

A RECONFIGURAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO: DO MODELO EXECUTOR AO ESTADO REGULADOR SOB A ÉGIDE DA LEI NO 11.079/2004 E DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

João Victor Nattrodt Santos¹

Ricardo César F D Junior²

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar a reconfiguração do Estado brasileiro, com foco na transição do modelo executor para o modelo regulador, sob a égide da Lei nº 11.079/2004, que institui o regime jurídico das Parcerias Público-Privadas (PPPs). O trabalho aborda como essa transformação institucional, impulsionada por reformas administrativas e econômicas desde a década de 1990, buscou responder às limitações fiscais do Estado e à complexidade das demandas sociais, exigindo novos modelos de gestão pública baseados na eficiência e na governança colaborativa. A pesquisa explora os impactos da Lei nº 11.079/2004, que viabiliza a cooperação entre o setor público e o privado, e a forma como as PPPs operam dentro do modelo de Estado regulador, com ênfase na transparência, no controle e na prestação de contas, conforme os princípios constitucionais da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). O estudo também examina a evolução do papel das agências reguladoras no Brasil, destacando as reformas da Lei nº 13.848/2019, que visam fortalecer essas instituições, promovendo maior participação social e transparência nos processos decisórios. A pesquisa foca, ainda, na análise da governança pública, discutindo a necessidade de um planejamento intertemporal e uma avaliação contínua dos impactos das PPPs. Para tanto, é realizada uma análise qualitativa e quantitativa sobre a efetividade dessas parcerias na implementação de políticas públicas, buscando compreender os desafios e as perspectivas futuras desse modelo no Brasil. O trabalho

¹ Acadêmico do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN. E-mail: nattrodt16@gmail.com

² Professor-orientador. Doutor - UFRN. Docente do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN. E-mail: ricardocfdj@gmail.com.

conclui que a governança regulatória eficiente e a participação ativa da sociedade civil são essenciais para garantir que as PPPs atendam aos objetivos de interesse público e promovam o desenvolvimento sustentável, sem comprometer a legitimidade e a eficiência dos serviços prestados.

Palavras-chave: Estado regulador. Parcerias público-privadas (PPPs). Lei nº 11.079/2004. Gestão pública e eficiência. Agências reguladoras e governança

**THE LEGAL-ADMINISTRATIVE RECONFIGURATION OF THE BRAZILIAN STATE:
FROM THE EXECUTOR MODEL TO THE REGULATORY STATE UNDER THE AEGIS OF
LAW NO. 11,079/2004 AND THE PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION**

ABSTRACT

This study aims to analyze the reconfiguration of the Brazilian State, focusing on the transition from the executor model to the regulator model under the aegis of Law No. 11,079/2004, which establishes the legal framework for Public-Private Partnerships (PPPs). The paper discusses how this institutional transformation, driven by administrative and economic reforms since the 1990s, sought to address the State's fiscal limitations and the complexity of social demands, requiring new public management models based on efficiency and collaborative governance. The research explores the impacts of Law No. 11,079/2004, which enables cooperation between the public and private sectors, and how PPPs operate within the regulator model, emphasizing transparency, control, and accountability, in accordance with the constitutional principles of Public Administration (legality, impersonality, morality, publicity, and efficiency). The study also examines the evolution of the role of regulatory agencies in Brazil, highlighting the reforms of Law No. 13,848/2019, which aim to strengthen these institutions by promoting greater social participation and transparency in decision-making processes. The research further focuses on the analysis of public governance, discussing the need for intertemporal planning and continuous evaluation of the impacts of PPPs. For this purpose, qualitative and quantitative analysis is carried out on the effectiveness of these partnerships in implementing public policies, seeking to understand the challenges and future

perspectives of this model in Brazil. The paper concludes that efficient regulatory governance and the active participation of civil society are essential to ensure that PPPs meet public interest objectives and promote sustainable development without compromising the legitimacy and efficiency of the services provided.

Keywords: : Regulatory state. Public-private partnerships (PPPs). Law No. 11,079/2004. Public management and Efficiency. Regulatory agencies and governance.

01 INTRODUÇÃO

A configuração institucional do Estado brasileiro passou por transformações estruturais nas últimas décadas, especialmente a partir dos anos 1990, quando reformas administrativas e econômicas passaram a redefinir os contornos da atuação estatal. Esse processo culminou na substituição progressiva do modelo de Estado interventor e executor direto de políticas públicas por um Estado com funções predominantemente reguladoras. Essa mudança não apenas alterou a lógica de organização da administração pública, mas também reconfigurou os meios pelos quais o poder público busca realizar o interesse coletivo.

No centro dessa transição está o reconhecimento de que as limitações fiscais do Estado, somadas à complexidade e à escala das demandas sociais contemporâneas, exigem novos modelos de gestão pública baseados na racionalidade econômica, na eficiência administrativa e na governança colaborativa. É nesse contexto que as Parcerias Público-Privadas (PPPs) surgem como mecanismos jurídicos estratégicos para viabilizar a cooperação entre os setores público e privado, com o objetivo de promover investimentos em infraestrutura, ampliar o acesso a serviços essenciais e modernizar a prestação dos serviços públicos.

A promulgação da Lei nº 11.079/2004 representou um marco normativo desse novo arranjo, ao instituir regras gerais para a licitação e contratação de PPPs no âmbito da administração pública. Essa legislação consagrou a possibilidade de celebração de contratos de longo prazo entre entes públicos e agentes privados, distribuindo entre as partes os riscos da execução e introduzindo novas formas de financiamento e controle. Mais do que uma inovação contratual, as PPPs consolidam a figura do Estado regulador, cuja atuação se dá pela formulação de políticas, planejamento estratégico e fiscalização

dos resultados pactuados, em vez da execução direta das atividades públicas.

