



DEPARTAMENTO DE DIREITO
CAMPUS AVANÇADO GOVERNADOR VALADARES

WICTOR EMANUEL GOMES PESSOA

**A DESREGULAMENTAÇÃO DO VERIFICADOR INDEPENDENTE NA
SUPERVISÃO CONTRATUAL DE CONCESSÕES PÚBLICAS: Análise da
‘neutralidade’ fiscalizatória no serviço de saneamento básico em Governador Valadares/MG à
luz da teoria da captura**



DEPARTAMENTO DE DIREITO
CAMPUS AVANÇADO GOVERNADOR VALADARES

WICTOR EMANUEL GOMES PESSOA

**A DESREGULAMENTAÇÃO DO VERIFICADOR INDEPENDENTE NA
SUPERVISÃO CONTRATUAL DE CONCESSÕES PÚBLICAS:** Análise da
'neutralidade' fiscalizatória no serviço de saneamento básico em Governador Valadares/MG à
luz da teoria da captura

Monografia apresentada ao Departamento de Direito da UFJF, Campus Avançado Governador Valadares como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação do prof. Pós-doutor Eder Marques de Azevedo.

WICTOR EMANUEL GOMES PESSOA

**A DESREGULAMENTAÇÃO DO VERIFICADOR INDEPENDENTE NA
SUPERVISÃO CONTRATUAL DE CONCESSÕES PÚBLICAS:** Análise da
‘neutralidade’ fiscalizatória no serviço de saneamento básico em Governador Valadares/MG à
luz da teoria da captura

Monografia apresentada ao Departamento de Direito
da UFJF, Campus Avançado Governador Valadares
como requisito parcial para a obtenção do título de
Bacharel em Direito, sob a orientação do prof.
Pós-doutor Eder Marques de Azevedo.

Aprovado em 16/07/2026

BANCA EXAMINADORA

Prof. Pós Doutor Éder Marques de Azevedo (Orientador)
Universidade Federal de Juiz de Fora- Campus Governador Valadares

Prof. Dr. Alisson Silva Martins
Universidade Federal de Juiz de Fora- Campus Governador Valadares

Prof. Dr. Jamir Calili Ribeiro
Universidade Federal de Juiz de Fora- Campus Governador Valadares

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Pessoa, Wictor Emanuel Gomes.

A DESREGULAMENTAÇÃO DO VERIFICADOR INDEPENDENTE NA SUPERVISÃO CONTRATUAL DE CONCESSÕES PÚBLICAS : Análise da 'neutralidade' fiscalizatória no serviço de saneamento básico em Governador Valadares/MG à luz da teoria da captura / Wictor Emanuel Gomes Pessoa. -- 2026. 124 p. : il.

Orientador: Éder Marques de Azevedo
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Campus Avançado de Governador Valadares, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas - ICSA, 2026.

1. saneamento básico. 2. contrato de concessão. 3. Verificador Independente. 4. Teoria da Captura. 5. Regulação. I. Marques de Azevedo, Éder, orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me amparar no momento mais crítico da minha vida até a conclusão desta etapa fundamental.

À minha mãe (*in memoriam*), que, embora não esteja presente para celebrar esta vitória, permanece como minha maior inspiração de força e coragem. Seu amor e seus ensinamentos são o alicerce de tudo o que sou. Depois de sua partida não tenho mais vontades e esta conquista é, acima de tudo, um tributo à sua memória.

Ao meu orientador, amigo e mentor, Prof. Pós-doutor Eder Marques de Azevedo, pela confiança depositada, pela condução incomparável desta pesquisa, pela paciência e interesse em me ajudar. Mais do que a orientação formal, agradeço pela oportunidade de integrar o OPPO/UFJF, ser monitor de suas duas disciplinas de Direito Administrativo e pelos ensinamentos que expandiram meu olhar sobre a vida.

Ao Professor Alisson Silva Martins, que, precisamente no dia 07 de março de 2024, sem ter qualquer obrigação formal, atendeu um pedido de ajuda feito por mim sobre um caso no estágio de difícil solução e, desde então, tornou-se um grande amigo e mentor. Agradeço por ter sido monitor de sua disciplina e pelo bolo que o senhor preparou.

À minha companheira Emilly, por ser meu apoio constante, pela paciência e por 124 ressignificar meus dias, trazendo o impulso e a serenidade necessários para vencer os desafios desta caminhada.

Aos meus amigos Mateus Ottoni, Andresa Doimo e Sofia Siman por ouvir todas as reclamações feitas por mim, pelas “discussões jurídicas” (fofocas), por me ajudarem a formatar este trabalho e pela companhia nos almoços no RU. Sem vocês a caminhada seria menos engraçada.

Dedico esta monografia a minha mãe (in memoriam). Pensava eu que ela parou de sonhar para cuidar de mim, mas mal sabia eu que o sonho dela era me ver sonhar.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Esquema 1: Interinstitucionalidade fiscalizatória no Saneamento Básico.....	59
Esquema 2: panorama de governança do contrato 001/2024.....	89
Esquema 3: Sistema de Mensuração de Desempenho do contrato 001/2024.....	91
Esquema 4: ciclo de desempenho e aferição.....	93
Gráfico 1: panorama de distribuição das PPPs por setor.....	62
Gráfico 2: panorama das PPPs no Saneamento Básico.....	63
Gráfico 3: previsão de VI nos contratos de PPP (29/11/2006 a 31/12/2025).....	67
Gráfico 4: contratos de PPP em saneamento básico que previram VI.....	68
Gráfico 5: Responsáveis pela contratação do VI.....	72
Gráfico 6: Responsável pela contratação do VI (2022-2025).....	75
Gráfico 7: formas de contratação do VI.....	77

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: comparativo da evolução do estudo da regulação na sensibilidade jurídica brasileira	18
Quadro 2: Comparativo entre as teorias da regulação.....	19
Quadro 3: variações do conceito de desregulação.....	25
Quadro 4: Comparativo das características de natureza especial da agência reguladora.....	30
Quadro 5: Comparativo entre os diferentes conceitos de captura.....	35
Quadro 6: Evolução da Teoria da captura.....	39
Quadro 7: Comparativo entre as estratégias de captura identificados pela doutrina.....	43
Quadro 8: Investigações de Captura no Cenário Brasileiro.....	50
Quadro 9: Investigações de Captura no Cenário Internacional.....	51
Quadro 10: regulamentação do VI em leis específicas.....	71
Quadro 11: práticas anticaptura.....	79
Quadro 12: Análise formal das cláusulas essenciais do contrato de concessão 001/2024.....	83
Quadro 13: Comparativo de Desempenho (IQD) — VI vs. SAAE/GV (Semestre Out/24 a Mar/25).....	95

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGEMS	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul
AGERGS	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos do Rio Grande do Sul
AGESAN-RS	Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento do Rio Grande do Sul
AIR	Análise de Impacto Regulatório
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANBIMA	Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
AR	Agência Reguladora
ARIS-MG	Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento de Minas Gerais
ARIS-ZM	Agência Reguladora Intermunicipal (Zona da Mata)
ARR	Avaliação de Resultado Regulatório
Art. / art.	Artigo
ARTESP	Agência de Transporte do Estado de São Paulo
BSM	BM&FBOVESPA Supervisão de Mercados
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAF	Comitê de Aquisições e Fusões
CETIP	Central de Custódia e Liquidação Financeira de Títulos
CRFB/88	Constituição Federal de 1988
CMDC	Conselho Municipal dos Direitos da Criança
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DATASUS	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DRSAI	Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado
ETE	Estação de Tratamento de Esgoto
FD	Fator de Desempenho
GM/MS	Gabinete do Ministro / Ministério da Saúde
IAG	Inteligência Artificial Generativa
IARP	Indicador de Atendimentos Realizados no Prazo
ICAA	Indicador de Cobertura do Abastecimento de Água

ICAR	Indicador de Capacidade de Armazenamento do Reservatório
ICHI	Indicador de Cobertura da Hidrometração
ICOE	Indicador de Coleta de Esgoto Sanitário
IDMI	Indicador de Duração Média das Interrupções
IEET	Indicador de Eficiência da ETE
IFRE	Indicador de Frequência Relativa de Reclamações
IGAM	Instituto Mineiro de Gestão das Águas
INSE	Indicador de Nível de Saturação da ETE
IPAB	Indicador de Pressão no Abastecimento
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPET	Indicador de Perdas Totais
IPEX	Indicador de Prevenção de Extravasamento
IQD	Índice de Qualidade e Desempenho
ISCP	Indicador de Nível de Saturação da Capacidade de Captações e Poços
ISUA	Indicador de Sustentabilidade Ambiental
ISUG	Indicador de Sustentabilidade da Governança
ISUS	Indicador de Sustentabilidade Social
ITES	Indicador de Tratamento de Esgoto Sanitário
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MG	Minas Gerais
NR	Norma de Referência
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OPPO	Observatório de Políticas Públicas e Orçamento
PA	Plano de Ação
PAR	Plano de Aplicação de Recursos
PFI	Private Finance Initiatives
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PMD	Plano Municipal de Desestatização
PMSB	Plano Municipal de Saneamento Básico
PND	Programa Nacional de Desestatização
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNSB	Política Nacional de Saneamento Básico
PPP	Parceria Público-Privada
PROCON	Proteção e Defesa do Consumidor
RIT	Regulatory Intermediaries
SAAE	Serviço Autônomo de Água e Esgoto
SF	Secretaria de Finanças
SIAA	Subíndice de Abastecimento de Água
SIAU	Subíndice de Atendimento ao Usuário
SIES	Subíndice de Esgotamento Sanitário
SISU	Subíndice de Sustentabilidade
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social

SMD	Sistema de Mensuração de Desempenho
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SPE	Sociedade de Propósito Específico
STF	Supremo Tribunal Federal
SUPARC	Superintendência de Parcerias e Concessões (Piauí)
SUS	Sistema Único de Saúde
Susep	Superintendência de Seguros Privados
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
VI	Verificador Independente

RESUMO

Para atender às demandas dos Municípios em fazer cumprir com as determinações do Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, a Lei nº 14.026/2020, sem desdenhar dos altos custos operacionais, acaba impulsionando os governos locais a descentralizarem seus serviços, mediante concessão, o que requer reforços para o controle e execução de tais contratos. Nesse sentido, dentre as novas tendências do Direito Administrativo, prolifera-se a figura do Verificador Independente, não obstante a atuação de agências reguladoras e do próprio poder concedente no que tange à composição da dinâmica fiscalizatória. Para o enfrentamento do tema apresentado, a metodologia utilizada neste trabalho é pautada no emprego de pesquisa exploratória, bibliográfica, interdisciplinar, utilizando-se de fontes primárias e secundárias, bem como do uso de dados qualitativos e da análise do estudo de caso da concessão em Governador Valadares/MG. Como problema, é investigado se a desregulação normativa da intervenção de verificador independente na fiscalização de serviços públicos concessionados pode ser identificada como modalidade de captura, de forma a comprometer a independência técnica e o poder decisório da agência reguladora. A hipótese defendida é que a captura viola a impessoalidade e a regulação eficiente, sendo a ausência regulatória uma de suas facetas, gerando risco em face da desregulamentação da intervenção do VI em contratos de concessão, especialmente no segmento de saneamento básico. Assim, o compartilhamento da tutela dos interesses do regulado entre a agência e o verificador, sem as devidas salvaguardas, em especial quando este é financiado pela concessionária, propicia cenário fértil para o comprometimento de atribuições técnicas da agência, que passam a ser desempenhadas com maior interferência do setor regulado. Como resultado, conclui-se que a ausência de lei específica gera uma ‘elisão normativa’ e um ‘vazio regulatório’ propício para práticas de captura, tornando indispensável a edição de marcos legais que blindem a independência funcional do verificador para evitar a anomia e o descontrole regulatório.

Palavras-chave: saneamento básico; contrato de concessão; Verificador Independente; teoria da captura; regulação.

ABSTRACT

In order to comply with the requirements established by the New Regulatory Framework for Basic Sanitation, Law No. 14,026/2020, while also addressing high operational costs, Brazilian municipalities have increasingly been encouraged to decentralize their services through concession arrangements. This trend, however, demands enhanced mechanisms for the oversight and execution of such contracts. In this context, among the emerging developments in Administrative Law, the figure of the Independent Verifier has proliferated, notwithstanding the concurrent role played by regulatory agencies and the granting authority in shaping the supervisory framework. To address the proposed topic, this study employs an exploratory, bibliographical, and interdisciplinary research methodology, drawing upon primary and secondary sources, as well as qualitative data and a case study of the sanitation concession in Governador Valadares, Minas Gerais. The central research problem investigates whether the normative deregulation surrounding the intervention of the Independent Verifier in the oversight of concessioned public services may be characterized as a form of regulatory capture, thereby compromising the technical independence and decision-making authority of the regulatory agency. The hypothesis advanced is that regulatory capture undermines both the principle of impersonality and efficient regulation, and that regulatory absence constitutes one of its manifestations, creating risks arising from the lack of regulation governing the intervention of the Independent Verifier in concession contracts, particularly within the basic sanitation sector. Accordingly, the sharing of guardianship over the regulated entity's interests between the regulatory agency and the verifier, without adequate safeguards—especially when the verifier is financed by the concessionaire—creates a favorable environment for compromising the agency's technical functions, which become increasingly susceptible to interference from the regulated sector. The study concludes that the absence of specific legislation gives rise to a form of “normative elision” and a “regulatory vacuum” conducive to practices of regulatory capture, making the enactment of legal frameworks that safeguard the functional independence of the Independent Verifier indispensable in order to prevent regulatory anomie and loss of regulatory control.

Keywords: basic sanitation; concession contract; Independent Verifier; capture theory; regulation.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 AGÊNCIAS REGULADORAS E TEORIA DA CAPTURA: UM FENÔMENO ENDÊMICO NO SETOR PÚBLICO.....	17
2.1 O fenômeno da regulação econômica como intervencionismo estatal indireto.....	17
2.2 A regulação independente: o papel institucional das Agências Reguladoras.....	29
2.3 O substrato da teoria da Captura.....	34
2.4 Alastramento de práticas de captura no âmbito nacional e internacional.....	47
3 O NOVO MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO E O MONITORAMENTO DA EXECUÇÃO DE CONTRATOS DE CONCESSÃO.....	53
3.1 O déficit dos serviços de saneamento básico no Brasil e o novo marco regulatório: uma questão de saúde pública, qualidade ambiental e eficiência administrativa.....	53
3.2 As concessões do saneamento básico e a interinstitucionalidade da dinâmica fiscalizatória.....	57
3.3 A figura do Verificador Independente no monitoramento de serviços concessionados e a avaliação do desempenho contratual.....	60
4 ESTUDO DE CASO DO CONTRATO DE CONCESSÃO 001/2024.....	82
4.1 Recorte Temporal 1: análise jurídica e de modelagem antes da celebração do contrato.. 84	
4.2 Recorte Temporal 2: análise jurídica e de execução após a celebração do contrato.....	90
5 CONCLUSÃO.....	99
REFERÊNCIAS.....	101
APÊNDICE.....	116
APÊNDICE A – Tabela de contratos de PPP no Brasil (29/11/06- 31/12/2025) e a previsão de verificador independente, segmento, ano de celebração, ente responsável pela contratação e forma/modalidade de contratação.....	117
APÊNDICE B - HOUER CONSULTORIA. 1º Relatório Semestral de Indicadores (out/2024 a mar/2025).....	118
APÊNDICE C - SAAE - Relatório de inconformidades e vícios na aferição de indicadores de desempenho pelo Verificador Independente.....	119
APÊNDICE D - Contrato de Prestação de Serviços do VI.....	120
APÊNDICE E - Manual de Aferição de Indicadores de Desempenho.....	121
APÊNDICE F - Impugnação ao Edital.....	122

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como preceito analisar os impactos da nova tendência presente em contratos concessivos em fracionar a atividade regulatória, antes confiada a Agências Reguladoras (AR), inserindo a participação de terceiro co-responsável por essa função de controle dos serviços executados por delegatários do serviço público: a figura do Verificador Independente (VI), terceiro contratado para auxiliar na aferição do desempenho da concessionária e no monitoramento do cumprimento das obrigações contratuais.

