivos.

Outra distinção percorre o livro: tarifa paga pelo usuário e remuneração do prestador não são necessariamente equivalentes. A prestação pode receber recursos de fontes diferentes, e o valor cobrado diretamente pode refletir uma escolha distributiva. A identificação dessa diferença impede interpretar gratuidade como ausência de custo ou redução tarifária como economia global automática e também permite examinar a origem e a destinação dos recursos que completam o financiamento (Schwind, 2010).

O primeiro capítulo delimita serviços públicos e sua relação com direitos, desenvolvendo o acesso como problema jurídico, enquanto o segundo examina financiamento e regimes de cobrança, com atenção às concessões, às parcerias público-privadas, às receitas adicionais e à responsabilidade pelas escolhas. O terceiro enfrenta a modicidade e seus vínculos com qualidade, custos, reajuste, revisão, equilíbrio e incentivos. Esses capítulos constroem a base para avaliar a cobrança dentro do serviço que a justifica. O quarto capítulo analisa a distribuição dos encargos, a diferenciação social, os critérios de elegibilidade e os subsídios, e o exame alcança barreiras administrativas e utiliza saneamento e transporte coletivo para mostrar a necessidade de respeitar diferenças setoriais. O quinto capítulo desenvolve fundamentação, transparência e participação, explicita os fundamentos de uma matriz com oito critérios de avaliação jurídica e aplica a proposta à comparação de alternativas de financiamento em uma situação hipotética. A conclusão retoma a resposta à pergunta de pesquisa e delimita as possibilidades de aplicação e desenvolvimento da proposta.

A matriz constitui uma contribuição de organização argumentativa. Ela permite relacionar competência, adequação, custos, riscos, distribuição, proteção social,

transparência e motivação. Não atribui pontuação, pois uma deficiência jurídica não é necessariamente compensável por resultado favorável em outra dimensão, e sua aplicação exige identificar a norma e a informação pertinentes a cada questão, formulando conclusões e providências proporcionais ao objeto examinado.

A contribuição própria reside na articulação entre o exame da cobrança e o percurso de acesso do destinatário, fazendo com que a análise de custos e equilíbrio tenha de responder também às barreiras de ingresso, reconhecimento e permanência. Os componentes da matriz possuem antecedentes normativos e doutrinários, a partir dos quais a organização proposta desenvolve uma articulação própria voltada ao problema tarifário. Seu acréscimo consiste em explicitar as relações entre esses componentes e em separar a identificação de uma deficiência, sua consequência jurídica e a providência correspondente, de modo que a decisão possa ser controlada tanto pela composição da remuneração quanto pela distribuição dos encargos e pela execução da proteção social.

O livro dirige-se a estudantes, pesquisadores e profissionais que precisam compreender ou avaliar decisões tarifárias. A exposição procura manter precisão conceitual por meio de um raciocínio que conecta o preço ao serviço, o financiamento aos seus responsáveis e a proteção social às condições de execução, utilizando as definições e as transcrições pertinentes ao desenvolvimento desses vínculos, e a contribuição pretendida está na possibilidade de exigir razões mais completas para decisões que afetam a utilização cotidiana de serviços públicos.

CAPÍTULO 1

SERVIÇOS PÚBLICOS E ACESSO DA POPULAÇÃO

A relação entre serviços públicos e justiça social pode ser examinada a partir das condições que permitem à população incorporar determinada prestação à sua vida cotidiana. O abastecimento de uma residência e o deslocamento até o trabalho, por exemplo, dependem de uma organização que aproxima responsabilidades públicas das necessidades dos destinatários, fazendo com que decisões sobre o atendimento repercutam nas possibilidades de exercício de direitos. A cobrança integra essa relação e adquire significado conforme o serviço oferecido e as condições de quem precisa utilizá-lo. Compreender o lugar da tarifa exige situar a prestação dentro das finalidades que justificam sua organização como serviço público.

Essa perspectiva orienta o capítulo para a relação entre a configuração jurídica da atividade e a experiência de acesso da população. Interessa compreender como as obrigações atribuídas ao Poder Público e ao prestador alcançam os destinatários, considerando que a utilização de um serviço envolve condições que se prolongam no tempo. Uma família pode depender da continuidade do atendimento para organizar suas despesas e atividades, enquanto outra ainda enfrenta dificuldades para ingressar no serviço. Essas situações conferem conteúdo à discussão sobre os direitos dos usuários e permitem perguntar em que medida as escolhas administrativas correspondem às necessidades que a prestação se destina a atender.

O exame proposto acompanha a passagem entre responsabilidade pública, organização da atividade e condições de utilização, tomando o acesso como referência para compreender as consequências das escolhas tarifárias. Ao longo desse percurso, a delimitação do serviço permitirá identificar o objeto das obrigações e o alcance das expectativas que podem ser dirigidas à Administração e ao prestador. Assim, a discussão sobre o preço encontrará uma base definida: qual atendimento deve ser assegurado, a quem ele se destina e como a cobrança participa das condições necessárias para que a população possa usufruí-lo.

1.1 SERVIÇOS PÚBLICOS E SUA DELIMITAÇÃO JURÍDICA

A definição do serviço que será prestado antecede a discussão sobre quanto cobrar por sua utilização, pois, quando a Administração estabelece uma política

tarifária, já pressupõe determinadas respostas a respeito dos destinatários, da extensão territorial do atendimento, das condições de qualidade e das responsabilidades atribuídas ao prestador (Brasil, 1995, art. 23, I–IV), e, se essas respostas permanecem imprecisas, a controvérsia sobre o preço tende a absorver problemas que pertencem à própria organização da atividade. Pode-se discutir intensamente um reajuste sem esclarecer se o serviço financiado por ele corresponde à obrigação assumida perante a população. Essa precedência envolve a ordem temporal e a relação jurídica entre prestação e cobrança. O valor cobrado depende do conteúdo da prestação, e o conteúdo da prestação encontra limites e finalidades no ordenamento jurídico. Uma rede de abastecimento que deve atender localidades dispersas não possui os mesmos encargos de uma operação concentrada em área densamente ocupada, e a exigência de frequência mínima em uma linha de transporte modifica a relação entre oferta e receita. A tarifa incorpora escolhas anteriores, cuja reconstrução pelo usuário depende de informações compreensíveis sobre os fundamentos da cobrança recebida. Investigar sua legitimidade exige tornar essas escolhas visíveis.

No direito brasileiro, o art. 175 da Constituição atribui ao Poder Público a prestação dos serviços públicos, diretamente ou mediante concessão ou permissão, nos termos ali previstos, e determina que a lei discipline, entre outros aspectos, os direitos dos usuários, a política tarifária e a obrigação de manter serviço adequado. Essa disposição oferece uma referência para compreender a atividade como objeto de responsabilidade pública, inclusive quando sua execução é atribuída a um particular, pois a delegação modifica a posição do executor e mantém os deveres públicos de definição jurídica das condições de prestação (Brasil, 1988, art. 175).

Seria excessivo extrair desse dispositivo uma teoria completa de todos os serviços oferecidos à coletividade, pois a própria Constituição distribui competências e estabelece disciplinas específicas, enquanto a legislação organiza setores com características distintas, e a prestação de uma atividade social, o fornecimento de uma utilidade econômica e o exercício do poder de polícia não se tornam juridicamente equivalentes por atenderem a necessidades coletivas. A expressão serviço público precisa ser utilizada com uma delimitação compatível com o problema investigado (Justen Filho, 2016).

Adota-se neste livro como objeto a cobrança tarifária vinculada a serviços submetidos a deveres públicos de organização, prestação ou regulação, com atenção

às utilidades cuja utilização pode ser individualizada. O recorte permite examinar financiamento, adequação e acesso conforme as formas de remuneração e os regimes próprios de cada atividade, e condiciona a utilização das conclusões construídas para concessões em outras atividades administrativas à demonstração das correspondências e diferenças juridicamente relevantes. Justen Filho rejeita a suposição de que “toda e qualquer atividade, simplesmente porque direta e imediatamente necessária à satisfação de um direito fundamental, seja automaticamente um serviço público” (Justen Filho, 2016, p. 552). A relevância de uma necessidade exige, portanto, a identificação dos deveres públicos que incidem sobre a atividade. Essa identificação permite distinguir o preço praticado em uma relação econômica comum da cobrança vinculada à organização de uma prestação pública, ainda que ambas atendam necessidades socialmente importantes.

Justen Filho relaciona o serviço público à satisfação de necessidades vinculadas a direitos fundamentais e insere essa relação na compreensão da atividade administrativa, e sua formulação permite perceber que a relevância da prestação abrange a identidade do executor e alcança a necessidade atendida e a responsabilidade juridicamente assumida por sua satisfação. Trata-se de uma construção doutrinária, cuja utilidade está em oferecer um critério de compreensão da atividade em diálogo com as qualificações estabelecidas pela Constituição e pela legislação (Justen Filho, 2016).

A delimitação pode ser aprofundada pela definição de Justen Filho:

> Serviço público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa privada, destinada a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob regime de direito público (Justen Filho, 2016, p. 549).

A definição reúne elementos materiais e jurídicos que precisam ser examinados conjuntamente. O vínculo com uma necessidade fundamental esclarece a finalidade da prestação, enquanto a qualificação legislativa e o regime de execução permitem identificar responsabilidades que não decorrem apenas da utilidade social da atividade. A insuficiência dos mecanismos privados integra especificamente essa formulação doutrinária e não deve ser tomada como pressuposto consensual de todas as concepções de serviço público. Para o problema tarifário, o conceito delimita a

atividade sobre a qual recairá a análise, mas deixa em aberto a investigação sobre quem pode ser cobrado, por qual instrumento e sob quais condições.

A consequência desse ponto de partida aparece quando a discussão se concentra exclusivamente no prestador. Uma empresa estatal pode executar atividade sujeita a exigências econômicas e contratuais determinadas; uma empresa privada pode assumir obrigações de continuidade, atendimento e expansão que decorrem da delegação de um serviço público. A natureza jurídica de cada relação exige examinar sua disciplina, pois a identidade estatal ou privada do executor informa numerosas questões e deve ser articulada aos demais elementos que definem o regime da cobrança e os direitos dos usuários (Justen Filho, 2016).

A classificação pela identidade do prestador também dificulta compreender a permanência dos deveres públicos após a delegação, pois a Administração conserva responsabilidades sobre a cobrança quando a própria organização do serviço depende de decisões públicas acerca de cobertura, qualidade e remuneração. As escolhas empresariais devem ser atribuídas aos responsáveis definidos pelo regime da prestação e pela distribuição contratual de funções e riscos. É necessário identificar quais decisões pertencem à gestão do prestador, quais dependem de aprovação e quais integram a política pública. Essa distinção protege as duas dimensões da relação: resguarda a esfera de atuação atribuída ao prestador e mantém identificáveis as responsabilidades públicas na organização do serviço, e um contrato pode atribuir ao concessionário a escolha de meios operacionais, dentro de padrões previamente fixados, reservando às instâncias competentes as decisões sobre o universo de beneficiários e os critérios de cobrança. O espaço de decisão deve ser reconhecido a partir da lei, do contrato e da regulação, que definem o alcance jurídico das escolhas de quem executa o serviço (Brasil, 1995, arts. 23 e 29–31).

A delimitação do serviço ainda deve esclarecer sua unidade de análise. Em certos casos, o objeto é a prestação individual, como a utilização de determinada quantidade de uma utilidade. Em outros, a compreensão da cobrança exige considerar uma estrutura disponível de forma contínua, investimentos compartilhados e obrigações que não variam proporcionalmente com cada uso, e a diferença será retomada no exame dos custos, mas já importa aqui porque impede equiparar o serviço a uma sequência de transações isoladas, pois o usuário depende de uma organização que permanece funcionando entre uma utilização e outra (Justen Filho, 2016; Carvalho, 2024). O reconhecimento dessa organização não autoriza qualquer

cobrança por disponibilidade. A existência de custos permanentes é um dado econômico a ser demonstrado; o direito de recuperá-los por determinado instrumento é uma questão jurídica. Confundir esses planos permite que uma justificativa sobre a necessidade de recursos seja utilizada para dispensar a identificação do fundamento da cobrança, e a análise proposta exige os dois passos: compreender a estrutura da prestação e verificar o regime que disciplina seu financiamento.

A continuidade da organização também evidencia que o interesse dos usuários abrange a conta do período corrente e as condições futuras da prestação. Uma redução imediata pode ser acompanhada de investimentos, de diminuição de encargos ou de outra fonte de receita, mas pode igualmente representar simples adiamento de despesas necessárias, hipóteses essas que produzem consequências distintas e exigem apreciação própria. A pergunta jurídica consiste em saber qual arranjo foi adotado, quem assumiu suas obrigações e quais condições foram estabelecidas para preservar a prestação ao longo do tempo.

O serviço público, nessa perspectiva, constitui uma relação institucional que envolve destinatários atuais e potenciais, poder público e prestador. Cada participante ocupa posições diferentes, e a ordenação dessas posições depende de critérios jurídicos que articulem os interesses individuais e as responsabilidades públicas. A tarifa aparece no interior dessa relação como instrumento de financiamento e condição de utilização, razão pela qual sua avaliação exige compreender o que está sendo financiado e quais compromissos justificam a cobrança, antes de examinar a grandeza numérica do valor exigido.

1.2 SERVIÇOS PÚBLICOS E REALIZAÇÃO DE DIREITOS

A relação entre serviços públicos e direitos torna-se mais precisa quando se observa o que a ausência da prestação impede. Uma utilidade pode integrar as condições necessárias ao exercício de outras atividades, de modo que a restrição ao seu acesso ultrapasse o momento do consumo. Deslocar-se até o trabalho, manter condições de higiene ou utilizar uma infraestrutura indispensável à vida doméstica são situações nas quais o serviço participa de uma sequência mais ampla de possibilidades, conexão essa que justifica examinar seus efeitos para além do equilíbrio isolado de uma operação econômica (Grotti, 2017; Justen Filho, 2016).

A relação entre a atividade prestacional e os direitos recebe a seguinte formulação de Justen Filho:

> Todas as atividades estatais, mesmo as não administrativas, são um meio de promoção dos direitos fundamentais. Mas o serviço público é o desenvolvimento de atividades de fornecimento de utilidades necessárias, de modo direto e imediato, à satisfação dos direitos fundamentais. Isso significa que o serviço público é o meio de assegurar a existência digna do ser humano. É o serviço de atendimento a necessidades fundamentais e essenciais para a sobrevivência material e psicológica dos indivíduos (Justen Filho, 2016, p. 551).

A passagem permite compreender que a realização de direitos depende também de uma organização que transforme recursos em utilidades disponíveis. Uma rede instalada representa capacidade de oferta cuja utilização efetiva depende das condições de ingresso e permanência dos destinatários, inclusive da cobrança que lhes é exigida. O problema se desloca da existência abstrata do serviço para a relação entre prestação e possibilidade de uso. Nesse percurso, a tarifa interfere na cadeia de condições que permite exercer outros direitos, de modo que seu exame precisa alcançar as consequências da exclusão e identificar qual necessidade concreta fica sem atendimento.

Não se afirma que qualquer utilidade oferecida ao público constitua um direito subjetivo a toda quantidade ou modalidade de prestação desejada, pois entre o reconhecimento constitucional de direitos e a definição de uma obrigação concreta existem escolhas normativas, competências administrativas e condições materiais, e o argumento precisa percorrer essas mediações. Se forem ignoradas, a referência aos direitos pode tornar-se tão abstrata quanto uma invocação de sustentabilidade que não apresente os custos do serviço (Justen Filho, 2016).

A Constituição estabelece objetivos de redução das desigualdades e reconhece direitos sociais, ao mesmo tempo que disciplina a organização administrativa e econômica. No campo dos serviços, a conexão entre essas disposições deve ser construída mediante o regime aplicável e as necessidades que a atividade se destina a atender. A política tarifária integra esse conjunto com funções redistributivas próprias no âmbito da atuação do Estado, e seu exame requer localizar a contribuição que pode oferecer e os limites que decorrem de seu próprio instrumento (Brasil, 1988, arts. 3º, 6º, 37 e 175).

A insuficiência de uma abordagem exclusivamente formal aparece na coexistência entre serviço juridicamente instituído, previsão contratual e instalações disponíveis, de um lado, e exclusão de parte dos destinatários, de outro, situação em que o atendimento efetivamente realizado fica aquém da finalidade que fundamentou a criação daquela organização.

A contribuição de Justen Filho está em relacionar a adequação às condições técnicas e econômicas da atividade e em tratar a modicidade também a partir do acesso, e a leitura conjunta desses elementos impede separar completamente a utilidade prestada do modo pelo qual ela chega ao usuário. Um serviço tecnicamente sofisticado, concebido com custos incompatíveis com o universo de destinatários, pode revelar um problema que se origina na própria definição do padrão de atendimento e repercute no cálculo realizado após sua implantação (Justen Filho, 2016, cap. 12, itens 12.7.4.1 e 12.7.4.4). Essa observação exige uma ressalva. A consideração das condições econômicas da população não legitima a oferta de um serviço inseguro ou incapaz de cumprir suas funções, pois a questão está em definir soluções que satisfaçam as exigências pertinentes e possam ser financiadas de forma sustentável, e, quando o padrão necessário não pode ser custeado exclusivamente pelos usuários, a dificuldade precisa ser enfrentada no desenho do financiamento.

A realização de direitos exige identificar o conteúdo devido da prestação e os critérios que justificam a incorporação de características adicionais ao serviço. Entre necessidades de atendimento, aperfeiçoamentos possíveis e escolhas de conveniência existem diferenças que devem ser justificadas. Um investimento voltado à segurança possui uma função distinta de uma alteração meramente estética, ainda que ambos produzam despesas, e a avaliação tarifária ganha precisão quando identifica o vínculo entre o gasto e a obrigação que se pretende cumprir, permitindo discutir prioridades a partir das necessidades protegidas, dos recursos disponíveis e das alternativas de sua realização.

O problema também se apresenta no tempo. Usuários atuais podem suportar parte de investimentos destinados a ampliar o acesso de pessoas ainda não atendidas, possibilidade essa que impõe uma discussão sobre os critérios de distribuição dos encargos, o horizonte de realização das obras e a efetiva entrega dos benefícios previstos (Justen Filho, 2016). O argumento de universalização exige o controle sobre a execução. Quando a expansão permanece apenas como expectativa

genérica, a finalidade invocada para justificar a cobrança carece de tradução em obrigação verificável e de condições de acompanhamento.

A posição dos destinatários potenciais merece atenção porque sua identificação frequentemente exige informações adicionais aos registros ordinários da operação. A contabilidade conhece usuários cadastrados, volumes faturados e receitas recebidas; a política pública precisa conhecer também quem está fora do atendimento. Marques Neto chama a atenção para a regulação orientada aos destinatários, inclusive aqueles que ainda não utilizam o serviço, e para a necessidade de situar a atividade diante de objetivos públicos mais amplos, formulação essa que oferece uma razão para incluir a exclusão na análise regulatória, sem presumir seu tamanho ou suas causas em cada realidade (Marques Neto, 2002). A inclusão dos destinatários potenciais altera a pergunta sobre qualidade. Para quem já utiliza o serviço, qualidade pode envolver regularidade, conforto ou atendimento. Para quem permanece excluído do atendimento, a primeira questão pode ser a existência da conexão, da linha ou da condição de ingresso, e a escolha de indicadores precisa reconhecer essas experiências ao justificar, em cada contexto, as prioridades entre expansão e aperfeiçoamento. Um sistema de avaliação restrito à satisfação dos usuários atuais pode deixar de observar necessidades que a própria política deveria atender.

A capacidade de pagamento também deve ser examinada conforme a diversidade econômica dos integrantes de cada categoria de usuários. Pessoas submetidas à mesma tarifa podem enfrentar condições econômicas diferentes, e um valor pouco relevante no orçamento de uma família pode restringir escolhas básicas de outra, diferença cujo enfrentamento exige critérios próprios para a seleção do instrumento adequado. Essa diversidade de efeitos torna necessário investigar a distribuição dos encargos entre os destinatários submetidos à mesma cobrança nominal. A passagem da igualdade formal para a análise das condições de acesso depende de critérios juridicamente justificáveis (Andrade, 1998; Carvalho, 2024).

O reconhecimento de desigualdades deve ser acompanhado da definição de beneficiários, condições e responsabilidades. A proteção anunciada aos mais pobres depende de critérios de identificação dos destinatários e de organização dos recursos que financiarão o benefício. A conexão entre serviços e direitos precisa alcançar a organização administrativa que torna a prestação possível, traduzindo o dever público

em consequências sobre procedimentos, contratos, informações e recursos, de modo que sua orientação normativa alcance as condições concretas de execução.

A Lei nº 13.460/2017 oferece uma referência para a posição do usuário ao estabelecer direitos de participação, informação e acompanhamento da prestação, respeitado seu âmbito de aplicação, direitos esses que integram a relação de quem recebe uma utilidade e paga por ela, incluindo a possibilidade de conhecer condições, manifestar necessidades e exigir resposta pelos canais pertinentes. A dimensão econômica da tarifa integra esse conjunto de direitos, deveres e possibilidades de participação do usuário (Brasil, 2017, arts. 1º, 4º, 6º e 7º). Grotti examina essa posição reconhecendo a diversidade dos regimes de serviços e a necessidade de qualificar a aproximação entre usuário e consumidor, e a distinção importa porque o conjunto de direitos e procedimentos aplicáveis precisa ser identificado a partir da disciplina pertinente a cada relação. A proteção do destinatário deve ser construída pela identificação do serviço, da relação jurídica e das normas incidentes, preservando os instrumentos que cada regime oferece (Grotti, 2017).

Uma política tarifária comprometida com a realização de direitos deverá explicitar o nexo entre aquilo que cobra, aquilo que financia e aquilo que torna acessível, pois esse nexo exige demonstração vinculada à finalidade pública e precisa ser reconstruído na decisão, de modo que o usuário e os órgãos de controle possam identificar as obrigações assumidas e os resultados a acompanhar. A realização de direitos depende dessa passagem entre a justificativa da atividade e a organização concreta de sua prestação.

1.3 DISPONIBILIDADE, UTILIZAÇÃO E ACESSO EFETIVO

A expressão acesso costuma reunir situações que precisam ser diferenciadas para que a política tarifária possa ser examinada. A infraestrutura pode alcançar determinada localidade sem estar conectada a todos os domicílios. A conexão pode existir sem que o usuário disponha de recursos para manter o consumo necessário, e um benefício pode estar previsto em norma e não ser obtido por quem satisfaz seus requisitos: em cada hipótese, o obstáculo se encontra em um ponto diferente da relação entre organização e utilização do serviço. Propõe-se distinguir disponibilidade, ingresso e permanência. A disponibilidade diz respeito à existência de condições para ofertar a prestação ao destinatário, enquanto o ingresso corresponde à possibilidade

de integrar efetivamente a relação de atendimento, cumpridas as exigências pertinentes. A permanência envolve a continuidade da utilização ao longo do tempo. Essa distinção tem função analítica: permite identificar em qual etapa a cobrança ou o procedimento pode dificultar a realização do objetivo público, com aplicação ajustada à disciplina do serviço examinado.

O ingresso pode exigir despesas que não aparecem na tarifa periódica. Uma ligação, uma instalação interna ou um meio necessário para utilizar o serviço pode representar encargo relevante para o interessado. A avaliação do acesso deve reunir o valor mensal e os gastos de ingresso, identificando a natureza de cada encargo, o responsável juridicamente definido por seu custeio e os instrumentos disponíveis para enfrentar o obstáculo, quando incompatível com as finalidades da prestação (Brasil, 2007, art. 45, §§ 6º, 8º e 9º).

A permanência apresenta outra dificuldade. Uma família pode conseguir ingressar no serviço em determinado momento e perder condições de manter a utilização quando sua renda se altera. A política de permanência exige medidas próprias para acompanhar a trajetória posterior à primeira contratação, observando a estabilidade do benefício, os mecanismos de atualização cadastral e os procedimentos acionados diante da inadimplência, e o valor cobrado integra esse conjunto de providências necessárias à continuidade do acesso.

Ao examinar diferentes conceitos de pobreza, Andrade identifica um elemento comum: “Entretanto, estas diferentes definições têm em comum a idéia de que a pobreza está relacionada com a falta de acesso a algum padrão de vida considerado essencial ou mínimo para uma vida adequada em sociedade.” (Andrade, 1998, p. 123). Essa relação entre privação e padrão de vida permite compreender a permanência no serviço a partir das necessidades que sua utilização atende. A definição jurídica da proteção e a escolha do instrumento tarifário exigem, por sua vez, fundamentos próprios.

O acesso físico envolve alcance territorial e condições materiais de utilização, pois a distância até o ponto de atendimento, a disponibilidade de rede ou a existência de uma rota são aspectos que não podem ser reduzidos à renda. A tarifa pode ser suficientemente baixa para certo grupo e ainda assim não produzir acesso se a prestação não estiver disponível no local ou no horário necessário. Por isso, atribuir toda exclusão ao preço simplifica indevidamente um problema que pode exigir investimento, reorganização operacional ou coordenação entre políticas. A esse

respeito, Justen Filho afirma o seguinte: “O serviço público é uma atividade, o que significa a necessidade de estruturas humanas e materiais para atuação permanente e sistemática. Sem essas estruturas organizacionais não existe serviço público” (Justen Filho, 2016, p. 549). O diagnóstico deve relacionar cada obstáculo ao instrumento capaz de enfrentá-lo. Desconto tarifário, expansão de rede e reorganização de horários podem ser complementares, mas produzem efeitos diferentes, e a escolha será insuficiente se atuar apenas sobre a cobrança quando o impedimento principal estiver na estrutura de atendimento.

O acesso econômico, por sua vez, envolve a relação entre o encargo e os recursos de que o destinatário dispõe, relação essa que exige considerar as condições econômicas dos destinatários e a comparação de preços entre prestadores. Um valor baixo em relação ao custo do serviço pode permanecer elevado para determinados usuários, enquanto uma redução nominal pode beneficiar grupos que já utilizavam plenamente a prestação. A avaliação distributiva precisa observar o efeito da cobrança sobre o universo de destinatários, articulando essa informação à posição do valor cobrado nas comparações entre preços (Andrade, 1998; Schwind, 2010).

Andrade mostra que a obtenção de preços em modelos de maximização do bem-estar não assegura uma quantidade mínima de consumo socialmente desejada. O nível efetivamente escolhido depende de condições como renda e preço, e a introdução de uma exigência de acesso mínimo modifica o problema que o modelo procura resolver, e a distinção é útil porque obriga a explicitar o objetivo: financiar a prestação, maximizar uma medida agregada e garantir determinado acesso não são formulações intercambiáveis (Andrade, 1998). A transposição dessa observação para o direito exige cuidado. Uma quantidade adotada como restrição em um modelo econômico não se converte automaticamente em obrigação jurídica universal. É necessário identificar o serviço, sua função, a disciplina normativa e o fundamento do parâmetro escolhido, e o livro utiliza a contribuição de Andrade para demonstrar a necessidade de formular objetivos de acesso, sem importar uma quantidade única para setores diferentes, pois a definição de um patamar exige razões próprias e condições de implementação.

O acesso institucional abrange os procedimentos que permitem conhecer, solicitar e manter a prestação ou o benefício, e sua relevância aparece quando o interessado tem direito a uma condição favorecida, mas enfrenta exigências incompreensíveis, deslocamentos repetidos ou falta de resposta, dificuldades cuja

ocorrência e extensão precisam ser verificadas na Administração examinada. Elas constituem possibilidades que precisam ser investigadas na organização do atendimento, porque um instrumento pode estar formalmente disponível e permanecer inacessível para parte de seus destinatários (Brasil, 2017, arts. 5º e 7º).

A Lei nº 13.460/2017 aproxima essa discussão de deveres concretos ao disciplinar informações sobre serviços e a Carta de Serviços ao Usuário. O conhecimento de requisitos, etapas, prazos e formas de atendimento permite reduzir a distância entre a previsão abstrata e a possibilidade de utilização, pois a publicidade desempenha funções de fiscalização externa e de viabilização do acesso ao serviço, e a dificuldade de compreender as providências exigidas pode transformar a organização administrativa em parte do obstáculo que deveria solucionar (Brasil, 2017, arts. 6º e 7º).

É possível reunir essas dimensões em um quadro que torna visível a diferença entre problemas frequentemente apresentados como se fossem exclusivamente tarifários.

Quadro 1 — Dimensões do acesso aos serviços públicos

Dimensão examinada	**Situação que precisa ser identificada**	**Consequência para a avaliação**
Disponibilidade física	A prestação alcança o território e possui condições de atendimento	Verificar expansão e organização operacional
Ingresso econômico	Os encargos iniciais permitem a entrada do destinatário	Identificar despesas de conexão e instrumentos de apoio
Permanência econômica	A cobrança pode ser suportada ao longo do tempo	Examinar tarifa, benefício e mudanças de condição
Acesso institucional	Requisitos e procedimentos permitem exercer os direitos previstos	Examinar informação, cadastro, atendimento e resposta
Adequação da utilização	A prestação disponível atende à necessidade juridicamente considerada	Relacionar quantidade, qualidade, regularidade e finalidade

Fonte: elaboração dos autores.

Essas dimensões podem se combinar. Uma política que reduz a cobrança periódica pode produzir pouco efeito entre pessoas que ainda dependem das condições de ingresso na rede. Um procedimento automático de concessão de benefício pode ampliar a cobertura entre usuários cadastrados, enquanto o atendimento das pessoas que permanecem fora do sistema exige instrumentos

dirigidos às suas barreiras de ingresso, delimitação que permite avaliar a contribuição de cada medida em relação ao problema e ao objetivo efetivamente adotados.

A distinção também modifica a interpretação de dados. O crescimento do número de unidades atendidas informa algo diferente do aumento do consumo entre beneficiários de tarifa social. A queda da inadimplência pode decorrer de diferentes processos e não demonstra isoladamente melhora das condições econômicas. Sem informações sobre alterações cadastrais, procedimentos de cobrança e composição dos usuários, o indicador admite interpretações concorrentes, e o direito precisa dessa cautela quando utiliza dados para fundamentar escolhas que afetam pessoas e contratos.

A ausência de registros sobre excluídos merece atenção particular. Um cadastro de clientes descreve quem entrou na relação de atendimento, e a estimativa das pessoas que deveriam estar atendidas exige examinar também a população que permanece fora desses registros (Marques Neto, 2002). A produção de informação para a política pública pode exigir articulação com outras bases e métodos, observadas suas finalidades e limites jurídicos, pois o conhecimento das necessidades de um grupo depende de investigação capaz de alcançar suas condições de vida e de acesso. O desconhecimento administrativo de um grupo representa uma limitação da informação disponível para decidir. Essa limitação exige dimensionar a certeza com que as conclusões são apresentadas e estabelecer formas de acompanhamento. Uma medida adotada diante de informação incompleta pode prever revisão, coleta adicional de dados e canais para identificar situações não contempladas, mas o problema se agrava quando a precariedade informacional é ocultada por afirmações categóricas sobre universalização ou justiça distributiva. A explicitação da incerteza permite controlar a adequação da resposta e o dever de aperfeiçoá-la. Ao relacionar regulação e inclusão de destinatários, Marques Neto sintetiza a finalidade desse movimento: “Em face deste contexto, é que o direito da regulação desenha um modelo hábil à transformação do consumidor potencial em efetivo.” (Marques Neto, 2002, p. 29). A formulação orienta a investigação das condições necessárias para que a população ainda excluída alcance a prestação.

Assim, o acesso efetivo será compreendido como a possibilidade concretamente organizada de utilizar o serviço nas condições necessárias à finalidade juridicamente protegida, formulação que reúne componentes físicos, econômicos e institucionais com importância variável em cada setor e exige verificar a contribuição

de cada dimensão para a realização do objetivo considerado. Uma rede ampliada, uma tarifa reduzida e um cadastro simplificado podem ser avanços diferentes, cuja articulação precisa ser demonstrada.

1.4 INTERESSE PÚBLICO E DIREITOS DOS USUÁRIOS

A definição de quem será atendido e de como o serviço será financiado envolve interesses que podem entrar em tensão. Usuários atuais desejam condições acessíveis, pessoas ainda não atendidas demandam expansão, o prestador necessita cumprir obrigações e receber a remuneração juridicamente prevista, e o poder público deve organizar a atividade dentro de suas competências e possibilidades de financiamento. Apresentar essa tensão como simples oposição entre interesse público e interesse privado obscurece a posição de participantes cujas pretensões também encontram proteção jurídica.

Hachem oferece uma distinção útil ao examinar o interesse público como fundamento e limite da atuação administrativa, pois sua reconstrução evidencia que o interesse público não se confunde com a conveniência do aparato estatal e que os interesses dos indivíduos não são, por definição, externos a ele, leitura essa que impede tomar o aumento de arrecadação, a redução de uma despesa ou a facilidade administrativa como prova suficiente de atendimento à finalidade pública. É preciso identificar a relação entre a medida e os interesses que o ordenamento protege (Hachem, 2011). Hachem explicita essa dupla função em passagem que remete à divisão interna de sua obra: “Em virtude dessa dupla função exercida pelo conceito em discussão no regime jurídico-administrativo (legitimação de prerrogativas e imposição de sujeições), é possível reconhecer duas concepções jurídicas de interesse público” (Hachem, 2011, p. 155). Essa dupla função exige que a razão apresentada para financiar o serviço também seja examinada como limite da intervenção sobre seus destinatários. A distribuição do encargo necessário à obtenção de receita exige demonstrar por que os grupos afetados e a intensidade da cobrança correspondem à finalidade protegida.

No problema tarifário, a confusão entre interesse do Estado e interesse público pode aparecer quando a decisão é justificada apenas pela necessidade de aliviar o orçamento. A transferência de encargos para os usuários talvez constitua uma opção juridicamente disponível, mas sua finalidade, seus efeitos e seu fundamento precisam

ser explicitados. O fato de reduzir a despesa de determinado ente exige avaliar também seus efeitos sobre o atendimento aos destinatários e a preservação da prestação, ampliando a análise para as consequências da escolha pública. Na distinção entre o interesse da máquina estatal e o interesse público, Hachem esclarece que “tais interesses do aparato administrativo são tão secundários quanto qualquer outro interesse eminentemente pessoal de um sujeito privado” (Hachem, 2011, p. 159). Assim, a economia orçamentária precisa ser relacionada às finalidades jurídicas da prestação para integrar sua justificação.

O mesmo cuidado deve ser dirigido ao interesse do prestador. A remuneração prevista no regime contratual constitui uma pretensão juridicamente relevante, ainda que o serviço atenda a necessidades coletivas. Sua consideração decorre das obrigações e garantias constituídas no ordenamento. Uma política que impõe encargos e ignora a forma de financiá-los pode comprometer a execução do próprio serviço, risco que deve ser demonstrado pelas condições concretas do arranjo e relacionado à medida de proteção social efetivamente examinada. A análise precisa distinguir remuneração devida de pretensão a repasse irrestrito. O contrato pode atribuir determinados riscos ao prestador, estabelecer mecanismos de eficiência ou condicionar receitas ao atendimento de metas. Nessas hipóteses, proteger a relação jurídica exige examinar o conteúdo efetivamente pactuado e aplicar a segurança contratual também ao cumprimento das obrigações que integram o próprio contrato. A preservação de direitos depende da mesma operação interpretativa que permite exigir deveres (Schwind, 2010).

A contribuição de Hachem alcança esse ponto ao condicionar a utilização das prerrogativas fundadas no interesse público à competência normativa, à motivação e às demais sujeições da Administração. O autor também examina a compensação em hipóteses de dano anormal e especial, dentro da construção que desenvolve, e o aspecto aproveitado para a política tarifária é a impossibilidade de transformar uma referência abstrata ao interesse geral em autorização suficiente para restringir posições protegidas (Hachem, 2011).

Ao delimitar a aplicação do princípio nas hipóteses de afastamento de interesses juridicamente protegidos, Hachem reúne seus requisitos:

> Como, nesses casos, os interesses específicos (individuais ou coletivos) deslocados pelo interesse público em sentido estrito (interesse geral) são igualmente amparados pelo ordenamento jurídico, a utilização das

> prerrogativas que operacionalizam essa prevalência deve obedecer a alguns requisitos. São eles: (a) existência de previsão normativa específica, instituindo uma competência jurídica; (b) dever de motivação; (c) respeito às demais sujeições especiais do regime jurídico-administrativo; (d) garantia de uma compensação jurídica, quando a aplicação do princípio provocar um dano anormal e especial. (Hachem, 2011, p. 206).

Esse encadeamento permite examinar separadamente a autorização para decidir, a fundamentação da escolha, as condições de exercício da prerrogativa e as consequências juridicamente exigidas. Cada uma dessas questões deve receber resposta compatível com o instrumento tarifário considerado.

Cada diferenciação de tratamento exige apreciação de seus fundamentos e uma resposta correspondente às características da situação. Pode haver distinções legitimadas pelas características técnicas do atendimento, pelos custos correspondentes ou por políticas sociais juridicamente instituídas, mas o problema consiste em demonstrar a pertinência do critério adotado, e, quando a decisão utiliza uma categoria de usuários, deve ser possível explicar por que aquela categoria foi escolhida e como sua utilização se relaciona com a finalidade da medida. A justificação deve explicitar os elementos que sustentam o tratamento adotado e sua relação com a finalidade indicada para a política. A igualdade exige atenção tanto às semelhanças quanto às diferenças relevantes, e Justen Filho associa a isonomia tarifária ao tratamento de usuários em condições equivalentes e admite diferenciações justificadas por características da fruição, desde que os critérios sejam transparentes e preservem a viabilidade do serviço. A passagem permite compreender a igualdade por critérios de equivalência relevantes e atribui à Administração o dever de justificar o tratamento diferenciado (Justen Filho, 2016).

O argumento também alcança o usuário que não integra um grupo beneficiário, pois a instituição de uma tarifa social pode ser legítima e necessária, mas a distribuição de seus custos precisa ser compreensível para os demais participantes do financiamento, e a possibilidade de subsídio exige o exame da base normativa, da proporcionalidade dos encargos e da sustentabilidade do arranjo. A justiça da finalidade deve ser acompanhada de justificação dos meios empregados para realizá-la (Andrade, 1998; Schwind, 2010).

A representação do usuário médio pode ocultar essa diversidade. A interpretação das médias exige atenção específica às pessoas que apresentam renda muito inferior, necessidades particulares ou padrões de utilização distintos daqueles

sintetizados no resultado agregado. As médias são instrumentos de análise cuja utilização requer conhecer a dispersão e os limites do conjunto representado, de modo que a estimativa da capacidade de pagamento considere a diversidade dos usuários e a representatividade da figura estatística utilizada (Carvalho, 2024). A participação oferece uma via para tornar visíveis diferenças ainda pouco conhecidas pelo processo decisório e deve ser articulada à produção de informações técnicas (Grotti, 2017; Brasil, 2017, arts. 18 e 23). Um relato individual pode revelar um problema de acesso, cuja frequência exige investigação específica. Um estudo agregado pode estimar a distribuição de encargos, enquanto a explicação de uma dificuldade procedimental específica exige informação sobre a experiência dos destinatários. A consideração conjunta desses materiais exige avaliar o que cada um permite conhecer, e a autoridade deve organizar essa relação, evitando tratar a manifestação do usuário como prova conclusiva ou como informação irrelevante.

O direito de receber serviço adequado e obter informações encontra previsão na Lei nº 8.987/1995, enquanto a Lei nº 13.460/2017 disciplina formas de participação e defesa dos usuários em seu âmbito, disposições essas que permitem reconhecer que o destinatário possui posição jurídica na organização e no acompanhamento da prestação. O exame da política tarifária reúne a relação bilateral entre poder concedente e prestador, decisiva para determinadas questões contratuais, e as posições jurídicas dos usuários perante a organização do serviço (Brasil, 1995, art. 7º; Brasil, 2017, art. 6º).

Justen Filho observa: “O usuário é interpretado como sujeito interessado na prestação do serviço e alçado à condição de titular de interesses na sua concepção e organização. Em vez de um terceiro beneficiário de liberalidade estatal, o usuário é integrado como sujeito responsável pelo serviço” (Justen Filho, 2016, p. 566). Essa posição institucional amplia o conteúdo da informação devida ao destinatário. A compreensão do valor final da conta exige informações sobre as obrigações que ele financia, a distribuição dos custos e os critérios pelos quais determinados grupos recebem tratamento diferente. A participação ganha conteúdo quando essas relações podem ser discutidas antes e durante a execução da política. A corresponsabilidade mencionada pelo autor deve ser entendida nesse plano de acompanhamento e contribuição, sem deslocar para o usuário a obrigação de planejar, fiscalizar ou assegurar a continuidade, que permanece com os agentes aos quais o regime jurídico atribui essas funções.

A ampliação dos participantes da discussão preserva a responsabilidade de decidir. Consultar usuários, ouvir o prestador e reunir dados são etapas que fornecem elementos à autoridade competente; a decisão continua exigindo a identificação de fundamentos e a assunção de responsabilidade por sua escolha. Um procedimento participativo pode reunir argumentos contraditórios e divergências persistentes, e sua qualidade deve ser avaliada pelas condições de contribuição e pela resposta fundamentada que a autoridade oferece às questões apresentadas (Hachem, 2011; Justen Filho, 2016).

O interesse público passa a funcionar como problema de concretização jurídica. É necessário identificar a finalidade da prestação, as posições protegidas, as alternativas disponíveis e os efeitos da escolha, compreensão essa que conserva a força normativa da categoria e vincula a conclusão ao exame dos elementos pertinentes. No exame das tarifas, ela exige explicar por que determinado arranjo de cobrança e financiamento realiza de modo justificável os compromissos públicos do serviço.