No entanto, a implementação desse modelo não é isenta de controvérsias. A transferência parcial de responsabilidades ao setor privado suscita relevantes questionamentos jurídicos, políticos e éticos, especialmente quanto à preservação da supremacia do interesse público, à transparência dos contratos, à efetividade da regulação e à proteção contra a captura privada do Estado. Nesse cenário, os princípios constitucionais da Administração Pública, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, desempenham papel central como balizas normativas da legitimidade dos contratos de PPP e da atuação reguladora do Estado.

Diante desse contexto, o presente trabalho tem como tema "A Reconfiguração Jurídico-Administrativa do Estado Brasileiro: Do Modelo Executor ao Estado Regulador sob a Égide da Lei nº 11.079/2004 e dos Princípios da Administração Pública". A proposta é analisar como as PPPs operam juridicamente como instrumentos dessa transformação institucional, quais os seus impactos sobre o regime jurídico-administrativo brasileiro e de que forma a observância dos princípios constitucionais pode assegurar que tais parcerias mantenham-se orientadas à promoção do interesse público. A problematização central reside, portanto, na tensão entre eficiência e controle, entre iniciativa privada e função pública, em um arranjo que exige equilíbrio técnico, normativo e ético.

2 A TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

2.1 O Estado Interventor e o Modelo Executor

O período posterior a 1930 representou um marco decisivo na conformação do Estado brasileiro. O advento da Era Vargas redefiniu a lógica de atuação estatal, consolidando um modelo interventor caracterizado pela forte centralização administrativa e pelo protagonismo do poder público na execução direta de políticas públicas. Nesse contexto, o Estado passou a assumir funções que iam muito além da normatização, atuando como agente central do desenvolvimento econômico e social. Foram criadas instituições voltadas ao planejamento econômico, ao incentivo à industrialização e ao atendimento das necessidades sociais, dentro de uma lógica de expansão de sua atuação e fortalecimento do aparato estatal.

A centralidade do Estado no período pós-1930 pode ser compreendida como resposta às demandas de modernização e à superação das desigualdades estruturais que marcavam a sociedade brasileira. Como destaca Goyena (2024), essa configuração consolidou a ideia de que apenas uma presença robusta do Estado seria capaz de conduzir o processo de transformação econômica e social do país, garantindo tanto o crescimento industrial quanto a proteção social mínima à população.

Essa concepção, conhecida como Estado Executor, refletia a visão de que o poder público deveria ser o motor do progresso. Isso incluía a gestão direta de serviços essenciais, a construção de infraestrutura e o controle de setores estratégicos da economia, como energia, siderurgia e transportes. Nesse período, assistiu-se à criação de empresas estatais e autarquias destinadas a suprir lacunas do setor privado, reafirmando o protagonismo do Estado como indutor do desenvolvimento.

Embora tenha proporcionado avanços institucionais e fortalecido a capacidade de intervenção estatal, o modelo executor revelou limitações ao longo das décadas seguintes, especialmente diante do processo de globalização e da crescente crise fiscal. A partir da década de 1970, o Brasil passou a enfrentar desequilíbrios econômicos, inflação elevada e endividamento externo, fatores que fragilizaram a capacidade estatal de manter políticas públicas em larga escala. Esse cenário se agravou na década de 1980, com a chamada “década perdida”, quando as políticas de substituição de importações mostraram-se insuficientes e a centralização estatal começou a ser questionada pela sociedade e pela comunidade internacional.

2.2 As Reformas Administrativas e a Emergência do Estado Regulador

O enfraquecimento do modelo executor evidenciou a necessidade de repensar o papel do Estado. Nesse contexto, surgiram as reformas administrativas, especialmente a partir da década de 1990, que buscaram aproximar a Administração Pública brasileira das tendências internacionais de modernização administrativa. Bresser-Pereira (1998) destaca que esse processo foi impulsionado por três crises interligadas: a crise fiscal, marcada pela perda da poupança pública e pelo endividamento crescente; a crise do modo de intervenção estatal, com o colapso do welfare state nos países desenvolvidos e do modelo de industrialização por substituição de importações nos países periféricos; e a crise da forma burocrática de administrar, que expôs a ineficiência, a baixa qualidade

dos serviços e o alto custo da máquina pública.

Diante disso, o Estado brasileiro passou a adotar a lógica da Nova Gestão Pública (New Public Management), inspirada em modelos estrangeiros de administração gerencial. Essa mudança buscava introduzir maior eficiência, transparência e foco em resultados, reduzindo a rigidez burocrática herdada do modelo weberiano. O Estado deixou de ser apenas executor direto de políticas para assumir funções de normatização, regulação, fiscalização e indução de atividades realizadas também pelo setor privado.

Nesse processo de transição, destacou-se a necessidade de criação de marcos regulatórios que permitissem a atuação conjunta entre Estado e iniciativa privada. A promulgação da Lei nº 11.079/2004, que instituiu o regime jurídico das Parcerias Público-Privadas (PPPs), consolidou juridicamente esse novo modelo. Como observa Marçal Justen Filho (2005), as PPPs não apenas ampliaram a capacidade de investimento público por meio do compartilhamento de riscos com o setor privado, mas também exigiram que o Estado desempenhasse uma função reguladora mais complexa, voltada à fiscalização e à coordenação de contratos de longo prazo e alta relevância social.