A relevância do tema reside na constatação de que a captura é um fenômeno de distorção de finalidades dos setores burocráticos estatais, que ocorre quando interesses privados se sobrepõem ao interesse público. O VI, embora previsto para atuar como apoio técnico na aferição de indicadores de desempenho, tem sua independência materialmente fragilizada quando sua remuneração e continuidade dependem da entidade que ele deve fiscalizar. Essa relação financeira cria um inegável conflito de interesses e um desequilíbrio estrutural de poder, potencializado pela assimetria de informações, uma das causas importantes do fenômeno da captura. O risco de captura, seja por agentes econômicos ou pelo próprio governo, ameaça o interesse público.

A investigação se justifica pela análise do Contrato de Concessão N.001/2024 (Estudo de caso da concessão da AEGEA), que demonstra como a estrutura contratual transfere o protagonismo do controle e da aplicação de sanções para a Agência Reguladora Intermunicipal (ARIS-MG), rebaixando o Poder Concedente (SAAE) à função de mero notificador. Esse arranjo aproxima-se da abdicação de competência e expõe a AR a pressões do setor regulado. Nessa conjuntura, a presente pesquisa questiona se a desregulação normativa da intervenção do VI na fiscalização de serviços públicos concessionados, notadamente no setor de saneamento básico, configura uma hipótese de captura capaz de comprometer a independência técnica e o poder decisório da agência reguladora.

Em resposta, é sustentada a premissa de que a captura viola a impessoalidade e a eficiência regulatória, sendo a ausência regulatória uma de suas facetas, gerando riscos em face da desregulamentação da intervenção do VI em contratos de concessão fiscalizados por ARs. Consequentemente, compromete-se a qualidade de serviços como o de saneamento básico, essenciais para a manutenção da vida e da saúde. Ora, a defesa da hipótese supracitada parte do argumento de que a regulação no Brasil tem sido objeto de especial atenção a partir da década de 1990, e a atuação das ARs deve servir como um ponto de equilíbrio entre usuários, regulados e governo. Contudo, a dispensa de lei específica para a regulação de

concessões de saneamento, prevista na Lei nº 9.074/1995, produz o efeito de uma verdadeira elisão normativa¹. Isso porque a dispensa legislativa autorizada pelo novo Marco Regulatório do Saneamento Básico para que se realize a delegação de tais serviços via concessões se revela como um autêntico escape legal que permite que a contratação do VI seja definida por cláusulas contratuais (BRASIL, 1995, art. 2º), não sendo exigida a previsão de lei para regulamentar como esse instituto deve ser aplicado na fiscalização de tais contratos administrativos. Assim, o compartilhamento da tutela dos interesses do regulado entre a agência e o verificador, especialmente quando este é financiado pela concessionária, propicia o comprometimento de atribuições técnicas da agência que passam a ser desempenhadas com maior interferência do setor regulado.

A fim de confirmar tal postulado, adotou-se, como marco teórico desta pesquisa, as ideias do economista norte-americano George J. Stigler (1971), um dos principais representantes da Escola de Chicago e Nobel de Economia em 1982, o qual contribuiu exponencialmente à construção da concepção de captura regulatória, desenvolvendo, portanto, sua Teoria da Regulação Econômica. Nessa mesma linha, também serão analisados os fundamentos de Sam Peltzman (1976), Gary Becker (1983), Laffont e Tirole (1993) e Carpenter e Moss (2013).

Como metodologia, a presente monografia é constituída por pesquisa exploratória, bibliográfica, recorrendo, para tanto, ao estudo doutrinário baseado em manuais, obras especializadas, periódicos e sítios eletrônicos, somado à investigação de leis, atos normativos e de jurisprudência, tanto de tribunais componentes do Judiciário brasileiro, como de Tribunais de Contas. Também se trata de estudo interdisciplinar, com utilização de fontes primárias e secundárias, com uso de dados qualitativos. Recorre-se, ainda, à realização de estudo de caso para análise regulatória e de investigação de indícios de captura no que tange à execução dos serviços concessionados de saneamento básico, tomando como base a Lei 14.026/2020, que estabelece o Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil. Em observância ao art. 9º, inciso I, alínea “c”, da Portaria CNPq n.º 2.664/2026, que institui a Política de Integridade na Atividade Científica, foi fundamental, para a estruturação deste trabalho, recorrer à utilização de ferramentas de Inteligência Artificial Generativa (IAG),

¹ No Direito Tributário, o termo elisão refere-se à elisão fiscal, que consiste na prática lícita de planejamento tributário onde o contribuinte busca reduzir sua carga de impostos através de escolhas ou lacunas permitidas pela própria lei, antes da ocorrência do fato gerador. No contexto deste trabalho, a expressão ‘elisão legal’ ou ‘normativa’ é utilizada de forma análoga: trata-se de um *escape ao cumprimento da legalidade estrita autorizado pela própria lei*. Ao se valer da dispensa de lei autorizativa específica prevista no art. 2º da Lei nº 9.074/1995 para o saneamento, o Poder Público ‘foge’ do dever de normatizar detalhadamente as salvaguardas e mecanismos anticaptura do Verificador Independente, relegando essa disciplina apenas à esfera contratual privada.

notadamente ChatGPT e Notebook LM, como instrumentos auxiliares à sua elaboração. O uso restringiu-se à revisão textual, reorganização e redução de trechos, apoio à formatação e ao aperfeiçoamento estilístico do manuscrito, sem substituição da autoria intelectual, da análise crítica, da seleção metodológica, da interpretação dos dados empíricos ou das conclusões desenvolvidas. Ainda, os recursos de IAG foram imprescindíveis para a confecção de esquemas empregados no texto para conferir maior didatismo, dada a complexidade do tema explorado nos estudos propostos.

A partir de então, a monografia é dividida em três capítulos distintos: O primeiro deles, intitulado “Agências Reguladoras e Teoria da Captura: Um Fenômeno Endêmico no Setor Público”, dedica-se à análise da regulação econômica como forma de intervencionismo estatal indireto, explorando o papel institucional das agências e o substrato teórico da Teoria da Captura, formulada inicialmente por Stigler (1973) e expandida pela doutrina contemporânea, bem como situações de incidência no âmbito nacional e internacional.

O capítulo seguinte, sob o título “O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico e o Monitoramento da Execução de Contratos de Concessão”, segue com a discussão sobre os desafios da universalização dos serviços no Brasil trazidos pela Lei nº 14.026/2020, a interinstitucionalidade da dinâmica fiscalizatória e a ascensão do VI como ferramenta nevrálgica de avaliação de desempenho contratual.

Por derradeiro, o capítulo final se propõe ao desafio de confrontar a teoria discutida ao longo desta pesquisa com a prática da gestão descentralizada dos serviços de saneamento básico experimentada pelo Município de Governador Valadares/MG, situado no Vale do Rio Doce, cuja abrangência da concessão engloba uma população de 257.171 (duzentos e cinquenta e sete mil cento e setenta e um) habitantes, segundo dados do último Censo (BRASIL, IBGE, 2022). Para tanto, foi necessária a realização de um estudo do caso do Contrato de Concessão nº 001/2024, pactuado entre o Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) - autarquia municipal então detentora da titularidade e execução dos serviços que assume o papel de poder concedente - e a concessionária Águas de Governador Valadares Sociedade de Propósito Específico S.A., empresa vinculada ao Grupo AEGEA Saneamento, concomitantemente contratante da empresa HOUER, que figura como VI do contrato acima citado. A partir de então foi possível demonstrar como a Teoria da Captura corrobora com o desvelamento de brechas deflagradas pela identificação de desregulação por ausência de normas que indicam potenciais riscos de captura regulatória na fiscalização da concessão do saneamento básico, podendo, por sua vez, comprometer a regulação eficiente e a qualidade do serviço público.

2 AGÊNCIAS REGULADORAS E TEORIA DA CAPTURA: UM FENÔMENO ENDÊMICO NO SETOR PÚBLICO

2.1 O FENÔMENO DA REGULAÇÃO ECONÔMICA COMO INTERVENCIONISMO ESTATAL INDIRETO

Partindo da etimologia da palavra ‘regulação’, este vocábulo deriva da raiz indo-europeia *reg*, que denota a ação de “mover algo adiante em linha reta”, evoluindo para o termo latino *regula* (régua e, posteriormente, regra) e para o verbo *regulare*². Historicamente, trata-se de um “conceito nômade” visto que, na acepção de PEREIRA JUNIOR (2018), foi originado na tecnologia mecânica do século XVIII para designar sistemas que mantêm constante o valor de uma grandeza (como em relógios³ e máquinas a vapor), sendo adotado posteriormente pela biologia no século XIX como metáfora para a homeostasia orgânica.

No Brasil, José Vicente Santos de Mendonça (2015) aponta que o estudo da regulação econômica é moldado por uma “sensibilidade jurídica” específica, definida como “*a soma do que os juristas debatem, do que os tribunais decidem, e do que o público em geral cogita*” (grifos nossos) (2015, p. 284). Essa sensibilidade não é uniforme, apresentando-se de forma (i) sincrética, (ii) desigual e (iii) voltada ao Estado. O caráter sincrético do debate jurídico brasileiro sobre regulação manifesta-se na mistura conciliatória de métodos e referências teóricas que, em suas origens, poderiam ser excludentes. Como afirma Mendonça (2015), o debate é metodologicamente sincrético, aproximando-se da prática norte-americana sem abandonar o referencial europeu continental que compõe o DNA do Direito Administrativo pátrio⁴. Esse hibridismo leva à busca por harmonizar teorias inconciliáveis, onde autores como Posner e Dworkin podem aparecer defendendo uma mesma posição, baseada na “*crença na plasticidade quintessencial das teorias jurídicas*” (2015, p. 286).

Ainda, Mendonça (2015) afirma que a desigualdade no estudo da regulação decorre do gigantismo da academia jurídica nacional, que possui o maior número de cursos de Direito per capita do mundo⁵. Essa vastidão resulta em polos de influência regionais onde as referências bibliográficas e os métodos mudam radicalmente de um estado para outro, tornando o debate

² A referência é de Robert Shiller, amparado no *American heritage dictionary of the English language*. Para o autor, a regulação financeira visa estabilizar sistemas (SHILLER, 2011, p. 8). A mesma etimologia latina é apontada por Antonio Houaiss (HOUAISS et al., 2001, p. 24). (PEREIRA JUNIOR, 2018, p. 46)

³ Em 1758, regulador era definido como um relógio pelo qual outros são ajustados (BALDWIN; CAVE; LODGE, 2012, p. 5).

⁴ O debate brasileiro sobre regulação econômica vem se aproximando do modelo norte-americano, encontrando solo fértil para o hibridismo (MENDONÇA, 2015, p. 286).

⁵ O gigantismo da academia jurídica brasileira, com o maior número de cursos de Direito per capita do planeta, reflete-se na vasta produção bibliográfica (MENDONÇA, 2015, p. 287).

mais local do que nacional. Tal diversidade, embora possa ser positiva, muitas vezes esconde a ausência de diálogo e uma redundância de pesquisas que não se submetem a uma crítica uniforme (2015, p. 287).

Por sua vez, o foco voltado ao Estado revela uma tendência de naturalizar a regulação pública em detrimento da sociedade civil. Nesse sentido, Mendonça (2015) alerta:

(...) as obras jurídicas fundacionais sobre Direito Regulatório são voltadas à figura das agências reguladoras. Ainda hoje são relativamente escassos os textos dedicados à autorregulação sob perspectiva jurídica. Mesmo iniciativas sobre como incrementar a qualidade da regulação perguntam o que as agências reguladoras e demais instâncias públicas podem ou devem fazer para tanto. Encantados ou desencantados com a regulação setorial, o ponto focal de nossas esperanças ou críticas é sempre o Estado. (MENDONÇA, 2015, p. 288)

Diante dessas três facetas (sincrética, desigual e voltada ao Estado), a evolução desse estudo na sensibilidade jurídica brasileira é dividida em três fases distintas:

Quadro 1: comparativo da evolução do estudo da regulação na sensibilidade jurídica brasileira⁶

Fase	Período/Marco	Características e foco do estudo	Referência bibliográfica
1ª Fase: Antigamente (A Pré-História)	Início do século XX até meados da década de 1990.	O Direito Regulatório não era autônomo, confundindo-se com o Direito Administrativo ou Econômico. O foco era nas autarquias de economia e na validade de regulamentos.	MENDONÇA, 2015, p. 288
2ª Fase: Ontem (Etapa Conceitual-Constitucional)	A partir de 1996, com a criação da ANEEL.	Descoberta da identidade do Direito Regulatório com a criação das agências. Discussão sobre o encaixe constitucional das agências e o seu poder normativo.	MENDONÇA, 2015, p. 289
3ª Fase: Hoje (Etapa Eficaz)	Fase atual (meados de 2010 em diante).	Foco na qualidade e eficácia da regulação. Discussões sobre Análise de Impacto Regulatório (AIR), economia comportamental e abordagens empíricas. Nesse novo momento, o foco das discussões jurídicas desloca-se da identidade dessas entidades para a sua finalidade e desempenho, substituindo a pergunta "quem somos" pelo questionamento sobre "para onde e como vamos".	MENDONÇA, 2015, p. 291

Fonte: MENDONÇA, 2015, Autoria própria

Ora, a evolução dos estudos sobre a regulação no Brasil demonstra um nítido deslocamento teórico: da abstração doutrinária para o pragmatismo⁷ e para a experiência, com

⁶ Com base no artigo de Mendonça (2015) e nas referências citadas em sua análise histórica, o quadro detalha as três fases do estudo da regulação no Brasil.

⁷ O pragmatismo jurídico funciona como uma estratégia que orienta escolhas por suas consequências práticas na realidade social (MENDONÇA, 2018, p. 49).

a ascensão de perspectivas empíricas e estudos que buscam metrificação⁸, inclusive na interação entre as agências e o Poder Judiciário. Esse movimento em direção ao pragmatismo e à experiência setorial permite compreender que “(...) *a regulação, enquanto fenômeno investigado em diversos países nos últimos 60 anos, possui diversas teorias que buscam entender o seu sentido de aplicação dentro da Economia.*” (grifos nossos) (SILVA, 2017, p. 37)

Sob essa perspectiva, a doutrina especializada organiza tais estudos em três categorias fundamentais: (i) teorias do interesse público; (ii) teorias do interesse privado e (iii) teorias institucionalistas. Para estas correntes, a própria concepção de ‘regulação econômica’ é moldada a partir da finalidade atribuída à intervenção estatal, oscilando entre finalidades econômicas e não-econômicas. Salienta-se que é justamente a crítica voraz construída pelas teorias do interesse privado que está nas bases do problema da captura (MEDEIROS, 2012). O quadro abaixo sintetiza essa classificação:

Quadro 2: Comparativo entre as teorias da regulação⁹

Teoria	Finalidade da Regulação	Referência bibliográfica
Teoria do Interesse Público ¹⁰	“(...) é aquela em que a regulação é criada em resposta a uma demanda do público por correção de práticas de mercado ineficientes ou não equitativas”.	POSNER, 2004, p. 50
Teoria do Interesse Privado (ou Econômica) ¹¹	“(...) a regulação, deve ser entendida como fruto do interesse dos agentes privados, especificamente dos agentes regulados”.	SILVA, 2017, p. 42
Teorias Institucionalistas ¹²	“(...) as Teorias Institucionalistas creem na interdependência entre a esfera estatal e a privada, apontando a regulação como resultado das tensões geradas entre os diversos atores que interagem no espaço regulatório buscando os seus interesses”.	SILVA, 2017, p. 43

Fonte: Doutrina especializada em teoria da regulação¹³, Autoria própria, 2026.