1.5 A POLÍTICA TARIFÁRIA COMO DIMENSÃO DO ACESSO

A passagem do acesso para a política tarifária exige abandonar a ideia de que a Administração decide apenas um número, pois o valor final depende de escolhas sobre a base de custos, a distribuição dos encargos, os grupos de usuários e a composição das receitas e depende também da definição do que será prestado e das condições pelas quais essa prestação será acompanhada. A decisão tarifária reúne elementos jurídicos e econômicos que precisam permanecer identificáveis, mesmo quando apresentados por meio de uma fórmula.

A política tarifária possui um alcance mais amplo do que o ato que fixa ou modifica uma tarifa, pois ela estabelece orientações sobre quem contribuirá, quais objetivos serão perseguidos, que instrumentos poderão ser utilizados e como serão tratadas determinadas situações. O ato concreto aplica ou desenvolve essas orientações em um contexto específico. A distinção importa porque certas controvérsias exigem discutir as escolhas que estruturam a cobrança, em conjunto com as condições de alteração periódica de seu valor (Schwind, 2010).

Carvalho sintetiza as funções da política de preços: “Políticas de preços adequadas podem sinalizar acerca da escassez e da segurança da oferta dos

serviços, promover a inclusão social e direcionar o uso racional dos recursos naturais envolvidos, refletindo diretamente sobre o bem-estar da população.” (Carvalho, 2024, p. 41). Esses objetivos permitem examinar a cobrança em conjunto com as condições de oferta, a proteção dos destinatários e os efeitos da utilização, exigindo que a decisão explicite quais funções pretende realizar.

Uma tarifa uniforme, por exemplo, pode resultar de decisão voltada à simplicidade operacional, à distribuição territorial de custos ou a outra finalidade juridicamente reconhecida, mas a mesma uniformidade numérica, observada fora de seu contexto, exige informação adicional para identificar a razão que a sustenta. De modo semelhante, tarifas diferentes podem refletir custos distintos ou uma política redistributiva. A análise deve reconhecer a função exercida pela diferenciação antes de avaliar sua adequação.

A Lei nº 8.987/1995 articula aspectos desse desenho ao relacionar serviço adequado, tarifa, equilíbrio contratual e receitas alternativas. O art. 6º inclui a modicidade entre as condições de adequação; o art. 9º disciplina a tarifa do serviço concedido e sua preservação pelas regras de revisão; o art. 11 permite prever outras fontes de receita com vistas a favorecer a modicidade. A leitura conjunta indica que a política tarifária precisa ser reconstruída pela articulação das regras de formação do preço e dos demais instrumentos de financiamento (Brasil, 1995, arts. 6º, 9º e 11). Essa articulação permite formular uma primeira posição: a existência de custos de prestação exige uma decisão específica sobre quem deve suportá-los. O conhecimento do custo é necessário para compreender a necessidade de financiamento. A definição dos responsáveis pelo financiamento exige uma escolha jurídica e institucional, sujeita às possibilidades e aos limites do regime aplicável, pois confundir essas operações transforma uma informação econômica em conclusão normativa, eliminando do debate questões que deveriam ser justificadas.

A definição de uma cobrança socialmente desejada exige verificar sua relação com a prestação e com os recursos necessários ao cumprimento das obrigações correspondentes. A escolha de um valor acessível precisa ser acompanhada da identificação das receitas que permitirão cumprir as obrigações. Se houver diferença entre a arrecadação tarifária e a necessidade de remuneração reconhecida, a realização da finalidade social exige distribuí-la por instrumentos juridicamente disponíveis, com responsabilidades e condições de pagamento determinadas (Schwind, 2010).

Na análise da distribuição dos encargos, Justen Filho esclarece a relação entre essencialidade e financiamento: “A essencialidade dos serviços e seu vínculo imediato com os direitos fundamentais não acarretam sua gratuidade. Isso não significa afirmar que a fruição do serviço público dependa de condições econômicas, mas consiste em reconhecer um princípio geral de capacidade contributiva” (Justen Filho, 2016, p. 566). A expressão capacidade contributiva é empregada nessa passagem como orientação geral sobre a distribuição do custeio, e sua utilização não incorpora automaticamente às tarifas a disciplina constitucional dos tributos. O ponto a desenvolver é que a ausência de pagamento pelo beneficiário pode coexistir com o financiamento da prestação por outros sujeitos. A escolha demanda identificar os fundamentos da proteção e a base sobre a qual recairá o encargo, considerando também os limites econômicos dessa base. A essencialidade torna relevante a pergunta sobre como assegurar o uso, enquanto a organização do custeio fornece as condições para que essa proteção possa persistir.

A obra de Justen Filho permite aproximar esses dois problemas: ao discutir a modicidade, o autor considera a possibilidade de tarifas insuficientes para remunerar integralmente o serviço quando a proteção do acesso exige fontes complementares, cuja organização deve identificar os responsáveis pelo custeio e preservar a remuneração juridicamente reconhecida ao particular. O ponto relevante está na relação entre a proteção do usuário e a organização do financiamento: reconhecer a necessidade de subsídio exige definir como o serviço continuará sendo remunerado (Justen Filho, 2016). A política pode, assim, separar o preço enfrentado pelo usuário da remuneração devida ao prestador, quando o regime admitir essa composição, separação essa que será desenvolvida no capítulo seguinte, mas já modifica a forma de colocar o problema. A pergunta deixa de se limitar a quanto a empresa precisa arrecadar de cada pessoa e passa a incluir quais fontes podem financiar a obrigação e por que determinados encargos devem recair sobre cada grupo. O acesso integra o desenho da receita.

A dimensão temporal precisa acompanhar essa análise. Um benefício pode ser financiado de forma estável, depender de receitas variáveis ou estar previsto apenas para um período determinado. O destinatário e o prestador enfrentam condições diferentes em cada hipótese, e a estabilidade depende de duração, revisão e responsabilidades reconhecíveis, pois a continuidade de um benefício exige

organização financeira que sustente a expectativa criada e permita acompanhar as condições de sua realização.

A incerteza também está presente nas estimativas de demanda. A redução da tarifa pode modificar a utilização, mas a intensidade desse efeito depende de fatores que não podem ser presumidos para qualquer serviço (Andrade, 1998), razão pela qual a receita resultante não deve ser calculada com base em uma reação favorável dos usuários sem apoio suficiente, e, quando a análise utiliza cenários, eles precisam ser apresentados como cenários, com as hipóteses que os sustentam. A escolha pública pode conviver com incerteza; o que ela não pode fazer é transformar uma expectativa em dado já demonstrado. O mesmo vale para ganhos de eficiência. A possibilidade de aperfeiçoamento da operação constitui uma perspectiva cuja realização condiciona a disponibilidade de recursos para financiar um benefício. É necessário distinguir economias efetivamente obtidas, metas futuras e hipóteses dependentes de investimento, e um ganho projetado pode justificar um mecanismo de incentivo ou uma programação de revisão (Justen Filho, 2016), mas sua antecipação integral exige considerar os riscos e a capacidade de absorver desvios.

A política tarifária ainda deve estabelecer como seus resultados serão observados. Se o objetivo é ampliar o acesso de determinado grupo, o acompanhamento da receita total precisa ser articulado a informações sobre a utilização pelos destinatários da medida. Se a finalidade é financiar investimentos, a verificação deve relacionar execução financeira e entrega material da prestação. Os indicadores precisam guardar relação com a decisão que pretendem avaliar, relação essa que permite distinguir cumprimento formal, execução material e efeitos sobre os destinatários. O acompanhamento não autoriza atribuir qualquer mudança à política adotada. A ampliação da utilização pode decorrer de fatores externos, assim como uma redução da receita pode resultar de eventos que não estavam sob controle do prestador, e identificar uma sequência temporal não basta para demonstrar causalidade. O uso jurídico da avaliação exige reconhecer essas limitações, especialmente quando os resultados serão utilizados para imputar responsabilidades, alterar contratos ou redistribuir encargos. No contexto da liberdade de preços, Aragão condiciona sua manutenção ao acompanhamento dos efeitos: “Cumpre também observar que a liberdade de preços deve ser mantida apenas enquanto gerar efeitos positivos para os consumidores, sem abusos do poder econômico, devendo, portanto, estar sempre sujeita a um diuturno acompanhamento por parte da Administração

Pública” (Aragão, 2004, p. 191). A passagem se refere à liberdade de preços em ambientes concorrenciais. Sua contribuição para o exame das tarifas reguladas está na exigência de observar efeitos ao longo do tempo, respeitando as particularidades dos regimes e submetendo a continuidade do arranjo à avaliação das condições e dos resultados que o justificam.

A responsabilidade pela informação deve ser prevista na própria organização do serviço. É preciso saber quais dados o prestador produzirá, quais serão verificados pelo regulador, quais informações serão divulgadas e como os usuários poderão questionar inconsistências, pois a ausência dessa definição pode dificultar o controle posterior, mesmo quando a finalidade da política estava adequadamente formulada, e a decisão sobre a tarifa e a decisão sobre como conhecer seus efeitos pertencem ao mesmo problema de organização pública (Brasil, 1995, arts. 23, XIII e XIV, 30 e 31, III e V; Brasil, 2011, art. 8º).

A relação entre tarifa e acesso estabelece exigências de análise que orientam a escolha de preço, subsídio e forma de execução conforme as condições do serviço. O valor cobrado deve ser compreendido diante do serviço que financia, dos destinatários que pretende alcançar e dos instrumentos que sustentam a prestação. A partir dessas exigências, torna-se possível relacionar o financiamento à finalidade pública e discutir a proteção dos usuários com explicitação das condições necessárias à continuidade do atendimento.

CAPÍTULO 2

FINANCIAMENTO E REGIMES DE COBRANÇA

Uma escolha de financiamento estabelece relações entre os recursos necessários à prestação e aqueles que assumirão os respectivos encargos. Quando parte da despesa é cobrada dos usuários, determinada distribuição de responsabilidades se torna visível na conta ou no pagamento realizado a cada utilização. Outras parcelas podem ser suportadas pelo orçamento público ou por receitas vinculadas à própria atividade, compondo uma organização financeira cujos efeitos alcançam diferentes grupos e períodos. Examinar essa organização permite compreender por que uma decisão sobre a cobrança depende da identificação das fontes que sustentam o serviço e das obrigações atribuídas a cada participante.

A questão que orienta este capítulo é a forma pela qual essas responsabilidades se constituem juridicamente. Cada instrumento de financiamento possui condições próprias de utilização, de modo que sua escolha exige relacionar a finalidade pretendida às competências e aos requisitos do regime aplicável. A qualificação jurídica da cobrança participa desse raciocínio porque interfere no modo de instituí-la, alterá-la e exigir seu pagamento. A partir dessa relação, as distinções conceituais ganham consequência prática e oferecem critérios para examinar a correspondência entre o instrumento adotado e a atividade financiada.

Há também uma dimensão temporal a considerar. Serviços cuja prestação exige investimentos duradouros vinculam decisões presentes a obrigações que serão cumpridas ao longo de vários anos, envolvendo usuários e recursos que podem variar durante esse período. A leitura do financiamento precisa acompanhar essa duração, especialmente quando a redução de uma parcela cobrada pressupõe a disponibilidade de outra fonte para sustentar o atendimento.

O percurso desenvolvido reúne essas questões para tornar compreensível a distribuição dos encargos que está por trás da tarifa. O leitor encontrará elementos para distinguir o pagamento exigido do usuário das demais relações que sustentam a remuneração da prestação, identificando onde se localizam as escolhas públicas e quais responsabilidades precisam ser explicitadas para que seus efeitos possam ser avaliados.

2.1 NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A prestação de um serviço pressupõe a mobilização de recursos, inclusive nas formas de organização em que o custeio ocorre por fontes diferentes da cobrança individual vinculada à utilização. Trabalho, equipamentos, manutenção e investimento precisam ser financiados por alguém. A gratuidade no pagamento direto desloca a distribuição dos encargos para outras fontes, constatação que oferece um ponto de partida para discutir tarifas pela relação entre financiamento, responsáveis pelo custeio e fundamento jurídico do instrumento de arrecadação escolhido (Schwind, 2010; Carvalho, 2024).

O financiamento deve ser compreendido em relação ao objeto e ao período da prestação. Uma despesa necessária para implantar a infraestrutura possui função distinta daquela desempenhada pelo desembolso corrente de operação, embora ambos possam integrar a necessidade de recursos. A forma pela qual cada componente será recuperado depende do regime do serviço, das regras contratuais e do horizonte considerado, e a avaliação da correspondência entre cobrança e obrigação exige identificar a função e a distribuição temporal dos gastos que compõem o montante apresentado. A diferença entre investimento e operação produz consequências para a distribuição dos encargos, pois uma infraestrutura utilizada por vários anos pode beneficiar usuários que ingressarão no serviço em momentos diferentes, e, se todo o custo for exigido imediatamente de um grupo restrito, a escolha terá um efeito distributivo distinto daquele produzido por sua recuperação ao longo da vida útil reconhecida. Nenhuma dessas alternativas pode ser considerada adequada em abstrato. É preciso examinar o instrumento disponível, a responsabilidade pelo investimento e as condições que permitem sustentar o atendimento (Justen Filho, 2016). Ao discutir as dificuldades de financiar investimentos exclusivamente pela arrecadação tarifária, Carvalho observa: “Energia, transporte e saneamento são especialmente afetados por essa situação, já que demandam altos fluxos extracusteio para ampliações dos serviços.” (Carvalho, 2024, p. 42). A observação reforça o exame separado das necessidades de expansão e dos recursos destinados à operação corrente.

A contabilidade da empresa e a necessidade de remuneração admitida pela regulação também não são categorias idênticas. A realização de uma despesa demonstra que um recurso foi utilizado, mas não prova automaticamente sua

pertinência, eficiência ou recuperabilidade pela tarifa. O prestador pode incorrer em gastos associados a decisões empresariais que permanecem sob sua responsabilidade. Pode igualmente executar investimentos exigidos pelo contrato e sujeitos a regras específicas de reconhecimento, e o exame financeiro precisa conservar essas diferenças para não converter qualquer desembolso em obrigação dos usuários (Justen Filho, 2016).

Justen Filho identifica dificuldades na determinação dos custos e na avaliação dos investimentos, observando que valores históricos e valores de reposição podem conduzir a resultados diferentes, e sua discussão permite compreender o custo do serviço como informação construída mediante critérios de avaliação que precisam ser explicitados no cálculo. A escolha do critério de reconhecimento possui consequências e precisa ser compatível com o modelo jurídico e regulatório adotado (Justen Filho, 2016).

A avaliação utiliza os registros contábeis como parte da evidência e distingue os critérios que orientam sua produção daqueles que regem o reconhecimento dos custos, relacionando-os às obrigações do serviço e às regras de remuneração. Uma análise tecnicamente consistente precisa permitir reconstruir o caminho entre a informação apresentada, o ajuste eventualmente realizado e o valor admitido. Se esse percurso não é explicável, a precisão aparente da planilha pode ocultar escolhas que permanecem sem fundamento identificável.

O problema da dupla contagem ilustra a importância dessa reconstrução. Se um investimento já recebeu financiamento público destinado a determinada parcela de seu custo, a inclusão dessa mesma parcela na base de recuperação tarifária exige examinar o arranjo para evitar remuneração indevida, mas não se pode afirmar, sem conhecer o contrato, que toda participação pública elimina o direito de remuneração de qualquer ativo. O ponto consiste em identificar o que foi financiado, qual obrigação permaneceu com o prestador e como o modelo trata os recursos recebidos (Comitê de Pronunciamentos Contábeis, 2010b).

A mesma cautela se aplica à utilização de subsídios para cobrir um resultado negativo. O *déficit* contábil pode decorrer de diferentes fatores: uma tarifa deliberadamente reduzida, um custo excluído do reconhecimento, inadimplência, variação de demanda ou descumprimento de obrigações, situações cujo tratamento depende da origem da insuficiência e do regime aplicável. Antes de financiar uma insuficiência, é preciso identificar o mecanismo que a produziu e a responsabilidade

por seu suporte. O eventual direito de receber recursos públicos depende da causa do *déficit* e das condições jurídicas de sua cobertura (Schwind, 2010; Justen Filho, 2016).

A remuneração também deve considerar o momento em que a receita estará disponível. Um compromisso de pagamento futuro pode integrar juridicamente o arranjo, enquanto o atendimento de uma necessidade imediata de caixa exige disponibilidade de recursos no momento correspondente. A discussão sobre sustentabilidade precisa relacionar montante e fluxo. Quando a prestação exige desembolsos contínuos, atrasos ou incertezas na entrada de recursos podem afetar a operação, mesmo que a receita total projetada pareça suficiente ao final do período, possibilidade essa que exige organização de responsabilidades, garantias e acompanhamento, conforme o regime aplicável (Schwind, 2010).

O risco de financiar a disponibilidade exclusivamente pelo volume utilizado aparece no diagnóstico de Carvalho sobre o transporte público urbano durante a pandemia:

> Na pandemia de 2020, os sistemas de transporte público entraram em colapso em função dessa falta de custeio da rede disponibilizada para sociedade. Com a arrecadação toda voltada para o uso do transporte, durante a quarentena da pandemia de covid-19, os sistemas colocaram parte da frota para atender as pessoas que tinham que trabalhar ou realizar viagens por motivos diversos, mas o fluxo dessas pessoas não era suficiente para custear essa disponibilidade de transporte. (Carvalho, 2024, p. 39).

O episódio é utilizado como referência histórica para examinar a relação entre disponibilidade, utilização e receita. A resposta de cada arranjo exige conhecer suas fontes, a distribuição contratual dos riscos e as obrigações de manutenção da oferta.

É igualmente necessário distinguir sustentabilidade da prestação e rentabilidade de uma decisão empresarial específica. O serviço deve possuir condições de continuidade; isso não significa assegurar ao prestador proteção contra todo resultado desfavorável. A distribuição de riscos pode atribuir à empresa consequências de escolhas que controla ou de eventos expressamente assumidos. A preservação do modelo exige reconhecer essa distribuição, porque a transferência posterior de qualquer perda aos usuários alteraria os incentivos e as responsabilidades originalmente estabelecidos (Schwind, 2010).

A discussão sobre capacidade de pagamento acrescenta ao exame da remuneração uma dimensão distributiva, pois, ainda que o custo admitido seja

adequadamente demonstrado, a cobrança integral de cada destinatário pode ser incompatível com os objetivos de acesso, hipótese em que a explicitação desse custo deve orientar a organização das fontes capazes de financiar a proteção. Exige examinar fontes adicionais e critérios de distribuição. A relação entre remuneração e acesso será juridicamente sustentável quando as duas exigências forem incorporadas ao desenho (Andrade, 1998; Schwind, 2010).

Ao examinar os limites da concorrência na organização dos serviços, Aragão observa: “Na seara dos serviços públicos, apenas a concorrência, ainda que alcançado um estágio de grande eficiência, não é capaz de produzir todos os serviços socialmente desejáveis do ponto de vista do interesse público.” (Aragão, 2004, p. 181). A proposição acrescenta ao debate financeiro a necessidade de identificar as prestações socialmente requeridas e os mecanismos capazes de sustentá-las quando sua remuneração depende de composição específica de receitas.

No modelo de Andrade: “Tudo isto não significa que uma política de acesso mínimo não possa ser implementada pelas empresas de serviços públicos. Uma combinação de fontes de subsídio e, além disso, uma meta menos ambiciosa em termos do consumo mínimo permitido podem tornar viável esta política” (Andrade, 1998, p. 202). O resultado do modelo permite tratar a insuficiência de uma fonte como problema de composição do financiamento. A combinação precisa esclarecer a contribuição esperada de cada base, sua regularidade e a responsabilidade por eventuais diferenças, distinguindo a segurança proporcionada por obrigações de pagamento definidas da incerteza associada a receitas projetadas. A referência a metas menos ambiciosas exige uma distinção jurídica: metas de expansão sujeitas a planejamento não se confundem com padrões de atendimento já obrigatórios. A restrição financeira pode exigir reorganização dos meios, mas não constitui, isoladamente, fundamento para reduzir o conteúdo de uma obrigação vigente (Brasil, 1995, arts. 6º, 23, II e III, e 31, I).

Um exemplo hipotético ajuda a separar os planos: suponha-se um serviço cuja necessidade anual de remuneração reconhecida seja de cem unidades monetárias, das quais setenta serão obtidas por tarifas e trinta por uma fonte pública autorizada. A tarifa menor corresponde, nesse arranjo, à parcela de setenta suportada pelos usuários dentro da remuneração global. Porém, o resultado depende da efetiva disponibilidade das trinta unidades restantes. Se elas constituírem apenas expectativa de receita, o financiamento dependerá ainda da definição de obrigações que

sustentem a cobrança reduzida ao usuário. A alteração de qualquer componente modifica a análise: se a necessidade de remuneração foi superestimada, a diferença exige revisão do custo reconhecido antes da definição de eventual aporte público, e, se a arrecadação tarifária cresce por aumento da utilização, o tratamento dessa receita dependerá do modelo e de suas regras. Se o apoio público tem prazo determinado, será preciso examinar a situação após seu término. O exemplo tem função demonstrativa: evidencia que o mesmo valor cobrado pode integrar arranjos financeiramente distintos.

A responsabilidade fiscal participa dessa organização quando a política exige despesa pública. A Lei Complementar nº 101/2000 disciplina condições para a criação ou expansão de ações que aumentem despesas e, nas hipóteses que define, para despesas obrigatórias continuadas e também estabelece requisitos para destinação de recursos ao setor privado. A incidência de cada dispositivo depende da configuração da medida, mas a finalidade social exige o exame de autorização, adequação orçamentária e condições de custeio (Brasil, 2000, arts. 16, 17 e 26). Essas exigências devem ser apreciadas por sua suficiência material, pois uma estimativa de impacto pode estar fragilizada quando ignora o crescimento dos beneficiários ou utiliza premissas incompatíveis com a política anunciada, devendo o estudo demonstrar a consistência dos dados e das relações que sustentam suas conclusões. A motivação financeira precisa explicar as hipóteses utilizadas e permitir que a Administração acompanhe se elas se confirmam.

O financiamento deve ser descrito como uma relação entre obrigações reconhecidas, fontes de receita e responsabilidades por variações ao longo do tempo. A tarifa integra essa relação, e a avaliação de seu valor exige conhecer as demais parcelas do financiamento e examinar a eficiência e a pertinência dos custos que se pretende financiar, inclusive quando existem recursos adicionais.

2.2 TAXAS, TARIFAS E PREÇOS PÚBLICOS

A identificação do instrumento de cobrança define as condições jurídicas pelas quais o encargo pode ser instituído, exigido e alterado, relacionando a finalidade pública da receita à configuração da obrigação que lhe dá origem. Uma taxa submete-se ao regime tributário, enquanto a tarifa exige exame da disciplina administrativa, contratual e setorial correspondente. A classificação produz consequências sobre

competência, legalidade e proteção do usuário, razão pela qual deve decorrer das características juridicamente relevantes da cobrança e das normas que a disciplinam (Brasil, 1966, arts. 3º e 77; Barreto, 2019).

O Código Tributário Nacional define tributo no art. 3º e estabelece, no art. 4º, que sua natureza jurídica específica é determinada pelo fato gerador da obrigação, sendo irrelevantes, para essa qualificação, a denominação e outras características formais adotadas pela lei. A regra impede que o nome atribuído a uma cobrança seja utilizado como resposta suficiente sobre seu regime, e o exame precisa alcançar os elementos da obrigação, respeitadas as especificidades constitucionais de cada espécie tributária (Brasil, 1966, arts. 3º e 4º).

Barreto enfatiza a necessidade de identificar as características jurídicas da prestação para reconhecer o regime tributário, em vez de aceitar o rótulo conferido à exação, orientação essa que oferece apoio ao problema aqui considerado: chamar uma cobrança de preço não permite afastar exigências tributárias quando sua configuração impõe esse enquadramento. O argumento também exige evitar o movimento inverso, pelo qual qualquer ingresso vinculado a uma atividade pública seria tratado como tributo apenas em razão de sua finalidade (Barreto, 2019). A consequência dessa qualificação é explicitada por Barreto ao afirmar que “a subsunção de uma prestação ao conceito de tributo importa a aplicabilidade de todo o regime jurídico tributário à obrigação.” (Barreto, 2019, p. 2). A identificação da natureza da cobrança condiciona o conjunto de exigências aplicáveis à sua instituição e execução.

A taxa encontra fundamento constitucional no exercício do poder de polícia ou na utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, e o CTN desenvolve essa disciplina e qualifica a utilização potencial nas condições que estabelece, mas não é juridicamente suficiente afirmar que toda atividade estatal ou toda utilidade social autoriza uma taxa. A hipótese de cobrança precisa corresponder aos requisitos constitucionais e legais pertinentes (Brasil, 1988, art. 145, II; Brasil, 1966, arts. 77–79). A referência à utilização potencial merece atenção porque costuma ser empregada de forma imprecisa. No regime tributário, ela não significa autorização genérica para cobrar qualquer serviço que poderia vir a existir. O art. 79 do CTN associa a utilização potencial aos serviços de utilização compulsória postos à disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento. A disciplina

deve ser compreendida em seus próprios termos, e sua existência não pode ser transferida automaticamente para a tarifa, cujo eventual componente de disponibilidade depende de fundamento e regras próprios.

A legalidade tributária também possui conteúdo específico. A Constituição submete a exigência ou o aumento de tributo à lei que o estabeleça, e o art. 97 do CTN disciplina matérias reservadas à definição legislativa, cabendo à Administração aplicar a norma, identificar as situações pertinentes e praticar os atos de cobrança. O que se deve preservar é a diferença entre instituir a obrigação tributária e executar administrativamente sua disciplina. Confundir essas operações amplia indevidamente o espaço de decisão sobre o encargo (Brasil, 1988, art. 150, I; Brasil, 1966, art. 97).

A tarifa possui vinculação jurídica própria: sua instituição e alteração permanecem sujeitas à competência, à legislação do serviço e às condições de sua organização, dentro de um regime que deve ser identificado pelas características da cobrança e distinguido da disciplina tributária. Nas concessões disciplinadas pela Lei nº 8.987/1995, o art. 9º relaciona a tarifa ao preço da proposta vencedora e às regras de revisão previstas na lei, no edital e no contrato. A identificação dessas fontes permite compreender como o valor é constituído e preservado no regime correspondente (Brasil, 1995, art. 9º).

Justen Filho problematiza a distinção fundada exclusivamente na oposição entre compulsoriedade e facultatividade e examina a diferença entre regimes jurídicos, abordagem essa que é especialmente útil para afastar explicações que pretendem resolver todos os casos pela possibilidade abstrata de o usuário deixar de consumir. A caracterização da cobrança exige conhecer sua disciplina, inclusive quando a prestação atende a uma necessidade da qual o destinatário dificilmente pode prescindir (Justen Filho, 2016). A dificuldade aparece quando a facultatividade jurídica é confundida com liberdade econômica efetiva. Uma pessoa pode, em determinadas condições, não contratar ou não utilizar um serviço, mas a alternativa pode representar privação de uma utilidade necessária, circunstância essa que não transforma automaticamente a tarifa em taxa, e ela revela que a classificação jurídica e a avaliação das condições de acesso são problemas diferentes. O regime da cobrança precisa ser identificado, e os efeitos de sua exigência devem ser examinados dentro desse regime.

A classificação da cobrança deve relacionar a natureza pública ou privada do prestador à configuração jurídica do serviço e da obrigação exigida. A personalidade

jurídica informa aspectos da organização, que precisam ser articulados à análise do serviço e da obrigação. A afirmação de que toda prestação direta corresponde a taxa e toda prestação indireta corresponde a tarifa elimina distinções que o ordenamento estabelece, e o método mais seguro consiste em reconstruir a hipótese de cobrança, a competência e as fontes normativas que a disciplinam, antes de concluir sobre a natureza da receita. Justen Filho distingue a configuração do serviço e a disciplina de sua remuneração: “A questão da fruição individual ou coletiva da utilidade tem relevância para a disciplina da remuneração cabível, não como pressuposto da configuração do serviço público” (Justen Filho, 2016, p. 550). A individualização da utilidade informa a possibilidade de atribuir encargos a destinatários determinados e constitui uma etapa da qualificação jurídica da cobrança. O raciocínio deve prosseguir até a hipótese de incidência, os poderes de instituição e o regime aplicável, evitando extrair a natureza da receita de um único atributo do serviço.

A distinção entre tarifa e preço público exige atenção ao uso dos termos em cada debate, pois a expressão preço público pode ser utilizada em sentido amplo, abrangendo cobranças por utilidades ou atividades submetidas a regimes diferentes, enquanto, neste livro, tarifa designa a cobrança associada à utilização ou às condições de disponibilização de um serviço dentro da disciplina específica que a autoriza. Quando a expressão preço público aparecer em fontes examinadas, seu conteúdo será relacionado ao contexto, evitando transformar diferenças terminológicas em identidades jurídicas presumidas. Essa opção concentra a investigação nas controvérsias sobre receitas públicas pertinentes ao objeto e às consequências jurídicas da definição utilizada. A pergunta relevante para o objeto é quais regras condicionam a cobrança e sua alteração, pois uma mesma palavra pode ser empregada em textos distintos com alcance diferente, de modo que uma classificação excessivamente ampla pode esconder essas diferenças e comprometer a precisão, que depende de indicar o regime utilizado e as consequências de cada definição para o problema.

A natureza da relação com o usuário também não deve ser deduzida simplesmente da existência de um contrato de concessão, pois o contrato entre poder concedente e concessionário organiza a delegação e estabelece obrigações entre seus participantes, enquanto a posição jurídica do destinatário do serviço precisa ser examinada à luz das normas que a disciplinam. A celebração da concessão não permite presumir que o usuário tenha negociado suas cláusulas ou renunciado aos

direitos previstos na legislação. Há relações distintas que se articulam na prestação (Grotti, 2017; Brasil, 1995, art. 7º).

Um quadro comparativo pode organizar os pontos de atenção e situar as características frequentes dentro dos regimes aos quais se aplicam.

Quadro 2 — Aspectos jurídicos de taxas e tarifas

Questão	**Taxa**	**Tarifa no regime de serviço público**
Fundamento da exigência	Competência tributária e hipótese constitucional e legal	Competência e disciplina legal, administrativa e contratual pertinente
Identificação da natureza	Exame dos elementos da obrigação tributária	Exame do serviço e do regime que autoriza a cobrança
Instituição e alteração	Legalidade tributária e demais limitações aplicáveis	Regras de formação, atualização e revisão do regime específico
Disponibilidade do serviço	Utilização potencial nos termos do CTN	Depende de previsão e disciplina próprias
Pessoa que executa a atividade	Não resolve isoladamente a classificação	Não resolve isoladamente a classificação
Controle do valor	Parâmetros do regime tributário incidente	Adequação, modicidade, contrato e regras setoriais

Fonte: elaboração dos autores, com base na Constituição, no CTN e na Lei nº 8.987/1995.

A importância prática da distinção aparece quando a Administração pretende alterar o encargo. Um procedimento adequado à revisão de uma tarifa não substitui a lei exigida para instituir ou aumentar tributo, e, da mesma forma, a análise de uma tarifa não pode ignorar as regras contratuais e regulatórias sob o argumento de que toda cobrança pública deve seguir exatamente a mesma técnica de alteração. A identificação do regime antecede o exame da correção do procedimento (Brasil, 1988, art. 150, I; Brasil, 1966, art. 97, II; Brasil, 1995, art. 9º).

A diferença também alcança os argumentos utilizados pelo usuário. Demonstrar que o valor é difícil de suportar pode ser relevante para a política de acesso, mas precisa ser articulado à análise própria da natureza da cobrança, enquanto questionar a competência ou a hipótese de incidência pode revelar um vício jurídico mesmo quando o encargo é reduzido, e as duas linhas de análise podem se encontrar, mas possuem funções distintas. Uma investigação consistente precisa reconhecer qual problema está sendo formulado e que tipo de fundamento permite enfrentá-lo.

A delimitação tributária será mantida nesse nível funcional.

2.3 TARIFA COBRADA DO USUÁRIO E REMUNERAÇÃO DO PRESTADOR

O reconhecimento do regime próprio da tarifa deve ser acompanhado da identificação da parcela do financiamento que ela representa, pois a cobrança individual pode ser a principal fonte de receita ou integrar um conjunto de fontes. O valor pago pelo usuário e a remuneração devida ao prestador precisam ser identificados separadamente. A coincidência entre ambos depende da composição das fontes e das condições estabelecidas no modelo de cada serviço (Schwind, 2010).

A tarifa descreve uma condição de cobrança, enquanto a receita tarifária resulta de sua aplicação às situações efetivamente faturadas, pois, mesmo quando há um único valor nominal, a receita depende da quantidade de utilizações, dos benefícios, das integrações, da inadimplência e de outras regras pertinentes, e a remuneração do prestador pode estar vinculada a critérios diferentes daqueles que organizam a cobrança individual (Schwind, 2010; Carvalho, 2024).

A distinção permite compreender o transporte coletivo. A Lei nº 12.587/2012, em sua disciplina aplicável na data de corte desta obra, diferencia a tarifa de remuneração e a tarifa pública cobrada do usuário, considerando outras fontes de custeio, e o exemplo demonstra juridicamente a possibilidade de organizar o financiamento pela articulação entre pagamento individual e recursos complementares destinados à operação. A disciplina deve ser lida com atenção à transição estabelecida pela Lei nº 15.432/2026, examinada adiante, cuja entrada em vigor é posterior à publicação (Brasil, 2012, art. 9º; Brasil, 2026, arts. 43 e 44).

Schwind examina a composição da remuneração nas concessões e nas parcerias, mostrando que a receita proveniente diretamente dos usuários integra um conjunto mais amplo de possibilidades de financiamento, e sua análise permite separar a remuneração global das escolhas sobre quem suporta o encargo. A utilização de fontes complementares, inclusive subsídios, exige consideração dos objetivos e das condições do arranjo, examinando as possibilidades de custeio e sua adequação à forma de gestão adotada (Schwind, 2010).

A diversidade das fontes de remuneração é explicitada por Justen Filho:

> A concessão de serviço público produz a exploração empresarial de um serviço público. Em muitos casos, o concessionário obtém a sua remuneração mediante a cobrança de tarifa dos usuários de serviços públicos. Em outros, existem receitas propiciadas por oportunidades econômicas relacionadas à prestação do serviço. Tais receitas podem ser

> uma fonte secundária, mas também podem produzir a maior parte dos rendimentos do concessionário. Assim se passa, por exemplo, com a concessão de aeroporto (Justen Filho, 2016, p. 586).

A diversidade descrita exige distinguir ingresso financeiro e contribuição efetiva para o custeio. A exploração de uma atividade conexa pode demandar investimentos, despesas de operação e assunção de riscos próprios, de modo que sua receita bruta precisa ser relacionada aos custos para identificar o valor disponível à redução da cobrança principal. A análise precisa reconstruir o resultado economicamente aproveitável e a parcela que o arranjo destina à modicidade, com identificação e tratamento próprio das receitas e despesas compartilhadas para prevenir sua duplicação. O exemplo aeroportuário ilustra uma possibilidade de composição cuja aplicação a outros serviços depende das oportunidades efetivamente disponíveis e da contribuição que possam oferecer ao financiamento.

A consequência para a argumentação jurídica é que a proteção do acesso pode ser organizada pela distribuição das fontes de remuneração reconhecida. Pode envolver alteração da fonte que a suporta, mas essa possibilidade exige a competência para instituir o instrumento, a definição de responsabilidades e o exame financeiro, e ela apenas mostra que existem duas perguntas: quanto a prestação deve receber segundo o regime aplicável e quanto será exigido de determinado usuário. A resposta à segunda depende do desenho de financiamento.

Considere-se uma situação hipotética de transporte, construída apenas para explicitar essa diferença. Uma operação realiza mil utilizações pagantes em determinado período e cobra quatro unidades monetárias por utilização, de modo que sua receita bruta decorrente dessas cobranças será de quatro mil unidades, e, se a remuneração admitida para a operação for de seis mil, haverá uma diferença de duas mil a ser coberta por uma fonte definida no modelo, caso as demais condições do exemplo sejam mantidas. A redução da tarifa para três unidades elevaria essa diferença para três mil, se a quantidade de utilizações e as outras receitas permanecessem iguais. O exemplo deixa de descrever a realidade quando qualquer uma de suas hipóteses se altera. O número de utilizações pode crescer, podem existir integrações que modificam a receita por passageiro, ou a remuneração pode variar com parâmetros de desempenho. O cálculo simples tem função ilustrativa dentro da análise do modelo, mostrando por que uma proposta de redução precisa identificar os

componentes afetados e demonstrar, com as evidências pertinentes, a contribuição esperada da reação da demanda para financiar a diferença.

A receita faturada também pode divergir da receita recebida, diferença essa que precisa ser reconhecida quando o financiamento depende da efetiva arrecadação, mas exige fundamento próprio para a distribuição de eventual insuficiência entre os demais usuários. É necessário examinar como o risco foi distribuído, quais medidas de cobrança são admitidas e quais parâmetros de eficiência integram a regulação (Schwind, 2010; Justen Filho, 2016). A inadimplência pode envolver insuficiência de renda, erro de faturamento, controvérsia sobre a cobrança ou outras situações, cujas causas e consequências devem ser distinguidas na avaliação.

A separação entre cobrança e remuneração permite ainda discutir a unidade utilizada para pagar o prestador. Em certos arranjos, a remuneração pode considerar serviços efetivamente realizados, disponibilidade, qualidade ou uma combinação de critérios (Schwind, 2010; Brasil, 2004, art. 6º, § 1º, e art. 7º). Cada escolha estabelece incentivos e riscos que precisam ser compreendidos. Se o pagamento depender exclusivamente de uma medida quantitativa, poderá ser necessário associá-lo a exigências que preservem aspectos qualitativos não captados por ela, e essa observação descreve uma possibilidade de desenho, cuja adequação depende do setor e do contrato. A adequação da unidade de remuneração depende das características do serviço, das obrigações e da distribuição dos riscos. A adoção de um critério que favoreça previsibilidade financeira pode deslocar riscos para o poder público; um critério associado à demanda pode aumentar a exposição do prestador a mudanças de utilização. A escolha deve considerar quem dispõe de condições para administrar o risco e como o contrato tratará situações excepcionais, demonstrando a eficiência e a justiça da atribuição dos encargos pelas capacidades e responsabilidades efetivamente envolvidas. Na formulação de Justen Filho, a remuneração se articula à exploração do serviço: “É essencial à concessão o vínculo entre a remuneração do particular e a exploração do serviço, o que significa que a remuneração será variável em vista da eficiência organizacional e do consumo dos usuários” (Justen Filho, 2016, p. 587). A formulação deve ser lida segundo o modelo de concessão examinado pelo autor. Em cada contrato, a relação entre consumo e remuneração depende da unidade de pagamento e dos riscos assumidos, e a avaliação dos incentivos precisa verificar se o prestador pode influenciar a variável da qual seu resultado depende.

O mesmo problema aparece na relação entre investimento e remuneração. O contrato pode prever obrigações de expansão cujo financiamento depende de receitas ao longo de vários períodos, e a cobrança atual precisa ser compreendida diante desse compromisso, mas o usuário deve poder conhecer o que está sendo remunerado e como a execução será verificada, pois uma parcela destinada a investimento exige justificação pelo compromisso que financia e pela verificação de sua execução. É necessário relacioná-la a obrigações, critérios de reconhecimento e mecanismos de acompanhamento (Brasil, 1995, art. 23, V; Justen Filho, 2016).

A presença de fontes complementares também exige verificar como a receita adicional repercute no modelo. Se uma oportunidade econômica associada ao serviço foi considerada na proposta, ela integra as condições da contratação. Se surge posteriormente, seu tratamento dependerá da disciplina jurídica e contratual pertinente, pois não é possível afirmar que toda nova receita pertença integralmente ao prestador ou que toda parcela deva ser imediatamente convertida em redução tarifária, devendo o exame identificar direitos, riscos e regras de compartilhamento, quando existentes. Essa cautela preserva a diferença entre arrecadação, receita reconhecida e resultado empresarial. A empresa pode receber valores que correspondem a obrigações futuras, custos vinculados ou parcelas cuja destinação é disciplinada, de modo que a apuração do resultado econômico exige relacionar as entradas brutas aos encargos e às destinações correspondentes. Da mesma forma, a alegação de resultado negativo precisa ser analisada em relação às obrigações e aos riscos assumidos. A transparência útil exige apresentar relações entre informações, situando os números no contexto das obrigações e dos resultados (Schwind, 2010).

A política de acesso depende dessa organização porque o benefício concedido ao usuário deve encontrar correspondência em uma regra de financiamento: se o prestador recebe pagamento por beneficiário atendido, o sistema precisará identificar corretamente essas pessoas e controlar a realização da prestação, e, se a compensação ocorre por outra base, será necessário verificar como ela se relaciona com o benefício. O desenho administrativo pode afetar a cobertura e a precisão dos pagamentos, razão pela qual o subsídio compreende a autorização da transferência e a organização de sua execução.

A separação entre tarifa e remuneração produz uma exigência de comunicação. A população precisa compreender o valor que paga, as fontes que complementam o custeio e as obrigações que essas receitas financiam (Brasil, 1995,

art. 7º, II; Brasil, 2011, art. 8º). A divulgação de uma tarifa menor deve explicitar o financiamento público associado, assim como a apresentação do valor total destinado ao prestador precisa esclarecer o serviço correspondente, reunindo os elementos necessários para compreender a relação entre prestação, pagamento e fontes e para avaliar seus efeitos sobre os participantes do custeio.