2.3 O Papel da Constituição de 1988 na Reconfiguração da Administração Pública

A Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, representou um marco fundamental na reconfiguração da Administração Pública brasileira, ao consolidar um Estado orientado para a efetivação de direitos sociais e para a democratização da gestão pública. Elaborada a partir de um processo constituinte amplamente participativo, a Carta Magna incorporou conquistas democráticas e estabeleceu diretrizes programáticas que norteariam a formulação de políticas públicas inclusivas.

Como observa Mosca (2012), ao ampliar as liberdades civis e os direitos fundamentais, a Constituição fortaleceu a construção de um Estado Social, criando bases normativas para políticas voltadas à proteção da infância, da velhice, da igualdade de gênero e raça e do meio ambiente. Essa nova configuração trouxe para a Administração Pública o desafio de compatibilizar um projeto ambicioso de inclusão social com as limitações fiscais e estruturais herdadas das décadas anteriores.

O art. 37 da Constituição estabeleceu como princípios norteadores da Administração Pública a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, funcionando como balizas normativas para toda a atuação estatal. Esses princípios asseguram não apenas a legitimidade das políticas públicas, mas também a proteção do interesse coletivo, ao estabelecerem parâmetros de controle e accountability.

A esses fundamentos somam-se dispositivos específicos, como o inciso XXII, introduzido pela Emenda Constitucional nº 42/2003, que reconhece a administração tributária como atividade essencial ao funcionamento do Estado, assegurando-lhe recursos prioritários e integração entre os entes federativos. Esse reconhecimento reforça o princípio da eficiência, ao privilegiar a racionalização da arrecadação e a cooperação administrativa.

Além disso, legislações posteriores concretizaram os princípios constitucionais. A Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabeleceu regras claras de transparência, motivação e razoabilidade. A Lei nº 8.666/1993 reafirmou a necessidade de isonomia e julgamento objetivo nas contratações públicas. Já a Lei nº 8.987/1995, ao regulamentar as concessões e permissões de serviços públicos, enfatizou princípios como continuidade, universalidade e equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, garantindo a prevalência do interesse público mesmo quando a execução é delegada ao setor privado.

Nesse contexto, a administração pública contemporânea enfrenta o desafio de equilibrar a busca pela eficiência com o controle democrático de suas ações. De um lado, exige-se do gestor público agilidade e soluções inovadoras para atender às demandas sociais; de outro, a atuação estatal permanece vinculada a normas e procedimentos que asseguram transparência e accountability. Tosin (2020) destaca que esse tensionamento revela um descompasso entre o ideal normativo de eficiência e as práticas enraizadas em uma cultura administrativa conservadora, o que reforça a importância de reformas institucionais contínuas para alinhar a gestão pública às expectativas da sociedade.

Assim, a Constituição de 1988 não apenas consolidou os princípios fundamentais da Administração Pública, mas também inspirou um arcabouço normativo e institucional que viabilizou a transição de um Estado Executor para um Estado Regulador, ressignificando a atuação estatal sob a égide da Lei nº 11.079/2004

e reafirmando os princípios constitucionais como limites e diretrizes para a modernização administrativa.

3 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs) COMO INSTRUMENTO DE MODERNIZAÇÃO ESTATAL

3.1 A Lei nº 11.079/2004 e o Marco Jurídico das PPPs

A Lei nº 11.079/2004 constitui marco da transição do Estado brasileiro de um modelo executor para um modelo regulador. Ao disciplinar Parcerias Público-Privadas, ampliou o repertório de instrumentos para provisão de infraestrutura e serviços e reposicionou a Administração como gestora de contratos complexos orientados a resultados (Justen Filho, 2005).

O núcleo normativo da lei contempla duas modalidades. Na concessão patrocinada, a tarifa do usuário é complementada por contraprestação pública. Na concessão administrativa, a remuneração do parceiro privado provém integralmente do erário, sem cobrança direta do usuário. Esse desenho expande a capacidade de investimento e viabiliza projetos que, isoladamente, o orçamento não comportaria (Justen Filho, 2005).

A arquitetura contratual das PPPs apoia-se em prazos longos e em matriz objetiva de riscos. A alocação delimita responsabilidades sobre riscos de demanda, de disponibilidade, tecnológicos e financeiros, condicionando a bancabilidade, a previsibilidade e o equilíbrio econômico-financeiro ao longo do ciclo contratual (Di Pietro, 2004).

Para reduzir incertezas, a lei admite garantias como fundos garantidores, vinculação de receitas e seguros. Pagamentos vinculam-se a níveis de serviço e desempenho verificável. Tais mecanismos reforçam a segurança jurídica e mitigam o risco de inadimplemento público, desde que associados a governança fiscal e transparência adequadas (Di Pietro, 2004).

A efetividade do modelo depende de atuação regulatória contínua. Exige seleção de projetos com estudos robustos de vantajosidade, critérios de julgamento orientados a valor pelo dinheiro, monitoramento de indicadores e aplicação técnica do reequilíbrio econômico-financeiro quando cabível. Em síntese, capacidade

institucional é variável determinante do sucesso.

No plano constitucional, a atuação em PPPs ancora-se nos princípios do art. 37 da Constituição. Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência conferem legitimidade aos arranjos complexos, subordinando a busca por eficiência à finalidade pública e à supremacia do interesse público, com controle e prestação de contas efetivos (Gavião Pinto, 2008).