⁸A Análise de Impacto Regulatório (AIR) e a Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) são instrumentos de racionalidade técnica (GUMIERO, 2023, p. 43).

⁹ Principais autores da disciplina de Economia disponíveis no acervo digital da biblioteca da Universidade Federal de Juiz de Fora - Campus GV.

¹⁰O fundamento dessa teoria é a intervenção do Estado para corrigir falhas de mercado. Cass Sunstein é um representante dessa vertente (MEDEIROS, 2012, p. 25).

¹¹ Destaca-se a escola da *public choice*, que defende que quanto menos regulação, melhor (MEDEIROS, 2012, p. 26).

¹² As teorias institucionalistas defendem um posicionamento no qual é impossível refutar-se a interação entre o público e o privado ou segregar-se a atuação de cada um destes atores no espaço regulatório

¹³ (POSNER, 1972; SALOMÃO FILHO, 2001; SOARES, 2013).

Dadas as matrizes teóricas da regulação, Ribeiro (2025) destaca que a atuação do Estado no domínio econômico, no contexto brasileiro, é regida por parâmetros constitucionais que buscam harmonizar o modelo capitalista com a justiça social. O art. 170 da CRFB/88 estabelece que “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”. Por sua vez, o art. 174 da CRFB/88, considerado marco regulatório¹⁴, dispõe ainda que o Estado atuará como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo funções de fiscalização, incentivo e planejamento¹⁵. Embora o Constituinte tenha preferido distinguir os termos, normatização está subsumido dentro da ideia de regulação¹⁶.

Essa atuação (ou intervenção) desdobra-se em duas formas principais: a intervenção direta e a intervenção indireta. A atuação direta refere-se ao Estado como empresário, de acordo com Alexandre Santos de Aragão (2018, p. 36 e 37), “*ele próprio realiza as atividades econômicas, vendendo, comprando, prestando ou tomando serviços*” (grifos nossos). Quanto à participação indireta, “*o Estado atua sobre a economia: ele não realiza operações econômicas, mas apenas tenta influenciar atividades econômicas exercidas por terceiros*” (grifos nossos) (ARAGÃO, 2018, p. 36). Nesse contexto, a nomenclatura “regulação” passou a ser utilizada para descrever especificamente a intervenção indireta¹⁷ no domínio econômico, notadamente após a transição do Estado Social para o modelo de Estado Regulador¹⁸. Conforme Justen Filho (2023):

(...) A regulação reflete a opção preferencial do Estado pela intervenção indireta, preponderantemente normativa. O Estado Regulador reserva para si o desempenho direto de algumas atividades essenciais e concentra seus esforços em orientar a

¹⁴ Aragão ensina que (...) “a noção de regulação implica a integração de diversas funções. Primeiramente, pressupõe um quadro normativo (marco regulatório), que deve buscar o equilíbrio dos interesses envolvidos. Esse quadro normativo é estabelecido, em primeiro lugar, por normas constitucionais gerais para toda a economia (ex. art. 174)” (ARAGÃO, 2026, p. 304).

¹⁵ A função de fiscalização visa evitar abusos, enquanto o planejamento busca transformar a realidade segundo objetivos estabelecidos (CARVALHO FILHO, 2020, p. 1636).

¹⁶ Aragão ensina que a noção de regulação implica a integração de diversas funções e pressupõe um marco regulatório voltado ao equilíbrio de interesses (ARAGÃO, 2026). Complementando essa visão sob um prisma pragmático, José Vicente Santos de Mendonça afirma que o Direito Regulatório brasileiro atravessa atualmente uma ‘etapa eficaz’, na qual o foco se desloca da validade dogmática das normas para a análise de suas consequências práticas e resultados na realidade social. Nessa perspectiva, a regulação é compreendida como um redimensionamento funcional do poder de polícia, que deixa de ser uma atividade meramente restritiva e negativa de liberdades para se tornar um instrumento de governança ativa e indutora de eficiência. Esse ‘novo estilo’ de Direito Administrativo exige que a atuação estatal seja pautada pela razão pública, utilizando a técnica regulatória como meio para garantir a efetividade dos direitos fundamentais em cenários econômicos complexos (MENDONÇA, 2018, p. 271).

¹⁷ A regulação é uma opção de política econômica em que o Estado intervém no mercado com instrumentos de autoridade (SUNDFELD, 2000, p. 23).

¹⁸ O Estado Regulador estabelece regras para ajustar a ordem econômica à justiça social (CARVALHO FILHO, 2020).

iniciativa privada a assumir as atividades econômicas de interesse coletivo (JUSTEN FILHO, 2023, p. 953).

Antes de abordar a conceituação da atividade regulatória, “(...) é necessário explicar as razões pelas quais o Estado interfere nas liberdades privadas e as conforma” (MEDEIROS, 2012, p. 21). Bronwen Morgan e Karen Yeung (2007) dividem as motivações em três vertentes que se complementam para formar o modelo de Estado Regulador: econômicas, políticas e procedimentais. A versão econômica sugere que a regulação é uma resposta às imperfeições no mercado conhecidas como falhas de mercado (*market failures*). A ideia é que a correção de tais falhas aumenta o bem-estar geral da comunidade e, por isso, responde aos diversos interesses públicos. A versão política concebe valores não econômicos, como a justiça social, a redistribuição ou o paternalismo, e enfatiza o valor intrínseco da participação através de um processo dialógico. A visão procedimentalista defende que a legitimidade da regulação passa pelo estabelecimento de instituições que promovam a participação e o diálogo (MEDEIROS, 2017, p. 22 e 23).

Destaca-se, contudo, uma outra espécie de justificativa que transcende a mera eficiência econômica, abrangendo desde a correção de falhas de mercado até o atendimento às aspirações coletivas, a proteção de gerações futuras e a eliminação da subordinação social de grupos vulneráveis. Alice Bernardo Voronoff de Medeiros, ao analisar a teoria de Cass Sunstein, resume as oito justificativas da seguinte forma: 1) Correção de falhas de mercado: intervenção para sanar monopólios, problemas de ação coletiva, assimetria de informação e externalidades; 2) Políticas redistributivas: transferência de recursos entre grupos para promover equidade; 3) Aspirações coletivas: atendimento a desejos altruístas ou preferências de segunda ordem resultantes de deliberação democrática; 4) Diversidade de experiências: fomento à pluralidade na formação de preferências contra a homogeneização do mercado; 5) Eliminação da subordinação social: combate a práticas discriminatórias contra grupos vulneráveis; 6) Preferências internas (Paternalismo): influência estatal na formação de escolhas individuais para garantir decisões mais informadas; 7) Proteção de gerações futuras e meio ambiente: resposta ao risco de irreversibilidade de danos ambientais; e 8) Transferência entre grupos: justificativa residual baseada na legitimidade dos processos políticos e na proteção de interesses de grupos específicos dentro do jogo democrático (MEDEIROS, 2012, p. 29-37).

Para Sustain (1993), a verdadeira autonomia não reside apenas na satisfação de preferências atuais¹⁹, mas na garantia de que estas sejam formadas de maneira informada e sem constrangimentos ilegítimos, o que exige uma atuação estatal que assegure as condições para uma escolha livre. Daí a importância da regulação jurídica para “(...) *assegurar o próprio funcionamento dos mercados e evitar a transferência indevida para a sociedade das externalidades negativas geradas pela atividade empresarial.*” (grifos nossos) (FRAZÃO, 2022, p. 1). Destaca-se a conclusão de Joseph Stiglitz (2019) de que a questão deveria ser sempre que regulações são adequadas e não propriamente a desregulação (STIGLITZ, 2019, p. 144).

O próprio mercado pode ser coercitivo devido a problemas de ação coletiva²⁰, entendidos como situações em que o comportamento individual autointeressado e egoísta produz irracionais resultados ineficientes no plano coletivo, e coordenação, exemplificados por situações como o dilema do prisioneiro²¹, segundo o qual o comportamento individual racional leva os indivíduos a um resultado pior do que se cooperassem (MEDEIROS, 2012).

Nesse contexto, embora a conceituação de regulação desenvolvida por Marçal Justen Filho (2023) seja difundida como “*uma atividade de intervenção indireta voltada à implementação de políticas de governo e direitos fundamentais*”, (grifos nossos) (JUSTEN FILHO, 2023, p. 945), o presente trabalho coaduna-se com a definição de Alexandre Santos de Aragão que assim definiu:

(...) conjunto de medidas legislativas, administrativas, convencionais, materiais ou econômicas, abstratas ou concretas, pelas quais o Estado, de maneira restritiva da autonomia empresarial ou meramente indutiva, determina, controla, ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e os orientando em direções socialmente desejáveis. (ARAGÃO, 2026, p. 309)

Essa preferência se justifica, em primeiro plano, porque Aragão (2026) compreende a regulação como um conjunto multiforme de medidas pelas quais o Estado controla ou influencia o comportamento dos agentes. Essa visão interessa ao presente trabalho pois permite analisar o fenômeno regulatório não apenas através de leis, mas também por meio de

¹⁹ A regulação é necessária para evitar que a liberdade de uns se torne a não liberdade de outros (FRAZÃO, 2022, p. 1).

²⁰ Exemplos típicos são bens públicos como a defesa nacional, que exigem mecanismos coercitivos para garantir cooperação (MEDEIROS, 2012, p. 30)

²¹ O dilema do prisioneiro ilustra como a busca individual pelo interesse próprio pode gerar resultados coletivos irracionais (SUNSTEIN, 1993, p. 50-51).

instrumentos convencionais e materiais, como a própria figura do VI²², a qual será apresentada nos capítulos seguintes. Em segundo plano, a adesão ao conceito de Aragão se justifica pela utilização termo ‘regulação’ para designar tanto as formas tradicionais de comando e controle (coercitivas) quanto as novas técnicas flexíveis e consensuais (*soft law*), o que, na prática, significa que a regulação não se limita a métodos verticais e imperativos, mas incorpora estrategicamente mecanismos de indução, consenso e *soft law*. Essa visão é essencial para a etapa eficaz do Direito Regulatório brasileiro (discutida anteriormente), pois permite que o Estado adote técnicas flexíveis e menos onerosas sem perder de vista o objetivo de adequar a atividade econômica aos interesses da coletividade e aos valores do Estado Democrático de Direito, o que, ao menos em tese, seria a razão de ser do VI.

O fenômeno regulatório, além de não se limitar a métodos, supera limitações teóricas de conceitos como o poder de polícia ou a administração ordenadora²³, havendo incidência da regulação tanto sobre atividades de titularidade privada quanto sobre serviços e monopólios públicos, alcançando inclusive a atuação de empresas estatais quando em concorrência com o setor privado ou sob regulação independente (ARAGÃO 2026, p. 308).

Parte-se da premissa, portanto, de que a atividade regulatória não se manifesta de forma homogênea e linear, mas se estrutura a partir de uma divisão em distintas esferas regulatórias, que variam conforme o grau de intervenção estatal e a participação de agentes privados na conformação das normas e dos mecanismos de controle. É nesse contexto que Aragão (2026) propõe uma tipologia capaz de sistematizar tais esferas, oferecendo um instrumental teórico útil para analisar o papel do VI nos contratos de concessão:

(a) regulação estatal, feita pelas regras emitidas pelo próprio Estado ou por entidades da sua Administração Indireta; (b) a regulação pública não estatal ou autorregulação regulada, feita por entidades privadas, da sociedade, mas por delegação do Estado ou por incorporação das suas normas ao ordenamento jurídico estatal; **(c) a autorregulação, levada a cabo autonomamente por instituições privadas geralmente associativas; e (d) a desregulação, consistente na ausência de regulação institucionalizada, pública ou privada, ficando os agentes sujeitos apenas ao livre desenvolvimento do mercado**”. (grifos nossos) ARAGÃO, 2026, p. 306

A partir dessa classificação, torna-se possível investigar se sua atuação (do VI) configura uma delegação de funções regulatórias, uma hipótese de autorregulação assistida

²² No setor de saneamento básico, o fenômeno da "elisão legal" permite que a disciplina da fiscalização seja deslocada da lei para o âmbito contratual. Assim, o arranjo em que o Verificador Independente (VI) é contratado e remunerado pela própria concessionária constitui uma medida material e convencional que influencia o comportamento dos agentes econômicos.

²³ O Estado desempenha a regulação tanto em atividades de titularidade privada quanto em serviços públicos concedidos (ARAGÃO, 2026, p. 307).

ou, conforme sustentado nesta pesquisa, um cenário de desregulação com potenciais impactos de captura, especialmente no setor de saneamento básico.

A desregulação situa-se no campo de estudos do Direito Administrativo Econômico, sendo doutrinariamente inserida como uma das espécies do gênero desestatização²⁴. Historicamente, o movimento de desregulação ganhou força a partir da década de 1970, em resposta à exaustão do modelo de Estado Social, que apresentava sinais de hipertrofia burocrática, ineficiência e crises fiscais. No cenário internacional, notadamente nos Estados Unidos, a desregulação foi impulsionada por uma convergência ideológica que via na intervenção estatal uma fonte de ineficiência econômica e um risco permanente de captura regulatória. No Brasil, esse movimento consolidou-se na década de 1990 com o Programa Nacional de Desestatização (PND), buscando agilidade, modernização e a redução do déficit público (GUERRA, 2006).

No que tange à terminologia, importante esclarecer que as expressões ‘desregulação’ e ‘desregulamentação’ são tratadas como sinônimas pela doutrina. Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2017, p. 530) utiliza o termo "desregulamentação" ao listar as espécies de desestatização (ao lado da privatização, terceirização e concessão), enquanto Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015), utiliza o termo "desregulação" para definir a dimensão da "diminuição da intervenção estatal no domínio econômico" dentro de um conceito amplo de privatização²⁵. Na jurisprudência do STF, o termo "desregulação" é predominante para discutir os limites da atuação administrativa e os riscos do vazio regulatório na seara de direito fundamentais²⁶.

Complementando essa discussão terminológica, Binenbojm (2014) critica a dicotomia frequentemente estabelecida por parte da doutrina entre regulamentação e regulação, na qual a primeira seria tratada como um ato normativo privativo da Chefia do Poder Executivo

²⁴ Entende-se a desestatização pela redução da interferência do Estado na ordem econômica, isto é, retirar o Estado de certo setor de atividades, diminuindo ou removendo sua participação em atividades econômicas, por meio de instrumentos como a desregulamentação, privatização, concessão, permissão e terceirização (CARVALHO FILHO, 2011, p. 322).

²⁵ “(...) o conceito amplo abrangeria, na dicção da autora, “todas as medidas adotadas com o objetivo de diminuir o tamanho do Estado”, englobando, portanto, dimensões como: (i) **a desregulação (diminuição da intervenção estatal no domínio econômico)**; (ii) a desmonopolização de atividades econômicas; (iii) a venda de ações de empresas estatais ao setor privado (para a autora, trata-se do conceito de desestatização ou desnacionalização); (iv) a busca por formas privadas de gestão (concessões e PPPs); (v) a terceirização de bens e serviços; e (vi) a liberalização dos serviços públicos. Num sentido restrito, privatização significaria apenas “a transferência de ativos ou de ações de empresas estatais para o setor privado”, sendo essa, de acordo com a autora, a modalidade prevista na Lei n. 9.491/97.” (grifos nossos) (DI PIETRO, 2015)

²⁶ No julgamento das ADPFs 747 e 749, de relatoria da Ministra Rosa Weber, o STF declarou a inconstitucionalidade da Resolução CONAMA 500/2000, com a consequente restauração imediata da vigência e da eficácia das anteriores Resoluções 284/2001, 302/2002 e 303/2002. O caso dizia respeito à revogação de normas protetivas sem nenhuma outra regulação para ficar no seu lugar, gerando uma verdadeira situação de vazio regulatório (BRASI, 2022).

decorrente de uma função política, enquanto a segunda seria fruto de uma função administrativa de natureza estritamente técnica exercida pelas agências. O autor rejeita essa separação por considerá-la uma interpretação literal e isolada da Constituição que gera o efeito colateral perigoso de ocultar o cunho político das decisões tomadas pelas agências reguladoras. Em sua perspectiva, o regulamento deve ser visto como um gênero do qual derivam duas espécies: o regulamento presidencial, que possui maior alcance e generalidade, e o regulamento setorial, cujo espectro de incidência é circunscrito a um setor econômico ou social específico. Assim, a diferença fundamental entre os institutos não reside em uma natureza funcional distinta, mas no espectro de incidência das normas produzidas (BINENBOJM, 2014, p. 185).