2.4 CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

A forma de organização do serviço condiciona os instrumentos disponíveis para seu financiamento. A concessão comum e as modalidades de parceria público-privada possuem elementos jurídicos que precisam ser reconhecidos antes de comparar suas vantagens, e a escolha deve ser fundamentada nas obrigações, fontes de pagamento, riscos e capacidades de acompanhamento de cada modelo, considerando as consequências dessas condições para a participação estatal e privada durante a execução.

A Lei nº 8.987/1995 disciplina concessões e permissões e exige a formalização contratual da concessão, observadas a legislação e as condições da licitação. Nesse regime, a tarifa, as regras de revisão, a qualidade e as obrigações de fiscalização integram uma organização jurídica da prestação. O contrato constitui instrumento de organização da delegação e deve permitir identificar o serviço devido, as responsabilidades assumidas e as condições pelas quais a relação será acompanhada (Brasil, 1995, arts. 4º, 6º, 9º e 23).

A Lei nº 11.079/2004 define a parceria público-privada como contrato de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa. Na concessão patrocinada, há contraprestação pecuniária do parceiro público adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários. Na concessão administrativa, a Administração é usuária direta ou indireta dos serviços, nos termos da definição legal, e a mesma lei distingue dessas modalidades a concessão comum que não envolve aquela contraprestação pecuniária (Brasil, 2004, art. 2º). Essas definições impedem utilizar a expressão parceria como denominação genérica suficiente para qualificar um contrato. A participação de recursos públicos exige o exame dos elementos da relação e das regras aplicáveis. É necessário verificar qual obrigação de pagamento foi constituída, a que prestação ela corresponde e como se organiza o vínculo, e a classificação exige reconstrução do

arranjo, evitando tanto a aplicação automática do regime de PPP quanto sua exclusão por mera escolha de nomenclatura.

A relação entre a modalidade escolhida e o nível tarifário deve ser demonstrada pelas condições específicas de organização e financiamento da prestação. A comparação depende das obrigações incluídas, do prazo, da distribuição de riscos, das fontes de receita e dos custos de financiamento e fiscalização. Dois contratos podem exibir cobranças diferentes porque financiam níveis distintos de prestação ou porque parte do custo foi transferida ao orçamento, e a avaliação exige colocar as alternativas em bases comparáveis, reconhecendo as diferenças que permanecem.

Justen Filho destaca: “A concessão de serviço público é um instrumento de implementação de políticas públicas. Não é, pura e simplesmente, uma manifestação da atividade administrativa contratual do Estado. Mais ainda, é um meio para realização de valores constitucionais fundamentais” (Justen Filho, 2016, p. 582). A comparação contratual deve alcançar os resultados que a estrutura escolhida pretende produzir. Cobertura territorial, qualidade e condições de acesso fornecem parâmetros para verificar se o arranjo atende a necessidade que motivou sua adoção, enquanto a capacidade de acompanhar obrigações permite avaliar se esses resultados são exigíveis na prática. Um modelo aparentemente vantajoso pode exigir informação de difícil obtenção pela Administração ou capacidades de fiscalização que ainda precisam ser organizadas. A escolha deve incorporar essas condições e os respectivos custos, explicitando como o instrumento contratual contribui para a política e quais responsabilidades permanecem fora de seu alcance.

A contraprestação pública acrescenta à comparação um problema de duração e de responsabilidade fiscal. Quando o usuário paga menos porque o orçamento suporta parte da remuneração, é preciso verificar se o compromisso acompanha o período das obrigações contratadas e como serão tratados atrasos ou insuficiências na fonte prevista, identificando as responsabilidades e o fundamento de eventual cobertura pelo Tesouro (Brasil, 2004, arts. 5º, VI, 8º e 10; Schwind, 2010). A avaliação da alternativa deve alcançar também o custo de oportunidade dos recursos públicos, identificando quais escolhas orçamentárias sustentam a proteção e quais condições permitem mantê-la. Essa análise revela se o benefício está integrado à organização do serviço ou depende de aportes cuja continuidade ainda requer demonstração.

A Lei nº 11.079/2004 inclui, entre suas diretrizes, eficiência, respeito aos direitos dos destinatários e dos entes privados, responsabilidade fiscal, transparência,

repartição objetiva de riscos e sustentabilidade financeira, e a presença conjunta dessas exigências é relevante para afastar leituras unilaterais do modelo. O financiamento de longo prazo precisa ser organizado de modo que a realização da prestação e a proteção das posições jurídicas possam ser acompanhadas durante sua execução (Brasil, 2004, art. 4º).

A repartição de riscos constitui uma das escolhas que mais influenciam essa organização: o contrato precisa identificar quem suporta as consequências de determinados eventos e em que condições haverá alteração da relação. Transferir um risco consiste em atribuir suas consequências a uma parte, que poderá considerar essa exposição na formulação da proposta ou na necessidade de proteção financeira. A decisão deve examinar se o destinatário do risco possui condições para conhecê-lo, administrá-lo ou absorvê-lo. Essa análise exige especificar os eventos abrangidos por cada categoria de risco e o alcance de sua atribuição. A referência a risco de demanda, por exemplo, pode reunir mudanças de utilização decorrentes de diferentes causas. Alterações promovidas pelo próprio poder público, modificações do serviço e eventos externos podem receber tratamento distinto conforme o contrato e a lei, mas uma cláusula genérica exige a interpretação de seu alcance, e a precisão na atribuição permite reduzir disputas posteriores e identificar a responsabilidade por medidas de prevenção ou resposta (Schwind, 2010).

O art. 5º da Lei nº 11.079/2004 exige previsão de repartição de riscos e de formas de remuneração e atualização dos valores contratuais, entre outras cláusulas, e também contempla mecanismos de preservação da atualidade da prestação. A relação entre esses elementos demonstra que a sustentabilidade do contrato depende de uma disciplina que conecte obrigações, mudanças e pagamento. O fluxo de recursos deve estar associado a uma prestação cujo conteúdo seja definido e verificável, permitindo relacionar o financiamento às obrigações contratadas (Brasil, 2004, art. 5º).

O acompanhamento de contratos extensos exige capacidade administrativa correspondente. A Administração precisa compreender as informações utilizadas para aferir desempenho, interpretar as condições de remuneração e verificar eventos que possam afetar o equilíbrio, e a contratação de apoio técnico pode integrar essa capacidade, mas preserva a responsabilidade de decidir, devendo a autoridade que aprova uma alteração ser capaz de identificar os fundamentos do parecer que utiliza e de relacioná-los à competência exercida.

A assimetria de informação entre quem executa e quem fiscaliza merece atenção nesse processo. O prestador conhece aspectos operacionais cujo acesso pelo poder público depende de deveres de informação, padrões de registro e meios de verificação organizados pelo contrato e pela regulação, e a utilidade da exigência de dados requer registros que permitam reconstruir custos, volumes e qualidade. A informação deve ser produzida em condições que tornem o controle praticável (Schwind, 2010, p. 75).

A fiscalização também depende de escolhas sobre o que será medido. Um conjunto excessivo de indicadores pode elevar os custos com pouco ganho de compreensão, enquanto um conjunto insuficiente pode produzir lacunas no acompanhamento de obrigações relevantes, razão pela qual a adequação das métricas deve ser examinada por sua relação com o serviço e com as consequências contratuais. Quando uma medida afeta remuneração, sanção ou revisão, seu método de apuração precisa ser conhecido e passível de contestação.

O financiamento público de uma parceria acrescenta uma relação com o planejamento orçamentário. A avaliação das obrigações plurianuais deve abranger o período dos compromissos assumidos e suas condições de evolução, relacionando a despesa do exercício inicial às necessidades dos períodos seguintes. A Lei nº 11.079/2004 disciplina estudos e estimativas relacionados à contratação, enquanto a responsabilidade fiscal oferece parâmetros para o exame das despesas e das obrigações pertinentes (Brasil, 2004, art. 10; Brasil, 2000, arts. 16 e 17). A preocupação com o orçamento reforça a necessidade de avaliar previamente os compromissos do serviço e de acompanhar seu cumprimento depois de constituídos. O argumento fiscal e o argumento contratual se encontram na definição responsável das obrigações. Uma política que amplia benefícios ou exige investimentos sem considerar sua fonte de remuneração transfere para o futuro uma dificuldade que já integra a escolha presente.

A participação privada depende de condições públicas de planejamento e regulação capazes de orientar o modelo e acompanhar sua execução. Pode organizar recursos e competências dentro de um modelo determinado, mas exige que o poder público defina o serviço, os resultados esperados e as condições de controle, e o exame das tarifas deve reconhecer essa dependência institucional. O modelo de contratação será adequado ao problema quando suas obrigações, receitas e riscos puderem ser relacionados às finalidades da prestação, com condições de execução

verificáveis. A permanência dos deveres públicos encontra apoio na formulação de Justen Filho: “A outorga da concessão não representa modalidade de desafetação do serviço, retirando-o da órbita pública e inserindo-o no campo do direito privado” (Justen Filho, 2016, p. 585). Essa permanência exige condições institucionais de acompanhamento: definir quais dados serão produzidos, quem os verificará e como desvios serão enfrentados. A responsabilidade pública se torna verificável quando pode ser relacionada a atribuições e providências concretas, inclusive diante de informações fornecidas pelo próprio prestador.

2.5 RECEITAS ALTERNATIVAS E FINANCIAMENTO PÚBLICO

A receita obtida diretamente dos usuários integra um conjunto mais amplo de possibilidades de financiamento de um serviço. A infraestrutura utilizada para determinada prestação pode comportar atividades adicionais, exploração de espaços ou relações comerciais capazes de produzir recursos, possibilidades essas que interessam à política tarifária porque podem diminuir a parcela de remuneração a ser recuperada por meio da cobrança principal, e sua existência precisa ser demonstrada, e o benefício esperado deve ser relacionado aos custos e às condições jurídicas de sua obtenção (Schwind, 2010).

O art. 11 da Lei nº 8.987/1995 permite que o poder concedente preveja, no edital, receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, consideradas as peculiaridades do serviço e com vistas a favorecer a modicidade, e o dispositivo determina que essas fontes sejam consideradas na aferição do equilíbrio econômico-financeiro inicial. Há um vínculo normativo entre a organização das oportunidades econômicas da concessão e a avaliação da remuneração necessária à prestação (Brasil, 1995, art. 11). Esse vínculo impede tratar a receita adicional como ganho necessariamente estranho ao contrato, pois, quando a oportunidade integra o arranjo oferecido aos interessados, sua expectativa pode participar da formação das propostas. O valor econômico correspondente deve ser examinado nas condições em que foi atribuído, inclusive quanto aos riscos de sua realização. A consideração inicial das receitas futuras exige que a disciplina contratual identifique o tratamento de sua ocorrência, frustração ou expansão, explicitando as condições de realização das estimativas incorporadas ao arranjo.

A avaliação começa pela distinção entre receita bruta e contribuição efetiva para o financiamento. A exploração de um espaço comercial pode exigir investimento, conservação, segurança e administração, e, se a análise apresentar apenas os ingressos, ocultará despesas relacionadas à atividade, pois, para comparar alternativas, interessa conhecer o resultado que pode contribuir para remunerar o serviço, observados o regime contábil, as obrigações tributárias e os critérios contratuais pertinentes (Schwind, 2010).

Também é necessário identificar a relação entre a atividade adicional e a qualidade da prestação principal. A ocupação comercial de uma área pode gerar recursos e, simultaneamente, disputar espaço com a circulação dos usuários, e a publicidade pode financiar parte de uma estrutura, mas sua localização e seu conteúdo permanecem sujeitos às normas aplicáveis. O aproveitamento econômico deve ser compatível com a finalidade pública da infraestrutura. A possibilidade de reduzir a necessidade de receita tarifária não legitima qualquer uso do bem ou qualquer restrição ao serviço (Schwind, 2010).

Há um problema de repartição dos resultados. Se o contrato atribui integralmente ao prestador os ganhos de uma atividade que ele deverá desenvolver por sua conta e risco, essa atribuição pode integrar o incentivo econômico e a proposta. Se prevê compartilhamento, será necessário definir base de cálculo, periodicidade, informações e destinação, e a avaliação jurídica não pode escolher uma regra depois de conhecido o resultado apenas porque outra solução seria mais favorável a uma das partes. Deve reconstruir a disciplina existente e verificar quais mudanças são juridicamente admissíveis. O incentivo à exploração eficiente e a proteção da modicidade podem exigir soluções combinadas. Uma parcela dos resultados pode remunerar o esforço de obtenção da receita, enquanto outra reduz a necessidade de financiamento tarifário, desde que o modelo possua fundamento e regras claras, configuração apresentada como possibilidade de desenho cuja conveniência depende do setor, da capacidade de fiscalização e dos custos de medir resultados. Um compartilhamento complexo, impossível de verificar, pode prometer benefícios que não se realizam. Sobre as oportunidades econômicas associadas ao serviço, Justen Filho afirma: “Se o serviço público comportar a exploração de atividades conexas, os ganhos econômicos correspondentes devem ser aproveitados para gerar a redução de tarifas” (Justen Filho, 2016, p. 615). O aproveitamento pressupõe demonstrar o ganho e aplicar a regra pertinente de repartição,

considerando as despesas adicionais necessárias à sua obtenção. A contribuição da atividade conexa à modicidade deve ser apurada pela parcela de receita efetivamente aproveitável, considerando especialmente os valores que já financiam obrigações reconhecidas no mesmo arranjo.

As estimativas devem distinguir oportunidades já disponíveis de projetos que dependem de autorizações, demanda ou investimento ainda incertos, pois atribuir a mesma segurança financeira a ambas pode comprometer o custeio: uma receita esperada de ocupação comercial futura, por exemplo, depende de realização antes de poder financiar uma obrigação atual. A previsão pode integrar cenários e decisões de investimento, mas seu tratamento exige informação sobre prazo, probabilidade e responsabilidade pela eventual insuficiência.

O financiamento orçamentário apresenta outra lógica: ele permite que parte dos custos seja suportada por fontes gerais ou específicas de receita pública, segundo as competências e os instrumentos pertinentes. Pode atender a objetivos de acesso, integração territorial ou proteção social que não seriam suficientemente realizados pela cobrança direta. A decisão desloca encargos entre grupos de financiadores e entre usos possíveis do orçamento. Por isso, deve explicitar o benefício pretendido e a relação da despesa com o serviço (Schwind, 2010).

A expressão financiamento público reúne situações diferentes: pode haver investimento público na infraestrutura, pagamento de contraprestação contratual, transferência para compensar benefício tarifário ou custeio direto da prestação por entidade estatal, e os efeitos sobre a tarifa dependem do tratamento dado a cada recurso (Schwind, 2010). Um investimento realizado com recursos públicos não deve ser apresentado, sem exame, como se tivesse sido financiado novamente pelo prestador. A contabilização e a disciplina de remuneração precisam permitir verificar o que será recuperado e por qual fonte (Comitê de Pronunciamentos Contábeis, 2010b).

O risco de dupla recuperação aparece quando um mesmo encargo é incluído em mais de uma base de pagamento sem justificativa, e sua identificação exige acompanhar o recurso desde a origem até a obrigação financiada. O confronto dos valores globais precisa ser acompanhado da identificação das despesas e das finalidades que cada parcela remunera. É preciso saber se ambos remuneram a mesma despesa, se um corresponde à operação e outro ao investimento, ou se há compensações previstas. A transparência financeira deve produzir essa possibilidade

de rastreamento, respeitando o modelo contábil e regulatório aplicável (Comitê de Pronunciamentos Contábeis, 2010b).

Os limites fiscais integram a organização do subsídio. A Lei Complementar nº 101/2000 disciplina a criação e o aumento de despesas, as despesas obrigatórias de caráter continuado e a destinação de recursos para cobrir necessidades de pessoas físicas ou *déficits* de pessoas jurídicas. A incidência de cada exigência depende da configuração da medida, e o exame jurídico deve identificar os dispositivos aplicáveis, em lugar de presumir que qualquer transferência se submete exatamente às mesmas condições (Brasil, 2000, arts. 16, 17 e 26). A estimativa do impacto financeiro precisa incorporar a dinâmica do benefício. Se o número de beneficiários pode crescer, o planejamento deve reconhecer essa possibilidade e indicar como será acompanhada. Se o valor da compensação acompanha custos ou volumes, essas variáveis precisam aparecer no cálculo, e o uso de uma dotação inicial compatível com o primeiro mês exige avaliação adicional da capacidade de manter a obrigação anual ou plurianual: a decisão responsável procura conectar a extensão do compromisso ao horizonte em que seus efeitos ocorrerão.

O caráter social da despesa exige a avaliação de sua destinação. Um subsídio pode beneficiar diretamente usuários, financiar expansão da rede ou preservar uma oferta necessária, objetivos esses que podem ser legítimos, mas possuem funções distintas. A prestação de contas deve mostrar qual deles orientou a medida e quais resultados podem ser observados. Se a justificativa foi proteger determinada população, a comprovação de transferência ao prestador precisa ser acompanhada de evidências sobre a chegada do benefício aos destinatários.

Há ainda uma diferença entre continuidade do financiamento e imutabilidade da política. A revisão do desenho pode ser compatível com a previsibilidade quando respeita as posições jurídicas e as condições de transição pertinentes, pois mudanças podem tornar a distribuição mais adequada ou corrigir critérios que excluem pessoas elegíveis, devendo o planejamento organizar essa aprendizagem com medidas que preservem a continuidade do apoio durante os ajustes. A política social precisa ser avaliável, e o serviço precisa permanecer organizado durante sua alteração.

A comparação entre fontes de financiamento deve alcançar sua incidência. O recurso orçamentário também tem origem em contribuintes, outras receitas e escolhas de alocação. O subsídio cruzado recai sobre grupos definidos dentro do sistema tarifário. A pergunta distributiva consiste em identificar quem suporta cada parcela e

quem recebe o benefício, avaliando a justiça da fonte escolhida pela composição concreta dos financiadores e pelas restrições do caso (Andrade, 1998; Schwind, 2010).

Receitas acessórias e financiamento público ampliam o campo das decisões possíveis e integram o dever de justificar a remuneração, devendo sua contribuição aparecer no cálculo e na distribuição dos encargos. A tarifa residual será juridicamente compreensível quando for possível relacioná-la ao serviço devido, aos recursos obtidos por outras fontes e às regras que disciplinam sua utilização. A diversidade de receitas exige uma visão integrada da prestação, sob pena de cada componente parecer adequado isoladamente e o conjunto permanecer opaco.

2.6 ESCOLHAS DE FINANCIAMENTO E RESPONSABILIDADE DECISÓRIA

A organização do financiamento exige decisões que se distribuem entre diferentes sujeitos e momentos. A lei pode definir competências e condições gerais; o planejamento identifica necessidades; o edital e o contrato estabelecem obrigações; a regulação disciplina aspectos da prestação e da remuneração; o orçamento autoriza despesas. Essa distribuição exige meios de compreensão do conjunto, pois a responsabilidade decisória pressupõe que cada agente reconheça a parte que lhe cabe e os efeitos de sua atuação sobre as demais.

O primeiro problema é delimitar o objeto da escolha. Discutir a conveniência de uma tarifa sem especificar o serviço que ela financiará mistura questões distintas, pois a expansão territorial, a frequência de atendimento, a qualidade da infraestrutura e a proteção de grupos sociais podem alterar a necessidade de recursos, devendo a decisão explicitar quais obrigações estão incluídas no cenário analisado. Somente depois será possível comparar formas de repartir seu custeio. A definição do serviço deve considerar as restrições financeiras e as possibilidades de organização dos recursos necessários à prestação. As duas dimensões se influenciam. Uma obrigação desejável pode exigir prazo, etapas ou combinação de fontes para ser executada, e o planejamento deve tornar essa relação visível, apresentando as consequências das alternativas e verificando a compatibilidade de eventuais ajustes de qualidade com os padrões devidos, ao mesmo tempo que demonstra os meios necessários à realização da finalidade do serviço.

O exame das alternativas depende de uma base comum. Se uma opção inclui expansão da rede e outra apenas mantém a operação existente, a comparação de seus preços precisa registrar essa diferença, e, se um modelo transfere determinada despesa ao orçamento, seu valor deve integrar o custo considerado, admitindo-se a comparação de alternativas distintas desde que suas diferenças relevantes sejam explicitadas. A comparação exige que as diferenças relevantes sejam expostas para que a decisão distinga ganhos de eficiência de resultados produzidos por obrigações menores ou por outra fonte de pagamento.

Considere-se um serviço no qual duas alternativas assegurem, no período inicial, a mesma cobrança de três unidades por utilização e a mesma qualidade. Na primeira, a parcela complementar depende de autorização orçamentária anual, enquanto, na segunda, uma receita contratualmente prevista apresenta oscilação conforme a atividade que a gera. Um mesmo pagamento direto pode integrar arranjos com responsabilidades diferentes por insuficiência, procedimentos próprios de recomposição e riscos distintos suportados pelos usuários no período seguinte. A comparação deve explicitar essas diferenças e justificar a escolha da fonte, inclusive seu custo de oportunidade e sua previsibilidade. A proteção do acesso ganha consistência quando a decisão descreve quem responde por cada evento e quais providências podem ser adotadas conforme as regras de atribuição das consequências de variações na arrecadação.

A avaliação distributiva deve alcançar os destinatários que não aparecem no consumo atual. Uma política fundada exclusivamente no perfil dos usuários presentes pode ignorar pessoas afastadas pelo preço ou por obstáculos físicos. A identificação da necessidade deve alcançar também as pessoas cuja exclusão impede a utilização do serviço. Quando a redução de cobrança pretende ampliar acesso, convém identificar quais barreiras ela pode enfrentar e quais permanecerão, delimitação essa que evita atribuir ao instrumento tarifário uma capacidade que depende também de expansão, informação ou atendimento.

A definição dos objetivos distributivos amplia as escolhas de financiamento, como explica Andrade:

> Mostramos que o uso de objetivos distributivos na determinação das tarifas a serem cobradas aos diferentes consumidores aumenta o âmbito das considerações a serem levadas em conta pelo governo por exigirem uma definição prévia no tocante ao modo pelo qual os serviços públicos devem ser financiados: além da quantia que o governo pode transferir para a

> empresa de serviços públicos, deve-se decidir de que forma devem as tarifas diferir entre os consumidores e, conseqüentemente, quanto de subsídio cruzado a estrutura tarifária irá produzir (Andrade, 1998, p. 200).

O desenho do benefício contém uma escolha sobre quem o financia. Duas políticas com o mesmo desconto podem distribuir encargos de maneira diversa quando uma utiliza recursos orçamentários e outra amplia a contribuição dos demais usuários. Essa diferença modifica a população chamada a custear a proteção e deve aparecer na justificativa, inclusive quando parte dos financiadores ainda não recebe o serviço. A avaliação distributiva precisa alcançar os dois lados da operação, identificando o grupo protegido e a base de financiamento, de modo que a redução percebida na conta seja compreendida em conjunto com as transferências de encargos relevantes para a apreciação da política.

A responsabilidade pela escolha inclui as informações utilizadas, e o decisor pode apoiar-se em estudos de equipes especializadas desde que reconheça suas premissas e limites, especialmente quando uma estimativa de demanda depende de um comportamento que o próprio desenho da política pretende alterar. O uso de cenários pode tornar a incerteza administrável, mostrando os efeitos de hipóteses diferentes sobre receitas, despesas e necessidades de compensação. A explicitação da incerteza integra a fundamentação ao delimitar o alcance das informações e das conclusões disponíveis. Em decisões de longo prazo, parte das condições futuras será necessariamente desconhecida, e o dever de fundamentar consiste em demonstrar por que a escolha é razoável diante das informações disponíveis, quais riscos foram considerados e como se pretende acompanhar seus efeitos, pois a certeza aparente, construída pela omissão de premissas frágeis, reduz a capacidade de corrigir o curso da política.

Os arts. 20 a 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro oferecem parâmetros relevantes para esse exame. A consideração das consequências práticas, das alternativas e das circunstâncias da gestão reforça a exigência de relacionar valores jurídicos às condições da decisão, mas esses dispositivos não autorizam afastar direitos por invocação genérica de dificuldades. Exigem que a aplicação do direito considere a realidade pertinente e apresente razões capazes de sustentar a providência adotada (Brasil, 1942, arts. 20 a 22).

O conteúdo da motivação deve corresponder à intensidade dos efeitos. Uma escolha que altera substancialmente a distribuição dos encargos requer explicação

sobre os grupos afetados e sobre a razão dessa alteração, traduzindo a modicidade em critérios que justifiquem a parcela de benefício financiada por cada usuário e a sustentabilidade em demonstração dos custos considerados e das razões de sua atribuição à fonte escolhida.

A competência constitui limite anterior à conveniência. Uma autoridade pode reconhecer a necessidade de determinado apoio sem possuir poder para instituí-lo pelo instrumento que tem à disposição. A solução exige identificar a via jurídica apropriada e os agentes responsáveis, pois o objetivo social não substitui a autorização exigida para criar despesa, alterar contrato ou instituir cobrança. A coordenação entre órgãos deve permitir que a finalidade seja examinada dentro das competências existentes, em vez de depender de atos incapazes de produzir validamente o resultado. Sobre a competência, Hachem sustenta: “Para que a Administração afaste um interesse juridicamente tutelado, de natureza individual ou coletiva, em nome do *interesse geral*, é imprescindível que ela detenha uma competência jurídica específica para tanto, que lhe seja outorgada por uma norma jurídica” (Hachem, 2011, p. 206). Aplicada ao financiamento tarifário, a exigência impede que a demonstração de uma necessidade econômica seja confundida com autorização para escolher qualquer instrumento. O processo deve identificar a norma que sustenta a intervenção e o agente habilitado a realizá-la, permitindo que o benefício pretendido seja organizado por uma via juridicamente apta.

O contrato também impõe uma disciplina temporal à decisão. Uma obrigação estabelecida antes da seleção do prestador integra condições de competição diferentes daquelas produzidas por mudança posterior. A revisão do arranjo pode ser necessária e deve considerar a distribuição de riscos e as consequências sobre o equilíbrio, relacionando o benefício público esperado às condições pelas quais a alteração será incorporada ao vínculo e financiada durante sua execução (Brasil, 1995, art. 9º, § 4º; Justen Filho, 2016).

A participação dos usuários acrescenta aos registros financeiros informações sobre dificuldades de cadastro, horários inadequados ou cobranças pouco compreendidas, cujos efeitos sobre o acesso podem ocorrer mesmo com custos operacionais estáveis, e o processo participativo precisa oferecer condições para que essas informações sejam apresentadas e avaliadas. A decisão permanece atribuída à autoridade competente, mas sua base pode tornar-se mais completa quando a

experiência de utilização é reconhecida como fonte relevante de conhecimento (Grotti, 2017; Brasil, 2017, arts. 18 e 23).

O controle posterior necessita de um registro que permita reconstruir a escolha. Devem estar identificados o problema, as alternativas consideradas, os dados utilizados, os compromissos assumidos e as razões da solução (Brasil, 1942, art. 20, parágrafo único; Hachem, 2011), registro que permite discutir escolhas fundamentadas a partir de seus elementos e distinguir a divergência legítima da insuficiência de demonstração da relação entre a medida e o serviço. Também facilita reconhecer quando fatos novos justificam reavaliação.

O financiamento dos serviços públicos reúne uma dimensão material e uma dimensão institucional. A primeira se refere aos recursos necessários e à distribuição de seus encargos; a segunda, às competências, procedimentos e informações que tornam a escolha juridicamente controlável. A análise da modicidade depende de ambas, pois uma tarifa numericamente baixa pode estar apoiada em financiamento frágil, enquanto uma estrutura financeiramente consistente pode impor barreiras de acesso que exigem resposta específica em sua justificação, e é essa relação que orienta o exame desenvolvido no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3

MODICIDADE E DECISÕES TARIFÁRIAS

A controvérsia sobre o valor de uma tarifa coloca em relação expectativas que precisam ser examinadas conjuntamente. Para quem utiliza o serviço, a cobrança representa uma despesa que concorre com outras necessidades e cuja alteração pode modificar as condições de utilização. Para a organização da prestação, a receita participa do cumprimento de obrigações assumidas, inclusive daquelas que exigem continuidade e investimento. A avaliação jurídica dessa relação requer uma referência capaz de orientar o exame das razões apresentadas para cobrar determinado valor. É nesse problema que se insere a discussão sobre a modicidade.

O capítulo desenvolve essa referência a partir das relações que conferem conteúdo à decisão tarifária. Interessa compreender como as exigências da prestação, o reconhecimento dos custos e a distribuição das responsabilidades se articulam na formação e na alteração da cobrança. A escolha do valor envolve juízos sobre despesas, obrigações e condições de financiamento, cuja pertinência precisa ser examinada à luz do regime do serviço. Por essa razão, a modicidade será acompanhada em seu funcionamento como critério de avaliação, com atenção aos fundamentos que permitem relacionar a proteção do usuário às condições de manutenção do atendimento.

Esse exame exige considerar o momento e o objeto da decisão. A definição inicial de uma tarifa e sua alteração durante a execução do serviço partem de situações distintas, pois as informações disponíveis, as obrigações constituídas e os riscos atribuídos aos participantes condicionam o que pode ser reconhecido em cada ocasião. A leitura dessas diferenças permitirá compreender quais razões sustentam a cobrança proposta e como elas se relacionam com a prestação que deverá ser entregue.

A contribuição pretendida consiste em oferecer uma forma de interrogar a decisão tarifária com maior precisão. A partir das relações desenvolvidas, será possível localizar os elementos que precisam ser demonstrados para justificar o valor exigido e compreender como as escolhas regulatórias repercutem sobre os encargos dos usuários ao longo da prestação.

3.1 FUNDAMENTOS E ALCANCE DA MODICIDADE TARIFÁRIA

A modicidade ocupa posição central na avaliação jurídica das tarifas, mas sua utilização exige esclarecer o que se pretende avaliar. O valor monetário de uma cobrança informa quanto o usuário deverá pagar por determinada unidade ou condição de utilização, e sua avaliação deve examinar também a possibilidade de prestar o serviço por custo menor, a capacidade de pagamento dos destinatários e a parcela de remuneração suportada por outras fontes. A análise jurídica começa quando esse valor é relacionado às condições da prestação e às finalidades da política tarifária.

A Constituição de 1988 atribui à lei a disciplina da política tarifária e da obrigação de manter serviço adequado, no âmbito do art. 175. A modicidade aparece expressamente entre as condições do serviço adequado na Lei nº 8.987/1995, e essa localização normativa é relevante: a exigência integra uma disciplina que também compreende regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade e cortesia. Sua interpretação deve reconhecer o conjunto e explicitar como a proteção contra cobranças excessivas se relaciona com as exigências concretas de qualidade (Brasil, 1988, art. 175; Brasil, 1995, art. 6º, § 1º). A integração entre esses elementos exige demonstrar as condições pelas quais o custo reconhecido participa de uma tarifa juridicamente legítima. A qualidade exigida precisa ser identificada, os custos devem ser pertinentes e o financiamento deve ser organizado segundo o regime aplicável, e a recuperação das despesas realizadas pelo prestador por meio da cobrança aos usuários depende de uma decisão sobre reconhecimento, alocação e recuperação, sujeita a razões jurídicas e técnicas que relacionem cada parcela às obrigações de prestação.

Justen Filho relaciona a modicidade ao menor custo compatível com a adequação do serviço e enfrenta a necessidade de soluções de financiamento quando a capacidade de pagamento é insuficiente, e sua formulação permite perceber que a proteção do usuário depende da comparação entre os preços e das condições de prestação e de acesso. O problema envolve as condições em que a prestação pode ser oferecida e os meios pelos quais seu custo será suportado (Justen Filho, 2016). O primeiro sentido da modicidade é assim formulado por Justen Filho: “A modicidade tarifária significa a menor tarifa possível, em vista dos custos necessários à oferta do serviço adequado” (Justen Filho, 2016, p. 566). A expressão custos necessários exige

relacionar o valor à prestação devida e às condições eficientes de sua execução. O parâmetro é a cobrança sustentada pelo conjunto de obrigações e pelas fontes de financiamento admitidas, com avaliação dos componentes de despesa e das condições que permitem comparar os preços observados.

Neste livro, a modicidade é compreendida como exigência de justificação da cobrança à luz dos custos reconhecíveis de uma prestação adequada, dos mecanismos de eficiência e das condições de acesso dos destinatários, definição que constitui uma síntese argumentativa da pesquisa e organiza a análise qualitativa conforme os critérios legais e as características de cada setor. Sua função é indicar quais relações devem ser examinadas para fundamentar a conclusão sobre a tarifa em critérios e informações identificáveis.

Há duas perguntas que precisam permanecer distintas: a primeira indaga se o valor exigido contém parcelas evitáveis ou injustificadas, considerando o serviço devido e o modelo de remuneração, enquanto a segunda indaga se os usuários conseguem suportar a cobrança que resulta de custos adequadamente reconhecidos. Uma tarifa pode apresentar problema em qualquer desses planos. A redução de ineficiências pode diminuir o preço sem eliminar a insuficiência de renda, enquanto um subsídio pode proteger o usuário sem corrigir custos indevidos. Essa distinção tem consequências para a escolha do instrumento: se o problema identificado é a inclusão de uma despesa não admitida no regime de remuneração, a resposta deve enfrentar essa inclusão, e financiar a parcela por meio do orçamento apenas transfere o encargo. Se o problema é a insuficiência de renda diante de uma prestação adequadamente custeada, exigir que o prestador absorva indefinidamente a diferença pode comprometer o arranjo sem criar uma política social organizada. O diagnóstico orienta a solução e permite avaliar se ela atua sobre a causa relevante.

A relação entre modicidade, acesso e financiamento exige considerar o argumento completo de Justen Filho:

> Indaga-se se é possível invocar a modicidade tarifária para impor o subsídio ao valor da tarifa. A resposta é positiva. A essencialidade do serviço em vista dos direitos fundamentais poderá acarretar a necessidade de tarifas insuficientes para remunerar o custo do serviço. A modicidade significa, então, não apenas a menor tarifa possível sob o prisma econômico, mas também o seu dimensionamento, de modo a assegurar o acesso dos usuários a serviços essenciais. É evidente que isso não significa transferir para o prestador o dever de prestar serviços deficitários, especialmente quando for verificada a sua delegação a particulares (Justen Filho, 2016, p. 566-567).

A ressalva final impede que a proteção do usuário seja construída mediante simples ocultação da diferença de financiamento. Reconhecida a insuficiência de renda, o desenho precisa indicar quem suportará a parcela não arrecadada, quando os recursos estarão disponíveis e como serão tratados os desvios entre a estimativa e a execução. Essa definição também permite separar o subsídio destinado ao acesso de uma compensação que apenas mantenha custos indevidamente incorporados à remuneração. O controle da modicidade deve acompanhar as duas operações, para que a revisão dos custos e a proteção social conservem fundamentos próprios e possam ser avaliadas em seus resultados.

A condição econômica dos destinatários deve ser examinada pelos fundamentos próprios da política tarifária, em conexão com igualdade, direitos sociais e proteção dos usuários (Brasil, 1988, arts. 5º, 6º e 175, parágrafo único), incluindo a disciplina setorial e os instrumentos de subsídio pertinentes. A argumentação deve identificar essas bases, evitando transportar categorias tributárias como se bastassem para resolver a organização de qualquer preço público.

Também é insuficiente definir modicidade por um percentual universal da renda. Um indicador desse tipo pode ser útil em estudos de capacidade de pagamento, desde que apresente fundamento, população, período e despesas consideradas, mas transformá-lo em limite jurídico geral exigiria suporte normativo que não decorre apenas da utilidade estatística da medida, e serviços diferentes, composição familiar e disponibilidade de alternativas podem alterar o significado de um mesmo percentual. A avaliação deve explicitar os parâmetros adotados e justificar sua adequação ao serviço, à população e às condições examinadas.

A comparação territorial apresenta dificuldade semelhante. O fato de um município cobrar menos que outro pode indicar uma questão a investigar, mas exige investigação adicional para identificar eventual excesso, pois a extensão da rede, a densidade de atendimento, a qualidade, as fontes de subsídio e os investimentos podem variar, e, para produzir uma conclusão, a comparação deve ajustar ou ao menos reconhecer essas diferenças. A informação comparativa funciona como evidência contextual a ser integrada à análise do modelo e de suas condições de prestação.

A evolução temporal exige cuidado adicional. Uma tarifa nominalmente estável pode coexistir com alteração de quantidade incluída, frequência do serviço ou encargos adicionais. O usuário pode experimentar aumento do custo efetivo mesmo

com estabilidade do valor apresentado como tarifa principal, razão pela qual a avaliação da modicidade deve alcançar a estrutura de cobrança pertinente à utilização. A unidade de comparação precisa representar aquilo que o destinatário efetivamente recebe e paga.

O horizonte temporal da decisão também importa. Uma redução obtida pelo adiamento de manutenção pode aliviar o desembolso presente e criar despesas ou falhas futuras. A avaliação de cada corte de custos exige identificar sua origem e os efeitos que produz sobre o conteúdo e as condições da prestação. A redução decorrente de melhoria de processo difere daquela produzida pela supressão de uma obrigação, e a avaliação deve reconhecer a diferença entre economia na realização do serviço e redução do conteúdo da prestação. Do mesmo modo, a incorporação de investimentos futuros à tarifa presente exige obrigação definida, demonstração de pertinência e forma de recuperação correspondente ao regime jurídico aplicável. O planejamento deve permitir acompanhar execução, prazos e efeitos sobre a remuneração. Sem esse vínculo, o futuro pode tornar-se uma justificativa genérica para cobranças cuja destinação não é verificável.

A modicidade possui uma dimensão distributiva que abrange os efeitos da cobrança sobre os diferentes grupos de usuários. Uma cobrança uniforme pode distribuir encargos de maneira muito diferente conforme a renda ou a necessidade de utilização, e a avaliação geral do nível tarifário precisa ser acompanhada pelo exame dos grupos afetados e dos fundamentos jurídicos que permitam definir a resposta adequada a cada diferença de impacto. Significa que a decisão deve reconhecer efeitos relevantes e verificar os instrumentos juridicamente disponíveis para enfrentá-los (Andrade, 1998; Carvalho, 2024).

O uso do princípio como fundamento decisório exige a apresentação dessas conexões, pois a frase segundo a qual uma tarifa é módica porque respeita o contrato é incompleta se houver controvérsia sobre quais parcelas o contrato permite reconhecer. A avaliação de eventual excesso em uma tarifa que aumentou exige examinar as condições da alteração e sua relação com as obrigações da prestação. A conclusão depende da reconstrução dos critérios, dos dados e da distribuição de responsabilidades.

A contribuição jurídica consiste em tornar essa reconstrução exigível e controlável. A autoridade deve explicar o serviço financiado, as parcelas reconhecidas, as fontes consideradas e os efeitos relevantes sobre o acesso. A

modicidade deixa de funcionar como expressão conclusiva e passa a orientar perguntas sobre a decisão, e sua força está na capacidade de limitar cobranças injustificadas e exigir respostas às barreiras econômicas, preservando as condições necessárias para que o serviço adequado continue disponível.

3.2 MODICIDADE, QUALIDADE E CONTINUIDADE

O preço de um serviço só pode ser avaliado em relação à prestação que lhe corresponde. A tarifa de um sistema com atendimento regular, conservação e capacidade de resposta exige ajustes para ser comparada à de um sistema que deixa obrigações essenciais sem execução. A diferença de qualidade integra o objeto da análise e exige demonstrar sua relação com o valor cobrado, permitindo identificar o que está sendo financiado e o que deverá ser entregue (Brasil, 1995, art. 6º, § 1º; Justen Filho, 2016).

A Lei nº 8.987/1995 reúne modicidade e outras condições de adequação no mesmo dispositivo e inclui, no conceito de atualidade, conservação, melhoria e expansão do serviço, organização essa que impede reduzir a prestação adequada à entrega imediata de uma utilidade. Há obrigações relacionadas à preservação da capacidade de atender e à evolução do serviço nas condições previstas. Sua tradução em metas e deveres concretos depende das normas e dos instrumentos pertinentes (Brasil, 1995, art. 6º, §§ 1º e 2º).

Qualidade é uma expressão que precisa ser desagregada para orientar a decisão. Conforme o serviço, podem ser relevantes regularidade, tempo de espera, segurança, resposta a reclamações ou conformidade técnica, e cada dimensão exige uma forma de observação, devendo a definição de um indicador esclarecer o evento medido, a unidade, o período e as situações excluídas. A ausência dessas informações permite que números aparentemente precisos representem realidades diferentes. Uma média de atendimento pode ocultar concentração de falhas: em exemplo hipotético, duas áreas atendidas pelo mesmo prestador podem apresentar resultados muito distintos, embora o indicador global cumpra a meta, e a avaliação da adequação precisa considerar se o nível de agregação permite identificar problemas relevantes para os usuários. O objetivo é escolher a escala de desagregação correspondente às obrigações e aos riscos de exclusão envolvidos, com detalhamento proporcional às necessidades da análise.

A mesma cautela se aplica à continuidade. A avaliação da infraestrutura disponível precisa ser acompanhada de informações sobre a regularidade do funcionamento do serviço. Falhas frequentes podem obrigar o usuário a buscar alternativas ou suportar custos adicionais, encargos que podem ocorrer fora da fatura e integram a experiência de acesso, e sua consideração na política tarifária deve apoiar-se em informação verificável e em métodos que fundamentem a eventual mensuração monetária das consequências observadas (Grotti, 2017; Justen Filho, 2016).