Conclui-se que a Lei nº 11.079/2004 não apenas introduziu novas formas de contratação. Ela operou transformação institucional ao consolidar um Estado regulador de resultados, no qual alocação de riscos bem calibrada, garantias responsáveis e gestão contratual profissional são condições para a entrega de políticas públicas com estabilidade e integridade.

3.2 As PPPs no Contexto da Governança Pública

A passagem do Estado Executor para o Estado Regulador reconfigurou a produção de políticas públicas no Brasil e, por conseguinte, reposicionou o papel do gestor público. Em vez de concentrar-se na execução direta, a ação estatal passou a privilegiar planejamento, regulação, coordenação e fiscalização. Nesse cenário, as Parcerias Público-Privadas (PPPs) e as concessões consolidam-se como instrumentos de política pública, pois preservam o comando do interesse coletivo pelo Estado ao mesmo tempo em que mobilizam investimentos, gestão e tecnologia do setor privado por meio de contratos de longo prazo (CAMPOS, 2014; THAMER; LAZZARINI, 2015).

A base jurídico-institucional que sustenta esse arranjo distingue, de um lado, as concessões comuns disciplinadas pela Lei nº 8.987/1995 e, de outro, as PPPs , administrativas e patrocinadas , reguladas pela Lei nº 11.079/2004, o que permite calibrar o desenho contratual conforme a natureza do serviço e a estrutura de remuneração. Ademais, como lembra a literatura de políticas públicas, política é simultaneamente ação e resultado, de modo que decisões, atores e efeitos para a coletividade precisam ser avaliados de forma integrada (DYE, 2009; SOUZA, 2018; AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015).

Sob a ótica da governança, PPPs e concessões aumentam a complexidade do ciclo de políticas; por isso, exigem coordenação qualificada. Com efeito, multiplicam-se os atores relevantes: unidades especializadas de PPP, órgãos setoriais, planejamento e

fazenda, advocacias públicas, instâncias de controle interno e externo, reguladores, financiadores, consultorias e usuários (PIRES; GOMIDE, 2016; PIERRE, 2016).

Desse modo, a coordenação horizontal entre secretarias e a vertical entre níveis de governo tornam-se condições para reduzir assimetrias de informação, alinhar incentivos e mitigar riscos transversais. Além disso, o reposicionamento estatal impõe que a capacidade de planejar, regular e fiscalizar não se fragilize com a delegação da execução, mas, ao contrário, seja reforçada por rotinas, métodos e salvaguardas.

Nessa linha, transparência, accountability e participação social operam como contrapesos essenciais. De um lado, mecanismos de accountability vertical aproximam escolhas públicas de preferências sociais por meio de eleições e controle social; de outro, a accountability horizontal estrutura relações de prestação de contas entre instituições do próprio Estado (BOVENS, 2007; O'DONNELL, 1998). Assim, não basta celebrar contratos: é necessário tornar visíveis e justificáveis as opções de política, padronizar estudos, publicizar matrizes de risco, explicitar pareceres jurídicos e monitorar resultados, em consonância com a agenda de governança democrática que combina eficiência decisória com controle social (FILGUEIRAS, 2018; GRIMSEY; LEWIS, 2004; WORLD BANK, 2007).

Como instrumentos de gestão estratégica, as PPPs demandam planejamento intertemporal e decisões baseadas em evidências. Por isso, é recomendável estruturar unidades especializadas e conselhos gestores capazes de formar carteira, priorizar projetos e aplicar métodos como Value for Money, custo-benefício e avaliação de impactos fiscais (PRATS, 2016; PIRES; GOMIDE, 2016; SOUZA, 2018). Em paralelo, procedimentos de PMI/MIP, quando bem regulados, ampliam a competição informacional, qualificam o debate técnico e permitem ao poder público comparar alternativas contratuais antes da licitação. Em todos os casos, o foco desloca-se do improvisado para rotinas auditáveis, o que fortalece a capacidade estatal e reduz o espaço para decisões opacas.

O indutor federativo também importa. Iniciativas como o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), o FEP/CAIXA e a atuação do BNDES expandiram a capacidade de estruturação em municípios, especialmente em iluminação pública e saneamento, sem, contudo, substituir a responsabilidade decisória local (CAIXA, 2021).

Assim, o apoio técnico e financeiro federal funciona como alavanca de capacidade, enquanto a governança municipal continua responsável por definir

prioridades, distribuir riscos e assegurar a aderência das soluções ao interesse público.

O caso de Teresina ilustra de maneira concreta esse movimento. A criação do Conselho Gestor de PPPs (CGPPP/THE), da Secretaria Municipal de Concessões e Parcerias (SEMCOP) e do Plano Municipal de PPP (PMPPP) organizou um processo que começa na identificação de demandas setoriais, passa pela aplicação de critérios e subcritérios (viabilidade técnica e operacional, impacto orçamentário, maturidade, atratividade, capacidade de fiscalização, apoio institucional e social, entre outros) e culmina na hierarquização de projetos (TERESINA, 2017).

Nesse arranjo, a governança pré-contratual foi reforçada por consulta e audiência públicas, além de interações estruturadas com o mercado (road shows), o que não apenas amplia a competição como também legitima as escolhas perante a sociedade (FILGUEIRAS, 2018; TERESINA, 2018).

Os efeitos dessa governança aparecem na prática. Na PPP de iluminação pública de Teresina, houve participação de sete consórcios e registro de deságio de 46% em relação ao orçamento de referência, sinalizando ganhos potenciais de economicidade sem abdicar de salvaguardas contratuais (TERESINA, 2018; RADAR PPP, 2018).