Embora possam existir sutilezas semânticas em contextos acadêmicos específicos, desregulação e desregulamentação tratam do mesmo mecanismo de flexibilização do marco regulatório para promover a eficiência de mercado²⁷. As pesquisas ora realizadas demonstram que, embora o fenômeno seja amplamente discutido pela doutrina, não há um consenso uniforme sobre sua conceituação, uma vez que as definições variam significativamente entre acepções amplas e restritas, dependendo da escola jurídica ou do modelo de Estado adotado como referência. O quadro abaixo sintetiza essas variações:

Quadro 3: variações do conceito de desregulação²⁸

Autor(a)	Conceituação	Referência bibliográfica
Umberto Celli Junior	“(…) a desregulamentação pode ser vista como um processo que visa a reduzir a quantidade e a densidade de normas e regras, de forma a permitir menos interferência estatal na economia ou sobre as forças de mercado. Nesse cenário, as normas e as regras seriam mais simples, transparentes e eficazes. Esse último componente (i.e., normas e regras mais simples, transparentes e eficazes) sugere que a desregulamentação não é caracterizada apenas pela redução da quantidade de normas e regras, mas, também, pela substituição delas por outras com viés menos intervencionista.”	CELLI JUNIOR, 2009, p. 413 e 414
Rafael Carvalho Rezende Oliveira	“(…) a) desregulamentação: redução quantitativa das normas restritivas da atividade econômica;”	OLIVEIRA, 2017, p. 530
Maria Sylvia	“(…) (i) a desregulação (diminuição da intervenção estatal no	MÂNICA, Fernando

²⁷ Ao lado de desregulação e desregulamentação, Diogo de Figueiredo Moreira Neto cunhou a designação “deslegalização” para indicar a perda da capacidade do Poder Legislativo de dar detalhamento regulamentar para diversas atividades econômicas de caráter complexo (MOREIRA NETO, 2007, p. 197).

²⁸ Principais autores da disciplina de Direito Administrativo Econômico disponíveis no acervo digital da biblioteca da Universidade Federal de Juiz de Fora - Campus GV.

Zanella Di Pietro	domínio econômico);”	Borges; MENEGAT, Fernando. 2017, p. 100
Carolina dos Santos Lopes Miranda	“(…) a Desregulamentação é a forma de atenuar a ingerência do Estado na economia, por meio da redução do nível de regulamentação sobre o setor econômico, facilitando as condições de atuação da iniciativa privada e estimulando a competitividade”	MIRANDA, 2022, p. 9
Alexandre Santos de Aragão	“(…) (d) a desregulação, consistente na ausência de regulação institucionalizada, pública ou privada, ficando os agentes sujeitos apenas ao livre desenvolvimento do mercado”.	ARAGÃO, 2026, p. 306

Fonte: Manuais de Direito Administrativo, Autoria própria, 2026.

Sob o prisma da problemática central desta investigação, a desregulação manifesta-se através da chamada “elisão normativa” que atinge a figura do VI no setor de saneamento básico. Ora, por força da Lei nº 9.074/1995, que dispensa lei autorizativa específica para concessões nesse setor, criou-se um vácuo legislativo quanto à regulação desse agente fiscalizador. Na ausência de normas rigorosas, a atuação do VI passa a ser regida quase exclusivamente por cláusulas contratuais, o que, inclusive, permite que a própria concessionária contrate e remunere seu fiscalizador. Assim, o que deveria ser uma medida de eficiência (desregulação) acaba por gerar um potencial de fragilização da imparcialidade técnica e eleva exponencialmente o risco de captura, subvertendo a finalidade pública em benefício de interesses econômicos particulares.

Essa abordagem permite avançar para uma análise focada na natureza do agente regulador, uma vez que o funcionamento adequado dos mercados e a própria preservação da liberdade econômica dependem de "regras do jogo" que definam claramente quem detém o poder de ditar os rumos de determinado setor. Assim, compreendidas as esferas onde a atividade regulatória se manifesta, adentra-se na discussão sobre os modelos que organizam a origem do comando normativo e a posição do sujeito regulador em relação ao ambiente regulado.

No âmbito da teoria geral, os modelos teóricos de regulação são subdivididos em autorregulação e heterorregulação. Como o nome sugere, esta é feita por um agente externo ao ambiente regulado, enquanto aquela é feita por um agente que faz parte desse ambiente. No Brasil, contudo, a heterorregulação é bastante predominante na história, de modo que, mesmo sendo espécie, já tomou para si o nome do gênero (regulação), fazendo com que apenas a autorregulação precise ser diferenciada.

Ressalta-se que autorregulação e desregulação são esferas de incidência regulatória distintas e que, portanto, não se confundem (ARAGÃO, 2026, p. 306). A diferença

fundamental entre elas repousa na liberdade que o setor privado tem para fixar as tarifas ou os padrões de qualidade de forma explícita ou implícita. Neste sentido, na autorregulação a empresa prestadora dos serviços tem autonomia para operar da forma que desejar²⁹, embora, geralmente, isso ocorra em conformidade com as normas e, algumas vezes, com a interferência política dos governantes (TRÉMOLET; BINDER, 2010).

A desregulação está inserida como uma espécie do gênero desestatização, caracterizando-se pela revogação ou flexibilização de normas anteriores para favorecer o mercado. Por outro lado, a autorregulação é definida como um modelo de regulação feita fora do Estado, na qual pessoas naturais ou instituições privadas (com ou sem fins lucrativos) assumem a tarefa de criar regras, fiscalizar o cumprimento e aplicar penalidades dentro de um determinado setor. Diferente da desregulação, que foca na retirada do Estado, a autorregulação implica uma atuação ativa e direcionada por instituições do próprio mercado, podendo ser altamente institucionalizada, como ocorre com a BSM ou a ANBIMA no mercado de capitais brasileiro (LIMA JUNIOR, 2019, p. 39).

Enquanto a regulação estatal é considerada exógena ou heterorregulação (vinda de fora do setor), a autorregulação é endógena, pois as regras são criadas pelos próprios agentes que a elas se submetem, sob a premissa de que eles estão mais propensos a seguir normas que eles mesmos ajudaram a construir³⁰. A autorregulação, portanto, refere-se aos casos em que o próprio setor econômico ou entidades privadas estabelecem suas próprias normas de conduta e padrões operacionais, sem a intervenção direta do aparato estatal. A perspectiva da autorregulação se fundamenta na premissa das escolas econômicas Clássica³¹ e do Liberalismo Econômico³² de que os mecanismos de mercado seriam capazes de promover, por si sós e de forma autônoma, a realização dos fins de interesse coletivo. Nessa visão, mesmo que cada agente econômico oriente sua atuação para obter resultados puramente egoísticos, o

²⁹ Exemplos de autorregulação no Brasil incluem o Comitê de Aquisições e Fusões (CAF), Central de Custódia e Liquidação Financeira de Títulos (CETIP), BM&FBOVESPA Supervisão de Mercados (BSM) e Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA) (LIMA JUNIOR, 2019, p. 39).

³⁰ O grande risco da desregulação é o vazio regulatório; a autorregulação busca aproveitar o conhecimento técnico privado (LIMA JUNIOR, 2019).

³¹ A Escola Clássica, que teve seu apogeu no século XVIII, fundamenta-se na premissa de que a busca pelo interesse individual na atividade econômica conduz, inevitavelmente, ao bem comum e à harmonia social. O conceito central dessa corrente é a "mão invisível", que sugere que a interação livre entre produtores e consumidores ajusta preços e quantidades de forma a alcançar resultados socialmente eficientes e o bem-estar da coletividade.

³² Esta Escola defende um Estado com atuação mínima, limitada prioritariamente à proteção da propriedade privada, defesa da ordem e segurança pública. Essa visão consolidou o chamado "Estado Liberal" ou abstencionista, marcado pela doutrina do *laissez-faire* ("deixar fazer"), na qual o governo atua apenas como um árbitro ou guardião da ordem jurídica, interferindo o mínimo possível na dinâmica empreendedora. Para os liberais, a autorregulação é a condição natural de um mercado saudável, baseando-se na crença de que os mecanismos de concorrência são aptos a corrigir distorções de forma mais eficaz do que os regulamentos burocráticos.

resultado conjunto seria a satisfação do bem comum, tornando a regulação estatal algo oposto ao livre funcionamento do mercado (SILVA, 2017).

Marques Neto (2009) destaca três principais problemas que podem decorrer da autorregulação, tais como: i) prevalecimento dos interesses da empresa, invertendo as prioridades do bem-estar social; ii) o reforço do déficit de transparência, e iii) o maior distanciamento do administrado com o consumidor. Segundo Blundell e Robinson (2000), há uma lógica invertida nessa forma de regulação sem o Estado: ao invés de lei regulamentar condutas do mercado é justamente este quem arbitra entre seus pares aquilo que deve ser convencionalizado, podendo ser convertido em lei, com base nos limites e correções de falhas que o próprio mercado identifica. Assim, a autorregulação se baseia: i) na diminuição do regime de segurança prescritivo, muitas vezes criado para benefício de grupos de interesses, cujo processo de lobby atua continuamente para mudar políticas de governo e se vale da captura; ii) no incentivo à regulação voluntária, com padrões de conduta próprios criados por empresas individualmente ou por convenções ou por terceiros (como associações); iii) na pluralidade de atores nas fases do processo (incluindo definição de padrões, informação, certificações, inspeções, monitoramento), diminuindo o papel de Agências Reguladoras. Essa proposta regulatória teria como vantagem o maior conhecimento técnico e maior expertise dos agentes privados comparado à regulação pública. É mais barata, conferindo redução dos custos regulatórios, e mais flexível, oferecendo maior rapidez ao agente econômico no tocante às necessidades de mudança do mercado. Suas normas podem ser facilmente revistas e incrementadas conforme a necessidade, enquanto a regulação estatal depende de processos políticos morosos e complexos.

A autorregulação é um conceito polissêmico, que comporta vários tipos e, segundo Lima Júnior (2019), integra o sistema jurídico, pois é forma legítima de controle social. Apesar disso, encontra limites em sua juridicidade. Isso porque pode ser usada como artimanha para a prática de ilícitos contra a ordem econômica e financeira ou mesmo para violar, ao invés de proteger, direitos e garantias fundamentais. Trémolet e Binder (2010) observaram uma possível forma de autorregulação quando empresas públicas ou privadas concordam em comparar certos aspectos de seus respectivos desempenhos, a fim de criar um efeito de competição. Ainda na visão dos autores, essa forma parece promissora, contudo o regulado é geralmente quem tem o menor interesse em ser regulado. Sendo assim, para regulação moderna deve ser estabelecido com a figura do ente autônomo, pessoas jurídicas criadas para este fim, às quais a lei assegura mecanismos aptos a conferir-lhes autonomia decisória e administrativa (MARQUES NETO, 2009, p. 171).

Nesse contexto, alerta Justen Filho que “(...) essa concepção de autorregulação espontânea deve ser interpretada apenas como uma formulação teórica, visto que nunca se verificou concretamente em nenhum país” (2023, p. 948-949). Pelo contrário, a intervenção estatal é considerada uma condição de possibilidade para a própria existência do mercado uma vez que as trocas econômicas (obrigações de fazer) não ocorrem em um vácuo social, mas dependem de um arcabouço jurídico e institucional estável que apenas o Estado pode prover. A Crise de 2008, ocorrida nos Estados Unidos da América, ilustra a falha da autorregulação: sem uma supervisão estatal robusta, o sistema financeiro gerou práticas de risco sistêmico que culminaram em seu próprio colapso (JUSTEN FILHO, 2023).

Diante da constatação de que o mercado não é capaz de se autocorrigir em face de falhas como monopólios, externalidades e assimetrias de informação, torna-se necessária a heterorregulação. O Brasil adota este modelo de regulação econômica, consolidado especialmente após a reforma administrativa e o processo de desestatização ocorrido na década de 1990 e que ocorre quando o Estado exerce o papel de planejador e fiscalizador, editando regras aplicáveis aos diversos setores para assegurar o cumprimento de princípios como a continuidade do serviço³³ e a modicidade tarifária³⁴. Para operacionalizar esse modelo, de heterorregulação, foram instituídas as agências reguladoras, inspiradas na experiência norte-americana de autoridades independentes.

2.2 A REGULAÇÃO INDEPENDENTE: O PAPEL INSTITUCIONAL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

O advento do Estado Regulador marca uma ruptura com o modelo de Estado Social. Nesse novo paradigma, o aumento da necessidade de regulação é consequência da opção política e econômica de retirar o Estado da execução direta de atividades empresariais, hipótese em que ele passa a nelas intervir por meio da utilização de instrumentos de autoridade (ALEXANDRINO; PAULO, 2021, p. 54).

Nesse sentido, as ARs, notadamente a partir da década de 1990 com a criação das primeiras agências federais³⁵ (além de agências reguladoras estaduais e municipais), despontam como o principal marco desse paradigma, consolidando o modelo de

³³ O aparelho estatal não pode parar de desempenhar funções administrativas sob pena de ilicitude por omissão (ARAGÃO, 2026, p. 152).

³⁴ O Poder Público deve avaliar o poder aquisitivo do usuário para garantir a modicidade (CARVALHO FILHO, 2020, p. 635).

³⁵ Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL (Lei nº 9.427/96); Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL (Lei nº 9.472/97); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP (Lei nº 9.478/97); Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA (Lei nº 9.782/99);

heterorregulação no Brasil, sendo o instrumento típico de intervenção indireta voltada à garantir a regulação eficiente. Não se pode dizer, contudo, que no Brasil, inexistiu regulação antes da década de 1990, haja vista a concepção ampla do fenômeno regulatório. Medeiros (2012) destaca que há muito existem regras voltadas a conformar a atividade dos agentes privados e que a alusão ao Estado Regulador quer enfatizar um momento na história no qual a intervenção indireta no domínio econômico ganhou destaque, em contraposição à intervenção direta e ao modelo de Estado puramente liberal do *laissez-faire*.