O regime jurídico da continuidade admite distinções que impedem conclusões absolutas. A Lei nº 8.987/1995 disciplina situações de interrupção e estabelece condições específicas. A análise de uma suspensão concreta exige ainda considerar a legislação setorial e as circunstâncias pertinentes. O presente estudo examina o desenho financeiro e os mecanismos de proteção da permanência diante da dificuldade de pagamento, situando os procedimentos de cobrança e eventual interrupção na disciplina jurídica pertinente a cada serviço e às circunstâncias consideradas (Brasil, 1995, art. 6º, §§ 3º e 4º).

Essa delimitação é relevante para a população de baixa renda. Se o benefício depende de um procedimento inacessível, a inadimplência pode ocorrer mesmo quando existe uma política destinada a evitá-la. O acompanhamento deve permitir identificar se a dificuldade resulta de falta de enquadramento, informação insuficiente ou insuficiência do benefício, relacionando cada hipótese à resposta administrativa e operacional correspondente, pois a continuidade depende de capacidade operacional e de uma relação administrativa que reconheça as condições de utilização.

O financiamento da qualidade precisa ser vinculado a obrigações. A inclusão de recursos para manutenção, por exemplo, deve corresponder a atividades ou resultados cuja realização possa ser acompanhada, respeitando a liberdade de escolha dos meios operacionais que o modelo atribui ao prestador. Precisa permitir verificar o cumprimento do padrão devido. A autonomia para escolher meios preserva a obrigação de entregar o serviço contratado (Brasil, 1995, arts. 23, II e III, 29, I, e 31, I).

Há um risco de confundir despesa elevada com qualidade elevada. A avaliação de eventual melhoria do atendimento exige relacionar o aumento dos gastos aos processos e aos resultados da prestação, reconhecendo os fatores distintos que podem afetar cada etapa. Uma cobrança maior fundada em melhoria de qualidade

requer descrição da melhoria, de seu custo e da forma de verificação. Sem isso, a qualidade torna-se uma justificativa impossível de refutar.

O risco inverso aparece quando qualquer redução de despesa é tratada como ganho de eficiência. A economia pode decorrer de reorganização produtiva, mas também de atraso de manutenção, diminuição de frequência ou descumprimento de obrigações, e a distinção exige observar o resultado da prestação e o horizonte relevante. A eficiência, para fins desta análise, pressupõe a manutenção do conteúdo devido ou a alteração juridicamente válida desse conteúdo, com suas consequências explicitadas. Considere-se um exemplo hipotético de manutenção programada. Um prestador reduz a despesa anual ao deixar de executar parte das intervenções previstas. Se o indicador observar apenas desembolso e falhas imediatas, a medida poderá parecer eficiente no primeiro período. Caso a deterioração se manifeste mais tarde, o resultado inicial terá refletido uma transferência temporal de custos, e a avaliação deve, por isso, escolher indicadores que permitam acompanhar obrigações preventivas quando elas forem relevantes ao serviço.

A relação entre qualidade e remuneração pode ser organizada por mecanismos contratuais de desempenho, desde que previstos e aplicados segundo o regime pertinente, mecanismos esses que exigem medidas claras e consequências proporcionais. O desconto associado a falha deve seguir critérios previamente conhecidos, assim como o pagamento condicionado a resultado deve depender da verificação do cumprimento correspondente. A previsibilidade protege os usuários, o poder público e o prestador, pois torna identificável a relação entre cumprimento e pagamento. Esses mecanismos não substituem automaticamente os demais instrumentos de fiscalização, pois uma redução de remuneração pode ser insuficiente para corrigir uma falha que afete segurança ou continuidade, e a autoridade deve reconhecer as competências e providências cabíveis, evitando tratar todo descumprimento como simples variável financeira. A proteção da prestação exige resposta compatível com a natureza do problema, e a política tarifária participa dessa organização sem absorver todas as funções do controle (Brasil, 2004, art. 6º, § 1º; Brasil, 1995, art. 29, I e II).

A avaliação da qualidade deve considerar os destinatários potenciais. Um serviço pode apresentar boa experiência para quem consegue utilizá-lo e permanecer inacessível a parte da população. A análise da expansão e da generalidade exige informações sobre as pessoas ainda fora do atendimento, em conjunto com os

indicadores dos usuários atuais, e o planejamento precisa distinguir melhoria do atendimento existente e ampliação do acesso, atribuindo a cada objetivo metas, fontes e prazos próprios (Marques Neto, 2002).

Aragão examina a concorrência como instrumento relacionado às finalidades dos serviços públicos e chama atenção para os efeitos que determinadas escolhas podem produzir sobre investimento e atendimento, e sua reflexão ajuda a compreender que o resultado imediato de preço precisa ser relacionado à organização duradoura da prestação. A aplicação dessa ideia ao problema tarifário exige examinar os mecanismos concretos do setor e demonstrar os efeitos da concorrência ou de sua limitação nas condições específicas do serviço (Aragão, 2004). Sobre os usuários potenciais, Aragão adverte: “Deve-se ter cuidado inclusive para que a redução dos preços não seja desfavorável aos usuários potenciais, aos quais o serviço ainda não chegou, por prejudicar os investimentos necessários a tanto” (Aragão, 2004, p. 192). A advertência inclui na avaliação distributiva quem ainda depende da expansão. O risco apontado deve ser examinado conforme o financiamento de cada redução tarifária, inclusive quando outras receitas sustentam as obrigações de investimento, exigindo demonstração da compatibilidade dos recursos preservados com essas obrigações e com seus destinatários futuros.

A qualidade também possui limites de custo e prioridade. A incorporação de melhorias à prestação deve seguir prioridades justificadas e condições de execução compatíveis com o conteúdo devido do serviço. A escolha deve observar direitos, padrões obrigatórios, necessidades e condições de execução. A distinção entre obrigação vigente e aprimoramento proposto permite avaliar o que já é devido e o que depende de nova decisão, separação essa que evita apresentar como benefício adicional o cumprimento tardio de uma exigência existente.

Ao tratar da adequação, Justen Filho relaciona a melhoria da prestação às suas condições de realização: “A adequação do serviço é um pressuposto da própria mutabilidade. Consiste no dever de prestar o melhor serviço possível, em vista das circunstâncias. Respeitado o limite da possibilidade técnica e econômica, é obrigatório prestar o melhor serviço” (Justen Filho, 2016, p. 565). A possibilidade técnica e econômica deve ser examinada em relação à utilidade que se pretende melhorar. Eliminar falhas que impedem o uso essencial e acrescentar uma funcionalidade de conveniência envolvem prioridades distintas, ainda que ambas possam ser descritas como elevação de qualidade. A decisão precisa explicitar a necessidade atendida, o

custo adicional e a população beneficiada, permitindo comparar alternativas que ofereçam resultados semelhantes. Esse exame evita que a expressão melhor serviço legitime sofisticação sem relação demonstrada com as necessidades dos usuários ou que a referência genérica à limitação financeira encubra o descumprimento de padrões já exigíveis.

A modicidade compatível com a continuidade exige que o preço seja examinado ao longo do ciclo da prestação. O usuário tem interesse em pagar um valor justificado e em receber um serviço que permaneça adequado, devendo a decisão demonstrar como pretende realizar essas duas condições, inclusive quando houver escolhas de prazo ou prioridade, e o conflito aparente entre tarifa e qualidade se torna juridicamente examinável quando são identificadas as obrigações, os custos e as alternativas efetivamente disponíveis.

3.3 CUSTOS EFICIENTES E REMUNERAÇÃO DA PRESTAÇÃO

A expressão custo eficiente adquire conteúdo pela identificação do serviço de referência, das condições de produção e do critério de comparação, elementos que permitem avaliar a pertinência da menor despesa observada entre prestadores. Uma operação pode custar menos porque atende território menor, utiliza ativos já financiados ou oferece padrão distinto. A eficiência relevante à decisão tarifária deve ser examinada em relação às obrigações e às circunstâncias que o prestador enfrenta, evitando transformar diferenças de contexto em presunções de desperdício (Schwind, 2010; Justen Filho, 2016).

O custo contábil constitui informação importante sobre a atividade e deve ser relacionado às condições jurídicas de recuperação das parcelas pela tarifa. A contabilidade registra fatos segundo critérios próprios; a regulação e o contrato estabelecem condições de reconhecimento e remuneração. Pode haver despesa efetivamente realizada em atividade alheia ao serviço regulado, ou investimento cujo tratamento dependa do momento em que entra em operação, e a análise exige conciliar registros e regras, tornando identificáveis os ajustes realizados. Justen Filho critica esse repasse ao observar que a tarifa baseada no custo do serviço faz recair sobre os usuários os encargos decorrentes de gastos excessivos, dispensáveis ou resultantes de escolhas equivocadas do prestador (Justen Filho, 2016). A crítica se dirige à recuperação automática de despesas, preservando a função dos registros

contábeis como fonte de informação para seu exame. A exigência regulatória consiste em verificar pertinência, necessidade e tratamento contratual do custo, relacionando sua realização pelo prestador à demonstração das condições de reconhecimento.

Uma distinção inicial separa despesas de operação e valores relacionados à formação ou utilização de ativos. A operação demanda recursos recorrentes para executar o serviço, enquanto investimentos podem produzir utilidade durante vários períodos (Justen Filho, 2016), e essa diferença temporal influencia a forma de recuperação, precisando a decisão tarifária evitar tanto a exclusão de recursos necessários à conservação e expansão quanto a recuperação duplicada de um mesmo investimento por componentes diferentes da remuneração. O exame dos ativos depende do modelo aplicável. Quando a remuneração utiliza uma base de bens reconhecida pela regulação, é necessário saber quais ativos foram incluídos, como foram avaliados e em que condições participam do cálculo (Schwind, 2010; Justen Filho, 2016), enquanto, quando o contrato organiza a recuperação por outro método, seus parâmetros devem orientar a análise, e a aplicação de uma expressão técnica, como base de remuneração, exige identificar o conteúdo e a função que ela assume no modelo do setor examinado.

Justen Filho apresenta diferentes critérios de composição tarifária e discute problemas associados à avaliação dos custos e dos bens empregados na prestação. A leitura permite identificar uma questão jurídica comum aos modelos: a escolha do critério influencia o que será reconhecido como encargo do serviço e os incentivos do prestador, e esses critérios precisam ser avaliados em sua articulação com o contrato e com as condições que justificam a técnica adotada em cada concessão (Justen Filho, 2016).

Ao examinar os critérios de custo, Justen Filho (2016) observa que a noção de custo do serviço admite diferentes formulações teóricas, entre as quais se distinguem a definição da tarifa com base no custo médio e sua determinação a partir do custo marginal. O custo médio relaciona o custo total ao volume de prestação considerado, enquanto o custo marginal examina a variação do custo associada a uma unidade adicional, segundo o horizonte e as condições da análise. A diferença importa quando a expansão da utilização acrescenta gastos em proporção diferente daquela representada pelos investimentos já realizados com infraestrutura. Um sinal de preço ligado ao consumo adicional pode cumprir função distinta da recuperação de investimentos e despesas comuns. A escolha precisa explicitar como essas funções

serão articuladas e quem suportará eventuais diferenças de financiamento, considerando as técnicas admitidas pelo modelo e os efeitos distributivos próprios de cada composição.

Andrade apresenta a dificuldade de recuperação financeira na configuração de custos que considera ao discutir a tarifação pelo custo marginal:

> Um destes problemas não tem nada a ver com a possibilidade física ou técnica de fazer cobranças ao consumidor, mas relaciona-se com as conseqüências financeiras de se usar o custo marginal como base para a determinação de preços. Na presença de economias de escala, o custo marginal é uma função decrescente da quantidade produzida, o que significa que a cobrança de acordo com o preço marginal irá gerar um déficit financeiro para a empresa. Para evitar este déficit, o preço deve ser mais alto do que o custo marginal, ou deve ser usado algum tipo de subsídio para cobrir o custo de produção. (Andrade, 1998, p. 44).

A passagem explicita o problema de compatibilizar sinalização de consumo e cobertura de custos. A utilização dessa hipótese requer verificar a estrutura efetiva de produção, o horizonte do cálculo e as fontes de recuperação admitidas, para identificar se a insuficiência descrita ocorre no serviço examinado.

Os custos comuns exigem atenção especial. Uma entidade pode compartilhar administração, instalações ou sistemas entre atividades diferentes. A alocação de parte dessa despesa ao serviço tarifado precisa seguir um critério explicável. Se toda a despesa for atribuída a uma atividade, os respectivos usuários poderão financiar benefícios destinados a outras. A exclusão integral dessas parcelas pode subestimar o custo de organização necessário, razão pela qual a avaliação do compartilhamento exige justificar sua distribuição e demonstrar a contribuição atribuída ao serviço. O critério de alocação deve guardar relação com a despesa e permitir aplicação consistente. Quantidade de usuários, tempo de utilização ou outro fator podem ser pertinentes em situações distintas. A adoção de um indicador conveniente ao resultado pretendido, sem ligação com o custo, enfraquece o cálculo. A autoridade deve conhecer o método e verificar se mudanças de critério alteram substancialmente a parcela atribuída ao serviço, verificação essa que é particularmente importante quando não há preço diretamente observável para cada recurso compartilhado (Comitê de Pronunciamentos Contábeis, 2009).

As transações entre partes relacionadas também pedem informação suficiente. A existência de vínculo societário entre fornecedor e prestador não prova irregularidade, mas pode tornar insuficiente a mera apresentação da nota de cobrança

para demonstrar razoabilidade do valor (Comitê de Pronunciamentos Contábeis, 2010a). O controle deve verificar pertinência, condições da contratação e critérios previstos no regime aplicável, pois o objetivo é reconhecer recursos efetivamente necessários sem presumir que todo preço interno corresponda a uma referência adequada para os usuários.

A análise de perdas e desperdícios precisa distinguir ocorrência material e responsabilidade. A definição de metas de redução das perdas deve considerar condições técnicas, investimentos e prazos, permitindo distinguir a parcela reconhecível no período e as possibilidades de melhoria, com explicitação do tratamento regulatório e da forma de acompanhamento dos resultados. A incorporação integral das perdas observadas pode enfraquecer os incentivos à redução, enquanto sua exclusão integral pode criar exigência inexequível, de modo que o nível admitido deve ser fundamentado pela viabilidade e pelas metas aplicáveis (Agência Nacional de Energia Elétrica, 2022).

Essa tensão mostra por que o padrão de eficiência não deve ser retrospectivamente inventado. Se o prestador foi contratado sob determinada disciplina de riscos e metas, a avaliação precisa considerar essa base. Alterações prospectivas podem ser admitidas nos instrumentos próprios, observadas suas consequências, mas o reconhecimento de que as técnicas evoluem não autoriza substituir silenciosamente o regime de remuneração depois que os investimentos e as decisões foram realizados (Justen Filho, 2016; Brasil, 1942, art. 24).

A comparação entre prestadores pode fornecer informação útil quando são consideradas as diferenças relevantes. Justen Filho (2016) trata de custos de referência e incentivos, enquanto a legislação de saneamento admite fatores de produtividade definidos com base em indicadores de outras empresas do setor, mas a autorização para comparar exige justificar a comparabilidade. A escolha das unidades, dos indicadores e dos ajustes condiciona o sentido do resultado. Um exemplo hipotético esclarece o ponto. Dois operadores apresentam custo por atendimento de dez e doze unidades monetárias. O segundo atende território mais disperso e mantém capacidade de resposta exigida em horários de baixa utilização, e, antes de classificar a diferença como ineficiência, seria necessário examinar quanto decorre dessas obrigações, utilizando a comparação para identificar possibilidades de melhoria e justificar a pertinência do padrão de custo exigível ao operador.

A remuneração do capital constitui outra dimensão que deve ser exposta com precisão. A prestação pode demandar recursos aplicados antes do recebimento das receitas, sujeitos aos riscos definidos no arranjo. A disciplina de remuneração precisa ser compatível com as obrigações e o financiamento assumidos, e o retorno reconhecível ao investidor deve seguir o parâmetro contratual ou regulatório aplicável, de forma coerente com os riscos e as fontes de recursos considerados. O tratamento do risco precisa evitar contagem duplicada. Se determinada exposição já foi transferida ao poder público ou protegida por mecanismo contratual, sua presença no cálculo de remuneração deve ser examinada à luz dessa proteção, com conclusão fundada na configuração concreta do modelo e nas parcelas de risco efetivamente suportadas. A coerência da decisão exige que a justificativa de uma parcela remuneratória pelo risco considere também os instrumentos que modificam essa exposição (Schwind, 2010).

Também é necessário distinguir expectativa de retorno e garantia de resultado. Uma projeção financeira apresenta condições sob as quais o investimento pode ser remunerado. O resultado efetivo dependerá de eventos cuja responsabilidade foi distribuída pelo contrato. A proteção do equilíbrio não converte automaticamente toda projeção em obrigação de assegurar lucro realizado, e a análise deve identificar o que foi garantido, o que foi estimado e quais consequências foram atribuídas a cada parte (Schwind, 2010; Justen Filho, 2016).

O exame dos custos pode ser organizado em uma sequência de perguntas. A primeira verifica a relação da parcela com o serviço, e a segunda identifica sua comprovação e o período a que corresponde. A terceira examina o critério jurídico de reconhecimento. A quarta verifica se existe recuperação por outra fonte. A quinta considera incentivos e efeitos sobre a prestação. Essa sequência é uma proposta analítica dos autores, destinada a conectar documentação e regime de remuneração.

Quadro 3 — Perguntas para o reconhecimento de uma parcela de custo

Questão	**Informação relevante**	**Problema que a análise procura evitar**
A parcela pertence ao serviço?	Objeto, atividade e centro de custo	Transferência de despesas estranhas à prestação
O valor e o período são verificáveis?	Registros, memória de cálculo e competência temporal	Inclusão de valores sem suporte ou em período inadequado

Questão	**Informação relevante**	**Problema que a análise procura evitar**
O regime permite seu reconhecimento?	Lei, regulação, edital e contrato	Confusão entre gasto realizado e direito à recuperação
Há outra fonte de recuperação?	Aportes, compensações e receitas vinculadas	Recuperação duplicada do mesmo encargo
O tratamento preserva os incentivos previstos?	Metas, riscos e regras de compartilhamento	Premiação de descumprimento ou alteração indevida do modelo

Fonte: elaboração dos autores.

A aplicação dessas perguntas exige conhecimento técnico, pois ela organiza o ponto em que esse conhecimento entra na decisão jurídica, e um parecer econômico pode demonstrar a consistência de uma projeção, mas o reconhecimento da parcela também depende das obrigações e dos riscos que a autorizam. O parecer jurídico, por sua vez, deve apoiar a apreciação da razoabilidade do custo em exame técnico identificável e nas condições jurídicas de seu reconhecimento. A decisão exige comunicação entre as especialidades e explicitação das premissas de cada conclusão.

A eficiência deve servir à prestação adequada e à modicidade, com explicitação da distribuição dos encargos entre os responsáveis pelo financiamento. Mesmo depois de eliminadas parcelas injustificadas, a tarifa resultante pode permanecer incompatível com a condição econômica de parte dos usuários, e o exame dos custos delimita a necessidade de financiamento e oferece uma base mais consistente para decidir quais recursos serão cobrados diretamente e quais dependerão de outros instrumentos de proteção do acesso.

3.4 FIXAÇÃO, REAJUSTE E REVISÃO DE TARIFAS

As decisões tarifárias ocorrem em momentos diferentes e respondem a problemas distintos. A fixação estabelece o valor ou a estrutura inicial dentro do regime aplicável, enquanto o reajuste atualiza valores segundo critérios previamente definidos. A revisão reexamina condições da remuneração nos limites e nas hipóteses pertinentes. Essa distinção é analítica e deve ser confrontada com a terminologia de cada lei e contrato, pois a denominação utilizada no ato deve ser examinada em conjunto com o conteúdo e os efeitos da medida (Schwind, 2010; Justen Filho, 2016).

A fixação inicial condensa escolhas sobre obrigações, demanda, fontes de receita e riscos. No regime da Lei nº 8.987/1995, a tarifa do serviço concedido é vinculada ao preço da proposta vencedora e preservada pelas regras de revisão da lei, do edital e do contrato, e o processo anterior à contratação assume relevância duradoura, pois uma definição insuficiente do serviço ou das regras de remuneração pode produzir controvérsias que reaparecem em cada alteração posterior (Brasil, 1995, art. 9º).

A comparação das propostas depende das condições estabelecidas no edital. A lei admite critérios de julgamento diferentes e determina a recusa de propostas manifestamente inexequíveis ou financeiramente incompatíveis com os objetivos da licitação, e a menor tarifa oferecida exige o exame da possibilidade de cumprir o serviço, devendo o preço inicial ser compreendido dentro do arranjo licitado e das obrigações que o acompanham (Brasil, 1995, art. 15).

O reajuste possui função própria quando aplica uma regra de atualização já estabelecida, regra essa que pode utilizar índices, combinações de componentes ou outros parâmetros admitidos no regime. A operação exige verificar a base, o período e a forma de incidência. Um erro de data ou de acumulação pode alterar o resultado mesmo quando a fórmula é conhecida. A aplicação da operação matemática deve ser apresentada em memória de cálculo compreensível, com identificação dos elementos utilizados e de sua função na atualização. Um índice geral de preços e a variação dos custos específicos do prestador representam medidas diferentes. A escolha contratual de um índice pode integrar uma distribuição de riscos e incentivos. Se cada divergência entre o índice e o custo realizado fosse automaticamente compensada, o mecanismo poderia perder parte de sua função, mas, por outro lado, a existência de uma fórmula de reajuste não impede reconhecer hipóteses de revisão previstas no regime, e a análise deve identificar a função de cada instrumento e evitar sobreposição (Schwind, 2010; Justen Filho, 2016).

Justen Filho (2016) examina mecanismos de atualização que combinam índices e fatores de produtividade, bem como o tratamento de componentes específicos de custo. A utilidade dessa discussão está em mostrar que a atualização pode participar de um sistema de incentivos, e sua aplicação concreta depende dos critérios estabelecidos e da forma de aferição dos fatores, que não podem ser escolhidos apenas para alcançar um resultado tarifário previamente desejado. No modelo de atualização com fator de produtividade, Justen Filho (2016) explica que a

aplicação do deflator reduz a tarifa em termos reais como contrapartida da obrigação de ampliar a eficiência, criando um incentivo ao aumento da produtividade e à melhoria do desempenho do prestador. A redução real integra uma regra de atualização previamente definida, cuja base de incidência e período precisam ser conhecidos. O fator deve guardar relação com a produtividade que o modelo pretende compartilhar, pois um resultado tarifário desejado não substitui a justificativa da estimativa nem autoriza alterar retroativamente o encargo contratado.

Em exemplo exclusivamente didático, suponha-se uma regra simplificada que atualize uma tarifa de cem unidades em cinco por cento e deduza um fator de produtividade de um ponto percentual sobre a mesma base, de modo que o resultado será cento e quatro, e essa conta apenas ilustra a necessidade de conhecer base e convenção de cálculo. Uma fórmula que utilize operações sucessivas ou componentes diferenciados poderá produzir outro resultado. O exemplo constitui simulação didática baseada nas premissas indicadas.

O fator de produtividade demanda fundamentação própria, e sua fixação deve considerar o que o modelo pretende compartilhar, em qual período e com que informação. Um fator excessivo pode exigir ganhos que não são alcançáveis nas condições consideradas; um fator insuficiente pode manter com o prestador resultados que o regime prevê repartir. A escolha deve reconhecer a incerteza da estimativa e prever mecanismos de revisão compatíveis com as condições de realização da eficiência futura. A exigência contratual de ampliar a eficiência é destacada expressamente na análise desenvolvida por Justen Filho (2016), que admite a configuração de uma relação dinâmica entre encargos e vantagens, na qual o concessionário assume a obrigação de melhorar sua eficiência e reduzir seus custos. A proteção do equilíbrio pode, assim, conviver com o dever de reduzir custos quando essa evolução integra as condições pactuadas. Para avaliar a obrigação, é necessário identificar quais ganhos foram pressupostos, em que prazo e com quais consequências, distinguindo o encargo de eficiência previsto no contrato das exigências posteriores que dependem de fundamento próprio no arranjo. A revisão periódica, quando prevista, permite reavaliar elementos do modelo em intervalos determinados. No saneamento, a Lei nº 11.445/2007 relaciona essa revisão à distribuição de ganhos de produtividade e à reavaliação das condições de mercado e também distingue revisões extraordinárias associadas às hipóteses que disciplina. A

previsão setorial demonstra por que é necessário consultar o regime específico antes de transportar conceitos entre serviços (Brasil, 2007, art. 38).

A revisão extraordinária exige identificar o evento invocado e sua relação com o equilíbrio protegido. A constatação de aumento de despesa não resolve a questão se o risco correspondente foi atribuído ao prestador, e, de modo semelhante, a ocorrência de um evento externo não dispensa demonstrar seu impacto. O processo deve conectar fato, regra de responsabilidade, consequência financeira e medida de recomposição, considerando compensações e efeitos que possam operar em sentido contrário. A Lei nº 8.987/1995 contém hipóteses relevantes para essa análise. A criação, alteração ou extinção de tributos ou encargos legais, ressalvados os impostos sobre a renda, implica revisão quando comprovado o impacto, para mais ou para menos, e a alteração unilateral que afeta o equilíbrio inicial exige seu restabelecimento concomitante. Esses comandos mostram que a revisão possui condições e pode produzir efeitos em ambas as direções (Brasil, 1995, art. 9º, §§ 3º e 4º).

O momento da incidência deve ser examinado separadamente do momento da decisão. Um evento pode produzir efeitos em período anterior ao reconhecimento administrativo, e o tratamento dessa diferença depende do regime e da documentação pertinente, devendo a decisão explicar quais períodos foram considerados e como foram calculados, evitando a impressão de que um aumento prospectivo necessariamente resolve todos os efeitos passados ou de que qualquer demora gera automaticamente a mesma forma de compensação (Schwind, 2010).

Também é necessário distinguir alteração do nível médio e alteração da estrutura tarifária, pois a receita esperada pode permanecer constante enquanto os encargos são redistribuídos entre categorias, e, para os usuários, essa mudança pode ser tão relevante quanto uma elevação geral. A motivação deve apresentar os grupos afetados e o fundamento da nova distribuição. Mesmo com receita total constante, a decisão pode alterar a distribuição dos encargos e produzir efeitos diferentes sobre os grupos de usuários (Andrade, 1998; Schwind, 2010).

Os requisitos de publicidade integram a eficácia prática da alteração, e a Lei nº 8.987/1995 exige divulgação clara das tarifas e da evolução de reajustes ou revisões dos últimos cinco anos no sítio eletrônico da concessionária. No saneamento, a Lei nº 11.445/2007 estabelece antecedência mínima de trinta dias para tornar públicos reajustes e revisões, além de regras sobre clareza da fixação e explicitação de itens na fatura. Essas disposições devem ser aplicadas em seus âmbitos próprios (Brasil,

1995, art. 9º, § 5º; Brasil, 2007, art. 39). A comunicação ao usuário precisa permitir compreender o que mudou, pois a publicação de um percentual isolado pode ser insuficiente quando existem parcelas fixas, faixas ou categorias diferentes, e exemplos de faturas, identificados como simulações, podem complementar a tabela oficial e esclarecer seus efeitos. O processo técnico e a comunicação pública cumprem funções complementares: o primeiro deve sustentar a decisão, enquanto a segunda deve permitir ao destinatário conhecer suas consequências.

Uma decisão tarifária adequada identifica o tipo de intervenção, a competência, o fundamento, os dados e o período de aplicação, organização essa que permite verificar se uma revisão foi utilizada para alterar risco contratual, se um reajuste contém parcelas que exigiriam exame específico ou se uma mudança estrutural foi apresentada como mera atualização. A precisão da classificação melhora o controle porque relaciona cada alteração ao problema jurídico que ela efetivamente pretende resolver.

3.5 EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO E DISTRIBUIÇÃO DE RISCOS

O equilíbrio econômico-financeiro deve ser examinado a partir da relação jurídica constituída, e não como garantia abstrata de que o prestador obterá qualquer resultado econômico esperado. O contrato organiza obrigações, fontes de remuneração e responsabilidades por eventos futuros. A preservação dessa relação exige reconhecer os riscos assumidos e as hipóteses de alteração, pois, sem essa identificação, a expressão equilíbrio pode ser utilizada tanto para transferir perdas que caberiam ao prestador quanto para negar recomposições juridicamente devidas (Schwind, 2010; Justen Filho, 2016).

O art. 10 da Lei nº 8.987/1995 considera mantido o equilíbrio quando atendidas as condições do contrato, e sua leitura em conjunto com o art. 9º demonstra que a proteção se vincula à disciplina da concessão. A referência legal à atuação por conta e risco não elimina as regras de revisão nem autoriza presumir que qualquer evento pertence ao concessionário. O alcance da responsabilidade deve resultar da interpretação das normas e das condições efetivamente estabelecidas (Brasil, 1995, arts. 2º, 9º e 10).

A matriz de riscos, quando integra o arranjo, procura tornar essa distribuição mais identificável, e sua utilidade depende do conteúdo das categorias e das

consequências associadas a cada evento. Expressões amplas, desacompanhadas de critérios, podem deslocar a controvérsia para a interpretação da própria matriz. É necessário saber o que caracteriza o evento, quais deveres de prevenção existem, como se comprova o impacto e quais providências podem ser adotadas (Brasil, 2004, art. 5º, III; Schwind, 2010).

Nas parcerias público-privadas, a Lei nº 11.079/2004 exige repartição de riscos e inclui expressamente categorias que, em outros regimes, demandam análise própria. A existência dessa disciplina reforça a importância do instrumento contratual, e a qualificação de caso fortuito, força maior ou outros eventos exige relacionar a denominação apresentada no pedido à cláusula, à lei e à ocorrência concreta (Brasil, 2004, arts. 4º, VI, e 5º, III).

A distribuição de riscos influencia comportamentos antes de qualquer evento, pois a parte que suporta determinada consequência tem razões para preveni-la ou limitar seus efeitos, desde que possua capacidade para tanto, e a atribuição a quem não controla o evento pode ter outras justificativas, como possibilidade de diversificação ou suporte financeiro, mas exige avaliação. A eficiência da atribuição formal de uma exposição depende das condições de administração do risco e dos efeitos dessa escolha sobre o serviço. Essa consideração não autoriza reescrever o contrato toda vez que a distribuição produzir resultado desfavorável. A previsibilidade das regras participa da formação das propostas e das decisões de investimento. A revisão deve observar o regime aplicável e as condições de alteração, e o exame crítico do desenho contratual é necessário, mas precisa distinguir avaliação para futuras contratações e tratamento jurídico de vínculos já constituídos (Schwind, 2010; Justen Filho, 2016).

A demonstração do desequilíbrio começa pela descrição do fato: o pedido deve identificar o que ocorreu, quando ocorreu e quais obrigações ou receitas foram afetadas. Em seguida, deve explicar por que o evento se enquadra em hipótese de recomposição. A documentação financeira ganha sentido dentro dessa relação causal. Uma planilha que mostra redução do resultado global precisa ser acompanhada de elementos que identifiquem a parcela decorrente do evento alegado e o fundamento pelo qual seu risco caberia a outro sujeito (Brasil, 1995, art. 9º, §§ 3º e 4º; Justen Filho, 2016).

A causalidade pode envolver efeitos simultâneos. Um evento pode elevar determinada despesa e reduzir outra, ou produzir cobertura securitária, compensação

ou receita adicional, e o exame precisa considerar os efeitos relevantes ao vínculo protegido, mas essa análise não equivale a compensar indiscriminadamente qualquer ganho com qualquer perda. Exige identificar quais parcelas pertencem ao mesmo problema e como o regime determina seu tratamento. Em exemplo hipotético, uma ocorrência juridicamente reconhecida gera despesa adicional de vinte unidades monetárias, enquanto uma cobertura específica restitui oito unidades relativas à mesma despesa. Se a recomposição considerar vinte sem examinar a restituição, poderá duplicar a recuperação de parte do encargo. O valor líquido de doze é apenas a consequência aritmética das premissas do exemplo; sua adoção em caso real dependeria da disciplina contratual, da efetividade da cobertura e dos demais efeitos pertinentes.

O dever de reduzir consequências evitáveis também merece exame dentro das obrigações aplicáveis. A responsabilidade por um evento deve ser relacionada aos custos de resposta juridicamente recuperáveis, e a escolha da medida pode exigir comprovação de pertinência e razoabilidade, enquanto a análise posterior deve considerar as informações e condições disponíveis no momento da atuação, avaliando a decisão urgente a partir daquele contexto (Brasil, 1942, art. 22, § 1º).

A recomposição pode envolver instrumentos diferentes, conforme o regime jurídico e o contrato. A alteração tarifária é uma possibilidade, mas a discussão pode alcançar pagamentos, prazos ou ajustes de obrigações juridicamente admissíveis. Cada instrumento distribui efeitos de maneira própria. Uma solução que preserva a receita do prestador pode transferir encargos para usuários futuros ou para o orçamento, e a escolha exige identificar essas consequências e verificar competência, limites e condições de implementação. A utilização do prazo como variável ilustra a necessidade de análise completa. Uma extensão pode alterar o período de exploração e a oportunidade de nova competição, além de afetar o fluxo de receitas, de modo que sua admissibilidade e seu valor exigem fundamento jurídico e avaliação econômica própria, inclusive quando a finalidade é preservar a tarifa imediata. O instrumento deve possuir base jurídica e avaliação dos efeitos pertinentes. O adiamento do desembolso presente desloca os efeitos econômicos da solução para outros períodos e componentes da relação. Sobre o prazo, Justen Filho observa: “Ademais disso, o prazo determinado é um dos fatores para a fixação das condições econômicas da exploração, traduzindo-se num dos aspectos da equação econômico-financeira da avença” (Justen Filho, 2016, p. 585). Alterar o prazo redistribui possibilidades de

receita e obrigações entre períodos, afetando também a oportunidade de nova contratação. A avaliação de equivalência entre alternativas deve considerar esses efeitos e sua admissibilidade jurídica, relacionando a estabilidade da tarifa imediata ao custo da solução para a sociedade ao longo do tempo.

O impacto sobre usuários de baixa renda também precisa ser considerado quando a recomposição é devida. O reconhecimento do direito contratual não elimina a competência para examinar instrumentos sociais e fontes alternativas de custeio. A dificuldade econômica dos usuários não autoriza negar sem fundamento a obrigação de recompor, e o problema exige coordenação entre a disciplina do contrato e a política de acesso, identificando quem financiará a proteção e por qual meio. Essa coordenação é especialmente relevante quando a alteração decorre de decisão do próprio poder público. Se novas obrigações são impostas, a análise deve acompanhar seus efeitos financeiros e a forma de custeio. A Lei nº 8.987/1995 exige restabelecimento concomitante do equilíbrio quando a alteração unilateral o afeta, e a decisão sobre ampliar ou modificar o serviço deve incorporar a responsabilidade pelo financiamento correspondente (Brasil, 1995, art. 9º, § 4º).

O exame do equilíbrio também pode produzir redução de encargos. A legislação contempla revisão para mais ou para menos em hipóteses específicas, e o contrato pode estabelecer mecanismos de compartilhamento ou atualização, cuja aplicação deve preservar a coerência das regras e as posições protegidas dos diferentes sujeitos. A coerência exige aplicar as mesmas categorias aos efeitos positivos e negativos que o regime considera relevantes, respeitando os incentivos legitimamente atribuídos ao prestador (Brasil, 1995, arts. 9º, § 3º, e 11; Schwind, 2010).

A instrução do processo precisa permitir contestação técnica: a Administração deve conhecer os dados e métodos utilizados, e o prestador deve ter condições de responder às objeções pertinentes, e a participação dos usuários pode contribuir para identificar efeitos sobre a cobrança e a qualidade. O procedimento deve produzir elementos para aplicar as regras pertinentes e fundamentar a solução dentro da competência, delimitando as posições jurídicas e o espaço de escolha permitido (Brasil, 1988, art. 5º, LV; Justen Filho, 2016).

A demora decisória pode ampliar a incerteza e dificultar a organização da prestação, e isso recomenda procedimentos capazes de separar parcelas incontroversas, diligências necessárias e questões que dependem de análise mais

extensa, quando o regime admitir esse tratamento. A condução do processo deve compatibilizar a demonstração do impacto com a necessidade de decidir em prazo adequado, considerando a complexidade efetiva da questão. O processo precisa ser proporcional ao problema e oferecer uma trajetória verificável de exame.

A relação entre equilíbrio e modicidade se esclarece quando ambos são tratados como exigências de uma prestação juridicamente organizada. A modicidade limita cobranças injustificadas e orienta a proteção do acesso; o equilíbrio preserva a relação contratual segundo suas condições e riscos. A conciliação exige evitar que a política social seja financiada por descumprimento contratual e que a proteção contratual se converta em transferência indiscriminada de custos, e a decisão deve demonstrar como distribui os encargos reconhecidos e quais instrumentos utiliza para proteger os destinatários.

A viabilidade da prestação também possui uma dimensão coletiva, destacada por Justen Filho: “Manter economicamente viável a concessão de serviço público é interesse também do concedente e da sociedade, uma vez que a frustração do empreendimento prejudicará a todos e colocará em risco a continuidade do serviço público” (Justen Filho, 2016, p. 586). O interesse coletivo na continuidade exige conhecer as causas da dificuldade econômica antes de definir a resposta. Uma insuficiência decorrente de obrigação superveniente atribuída ao concedente não se confunde com perda associada a risco assumido pelo particular ou a falha de gestão. Essas situações podem ameaçar a prestação de maneiras semelhantes e demandar providências jurídicas diferentes. A avaliação deve separar o dever de assegurar o serviço da pretensão de preservar determinado resultado empresarial, identificando quais encargos são reconhecíveis e quais medidas mantêm a prestação sem transformar a cobertura pública em garantia irrestrita contra perdas privadas.

3.6 CONCORRÊNCIA, INCENTIVOS E RECEITAS ALTERNATIVAS

A concorrência pode participar da organização dos serviços públicos em momentos e formas diferentes. Pode haver disputa para selecionar quem prestará o serviço ou possibilidade de escolha entre prestadores durante sua execução, situações que produzem incentivos distintos e dependem de condições próprias, pois a existência de alternativas após a contratação e a efetividade da disputa em cada

dimensão do serviço exigem verificação específica das possibilidades oferecidas ao usuário (Aragão, 2004).

Aragão examina a concorrência como instrumento a ser relacionado às finalidades dos serviços públicos, perspectiva essa que permite afastar tanto a presunção de incompatibilidade necessária quanto a ideia de que sua simples introdução resolve os problemas da prestação, devendo a avaliação considerar o objeto, as condições técnicas e econômicas e os efeitos sobre os destinatários. O resultado desejável depende da forma pela qual a competição se articula com as obrigações públicas (Aragão, 2004, p. 181–184).

Aragão explicita a relação entre concorrência, proporcionalidade e acesso:

> Por outro lado, pelo Princípio da Proporcionalidade não cabe ao Estado impor restrições à concorrência que não se justifiquem em função dos objetivos de serviço público de esprair os seus benefícios em todos os setores da sociedade (universalidade), dos mais aos menos privilegiados, a um preço abordável (tarifa módica ou, mais propriamente, acessível). Em outras palavras, se deve proceder à abertura à iniciativa privada sempre que a concorrência ensejar uma satisfação destas necessidades de maneira melhor ou pelo menos igual à que propiciaria a prestação dos serviços públicos em regime não-concorrencial (Aragão, 2004, p. 183).

A proposição exige comparar formas de organização pelo atendimento que podem oferecer aos destinatários. A abertura de segmentos economicamente atraentes pode beneficiar seus usuários imediatos e, ao mesmo tempo, alterar a base de financiamento de áreas menos rentáveis, hipótese que precisa ser examinada segundo a estrutura do serviço. A avaliação deve explicitar se existem obrigações de cobertura, quais mecanismos as sustentam e como os incentivos à eficiência se relacionam com esse custeio. O número de prestadores é apenas um dado do arranjo, cuja adequação depende da possibilidade de produzir acesso, qualidade e continuidade nas condições efetivamente consideradas.

A Lei nº 8.987/1995 estabelece que a outorga não terá caráter de exclusividade, salvo inviabilidade técnica ou econômica justificada, e a mesma lei reconhece a liberdade de escolha entre prestadores quando for o caso, observadas as normas do poder concedente, dispositivos esses que exigem examinar a possibilidade concreta de pluralidade, sem transformar a exceção ou a regra em afirmação indiferente às características do serviço (Brasil, 1995, arts. 7º, III, e 16). A duplicação de determinadas infraestruturas pode demandar recursos que não se justificam nas condições locais. Em outras situações, atividades ou segmentos podem comportar

formas de disputa sem reproduzir toda a rede, e a análise precisa distinguir infraestrutura, operação e serviços complementares quando essa separação for juridicamente e tecnicamente pertinente. O livro sustenta que a decisão sobre concorrência deve apresentar o objeto, a arquitetura escolhida e as razões de sua configuração diante das características do serviço.