Além disso, a formação de carteira permitiu avançar em outras frentes — como resíduos sólidos, mobiliário urbano e eficiência energética — ainda que com ritmos distintos, o que evidencia a importância de metodologias claras para priorizar e reavaliar projetos ao longo do tempo.

Não obstante, a expansão das PPPs não é isenta de riscos. Há dois erros simétricos a evitar: deixar de contratar quando a PPP seria vantajosa por insuficiência de capacidades estatais e contratar sem vantajosidade por pressões orçamentárias ou políticas (PRATS, 2016). Tais erros relacionam-se a riscos de captura, privatização indevida de funções nucleares e enfraquecimento de capacidades públicas. Para mitigá-los, é decisivo combinar marcos normativos claros, instâncias colegiadas, controles interno e externo e justificativas públicas acessíveis, inclusive com divulgação de estudos, pareceres e matrizes de risco (BOVENS, 2007; O'DONNELL, 1998; FILGUEIRAS, 2018).

Em síntese, quando ancoradas em governança robusta, PPPs e concessões conectam eficiência e legitimidade: expandem capacidade de investimento e gestão sem abrir mão do comando público sobre fins e resultados. O percurso recente de Teresina, com modernização normativa, institucionalização de conselho e plano municipal, e

competição efetiva em projetos estratégicos — sugere que qualidade técnica, participação e consenso político são condições complementares para sustentar políticas de longo prazo em ambiente democrático (TERESINA, 2017; 2018).

4 O ESTADO REGULADOR E OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4.1 Princípios Constitucionais como Limites e Diretrizes da Atuação Estatal

De início, cumpre registrar que o art. 37, caput, da Constituição Federal projeta os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência sobre os três Poderes e sobre as Administrações direta e indireta, de modo que tais comandos não são meras proclamações programáticas, mas autênticas normas de aplicação imediata.

Nessa perspectiva, os princípios funcionam simultaneamente como limites, ao vedarem arbitrariedades, personalismos e opacidades, e como diretrizes, ao exigirem decisões juridicamente autorizadas, finalisticamente orientadas, probas, transparentes e eficientes.

Nesse quadro, conforme Pinto (2008), a legalidade opera como vetor garantístico e limitador: o agente público só age quando a ordem jurídica permite, o que, por um lado, assegura direitos e, por outro, condiciona a escolha administrativa à finalidade legal.

Em sequência, a impessoalidade reclama isonomia e vinculação estrita à finalidade pública, vedando a promoção pessoal e impondo tratamento objetivo a situações equivalentes; a moralidade, por sua vez, traduz um padrão jurídico de probidade, boa-fé e lealdade institucional, informado pela razoabilidade e pela proporcionalidade; a publicidade viabiliza controle social e accountability, assegurando transparência ativa e passiva, ressalvados, de forma motivada e excepcional, os sigilos legalmente previstos; e a eficiência exige gestão profissional orientada a resultados, com planejamento, economicidade e avaliação contínua de desempenho.

Além disso, importa reconhecer que tais princípios são densificados por postulados clássicos do Direito Administrativo, entre os quais avultam a supremacia e a indisponibilidade do interesse público, a continuidade do serviço, a autotutela, a presunção de legitimidade, a motivação, a razoabilidade, a proporcionalidade e a

segurança jurídica (PINTO, 2008). Com efeito, se a supremacia impede que preferências privadas se sobreponham às finalidades constitucionais, a indisponibilidade relembra que o gestor não dispõe livremente do interesse público, razão pela qual deve atuar com competência, forma e motivação adequadas, sem renúncias ou transações para além do que a lei autoriza.

À luz desse mesmo movimento, os arts. 20 a 22 da LINDB requalificam o ônus argumentativo das decisões administrativas e de controle. Com efeito, como assinala Teraoka, o art. 20 veda pronunciamentos amparados apenas em valores jurídicos abstratos e impõe motivação demonstrativa de necessidade, adequação e consequências práticas, inclusive mediante cotejo de alternativas; o art. 21, ao tratar da invalidação de atos, contratos, processos ou normas, exige a indicação explícita das consequências jurídicas e administrativas e, quando cabível, condições de regularização e regimes de transição, de modo a preservar a confiança legítima.

Já o art. 22 determina que a interpretação de normas de gestão considere obstáculos reais do gestor e exigências da política pública sob sua responsabilidade, reforçando segurança jurídica e responsabilização argumentativa. Desse modo, a LINDB não relativiza a legalidade, mas qualifica a motivação e responsabiliza as escolhas pelo seu impacto no mundo real.

Por outro lado, a relação entre LAI (Lei 12.527/2011) e LGPD (Lei 13.709/2018) não é de antagonismo, mas de compatibilização funcional. Conforme Mota, preserva-se a máxima “publicidade como regra, sigilo como exceção”, contudo com tratamento responsável de dados pessoais, pautado por finalidade, necessidade, adequação e minimização.

Assim, pedidos de acesso devem priorizar o conteúdo de interesse público, adotando, quando necessário, anonimização ou fornecimento parcial (LAI, art. 31); simultaneamente, negativas baseadas na LGPD não podem ser genéricas, devendo trazer fundamentação precisa, indicação do dispositivo aplicável e via recursal. Em termos operacionais, isso implica reforço da transparência ativa, definição clara de bases legais e salvaguardas de segurança, de modo a resguardar a privacidade sem esvaziar o controle social assegurado pela LAI.