Nesse sentido, regulação e agências não são faces necessárias de uma mesma moeda. Explica Wladimir Antônio Ribeiro:

em realidade, o modelo brasileiro é complexo, havendo agências reguladoras para a disciplina de alguns setores (telefonia, energia, aviação civil, transportes terrestres, transportes aquaviários, etc.), entidades especializadas, que não possuem caráter de agência, na regulação de mercados financeiros (Comissão de Valores Imobiliários – CVM, Superintendência de Seguros Privados – Susep ou, no campo da supervisão bancária, o Banco Central do Brasil) e, ainda, há o Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama, estrutura colegiada com representantes dos poderes público federal, estadual, municipal e da sociedade civil, na importante regulação ambiental. **Por isso, quando se fala em regulação e, mais especialmente, em supervisão da regulação, não há que se entender que esta se refira somente às atividades desempenhadas pelas agências reguladoras.** E, mesmo quando se fala em agências reguladoras, ainda há que se reconhecer que há diferenças pronunciadas entre elas, como se pode facilmente constatar mediante o confronto da estrutura institucional e funcionamento das agências vinculadas ao Ministério da Saúde (Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa e Agência de Saúde Suplementar – ANS) com as demais agências federais”. (grifos nossos) (RIBEIRO, 2010, p. 145)

Dentro desse contexto, as ARs são autarquias especiais disciplinadas pela Lei nº 13.848/2019. A natureza especial destas entidades, consolidada pelo artigo 3º da mesma lei, é definida por um regime jurídico diferenciado que visa assegurar uma regulação eficiente. As ARs dispõem de uma margem de autonomia jurídica muito superior à das autarquias comuns, o que se traduz em mecanismos institucionais que reduzem o grau de interferência da Administração Direta e do setor regulado em suas atividades (BRASIL, 2019). O quadro a seguir sintetiza essas características:

Quadro 4: Comparativo das características de natureza especial da agência reguladora³⁶

Característica Especial	Caracterização doutrinária	Referência bibliográfica
Autonomia financeira	“a autonomia financeira demonstra que essas autarquias têm recursos próprios e recebem dotações orçamentárias para gestão por seus próprios órgãos, visando aos fins a que a lei as destinou. Entre suas rendas, deve destacar-se a taxa de fiscalização e controle de serviços públicos delegados,	CARVALHO FILHO, 2020, p. 892

³⁶ Principais autores da doutrina de Direito Administrativo disponíveis no acervo digital da biblioteca da Universidade Federal de Juiz de Fora - Campus GV.

	cuja arrecadação é alocada aos cofres da autarquia – taxa, aliás, julgada constitucional.”	
	“Ademais, pode configurar-se um regime de autonomia econômico financeira, por meio de receitas próprias destinadas a dotar a entidade de meios para o desempenho de suas funções.”	JUSTEN FILHO, 2023, p. 962
Ausência de tutela ou subordinação hierárquica	“Com essa norma, a Lei nº 13.848 quis estabelecer os termos em que se dá a autonomia das agências reguladoras federais diante do Poder Executivo. E o fez de forma inadequada. (...) doutrinariamente, as duas expressões não se equivalem, já que a hierarquia supõe subordinação, que existe dentro da mesma pessoa jurídica, entre órgãos da Administração Pública independentemente de previsão legal, enquanto a tutela supõe vinculação de uma pessoa jurídica a outra, para fins de controle de legitimidade e de resultado e somente se exerce nos casos expressamente previstos em lei. (...) Não há dúvida de que não existe subordinação hierárquica entre qualquer tipo de entidade da administração indireta e os órgãos da administração direta. Os poderes decorrentes da hierarquia, como dar ordens, anular ou revogar, avocar, delegar (dentre outros), como regra geral, não são exercidos pelo Poder Executivo sobre as agências reguladoras. No entanto, a instauração de processo administrativo disciplinar, prevista como uma das hipóteses de perda do mandato no artigo 8º-B, inserido na Lei 9.986/00 pela Lei 13.848/19, constitui decorrência do poder hierárquico. Também não há dúvida de que a tutela existe nos limites previstos em lei. Mas não há qualquer possibilidade de a agência reguladora, mesmo tendo natureza especial, ficar inteiramente isenta de tutela pelo órgão a que se vincula. As agências reguladoras, sendo autarquias, fazem parte da Administração Indireta e têm que se conformar aos planos governamentais, às políticas públicas definidas pelo Executivo ou pelo Legislativo, ao plano plurianual.”	DI PIETRO, 2022, p. 1398
	“podemos ver que em termos estritos de organização administrativa a novidade mais relevante que as agências reguladoras independentes trazem para o nosso direito, a partir da histórica decisão do STF na ADI 1949/RS, é (...) a inexistência de ingerência hierárquica da Administração Central sobre os seus atos decisórios, sendo incabível, por exemplo, o chamado “recurso hierárquico impróprio”, pelo qual o Ministro ou outra autoridade do Executivo Central poderia revogar ou anular as decisões das autarquias a ele vinculadas.”	ARAGÃO, 2026, p. 311
Autonomia funcional e decisória	“Note-se que, com relação à autonomia, que também constitui aspecto da natureza especial das agências reguladoras, o artigo 3º da Lei nº 13.848 limitou-se a definir, no § 2º, a autonomia administrativa, deixando de apontar o significado da autonomia funcional, decisória e financeira, também referidas no mesmo dispositivo. Dessa forma, os outros aspectos da autonomia regulam-se pelas normas contidas nas leis instituidoras ou, em sua omissão, pelas normas aplicáveis às demais autarquias que integram a Administração Pública.”	DI PIETRO, 2022, p. 1401
	“A autonomia decisória significa que os conflitos administrativos, inclusive os que envolvem as entidades sob seu controle, se desencadeiam e se dirimem através dos próprios órgãos da autarquia. Em outras palavras, o poder revisional exaure-se no âmbito interno, sendo inviável juridicamente eventual recurso dirigido a órgãos ou autoridades da pessoa federativa à qual está vinculada a autarquia”.	CARVALHO FILHO 2020, p. 888-889
	“Os atos da agência reguladora não se sujeitam à revisão por autoridade integrante da Administração direta, mas apenas perante o Poder Judiciário. (JUSTEN FILHO, 2023, p. 962)	JUSTEN FILHO, 2023, p. 962

	“As agências reguladoras são investidas de competências discricionárias para decidir a solução mais adequada em face do caso concreto. Trata-se de competência própria da Administração. Essa competência discricionária compreende inclusive questões técnicas e regulatórias, no tocante à prestação de serviços públicos e disciplina de atividades econômicas. O que merece destaque é que essa competência é de titularidade privativa da agência, de modo a impedir interferências de outros órgãos externos a ela.”	JUSTEN FILHO, 2023, p. 970
Autonomia administrativa	“Quanto à autonomia administrativa, assim se entende o fato de que alguns de seus dirigentes têm investidura a termo, ou seja, são nomeados para prazo determinado fixado na lei, não ficando à mercê de critério político do Ministério supervisor, nem da usual e condenável prática da descontinuidade administrativa, tão prejudicial às metas que as instituições buscam alcançar. (...) De qualquer modo, os dirigentes têm alguma estabilidade em seus cargos, sobretudo porque são nomeados pelo Presidente da República, mas sua investidura depende de aprovação do Senado Federal, nos termos do art. 5, III, “F”, da Constituição. (...) A lei geral enumerou as competências que marcam a autonomia administrativa das agências. Por meio dessa autonomia, cabe-lhes (a) solicitar diretamente ao Ministério da Economia autorização para realizar concursos, prover cargos, observada a disponibilidade orçamentária, e alterar o quadro de pessoal; (b) conceder diárias e passagens; e (c) firmar contratos administrativos e prorrogá-los, quando relativos a atividades de custeio (art. °, § °, I a III)”.	CARVALHO FILHO, 2020, p. 890-891
Estabilidade e investidura a termo de dirigentes	“Com relação aos dirigentes das agências reguladoras, o mesmo artigo 3º inclui entre as características relevantes para definir a natureza especial das agências reguladoras, a “investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos”. Tais características já constavam do direito positivo, em especial, na Lei nº 9.986, de 18-7-00, que dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras. Essa lei veio uniformizar as normas sobre o provimento dos dirigentes, ao determinar que os mesmos serão escolhidos pelo Chefe do Poder Executivo, porém dependendo, a escolha, de aprovação pelo Senado Federal. (...) A perda do mandato somente pode ocorrer nas hipóteses previstas no artigo 9º da Lei 9.986, na redação dada pela Lei 13.848, incluindo: I – em caso de renúncia; II – em caso de condenação judicial transitada em julgado ou de condenação em processo administrativo disciplinar; III – por infringência de quaisquer das vedações previstas no artigo 8º-B (que indica as atividades vedadas aos membros do Conselho Diretor e da Diretoria Colegiada, a proibição de recebimento de honorários, percentagens ou custas, bem como a vedação de estar em situação de conflito de interesse nos termos da Lei nº 12.813, de 16-5-2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego). ”	DI PIETRO, 2022, p. 1402-1403
	“podemos ver que em termos estritos de organização administrativa a novidade mais relevante que as agências reguladoras independentes trazem para o nosso direito, a partir da histórica decisão do STF na ADI 1949/RS, é a sua independência, assegurada principalmente pela vedação da exoneração ad nutum dos seus dirigentes...”	ARAGÃO, 2026, p. 311

Fonte: Manuais de Direito Administrativo, Autoria própria, 2026.

A legitimidade e a atuação dessas agências fundamentam-se na Teoria das Capacidades Institucionais, capitaneada nos Estados Unidos por Adrian Vermeule e Cass Sunstein (2002), que pressupõem que órgãos técnicos especializados possuem expertise

técnica superior e maiores recursos científicos para lidar com controvérsias acentuadamente complexas do que o Poder Judiciário ou o Legislativo. Essa tecnicidade justifica a outorga de discricionariedade técnica (autonomia funcional e decisória), permitindo que as decisões da agência sejam pautadas em elementos da realidade fática e no conhecimento especializado. Assim, “(...) a capacidade que elas têm de fiscalização e controle externo, mesmo que incida sobre atividades que sejam prestadas pela iniciativa privada, é muito mais qualificada do que exercida por intervenção do Poder Judiciário.” (AZEVEDO, 2018, p. 318)

Em razão dessa capacidade institucional, a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a necessidade de uma postura de deferência judicial, na qual o Judiciário deve respeitar as escolhas técnicas e políticas subjacentes à regulação econômica, limitando sua revisão estritamente aos aspectos de legalidade do ato. Por ocasião do julgamento do Ag.Reg. no Recurso Extraordinário n. 1.083.955-DF o STF decidiu sobre a impossibilidade de revisar decisão do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Na fundamentação da decisão, a Corte invocou tanto a teoria das capacidades institucionais como a detenção de competência pelo CADE para decidir sobre o tema, de modo a afastar a atuação do Judiciário. De acordo com o relator:

o dever de deferência do Judiciário às decisões técnicas adotadas por entidades reguladoras repousa na (i) falta de expertise e capacidade institucional de tribunais para decidir sobre intervenções regulatórias, que envolvem questões policêntricas e prognósticos especializados e (ii) possibilidade de a revisão judicial ensejar efeitos sistêmicos nocivos à coerência e dinâmica regulatória administrativa

Ressalta-se que não se desconhece que no atual modelo federativo brasileiro, a deferência do Poder Judiciário às decisões de agências reguladoras não é absoluto. No julgamento do Ag.Reg. em Mandado de Segurança n. 36.253-DF o STF reafirma o dever de deferência e afirma que este não é absoluto, cessando no momento em que há ilegalidade, abuso de poder ou teratologia (BRASIL, 2020, p. 1 e 2, respectivamente).

Esse arranjo institucional das agências reguladoras busca garantir a regulação eficiente, blindando, na medida do possível, as decisões técnicas de pressões políticas conjunturais ou do próprio mercado regulado. Contudo, alerta Alexandre Santos de Aragão:

tendo as agências reguladoras sido criadas para propiciar uma regulação mais eficiente de atividade de especial interesse e sensibilidade da sociedade, não faria sentido que elas fossem neutralizadas em relação ao poder político e deixadas à livre influência econômica dos interesses econômicos regulados, com o que teríamos a “captura”, sempre colocada como um dos maiores riscos das agências reguladoras independentes e da regulação em geral (ARAGÃO, 2026, p. 327).

Apesar da finalidade original, a captura atua como um fenômeno endêmico que distorce profundamente o arranjo institucional das agências reguladoras, conforme será demonstrado a seguir.

2.3 O SUBSTRATO DA TEORIA DA CAPTURA

A transição do Estado Social para o Estado Regulador promoveu forte modificação no papel do poder público, aumentando a necessidade de regulação da atividade econômica, notadamente pelo fato de o Estado ter se retirado da execução direta de atividades empresariais. Nesse cenário, a operacionalização dessa atividade estatal (a regulação) é feita principalmente por meio do modelo de heterorregulação, por meio do qual regras são emitidas pelo próprio Estado ou por entidades da sua Administração Indireta, com destaque para as agências reguladoras independentes dotadas de uma gama de prerrogativas, cuja finalidade é garantir a regulação eficiente.

No entanto, “um problema que costuma ser levantado consiste na hipótese destas passarem a servirem de instrumento para proteção e benefício de interesses setoriais aos quais a regulação na verdade se destina” (CARVALHO, 2023, p. 216). A preocupação com esse problema é o que a moderna doutrina denomina de teoria da captura³⁷ (*“capture theory”*, na doutrina americana), “(...) *pela qual se busca impedir uma vinculação promíscua entre a agência, governo instituidor e entes regulados, com flagrante comprometimento da independência da pessoa controladora*” (grifos nossos) (CARVALHO FILHO, 2020, p. 892).

Tal preocupação não é meramente retórica ou uma simples formulação teórica, mas revela uma tensão antiga e permanente entre a finalidade pública da regulação, conforme entendem as teorias do Interesse Público e Institucionalistas, e a sua possível apropriação privada e até mesmo pelo próprio poder político e judiciário, naquilo que a literatura orwelliana em *“A Revolução dos Bichos”* descreve como a subversão final da governança: o momento em que os vigilantes, outrora garantidores do bem-comum, passam a adaptar os interesses das elites econômicas, suprimindo a distinção entre o regulador e o regulado em prejuízo do múnus público que lhes conferiu legitimidade (ORWELL, 2007).

A conceituação do fenômeno da captura não é pacífica na literatura especializada. O quadro abaixo sintetiza as diferentes visões adotadas por autores:

³⁷ Diferentemente dos casos de corrupção noticiados na mídia, Cass Sustein alerta que a captura não se apresenta de maneira tão óbvia (SUNSTEIN, 1993, p. 85).

Quadro 5: Comparativo entre os diferentes conceitos de captura³⁸

Autor	Definição de captura	Referência bibliográfica
Calixto Salomão Filho	“(…) Assim, por definição, a teoria da captura, ocorre quando interesses privados, ainda que não preponderem no início, acabam por ultrapassar os motivos do interesse público, visto que as agências reguladoras acabam por se curvar à influência dominante dos regulados ou serem capturadas pelos seus interesses.”	SALOMÃO FILHO, 2001, p. 45.
José dos Santos Carvalho Filho	“(…) influência indevida do setor privado sobre a atuação das agências reguladoras”	CARVALHO FILHO, 2020, p. 892
Marçal Justen Filho	“(…) a doutrina cunhou a expressão "captura" para indicar a situação em que a agência se transforma em via de proteção e benefício para setores empresariais regulados. A captura se configura quando a agência perde a condição de autoridade comprometida com a realização do interesse coletivo e passa a produzir atos destinados a legitimar a realização dos interesses egoísticos de um, alguns ou todos os segmentos empresariais regulados. A captura da agência se configura, então, como mais uma faceta do fenômeno de distorção de finalidades dos setores burocráticos estatais.”	JUSTEN FILHO, 2002, p. 369-70
R. Posner	“(…) captura significa transformar a agência reguladora em um vassalo da indústria regulada, após vencido o conflito entre a finalidade institucionalizada em determinada agência reguladora e o desejo desviante da indústria regulada”	POSNER, 2014, p. 49
Maria Salvador Martínez	“(…) <i>Em los años sesenta comienza a percibirse que las agencias tienden a ser "capturadas" por los propios sujetos que aquéllas deben regular y controlar; es decir, que tienden a favorecer los intereses del sector regulado en perjuicio de los intereses generales.</i> ”	MARTÍNEZ, 2002, p. 129

Fonte: Silva (2017), Autoria própria, 2026

Os estudos sobre a teoria da captura não são recentes³⁹. Antes mesmo da formulação de uma teoria da regulação propriamente dita, ou de uma expressão que identificasse tal fenômeno, a possibilidade “captura” já era objeto de observação. Autores como Wilson (1913), Huntington (1952), Bernstein (1955), Kolko (1963) e Lowi (1969) identificaram que o Estado, seja diretamente ou por meio de agências, frequentemente era influenciado pelos setores que deveriam fiscalizar (ARANHA 2019, p. 25). Embora estes pioneiros tenham preparado o terreno para o tratamento do objeto no âmbito da Economia e, posteriormente, do Direito, tais análises possuíam um caráter predominantemente descritivo e historiográfico.