Entre os riscos que recomenda considerar na introdução da concorrência, Aragão identifica o descompasso entre entrada, custos e receitas:

> A entrada de muitos competidores no mercado, principalmente quando tenha havido um otimismo exagerado em suas expectativas, pode levar a um aumento dos custos fixos e à diminuição do faturamento, acarretando um aumento desmesurado das tarifas, uma "quebradeira" no setor ou o aumento da transgressão às normas jurídicas reitoras da atividade (ex.: para evitar prejuízos ou alcançar os lucros que eram esperados, as empresas podem desobedecer as normas de qualidade do serviço, as normas ambientais e tributárias, etc.) (Aragão, 2004, p. 180).

A advertência descreve uma possibilidade condicionada às características do mercado. Ela recomenda examinar as expectativas de demanda e a estrutura de custos antes de associar maior número de operadores a menores tarifas, incluindo no acompanhamento os efeitos sobre qualidade e cumprimento das obrigações.

Essa distinção é favorecida pelo conceito de Aragão: "A assimetria regulatória distingue as atividades e as dota de uma maior ou menor dose de concorrência de acordo com as suas peculiaridades" (Aragão, 2004, p. 193). O conceito permite examinar separadamente as condições de operação e de utilização da infraestrutura, quando essa distinção for compatível com o setor. A viabilidade de disputa em uma etapa, a eficiência da duplicação da rede e as condições de ingresso dos operadores em infraestrutura compartilhada constituem questões próprias, que devem ser examinadas em suas relações. A disciplina precisa relacionar as diferenças de tratamento aos obstáculos identificados, com atenção aos custos de coordenação e fiscalização. A contribuição conceitual do artigo deve ser utilizada com identificação do contexto histórico de seus exemplos setoriais e com exame próprio das condições atuais de organização dos serviços.

A seleção competitiva depende de informação e comparabilidade. Obrigações imprecisas podem levar os participantes a formular propostas baseadas em expectativas diferentes sobre o que será exigido, e a diferença de preços pode refletir tanto a eficiência quanto as interpretações atribuídas ao conteúdo das obrigações,

devendo o edital permitir compreender o serviço e a repartição de riscos, de modo que a disputa incida sobre condições suficientemente conhecidas (Brasil, 1995, arts. 18 e 23).

A competição também pode ser afetada pela expectativa de renegociação: como hipótese analítica, se um participante acredita que poderá recuperar posteriormente valores não admitidos para os demais, sua proposta inicial deixará de refletir as mesmas condições, e a prevenção desse problema exige regras de revisão claras e aplicação coerente. Essa observação não autoriza presumir comportamento oportunista em qualquer pedido de reequilíbrio; mostra por que a disciplina posterior influencia a credibilidade da seleção anterior.

O critério de julgamento deve ser relacionado à política de financiamento. A escolha por maior pagamento de outorga e a escolha por menor tarifa podem distribuir de modo diferente os recursos econômicos do arranjo. A Lei nº 8.987/1995 admite critérios e combinações nos termos que estabelece, e a análise da modicidade precisa reconhecer qual critério foi utilizado e como suas consequências foram consideradas, relacionando o desembolso direto exigido do usuário às obrigações e às fontes previstas no modelo (Brasil, 1995, art. 15). A receita de outorga deve ser compreendida em sua destinação e no conjunto do modelo. Um pagamento ao poder público pode financiar finalidades legítimas, mas sua presença exige transparência sobre a escolha distributiva. Se integra os encargos econômicos considerados pelos participantes, poderá influenciar propostas e condições de exploração, efeitos cuja apreciação exige verificar os objetivos, as regras e os resultados pertinentes ao arranjo. Deve mostrar sua base jurídica, sua função e os efeitos considerados na decisão.

Após a contratação, os incentivos dependem das regras de remuneração e fiscalização. Um modelo que reconhece automaticamente qualquer custo realizado pode reduzir a pressão para economizar, enquanto um modelo que mantém receitas por determinado período pode estimular reduções de despesa, mas essa descrição aponta tendências condicionais de desenho, cujos efeitos dependem das condições concretas de aplicação. A resposta do prestador depende também da qualidade exigida, da possibilidade de verificação e das consequências do descumprimento (Schwind, 2010; Justen Filho, 2016).

A combinação entre incentivos financeiros e qualidade é decisiva. Se a remuneração premia apenas redução de custo, pode criar espaço para economias

obtidas à custa da prestação. Se todos os ganhos são imediatamente retirados, pode enfraquecer o incentivo para produzir melhorias adicionais. O desenho deve explicitar quais resultados serão compartilhados, em que momento e sob quais condições de desempenho, e a escolha envolve equilíbrio entre estímulo, proteção do usuário e capacidade de controle (Schwind, 2010).

O compartilhamento periódico de ganhos exige distinguir ganho efetivo de diferença meramente contábil ou circunstancial. Uma redução de despesa pode resultar de inovação, mudança de volume ou adiamento de obrigação. A regra precisa indicar o que considera produtividade e como trata esses fatores, e a análise jurídica deve verificar a coerência entre o conceito utilizado e a consequência imposta, evitando que a mesma parcela seja classificada de maneiras diferentes conforme o interesse do momento (Justen Filho, 2016; OECD, 2001).

As receitas alternativas podem reforçar incentivos para melhor aproveitamento da infraestrutura, mas precisam ser integradas à disciplina de remuneração, pois, como discutido no capítulo anterior, o resultado líquido e sua repartição importam mais que o volume bruto anunciado. No contexto da modicidade, a pergunta adicional é como o benefício será percebido pelos usuários: por menor cobrança, financiamento de obrigações ou outra destinação admitida. A conexão deve aparecer nos instrumentos e nos cálculos. Um exemplo hipotético permite combinar essas dimensões: suponha-se que a exploração autorizada de espaços produza receita adicional de dez unidades, com quatro unidades de despesas diretamente relacionadas, mas o resultado de seis unidades não se converte automaticamente em redução tarifária de seis. É necessário aplicar a regra de repartição e verificar se o valor já foi considerado na proposta inicial. O exemplo demonstra por que a mesma receita não pode ser simultaneamente tratada como novidade integral e como componente já incorporado ao equilíbrio. Ao tratar dessas receitas, Schwind sustenta que “é plenamente cabível a repartição dos lucros dos empreendimentos que geram receitas marginais à concessão” (Schwind, 2010, p. 334). A referência ao lucro reforça a necessidade de identificar o resultado da exploração e os critérios contratuais de compartilhamento.

A fiscalização dessas receitas exige dados proporcionais ao modelo. Quando há compartilhamento de resultados, o controle precisa alcançar ingressos e despesas pertinentes (Schwind, 2010), enquanto, quando o risco e o resultado foram atribuídos de outra forma, a informação necessária pode ter finalidade diferente, como verificar

compatibilidade com o serviço. A obrigação de informar deve ser interpretada segundo o regime, preservando a capacidade de controle e identificando o alcance da publicidade aplicável a cada informação comercial e ao nível de detalhe de sua divulgação (Brasil, 2011, arts. 7º, § 2º, e 22).

A inovação pode criar atividades que não estavam descritas de maneira específica no momento da contratação. O tratamento dessas oportunidades exige examinar o alcance do objeto, os direitos atribuídos e as condições de alteração. A incorporação da novidade tecnológica e a exploração de bens ou informações vinculados ao serviço exigem fundamento no regime aplicável, que deve orientar as adaptações legítimas e delimitar seus direitos, condições e responsabilidades. A decisão precisa apresentar o caminho jurídico e a destinação dos resultados relevantes (Schwind, 2010).

O conjunto desses mecanismos demonstra que a modicidade depende de escolhas realizadas antes e durante a prestação. A competição pode melhorar condições de contratação; a regulação pode organizar incentivos; receitas adicionais podem diversificar o financiamento. Nenhum desses instrumentos dispensa os demais elementos da adequação, e seu valor deve ser aferido pela contribuição que oferecem a um serviço acessível, sustentável e controlável, considerando o custo de implementá-los e os riscos que permanecem. Aragão entende, ao examinar os valores constitucionais da concorrência e das finalidades dos serviços públicos, que “a definição de qual deve prevalecer ou de como conciliá-los só pode ser feita setor por setor e, muitas vezes, apenas nos casos concretos com os quais o intérprete se deparar” (Aragão, 2004, p. 185). A comparação tarifária deve preservar obrigações e hipóteses equivalentes sempre que possível. Quando as alternativas distribuem cobertura, riscos ou fontes de receita de maneira diferente, essas diferenças precisam integrar o juízo, permitindo apreciar o valor anunciado em conjunto com os elementos que definem a vantagem de cada modelo.

A análise desenvolvida neste capítulo permite estabelecer um critério de passagem para a proteção social. Depois de examinar o serviço devido, os custos reconhecíveis, a distribuição de riscos e as fontes de receita, permanece a pergunta sobre quem suporta a cobrança, pois a tarifa resultante de um arranjo eficiente pode afetar de modo desigual pessoas com condições econômicas distintas, e a política tarifária precisa enfrentar essa distribuição com explicitação dos requisitos financeiros que tornam a prestação possível.

CAPÍTULO 4

TARIFAS E PROTEÇÃO DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

A proteção tarifária ganha conteúdo concreto quando alcança a pessoa que depende dela para utilizar o serviço. Entre a instituição de um benefício e sua repercussão nas despesas de uma família, existe um percurso administrativo pelo qual os destinatários são identificados, as condições de acesso são verificadas e a redução da cobrança é efetivamente aplicada. A análise da proteção precisa acompanhar esse percurso, porque suas etapas ajudam a compreender quem recebe o benefício, quais dificuldades permanecem e como os recursos destinados à medida se relacionam com o atendimento da população de baixa renda.

A questão distributiva atravessa esse processo. A escolha de quem será protegido envolve critérios de inclusão, ao passo que o financiamento da proteção estabelece responsabilidades pelos encargos correspondentes. Essas decisões se encontram na experiência dos destinatários: o alcance econômico de uma redução depende da despesa sobre a qual ela incide e das condições que permitem obtê-la e mantê-la. O capítulo examina essa articulação entre o desenho da medida e sua execução, tomando como referência a possibilidade de ingresso e permanência no serviço.

Ao aproximar a política tarifária das condições de vida dos usuários, a discussão exige cuidado com as diferenças que as categorias administrativas procuram representar. Uma regra pode organizar o atendimento de um conjunto amplo de pessoas e, ainda assim, exigir acompanhamento para que se compreenda como seus critérios operam diante de situações familiares distintas. A análise jurídica deve reconhecer essa necessidade de concretização, relacionando os objetivos da proteção aos procedimentos pelos quais ela se realiza.

Os exemplos de saneamento e transporte coletivo contribuirão para situar essas questões em formas específicas de prestação. Sua função será permitir que o leitor acompanhe como o serviço considerado modifica os problemas de acesso e as possibilidades de proteção, reunindo elementos para avaliar a coerência entre os destinatários escolhidos, os encargos distribuídos e as condições administrativas de realização do benefício.

4.1 DISTRIBUIÇÃO DOS ENCARGOS ENTRE OS USUÁRIOS

A distribuição dos encargos começa antes da criação de uma categoria social, pois toda estrutura tarifária define unidades de cobrança, parcelas e condições que afetam de modo diferente os usuários. Uma cobrança fixa reparte parte do custo pela existência da relação de atendimento; uma cobrança por utilização associa pagamento ao volume medido; uma combinação de ambas distribui efeitos entre ingresso, permanência e intensidade de uso. A escolha deve ser examinada à luz do serviço e das condições dos destinatários (Andrade, 1998; Carvalho, 2024).

Um mesmo valor nominal pode representar esforços econômicos diferentes conforme os recursos disponíveis aos destinatários. Se duas famílias pagam a mesma quantia e dispõem de rendas diferentes, a proporção comprometida será distinta, e essa relação aritmética fornece um ponto de partida para a avaliação social das condições e dos efeitos da cobrança (Andrade, 1998; Carvalho, 2024). Número de integrantes, despesas indispensáveis e necessidades de utilização podem alterar a capacidade de suportar o encargo. O diagnóstico deve explicitar qual dimensão está sendo considerada e quais informações permitem observá-la. O uso da renda familiar total pode ocultar diferenças de composição. A renda por pessoa melhora determinada comparação, mas também possui limites quando necessidades variam entre os integrantes. Nenhuma dessas medidas deve ser apresentada como retrato completo da condição social. A política precisa escolher critérios administráveis e juridicamente autorizados, reconhecendo que sua simplicidade pode deixar situações relevantes sem representação integral, e a avaliação posterior deve investigar essas lacunas dentro do desenho instituído. Quanto à igualdade tarifária, Justen Filho afirma: “A igualdade se aplica também à formulação das tarifas, as quais devem ser fixadas em valores idênticos para os usuários que estejam em mesma situação” (Justen Filho, 2016, p. 564). O ponto decisivo passa a ser a definição da situação comparável. Renda, intensidade de uso e custo de atendimento respondem a perguntas distintas, e sua seleção deve acompanhar a finalidade da cobrança, permitindo verificar se a igualdade adotada contempla a diferença relevante ou apenas reproduz uma categoria administrativa conveniente.

A composição da tarifa produz efeitos próprios: em exemplo hipotético, uma parcela fixa de vinte unidades e uma parcela variável de duas unidades por utilização geram pagamento de trinta unidades para cinco utilizações e de sessenta para vinte

utilizações. O preço médio será, respectivamente, seis e três unidades por utilização. A diferença decorre da diluição da parcela fixa. O exemplo mostra a contribuição de cada componente ao encargo total e permite examinar a pertinência da estrutura de cobrança a partir do conjunto de parcelas e de seus fundamentos. A pertinência de uma parcela fixa pode estar relacionada a custos de disponibilidade e atendimento, conforme o regime, e a avaliação distributiva deve examinar como ela afeta quem utiliza pouco e quem possui menor renda. Se a redução de consumo não permite diminuir significativamente a fatura, o instrumento pode limitar a resposta econômica disponível ao usuário. A decisão precisa considerar se existem categorias, descontos ou outras medidas que enfrentem esse efeito quando ele compromete o acesso.

Ao examinar esquemas de preços que combinam componentes fixos e variáveis, Andrade explicita as condições informacionais do resultado econômico:

> A condição de ótimo dos esquemas não-lineares de determinação de preços usados pelas empresas de serviços públicos depende não apenas de se estabelecer uma cobrança fixa que esteja de acordo com o excedente de cada consumidor individual, como também de se medir corretamente o custo marginal envolvido no fornecimento, a este consumidor, da quantidade do bem ou serviço que ele demanda. (Andrade, 1998, p. 45).

O exemplo numérico anterior descreve a incidência aritmética da estrutura, enquanto a avaliação de sua adequação exige estimar as condições de demanda e de custo. Na aplicação jurídica, essas informações devem ser relacionadas aos objetivos da cobrança e às regras que autorizam cada componente.

As faixas crescentes de preço também exigem cuidado interpretativo. A elevação do valor unitário conforme o consumo pode buscar sinalizar escassez, distribuir custos ou produzir efeitos sociais. Esses objetivos são distintos. Uma família numerosa pode consumir mais que uma família pequena de renda superior, e, da mesma forma, baixo consumo pode decorrer de restrição de renda, ausência prolongada ou utilização de outra fonte, de modo que o volume utilizado exige interpretação conjunta com as condições familiares e econômicas dos destinatários (Andrade, 1998).

Andrade (1998) examina a determinação de preços públicos a partir de objetivos distributivos e mostra que a avaliação depende de hipóteses sobre demanda, custos e pesos atribuídos aos grupos, e sua análise permite compreender por que a progressividade formal de uma tabela não demonstra automaticamente progressividade social. O efeito precisa ser relacionado aos destinatários e às

condições do modelo, sem transferir resultados particulares para qualquer serviço ou período. No modelo discutido por Andrade, “o grau de progressividade irá depender dos valores que tiverem os parâmetros de demanda e oferta e dos pesos de bem-estar social aplicados a diferentes consumidores” (Andrade, 1998, p. 44). Para o exame jurídico, interessa exigir que o objetivo distributivo e os dados utilizados sejam explicitados, sem converter a função econômica de bem-estar em critério normativo obrigatório para qualquer serviço.

A incidência territorial merece tratamento semelhante. Uma tarifa uniforme entre áreas de custo diferente pode realizar uma opção de integração e solidariedade dentro do sistema. A diferenciação territorial pode aproximar pagamentos de determinadas condições de prestação, mas a escolha deve respeitar o regime jurídico e explicitar seus efeitos. Nenhuma das duas configurações é socialmente neutra, e a comparação exige conhecer quem reside nas áreas e quais alternativas de acesso possui. O custo de atender regiões menos densas pode ser maior por unidade de utilização mesmo entre moradores com baixa capacidade de pagamento, de modo que a imputação integral dessa diferença aos usuários pode dificultar a expansão ou a permanência, situação que o financiamento compartilhado pode enfrentar quando sua fonte e suas condições de sustentabilidade estão definidas. A política tarifária encontra, nesse ponto, a organização territorial do serviço e as decisões sobre universalização (Schwind, 2010).

O exame distributivo deve alcançar o usuário que deixa de utilizar. Se a base de dados contém apenas faturas emitidas ou viagens realizadas, parte da exclusão econômica poderá permanecer fora da análise. Uma redução do consumo observado pode indicar eficiência, mudança de hábito ou privação, e a interpretação depende de informação adicional para distinguir resultados desejáveis de situações de insuficiência de utilização, especialmente quando o serviço é necessário à realização de direitos.

Também há encargos associados ao acesso que não integram a tarifa recorrente: despesas de ligação, deslocamento para atendimento, aquisição de meio de pagamento ou regularização documental podem impedir o ingresso, e a identificação desses valores permite distinguir o problema da tarifa mensal daquele que antecede a primeira utilização (Brasil, 2007, art. 45, §§ 6º, 8º e 9º). Uma política concentrada apenas no desconto recorrente pode proteger quem já está conectado e alcançar de maneira insuficiente quem ainda precisa ingressar.

A avaliação precisa definir sua unidade. O beneficiário pode ser a pessoa, o grupo familiar, a unidade usuária ou determinado estabelecimento, conforme a norma, mas essas unidades não são intercambiáveis, pois uma mesma ligação pode servir a mais de um núcleo familiar, e uma pessoa pode utilizar diferentes serviços ou instalações. O desenho deve prever como tratar situações relevantes sem criar exigências que a norma não autoriza. A identificação correta da unidade é condição para conhecer cobertura e custo do benefício.

O financiamento indireto amplia a análise distributiva: uma redução da tarifa pode ser suportada por outras categorias de usuários ou pelo orçamento, e o benefício direto deve ser relacionado ao encargo correspondente, inclusive quando seus financiadores não aparecem na fatura do favorecido. A justiça da política depende da relação entre benefício e encargo correspondente, de seus fundamentos e da composição dos grupos que recebem e financiam o desconto (Andrade, 1998; Schwind, 2010).

Uma medida universal de redução pode ter justificativas próprias, como simplificação administrativa ou ampliação geral do uso, e sua avaliação deve compará-la com alternativas focalizadas quando essas alternativas forem pertinentes e juridicamente possíveis. A focalização pode concentrar recursos, mas exige identificação e acompanhamento dos elegíveis. A universalidade pode reduzir barreiras cadastrais, mas distribuir recursos também a pessoas que poderiam pagar. A escolha demanda análise de objetivos, custos administrativos e efeitos de exclusão (Andrade, 1998).

A proteção da população de baixa renda exige observar a distribuição em mais de um plano. Interessa saber quanto é pago, quem paga, que parcela de recursos é comprometida, quais necessidades são atendidas e quem permanece fora do serviço, e esses planos podem apontar dificuldades diferentes. A utilização de um único indicador como síntese definitiva tende a ocultar escolhas que precisam ser justificadas separadamente.

A escolha dos indicadores deve corresponder ao objetivo distributivo pretendido. Andrade distingue os problemas de pobreza e desigualdade nos seguintes termos:

> Embora sejam fenômenos relacionados, a pobreza e a desigualdade de renda são características diferentes da distribuição de renda: pode haver desigualdade de renda sem pobreza (não há pobres e as rendas individuais

> diferem) e pode não haver desigualdades de renda com pobreza (todos os indivíduos têm a mesma baixa renda). Deve-se notar que, por esta razão, nem a minimização da pobreza necessariamente significa minimização das desigualdades de renda, nem o inverso é necessariamente verdadeiro. (Andrade, 1998, p. 122).

A distinção recomenda explicitar se a política pretende enfrentar uma privação essencial, reduzir diferenças na distribuição dos encargos ou combinar esses objetivos. O acompanhamento deve utilizar medidas que permitam reconhecer os resultados próprios de cada finalidade.

Essa abordagem exige dimensionar o levantamento de informações conforme a extensão e as consequências da decisão tarifária. A informação necessária deve ser proporcional ao alcance da medida e às condições de obtenção, e o compromisso jurídico consiste em reconhecer os efeitos distributivos relevantes, utilizar os dados disponíveis com seus limites e estabelecer meios de aperfeiçoamento. A ausência de informação completa não autoriza declarar neutralidade; exige indicar a incerteza e evitar conclusões mais amplas que a evidência.

4.2 DIFERENCIAÇÃO TARIFÁRIA E OBJETIVOS SOCIAIS

A diferenciação tarifária pode responder a razões técnicas, econômicas ou sociais, e a identificação do fundamento condiciona sua avaliação, pois cobrar valores distintos em razão do custo específico de atendimento não equivale a conceder proteção pela insuficiência de renda, e os dois critérios podem coexistir, mas não devem ser confundidos. A motivação precisa explicar qual diferença entre usuários é juridicamente relevante para a cobrança e como o instrumento se relaciona com o objetivo. Justen Filho esclarece: “A universalidade significa que o serviço público deve ser prestado em benefício de todos os sujeitos que se encontrem em situação equivalente, de modo indeterminado. Admite-se, como é da essência da isonomia, a discriminação fundamentada em critérios adequados” (Justen Filho, 2016, p. 564). A proteção por insuficiência de renda pode ser compatível com a universalidade quando o critério possui fundamento e permite alcançar os destinatários. Sua adequação deve ser demonstrada em relação à barreira enfrentada, pois a simples existência de categorias distintas não esclarece a razão do tratamento nem seus efeitos sobre o acesso.

O art. 13 da Lei nº 8.987/1995 admite diferenciação em função de características técnicas e custos específicos do atendimento a segmentos, mas essa previsão não deve ser utilizada como fundamento indiferenciado de toda política social. Benefícios de baixa renda exigem exame das competências e das normas que os instituem ou autorizam, inclusive legislação setorial. A distinção preserva a precisão da argumentação e evita que uma referência genérica à igualdade dispense a base jurídica da medida (Brasil, 1995, art. 13).

A diferenciação por horário ilustra uma finalidade técnica da estrutura de preços. Ao examinar a tarifação diferenciada no setor elétrico, Carvalho explica:

> Em economias de rede, políticas de precificação como essa são importantes para amenizar os picos de demanda durante os períodos de pico, quando a capacidade instalada chega no seu máximo. Com isso, diminuem-se as necessidades de superinvestimentos na capacidade instalada e a ociosidade desses ativos nos períodos fora pico. (Carvalho, 2024, p. 14).

A aplicação dessa lógica depende da possibilidade de deslocar o consumo e da resposta dos usuários. A avaliação precisa verificar quais grupos conseguem alterar seus horários e como os efeitos sobre a capacidade instalada se relacionam com o investimento e os encargos reconhecidos.

No saneamento, a Lei nº 11.445/2007 prevê aspectos que podem integrar a estrutura de remuneração e cobrança, entre eles categorias de usuários, padrões de uso, quantidade mínima para objetivos sociais e capacidade de pagamento, e também admite subsídios nas condições que estabelece. A Lei nº 14.898/2024 acrescenta diretrizes nacionais específicas para a tarifa social de água e esgoto. A presença dessas normas demonstra que o exame social deve ser desenvolvido a partir do regime do serviço (Brasil, 2007, arts. 29 a 31; Brasil, 2024).

Um objetivo social precisa ser formulado de maneira que permita avaliar o instrumento. Reduzir o comprometimento de renda de usuários já atendidos, ampliar o ingresso ou evitar a perda de acesso são finalidades relacionadas, mas diferentes. Um desconto mensal pode contribuir para a permanência e ter pouco efeito sobre uma despesa inicial de conexão, e a escolha deve reconhecer essa correspondência, prevendo articulação com outras medidas quando a barreira relevante estiver fora da cobrança recorrente.

A intensidade do benefício deve ser relacionada ao problema e às fontes disponíveis. Um desconto percentual produz economia maior em valor absoluto para

quem possui base de cobrança maior, dentro das regras de aplicação, enquanto um valor fixo de abatimento pode ter peso relativo maior em faturas menores. Uma gratuidade de quantidade delimitada opera de outra forma. Essas propriedades aritméticas ajudam a compreender os instrumentos, cuja adequação deve ser examinada em relação ao consumo, às necessidades dos destinatários e ao regime jurídico aplicável (Andrade, 1998; Schwind, 2010). Considere-se, em hipótese didática, um desconto de cinquenta por cento aplicado a bases de vinte e de oitenta unidades monetárias. Os benefícios serão de dez e quarenta unidades. Um mesmo percentual aplicado a bases diferentes produz valores transferidos de magnitudes distintas. Se o objetivo for assegurar determinada utilização essencial, pode ser necessário delimitar a faixa alcançada ou adotar outro critério permitido, e a análise deve identificar o que a política pretende equalizar, pois percentual, quantidade e esforço econômico são medidas diferentes.

A delimitação de uma faixa favorecida pode concentrar o benefício em determinada utilização, mas requer atenção ao tamanho e às necessidades do grupo atendido (Andrade, 1998; Carvalho, 2024). A quantidade uniforme por unidade usuária é simples de administrar, enquanto a adaptação à composição familiar pode exigir informação adicional, cabendo respeitar a escolha legislativa ou regulatória e avaliar suas consequências para fundamentar aperfeiçoamentos pelos meios competentes. O aplicador não pode substituir o critério legal por outro apenas porque o considera mais preciso.

A diferenciação também produz fronteiras entre elegíveis e não elegíveis. Uma pessoa situada pouco acima de um limite de renda pode enfrentar dificuldade semelhante à de outra situada pouco abaixo. A proximidade entre situações situadas dos dois lados do limite recomenda examinar transição, atualização e efeitos da perda do benefício, permitindo avaliar os critérios objetivos e suas consequências conforme o regime. A definição de uma fronteira administrável deve ser acompanhada pela análise dos problemas que ela pode gerar (Andrade, 1998).

O tratamento temporal da renda é relevante para famílias com variação de recursos. Uma verificação em momento isolado pode não representar sua condição durante todo o período de utilização. A política precisa definir fonte de informação, atualização e duração do enquadramento, escolhas essas que devem respeitar a norma e permitir correção de erros, devendo a estabilidade necessária ao usuário ser

conciliada com a atualização do cadastro, evitando mudanças arbitrárias ou benefícios mantidos sem os requisitos pertinentes (Brasil, 2024, art. 2º, § 2º, e art. 4º, § 3º).

Andrade discute problemas de classificação quando características observáveis são utilizadas para representar renda ou condição social. Sua análise evidencia que o critério pode incluir pessoas fora do público pretendido e excluir pessoas que deveriam ser alcançadas. O autor também reconhece limites de generalização de resultados obtidos em contextos específicos, e essas advertências são úteis para avaliar o desenho, sem tratar os cadastros e as possibilidades administrativas atuais como se fossem os mesmos do período de sua pesquisa (Andrade, 1998). O erro de inclusão e o erro de exclusão possuem efeitos distintos. O primeiro pode direcionar recursos a quem não satisfaz o critério; o segundo impede que uma pessoa elegível receba a proteção. Ambos merecem acompanhamento. A avaliação da política deve alcançar tanto os benefícios indevidos quanto a exclusão de destinatários elegíveis, e a escolha dos indicadores revela quais resultados a Administração está tornando visíveis.

O risco de substituir a renda por outros indicadores é examinado por Andrade:

> O problema da classificação errônea examinado nesta seção pode aparecer quando um substituto da renda é usado, como a quantidade consumida ou as características físicas da casa, para fazerem-se cobranças aos consumidores. Como estes substitutos não são perfeitamente correlacionados com a renda, pessoas com rendas diferentes podem consumir quantidades iguais e/ou morar em casas que apresentem as mesmas características físicas, pagando, conseqüentemente, a mesma tarifa. Isto introduz um erro, ou seja, os consumidores que são diferentes em termos de renda poderiam ser tratados de forma igual e os que são iguais em termos de renda poderiam ser tratados de modo diferente (Andrade, 1998, p. 190).

Considere-se, como hipótese, duas famílias com o mesmo volume mensal de consumo e rendas diferentes. Uma faixa de volume idêntica pode corresponder a esforços econômicos distintos, sobretudo quando variam o número de integrantes das famílias e suas necessidades. Também é possível que uma família de baixa renda ultrapasse a faixa favorecida por abrigar mais pessoas, enquanto outra, de renda superior, permaneça nela. O exemplo evidencia os sentidos possíveis do erro e oferece questões para verificar a adequação do indicador às condições de um cadastro concreto. A escolha do indicador deve ser acompanhada de informação sobre as situações que representa e sobre os grupos sujeitos a exclusão da proteção.

No modelo de comparação entre critérios de diferenciação, Andrade explicita a dimensão que deve acompanhar a análise dos erros: “Isolando-se as possíveis diferenças em custos administrativos para sua implementação, a escolha entre uma tabela preço-renda ou preço-quantidade depende das perdas de bem-estar social que cada qual destes regimes de determinação de tarifas produz.” (Andrade, 1998, p. 191). A ressalva sobre os custos administrativos delimita o resultado do modelo e indica uma variável adicional a ser incorporada na avaliação de sua aplicação concreta.

A identificação de erro exige uma referência, pois não é possível medir corretamente a exclusão comparando apenas pessoas cadastradas com pessoas beneficiadas se parte dos elegíveis está fora do cadastro utilizado. A estimativa deve explicar sua população de referência e as limitações dos dados. Quando não houver base suficiente, o relatório pode apresentar medidas parciais, como tempo de análise ou número de requerimentos indeferidos, sem tratá-las como medida completa da cobertura social.

A diferenciação deve preservar tratamento respeitoso e condições adequadas de utilização. A criação de uma categoria social não justifica serviço inferior ou exposição desnecessária da condição econômica do beneficiário, pois eventuais diferenças operacionais precisam de fundamento próprio e compatibilidade com os direitos aplicáveis, e a finalidade protetiva deve orientar também o atendimento e a informação, para que o benefício não seja acompanhado de obstáculos que comprometam seu uso (Brasil, 2017, art. 5º, I e V; Brasil, 2018, art. 6º, III e IX).

A avaliação do instrumento deve considerar o custo administrativo. Identificação, atualização, atendimento e controle exigem recursos, e esses custos devem integrar a comparação da focalização com outras alternativas, considerando a proteção alcançada e as condições de execução de cada desenho (Andrade, 1998). Um benefício de pequeno valor submetido a procedimento muito oneroso pode perder parte de sua utilidade. A simplificação deve ser buscada dentro das exigências legais, com aproveitamento responsável de informações já disponíveis. A política social pode demandar coordenação entre serviços. O mesmo grupo familiar pode ser destinatário de programas diferentes, cada qual com regras e finalidades próprias. A utilização de bases comuns pode reduzir exigências repetidas, desde que haja fundamento para o tratamento dos dados e respeito às competências (Brasil, 2018, arts. 6º, 23 e 26), mas a coordenação não autoriza fundir benefícios ou alterar critérios por conveniência administrativa, e seu objetivo é tornar a execução mais acessível e consistente.

A identificação dos grupos é uma condição da diferenciação de preços, conforme a formulação de Andrade: “Este tipo de discriminação de preços exige a identificação do *status* socioeconômico do domicílio para separarem-se os diferentes "mercados" para fins de determinação de preços” (Andrade, 1998, p. 42). A discriminação tem aqui o sentido econômico de diferenciação por grupos identificáveis, cujo reconhecimento exige informação e trabalho administrativo. A comparação entre alternativas precisa considerar quanto custa manter a classificação e qual parcela dos destinatários ela consegue alcançar de modo confiável. Um procedimento mais barato para o prestador pode transferir ao usuário custos de deslocamento, comprovação ou espera, reduzindo o benefício efetivo. A simplificação será socialmente relevante quando diminuir esses obstáculos sem perder a capacidade de identificar os elegíveis, o que exige avaliar conjuntamente o gasto administrativo e a experiência de quem procura a proteção.

A diferenciação tarifária social será juridicamente mais consistente quando sua fundamentação conectar destinatários, critério, benefício e financiamento. Esses elementos devem ser avaliados conjuntamente. A efetividade depende da articulação entre critério de enquadramento, suficiência do benefício, acessibilidade do procedimento e financiamento organizado, pois a fragilidade de qualquer desses componentes pode limitar o enfrentamento da barreira, reduzir a cobertura entre elegíveis ou comprometer a continuidade da proteção. A adequação resulta da relação entre as partes do desenho e das condições de execução.

4.3 TARIFAS SOCIAIS E CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE

A tarifa social constitui uma forma de organizar a cobrança para destinatários definidos segundo critérios protetivos, e seu conteúdo depende da norma que a institui: pode envolver desconto, faixa favorecida ou outra estrutura admitida. A denominação social exige examinar quem pode receber o benefício, qual parcela da cobrança é alcançada e como se dá o ingresso. A efetividade resulta da combinação entre direito reconhecido e condições administrativas de sua aplicação (Justen Filho, 2016).

A execução de uma política baseada na condição econômica depende da informação utilizada para reconhecê-la. Andrade identifica essa dificuldade: “A renda do consumidor domiciliar ou qualquer outra variável relacionada à renda é uma

informação que pode ser dispendiosa de obter e sujeita a medições errôneas.” (Andrade, 1998, p. 162). A advertência permite examinar a qualidade e o custo de obtenção dos dados, considerando as possibilidades de integração cadastral e de correção previstas no regime atualmente aplicável.

A Lei nº 14.898/2024 oferece um exemplo relevante porque disciplina elegibilidade, classificação, desconto e financiamento da tarifa social de água e esgoto. O art. 2º estabelece renda por pessoa de até meio salário mínimo e enquadramento em uma das hipóteses que descreve, relacionadas ao Cadastro Único ou à presença de beneficiário do Benefício de Prestação Continuada nas condições legais. A lei também determina exclusões específicas no cálculo da renda, que precisam ser observadas na execução (Brasil, 2024, art. 2º).

O critério de renda e as condições cadastrais devem ser lidos conjuntamente, pois a referência ao cadastro não autoriza ignorar os demais requisitos, assim como o atendimento ao limite econômico precisa ser reconhecido pelos meios previstos (Brasil, 2024, arts. 2º, 4º e 5º). A decisão administrativa deve indicar qual condição foi considerada não atendida em caso de indeferimento. Uma resposta genérica sobre falta de enquadramento impede que o usuário identifique erro de informação ou apresente o documento pertinente (Brasil, 2017, art. 5º, IV e XIV; Hachem, 2011).

A classificação automática prevista no art. 4º altera a distribuição das tarefas necessárias ao ingresso. O prestador deve utilizar informações do Cadastro Único e dos bancos de dados já empregados, considerando o registro mais recente, nos termos da lei, devendo o usuário que satisfaz os critérios ser incluído sem necessidade de comunicação prévia, e a política procura reduzir a dependência de um requerimento individual para reconhecer situação que pode ser identificada pelas bases disponíveis (Brasil, 2024, art. 4º). A automatização mantém a necessidade de canais de correção. Divergências de identificação, atualização ou vinculação à unidade usuária podem impedir o reconhecimento. A lei prevê procedimento para quem não foi identificado automaticamente, especifica documentos e veda exigências diversas das estabelecidas e também determina meios físicos e virtuais de fácil identificação e acesso. A existência desses canais integra o desenho do benefício e deve ser considerada na avaliação de sua execução (Brasil, 2024, art. 5º).

O tratamento de inconsistências deve distinguir ausência de correspondência entre bases e ausência de direito, pois um sistema que não localiza determinada pessoa pode estar diante de cadastro desatualizado, informação incompleta ou

situação não elegível. A conclusão exige verificar a causa. A automação pode organizar o trabalho, mas sua resposta não deve ser apresentada como fundamento autossuficiente quando o usuário dispõe de meios legais de comprovação. A qualidade da classificação também preocupa Andrade: “Quando é usada a renda do usuário, não quer dizer que a tarefa classificatória vá ser feita sem erros: além dos problemas de medição adequada da renda, teríamos que lidar com a possibilidade de informações incorretas fornecidas pelos consumidores” (Andrade, 1998, p. 178). Renda declarada, renda registrada e condição econômica no período de referência podem divergir por razões diferentes. A atualização e a correção devem permitir identificar a causa da divergência, sem equiparar automaticamente inconsistência a fraude ou afastar os meios de comprovação admitidos pelo regime do benefício.

A Lei nº 14.898/2024 associa consequências à falta de classificação depois da apresentação dos documentos exigidos, previsão essa que reforça que o procedimento não constitui favor administrativo. A execução deve ser organizada para receber, analisar e registrar a documentação nos termos legais. O controle pode examinar o tempo de processamento, os motivos de indeferimento e a correção de cobranças, sem presumir que a simples existência de atendimento formal assegure reconhecimento adequado (Brasil, 2024, art. 5º, §§ 1º a 3º).

A manutenção do benefício possui disciplina temporal. A unidade que deixa de satisfazer os critérios de elegibilidade conserva a proteção por pelo menos três meses, com aviso nas faturas sobre a perda iminente, e a lei também estabelece comunicação e oportunidade de regularização antes da retirada nas hipóteses de irregularidade que enumera. Esses procedimentos devem ser distinguidos, pois a alteração da condição econômica e a constatação de irregularidade possuem fundamentos diferentes (Brasil, 2024, arts. 2º, § 2º, e 3º). A transição permite que o usuário conheça a mudança e, quando cabível, corrija informação, e seu cumprimento exige que a comunicação seja identificável e compreensível. A inserção de aviso pouco claro pode satisfazer apenas uma aparência de informação. A avaliação do procedimento deve considerar conteúdo, meio e possibilidade de resposta, respeitando os prazos e as condições legais. O acesso à informação participa da proteção econômica porque permite agir antes da alteração da cobrança.

O desconto nacional é definido em cinquenta por cento sobre a tarifa aplicável à primeira faixa de consumo, com aplicação aos primeiros quinze metros cúbicos por residência classificada, observadas as diretrizes legais e nacionais pertinentes,

enquanto o excedente pode ser cobrado pela tarifa regular. A lei qualifica seus critérios e percentual como padrões mínimos e preserva regras, critérios e descontos já instituídos nos territórios, nos termos do art. 6º (Brasil, 2024, art. 6º). Essa descrição não permite calcular a fatura de qualquer residência sem conhecer a estrutura aplicável: parcelas, categorias e regras locais precisam ser examinadas à luz da lei e da regulação, e o desconto não deve ser comunicado como redução automática de metade de toda e qualquer conta, pois sua base e faixa de aplicação são juridicamente delimitadas. Uma informação precisa evita expectativas incompatíveis com o desenho e facilita verificar o cálculo realizado.

O volume de quinze metros cúbicos delimita a aplicação do benefício legal; não constitui, por essa razão apenas, definição científica universal de necessidade de água. A distinção é necessária para evitar que um parâmetro tarifário seja convertido em medida completa de suficiência material para famílias com composições distintas, e a avaliação social pode investigar a adequação da proteção, mas deve reconhecer a função específica do número no dispositivo analisado.

A execução da classificação envolve tratamento de dados pessoais, e a Lei Geral de Proteção de Dados exige finalidade, adequação e necessidade, além das condições próprias do tratamento pelo poder público e do compartilhamento, mas a existência de uma política social não autoriza acesso irrestrito a qualquer informação da família. Os responsáveis devem identificar quais dados são necessários, por qual fundamento serão utilizados e quais medidas protegem seu tratamento (Brasil, 2018, arts. 6º, 23 e 26). A base jurídica deve ser identificada de acordo com a operação e os agentes envolvidos, e não se deve presumir que todo tratamento dependa de consentimento, nem que a finalidade pública dispense as demais obrigações. A lei contempla hipóteses e condições específicas, inclusive para compartilhamento com entidades privadas. A organização do benefício deve compatibilizar o reconhecimento automático com essas exigências, evitando que a proteção de dados seja invocada genericamente para impedir o direito ou ignorada para facilitar a operação (Brasil, 2018, arts. 23 a 27).

O relatório de acompanhamento deve separar informação necessária ao regulador e informação destinada à divulgação pública. A identificação individual pode ser relevante para controle autorizado, enquanto a avaliação pública do programa pode utilizar dados agregados sobre cobertura, valores e procedimentos. A transparência da política deve apresentar as informações necessárias à compreensão

e ao controle, com nível de detalhe justificado pela finalidade e pelo regime de proteção da renda e das condições pessoais dos beneficiários (Brasil, 2011, art. 31; Brasil, 2018, arts. 6º, 23 e 26).

O desenho legal também exige organização entre prestador, regulador e autoridades responsáveis pelos dados, pois a falta de definição operacional pode produzir transferências de responsabilidade que deixam o usuário sem solução, e o acompanhamento deve identificar quem corrige cada informação e como a resposta retorna ao processo de enquadramento. Essa coordenação organiza as relações entre os agentes e torna praticável o exercício das atribuições que já existem.

No contexto do estudo publicado em 1998, Andrade formula a seguinte advertência sobre a implementação:

> Os custos administrativos são um grave obstáculo à implementação de uma política de determinação de tarifas com discriminação de preços do terceiro grau por parte das empresas de serviços públicos, especialmente um sistema de determinação de tarifas preço-renda; além dos custos de obtenção e atualização dos dados necessários a este sistema, deve-se ter em mente a possibilidade dos grandes erros de classificação que ele pode ter, de vez que, dentro dele, os consumidores têm incentivos para subdeclarar suas rendas (Andrade, 1998, p. 198).