À vista do exposto, conclui-se que os princípios do art. 37 estruturam um método decisório constitucionalmente comprometido: legalidade finalística, impessoalidade e probidade verificáveis, publicidade responsável com salvaguardas de proteção de

dados, eficiência mensurável por resultados e segurança jurídica orientada à boa-fé. Em síntese, a realização do interesse público dá-se dentro e por meio do Direito, mediante decisões motivadas, proporcionais e conscientes de suas consequências (PINTO, 2008; TERAOKA; MOTA).

4.2 A Regulação Estatal: Conceito, Finalidades e Desafios

A regulação, entendida como função essencial do Estado, ganha centralidade na medida em que a globalização altera a racionalidade do Direito Administrativo. Em vez de esvaziá-lo, amplia o seu alcance para além do aparelho estatal, incorpora atores não estatais e reposiciona o cidadão como referencial de legitimidade. Desse modo, não há desaparecimento do Direito Administrativo, mas adaptação científica a um arranjo institucional em transformação, com reforço de legitimidade, transparência e avaliação de resultados (MOREIRA NETO, 2001).

No plano municipal dos serviços públicos essenciais, como o saneamento, a intervenção regulatória se justifica por falhas que o mercado não corrige adequadamente. A presença de monopólios naturais com custos fixos elevados e economias de escala limita a concorrência efetiva e eleva o risco de abuso de posição dominante. Somam-se assimetrias de informação que estimulam seleção adversa e risco moral, além de externalidades ambientais e sanitárias que afastam o equilíbrio privado do ótimo social. Por consequência, a regulação busca internalizar efeitos externos, mitigar poder de mercado e alinhar incentivos à eficiência, à qualidade e à universalização do acesso, com metas claras e monitoráveis de desempenho setorial (RESENDE, 2019).

Para dar efetividade a esses objetivos, as agências reguladoras devem combinar independência com prestação de contas. A Lei 13.848 de 2019 estrutura mandatos, quarentena, agenda regulatória, canais de participação social e ouvidoria, enquanto a decisão baseada em evidências é exigida por meio da Análise de Impacto Regulatório antes da decisão e da Avaliação de Resultado Regulatório após a implementação. Esse desenho explicita o problema regulatório, compara alternativas, estima consequências práticas e permite correções de rota, o que aumenta a motivação dos atos e a confiança pública, além de promover estabilidade e aprendizado institucional.

Não obstante, persiste o desafio da captura regulatória, compreendida como

desvio sistemático em favor de interesses particulares. A literatura registra um paradoxo, pois há consenso conceitual e evidência empírica difícil de demonstrar. Por isso, o diagnóstico responsável exige modelo verificável de interesse público, rastreamento de mudanças contrárias a esse interesse e prova da atuação dos regulados.

Além da captura clássica, pode haver captura suave por assimetria informacional, quando vieses na seleção ou no excesso de dados deslocam discretamente as decisões e dificultam o controle social. A resposta institucional envolve documentação transparente das interações entre regulador e regulado, gestão de conflitos de interesse, participação plural e uso consistente de análises anteriores e avaliações posteriores, sem confundir influência legítima com captura comprovada (DAL BÓ, 2006; CARPENTER; MOSS, 2013).

4.3 Controle e Fiscalização das PPPs⁷

O papel do TCU. Nas Parcerias Público-Privadas, o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União (CF, arts. 70 e 71). Em termos doutrinários, trata-se de submeter a atuação administrativa ao interesse coletivo, reduzindo assimetrias de poder e verificando legalidade, legitimidade, economicidade e resultados, não apenas a conformidade formal (JUSTEN FILHO, 2005; GUERRA, 2003). Aplicado às PPPs, isso significa acompanhar, de modo prévio, concomitante e posterior, estudos, contratação e execução (matriz de riscos, equilíbrio econômico-financeiro, metas de desempenho), com foco em transparência, eficiência e responsabilidade social (GASPARINI, 2005; DI PIETRO, 2005).

A atuação do Poder Legislativo e da sociedade civil. O controle legislativo sobre PPPs combina instrumentos políticos e financeiros: pedidos de informação, convocações, comissões parlamentares de inquérito e a apreciação das contas e relatórios, enquanto o TCU presta apoio técnico-jurídico e de auditoria (DI PIETRO, 2005). Esse arranjo permite avaliar não só a legalidade, mas também a oportunidade e a conveniência à luz do interesse público, preservadas as esferas discricionárias constitucionais (FERREIRA FILHO, 2005). A sociedade civil, por sua vez, integra o ecossistema de accountability por meio do controle social, participação em audiências, monitoramento de indicadores contratuais e uso de canais de denúncia reforçando a

sujeição da Administração à vontade popular que legitima a intervenção regulatória (JUSTEN FILHO, 2005; GUERRA, 2003).

Transparência e mecanismos de participação social. A publicidade administrativa é ponto de partida, mas o controle moderno de PPPs exige abertura de dados úteis (planilhas e relatórios compreensíveis), motivação qualificada das decisões e prestação de contas orientada a resultados (GASPARINI, 2005; DI PIETRO, 2005). A tutela judicial permanece assegurada sempre que haja lesão ou ameaça a direito, inclusive para coibir violações aos princípios da legalidade e moralidade na gestão contratual (MORAES, 2005). Assim, TCU, Parlamento e sociedade civil operam de forma complementar para prevenir desvios e assegurar que os compromissos de longo prazo das PPPs entreguem valor público.