³⁸ Com base na dissertação (mestrado) de Silva (2017), o quadro detalha os diferentes conceitos de captura regulatória

³⁹ O primeiro registro de estudos que avaliaram ou anteciparam indícios de influência dos entes regulados sobre o processo regulatório remonta ao ano de 1913, por meio do trabalho de Wilson (WILSON, 1913).

No curso das investigações que se aprofundaram no tema, constatou-se que a Teoria da Captura é um fenômeno válido, mas com construções teóricas diferentes de como essa captura é concebida conforme a escola que se estuda, com destaque para as fundadas por Stigler (1971), Peltzman (1976), Becker (1983) e Laffont e Tirole (1993), as quais serão abordadas adiante.

O marco teórico fundamental da teoria moderna da captura foi desenvolvida, inicialmente, por George Stigler, economista da Escola de Chicago, vencedor do prêmio Nobel de Economia em 1982, por meio de seu estudo seminal intitulado "*The Theory of Economic Regulation*" (1971). O diferencial de Stigler em relação aos autores pioneiros reside na proposição de uma teoria geral que estuda o mercado da regulação, aplicando o método e os instrumentos da economia neoclássica sob o enfoque da "*Public Choice*", conhecida como Teoria das Escolhas Públicas⁴⁰ (ARANHA, 2019, p. 25).

Ressalta-se que Stigler não foi o primeiro autor a aplicar a teoria das escolhas públicas, uma vez que esse campo de estudos já contava com uma base sólida antes de 1971. O enfoque da escolha pública foi inaugurado por autores como Duncan Black (1948), seguido por Kenneth Arrow (1951), Anthony Downs (1957) e Buchanan e Tullock (1962). No que tange especificamente à dimensão do desenho regulatório, o crédito pelo pioneirismo cabe a William Niskanen em 1968, conforme tributa ARANHA (2019):

(...) a afirmação comumente difundida de que foi Stigler que primeiramente aplicou a teoria da escolha pública na regulação é falaciosa. Ele realmente foi o primeiro a aplicar a escolha pública na relação do regulador com os regulados, mas não foi o primeiro a aplicá-la à dimensão do desenho regulatório, feito que coube a Niskanen. Enquanto Niskanen justificou o modelo regulador indireto por delegação de serviços públicos e concentração, no Estado, da atividade reguladora, analisando o mercado de serviços burocráticos, Stigler preocupou-se com o momento seguinte de exercício de atividade reguladora no mercado propriamente dito da regulação. (...) O enfoque de Niskanen, entretanto, é sobre o mercado de serviços públicos ao invés do mercado da regulação, algo que é ainda mais evidente quando de sua declaração de que o título alternativo para o seu livro sobre burocracia e governo representativo poderia ter sido a oferta de serviços públicos. (ARANHA, 2019, p. 24-25)

⁴⁰ (...) "A escolha pública se insere no campo de estudos usualmente conhecido como a teoria econômica da tomada de decisões políticas (*economic theory of political decision-making*), *economia política moderna* (*modern political economy*), nova economia política (*new political economy*), economia política (*political economics*) ou, simplesmente, economia da política (*the economics of politics*). Tais termos são equiparados à *public choice* como o ramo da ciência social preocupado com as causas do comportamento governamental, em oposição a outras abordagens, como a teoria dos bens públicos (*theory of public goods*) e a macroeconomia pós-Segunda Grande Guerra, preocupados com o estudo dos efeitos do comportamento do Governo. (...) Enquanto método de pesquisa, a escolha pública segue a tradição da economia neoclássica (*neoclassical economics*) ao ter por ponto de partida o individualismo metodológico (*methodological individualism*) e pressupor, como sua hipótese comportamental fundante (*fundamental behavioral hypothesis*), que os indivíduos seriam regidos por interesses pessoais de modo racional, procurando maximizar utilidades. (ARANHA, 2017, p.13 e 14)

Sob a perspectiva da teoria das escolhas públicas aplicada na relação do regulador com os regulados, Stigler (1971) ataca o paradigma tradicional do regulador benevolente (defendido pelas Teorias do Interesse Público) ao propor que a regulação não é meramente uma resposta às falhas de mercado, mas sim um produto adquirido pela indústria e operado fundamentalmente em seu benefício, deslocando o foco das falhas de mercado para as falhas de governo⁴¹. Esse produto (a regulação) é inserido num mercado que possui, por conseguinte, uma oferta levada a efeito por um partido político com custos a serem satisfeitos, e uma demanda que é justamente a indústria que objetiva a regulação, a qual se dispõe a contribuir com os partidos políticos em busca de benefícios (SILVA, 2017, p. 56). Assim, a indústria regulada possui incentivos racionais para "capturar" o regulador, visando moldar as normas e decisões administrativas para obter ganhos econômicos e proteção contra a concorrência, o que frequentemente resulta em benefícios⁴² para setores privados em detrimento do bem-estar da coletividade (STIGLER, 1971, p. 3).

Ao sistematizar as interações entre regulador e regulado, por meio da Teoria das Escolhas Públicas, Stigler demonstra que o processo decisório estatal é guiado por uma racionalidade de custos e benefícios. Sua teoria, classificada como positiva⁴³, foca em explicar quem são os reais beneficiados pela regulação e como ela afeta a alocação de recursos,

⁴¹ as principais falhas de mercado: incluem (a) monopólios e oligopólios; (b) externalidades (por exemplo, poluição ambiental como consequência da produção industrial, prejudicando terceiros sem custo para o poluidor); (c) bens públicos e serviços de utilidade pública, que o mercado não fornece adequadamente porque são não excludentes ou não-rivais (como defesa nacional, segurança pública, iluminação de ruas, ou mesmo infraestrutura de saneamento básico em áreas pobres); (d) informação assimétrica e outras distorções, em que consumidores ou investidores não possuem informação suficiente para tomar decisões eficientes (caso típico do mercado de serviços de saúde ou de produtos financeiros complexos). (...) são exemplos de falhas governamentais: (a) intervenções mal calibradas que geram efeitos colaterais negativos; (b) burocracia excessiva e ineficiência administrativa, desperdiçando recursos e retardando investimentos; (c) captura do regulador; (d) clientelismo e uso político das estatais, causando má alocação de recursos.” (RIBEIRO, 2025, p. 5-6). A falha de governo na concepção de Stigler se dá quando o partido político passa a condição de detentor do poder político necessário para promover a regulação que foi negociada anteriormente. Segundo o autor, os políticos não teriam interesse algum em promover o bem comum; antes estariam interessados em maximizar a sua função utilidade formada pelo trade-off entre remuneração e votos dos eleitores: quanto maior os recursos levantados, maior a possibilidade de obter-se os votos dos eleitores. (SILVA, 2017, p. 56)

⁴² Stigler, identifica quatro frentes principais de benefícios que a indústria busca adquirir do Estado: a) subvenção direta em dinheiro; b) controle sobre a entrada de novos concorrentes, reduzindo a concorrência; c) políticas que afetem produtos substitutos ou incentivando indústrias complementares como, por exemplo, subsídio para aeroportos que se refletem em ganhos para as companhias aéreas; e d) fixação de preços para alcançar taxas de retorno mais competitivas, formando uma espécie de cartel oficializado pela regulação governamental. (SILVA, 2017, p. 47)

⁴³ Existem duas dimensões da escolha pública, a depender do objetivo primário perseguido pela literatura correspondente. De um lado, a teoria positiva ou descritiva da escolha pública (*positive public choice theory*) preocupa-se com o esclarecimento do funcionamento do mercado de tomada de decisões políticas; enquanto a teoria prescritiva ou normativa da escolha pública (*normative public choice theory*) preocupa-se com a eliminação de ineficiências nas transações no mercado político primário, no mercado de fornecimento de políticas e no mercado de execução de políticas, prescrevendo soluções. ARANHA, 2019, p.15)

concluindo pelo que a doutrina denomina como resultado forte⁴⁴: a tendência de que a regulação beneficie quase exclusivamente a indústria organizada em detrimento de grupos maiores e mais difusos, como os consumidores.

Interessante notar que, curiosamente, Stigler não utilizou o termo "captura", preferindo expressões como "regulação adquirida" ou a lógica de "oferta e demanda" de regras políticas. A distinção técnica entre a teoria de George Stigler e a teoria moderna da captura reside na compreensão da regulação como um mercado de oferta e demanda, e não como um resultado determinista e absoluto. ARANHA (2019), explica:

(...) não é correto, entretanto, afirmar que a teoria de Stigler é uma teoria da captura, sob pena de ter-se de afirmar que toda a economia neoclássica, apoiada no reconhecimento de mercados de oferta e demanda, significaria a sua captura pelos demandantes. Em outras palavras, confundir a proposta de barganha constante entre reguladores e regulados com a postura apodítica de que sempre a regulação, como produto deste mercado, será adquirida na forma, no tempo e nos termos desejados pela indústria, conforme proposto pela teoria da captura, fere um dos pressupostos básicos da escolha pública de que o comportamento racional individual dirige o mercado político, mas sem extingui-lo. (2019, p. 29).

Apesar dessa precisão terminológica, Stigler permanece como o marco teórico fundamental dos estudos da teoria da captura moderna. A importância de Stigler como pilar dessa área é evidenciada pelo fato de que toda a literatura subsequente sobre captura, incluindo os modelos de Sam Peltzman, Gary Becker e as críticas de Carpenter e Moss, depende de sua estrutura analítica original, conforme será sintetizado a seguir. Mesmo os autores que tentaram mitigar sua visão de "resultado forte" (onde a indústria sempre ganha) só puderam fazê-lo partindo da premissa stigleriana de que a regulação é fruto de pressão política e interesse privado.

Portanto, apesar do pioneirismo, o trabalho de Stigler recebeu críticas contundentes que impulsionaram o surgimento de novas correntes teóricas, principalmente por defender o denominado "resultado forte", ou seja, a ideia de que a captura é uma consequência quase absoluta e inevitável da atividade regulatória, mas sem delinear os mecanismo de aferição para chegar a tal conclusão. Além disso, a doutrina aponta que o modelo de Stigler é incapaz explicar os chamados "subsídios cruzados", situações em que o regulador estabelece preços acima do custo em alguns mercados para compensar preços baixos em outros, o que gera perda de lucro para a própria indústria supostamente captora, dado que o modelo defendido

⁴⁴ Por resultado forte entende-se o fenômeno de que na grande maioria dos casos a regulação beneficia a indústria regulada; por outro lado, por resultado fraco deve-se entender que a regulação, além da indústria regulada, atende aos anseios de outros grupos de interesse. (...) Stigler pertence ao grupo dos que defendem o denominado resultado forte na regulação, ou seja, que a regulação tem a característica de favorecer a indústria regulada unicamente.” (SILVA, 2017, p. 55)

por Stigler afasta qualquer possibilidade de que haja alguma preocupação com o interesse público ou ainda com a busca de um estado de eficiência econômica sob o ponto de vista de Pareto (SILVA, 2017, p. 65).

O desenvolvimento teórico subsequente buscou matizar a visão stigleriana e utilizar modelos matemáticos para aferir tal fenômeno, introduzindo a ideia de resultados fracos, onde o interesse público e outros grupos também influenciam o processo. O quadro abaixo sintetiza as teorias de Sam Peltzman (1976), Gary Becker (1983), Laffont e Tirole (1993) e Carpenter e Moss (2013):

Quadro 6: Evolução da Teoria da captura⁴⁵

Autor	Crítica ao Modelo de Stigler	Proposições Centrais	Intensidade da Captura	Referência bibliográfica
Sam Peltzman (1976)	Considera o modelo de Stigler simplista ao prever ganhadores únicos; afirma que o estado de coisas onde apenas a indústria vence tem "vida curta".	Propõe o "resultado fraco", no qual o regulador busca um equilíbrio (solução de compromisso) para maximizar sua função de apoio político, ponderando entre os lucros das empresas e os preços baixos para os consumidores.	Resultado fraco	SILVA, 2017, p. 59-60
Gary Becker (1983)	Questiona a visão de que a regulação é apenas um produto transacional, focando na competição entre grupos de interesse. Afasta-se da ideia de captura absoluta e inflexível ("tudo ou nada"), argumentando que ela contradiz o equilíbrio econômico.	A captura é limitada pelo "peso morto" (ineficiência) gerado pela transferência de riqueza; quanto maior a perda de eficiência, maior a pressão contrária dos grupos prejudicados, o que força o Estado a buscar eficiência paretiana.	Resultado fraco	SILVA, 2017, p. 61-62
Laffont e Tirole (1993)	Os atores analisados por Laffont e Tirole (1993) são quatro: o congresso, os consumidores, a firma e a agência reguladora. Apontam que os modelos anteriores simplificavam a realidade ao ignorar a assimetria de informações entre os atores.	Utilizam a teoria agente-principal (Congresso-Agência-Firma), demonstrando que a captura ocorre porque o regulador não consegue auditar perfeitamente os custos das empresas, permitindo que firmas eficientes simulem ineficiência para obter rendas extraordinárias.	Resultado fraco	SILVA, 2017, p. 62-63
Carpenter e Moss (2013)	Criticam a falta de rigor metodológico e evidências empíricas dos modelos clássicos (o "paradoxo da captura"), que	Estabelecem critérios rigorosos: a captura exige prova de ação deliberada da indústria para afastar consistente e recorrentemente a regulação do	não se aplica	LIMA, Iana Alves de; FONSECA, Elize Massard da, 2021, p.

⁴⁵ Com base na dissertação (mestrado) de Silva (2017) e nas referências citadas em sua análise, o quadro detalha as teorias de Sam Peltzman (1976), Gary Becker (1983), Laffont e Tirole (1993) e Carpenter e Moss (2013).

	diagnosticavam o fenômeno sem provar o nexo causal ou a intenção.	interesse público. Distinguem entre captura forte (pior que a desregulação) e captura fraca (ainda melhor que a ausência de normas).		634
--	---	--	--	-----

Fonte: Silva (2017), LIMA e FONSECA, 2021, Autoria própria, 2026

Complementando a evolução teórica que sofisticou a compreensão da captura para além do binômio regulador-indústria, é imperativo reconhecer que esse fenômeno não se restringe à dimensão estritamente econômica. Silva (2017) adverte que, no âmbito do Estado Regulador, as agências enfrentam riscos multidimensionais, destacando-se as modalidades de captura política e captura judicial (2017, p. 47).

A captura política manifesta-se quando a atividade regulatória é instrumentalizada para satisfazer interesses conjunturais do governo de turno, em especial aqueles voltados a propósitos eleitorais. Nesse cenário, a oferta de regulação passa a ser tratada como um produto transacionado no mercado político, onde detentores de mandato ou candidatos buscam apoio financeiro e votos em troca de decisões regulatórias favoráveis a grupos específicos, justamente como previu Stigler em 1971. Essa espécie de captura é agravada pelo fenômeno da "porta giratória" (*revolving door*), entendida como uma das estratégias de captura em que a rotatividade de diretores entre cargos governamentais e a iniciativa privada cria uma identidade de interesses que fragiliza o múnus público.

A título de exemplo desse fenômeno no Brasil, antes de assumir a posição de diretor-presidente da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Maurício Ceschin atuou como superintendente nas operadoras Medial Saúde e Amil, além de ter sido presidente da Qualicorp (administradora de planos de saúde). Após sua saída da agência, retornou para a Qualicorp. Ainda no âmbito da ANS, André Figueiredo foi nomeado diretor da agência em 2013, tendo sido anteriormente diretor do plano de saúde HapVida e advogado da Unimed. Não obstante, na Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Plínio de Aguiar Júnior foi Membro do Conselho Diretor e ex-Presidente substituto da agência, ele exerceu anteriormente o cargo de engenheiro-chefe da WESTEC, que é a filial brasileira da gigante inglesa Cable & Wireless.

Essa subespécie de captura desvirtua a neutralidade técnica esperada das agências, uma vez que “(...) *as decisões das agências reguladoras têm sido direcionadas para atender aos interesses dos ocupantes do poder político o que, por si só, tem destituído da necessária neutralidade a atuação das agências reguladoras*” (grifos nossos) (SILVA, 2017, p. 47).