A advertência corresponde ao contexto informacional e ao modelo examinados em 1998, e sua utilização em arranjos contemporâneos baseados em renda exige considerar as condições e os recursos administrativos atualmente disponíveis. Sua contribuição está em incorporar à avaliação o custo de obter, atualizar e corrigir as informações, além das consequências dos erros. O exame de uma política concreta deve verificar quais bases estão disponíveis, quem responde pela qualidade dos registros e quais canais permitem contestar o enquadramento, demonstrando as condições efetivas de integração e confiabilidade do procedimento eletrônico. A economia administrativa precisa ser aferida juntamente com a capacidade de reconhecer o direito e solucionar divergências.

O exemplo da água e do esgoto mostra que a tarifa social possui uma dimensão procedimental inseparável de seu conteúdo econômico. O direito ao desconto depende de critérios, bases de informação, canais de correção e regras de transição, de modo que avaliar apenas o percentual anunciado deixa parte importante da proteção fora do exame, razão pela qual a pergunta sobre quem efetivamente recebe o benefício deve acompanhar a pergunta sobre quanto ele representa.

4.4 SUBSÍDIOS E ORIGEM DOS RECURSOS

O subsídio organiza uma diferença entre o custo ou a remuneração reconhecida e a parcela suportada diretamente pelo destinatário favorecido, conforme o modelo adotado, e a identificação dessa diferença exige definir a referência utilizada. Comparar a tarifa social com a tarifa ordinária mede o desconto concedido em relação à tabela; comparar receitas e remuneração pode revelar outra necessidade de financiamento. As duas medidas podem ser úteis, mas não devem ser tratadas como se representassem necessariamente o mesmo valor (Schwind, 2010).

O subsídio cruzado distribui encargos dentro de um conjunto de usuários ou atividades juridicamente definido: algumas categorias suportam parcelas destinadas a favorecer outras, segundo a estrutura instituída, enquanto o financiamento orçamentário recorre a recursos públicos organizados pelos instrumentos pertinentes. Há ainda arranjos que combinam fontes. A comparação deve considerar o alcance de cada base de financiamento, a estabilidade dos recursos e os efeitos sobre os grupos que suportam a contribuição (Andrade, 1998; Schwind, 2010).

A composição da base de financiamento também depende das alternativas disponíveis aos usuários. Na comparação entre serviços urbanos, Carvalho observa: “Serviços que não têm substitutos fortes nos estratos mais altos possuem uma abrangência maior de famílias usuárias e, consequentemente, uma facilidade maior para imprimir políticas tarifárias progressivas.” (Carvalho, 2024, p. 35). A permanência de diferentes grupos de renda na base de contribuição deve ser investigada ao estimar o alcance redistributivo de uma estrutura tarifária.

A Lei nº 11.445/2007 contempla subsídios tarifários e fiscais, entre outras classificações, e relaciona sua utilização à capacidade de pagamento e às condições de prestação. A Lei nº 14.898/2024 determina financiamento prioritário da tarifa social de água e esgoto por subsídio cruzado, com rateio entre as demais categorias de consumidores finais atendidas pelo prestador, proporcionalmente ao consumo, nos termos do art. 8º. A análise do desenho deve respeitar essa disciplina específica (Brasil, 2007, arts. 29 e 31; Brasil, 2024, art. 8º). A prioridade legal de determinada fonte não elimina a necessidade de calcular seus efeitos, pois o aumento da quantidade de beneficiários ou a alteração de sua participação pode modificar os encargos distribuídos. A lei veda limite de incidência para a tarifa social e disciplina o reequilíbrio no que couber. O acompanhamento deve permitir reconhecer a evolução

do programa sem transformar uma estimativa inicial em teto administrativo não previsto (Brasil, 2024, art. 8º, §§ 1º e 2º).

O encargo dos financiadores precisa ser compreendido em sua composição. Uma categoria tarifária pode reunir usuários com rendas diferentes, e a condição de não beneficiário não prova ampla capacidade de pagamento, mas isso também não autoriza descumprir a forma legal de rateio. Recomenda avaliar seus efeitos e produzir informação para as decisões competentes sobre o sistema. A justiça distributiva exige observar também os grupos situados fora da proteção específica.

Esse cuidado ganha uma referência empírica no estudo de Carvalho sobre o custeio do transporte público urbano, com dados metropolitanos da POF 2017–2018. Ao examinar a participação dos estratos intermediários na arrecadação, o autor adverte: “Vale ressaltar que, em função da baixa remuneração da população em geral, esses estratos sociais médios são compostos por pessoas de muito baixo poder aquisitivo, o que é uma característica de países em desenvolvimento como o Brasil.” (Carvalho, 2024, p. 29). A posição relativa na distribuição de renda precisa ser acompanhada de informação sobre os recursos efetivamente disponíveis para suportar a cobrança.

A avaliação da condição econômica do grupo financiador encontra apoio na proposição de Justen Filho sobre o custeio: “Todo usuário deve contribuir para a prestação dos serviços, na medida de suas possibilidades, tomando em vista a intensidade dos benefícios auferidos e da própria riqueza individual” (Justen Filho, 2016, p. 566). A proposição doutrinária oferece uma orientação para examinar a distribuição do custeio, mas não institui uma cobrança individual por riqueza nem afasta gratuidades legalmente previstas. Sua aplicação analítica exige observar a heterogeneidade de quem financia o benefício. Uma mesma categoria pode reunir usuários próximos do limite de elegibilidade e outros com maior capacidade econômica, de modo que o encargo adicional não representa esforço uniforme. A avaliação desses efeitos pode sustentar aperfeiçoamentos pelas vias competentes, preservando as regras vigentes de rateio e evitando tratar a condição de não beneficiário como prova suficiente de disponibilidade financeira.

O subsídio cruzado pode possuir limites relacionados à composição da base de usuários. Em uma hipótese de grande concentração de beneficiários e poucos financiadores, o encargo por unidade financiadora poderá ser elevado, mas a consequência depende dos volumes e das regras de rateio. O problema revela a

necessidade de conhecer a base que sustentará a política e as possibilidades legais de complementação por outras fontes para avaliar a adequação do instrumento às condições concretas. O financiamento público pode ampliar essa base, mas depende de condições orçamentárias e fiscais, e sua instituição deve identificar finalidade, beneficiários, critérios de pagamento e mecanismos de controle. As exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal incidem conforme a configuração da despesa e da transferência. O caráter social do objetivo deve aparecer na motivação e no acompanhamento, sem substituir a demonstração dos requisitos pertinentes (Brasil, 2000, arts. 16, 17 e 26).

Sobre a reação dos consumidores à cobrança, Andrade, no modelo que desenvolve, considera que “o uso de um esquema de subsídio cruzado para financiar esta política pode não ser viável se a elasticidade-preço da demanda dos não-pobres para os bens for elástica a estes preços mais altos” (Andrade, 1998, p. 202). A elasticidade mencionada expressa a intensidade da reação do consumo à alteração do preço. Se a cobrança adicional levar o grupo financiador a reduzir de modo relevante a utilização ou a buscar substitutos, a receita pode crescer menos do que a estimativa feita com volumes constantes, ou mesmo diminuir. Essa possibilidade integra o modelo e precisa ser investigada com informações do serviço considerado, sem antecipar o comportamento de seus usuários. O desenho do subsídio deve trabalhar com cenários de arrecadação e indicar como uma insuficiência seria enfrentada, para que a proteção não dependa exclusivamente da manutenção presumida do consumo anterior.

A forma de pagamento da compensação influencia a gestão. Um repasse baseado em quantidade de beneficiários exige verificação de enquadramento e período. Um pagamento associado à utilização demanda informação sobre volumes ou eventos. Uma transferência destinada a investimento requer vínculo com execução e destinação. O instrumento de controle precisa corresponder à obrigação financiada, pois a utilização de uma única prova genérica para modelos distintos pode deixar parcelas relevantes sem verificação.

O financiamento de gratuidades merece a mesma precisão. A ausência de cobrança direta mantém a necessidade de recursos para a operação, devendo a decisão indicar como serão remuneradas as obrigações, quais fontes suportam o encargo e quais condições de qualidade permanecem exigíveis, e a gratuidade pode

constituir escolha de política pública dentro da competência e do regime, mas sua avaliação depende do arranjo completo (Schwind, 2010; Carvalho, 2024).

A estimativa de utilização é especialmente importante quando o preço direto se altera substancialmente. O comportamento dos usuários pode mudar, e a necessidade de capacidade pode acompanhar essa mudança. A previsão deve trabalhar com hipóteses justificadas e mecanismos de acompanhamento, pois não é adequado presumir que a quantidade permanecerá sempre constante, nem afirmar que determinada redução produzirá necessariamente um aumento específico de demanda sem evidência pertinente. O exemplo seguinte isola apenas a dimensão contábil de um benefício. Suponha-se um programa com mil unidades elegíveis e desconto médio mensal de dez unidades monetárias. Sob essas premissas fixas, o valor mensal do desconto será de dez mil unidades. Se a quantidade de elegíveis ou o desconto médio variar, o total também variará, mas essa conta não mede o custo completo do programa, pois não inclui administração nem eventual mudança de utilização e de obrigações operacionais.

A avaliação da fonte deve considerar previsibilidade. Um compromisso recorrente financiado por receita incerta exige planejamento para períodos de insuficiência, e a vinculação de recursos, quando juridicamente admitida, pode oferecer estabilidade, mas também restringir outras escolhas, devendo a decisão explicitar essas condições e os mecanismos de acompanhamento. A existência de saldo em determinado momento não demonstra sustentabilidade durante todo o período de proteção.

A transparência do subsídio deve permitir reconhecer o benefício e seu financiamento sem criar confusão na fatura. O usuário precisa saber qual regra foi aplicada e como contestar erro (Brasil, 2017, arts. 6º e 7º), enquanto a sociedade precisa conhecer os valores agregados, os critérios e os resultados pertinentes. O regulador necessita de dados suficientes para verificar remuneração e enquadramento. Esses públicos demandam níveis diferentes de informação, que podem ser organizados de forma complementar (Brasil, 2011, arts. 7º, § 2º, 8º e 31; Brasil, 2018, art. 6º, III).

O controle deve verificar a adicionalidade do recurso quando ela integra a justificativa. Se uma transferência foi instituída para permitir redução de tarifa ou ampliação de benefício, a avaliação precisa acompanhar essa destinação, pois o simples ingresso na receita do prestador não comprova a realização do objetivo, e, da

mesma forma, uma redução tarifária não informa, isoladamente, se houve diminuição de qualidade ou deslocamento de encargos para outro componente da cobrança.

A dupla recuperação pode ocorrer quando o mesmo desconto é compensado por mais de uma fonte sem ajuste. O acompanhamento deve integrar os registros de benefício, arrecadação e transferência, tornando conhecidas as relações entre os métodos utilizados para calcular cada componente, pois o objetivo é assegurar que a remuneração corresponda ao arranjo instituído (Schwind, 2010) e que os recursos destinados à proteção produzam o efeito previsto.

A legitimidade do subsídio depende da coerência entre finalidade e distribuição. Uma política pode ser financeiramente equilibrada e ainda dirigir recursos de forma pouco aderente ao público pretendido. Pode também alcançar corretamente os beneficiários e apresentar fonte insuficiente para sua manutenção, e a avaliação jurídica deve reconhecer ambas as dimensões e exigir providências compatíveis com cada problema. A proteção social torna-se mais consistente quando seu financiamento é explicado e seus resultados podem ser acompanhados.

4.5 ACESSO MÍNIMO E BARREIRAS ADMINISTRATIVAS

A proteção de uma utilização essencial exige distinguir a necessidade material do serviço, o conteúdo de um direito e a técnica de financiamento escolhida. Uma faixa de consumo favorecida pode contribuir para determinada finalidade, mas não define tudo o que uma pessoa necessita. A quantidade protegida deve ser compreendida na função que a norma lhe atribui, e sua avaliação pode considerar composição familiar e condições locais, sem transformar o parâmetro tarifário em medida universal de suficiência. Andrade examina modelos nos quais a garantia de um nível mínimo de utilização exige tratamento específico, pois a maximização de uma medida agregada de bem-estar não assegura, automaticamente, o atendimento de cada destinatário. A contribuição dessa análise está em tornar visível uma escolha que não pode ser presumida a partir do resultado global, e a aplicação jurídica demanda definir o direito e o instrumento pertinente, respeitando os limites do modelo econômico utilizado (Andrade, 1998). A definição da quantidade protegida é explicitada no modelo de Andrade: “A quantidade mínima exigida é determinada exogenamente. Pode ser tirada tanto, por exemplo, das quantidades recomendadas pela Organização Mundial de Saúde, quanto de metas de planejamento” (Andrade,

1998, p. 131). A definição externa ao modelo exige fundamento próprio sobre a necessidade protegida, que poderá decorrer de normas, evidências técnicas e escolhas de planejamento juridicamente admissíveis. A menção à Organização Mundial de Saúde integra o exemplo histórico da fonte e não fornece um quantitativo vigente aplicável a qualquer serviço ou composição familiar.

A primeira barreira pode surgir antes da cobrança. A pessoa precisa estar em área atendida e possuir condições de conexão ou utilização. A produção de acesso material pela tarifa social pressupõe infraestrutura capaz de alcançar o local de atendimento. Onde existe rede e o custo inicial impede a ligação, o aproveitamento do desconto recorrente depende de uma resposta à barreira de ingresso, e a política deve identificar a etapa da exclusão para articular financiamento, expansão e atendimento.

A segunda barreira está no reconhecimento administrativo. O usuário pode preencher os requisitos e desconhecer a existência do benefício ou o procedimento de ingresso. A informação precisa estar disponível em linguagem compreensível e nos meios que o público consegue utilizar. A adequação do canal digital depende das condições de conectividade e de uso dos destinatários, e a escolha dos meios de atendimento deve apoiar-se em diagnóstico dessas condições para identificar os recursos e as alternativas necessários a cada grupo. O atendimento presencial também pode impor custos. Deslocamento, tempo de espera e necessidade de comparecimento repetido reduzem a utilidade do benefício, obstáculos esses que devem ser examinados como parte da execução, especialmente quando a Administração já possui os dados necessários. A simplificação pode envolver integração de informações, orientação adequada e redução de exigências repetidas, sempre dentro do regime aplicável. O objetivo é fazer com que a comprovação necessária não se transforme em obstáculo desproporcional.

A Lei nº 13.460/2017 oferece parâmetros para a relação com usuários e para a informação sobre serviços, observadas as particularidades de sua incidência, e a Carta de Serviços deve apresentar informações sobre acesso, requisitos e compromissos de atendimento nos termos legais, e, no âmbito da tarifa social de água e esgoto, a Lei nº 14.898/2024 acrescenta regras específicas sobre classificação e canais. A articulação desses instrumentos pode tornar mais clara a trajetória do usuário (Brasil, 2017, arts. 4º, 6º e 7º; Brasil, 2024, arts. 4º e 5º).

A terceira barreira surge na manutenção do enquadramento. Alterações cadastrais ou revisões periódicas podem retirar a proteção de quem continua elegível se não houver comunicação e meios de correção. O acompanhamento deve observar os motivos de saída e distinguir perda dos requisitos, inconsistência de dados e ausência de resposta, pois essas situações exigem procedimentos diferentes. O registro de um cancelamento precisa ser acompanhado da identificação da causa e da verificação da necessidade de proteção.

A quarta barreira diz respeito à utilização efetiva depois do enquadramento. Um desconto pode permanecer insuficiente diante da renda disponível ou incidir sobre parcela pequena da despesa total, e também pode haver encargos adicionais que reduzem o efeito protetivo, razão pela qual a avaliação deve relacionar o reconhecimento formal à conta resultante e à experiência efetiva de acesso. A política precisa ser acompanhada em sua capacidade de enfrentar a barreira que motivou sua criação.

O exame do acesso mínimo em Andrade parte de uma hipótese delimitada: “Nesta seção vamos supor que a possibilidade de alguns consumidores domiciliares pobres não consumirem uma dada quantidade socialmente desejável é ocasionada pela inadequação entre os preços e suas rendas” (Andrade, 1998, p. 130). Delimitar a hipótese evita atribuir à redução tarifária efeitos que dependem de outras intervenções. Quando o obstáculo está na relação entre conta e renda, a diminuição do valor pode ampliar a possibilidade de uso, desde que alcance a despesa efetivamente suportada. Quando a dificuldade decorre de rede ausente, atendimento inacessível ou falha de enquadramento, o efeito do desconto depende de providências que enfrentem essas condições. A avaliação deve identificar qual mecanismo liga o benefício à utilização e quais condições precisam acompanhá-lo, permitindo distinguir insuficiência do valor protegido de impedimentos que persistem mesmo após o reconhecimento do direito.

Essas etapas podem ser organizadas para orientar o diagnóstico, sem pretensão de esgotar todas as situações.

Quadro 4 — Etapas de acesso e obstáculos à proteção tarifária

Etapa	**Obstáculo possível**	**Objeto do acompanhamento**
Disponibilidade	Ausência de rede, cobertura ou oferta adequada	Planejamento da expansão e condições de prestação

Etapa	Obstáculo possível	Objeto do acompanhamento
Ingresso	Despesa inicial, falta de informação ou documentação exigida indevidamente	Ligação, orientação e regularidade do procedimento
Reconhecimento	Falha de correspondência entre bases ou indeferimento sem motivo claro	Classificação, resposta e correção cadastral
Permanência	Perda indevida do benefício ou cobrança ainda incompatível com a condição do usuário	Atualização, transição e efeito econômico da proteção

Fonte: elaboração dos autores.
Nota: As situações são categorias analíticas, não diagnóstico de um serviço específico.

A análise da inadimplência deve ser situada nesse percurso. O atraso pode possuir causas diferentes, e sua ocorrência não demonstra automaticamente comportamento abusivo ou insuficiência do benefício, e a gestão precisa produzir informação que permita distinguir os problemas, observadas as possibilidades legais de tratamento, devendo a resposta respeitar os direitos e deveres pertinentes, evitando utilizar um único procedimento como solução para situações materialmente distintas. No saneamento, a Lei nº 11.445/2007 estabelece condições de interrupção e determina proteção específica das condições mínimas de saúde em situações que enumera, incluindo usuário residencial de baixa renda beneficiário de tarifa social, e a análise de qualquer medida concreta exige observar os prazos, as notificações e as normas de regulação pertinentes. A existência de disciplina legal impede tanto presumir liberdade irrestrita de suspensão quanto formular uma proibição universal desvinculada do regime (Brasil, 2007, art. 40).

O acesso mínimo também se relaciona à qualidade. Uma quantidade formalmente disponibilizada pode não produzir a utilidade pretendida se o serviço é irregular ou inadequado. O benefício econômico precisa ser articulado à obrigação de prestação. A proteção de baixa renda não deve ser avaliada apenas pelo valor de recursos transferidos, mas pelas condições em que os destinatários conseguem utilizar o serviço devido, relação essa que exige indicadores que observem cobrança e atendimento.

A informação necessária deve preservar a condição pessoal do usuário. O controle do programa pode demandar verificação individual por agentes autorizados, mas a comunicação pública deve evitar exposição desnecessária, e a produção de dados agregados permite acompanhar resultados sem divulgar indiscriminadamente renda, deficiência ou outras informações, devendo o desenho compatibilizar controle,

transparência e proteção de dados, reconhecendo que essas exigências participam da mesma relação de direitos (Brasil, 2011, art. 31; Brasil, 2018, arts. 6º e 23).

A avaliação das barreiras administrativas oferece um critério de eficiência diferente da simples redução de despesas internas. Um procedimento mais barato para o prestador pode transferir tempo e custo aos usuários, devendo a comparação considerar essa transferência quando relevante ao acesso, e a simplificação adequada procura reduzir encargos desnecessários no conjunto da relação, mantendo a informação indispensável ao reconhecimento e ao controle do benefício (Brasil, 2017, art. 5º, XI–XIV).

O acesso protegido depende de uma sequência de condições. A infraestrutura deve estar disponível, o ingresso deve ser praticável, o direito ao tratamento social precisa ser reconhecido e a utilização deve permanecer viável, e a tarifa atua dentro dessa sequência. A organização jurídica será mais consistente quando localizar a barreira e atribuir responsabilidade por enfrentá-la, o que difere de avaliar a política apenas pelo desconto nominal anunciado.

4.6 EXEMPLOS DE SANEAMENTO E TRANSPORTE COLETIVO

Saneamento e transporte coletivo permitem observar relações entre cobrança, financiamento e acesso sem pressupor identidade de regimes: no abastecimento de água e no esgotamento sanitário, a conexão e a unidade usuária assumem relevância específica, enquanto, no transporte coletivo, a possibilidade de deslocamento depende de rede, frequência, integração e condições de pagamento. Em ambos, a tarifa participa do acesso, mas sua redução não substitui a organização material da oferta. A comparação deve preservar as diferenças da utilização. O volume medido em uma ligação não equivale ao número de deslocamentos de uma pessoa, e as necessidades não se distribuem da mesma forma, razão pela qual a escolha de critérios sociais precisa reconhecer a unidade a que o benefício se vincula, permitindo que a análise conjunta formule perguntas sobre financiamento e barreiras cujas respostas normativas dependem de cada serviço.

Andrade ressalva: “Entretanto, não podemos generalizar nossas observações de regressividade no tocante ao setor água/esgoto (aqui representado pela tabela de preços da Sanepar), estendendo-as aos serviços de eletricidade e de gás canalizado, por exemplo, sem os necessários dados empíricos” (Andrade, 1998, p. 199). A

ressalva também orienta a comparação entre saneamento e transporte coletivo: a existência de um problema distributivo em determinado arranjo não autoriza presumir sua intensidade ou direção em outro. Os resultados dependem da estrutura de cobrança, dos padrões de utilização e da população observada. O estudo histórico permite formular perguntas sobre esses elementos, mas sua resposta exige dados próprios e referência temporal definida. A passagem sobre a Sanepar se limita ao objeto analisado por Andrade, sem fundamentar afirmação sobre a tabela atual da empresa ou sobre os efeitos contemporâneos dos benefícios instituídos em outros serviços.

Carvalho desenvolve uma análise comparativa do custeio e da tarifação de serviços urbanos essenciais, utilizando, entre outras fontes, informações da Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2017–2018. O estudo oferece contexto para examinar o comprometimento de recursos e as diferenças entre serviços, mas seus dados e recortes temporais não são tratados aqui como retrato de 2026, nem seus indicadores são transpostos para estabelecer um limite jurídico geral de cobrança. A utilização é contextual e não sustenta estimativas próprias sobre o impacto atual de programas específicos (Carvalho, 2024).

No saneamento, a Lei nº 11.445/2007 relaciona sustentabilidade econômico-financeira, remuneração pela cobrança e, quando necessário, formas adicionais de subsídio ou subvenção. O art. 29 contempla diretrizes associadas a necessidades essenciais, acesso de baixa renda, investimento, recuperação de custos eficientes e remuneração adequada, e a presença desses elementos exige que a análise considere simultaneamente o serviço a realizar e a capacidade de financiá-lo, respeitando a organização legal do setor (Brasil, 2007, art. 29).

A estrutura de cobrança pode considerar categorias, faixas, quantidade mínima para objetivos sociais e capacidade de pagamento, entre outros fatores legais. A definição concreta deve ser examinada pela entidade competente e pelos instrumentos pertinentes. A lei oferece parâmetros, mas não produz automaticamente uma tabela única para qualquer território, e o controle precisa identificar quais critérios foram utilizados e como seus efeitos foram avaliados (Brasil, 2007, art. 30).

A Lei nº 14.898/2024 acrescenta um desenho nacional de proteção que precisa ser implementado em articulação com contratos e regulação. Além dos critérios já examinados, a lei prevê adequação contratual, onde não exista categoria social, em prazo de até vinte e quatro meses contado de sua entrada em vigor, na forma de ato

da entidade reguladora competente, e também disciplina a relação com normas de referência da ANA. A avaliação temporal deve considerar a regra aplicável e o estágio de implementação, sem presumir uniformidade de execução em todo o país (Brasil, 2024, art. 7º). A preservação do equilíbrio contratual integra expressamente esse desenho: o art. 6º, § 3º, condiciona a eficácia em relação ao prestador à prévia recomposição, observada a legislação aplicável, e o art. 8º disciplina o financiamento e as alterações pertinentes, e a proteção social e sua fonte de custeio precisam ser organizadas conjuntamente. A existência dessa condição não autoriza inércia administrativa; exige providências para tornar o benefício executável no arranjo jurídico (Brasil, 2024, arts. 6º e 8º).

Considere-se uma primeira situação hipotética: determinada família preenche os requisitos, possui ligação regular e não recebeu classificação automática por divergência de cadastro. A questão principal está no reconhecimento administrativo e nos meios de correção. Uma alteração geral da tarifa pode reduzir sua despesa, mas não resolve o descumprimento específico do procedimento, e o diagnóstico deve dirigir a providência ao enquadramento e à cobrança correspondente, segundo as regras legais.

Em uma segunda situação hipotética, a família é elegível, mas reside em área sem atendimento. O benefício tarifário permanece sem objeto de utilização imediata. A resposta exige examinar planejamento, expansão e soluções juridicamente cabíveis para o acesso, e a inclusão nominal em um cadastro social não demonstra universalização, e o acompanhamento precisa distinguir pessoas beneficiadas na cobrança e pessoas que ainda aguardam condições materiais de utilizar o serviço.

No transporte coletivo, a Lei nº 12.587/2012, considerada no marco temporal desta obra, distingue a tarifa pública cobrada do usuário e a tarifa de remuneração da prestação, e seu art. 9º organiza a relação entre receita tarifária, outras fontes e subsídios, enquanto o art. 8º apresenta diretrizes da política tarifária, e essa separação é decisiva para compreender políticas que reduzem o pagamento direto sem eliminar a necessidade de remunerar a operação (Brasil, 2012, arts. 8º e 9º).

A redução do valor por viagem pode ampliar a possibilidade econômica de deslocamento, mas depende de uma rede que atenda os percursos e horários necessários, pois uma tarifa social que exige utilização de linha inexistente na região de residência terá alcance limitado, e a integração entre serviços pode modificar o custo de um deslocamento composto por mais de uma etapa. Por isso, a avaliação

deve considerar o trajeto necessário, e não apenas o preço de um embarque isolado (Brasil, 2012, art. 8º, II; Carvalho, 2024).

Ao interpretar os dados metropolitanos da POF 2017–2018 e a cobertura dos benefícios de transporte, Carvalho registra: “A maioria dos trabalhadores dos menores níveis de renda está na informalidade” (Carvalho, 2024, p. 31). No contexto examinado, essa condição ajuda a compreender os limites de uma proteção vinculada ao emprego formal e recomenda investigar quem permanece fora de seus mecanismos de custeio.

Em uma terceira situação hipotética, o usuário necessita de dois embarques para chegar ao destino. Se o benefício incide apenas sobre um deles, o desconto anunciado não representa a mesma proporção do custo total do deslocamento, e a análise deve reconstruir as regras de integração e as condições de aplicação. Essa observação não institui obrigação universal de determinado modelo; identifica a unidade de experiência que precisa ser considerada quando a política pretende facilitar acesso a oportunidades urbanas.

Em uma quarta situação hipotética, a gratuidade aumenta a utilização em determinados horários, mas a oferta permanece inalterada. O efeito sobre lotação e espera dependerá da capacidade disponível e da resposta operacional, e não é possível concluir antecipadamente que a política melhorará ou prejudicará a qualidade em qualquer contexto. O planejamento deve estimar cenários, acompanhar a utilização e prever responsabilidades por ajustes necessários, dentro do financiamento e das obrigações estabelecidas.

A política de transporte pode beneficiar também pessoas que não realizam todas as viagens diretamente, em razão de efeitos sobre organização urbana e acesso a atividades (Carvalho, 2024), e a consideração desses efeitos pode integrar a justificativa do financiamento público, desde que não seja utilizada para inventar valores ou resultados não medidos, mas o fundamento normativo e a avaliação empírica cumprem funções diferentes. A decisão deve indicar quais consequências foram estimadas e quais permanecem como objetivos a acompanhar.

No estudo comparativo apoiado na POF 2017–2018, Carvalho examina a distância entre a base de pagamentos por viagens e os benefícios urbanos do transporte público urbano (TPU):

> No caso do TPU, cobrando pela viagem individualizada apenas, a maior parte das famílias ricas não contribuem com o custeio dos sistemas de transporte coletivo público, mesmo se beneficiando de um trânsito melhor e tendo seus imóveis valorizados e negócios viabilizados pela disponibilidade da rede de transporte. (Carvalho, 2024, p. 36).

A passagem se refere ao mecanismo de custeio por viagem examinado pelo autor. A análise de uma política concreta deve identificar também os aportes orçamentários, a incidência de outras fontes e a evidência dos benefícios considerados, evitando inferir ausência de toda contribuição a partir da falta de pagamento direto.

No fechamento normativo desta obra, novembro de 2026, há uma transição legislativa que exige registro: a Lei nº 15.432, de 13 de junho de 2026, institui o marco legal do transporte público coletivo urbano, mas seu art. 44 prevê entrada em vigor após um ano da publicação oficial. O texto oficial registra publicação em 14 de junho de 2026. Portanto, essa lei é tratada aqui como disciplina publicada com vigência futura, sem antecipar a revogação dos dispositivos da Lei nº 12.587/2012 indicada em seu art. 43 (Brasil, 2026, arts. 43 e 44). O novo texto explicita, entre seus princípios, acessibilidade física e econômica, modicidade para o passageiro e distinção entre remuneração da prestação e tarifa de utilização, e essas formulações oferecem uma perspectiva normativa futura coerente com as questões analisadas, mas sua menção não equivale a aplicação antecipada. A leitura de contratos, atos e programas deve considerar o momento jurídico pertinente e as regras de transição, em vez de combinar comandos de períodos diferentes como se já vigorassem simultaneamente (Brasil, 2026, art. 3º).

A comparação entre os dois setores permite reconhecer uma exigência comum: a proteção econômica deve ser vinculada a meios de prestação e de financiamento. No saneamento, cadastro, ligação e estrutura de consumo têm papel relevante. No transporte, rede, integração e frequência influenciam a utilidade do benefício, e a avaliação deve preservar essas diferenças e utilizar critérios gerais apenas como perguntas organizadoras, cuja resposta depende da informação e das normas do caso.

4.7 JUSTIÇA SOCIAL E CONFLITOS DISTRIBUTIVOS

O exame da justiça social exige uma posição sobre a distribuição dos encargos, porque duas alternativas podem observar as competências e assegurar a mesma remuneração, mas produzir condições de acesso diferentes. A motivação permite conhecer essa escolha, porém a existência de uma explicação formal não demonstra que o tratamento dos destinatários seja adequado. A avaliação precisa examinar o conteúdo da razão apresentada e sua correspondência com as necessidades protegidas, com os efeitos da cobrança e com os instrumentos disponíveis, distinguindo uma justificativa verificável da simples afirmação de que o interesse público recomenda a medida.

O ponto de partida normativo encontra-se na relação entre os objetivos constitucionais de redução da pobreza e das desigualdades, os direitos sociais pertinentes à prestação e a disciplina da política tarifária e dos direitos dos usuários. Esses fundamentos, presentes nos arts. 3º, 6º e 175 da Constituição, devem ser concretizados em conjunto com as competências, a legalidade administrativa e as regras do serviço. A conexão sustenta o exame das consequências distributivas da cobrança, mas não fixa diretamente um desconto ou um modo único de custeio. A orientação defendida neste livro é uma construção interpretativa a partir desses fundamentos, cujo alcance precisa ser demonstrado em cada regime, especialmente quando se pretende extrair uma consequência jurídica para a decisão (Brasil, 1988, arts. 3º, 6º, 37 e 175).

Essa orientação atribui relevância prioritária à prevenção de privações que impeçam uma utilização essencial já juridicamente protegida, antes de melhorias marginais no benefício de quem possui acesso assegurado. A prioridade não corresponde a uma preferência ilimitada por qualquer grupo classificado como vulnerável, pois sua força depende da gravidade da privação, do direito envolvido e da capacidade da medida de enfrentá-la. Se determinada proteção já constitui obrigação legal, a comparação não pode tratá-la como opção livremente sacrificável em favor de uma economia administrativa. No espaço de escolha remanescente, a autoridade precisa explicar por que a destinação dos recursos responde às necessidades mais relevantes, considerando também quem pode perder acesso em razão do financiamento adotado.

Há uma tensão entre repartir recursos por igual e direcioná-los às barreiras mais intensas. Um desconto geral possui vantagens de abrangência e simplicidade, enquanto uma proteção focalizada pode produzir redução maior da despesa de quem não consegue suportá-la. Essas orientações são aqui confrontadas como alternativas de desenho, sem atribuí-las integralmente a uma corrente ou a um autor. A escolha pela focalização será mais consistente quando o critério identificar a privação e o procedimento alcançar os elegíveis, mas perderá parte dessa vantagem se seus custos e erros impedirem o reconhecimento (Andrade, 1998). A escolha universal deve demonstrar por que a cobertura ampla justifica distribuir parcela dos recursos a destinatários cuja utilização já se encontra assegurada.

A seleção de um indicador também envolve uma escolha distributiva. O comprometimento da renda é relevante, mas a mesma proporção pode ter consequências diferentes conforme as despesas indispensáveis, a composição familiar e as alternativas de utilização. Por isso, a comparação deve relacionar o encargo à possibilidade de realizar a necessidade protegida, observando a existência de outros meios efetivamente acessíveis e o efeito combinado de despesas essenciais. Essa análise não autoriza o aplicador a modificar por conta própria um critério legal de elegibilidade, mas pode revelar insuficiências do desenho e fundamentar propostas de alteração dirigidas à autoridade competente.

O subsídio cruzado apresenta outro conflito: a proteção de um grupo pode elevar a cobrança de pessoas que, embora não enquadradas no benefício, também enfrentam restrição econômica. A condição de financiador não demonstra disponibilidade de renda, assim como a existência de um efeito adverso não invalida automaticamente toda redistribuição. A justificação precisa examinar a intensidade do encargo adicional, a condição dos atingidos e a disponibilidade de fontes alternativas, evitando deslocar uma privação grave para outro conjunto de destinatários sem enfrentar esse resultado. Quando o ordenamento determina a fonte, a análise informa sua execução e eventuais propostas de aperfeiçoamento, sem permitir ao gestor afastar a disciplina vigente por mera preferência distributiva (Andrade, 1998; Carvalho, 2024).

Na análise distributiva dos serviços urbanos, Carvalho utiliza a direção da transferência para avaliar o subsídio cruzado:

> O subsídio cruzado se estabelece quando há políticas tarifárias diversificadas e políticas de descontos e gratuidades sem fontes extratarifárias. O ideal é que, caso haja subsídio cruzado, que esse seja do tipo rico-pobre, ou seja, que os pagamentos dos mais ricos banquem os benefícios e descontos tarifários concedidos aos mais pobres. Quando isso não ocorre (denominado aqui de subsídio cruzado reverso), indica forte distorção da política social no setor. (Carvalho, 2024, p. 38).

O critério empregado pelo autor explicita uma orientação distributiva a ser confrontada com a composição efetiva de quem paga e de quem recebe. Sua utilização no controle jurídico depende das normas do serviço e da demonstração dos efeitos, preservando a distinção entre crítica ao desenho e conclusão sobre sua validade.

O orçamento público pode ampliar o conjunto de financiadores, porém é necessário parâmetros de distribuição para que esta seja justa. Sua incidência depende das receitas que o sustentam e das despesas que deixam de ser realizadas, de modo que a comparação precisa considerar o custo de oportunidade do aporte e a duração da obrigação. Se o benefício tarifário concorre com outra medida destinada a atender necessidades igualmente protegidas, a justificativa deve explicar as consequências de ambas e a possibilidade de composição. A dificuldade fiscal integra o problema, mas sua invocação abstrata não demonstra que inexista alternativa viável, assim como a relevância social da tarifa não dispensa a demonstração das condições orçamentárias aplicáveis (Brasil, 1942, arts. 20 e 22, e Brasil, 2000, arts. 16, 17 e 26).

No modelo de tarifas diferenciadas que examina, Andrade chama atenção para o destino do financiamento público: “Ter um sistema discriminatório de tarifas como acima descrito não é condição suficiente para resolver o problema de focalização adequada da política: o *déficit* financiado pelo governo pode ser ainda usado para subsidiar a tarifa paga pelos não-pobres.” (Andrade, 1998, p. 151). A advertência acrescenta ao exame da fonte uma pergunta sobre sua incidência: é necessário demonstrar quais destinatários recebem o benefício financiado e como o desenho preserva a finalidade da transferência.

Também existe uma distribuição entre usuários presentes e futuros. Adiar manutenção indispensável para reduzir a cobrança atual pode transferir degradação da prestação e despesas maiores aos períodos seguintes, enquanto financiar investimentos sem relação demonstrada com as obrigações do serviço pode impor ao usuário presente um encargo injustificado. A comparação temporal deve explicitar os

resultados esperados, quem utilizará os ativos e como se distribuem os pagamentos, respeitando as regras de remuneração e de risco. O compromisso com o acesso atual exige considerar sua continuidade, sem converter qualquer projeção de benefício futuro em autorização suficiente para cobrar.

A avaliação proposta percorre duas etapas distintas. Primeiro, identifica as exigências que vinculam a decisão e exclui alternativas incompatíveis com o regime, sem compensar violações por vantagens agregadas. Depois, compara as alternativas admissíveis segundo a gravidade das barreiras enfrentadas, a capacidade de removê-las, os encargos impostos aos demais e as condições de manutenção da prestação. Esses parâmetros orientam a justificação, mas não constituem uma escala universal de pesos, e divergências legítimas podem persistir quando os efeitos não são integralmente comparáveis. A conclusão deve mostrar quais razões foram determinantes e em que condições a escolha precisaria ser revista.

Uma decisão que descreva corretamente o financiamento ainda poderá ser insuficiente se ignorar exclusões conhecidas ou utilizar a condição de baixa renda apenas como rótulo para beneficiar um grupo sem relação com a finalidade declarada. A consequência jurídica dependerá da norma contrariada e da demonstração do defeito, podendo envolver correção da informação, do procedimento ou do próprio desenho. A crítica distributiva e o juízo de invalidade não são idênticos, pois uma solução pode admitir aperfeiçoamento sem violar uma obrigação determinada. Tornar essa diferença explícita permite defender uma política mais justa sem transformar toda discordância sobre prioridades em conclusão automática de ilegalidade.

O capítulo relacionou a justiça social à definição dos destinatários, ao ingresso, à permanência, à origem dos recursos e à qualidade do serviço, desenvolvendo também razões para comparar alternativas quando esses elementos entram em tensão. A avaliação não se encerra no percentual do desconto ou na existência de uma motivação formal, pois deve alcançar a adequação material das escolhas e distinguir seus limites jurídicos das possibilidades de aperfeiçoamento. O capítulo seguinte organiza os fundamentos desse exame e apresenta sua aplicação a uma decisão hipotética.

CAPÍTULO 5

FUNDAMENTAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

Ao examinar uma decisão tarifária, o leitor precisa conseguir reconstruir o caminho que liga o problema identificado à medida adotada. Esse caminho compreende escolhas sobre o serviço, informações utilizadas e juízos acerca das consequências esperadas, cuja articulação permite compreender por que determinado encargo foi atribuído aos usuários ou a outras fontes de financiamento. A fundamentação torna essa relação acessível ao exame público e oferece condições para que os envolvidos possam discutir a pertinência das razões apresentadas.

A questão que organiza este capítulo é como reunir os elementos da avaliação tarifária em um processo decisório passível de verificação. As informações sobre a prestação precisam ser relacionadas ao objeto da decisão, e as opções disponíveis exigem apreciação conforme as responsabilidades da autoridade competente. Nesse percurso, a transparência permite conhecer os fundamentos utilizados, enquanto a participação dos usuários pode trazer ao exame situações de acesso e efeitos da cobrança que demandam consideração. O interesse está na maneira pela qual esses elementos contribuem para formar e avaliar a decisão.

Essa avaliação também requer atenção ao alcance das informações disponíveis. Projeções sobre despesas, receitas ou utilização do serviço dependem de premissas que precisam permanecer identificáveis, para que o acompanhamento posterior permita compreender eventuais diferenças entre os resultados esperados e os observados. A responsabilidade pela decisão se prolonga nas condições de execução e nos procedimentos de revisão previstos para o caso.

A matriz apresentada ao longo do capítulo organiza a articulação entre os fundamentos desenvolvidos na obra e as perguntas que podem orientar o exame de uma decisão concreta. Sua utilização pressupõe adaptação ao serviço e ao regime aplicável, com indicação dos documentos e das informações que sustentam cada apreciação. A leitura permitirá acompanhar esse movimento entre argumento jurídico e verificação, identificando quais aspectos encontram suporte, onde permanecem lacunas e que questões precisam continuar sob acompanhamento durante a prestação.

5.1 COMPETÊNCIA E FUNDAMENTOS DA DECISÃO TARIFÁRIA

A decisão tarifária transforma informações e escolhas em consequências jurídicas para usuários, prestadores e financiadores, e sua validade depende da competência exercida, do instrumento utilizado e dos fundamentos que sustentam a medida. A complexidade econômica da matéria não desloca essas exigências. Ao contrário, torna necessário identificar com precisão quem decide, sobre qual objeto e dentro de quais limites, para que o conteúdo técnico possa ser incorporado de maneira juridicamente consistente (Hachem, 2011; Justen Filho, 2016).