5 DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO MODELO REGULADOR NO BRASIL

O fortalecimento institucional das agências reguladoras representa uma questão central no aprimoramento da administração pública no Brasil. Em um cenário de constantes transformações políticas e econômicas, essas agências tornaram-se peças fundamentais para a implementação eficiente de políticas públicas, bem como para a manutenção do equilíbrio nas relações entre o Estado e os setores privados. A criação das agências reguladoras independentes no Brasil, especialmente após as reformas dos anos 1990, teve como principal objetivo aumentar a credibilidade do Estado, atrair investimentos privados e assegurar a estabilidade e a independência dos processos regulatórios (Mueller & Pereira, 2002).

No entanto, reformas mais recentes, como a Lei nº 13.848/2019, têm se mostrado essenciais para consolidar e fortalecer essas instituições, impondo novas obrigações e padronizando os procedimentos operacionais.

De acordo com Francesco & Guaschino (2019) e Zhang & Thomas (2009), essas reformas se inserem em um movimento global de criação de instituições reguladoras mais ágeis e com maior capacidade de resposta aos desafios regulatórios. Embora as agências brasileiras ainda sejam relativamente novas, especialmente quando comparadas às suas contrapartes em economias mais desenvolvidas, as reformas implementadas, como a Lei Geral das Agências e o Programa de Fortalecimento da Capacidade Regulatória (PRO-REG), visam aprimorar a governança, a transparência e a

eficácia dessas entidades. A adoção de instrumentos como a Análise de Impacto Regulatória (AIR) e a Agenda Regulatória tem contribuído significativamente para aumentar a previsibilidade das decisões e a motivação dos atos normativos, tornando o processo regulatório mais eficiente e responsivo às demandas da sociedade e do mercado.

Outro ponto crucial para o futuro da administração pública no Brasil é a ampliação da participação social no processo regulatório. Com a implementação da Lei nº 13.848/2019, as agências reguladoras passaram a ser obrigadas a realizar audiências e consultas públicas, além de garantir maior transparência e acesso às informações sobre o processo decisório. Essas modificações visam promover uma governança mais inclusiva, permitindo que a sociedade civil participe ativamente das decisões que impactam diretamente sua vida cotidiana. Peci, Santos & Araújo (2022) destacam que essas reformas têm como objetivo criar uma governança regulatória mais eficiente, fundamentada na participação ativa de diversos stakeholders, incluindo a sociedade civil e o setor privado.

A participação social, por meio de mecanismos como audiências públicas, consultas e ouvidorias, é fundamental para assegurar que as políticas públicas sejam mais representativas e, conseqüentemente, mais eficazes. Kjaer & Vetterlein (2018) afirmam que a governança regulatória não pode ser dissociada da participação cidadã, que desempenha um papel imprescindível tanto na fiscalização quanto no aprimoramento das políticas públicas. No Brasil, a Lei de Acesso à Informação e os avanços no uso de governo digital têm facilitado o acesso do público a informações essenciais, promovendo maior interação e transparência no relacionamento com as agências reguladoras.

O fortalecimento institucional das agências reguladoras e a ampliação da participação social são desafios interligados e complementares. Para avançar, é crucial que o Brasil continue aprimorando seus mecanismos de governança regulatória, investindo na capacitação técnica das agências, padronizando seus processos decisórios e aprimorando as práticas de accountability. Além disso, é necessário expandir os mecanismos de participação social, não apenas com a realização de audiências e consultas públicas, mas também com a inclusão de canais de feedback que garantam que as sugestões e opiniões da sociedade sejam efetivamente consideradas no processo decisório.

A participação social deve ser encarada como um pilar fundamental para fortalecer a credibilidade e a legitimidade das agências reguladoras, como defendem Francesco & Guaschino (2019) e Grimmeliikhuijsen et al. (2021). Em última instância, a integração de uma governança mais inclusiva e transparente será determinante para alcançar resultados mais eficazes, gerando maior confiança da população nas instituições públicas e na regulação estatal.

6 CONCLUSÃO

A transformação do Estado brasileiro, marcada pela transição do modelo executor para o modelo regulador, representa um avanço significativo na forma como o poder público interage com a sociedade e o setor privado. A promulgação da Lei nº 11.079/2004, que institui o regime jurídico das Parcerias Público-Privadas (PPPs), simboliza esse movimento, proporcionando uma gestão pública mais estratégica, com a colaboração entre o Estado e a iniciativa privada. Nesse novo cenário, o Estado assume o papel de regulador, responsável pela formulação de políticas, pelo planejamento e pela fiscalização de resultados, em vez de atuar diretamente na execução de serviços públicos.

Esse modelo regulador é, em muitos aspectos, mais adequado às demandas do contexto contemporâneo, caracterizado por uma complexa interação entre as necessidades sociais e as limitações fiscais do Estado. A ampliação da governança pública, aliada a mecanismos como transparência e participação social, fortalece a legitimidade da atuação estatal, ao garantir que as decisões sejam tomadas de forma mais inclusiva e eficiente, sem comprometer o interesse público. A participação ativa da sociedade civil nas decisões regulatórias é fundamental para garantir que as políticas públicas atendam às necessidades reais da população e não se desviem dos objetivos coletivos.

No entanto, a implementação do modelo regulador não é isenta de desafios. A captura regulatória, a assimetria de informações e a necessidade de garantir a efetividade da regulação são questões complexas que exigem um equilíbrio técnico, ético e normativo. No entanto, ao concentrar esforços no fortalecimento institucional das agências reguladoras, com a adoção de práticas de accountability, e ao promover uma governança mais transparente e democrática, o modelo regulador se mostra mais

eficaz para lidar com esses desafios.