Contudo, apesar da doutrina classificar este tipo de captura como política, trata-se na realidade de uma decorrência da captura econômica intermediada por poderes políticos. Nesse arranjo, o interesse público é subvertido de tal forma que as empresas reguladas figuram como as beneficiárias finais, enquanto os detentores do poder político atuam meramente como ferramentas estratégicas para a consecução de lucros privados extraordinários. Assim, o cenário que a doutrina muitas vezes classifica como estritamente político é, na verdade, um ambiente no qual o poder político é instrumentalizado pelo setor privado para garantir benefícios que o livre mercado não ofereceria.

Essa perspectiva é confirmada ao se aplicar o conceito de falhas de governo (*government failures*). Segundo a lógica stigleriana, a falha de governo materializa-se quando o partido político, ao deter o poder necessário para editar normas, sanciona passivamente os interesses de grupos organizados em troca de apoio eleitoral e recursos, legitimando o que se assemelha a um "cartel oficializado" pela proteção estatal (SILVA, 2017, p. 56). Dessa forma, o uso do poder político não deve ser interpretado como um fim em si mesmo, mas como o nexos causal que viabiliza a transferência de riqueza da coletividade para uma minoria influente. O agente político, buscando maximizar sua própria função de utilidade (votos e financiamento), vende a proteção regulatória para a indústria, que por sua vez utiliza essa ferramenta para impor barreiras de entrada a concorrentes e fixar preços favoráveis. Portanto, a captura política é o meio pelo qual o setor econômico regulado assenhoreia-se do aparato estatal para garantir rentabilidade, revelando que a falha de governo é o componente que permite à empresa privada capturar o lucro enquanto o Estado absorve o ônus da ineficiência e da perda de bem-estar social⁴⁶.

Por outro lado, a captura judicial surge como uma peculiaridade do sistema brasileiro, no qual o controle jurisdicional, embora legítimo e fundamentado no Princípio da Tutela Jurisdicional (art. 5º, inc. XXXV, CRFB/88), pode transbordar para a interferência indevida na discricionariedade técnica. A captura judicial configura-se como uma distorção no Estado Regulador em que o Poder Judiciário, sob o pretexto de realizar o controle de legalidade, acaba por imiscuir-se indevidamente na discricionariedade técnica das agências reguladoras, substituindo a valoração do órgão especializado pela convicção do magistrado⁴⁷. Portanto, a

⁴⁶ Conforme previu Gary Becker, o custo social dessa captura é mensurado pelo "peso morto", ou seja, a perda de eficiência econômica gerada por decisões que priorizam o lucro do monopolista em vez da modicidade tarifária e da qualidade do serviço prestado ao consumidor. Quanto maior a perda de eficiência, maior a pressão contrária dos grupos prejudicados, o que força o Estado a buscar eficiência paretiana (BECKER, 1983).

⁴⁷ Um exemplo emblemático de interferência judicial ocorreu no caso VARIG x ANAC, no qual o Tribunal suspendeu a redistribuição licitatória de rotas aéreas, uma decisão de natureza eminentemente técnica tomada pela agência para garantir a continuidade do serviço público. No caso concreto, a companhia aérea entrou em recuperação judicial e deixou de operar em diversas rotas aéreas concedidas pela ANAC. A ANAC, em nome da

captura judicial não apenas usurpa competências administrativas, mas compromete a própria integridade e estabilidade do marco regulatório, gerando insegurança jurídica e ineficiência econômica ao permitir que juízes sem conhecimento especializado anulem atos de natureza estritamente técnico-científica.

Ainda sobre as modalidades de captura, Sidney Shapiro (2010) distingue três modalidades de captura: (i) a política; (ii) a representativa; e (iii) a de sabotagem. Contudo, pelos mesmos fundamentos de Silva (2017), as categorias política e de sabotagem são, em essência, táticas operacionais da captura econômica. No que tange à chamada captura política, Shapiro argumenta que ela decorre de uma postura hostil do Chefe do Executivo à regulação, resultando na nomeação de dirigentes comprometidos em frustrar a atividade normativa das agências. De forma semelhante, a captura de sabotagem é descrita pelo autor como a criação de obstáculos legais ou decretos para atrasar a regulação. Observa-se que tais descrições são compatíveis com a captura econômica, na qual o setor regulado instrumentaliza o setor político para seus fins em ambos os casos (MEDEIROS, 2012, p. 68-69).

Em contrapartida, é necessário concordar com a validade da captura representativa, notadamente por esta se apresentar como uma categoria autônoma às formas de captura econômica, política ou judicial, que utiliza da assimetria de informação como estratégia de captura para garantir maior participação dos regulados perante as agências. Esta modalidade, portanto, evidencia o desequilíbrio no processo decisório das agências, onde a voz dos agentes econômicos regulados prevalece sobre os interesses difusos da sociedade no âmbito das audiências e consultas públicas (MEDEIROS, 2012, p. 69). Conforme será demonstrado no item seguinte, no cenário nacional, esse fenômeno é corroborado por dados da ANATEL, onde Melo (2010) e Batista (2012) constataram que 68,69% das contribuições técnicas provinham de agentes regulados, enquanto a participação de consumidores permaneceu inexpressiva.

Em síntese, as espécies de captura (econômica, judicial ou representativa) manifestam-se através de diferentes táticas, variando desde a coação direta até a manipulação técnica sofisticada. De acordo com Lima e Fonseca (2021):

(...) a captura pode ser classificada tanto pela forma como ela ocorre – a estratégia de influência adotada pelo regulado – quanto pela dimensão do impacto negativo que gera para o interesse público. (...) com relação à forma como ela ocorre,

continuidade do serviço público, redistribuiu, através de licitação pública, as rotas antes operadas pela VARIG entre as demais companhias aéreas a fim de que a população não fosse prejudicada pela ausência do serviço antes prestado. Conquanto o bom senso exigisse este comportamento da ANAC, o Tribunal Regional Federal da 2ª. Região suspendeu essa redistribuição de rotas, eis que é assunto eminentemente técnico, o que acabou por prejudicar os usuários do serviço (SILVA, 2017, p. 49).

organizou-se a literatura em quatro nichos de mecanismos de captura: **incentivos materiais** (Tabakovic & Wollmann, 2018), **assimetria informacional** (Agrell & Gautier, 2012, 2017; Wagner, 2009), **ameaças** (Dal Bó, Dal Bó & Di Tella, 2006; Dal Bó & Di Tella, 2003) e **incentivos imateriais** (Kwak, 2013). (grifos nossos) (LIMA; FONSECA., 2021, p. 630).

Nesse sentido, diante da diversidade de concepções sobre a captura e suas classificações, a compreensão do fenômeno exige a identificação precisa das estratégias e dos mecanismos utilizados pelos agentes para desviar o interesse público. O quadro abaixo sintetiza as diferentes estratégias de captura comumente identificadas pela doutrina:

Quadro 7: Comparativo entre as estratégias de captura identificados pela doutrina

Estratégia de captura	Tipo de Captura	Mecanismos de Captura	Afetados	Quanto ao resultado	Espécie de Captura
Ameaça	Captura por ameaça	Campanhas de difamação; Boatos detratadores; Cobertura midiática viesada; Ameaça de processos (Dal Bó et al., 2006; Dal Bó & Di Tella, 2003)	agências independentes	fraco	Política (ou Judicial, se via processos)
Incentivos materiais	Captura por benefícios privativos	Suborno; Financiamento de campanha; Cargos (fenômeno da "porta giratória") (Tabakovic & Wollmann, 2018).	Saúde Suplementar, Mineração e Saneamento	fraco	Econômica
Incentivos imateriais	Captura cultural	Identidade compartilhada entre regulador e regulados; Redes de relacionamento; Status (Kwak, 2013)	Setor Financeiro e Mineração	fraco	Econômica (vies cultural/cognitivo)
Assimetria informacional	Captura leve (soft capture)	Fornecimento de informação viesada que modifica definições políticas (Agrell & Gautier, 2012, 2017)	Energia Elétrica, Telecomunicações e saneamento básico.	fraco	Econômica
Assimetria informacional	Captura por excesso de informação	Sobrecarga deliberada do regulador para desequilibrar a comunicação (falha de filtro) (Wagner, 2009)	Energia Elétrica, Saneamento básico, mineração e transporte coletivo (Audiências Públicas)	fraco	Econômica
Assimetria informacional	Captura por sofisticação	Apresentação de informações excessivamente	Setor Financeiro e Saneamento	fraco	Econômica

		complexas de difícil compreensão (Hakenes & Schnabel, 2014).	básico		
Assimetria informacional	Captura por tecnologia	Inovações e especificidades técnicas usadas como moeda de barganha	Indústria Química e Farmacêutica; Saneamento básico e Energia Elétrica (Finch et al., 2017; Gagnon, 2016).	fraco	Econômica
Assimetria informacional	Captura por representação	Desequilíbrio estrutural no processo decisório das agências, onde a voz dos agentes econômicos regulados prevalece sobre os interesses difusos da sociedade (Shapiro, 2010)	Telecomunicações, Eletricidade, Saneamento básico e Rodovias.	fraco	Econômica

Fonte: LIMA; FONSECA (2021), SILVA (2017); SHAPIRO (2010), Autoria própria, 2026.

A desregulação por ausência de regulação fundamenta-se como uma nova e distinta natureza de captura, integrando-se de forma estratégica ao cenário institucional brasileiro ao permitir que o interesse privado sobreponha-se ao público através de um vácuo normativo. Enquanto a sistematização clássica proposta por Lima e Fonseca (2021) organiza as estratégias de captura em quatro eixos (incentivos materiais, incentivos imateriais, ameaça e assimetria de informação), a desregulação opera de forma distinta ao criar uma anomia que beneficia o setor regulado sem a necessidade de uma interferência ativa no conteúdo de normas existentes. Conforme visto, Aragão (2026) define a desregulação como a ausência de regulação institucionalizada, pública ou privada, deixando os agentes sujeitos exclusivamente ao desenvolvimento das forças de mercado. No Brasil, entretanto, essa retirada do Estado encontra limites nos deveres positivos impostos pela Constituição Federal, uma vez que o Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou o entendimento de que não se admite o vazio regulatório em matérias que exijam a tutela de valores coletivos, como é o caso do saneamento básico, sob pena de inconstitucionalidade por descumprimento do dever de agir positivamente (BRASIL, 2022)⁴⁸.

A inserção desta categoria como uma nova faceta de captura pode ser observada por meio do fenômeno da "elisão normativa", que atua como o ponto central do problema de

⁴⁸ Vide nota 28.

pesquisa deste trabalho. Conforme será exposto em capítulo próprio, por força do artigo 2º da Lei nº 9.074/1995, que dispensa a exigência de lei autorizativa específica para concessões de saneamento básico e limpeza urbana, criou-se um escape à legalidade estrita que resulta em um vácuo legislativo quanto à governança de agentes fiscalizadores. Essa ausência de um marco legal rigoroso permite que a figura do VI seja regida exclusivamente por cláusulas contratuais privadas, possibilitando que a própria concessionária contrate e remunere diretamente seu fiscalizador, conforme observado no Contrato de Concessão nº 001/2024 de Governador Valadares. Tal cenário materializa a hipótese central desta investigação: a desregulação normativa da figura do VI no setor de saneamento não é uma mera medida de eficiência, mas uma estratégia de captura. Diferente das categorias tradicionais onde o regulador é manipulado para agir (captura ativa), na desregulação por ausência de normas, o benefício para o regulado advém da inexistência de regulação específica.

Diante das estratégias e modalidades de captura ora demonstradas, torna-se evidente que a subversão do interesse público não se limita à corrupção direta, mas desdobra-se em um mosaico de táticas que variam de incentivos materiais à sofisticada manipulação informacional. Em última análise, a captura subverte o propósito do Estado Regulador, resultando na perda de bem-estar social e na conversão do controle público em um instrumento a serviço de minorias influentes.

Por essa razão, o plenário do STF, à unanimidade, deu resposta estatal direta à prática da captura no Brasil, validando dispositivos da Lei nº 9.986/2000 que estabelecem vedações rigorosas à indicação de dirigentes para as agências reguladoras, especificamente proibindo que pessoas com vínculos ativos em organizações sindicais ou associações representativas de interesses patronais ou trabalhistas do setor regulado ocupem cargos na alta direção dessas autarquias. Por ocasião do julgamento da ADI 6276/DF, foram fixadas as seguintes teses:

(...) 2. A vedação de indicação de pessoa que exerça cargo em organização sindical para o Conselho Diretor ou Diretoria Colegiada das agências reguladoras é constitucional, pois visa garantir a imparcialidade e evitar conflitos de interesse, conforme os **princípios da impessoalidade e eficiência da administração pública, previstos no artigo 37 da Constituição.**

3. A vedação de indicação de membro de conselho ou diretoria de associação representativa de interesses patronais ou trabalhistas para o Conselho Diretor ou Diretoria Colegiada das agências reguladoras é constitucional, pois busca **evitar a captura das agências por interesses privados, garantindo a imparcialidade e a eficiência do Estado Regulador.** (grifos nossos) (BRASIL, STF, ADI n. 6276/DF, julgado em: 20 Set 2021)

Outro exemplo emblemático em outras instâncias jurisdicionais além do STF é o caso julgado pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Apelação Cível nº 342.739/PE), que em

2004 (muito antes da promulgação da Lei das Agências Reguladoras), decidiu pela ilegalidade da nomeação de membros para o Conselho Consultivo da ANATEL que ocupavam cargos de relevância em empresas concessionárias do setor. Naquela oportunidade, o Tribunal declarou nulo o ato de designação de dirigentes que, embora indicados para representar os usuários e a sociedade civil, exerciam as presidências de grandes grupos de telecomunicações, como a Tele Norte Leste Participações S/A e a TELEMAR, além da associação patronal TELEBRASIL. A fundamentação da decisão residiu na incompatibilidade absoluta entre os cargos ocupados na iniciativa privada e a função de representação dos interesses coletivos dentro da agência. Para o Tribunal, a indicação de líderes do setor regulado para vagas destinadas à sociedade rompe a pluralidade representativa e a representação democrática inerente à estrutura da autarquia, uma vez que, diante de um conflito entre interesses contrapostos, a atuação de tais agentes estaria fatalmente comprometida com o segmento econômico de origem, ferindo o dever de imparcialidade essencial à busca do bem comum. O próprio TRF-5 reconheceu expressamente o caso como uma manifestação clara da teoria da captura:

(...) - a nomeação dos apelantes como membros do Conselho Consultivo da ANATEL representa o que a doutrina estrangeira e alguns doutrinadores brasileiros tem denominado de **captura da agência pelos interesses regulados**.

- Ocorre a captura do ente regulador quando grandes grupos de interesses ou empresas passam a influenciar as decisões e atuação do regulador, levando assim a agência a atender mais aos interesses das empresas (de onde vieram seus membros) do que os dos usuários do serviço, isto é, do que os interesses públicos. "É a situação em que a agência se transforma em via de proteção e benefício para setores empresariais regulados. (grifos nossos) (BRASIL, TRF-5, AC nº 342.739/PE, julgado em: 30 nov. 2004)

Além das vedações à indicação, o ordenamento jurídico brasileiro, fortalecido pela Lei nº 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras), consolidou mecanismos anticaptura, os quais, inclusive, conferem a essas entidades natureza especial. Tais instrumentos incluem a investidura a termo (mandatos fixos, geralmente de cinco anos), a estabilidade dos dirigentes (impedindo a exoneração imotivada por conveniência política) e a autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira. Para mitigar os riscos do fenômeno da "porta giratória" (*revolving door*), a legislação impõe uma quarentena de seis meses, período no qual o ex-dirigente fica impedido de atuar no setor privado regulado, mantendo seu vínculo remunerado com a agência para evitar o uso de informações privilegiadas em favor do mercado (DI PIETRO, 2022, p. 1402-1403).