A competência para organizar o serviço não deve ser confundida com qualquer atribuição relacionada à sua execução. Poder concedente, entidade reguladora, órgão orçamentário e prestador podem desempenhar funções diferentes, e a extensão de cada poder deve ser reconstruída a partir das normas e dos instrumentos pertinentes, mas o fato de um agente possuir informação ou capacidade operacional não lhe confere automaticamente competência para alterar a tarifa ou instituir benefício (Brasil, 1995, art. 29, I, IV e V; Justen Filho, 2016).

O primeiro passo consiste em identificar o serviço e seu regime. A natureza da cobrança, a forma de prestação e as normas setoriais condicionam o procedimento, e a distinção entre taxa e tarifa, desenvolvida no segundo capítulo, possui aqui consequência imediata: requisitos próprios de uma espécie não podem ser substituídos pelos de outra apenas porque ambas financiam atividade pública. A denominação adotada na fatura ou no ato deve ser confrontada com os elementos jurídicos da relação. A competência também possui dimensão territorial e institucional. Uma solução prevista para agência federal não se aplica automaticamente a órgão municipal. A legislação nacional pode estabelecer diretrizes comuns, enquanto a organização local define atribuições dentro de seus limites, e o exame deve indicar quais normas possuem incidência direta e quais são utilizadas apenas como referência analítica, distinção essa que evita transformar uma boa prática em obrigação supostamente universal sem fundamento.

Hachem relaciona a definição do interesse público ao espaço de conformação legislativa: “O legislador ordinário detém competência para fixar o conteúdo do interesse público, em todos os espaços deixados pelo constituinte. Trata-se de uma exigência lógica da dinamicidade social.” (Hachem, 2011, p. 167). O autor condiciona essa atuação ao respeito aos valores constitucionais. Para o exame tarifário, a

distinção ajuda a localizar as escolhas já realizadas pelo legislador e o espaço reservado à concretização administrativa.

A Lei nº 9.784/1999 disciplina o processo administrativo no âmbito federal e estabelece, nas hipóteses do art. 50, motivação com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos, e seu § 1º exige clareza e congruência e admite concordância com fundamentos de documentos anteriores que integrem o ato. A aplicação desse regime deve respeitar seu âmbito, sem prejuízo do exame das normas próprias de outros entes e dos princípios constitucionais pertinentes (Brasil, 1999, arts. 1º e 50). A utilização de pareceres não elimina a responsabilidade da autoridade. A decisão pode incorporar fundamentos técnicos e jurídicos, mas precisa permitir identificar quais razões foram acolhidas, pois, quando existem divergências relevantes entre documentos, a adesão genérica ao processo não esclarece a conclusão. O ato deve resolver a questão que lhe foi submetida e relacionar a providência aos elementos que efetivamente a sustentam.

Hachem examina o interesse público como fundamento e limite da atuação administrativa e destaca a necessidade de competência, motivação e respeito às posições jurídicas protegidas, e a aplicação dessa reflexão às tarifas impede que a invocação do interesse coletivo substitua a demonstração da base legal e das consequências da medida. O argumento deve mostrar de que maneira a decisão realiza a finalidade pertinente e por que o instrumento utilizado é juridicamente adequado (Hachem, 2011, p. 155–156, 206–210). A exigência de competência normativa específica tem, para Hachem, uma função de contenção: “Com isso, reduz-se sobremaneira o risco de a Administração invocar abstratamente o seu dever de assegurar um genérico interesse público, com o fito de restringir ou aniquilar direitos subjetivos dos cidadãos, sejam fundamentais ou não” (Hachem, 2011, p. 207). A expressão inicial retoma o requisito de competência específica, cujo exame deve preceder a avaliação de conveniência. No ato tarifário, a finalidade social declarada precisa ser acompanhada da identificação dos poderes exercidos e das posições atingidas, permitindo verificar se o instrumento escolhido pode produzir legitimamente a alteração pretendida.

A fundamentação tarifária envolve uma cadeia de relações. A autoridade identifica uma necessidade da prestação, reconhece determinados recursos e escolhe uma forma de distribuição dos encargos. Cada passagem exige justificativa. A existência de necessidade não prova que qualquer despesa seja adequada; o

reconhecimento de custo não determina que todo ele seja cobrado do usuário; a escolha de uma fonte não dispensa os requisitos de sua instituição. A motivação deve tornar essas passagens visíveis. O conteúdo técnico pode limitar o conjunto de soluções viáveis, mas não elimina escolhas distributivas: um estudo pode estimar a receita necessária sob certas obrigações e premissas, enquanto a decisão sobre a parcela financiada pelo orçamento ou por categorias de usuários depende também das competências e dos objetivos jurídicos. Apresentar toda a solução como resultado inevitável de uma planilha pode ocultar opções que exigem justificação própria.

A autoridade deve distinguir conclusões vinculadas por norma de espaços de escolha. Quando a lei determina critério ou procedimento, a decisão precisa demonstrar seu cumprimento, enquanto, quando admite alternativas, deve explicar a preferência dentro dos limites aplicáveis. Essa distinção permite ao controle identificar se a divergência se refere à interpretação jurídica, à consistência da informação ou à avaliação de conveniência legitimamente atribuída ao decisor (Hachem, 2011; Justen Filho, 2016).

A urgência pode modificar condições procedimentais apenas nos termos admitidos pelo regime (Brasil, 1999, art. 45), pois ela não transforma falta de planejamento em competência nem torna desnecessária a explicação dos fatos. A decisão urgente deve apresentar a situação que a justifica, o alcance da providência e os meios de acompanhamento. Quando a medida possui caráter provisório, essa condição precisa ser explicitada para evitar que uma resposta excepcional se prolongue sem reavaliação.

A fundamentação também precisa reconhecer o momento da decisão: dados antigos podem ser pertinentes para reconstruir uma base histórica, mas insuficientes para estimar condição atual sem ajustes, e normas publicadas com vigência futura podem orientar planejamento, mas não devem ser aplicadas como se já produzissem todos os efeitos (Brasil, 1942, arts. 1º, 2º e 6º), visto que a precisão temporal protege a coerência do ato e permite compreender quais informações estavam disponíveis quando foi adotado.

A participação de diferentes órgãos exige registro das responsabilidades, pois uma decisão tarifária pode depender de informação operacional, análise econômica, parecer jurídico e autorização de despesa, e a contribuição de cada unidade deve ser identificável, inclusive quanto às limitações do exame. O processo não deve sugerir

que todos validaram aspectos que não lhes foram submetidos. A clareza sobre o alcance de cada manifestação melhora a coordenação e o controle.

A competência e a motivação constituem condições de entrada para a avaliação do mérito tarifário. Uma medida socialmente desejável não se torna válida apenas por seus objetivos, e uma decisão formalmente competente não se torna adequada apenas pela assinatura correta, e o exame precisa relacionar poder, procedimento e conteúdo, relação essa que permite exigir razões sem presumir que toda controvérsia técnica possui uma única resposta admissível.

5.2 INFORMAÇÃO SOBRE CUSTOS, RECEITAS E QUALIDADE

A transparência tarifária deve permitir compreender a formação da cobrança e acompanhar a prestação que ela financia. A divulgação do valor final é indispensável, mas não revela as premissas da decisão, pois, para que o controle seja possível, a informação precisa conectar obrigações, custos reconhecidos, fontes de receita e critérios de distribuição. O conjunto deve ser organizado de forma que diferentes interessados consigam localizar o fundamento relevante sem reconstruir toda a história do serviço.

A necessidade de organizar essa informação pode ser compreendida a partir da assimetria apontada por Aragão: “Os prestadores privados de serviço público tendem a ter muito mais informações sobre a sua própria atividade que os órgãos reguladores, o que dificulta a aplicação por parte destes das medidas necessárias a manter os serviços públicos na senda do atendimento dos interesses coletivos” (Aragão, 2004, p. 179). A resposta regulatória envolve definir os dados necessários, os meios de acesso e as condições de verificação, para que o conhecimento da atividade possa sustentar o acompanhamento das obrigações públicas.

A Lei de Acesso à Informação disciplina o acesso a informações públicas e a divulgação de conteúdos de interesse coletivo ou geral, observados seus requisitos e limites, e sua aplicação exige identificar o sujeito obrigado, a informação e as hipóteses de proteção pertinentes. No campo tarifário, a lei se articula com deveres específicos da legislação de serviços e dos contratos. A análise deve evitar tanto a presunção de sigilo integral quanto a ideia de que qualquer dado pode ser divulgado sem exame (Brasil, 2011, arts. 7º e 8º).

A Lei nº 8.987/1995 reconhece o direito de obter informações para defesa de interesses e exige divulgação das tarifas e de sua evolução recente, deveres esses que aproximam a informação da relação concreta com o usuário. O destinatário precisa conhecer a regra que lhe é aplicada e os meios de verificar sua correção. A transparência do processo decisório e a clareza da cobrança cotidiana cumprem funções complementares (Brasil, 1995, arts. 7º, II, e 9º, § 5º).

A informação técnica deve apresentar unidade, período e fonte. Um custo anual não pode ser comparado diretamente com receita mensal, e valores nominais de períodos distintos exigem tratamento apropriado quando a comparação depende de poder de compra, e o documento deve explicar os ajustes realizados. A ausência dessas indicações pode gerar divergências aparentes que decorrem apenas de bases diferentes, ou ocultar diferenças reais sob números apresentados como equivalentes. A distinção entre valores observados e projetados é essencial. Registros de arrecadação descrevem determinado período, enquanto projeções dependem de hipóteses sobre utilização, preços e outras variáveis. Ambos podem sustentar a decisão, desde que sua natureza esteja clara, mas uma projeção não deve ser apresentada como fato já ocorrido, e um dado histórico não deve ser tratado como previsão automática, pois o leitor precisa reconhecer onde termina a observação e começa a hipótese.

A memória de cálculo deve permitir reconstruir o resultado: isso exige identificar a origem dos valores, a operação realizada e os ajustes relevantes, pois a disponibilização de um arquivo com apenas números finais não oferece a mesma possibilidade que um documento com fórmulas, definições e versões. O formato deve ser compatível com os deveres aplicáveis e com a proteção de informações, mas a compreensão do método não pode depender de conhecimento reservado apenas a quem produziu a planilha. A rastreabilidade também demanda controle de versões. Um estudo pode ser alterado durante a instrução, e a decisão deve indicar qual versão foi acolhida. Se o documento divulgado difere daquele utilizado, o controle poderá examinar uma base que não corresponde ao ato. A organização dos registros deve preservar a sequência relevante de alterações e permitir localizar as razões das mudanças, disciplina essa que é especialmente útil em processos que recebem contribuições e passam por revisão técnica.

A necessidade de suporte probatório à decisão é explicitada na análise desenvolvida por Hachem: “Logo, o *interesse público em sentido estrito* não apenas

deve ser motivado argumentativamente, mas também comprovado por meio de outros elementos que ofereçam supedâneo probatório à decisão" (Hachem, 2011, p. 356). A exigência geral pode ser aplicada ao processo tarifário mediante a identificação do suporte de cada afirmação decisiva. Uma previsão de crescimento da demanda, por exemplo, precisa indicar a base utilizada e as condições em que o comportamento esperado seria plausível. A motivação deve tornar perceptível a passagem entre os dados e a conclusão, inclusive quando depende de estimativas, sem atribuir aos registros uma certeza que não possuem. Esse vínculo permite ao controle distinguir divergência sobre uma hipótese razoavelmente sustentada de conclusão que apenas invoca benefícios, mas com ausência dos elementos suficientes para examiná-los.

Os dados de qualidade precisam acompanhar a informação financeira. A redução de custos ou o aumento de receita não descrevem a situação do serviço. Indicadores de cumprimento, falhas e expansão ajudam a verificar a relação entre recursos e obrigações, e a escolha dessas medidas deve corresponder ao contrato e às normas, com definições estáveis ou mudanças explicitadas. A comparação entre períodos perde sentido quando o método se altera sem registro.

A informação agregada pode ocultar diferenças entre territórios ou grupos, e a desagregação deve ser suficiente para observar problemas relevantes, sem produzir exposição pessoal indevida ou custos desproporcionais. Um relatório pode apresentar resultados por área de atendimento, categoria ou etapa do serviço, conforme a finalidade. O nível adequado depende do que se pretende controlar e da qualidade dos dados disponíveis. Carvalho apresenta o objetivo de "desenvolvimento de metodologia exploratória de análise da precificação de serviços públicos essenciais com base em indicadores socioeconômicos" (Carvalho, 2024, p. 8). A utilização de indicadores dessa natureza aproxima a informação financeira das condições dos destinatários, desde que suas definições e bases de cálculo permaneçam explícitas.

A proteção de informações comerciais exige fundamento específico. A presença de um documento em processo tarifário não elimina automaticamente qualquer proteção, mas a alegação genérica de segredo também não deve impedir o conhecimento das razões essenciais da cobrança, e a autoridade precisa distinguir dados protegidos, informações que podem ser agregadas e fundamentos que devem ser públicos. A solução deve preservar a possibilidade de controle dentro do regime jurídico (Brasil, 2011, arts. 7º, § 2º, e 22).

Os dados pessoais demandam cuidado próprio: informações sobre beneficiários, renda ou condição de saúde podem ser necessárias a determinadas operações, mas sua divulgação indiscriminada não é consequência da transparência do programa, e a Lei Geral de Proteção de Dados estabelece princípios e regras para o tratamento e o compartilhamento. A prestação de contas pode utilizar resultados agregados, enquanto o acesso individualizado se limita às finalidades e aos agentes autorizados (Brasil, 2018, arts. 6º, 23 e 26).

A linguagem integra a acessibilidade da informação. Termos técnicos podem ser necessários, mas devem ser definidos quando condicionam a compreensão. Uma síntese pública pode apresentar o problema, a mudança, os grupos afetados e os canais de manifestação, acompanhada dos documentos completos, mas a simplificação deve preservar o sentido, sem esconder premissas ou transformar estimativas em certezas, e a clareza permite participação informada e facilita a identificação de erros. A respeito do princípio da transparência e da participação, Justen Filho afirma: “Esse princípio significa o dever de o Estado e o prestador do serviço fornecerem ao usuário todos os esclarecimentos e admitirem a participação de representantes dos usuários na estrutura organizacional do serviço público” (Justen Filho, 2016, p. 566). O esclarecimento deve permitir que o usuário formule objeções e reconheça como a proposta afeta sua situação. Uma planilha sem explicação das premissas pode conservar a opacidade da decisão, mesmo quando está disponível, e a informação acessível precisa respeitar os limites jurídicos de divulgação sem perder sua utilidade para o debate.

Marques Neto relaciona a regulação dos serviços públicos à proteção de seus destinatários e à necessidade de uma atuação que reconheça interesses e funções distintas, perspectiva essa que ajuda a compreender a informação como condição da regulação, e não apenas como produto final da fiscalização, e sua aplicação ao processo tarifário exige que o regulador disponha de dados e os organize de modo compatível com o controle da prestação (Marques Neto, 2002). A assimetria de informação não desaparece com a publicação. O prestador pode conservar maior conhecimento operacional, e os usuários podem possuir menor capacidade de analisar documentos extensos, por isso a autoridade deve organizar meios de verificação e explicação proporcionais à relevância da decisão. A contratação de apoio técnico ou a realização de diligências pode integrar esse trabalho, sem transferir a responsabilidade final por reconhecer os fundamentos do ato.

A transparência será efetiva quando a informação permitir formular e testar perguntas sobre a cobrança: interessa saber quais custos foram admitidos, quais receitas foram consideradas, que qualidade foi exigida e como os encargos foram distribuídos, e a publicação deve oferecer condições para essa reconstrução, respeitando os limites legais. O valor da informação está na possibilidade de compreender, contestar e acompanhar a decisão, e não apenas na quantidade de arquivos disponibilizados.

5.3 PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS

A participação dos usuários pode ampliar a informação disponível sobre o serviço e submeter as razões da proposta a exame público, pois sua contribuição não se limita à manifestação de concordância ou oposição ao preço. Os destinatários conhecem dificuldades de utilização, efeitos de cobranças e obstáculos administrativos que podem permanecer pouco visíveis nos registros do prestador. O processo deve permitir que esse conhecimento seja apresentado em condições de influenciar a análise (Grotti, 2017; Brasil, 2017, arts. 18 e 23). Nessa direção, Grotti assinala que “devem ser ampliados os instrumentos de participação, voltados à construção de um novo modelo das relações prestador x usuário” (Grotti, 2017, p. 33). O desenho dos canais de manifestação integra as condições para que a experiência dos destinatários chegue ao processo decisório.

A Lei nº 13.460/2017 reconhece a participação no acompanhamento e na avaliação dos serviços como direito básico, observados seu âmbito e a aplicação subsidiária aos serviços prestados por particulares, e a Lei nº 8.987/1995 prevê cooperação dos usuários na fiscalização e direitos de informação e comunicação de irregularidades. Esses fundamentos devem ser articulados aos instrumentos específicos do setor e do ente competente (Brasil, 2017, arts. 1º e 6º; Brasil, 1995, arts. 3º e 7º).

A escolha do instrumento deve corresponder ao objeto. Uma consulta escrita pode permitir análise detalhada de proposta e documentos; uma audiência pode favorecer exposição oral e esclarecimento; canais permanentes podem reunir experiências de atendimento. Os mecanismos possuem funções complementares, mas a mera realização de um evento não demonstra que o público teve acesso às informações necessárias ou que as contribuições foram efetivamente examinadas. No

âmbito das agências abrangidas pela Lei nº 13.848/2019, o art. 9º disciplina consulta pública sobre minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral. O art. 10 trata da audiência pública, e os arts. 11 e 12 contemplam outros meios e relatórios, mas essa disciplina não deve ser convertida em afirmação de que todo ato tarifário, de qualquer autoridade, exige exatamente o mesmo procedimento. É necessário verificar a natureza do ato e a norma aplicável (Brasil, 2019, arts. 9º a 12).

A participação informada depende de antecedência e conteúdo. Os interessados precisam conhecer o problema, a proposta e os elementos que permitem avaliá-la (Justen Filho, 2016). Quando o material é disponibilizado de forma tardia ou incompleta, o prazo formal pode oferecer pouca oportunidade real de exame, e a organização do procedimento deve considerar a complexidade e os requisitos legais, permitindo que a contribuição seja produzida antes de a escolha estar definitivamente encerrada.

A participação na concepção das medidas é defendida por Justen Filho nos seguintes termos:

> A democratização dos serviços públicos conduz à intervenção de representantes dos usuários na concepção das medidas, como instrumento de aperfeiçoamento da atividade estatal e de redução do arbítrio. Em termos práticos, isso significa que a disciplina dos serviços públicos deve ser precedida da audiência do público em geral, da consideração às manifestações dos eventuais delegatários e da obtenção de sugestões dos usuários (e das associações deles representativas) (Justen Filho, 2016, p. 567-568).

A contribuição dos usuários pode alcançar a identificação do problema e a construção das alternativas, ampliando a informação disponível antes da consolidação da escolha. A organização do procedimento deve oferecer tempo e conteúdo suficientes para que as manifestações possam influenciar a análise, acompanhados de resposta às questões relevantes. Essa orientação doutrinária não torna uma modalidade formal de audiência obrigatória em todo ato tarifário, pois a definição do procedimento depende do regime incidente. O que se pode avaliar é se o mecanismo cabível permitiu contribuição efetiva e se a decisão demonstrou como considerou os elementos apresentados.

A linguagem da proposta influencia quem consegue participar. Um documento exclusivamente composto por códigos e tabelas sem explicação restringe a compreensão a pessoas com conhecimento especializado. A disponibilização de

síntese acessível, acompanhada do material técnico, pode ampliar o debate, síntese essa que deve explicar consequências e incertezas sem induzir uma resposta ou ocultar alternativas relevantes. A clareza favorece a qualidade da participação e o próprio controle técnico.

A diversidade de participantes precisa ser considerada na interpretação dos resultados. Quem envia contribuição não representa automaticamente toda a população, pois grupos organizados podem possuir mais recursos para participar, enquanto pessoas diretamente afetadas podem enfrentar custos de tempo e acesso, e a autoridade deve reconhecer esse limite, evitando tratar o número de manifestações como medida direta da preferência geral. A participação oferece informação e argumentos; sua leitura depende do contexto. O mesmo cuidado vale para a ausência de manifestações. O silêncio pode decorrer de concordância, desconhecimento, dificuldade de acesso ou descrença na utilidade do procedimento. Sem informação adicional, não autoriza concluir aprovação social, e a avaliação da participação deve observar divulgação, canais e condições de acesso, pois a legitimidade do ato não pode ser fundada em uma interpretação única de um silêncio cuja causa não foi demonstrada.

As contribuições podem ter natureza diferente. Algumas apontam erro de cálculo, outras apresentam experiência de utilização, questionam critérios sociais ou propõem alternativas, e o processo deve classificá-las de modo a encaminhar cada questão ao exame pertinente. Uma manifestação sobre atendimento não deve ser descartada apenas por não alterar diretamente a planilha, quando revela barreira relevante ao objetivo da política. A relação com o objeto precisa ser examinada e explicada. A resposta às contribuições torna visível sua influência. A autoridade pode acolher, acolher parcialmente ou rejeitar uma proposta, mas deve apresentar razão adequada ao conteúdo. Respostas padronizadas podem ser úteis para questões equivalentes, desde que enfrentem efetivamente o argumento, mas a repetição de uma conclusão sem explicar sua base não demonstra exame, e, no regime da Lei nº 13.848/2019, há deveres específicos de divulgação do posicionamento e dos relatórios, nos termos legais (Brasil, 2019, arts. 9º a 12).

A participação não substitui a competência decisória. A autoridade permanece responsável por aplicar o direito, avaliar a informação e justificar a solução, pois uma preferência majoritária em consulta não autoriza descumprir requisito legal ou transferir risco contratual sem base, e, da mesma forma, a existência de conhecimento

técnico não autoriza ignorar contribuições que apontam premissas incorretas ou efeitos relevantes. O processo deve permitir interação entre experiência, técnica e fundamento jurídico (Hachem, 2011; Justen Filho, 2016).

Os conflitos entre grupos devem ser apresentados com precisão. Beneficiários de subsídio e financiadores podem perceber a medida de maneira diferente. Usuários atuais e potenciais podem atribuir prioridades distintas à redução de tarifa e à expansão. A decisão deve reconhecer essas posições e explicar a distribuição escolhida, sem reduzir a controvérsia a oposição entre interesse público e interesses privados ilegítimos, pois direitos e necessidades podem estar presentes em mais de um lado da discussão.

A proteção dos participantes também importa. Informações pessoais fornecidas para relatar dificuldade de acesso não precisam ser integralmente divulgadas para que o argumento seja considerado, pois o processo pode registrar a questão de forma agregada ou com supressão de dados, conforme a finalidade e o regime, e a participação deve permitir exposição do problema sem impor divulgação desnecessária da condição econômica ou de saúde do usuário (Brasil, 2018, arts. 6º e 23).

O acompanhamento posterior pode mostrar se as questões levantadas foram resolvidas. Quando uma contribuição revela falha de cadastro ou informação, a decisão pode prever providência e forma de verificação. O retorno ao público permite compreender o efeito da participação além do momento de consulta, continuidade essa que ajuda a transformar a experiência dos usuários em informação útil para a gestão, sem prometer que toda demanda será acolhida.

A participação será mais consistente quando integrar o processo de formação das razões e o acompanhamento da execução, pois seu valor está na possibilidade de ampliar o conhecimento, contestar premissas e tornar escolhas visíveis, e a avaliação jurídica deve examinar as condições oferecidas e a resposta produzida, respeitando as exigências próprias de cada regime. O número de eventos ou contribuições, de forma isolada, não descreve essa qualidade.

5.4 ALTERNATIVAS, CONSEQUÊNCIAS E MOTIVAÇÃO

A motivação de uma decisão tarifária deve explicar por que a providência escolhida responde ao problema identificado dentro das possibilidades jurídicas e

materiais. A exposição de objetivos gerais constitui apenas o início. É necessário relacionar o instrumento aos efeitos esperados e às alternativas relevantes, relação essa que permite compreender se a escolha decorre de uma obrigação, de uma restrição demonstrada ou de uma preferência administrativa que precisa ser justificada. Hachem associa o emprego das prerrogativas fundadas no interesse público à motivação: “Em todas as oportunidades que a Administração lançar mão do princípio da supremacia do interesse público deverá motivar expressamente o ato administrativo que haja sido expedido com o desfrute de prerrogativas estatais especiais” (Hachem, 2011, p. 353). O emprego de uma prerrogativa demanda explicação sobre sua base e sobre o encargo imposto às posições atingidas. No âmbito tarifário, essa exigência deve ser relacionada ao ato concreto, seja no reconhecimento de custos, na distribuição do financiamento ou na escolha de medidas que alterem obrigações dos destinatários.

O art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro exige consideração das consequências práticas quando a decisão se apoia em valores jurídicos abstratos e determina que a motivação demonstre necessidade e adequação, inclusive diante de alternativas. O art. 21 disciplina consequências de decisões de invalidação, e o art. 22 trata das circunstâncias da gestão e das exigências das políticas públicas, sem prejuízo dos direitos dos administrados, e esses parâmetros devem ser aplicados conjuntamente ao regime pertinente (Brasil, 1942, arts. 20 a 22).

A consequência relevante deve possuir ligação plausível com a medida. Afirmar que qualquer aumento preservará o serviço ou que qualquer redução ampliará o acesso não demonstra a relação causal, e a análise precisa identificar o mecanismo e suas condições. Um aumento pode financiar obrigação específica, enquanto uma redução pode diminuir determinada barreira de pagamento. Em ambos os casos, o efeito depende de fatores que devem ser apresentados, inclusive qualidade, demanda e disponibilidade de outras fontes. A exigência de demonstrar o interesse protegido recebe a seguinte formulação de Hachem: “Não basta a mera referência à existência de um interesse público que deva ser salvaguardado em detrimento de *interesses específicos*. É preciso que haja uma clara demonstração disso” (Hachem, 2011, p. 208–209). A demonstração permite separar a finalidade anunciada dos elementos que sustentam o efeito esperado. O processo deve tornar identificáveis as premissas relevantes e as incertezas que permanecem, para que o controle possa examinar a

relação alegada sem exigir certeza impossível nem aceitar como prova a simples repetição do objetivo.

A consideração de alternativas não exige inventário ilimitado, pois devem ser examinadas as opções juridicamente admissíveis e materialmente pertinentes ao problema, e uma alternativa sem competência, fonte ou capacidade de execução pode ser descartada, desde que a razão esteja clara. O processo deve evitar comparações artificiais em que a solução escolhida é confrontada apenas com opções evidentemente inadequadas. A utilidade do exame está em reconhecer escolhas reais e suas consequências. A manutenção da situação existente pode constituir referência, mas precisa ser descrita em sua evolução provável. Permanecer com a mesma tarifa não significa que custos, receitas e qualidade ficarão inalterados, pois uma obrigação já assumida pode exigir recursos adicionais, e a ausência de providência pode produzir consequências próprias. O cenário de referência deve explicitar essas condições, evitando tratar a inação como opção sem custo ou sem risco.

As alternativas precisam ser comparadas em horizonte compatível. Uma solução pode apresentar menor desembolso imediato e maior compromisso futuro; outra pode demandar investimento inicial e reduzir certas despesas posteriores. A análise deve identificar os períodos e os métodos utilizados, quando houver cálculo, pois a escolha do horizonte influencia o resultado e deve ser justificada pela natureza da obrigação, e não se deve apresentar superioridade geral com base em comparação que observa apenas a parcela conveniente de cada opção.

A distribuição das consequências merece exposição própria. Um resultado agregado favorável pode coexistir com encargos concentrados em determinado grupo. A decisão deve reconhecer esses efeitos e verificar a necessidade de proteção ou transição. A soma de benefícios não autoriza afastar direitos específicos (Hachem, 2011), e a análise jurídica precisa relacionar consequências e limites normativos, evitando transformar o cálculo econômico em autorização geral para qualquer distribuição.

Na construção em que relaciona o afastamento de direitos à compensação por dano anormal e especial, Hachem formula o seguinte limite:

> Nos casos em que não for possível assegurar uma reparação jurídica ao direito individual que obstaculizava a realização do interesse coletivo juridicamente tutelado, aquele representará um óbice à prevalência desse, irrompendo, então, uma vedação à Administração Pública de fazer preponderar o coletivo sobre o individual. (Hachem, 2011, p. 350).

A passagem delimita a própria possibilidade de prevalência do interesse coletivo na hipótese discutida. Sua aplicação ao campo tarifário exige identificar o direito afetado, a competência exercida e os pressupostos da reparação, sem presumir que qualquer alteração de cobrança configure dano indenizável.

A proporcionalidade pode organizar o exame entre finalidade e meio. É necessário verificar a aptidão da medida, a existência de alternativa pertinente menos onerosa e a relação entre encargos e benefícios, segundo o regime e os direitos envolvidos, raciocínio esse que exige informação, mas não se reduz a uma fórmula numérica. A decisão deve explicar as razões da comparação e reconhecer quando a evidência não permite atribuir precisão monetária a determinado efeito (Aragão, 2004; Hachem, 2011).

A Lei nº 13.848/2019 disciplina a análise de impacto regulatório para adoção e alteração de atos normativos de interesse geral no âmbito que abrange, com condições e exceções a serem observadas, e sua existência reforça a importância de examinar efeitos e alternativas, mas não permite afirmar que qualquer decisão tarifária está sujeita ao mesmo procedimento formal. A incidência deve ser verificada conforme a natureza do ato e a regulamentação pertinente (Brasil, 2019, art. 6º). Mesmo quando um instrumento formal específico não incide, a motivação deve enfrentar os elementos necessários ao ato, e a profundidade do exame pode variar conforme o alcance, a complexidade e os efeitos, pois uma aplicação de fórmula previamente definida exige verificação diferente daquela necessária para alterar a estrutura de cobrança ou instituir subsídio. A proporcionalidade do procedimento deve preservar o fundamento da decisão, sem impor estudos desconectados do problema nem dispensar informação essencial.

A incerteza deve ser organizada por sua relevância. Se uma variável pode alterar significativamente o resultado, convém apresentar cenários ou explicar por que sua variação não compromete a escolha, e a análise de sensibilidade, quando utilizada, deve identificar a variável alterada e o que permanece constante, pois o objetivo é compreender a dependência da conclusão, e não produzir aparência de sofisticação com múltiplos números sem significado decisório. Considere-se uma hipótese de subsídio cujo custo depende da quantidade de unidades elegíveis. O estudo pode apresentar cenários com quantidades diferentes e mostrar o efeito sobre a necessidade de recursos, mantendo as demais premissas explícitas. Se todos os cenários plausíveis exigem fonte que não foi organizada, a dificuldade não será

resolvida pela escolha do cenário mais baixo, enquanto, se a fonte comporta variação dentro de certo intervalo, o acompanhamento pode concentrar-se nos sinais de aproximação de seus limites.

A motivação deve distinguir objetivo, previsão e compromisso. O objetivo expressa o resultado procurado; a previsão estima o que pode ocorrer; o compromisso define obrigação ou providência assumida. Misturar essas categorias dificulta o controle. Uma meta de expansão não deve ser descrita como resultado já produzido, e uma projeção de arrecadação não equivale a garantia de recebimento, e a precisão permite avaliar posteriormente o que deveria ter sido executado e o que estava sujeito a incerteza.

O enfrentamento de objeções relevantes fortalece a fundamentação. Se o processo aponta risco de exclusão ou insuficiência de recursos, a decisão deve explicar como a questão foi considerada, e a resposta pode reconhecer limite e prever acompanhamento, desde que o regime permita a medida e o risco seja tratado adequadamente, pois o silêncio sobre uma objeção capaz de alterar a conclusão enfraquece a coerência do ato, mesmo quando existem outros argumentos favoráveis (Hachem, 2011).

A definição de acompanhamento completa a relação entre previsão e execução. A decisão deve indicar, quando pertinente, quais resultados serão observados, por quem e em qual período, e a escolha de indicadores deve corresponder às razões que sustentaram a medida. Se a justificativa foi ampliar acesso de baixa renda, acompanhar apenas arrecadação será insuficiente. Se o fundamento foi financiar qualidade, o controle deve observar as obrigações correspondentes.

A motivação adequada permite reconhecer o que a decisão sabe, o que estima e o que assume como responsabilidade. Essa distinção não fragiliza a atuação administrativa; torna seus fundamentos verificáveis. O controle pode examinar coerência, legalidade e informação sem confundir resultado futuro desfavorável com erro necessariamente evitável no momento da escolha, e a avaliação deve considerar a qualidade das razões e a resposta aos fatos que surgem durante a execução.

5.5 CRITÉRIOS JURÍDICOS PARA AVALIAÇÃO DAS TARIFAS

A análise desenvolvida permite reunir critérios que orientem o exame de decisões tarifárias sem reduzir a diversidade dos serviços a uma tabela única de preços. A matriz apresentada nesta seção é uma proposta dos autores, construída a partir das relações examinadas entre regime jurídico, prestação, financiamento, acesso e procedimento, e ela organiza perguntas e evidências necessárias à fundamentação, mas não constitui norma oficial, método estatístico validado ou substituto das exigências de cada setor. Sua utilização pressupõe delimitar a decisão. É preciso saber se o objeto é fixação inicial, aplicação de reajuste, revisão, mudança de estrutura ou instituição de benefício e identificar também o período, o território, os usuários e as obrigações alcançados. Sem essa delimitação, a matriz pode reunir informações corretas que pertencem a objetos diferentes. O registro inicial permite interpretar cada resposta dentro do mesmo problema.

O primeiro critério é a competência e o regime da cobrança: a análise verifica quem decide, por qual instrumento e com base em quais normas. Inclui a natureza jurídica da exigência, a forma de prestação e os requisitos procedimentais pertinentes. A insuficiência nesse plano não pode ser compensada por resultado econômico favorável. Uma proposta desejável precisa ser realizada pelo caminho jurídico que permita constituir validamente seus efeitos.

O segundo critério é a adequação da prestação financiada. Devem ser identificadas as obrigações de qualidade, continuidade, conservação e expansão pertinentes ao objeto. A informação permite saber o que corresponde à cobrança e quais resultados podem ser exigidos, e a análise deve distinguir obrigações existentes e alterações propostas, evitando reconhecer como melhoria adicional aquilo que já era devido ou comparar preços de serviços materialmente diferentes.

O terceiro critério é a consistência dos custos e dos incentivos de eficiência: a avaliação examina a relação das parcelas com o serviço, sua comprovação, o método de reconhecimento e a possibilidade de recuperação por outras fontes e também considera se o tratamento preserva os incentivos e as metas aplicáveis. O objetivo é identificar custos juridicamente reconhecíveis, sem confundir todo gasto realizado com encargo automaticamente transferível.

O quarto critério é a coerência da remuneração com os riscos e o equilíbrio protegido: a análise deve identificar a relação inicial, as responsabilidades atribuídas

e o fato que fundamenta eventual alteração. O impacto precisa ser demonstrado, com exame de efeitos e compensações pertinentes. A dificuldade de pagamento dos usuários deve ser considerada na escolha dos instrumentos, permanecendo necessária a aplicação das regras contratuais de responsabilidade.

O quinto critério é a distribuição dos encargos e as condições de acesso: a avaliação procura saber quem paga, qual unidade é utilizada e quais grupos podem enfrentar barreiras relevantes. Inclui pessoas ainda não atendidas quando a decisão pretende ampliar acesso. A informação deve distinguir valor nominal, esforço econômico e condições materiais de utilização. A conclusão sobre modicidade precisa enfrentar esses efeitos sem presumir um percentual universal de capacidade de pagamento.

O sexto critério é o desenho e o financiamento da proteção social. Quando houver benefício, devem estar definidos os elegíveis, o conteúdo, o procedimento, a transição e as fontes, e a análise examina riscos de exclusão administrativa e dupla recuperação, além dos requisitos fiscais e contratuais pertinentes. Quando não houver benefício, o critério pode registrar sua inexistência e avaliar se o problema de acesso identificado recebeu resposta pelos instrumentos competentes.

O sétimo critério é a transparência e a participação. A documentação deve permitir reconstruir o cálculo e compreender a proposta, com proteção das informações submetidas a regime específico. Os mecanismos participativos devem ser examinados conforme a norma aplicável e as condições efetivamente oferecidas, e a avaliação considera divulgação, acesso, contribuições e respostas, evitando medir qualidade apenas pelo número de arquivos ou eventos.

O oitavo critério é a motivação das alternativas, das consequências e do acompanhamento. A decisão deve explicar a solução escolhida, as premissas relevantes e as razões para afastar outras opções pertinentes e também deve indicar como serão observados os resultados que sustentam a medida, quando isso for necessário à sua execução. A motivação deve distinguir fatos, projeções e compromissos, permitindo reavaliação diante de informação nova.

Quadro 5 — Matriz de avaliação jurídica de decisões tarifárias

Critério	**Pergunta orientadora**	**Elementos de suporte**
1. Competência e regime	Quem pode decidir e quais requisitos regem a cobrança?	Normas, atos de atribuição, edital, contrato e procedimento

Critério	Pergunta orientadora	Elementos de suporte
2. Adequação da prestação	Qual serviço será financiado e como seu cumprimento será verificado?	Obrigações, metas, indicadores e registros de qualidade
3. Custos e eficiência	Quais parcelas são reconhecíveis e como foram demonstradas?	Registros, memória de cálculo, critérios de alocação e referências pertinentes
4. Remuneração e riscos	A alteração corresponde aos riscos e ao equilíbrio juridicamente protegidos?	Matriz de riscos, eventos, demonstração de impacto e compensações
5. Distribuição e acesso	Quem suporta os encargos e quais barreiras permanecem?	Categorias, estrutura de cobrança, informações de renda e utilização disponíveis
6. Proteção e financiamento	Quem recebe o benefício, como ingressa e quem o financia?	Critérios, cadastro, procedimentos, fontes e estimativas de impacto
7. Transparência e participação	As razões podem ser conhecidas e as contribuições examinadas?	Documentos públicos, registros de participação e respostas
8. Motivação e acompanhamento	Por que a opção foi escolhida e como seus efeitos serão observados?	Alternativas, consequências, premissas, indicadores e responsabilidades

Fonte: elaboração dos autores, com base na análise normativa e bibliográfica desenvolvida nos capítulos anteriores.
Nota: A matriz organiza o exame por meio de uma avaliação qualitativa orientada pelos requisitos do regime aplicável.

A separação em oito critérios decorre das funções identificadas nos capítulos anteriores. O regime da cobrança, delimitado nos capítulos 1 e 2, antecede o exame de seu valor, enquanto a prestação adequada define o objeto a financiar e o estudo da modicidade, no capítulo 3, distingue a consistência dos custos da atribuição dos riscos. O capítulo 4 separa o diagnóstico da distribuição e do acesso do desenho específico da proteção, e as seções iniciais deste capítulo distinguem a abertura das informações e da participação das razões que sustentam a escolha e seu acompanhamento. Os critérios possuem funções próprias e relacionadas, pois uma informação de custo pode contribuir para perguntas distintas, oferecendo a cada uma delas os elementos correspondentes ao aspecto examinado.

A matriz utiliza três planos de fundamentação. O primeiro reúne obrigações expressas nas normas e nos instrumentos aplicáveis, cuja observância pode ser diretamente exigida dentro de seu âmbito. O segundo contém consequências interpretativas, como a necessidade de relacionar distribuição dos encargos e acesso para fundamentar a modicidade, que exigem demonstrar a conexão entre a premissa normativa, os fatos e a conclusão. O terceiro compreende recomendações de organização da análise, como a disposição dos documentos em quadros ou a escolha

de determinados indicadores, que não se tornam deveres autônomos apenas por integrarem a proposta dos autores. Uma técnica recomendada poderá ser obrigatória se outra fonte competente assim estabelecer, hipótese que deve ser identificada no caso.

O quadro seguinte apresenta fundamentos selecionados e o alcance atribuído a cada critério. As referências setoriais ilustram sua concretização e não ampliam o âmbito de incidência das leis, enquanto a forma de prestação condiciona as perguntas sobre remuneração e equilíbrio. Na prestação direta, por exemplo, a ausência de contrato de concessão exige reformular o quarto critério em torno das responsabilidades financeiras e das regras próprias de organização, sem presumir um direito contratual ao reequilíbrio onde essa relação não existe.

Quadro 6 — Fundamentos e alcance dos critérios da matriz

Critério e desenvolvimento	**Fundamentos selecionados**	**Alcance da avaliação**
1. Competência e regime Capítulos 1 e 2	Constituição, arts. 37 e 175. Lei nº 8.987/1995, arts. 4º e 9º, quando incidente.	A competência e o instrumento decorrem das normas do caso. A matriz organiza sua identificação e não cria poder de decisão.
2. Adequação da prestação Capítulos 1 e 3	Constituição, art. 175, parágrafo único, IV. Lei nº 8.987/1995, art. 6º.	As condições legais e contratuais vinculam a prestação. A comparação entre preços pressupõe identificar o conteúdo devido.
3. Custos e eficiência Capítulos 2 e 3	Lei nº 8.987/1995, arts. 6º, 9º e 11. No saneamento, Lei nº 11.445/2007, art. 29.	O reconhecimento depende do modelo aplicável. A conferência de pertinência, período e outras receitas constitui desenvolvimento analítico desses fundamentos.
4. Remuneração e riscos Capítulos 2 e 3	Lei nº 8.987/1995, arts. 9º, 10 e 23. Nas PPPs, Lei nº 11.079/2004, art. 5º, III.	O equilíbrio e a atribuição dos riscos seguem o regime e o contrato. A existência de gasto não demonstra, sozinha, direito à recomposição.
5. Distribuição e acesso Capítulos 1 e 4	Constituição, arts. 3º, 6º e 175. No transporte, Lei nº 12.587/2012, art. 8º, no marco temporal adotado.	O exame distributivo é fundamentado por interpretação articulada dessas normas. Não decorre daí um percentual universal de renda ou desconto.
6. Proteção e financiamento Capítulo 4	Normas do benefício. Na água e no esgoto, Lei nº 14.898/2024, arts. 2º a 8º. LRF, arts. 16, 17 e 26, conforme incidência.	Critérios e procedimentos legalmente instituídos vinculam o aplicador. Indicadores adicionais de cobertura e exclusão apoiam a avaliação sem alterar a elegibilidade.