O Estado regulador, ao adotar essa estrutura de governança, não apenas amplia a capacidade de gestão e investimento, mas também assegura a manutenção do controle sobre os serviços essenciais, priorizando o interesse público. Além disso, a sua atuação se torna mais flexível e adaptada às exigências do cenário globalizado, sem perder de vista os princípios fundamentais da Administração Pública, como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Portanto, ao refletir sobre as vantagens e desafios do modelo regulador, é possível concluir que ele se configura como modelo mais adequado à realidade fiscal atual. Ele representa uma gestão pública mais eficiente, que utiliza a colaboração com o setor privado de forma estratégica, mas sempre sob a supervisão e controle do Estado, garantindo que o interesse público seja preservado e que os resultados das políticas públicas atendam aos princípios de justiça social, sustentabilidade e eficiência.

REFERÊNCIAS

AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas públicas: conceitos e análises em revisão. **Revista Agenda Política**, São Carlos, v. 3, n. 2, p. 126-155, 2015.

BOVENS, M. Public Accountability. In: FERLIE, E.; LYNN JR., L. E.; POLLITT, C. (org.). **The Oxford Handbook of Public Management**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 24 out. 2025.

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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 29 out. 2025.

CAIXA. Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas – FEP CAIXA. 2021. Disponível em: <https://www.concessoes.caixa.gov.br/sifep-portal/#/principal>. Acesso em: 3 nov.

2025.

CAMPOS, C. C. Parceria Público-Privadas no Brasil. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, ano 9, n. 23, 2014.

CASULA, M. Quem governa na governança (local)? Reflexões teóricas e evidências empíricas. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 6, p. 1122-1138, nov./dez. 2017.

DEVLIN, R.; PIETROBELLI, C. **Modern industrial policy and public-private councils at the subnational level**: empirical evidence from Mexico. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2016. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/modern-industrial-policy-and-public-private-councils-subnational-level-empirical-evidence-mexico>. Acesso em: 22 out. 2025.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDMANN, F.; SALM, J. F. (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB, 2009.

FILGUEIRAS, F. Going beyond management: the agenda of democratic governance and the silenced change in Brazil. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 71-88, jan./fev. 2018.

FIRMINO, S. Fatores críticos de sucesso das parcerias público-privadas: aspectos político-institucionais: um estudo de caso das rodovias de Portugal. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 6, p. 1270-1281, nov./dez. 2018.

FUKUYAMA, F. What is Governance? Washington, DC: Center for Global Development (CGD Working Paper n. 314), 2013.

GIL, R. Análise de discurso. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2000.

GRIMSEY, D.; LEWIS, M. The governance of contractual relationships in public-private partnerships. **The Journal of Corporate Citizenship**, n. 15, p. 91-109, 2004.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 53, p. 193-223, 2003.

HOHMANN, A. **A nova face das parcerias público-privadas**. Migalhas, 2018. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/281280/a-nova-face-das-parcerias-publico-privadas>. Acesso em: 21 out. 2025.

KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. **Designing social inquiry**: scientific inference in qualitative research. Princeton: Princeton University Press, 1994.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo,

n. 44, p. 27-54, 1998.

PIERRE, J. Reafirmando a capacidade de governar: o papel esquecido da liderança. In: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. (org.). **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo**: tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Governança, arranjos institucionais e capacidades estatais na implementação de políticas federais. In: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. (org.). **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo**: tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

PRATS, J. **La gobernanza de las alianzas público-privadas**: un análisis comparado de América Latina. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2016. Disponível em: <https://publications.iadb.org/>. Acesso em: 6 nov. 2025.

RADAR PPP. **Iluminação pública de Teresina**. 2018. Disponível em: <https://radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/iluminacao-publica-teresina/>. Acesso em: 27 out. 2025.

SANTOS, P. J. O. **Arranjo institucional de governança e coordenação e implementação de parcerias público-privadas em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Monografia, 2016.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

TERESINA (Município). **Plano Municipal de Parcerias Público-Privadas – PMPPP**. 2017. Disponível em: <http://www.semdec.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/sites/39/2017/09/Plano-Municipal-PPP-Minuta.pdf>. Acesso em: 31 out. 2025.

TERESINA (Município). **Ata da Audiência Pública da PPP de Iluminação Pública**. 2018. Disponível em: <https://semf.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2019/06/PPP-ATA-Audiencia-Publica.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2025.

THAMER, R.; LAZZARINI, S. Projetos de parcerias público-privadas: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 819-846, jul./ago. 2015.

WORLD BANK. **Public-Private Partnership Units**: Lessons for their Design and Use in Infrastructure. Washington, DC: World Bank, 2007. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/220171468332941865/Public-private-partnership-units-lessons-for-their-design-and-use-in-infrastructure>. Acesso em: 30 out. 2025.

PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Os Princípios mais Relevantes do Direito

Administrativo. **Revista da EMERJ**, v. 11, n. 42, p. 130-141, 2008. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista42/Revista42_130.pdf. Acesso em: 8 nov. 2025.

TERAOKA, Thiago Massao Cortizo. **Lei nº 13.655/18**: responsabilização do agente público e consequencialismo nos atos e decisões administrativas e judiciais. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, [s.d.]. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/i.4.%20lei%20n%C2%BA%2013.655.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011** (Lei de Acesso à Informação – LAI). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 7 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018** (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD). Dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado; altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet); e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 9 nov. 2025.

RESENDE, João Paulo de. **Módulo 2**. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4041/3/m%C3%B3dulo%202.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2025.