Critério e desenvolvimento	Fundamentos selecionados	Alcance da avaliação
7. Transparência e participação Seções 5.2 e 5.3	Lei nº 12.527/2011, arts. 7º e 8º. Lei nº 13.460/2017, arts. 6º e 7º, observada sua incidência.	Direitos de informação e procedimentos participativos seguem as fontes aplicáveis. A matriz não torna obrigatória audiência pública em toda alteração tarifária.
8. Motivação e acompanhamento Seções 5.4 e 5.7	LINDB, arts. 20 e 22. Lei nº 9.784/1999, art. 50, no âmbito de sua incidência. Normas setoriais e instrumentos do caso.	A motivação observa as exigências legais. Forma, frequência e indicadores de acompanhamento dependem do regime ou constituem recomendações justificadas.

Fonte: elaboração dos autores, com base nas normas indicadas e na reconstrução desenvolvida na obra.
Nota: A identificação de fundamentos exige verificar vigência, âmbito de incidência e instrumentos do caso.

Essa distinção orienta o modo de formular as conclusões. Ao identificar o descumprimento de obrigação, o relatório deve apontar a fonte e a conduta exigida, enquanto uma consequência interpretativa demanda explicitar o raciocínio que a sustenta e enfrentar objeções pertinentes. Quando houver apenas oportunidade de melhorar a organização do processo, a recomendação precisa ser apresentada nesse alcance, sem qualificar a ausência da técnica sugerida como vício automático. A mesma cautela se aplica à linguagem empregada ao longo da obra: a indicação de que uma informação é necessária à análise não estabelece um formato documental obrigatório para todos os serviços.

A resposta a cada critério deve conter conclusão e fundamento. Pode registrar atendimento demonstrado, insuficiência de informação, incompatibilidade identificada ou inaplicabilidade justificada, categorias que organizam o relatório e permitem examinar a consequência de cada falha segundo sua natureza, o regime aplicável e as possibilidades de correção. A ausência de documento não deve ser confundida sem exame com inexistência do fato, mas também não autoriza presumir sua comprovação. A matriz não utiliza média ou soma de pontos porque os critérios não são livremente substituíveis: uma boa divulgação não sana falta de competência, e uma tarifa baixa não comprova a viabilidade da prestação. Certas deficiências exigem providência anterior à decisão; outras podem demandar informação complementar ou acompanhamento, conforme o direito aplicável. O relatório deve explicar essa diferença em vez de converter todos os problemas em uma nota global.

O exame pode ser organizado em três movimentos. Primeiro, verifica-se se a decisão está corretamente delimitada e se possui caminho jurídico admissível, e,

depois, examinam-se as relações materiais entre prestação, recursos, riscos e destinatários. Por fim, avaliam-se a fundamentação e as condições de execução e acompanhamento. Essa ordem facilita a análise, mas admite retornos: uma informação sobre o financiamento pode revelar necessidade de outro instrumento ou de nova competência.

Entre as condições para aplicação do princípio da supremacia do interesse público, Hachem exige “a plena observância das sujeições especiais impostas à Administração Pública, como decorrência do princípio da indisponibilidade dos interesses públicos, tais como legalidade, publicidade, moralidade, impessoalidade, finalidade, proporcionalidade e razoabilidade” (Hachem, 2011, p. 209). Seu uso preserva a ligação entre cada conclusão e os elementos que a sustentam, preparando a definição da providência adequada ao caso.

A comparação desenvolvida na seção seguinte examina uma decisão de proteção tarifária por inteiro, articulando fundamentos, números e conflitos distributivos. O exercício permite distinguir a demonstração da viabilidade financeira da escolha entre alternativas admissíveis, tornando explícita a dependência de cada conclusão em relação às premissas e aos objetivos adotados.

Considere-se outra aplicação hipotética, agora a um reajuste por fórmula já prevista, e o exame será mais delimitado: a competência, a base, o período, os índices e a divulgação assumem centralidade, enquanto não se exige reabrir automaticamente toda a política social ou a seleção do prestador. Ainda assim, a alteração não pode incluir silenciosamente parcelas estranhas à fórmula. A matriz deve ser calibrada ao objeto, preservando a distinção entre atualização e revisão.

O relatório de avaliação deve indicar as fontes utilizadas e a data de referência. Quando houver documento ausente, a lacuna deve ser descrita com sua relevância para a conclusão. A recomendação de diligência deve ser específica: qual informação falta, quem pode fornecê-la e que questão permitirá resolver, precisão essa que evita pedidos genéricos de novos estudos que ampliam o processo sem melhorar o fundamento da decisão.

A matriz oferece um instrumento de organização da argumentação, e seu resultado mais importante é a possibilidade de relacionar cada conclusão à norma, à informação e à responsabilidade correspondentes, oferecendo fundamentos para discutir divergências legítimas e avaliar as condições da decisão tarifária em cada

caso. Procura tornar mais exigente e verificável o percurso pelo qual uma cobrança é considerada adequada, módica e compatível com a proteção do acesso.

5.6 APLICAÇÃO DA MATRIZ A UMA DECISÃO TARIFÁRIA

Considere-se um serviço municipal de transporte coletivo delegado por concessão, no marco normativo de novembro de 2026. A situação e todos os valores desta seção são hipotéticos e compõem um exercício ilustrativo construído pelos autores para comparar alternativas de financiamento e proteção social. O objeto é instituir proteção adicional por insuficiência de renda, preservando a oferta e as gratuidades já devidas. Admite-se, para isolar o problema, que o edital, o contrato e a legislação local permitam as alternativas examinadas, mediante os atos competentes, e que a instrução demonstre o atendimento dos requisitos fiscais e procedimentais pertinentes. Essas condições são premissas do exercício e constituem aspectos que precisariam de comprovação documental e técnica em uma aplicação real.

O modelo considera cem mil utilizações mensais equivalentes, cada uma correspondente a um deslocamento remunerado, já descontados os efeitos das integrações e dos benefícios preexistentes. Vinte mil dessas utilizações pertencem ao grupo adicional elegível à proteção por renda, enquanto oitenta mil correspondem aos demais usuários. A distinção refere-se a viagens, não ao número de pessoas, e o enquadramento individual e seu vínculo com as utilizações precisam ser verificáveis. A necessidade mensal de remuneração reconhecida é de quinhentas mil unidades monetárias, já contempladas as obrigações de qualidade, a eficiência exigível e as receitas previstas no modelo, sem receitas adicionais a acrescentar na conta. A tarifa de referência de cinco unidades por utilização cobre esse valor nas premissas constantes.

O diagnóstico hipotético identifica restrição ao acesso no grupo elegível e também pessoas próximas do limite de enquadramento entre os demais usuários. Para o período inicial, admite-se que a rede possua capacidade disponível e que o volume permaneça constante, hipótese utilizada apenas para comparar a distribuição financeira. O instrumento da proteção prevê revisão das estimativas quando a utilização mudar, preservando a alocação contratual de riscos e as regras para alterações de oferta. O exercício não pressupõe que o crescimento da demanda financie o benefício ou que todas as viagens futuras estejam contidas na base inicial.

Três alternativas são comparadas. A alternativa A reduz a tarifa do grupo elegível para três unidades e conserva cinco para os demais, com compensação orçamentária de quarenta mil por mês à operação. A alternativa B oferece o mesmo desconto focalizado, mas distribui a compensação entre os demais usuários, cuja tarifa passa a cinco unidades e cinquenta centésimos. A alternativa C concede redução geral para quatro unidades e sessenta centésimos, mantendo compensação orçamentária de quarenta mil. As três preservam a remuneração mensal de quinhentas mil nas hipóteses adotadas, mas a distribuição do benefício e a identidade dos financiadores diferem.

A administração do benefício também consome recursos. Admite-se custo público incremental de duas mil unidades mensais nas alternativas A e B, associado ao enquadramento, à correção de erros e ao acompanhamento, e de quinhentas na alternativa C, cuja execução dispensa a classificação adicional por renda. Esses valores são externos à remuneração da concessionária e não podem ser confundidos com receita operacional. A análise orçamentária hipotética identifica capacidade de financiar até quarenta e duas mil unidades mensais para a medida, com previsão adequada para o exercício e avaliação dos efeitos subsequentes, sem redução de outra prestação essencial identificada na instrução. Essa premissa torna as opções financeiramente examináveis, sem afirmar que o uso do orçamento seja socialmente neutro (Brasil, 2000, arts. 16, 17 e 26, conforme a configuração da despesa).

Tabela 1 — Comparação financeira das alternativas hipotéticas

Elemento mensal	A Proteção orçamentária	B Subsídio cruzado	C Redução geral
Tarifa nas 20 mil utilizações elegíveis	3,00	3,00	4,60
Tarifa nas 80 mil demais utilizações	5,00	5,50	4,60
Receita cobrada dos usuários	460.000	500.000	460.000
Compensação pública à operação	40.000	0	40.000
Remuneração total da operação	500.000	500.000	500.000
Custo público de administração adicional	2.000	2.000	500
Despesa pública total com a medida	42.000	2.000	40.500

Elemento mensal	A Proteção orçamentária	B Subsídio cruzado	C Redução geral
Redução do pagamento do grupo elegível	40.000	40.000	8.000
Variação do pagamento dos demais usuários	0	Aumento de 40.000	Redução de 32.000

Fonte: elaboração dos autores.
Nota: Valores em unidades monetárias. Volumes, custos e remuneração permanecem constantes exclusivamente para o exercício. A despesa administrativa é externa à remuneração da operação.

A primeira verificação alcança competência e regime. A Lei nº 12.587/2012 distingue a tarifa pública e a remuneração, disciplina fontes para cobertura da diferença e exige que o subsídio à operação seja definido contratualmente com os elementos pertinentes. No exercício, a classificação por renda e as alterações de cobrança e compensação dependem dos atos locais competentes, com observância do contrato, das regras de publicidade e da disciplina fiscal. A conclusão de admissibilidade das três alternativas está condicionada a essas premissas, e o uso de uma lei de processo administrativo federal não substitui a identificação do procedimento municipal aplicável (Brasil, 2012, arts. 8º a 10). A classificação do ajuste e o regime de alteração contratual integram essa verificação, pois a adoção de uma fonte pública não torna intercambiáveis as modalidades examinadas no capítulo 2.

Os critérios de adequação, custos e remuneração verificam aspectos distintos do mesmo arranjo. A continuidade da rede, a frequência e a qualidade constituem obrigações preservadas, enquanto a base de quinhentas mil deve corresponder à remuneração reconhecível pelo modelo, sem parcelas duplicadas ou despesas indevidas. A compensação substitui receita dispensada aos usuários dentro da base remuneratória reconhecida, e a conciliação entre registros de viagens, cobrança e repasses permite verificar a correspondência entre a parcela compensada e o pagamento efetivamente reduzido. Caso a implementação altere obrigações ou exponha a concessionária a novo risco, a conclusão exige exame contratual próprio, sem tratar o subsídio como autorização genérica para recompor qualquer diferença.

Na distribuição do benefício, a alternativa C alcança todas as utilizações e reduz as exigências cadastrais, mas destina apenas oito mil das quarenta mil unidades de desconto ao grupo cuja barreira foi identificada como mais intensa. As alternativas A e B destinam quarenta mil a esse grupo, equivalentes à redução de quarenta por cento de sua despesa de referência, enquanto C reduz essa despesa

em oito por cento. Esses percentuais medem o pagamento nas hipóteses do exercício, não o crescimento do acesso ou a satisfação integral de necessidades. A suficiência do desconto depende de informações sobre renda e deslocamentos necessários, que precisam integrar o diagnóstico e o acompanhamento.

A alternativa B preserva recursos orçamentários em comparação com A, mas aumenta em dez por cento a tarifa dos demais usuários, grupo que, na hipótese, também inclui pessoas próximas da elegibilidade. Sua vantagem fiscal deve ser confrontada com o risco de criar ou intensificar outra barreira de acesso, sem presumir que os não beneficiários possuem capacidade econômica uniforme. A alternativa A enfrenta esse risco ao conservar a cobrança dos demais, porém exige justificar a despesa pública adicional de quarenta mil em relação a B. A alternativa C utiliza mil e quinhentas unidades públicas a menos que A por mês, diferença administrativa que deve ser confrontada com a menor proteção do grupo prioritário e com a vantagem de dispensar o enquadramento adicional.

O exame da proteção focalizada depende da execução cadastral. Para a alternativa A, a proposta hipotética inclui aproveitamento juridicamente autorizado de informações existentes, atendimento presencial e remoto, comunicação das razões de indeferimento e meios de correção, com atualização do enquadramento segundo a disciplina local. Não se transporta automaticamente para o transporte a classificação prevista na Lei nº 14.898/2024 para água e esgoto. A comparação admite que esses meios sejam capazes de alcançar os elegíveis dentro do custo estimado, premissa cuja confirmação deve ser acompanhada por informações sobre cobertura, exclusões e despesas de atendimento, com proteção dos dados pessoais.

Transparência e participação tornam essas escolhas discutíveis antes da implantação. A instrução deve apresentar os grupos, os volumes, a remuneração, a composição da compensação e os custos administrativos em linguagem que permita compreender quem recebe e quem financia cada alternativa, observados os procedimentos exigíveis. Manifestações de usuários próximos do limite de renda podem revelar dificuldades que a classificação inicial não captou, enquanto informações da operadora podem alterar a estimativa de capacidade ou de utilização. A resposta precisa indicar se essas contribuições modificam as premissas ou a conclusão, sem tratar a preferência majoritária como substituto dos direitos e das competências.

Quadro 7 — Aplicação dos oito critérios à alternativa A

Critério	**Conclusão no exercício**	**Condição para execução ou acompanhamento**
1. Competência e regime	Admissibilidade condicionada à autorização local e aos instrumentos previstos.	Comprovar competência, procedimento e incorporação contratual da compensação.
2. Adequação da prestação	Oferta e qualidade permanecem exigíveis.	Registrar obrigações, capacidade disponível e procedimento para eventual mudança de oferta.
3. Custos e eficiência	A remuneração de 500.000 é premissa reconhecida, não gasto automaticamente aceito.	Demonstrar sua composição e manter separados os 2.000 de administração pública.
4. Remuneração e riscos	460.000 de cobrança e 40.000 de compensação completam a base.	Conciliar receitas e repasses, respeitando o contrato quando volumes ou obrigações mudarem.
5. Distribuição e acesso	O grupo elegível recebe desconto de 40.000 sem aumento para os demais.	Acompanhar suficiência da proteção, usuários próximos do limite e custo de oportunidade público.
6. Proteção e financiamento	Despesa pública inicial de 42.000 por mês e desenho cadastral especificado.	Comprovar condições fiscais, corrigir exclusões e avaliar continuidade das fontes.
7. Transparência e participação	Comparação permite identificar beneficiários, financiadores e premissas.	Cumprir procedimentos aplicáveis, divulgar informações e responder às contribuições pertinentes.
8. Motivação e acompanhamento	A escolha se apoia na barreira mais intensa e na preservação da cobrança dos demais.	Verificar resultados e reexaminar a escolha se suas premissas determinantes se alterarem.

Fonte: elaboração dos autores.

Diante das premissas adotadas, a recomendação é a alternativa A: ela concentra o benefício na barreira identificada como mais intensa, evita elevar a cobrança do grupo situado fora da proteção e mantém a prestação com financiamento demonstrado. A alternativa B é afastada, nesta comparação, pelo encargo adicional sobre usuários entre os quais existem dificuldades de acesso, e C pela menor intensidade da proteção destinada ao grupo prioritário, apesar de sua simplicidade e abrangência. A escolha depende também da premissa de que o orçamento suporta a medida sem sacrificar outra prestação essencial e de que o procedimento alcança os elegíveis. Não se afirma superioridade universal do financiamento público ou da focalização, nem se conclui pela ilegalidade das alternativas B e C apenas porque foram preteridas.

A decisão deve assumir o que permanece incerto. Se o cadastro excluir parcela relevante do público, se o aporte exigir redução de outra proteção essencial ou se

novas informações demonstrarem barreira econômica disseminada entre os demais usuários, as razões para preferir A terão de ser reexaminadas. Nesse cenário, a autoridade poderá comparar ajustes de elegibilidade, combinação de fontes e outras estruturas de desconto, dentro das competências e das normas pertinentes, sem reduzir a revisão a uma troca automática entre as três alternativas iniciais. O acompanhamento é parte da decisão porque permite verificar a permanência das razões que a sustentaram.

Como organização recomendada para o exemplo, os registros de receita, repasses e enquadramento seriam conciliados mensalmente, com avaliação distributiva após o primeiro semestre e revisão extraordinária da análise diante de alteração relevante. Esses intervalos foram escolhidos para o acompanhamento da hipótese apresentada e devem ser compreendidos dentro do desenho específico do exercício. O relatório observaria a proporção de elegíveis reconhecidos, os motivos de indeferimento, o tempo de correção, o custo administrativo e a utilização, separando variação observada de efeito causal do benefício. Uma mudança no volume não demonstraria sozinha êxito ou fracasso, e sua repercussão financeira seria examinada segundo o modelo e a alocação de riscos, sem transferência automática de toda diferença ao orçamento.

O exercício evidencia a função da matriz: a igualdade da remuneração nas três opções mantém aberta a escolha distributiva, enquanto a identificação de um benefício maior para o grupo prioritário exige a análise de competência, execução e financiamento. A recomendação torna-se examinável quando expõe os motivos da preferência, os custos aceitos e as condições que poderiam alterar a conclusão. A proposta organiza essa demonstração e preserva o espaço de decisão fundamentada, cuja qualidade depende das normas e das informações do caso.

5.7 LIMITES E ACOMPANHAMENTO DA AVALIAÇÃO

A avaliação jurídica de tarifas possui limites que precisam integrar sua própria conclusão: a análise pode demonstrar consistência do procedimento e das premissas disponíveis, enquanto a realização dos resultados previstos permanece dependente das condições de execução e de acompanhamento. Eventos futuros, mudanças de utilização e condições econômicas podem alterar a execução. O reconhecimento

desses limites exige acompanhamento e capacidade de resposta, preservando a distinção entre incerteza legítima e insuficiência evitável de fundamentação.

A informação disponível pode ser incompleta ou apresentar qualidade desigual. O avaliador deve identificar quais conclusões são sustentadas e quais dependem de elementos adicionais, e não é adequado transformar ausência de prova em certeza favorável ou desfavorável de modo automático, pois a consequência depende do ônus pertinente e do tipo de decisão (Brasil, 1999, arts. 36–40). O relatório precisa explicar como a lacuna afeta a possibilidade de decidir e quais providências são juridicamente cabíveis.

A utilização de estudos históricos exige delimitação temporal. Resultados de determinado território ou período podem sugerir questões e fornecer referências para investigar outro serviço, cuja situação atual depende de informação pertinente ao contexto examinado. A transferência de conclusões requer exame das condições de comparabilidade, e esse cuidado é especialmente relevante para distribuição de renda, utilização e cobertura de benefícios, variáveis que dependem de contexto e de métodos de levantamento. A comparação setorial de Carvalho parte da constatação de que “Cada tipo de serviço público apresenta uma característica de custeio, financiamento e regulação tarifária própria” (Carvalho, 2024, p. 9). Essa especificidade recomenda verificar as condições institucionais e financeiras antes de transferir conclusões de um setor para outro.

A interpretação de indicadores também possui limites: um aumento do número de beneficiários pode representar ampliação de cobertura, crescimento da população elegível ou mudança de cadastro. Uma redução de reclamações pode decorrer de melhoria, menor utilização ou dificuldade de acesso ao canal. A leitura exige considerar hipóteses alternativas e informações complementares. O indicador deve ser tratado como evidência sobre uma dimensão, não como explicação completa do resultado. A avaliação causal de uma política demanda método próprio (Casa Civil da Presidência da República et al., 2018). Observar que a utilização aumentou depois de um desconto não demonstra que o desconto produziu toda a mudança, pois oferta, renda e outros fatores podem ter variado no mesmo período, e o presente livro não realiza estimativas causais sobre programas concretos. A proposta jurídica exige que afirmações desse tipo sejam apoiadas em estudos capazes de enfrentar a questão, com seus limites explicitados.

O acompanhamento pode começar por medidas mais diretamente ligadas à execução. É possível verificar se o cadastro foi processado, se o desconto foi aplicado corretamente, se os recursos foram transferidos e se as obrigações de qualidade foram cumpridas, registros esses que possuem função própria na avaliação da execução e fornecem informação necessária para saber se a política foi executada conforme seu desenho. A distinção entre implementação e efeito evita atribuir sucesso ou fracasso ao instrumento antes de examinar sua realização.

A escolha de periodicidade deve considerar a velocidade do problema. Erros de cobrança podem exigir correção mais rápida que avaliações estruturais de investimento. Indicadores de qualidade podem demandar observação contínua, enquanto revisões amplas seguem períodos definidos, e o calendário deve respeitar as normas e permitir resposta proporcional, pois um relatório produzido tarde demais pode conservar valor histórico e perder utilidade para prevenir a continuidade do dano. As responsabilidades pelo acompanhamento precisam ser claras. O prestador produz parte dos dados, a autoridade competente verifica e decide, e os usuários podem informar experiências e irregularidades, mas a participação de vários sujeitos exige preservar a identificação dos responsáveis pelas respostas, e o processo precisa indicar quem recebe o sinal, quem o examina e qual decisão pode decorrer da verificação. A organização deve ser compatível com as competências existentes.

A revisão de uma política exige distinguir correção de execução e alteração do desenho. Um erro de enquadramento pode ser corrigido pela aplicação adequada da regra vigente. Um critério que deixa grupo relevante fora da proteção pode demandar mudança normativa pela autoridade competente, e confundir esses planos pode levar o aplicador a criar exceções sem base ou a tratar como inevitável um problema que admite aperfeiçoamento institucional, devendo o acompanhamento encaminhar cada questão ao nível apropriado.

Ao tratar dos ajustes na organização concorrencial dos serviços, Aragão afirma:

> E mais, mesmo após ser alcançada uma definição, ela não pode, face ao princípio do *trial and error* das políticas públicas, ser considerada perene e absoluta, devendo haver um processo de contínuo ajuste no marco regulatório diante dos resultados verificados e da evolução socioeconômica e tecnológica do setor. Tais ajustes devem, sempre que possível, levar ao aumento da concorrência, ou, não é de se descartar, à sua restrição quando se chegar a conclusão que os interesses públicos serão melhor atendidos desta forma (Aragão, 2004, p. 185).

O autor se refere aos ajustes na organização concorrencial, mas a abordagem ajuda a compreender o acompanhamento tarifário como processo de aprendizagem sobre os efeitos da escolha. Resultados insatisfatórios precisam ser relacionados às condições de execução e às hipóteses do desenho, porque a providência pertinente depende da origem do problema. A revisão deve demonstrar o que se aprendeu, quais evidências sustentam a mudança e quais efeitos são esperados da nova configuração. A aprendizagem com a experiência fornece razões para aperfeiçoar as regras pelas competências e pelos procedimentos aplicáveis, com fundamento nas condições e nos resultados observados ao longo da execução.

A resposta a resultados inesperados deve considerar a estabilidade das relações. Mudanças abruptas podem afetar usuários, orçamento e contratos. A transição, quando necessária e juridicamente admissível, deve ser planejada com informação e responsabilidade financeira. A continuidade da prestação e a proteção dos direitos precisam integrar a escolha da providência, pois o objetivo de corrigir uma política não dispensa examinar os efeitos da própria correção (Brasil, 1942, arts. 20–24).

O controle também deve reconhecer seus limites institucionais. A identificação de ilegalidade ou insuficiência de fundamento pode exigir correção, mas a substituição da escolha administrativa por outra demanda competência e razões próprias. A existência de alternativas tecnicamente defensáveis não autoriza presumir que apenas a preferência do controlador é legítima, e o exame deve distinguir violação de norma, erro de premissa e divergência dentro de espaço decisório permitido. A LINDB reforça a necessidade de considerar consequências e condições reais também nas decisões de controle e invalidação. Essa exigência orienta a escolha de providências juridicamente adequadas à correção dos problemas identificados e à consideração de seus efeitos. O controle deve identificar o problema, a base de sua conclusão e as consequências da solução, observando os direitos envolvidos e os instrumentos pertinentes (Brasil, 1942, arts. 20 a 22).

A documentação do acompanhamento permite aprendizagem institucional. Quando as premissas, as decisões e os resultados estão registrados, é possível compreender por que determinada medida funcionou de modo diferente do esperado, memória essa que pode aperfeiçoar futuras contratações, procedimentos de cadastro e critérios de avaliação. O aprendizado exige preservar informação sobre falhas e limites, em vez de registrar apenas resultados favoráveis à decisão anterior.

A proposta deste livro permanece aberta a desenvolvimento por pesquisas empíricas e aplicações setoriais, e a matriz pode orientar a coleta de documentos e a formulação de perguntas, mas sua utilidade prática deve ser examinada em casos concretos. A adaptação deve respeitar o regime e explicitar mudanças nos critérios. A generalidade da proposta reside nas relações que procura tornar visíveis, consideradas as condições específicas de cada solução tarifária. Ao relacionar formulação econômica e implementação, Andrade observa que “as estruturas tarifárias em uso são apenas uma conciliação entre o que é desejável em termos teóricos e a maneira viável de implementá-lo” (Andrade, 1998, p. 47). A investigação aplicada pode esclarecer quais ajustes preservam os objetivos da política diante das condições efetivas de execução.

A avaliação se completa quando a decisão pode ser compreendida antes da execução e examinada depois dela, pois o vínculo entre fundamento e acompanhamento permite reconhecer o que foi prometido, o que foi realizado e o que precisa ser corrigido, e a tarifa passa a ser tratada como parte de uma organização pública de responsabilidades, cuja legitimidade depende de serviço adequado, financiamento justificável e condições efetivas de acesso.

CONCLUSÃO

A fixação e a revisão de tarifas devem ser orientadas por critérios que relacionem regime jurídico, prestação adequada, financiamento e condições de acesso. A pesquisa permite responder à pergunta central afirmando que a modicidade exige mais que a observação do valor nominal. A cobrança precisa ser explicada a partir das obrigações que financia, dos custos reconhecíveis, das fontes de receita, da distribuição de riscos e dos efeitos sobre os destinatários, explicação essa que deve integrar uma decisão competente, transparente e passível de acompanhamento.

O primeiro resultado consiste na distinção entre disponibilidade, ingresso e permanência. A existência de oferta, o ingresso e a continuidade do acesso constituem etapas que dependem de condições próprias para permitir a utilização efetiva pela população. A tarifa pode influenciar cada etapa de modo diferente. O desconto recorrente pode ajudar quem já utiliza o serviço, enquanto a ausência de infraestrutura ou uma despesa inicial exigem instrumentos próprios, e a avaliação deve localizar a barreira para que a medida escolhida corresponda ao problema.

O segundo resultado é a necessidade de distinguir regimes de cobrança. Taxas e tarifas possuem qualificações próprias, definidas pelos elementos da relação e pelas normas aplicáveis à cobrança que financia a atividade pública. A precisão conceitual possui consequência prática: permite identificar as competências, os instrumentos e os requisitos exigidos pela configuração jurídica de cada cobrança. A política de acesso deve ser organizada dentro do regime pertinente, com identificação do alcance das categorias tributárias e das regras próprias da cobrança tarifária.

O terceiro resultado refere-se à diferença entre pagamento direto e remuneração da prestação. A tarifa do usuário pode representar apenas parte dos recursos do serviço. Receitas adicionais, subsídios e financiamento público alteram a distribuição dos encargos, mas exigem demonstrar sua origem e destinação. Uma redução da cobrança pode realizar finalidade social mediante redistribuição das fontes de custeio, inclusive com custo global estável, e sua legitimidade exige que essa finalidade seja apresentada com clareza e acompanhada de fonte juridicamente organizada.

A análise da modicidade mostrou a necessidade de separar custos injustificados e insuficiência de capacidade de pagamento. O primeiro problema demanda exame do reconhecimento de parcelas, dos incentivos e do cumprimento

das obrigações, enquanto o segundo pode exigir proteção social mesmo depois de uma organização eficiente da prestação. A distinção impede que subsídios sejam utilizados para ocultar custos indevidos e que a insuficiência de renda seja tratada apenas como falha de cobrança ou de gestão do prestador.

A qualidade e a continuidade integram a referência do preço. A eficiência deve ser reconhecida pela economia obtida no cumprimento das obrigações, distinguindo-a da supressão ou do adiamento de prestações devidas e relacionando as exigências de qualidade e investimento à demonstração das parcelas cobradas. A decisão deve identificar o conteúdo devido, a pertinência dos recursos e os meios de verificar execução. O preço será avaliável quando estiver relacionado a uma prestação suficientemente definida. O exame dos custos exige distinguir registros contábeis e parcelas juridicamente recuperáveis. A recuperação de uma despesa por meio da cobrança aos usuários exige verificar sua relação com o serviço, o critério de reconhecimento, o período e a existência de outras fontes de recuperação, devendo o controle alcançar custos comuns, investimentos e incentivos de eficiência conforme o modelo, preservando a coerência entre as informações e as obrigações.

A proteção do equilíbrio econômico-financeiro depende da distribuição de riscos. A interpretação do contrato deve identificar as garantias efetivamente constituídas e os eventos atribuídos a cada sujeito, pois a revisão exige demonstrar fato, responsabilidade e impacto, com consideração dos efeitos pertinentes, e a escolha da forma de recomposição deve respeitar o regime e explicar consequências sobre usuários, orçamento e períodos futuros.

Fixação, reajuste e revisão precisam ser reconhecidos em suas funções. A aplicação de uma fórmula de atualização deve observar as parcelas que a integram, reservando análise própria aos componentes estranhos a seu âmbito, e a alteração da estrutura exige exame dos efeitos distributivos mesmo com receita total constante, pois a clareza do objeto permite definir a profundidade do exame, os documentos e os procedimentos pertinentes à decisão.

A proteção de baixa renda depende da relação entre critério, benefício, procedimento e fonte. O percentual de desconto descreve apenas parte do desenho. É necessário saber quem pode recebê-lo, como será reconhecido e quais obstáculos podem impedir sua aplicação. A classificação automática, os canais de correção e as regras de transição possuem relevância econômica porque condicionam o acesso efetivo à proteção, e a avaliação deve observar elegíveis excluídos e benefícios

concedidos fora dos critérios. Os subsídios precisam ser examinados também pelo lado de quem os financia. O rateio entre usuários e o financiamento orçamentário distribuem encargos de maneiras diferentes, e a escolha exige base jurídica, estimativa e acompanhamento, relacionando a previsão inicial de recursos à evolução do benefício e da utilização durante o período de proteção. O desenho deve permitir reconhecer essa evolução e responder pelas obrigações assumidas.

Os exemplos de saneamento e transporte coletivo confirmam a utilidade de perguntas comuns e o limite de respostas uniformes. Conexão, unidade usuária e faixa de consumo possuem papel específico em água e esgoto; rede, integração e frequência condicionam a utilidade do transporte. A aplicação de critérios gerais deve preservar essas características e as regras de vigência, pois o marco temporal importa porque uma norma publicada pode ainda depender do prazo legal para produzir seus efeitos.

A fundamentação tarifária deve distinguir o que decorre de norma, o que foi observado e o que foi estimado, e a informação técnica precisa ser verificável, cabendo à decisão explicitar também as escolhas distributivas que orientam a utilização dos cálculos, com competência, motivação e consideração de consequências organizando essa passagem. A complexidade do problema exige diálogo entre áreas, com definição do alcance de cada contribuição e responsabilidade pela conclusão. A transparência deve permitir reconstruir o percurso da cobrança. O controle efetivo depende das condições de compreensão e verificação dos valores, documentos e contribuições reunidos no processo. É necessário apresentar premissas, métodos, versões e respostas a questões relevantes. A participação dos usuários acrescenta informação sobre a experiência de acesso e permite contestar fundamentos, e seu resultado deve ser interpretado com atenção às condições de participação e aos limites de representatividade.

A matriz proposta reúne oito critérios: competência e regime; adequação da prestação; custos e eficiência; remuneração e riscos; distribuição e acesso; proteção e financiamento; transparência e participação; motivação e acompanhamento. Seu propósito é organizar perguntas e evidências, permitindo que cada conclusão encontre suporte identificável. A ausência de pontuação decorre da impossibilidade de tratar todas as exigências como parcelas intercambiáveis, e a consequência de uma falha deve ser examinada segundo sua natureza e o regime aplicável.

A reconstrução dos fundamentos da matriz permite distinguir obrigações expressas, consequências interpretativas e recomendações de organização da análise, evitando converter toda técnica sugerida em exigência normativa. A comparação hipotética desenvolvida mostrou que alternativas com a mesma remuneração podem distribuir de modo diferente o benefício, os custos administrativos e os encargos dos financiadores. A preferência formulada dependeu da gravidade da barreira, da capacidade de enfrentá-la e das condições de financiamento e execução, e seu valor demonstrativo reside na explicitação dessas razões, como contribuição argumentativa para a comparação dos modelos.

O conteúdo distributivo da justiça social exige enfrentar conflitos que a regularidade formal não resolve sozinha. A orientação defendida atribui relevância à prevenção de privações essenciais juridicamente protegidas, considera a posição dos financiadores e examina os efeitos sobre usuários presentes e futuros, sem criar um percentual geral ou uma escala automática de prioridades. A crítica a uma escolha e sua qualificação como ilegal permanecem operações distintas, e a conclusão precisa identificar a norma, o fato e o raciocínio que sustentam a providência proposta.

A proposta possui limites. A pesquisa não mede impactos causais de programas, não calcula tarifas concretas e não esgota a diversidade de normas setoriais e locais. A aplicação da matriz exige documentos e conhecimento técnico do serviço. Estudos históricos e exemplos hipotéticos foram utilizados com suas funções delimitadas, mas esses limites não impedem a contribuição jurídica: tornam claro o que a argumentação permite afirmar e o que depende de investigação adicional. O desenvolvimento futuro pode examinar processos tarifários concretos, comparar a qualidade de suas motivações e acompanhar a execução de benefícios sociais. Pode também investigar barreiras cadastrais e a relação entre fontes de subsídio e distribuição dos encargos, mas essas pesquisas devem preservar a distinção entre implementação, resultado observado e efeito causal. A matriz oferece um ponto de partida para organizar perguntas, cuja utilidade prática depende de aplicação crítica e adaptação justificada.

A justiça social na política tarifária se realiza por escolhas que tornam possível utilizar serviços adequados e distribuem seus encargos com fundamento. A modicidade participa dessa tarefa ao exigir que a cobrança seja justificada e que as barreiras econômicas sejam enfrentadas pelos instrumentos competentes, e o financiamento precisa assegurar condições de execução sem transformar qualquer

despesa em encargo legítimo: a decisão pública deve tornar essas relações visíveis e responder por seu acompanhamento, para que o acesso reconhecido no direito encontre condições concretas de realização.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. Perdas de energia. Brasília, DF: ANEEL, 2022. Atualizado em: 30 abr. 2026. Disponível em: https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/distribuicao/perdas-de-energia/perdas-de-energia. Acesso em: 1 nov. 2026.

ANDRADE, Thompson A. **Aspectos distributivos na determinação de preços públicos**. Rio de Janeiro: Ipea, 1998. 216 p.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Serviços públicos e concorrência. **A&C — Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 4, n. 17, p. 171–234, jul./set. 2004.

BARRETO, Paulo Ayres. Tributo. In: **Enciclopédia Jurídica da PUC-SP**. Tomo Direito Tributário. 1. ed. São Paulo: PUC-SP, 2019. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/tributos_5cc5e7d9614a1.pdf. Acesso em: 23 out. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 23 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Código Tributário Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 23 out. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Texto constitucional atualizado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm. Acesso em: 23 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 23 out. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 23 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração

pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 23 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Texto atualizado, inclusive pelas alterações da Lei nº 14.026/2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 23 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 23 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 23 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 23 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Texto atualizado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 23 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em: 23 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.898, de 13 de junho de 2024**. Institui diretrizes para a Tarifa Social de Água e Esgoto em âmbito nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14898.htm. Acesso em: 23 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.432, de 13 de junho de 2026**. Institui o marco legal do transporte público coletivo urbano e altera a legislação que especifica. Vigência futura no marco temporal desta obra, conforme art. 44. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/l15432.htm. Acesso em: 23 out. 2026.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. **Custeio e tarifação dos serviços públicos urbanos essenciais**: análise comparativa. Brasília, DF: Ipea, 2024. (Texto para Discussão, 2972). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/83bd8910-a580-4497-bba1-8cfd3ebea43d/download. Acesso em: 23 out. 2026.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA et al. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post. v. 2. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018. ISBN 978-85-85142-94-0. Disponível em: https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf. Acesso em: 1 nov. 2026.

COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS. Pronunciamento Técnico CPC 22: informações por segmento. Brasília, DF: CPC, 2009. Texto consolidado. Disponível em: https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/menu/regulados/normascontabeis/cpc/CPC_22_rev_08.pdf. Acesso em: 1 nov. 2026.

COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS. Pronunciamento Técnico CPC 05 (R1): divulgação sobre partes relacionadas. Brasília, DF: CPC, 2010a. Texto consolidado. Disponível em: https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/menu/regulados/normascontabeis/cpc/CPC_05_R1_rev06_Consolidado.pdf. Acesso em: 1 nov. 2026.

COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS. Pronunciamento Técnico CPC 07 (R1): subvenção e assistência governamentais. Brasília, DF: CPC, 2010b. Texto consolidado. Disponível em: https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/menu/regulados/normascontabeis/cpc/CPC_07_R1_rev_12.pdf. Acesso em: 1 nov. 2026.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direitos dos usuários. In: **Enciclopédia Jurídica da PUC-SP**. Tomo Direito Administrativo e Constitucional. 2. ed. São Paulo: PUC-SP, 2017. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbetes/direitos-dos-usuarios/. Acesso em: 23 out. 2026.

HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. 426 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. eletrônica baseada na 12. ed. impressa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MACHADO, Marcelo Couto. **O arcabouço jurídico principiológico que informa a atividade administrativa de estabelecimento e fixação de tributos**. 2009. Monografia — Curso de Direito, Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2009.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A nova regulação dos serviços públicos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 228, p. 13–29, 2002. Disponível em: https://pdfs.semanticscholar.org/5a30/5e016f097e87dc34b0cbf7b2af271ea502bb.pdf. Acesso em: 23 out. 2026.

OECD. Measuring productivity: OECD manual: measurement of aggregate and industry-level productivity growth. Paris: OECD Publishing, 2001. DOI: https://doi.org/10.1787/9789264194519-en. Acesso em: 1 nov. 2026.

SCHWIND, Rafael Wallbach. **Remuneração do particular nas concessões e parcerias público-privadas**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em:

https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-29052013-085755/publico/Dissertacao_Rafael_Wallbach_Schwind_Integral.pdf. Acesso em: 23 out. 2026.

SOBRE OS AUTORES

Marcelo Couto Machado

Advogado. Bacharel em Direito e Especialista em Prática Jurídica, ambos pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Luiz Flavio Gomes (LFG/UNIDERP). Pesquisador do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito – NUPED/UNESC.

E-mail: marcelocmdireitoadv@yahoo.com.br
Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/3358517580389029
ORCID: 0009-0003-9737-6142

Renato Cechinel

Advogado. Servidor Público. Doutorando em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS) e Mestre em Direito (PPGD), ambos pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Especialista em: Direito Administrativo e Gestão Pública; Direito e Políticas Públicas; Direito Público e Gestão Financeira; e Direito Processual Moderno. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito – NUPED/UNESC.

E-mail: renatocechinel.unesc@gmail.com
Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/3237885304028812
ORCID: 0009-0004-0243-1995

Quanto custa o acesso a um serviço público?

O livro analisa as tarifas de serviços públicos e sua relação com modicidade, regulação e justiça social. A investigação distingue disponibilidade, ingresso e permanência no serviço; separa tarifa do usuário e remuneração do prestador; e examina custos, riscos, subsídios e procedimentos de proteção social.

Com exemplos de saneamento e transporte coletivo, propõe uma matriz com oito critérios de avaliação jurídica e conclui que a modicidade exige relacionar custos reconhecíveis, prestação adequada, distribuição dos encargos e condições de acesso, por meio de decisões competentes, transparentes e acompanháveis.

Marcelo Couto Machado
Advogado. Especialista em Prática Jurídica (UNESC) e em Direito Tributário (LFG/UNIDERP). Pesquisador do NUPED/UNESC.

Renato Cechinel
Advogado e servidor público. Doutorando em Desenvolvimento Socioeconômico e Mestre em Direito (UNESC). Pesquisador do NUPED/UNESC.

EDITORA MANUAL
editoramanual.com.br

ISBN 978-65-83121-38-7
9 786583 121387