A transparência e a participação social também emergem como barreiras eficazes contra a captura por assimetria informacional (OLIVEIRA e CARDOSO, 2022, p. 922).

Segundo Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2015), a obrigatoriedade de realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) para novas normas e a condução de consultas e audiências públicas permitem que usuários e consumidores influenciem o processo decisório, reduzindo a sobre-representação tradicional dos agentes regulados.

2.4 ALASTRAMENTO DE PRÁTICAS DE CAPTURA NO ÂMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL

O debate sobre o alastramento da captura no cenário brasileiro ganhou relevo institucional com as conclusões do Grupo de Trabalho (GT) constituído pela Casa Civil da Presidência da República em 2003, com a finalidade de avaliar o papel das agências reguladoras no arranjo institucional do país. Como destaca Silva (2017), esse diagnóstico identificou riscos de captura sinalizados por diversas condições estruturais do mercado regulado nacional. Segundo o relatório final do GT, o risco de subversão do interesse público é agravado pela (i) dependência dos tomadores de decisão, pela (ii) influência política e pela (iii) vulnerabilidade das agências em relação ao conhecimento tecnológico superior detido pelas indústrias (assimetrias de informação) (2003, p.12).

O GT de 2003 fundamentou que a seleção de quadros técnicos oriundos do próprio setor regulado para servir ao Estado, aliada à perspectiva de futuras posições de emprego dos reguladores nas empresas fiscalizadas, compromete a imparcialidade administrativa. Esse fenômeno, conhecido como "porta giratória" (*revolving door*), somado à rotatividade de diretores entre funções governamentais e a iniciativa privada, cria uma identidade de propósitos que pode transformar a agência em uma via de proteção para interesses egoísticos setoriais. Além disso, o relatório expressou preocupação com o "excesso" de independência das agências, alertando para o risco de que estas pudessem se comportar como um poder apartado do Estado, demandando medidas corretivas por parte do legislador (2003, p. 13).

As pesquisas ora realizadas evidenciam um cenário de assimetria informacional e participação desequilibrada. No setor de telecomunicações, por exemplo, constatou-se que na Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) cerca de 68,69% das contribuições técnicas em processos decisórios foram exercidas por agentes regulados, enquanto a participação de entidades de defesa do consumidor permaneceu inexpressiva (Melo, 2010). Mariana Batista (2012), identifica uma sobre-representação dos regulados em audiências públicas da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), sustentando que a vulnerabilidade da agência por mecanismos de participação social é um tipo de captura por informação. Ainda

no setor elétrico, auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU) no reajuste tarifário de concessionárias revelaram erros de cálculo que omitiam ganhos de produtividade e juros sobre capital próprio, resultando em benefícios bilionários indevidos às empresas em detrimento da modicidade tarifária dos usuários (SILVA, 2017, p. 63).

Diante desse cenário, embora o fenômeno da captura seja amplamente reconhecido no campo teórico, sua identificação em casos concretos é frequentemente dificultada pelo chamado “paradoxo da captura”, onde há um consenso sobre sua existência, mas as evidências empíricas sobre a demonstração de manipulação pelos regulados permanecem limitadas e disputadas (Agrell e Gautier, 2012; Carpenter e Moss, 2013).

A complexidade em demonstrar a captura em casos concretos resulta em dissensos teóricos significativos, especialmente quando se confrontam as abordagens ampla e restritiva de investigação. Enquanto a abordagem ampla foca no mapeamento de interesses e na identificação de quaisquer resultados favoráveis à indústria, como por exemplo, o superávit em determinado período, a abordagem restritiva exige critérios mais rigorosos, como a apresentação de um modelo “falsificável” de interesse público e a prova de ação deliberada e intencional do setor regulado para manipular o processo (Carpenter e Moss, 2013). Essa dicotomia analítica é o que explica as conclusões divergentes em setores estratégicos, onde um mesmo cenário pode ser lido como captura efetiva ou apenas como um potencial de influência técnica (LIMA, Iana Alves de; FONSECA, Elize Massard da., 2021, p. 628).

O caso da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) no Brasil é o exemplo mais emblemático desse dissenso. Pesquisas conduzidas sob uma ótica ampla, como as do IPEA (Ocké-Reis et al., 2019), sustentam que a agência foi capturada devido à incapacidade de conter a inflação dos planos de saúde. Em contrapartida, estudos sob a lente restritiva, como os de Marcello Baird (2017, 2019), não identificaram evidências de manipulação direta, observando que a burocracia especializada da agência atuou muitas vezes como barreira de resistência às pressões externas, expandindo inclusive a regulação assistencial em favor do consumidor⁴⁹.

Enquanto outros pesquisadores, como Ocké-Reis (2019), apontam uma captura evidente da agência devido aos altos reajustes de preços, Baird (2019) utiliza uma metodologia baseada em análise de redes, entrevistas e análise documental para questionar a

⁴⁹ Baird esforçou-se para reconstituir as principais disputas na agência desde sua criação e explorou dados de faturamento, financiamento de campanhas e estrutura das redes de relações. As conclusões do trabalho também questionam o argumento crescente sobre favorecimento irrestrito dos grupos regulados, apontando para o papel de resistência da burocracia especializada na contenção de influências externas. (BAIRD, 2019; LIMA; FONSECA, 2021, p. 634)

existência de uma manipulação direta e deliberada pelos regulados. A principal contribuição de Baird é o questionamento da ideia de um favorecimento irrestrito e sistemático aos grupos empresariais, preferindo o termo "potencial de influência" em vez de "captura" propriamente dita, argumentando que, embora existam medidas que beneficiaram o setor privado, não foram encontradas evidências de manipulação direta ou de processos que revelassem a submissão da agência aos interesses das empresas (LIMA, Iana Alves de; FONSECA, Elize Massard da., 2021, p. 638). Um dos fatores determinantes para essa conclusão é o papel da burocracia especializada da ANS, que atuou frequentemente como uma barreira de resistência, contendo influências externas e preservando a tecnicidade das decisões.

Um achado paradoxal e relevante na pesquisa de Baird (2019) demonstra que o período em que a diretoria da agência possuía conexões mais estreitas com o empresariado foi, simultaneamente, a época de maior expansão da regulação assistencial em favor dos consumidores, citando exemplos concretos desse avanço, como o aumento da transparência, a implementação da portabilidade de carências, o estabelecimento de prazos máximos de atendimento e a criação de mecanismos para estabilizar os reajustes dos planos coletivos (2019, p. 23). Mesmo em episódios de grande impacto, como a venda da Amil em 2012, o autor observou que não houve alteração de regras destinadas a favorecer exclusivamente as empresas envolvidas. Adicionalmente, Baird examinou o fenômeno da "porta giratória" de forma aprofundada, analisando se diretores vinculados ao setor regulado votavam de maneira distinta dos chamados "sanitaristas". Sua análise dos padrões de votação de resoluções normativas revelou que não havia divergências sistemáticas significativas entre esses perfis dentro da diretoria colegiada. Isso sugere, em tese, que o simples trânsito de quadros técnicos entre o setor público e privado é insuficiente para comprovar a captura, sendo necessária uma reconstrução minuciosa dos processos decisórios.

Diante desse cenário, embora a definição de critérios para demonstrar e medir essa incidência esteja longe de um consenso, sobretudo quando se confrontam as abordagens ampla e restritiva de investigação, a captura regulatória trata-se de um fenômeno válido e amplamente documentado na literatura nacional. O quadro abaixo sistematiza as evidências extraídas de investigações no cenário brasileiro:

Quadro 8: Investigações de Captura no Cenário Brasileiro⁵⁰

Setor	Espécie de Captura	Tipo de Captura	Estratégia de Captura	Referência Bibliográfica
Saúde (ANS)	Econômica/Política	Captura por benefícios privativos (suspeita de financiamento de campanha e porta-giratória)	Incentivos materiais	Ocké-Reis et al. (2019); Scheffer e Bahia (2011)
Saúde (ANS) - Contraponto	Econômica	Captura por benefícios privativos (porta giratória analisada como "potencial de influência")	Incentivos materiais	Marcello Baird (2017, 2019)
Energia Elétrica (ANEEL)	Econômica	Captura por sofisticação/tecnologia (erros de cálculo omitindo benefícios fiscais)	Assimetria informacional	Silva, 2017, p. 63
Telecomunicações (ANATEL)	Econômica	Captura por excesso de informação (volume massivo de dados industriais) e sub representação popular ou por representação	Assimetria informacional - Sobre-representação dos regulados em audiências/consultas públicas em detrimento da sociedade civil.	Melo (2010); Batista (2012)
Mineração	Econômica/Política	Captura cultural (alinhamento Estado-mercado)	Incentivos materiais e imateriais (isenções fiscais e porta giratória)	Milanez & Santos (2020)
Transporte Aéreo (ANAC)	Judicial	Captura por ameaça (interferência em decisões técnicas de redistribuição de rotas). Caso VARIG x ANAC	Ameaça (via processos judiciais que suspendem atos administrativos)	(Silva, 2017, p. 49)

Fonte: Principais autores nacionais de teoria da captura, Autoria própria, 2026.

No cenário internacional, esse fenômeno é recorrente e tem sido objeto de estudo em diversos países que delegaram serviços públicos à iniciativa privada. O alastramento das práticas de captura foi documentado pioneiramente nos Estados Unidos, onde, entre as décadas de 1960 e 1980, agências dotadas de excessiva autonomia foram cooptadas por indústrias com alto poder econômico (SILVA, 2017, p. 46). Por outro lado, a experiência da Grã-Bretanha (OFTEL) demonstra que o desenho institucional e a ideologia do regulador

⁵⁰ Com base nos artigos de Oliveira e Cardoso (2024); Silva (2017); Iório (2019); Lima e Fonseca (2021) e Ribeiro (2025), o quadro detalha as investigações sobre o fenômeno da captura baseado em casos concretos no âmbito nacional.

podem neutralizar a captura, utilizando a abertura do mercado e canais de informação alternativos para reduzir o poder de barganha das empresas dominantes. O quadro abaixo sintetiza as investigações concretas no âmbito internacional:

Quadro 9: Investigações de Captura no Cenário Internacional⁵¹

Sector	Espécie de Captura	Tipo de Captura	Estratégia de Captura	Referência Bibliográfica
Infraestrutura (EUA - 1965-1985)	Econômica	Captura leve (soft capture) evoluindo para captura forte.	Assimetria informacional e Incentivos materiais	Stigler, 1971
Setor Financeiro (EUA)	Econômica	Captura por sofisticação	Assimetria informacional	Hakenes e Schnabel (2014)
Crise Financeira 2008 (EUA)	Econômica	Captura cultural	Incentivos imateriais (identidade e redes)	Kwak (2013)
Indústria Química (Global)	Econômica	Captura por tecnologia	Assimetria informacional (exclusividade técnica)	Finch et al. (2017); Gagnon (2016)
Varejistas Transnacionais (Global)	Econômica	Captura por sofisticação e por tecnologia (harmonização de normas)	Assimetria informacional (modelo RIT - meta-governança)	Abbott, Levi-Faur e Snidal (2017); Marques (2019)
Tecnologia / Fiscal (União Europeia)	Econômica/ Judicial	Captura por benefícios privativos (privilégios fiscais indevidos)	Incentivos materiais (guerra fiscal/auxílio estatal ilegal)	RIBEIRO, 2025, p. 16

Fonte: Principais autores nacionais e internacionais de teoria da captura, Autoria própria, 2026.

Verifica-se, que apesar da dificuldade empírica de demonstrar as ações dos regulados que materializam o fenômeno, a análise das investigações e dos mecanismos de captura, tanto no plano nacional quanto no internacional, demonstra que a incidência da captura, seja sob a forma de benefícios materiais diretos, manipulação por assimetria informacional ou pela manutenção planejada de um vazio regulatório, não é uma mera formulação teórica e sim uma tensão antiga e permanente entre a finalidade pública da regulação e a sua possível apropriação privada e até mesmo pelo próprio poder político e judiciário.

⁵¹ Com base nos artigos de Hakenes e Schnabel (2014); Stigler (1971); Abbott, Levi-Faur e Snidal (2017); Marques (2019); Finch et al. (2017); Gagnon (2016); Kwak (2013); Oliveira e Cardoso (2024); Silva (2017); Iório (2019); Lima e Fonseca (2021) e Ribeiro (2025), o quadro detalha as investigações sobre o fenômeno da captura baseado em casos concretos no âmbito internacional.

Não é de se ignorar que na consolidação de um Estado Regulador efetivamente voltado à adequação da atividade econômica aos interesses da coletividade, a captura surge como fator de desvirtuamento dessa teleologia pública, uma vez que, ao submeter as decisões técnicas a interesses privados ou políticos conjunturais, subverte a capacidade da agência de cumprir seu múnus, não fazendo sentido que estas sejam transformadas em vetor de proteção de interesse privados (ARAGÃO, 2026, p. 327).

Diante do exposto no presente capítulo, compulsando o comparativo entre as estratégias de captura identificadas pela doutrina (vide Quadro 6), é possível notar que o setor de saneamento básico configura-se como um dos segmentos mais expostos ao risco de captura no cenário brasileiro, notadamente pela vultuosidade dos investimentos necessários para a universalização dos serviços, que alcançam valores previstos de aproximadamente R\$ 7 trilhões (PAES NETO, 2025), despertando fortes incentivos para a subversão do múnus público em favor de interesses econômicos minoritários.

O saneamento básico no Brasil enfrenta o que se denomina "elisão normativa", fundamentada no artigo 2º da Lei nº 9.074/1995, que dispensa a necessidade de lei autorizativa específica para concessões neste setor. Esse vácuo legislativo favorece a ocorrência de uma "desregulação por ausência de normas", na qual normas públicas são substituídas por cláusulas contratuais privadas, permitindo arranjos institucionais potencialmente temerários, como a contratação e remuneração do VI diretamente pela empresa fiscalizada sem que haja freios e contrapesos.

A complexidade é agravada pela necessidade de tecnologias sofisticadas para a metrificação e medição de indicadores de desempenho, os quais são utilizados para o cálculo da remuneração da concessionária em contratos vinculados ao desempenho. Tal cenário aprofunda o risco de assimetria informacional, haja vista a possibilidade de captura por sofisticação e tecnologia, na medida em que o detentor da tecnologia e dos dados operacionais pode se valer dessa vantagem, diante de um cenário de ausências de regulação, para buscar incentivos materiais, dificultando a capacidade de controle e fiscalização por parte do poder concedente e das agências reguladoras independentes.

Diante da convergência dessas vulnerabilidades, alta concentração de recursos, complexidade tecnológica e anomia regulatória, justifica-se a análise detida deste mercado como laboratório das práticas de captura. Por esta razão, o capítulo a seguir irá tratar especificamente de saneamento básico, explorando seu marco regulatório, dinâmica interinstitucional de fiscalização, formas de prestação do serviço e a figura do VI no

monitoramento de serviços de saneamento concessionados, bem como a remuneração da concessionária vinculada ao seu desempenho.

3 O NOVO MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO E O MONITORAMENTO DA EXECUÇÃO DE CONTRATOS DE CONCESSÃO

3.1 O DÉFICIT DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL E O NOVO MARCO REGULATÓRIO: UMA QUESTÃO DE SAÚDE PÚBLICA, QUALIDADE AMBIENTAL E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

O acesso ao saneamento básico no Brasil é reconhecido pela doutrina especializada como um direito fundamental intrinsecamente ligado à dignidade da pessoa humana (BITENCOURT NETO; SARDINHA, 2021; SOUZA et al., 2015, p. 25), compondo o que Ana Paula de Barcellos (2002) define como o mínimo existencial⁵². Segundo essa perspectiva, o Estado tem o dever jurídico de assegurar um núcleo básico de condições materiais indispensáveis — que inclui saúde e saneamento — para que o indivíduo seja tratado como sujeito de direitos e não como mero objeto.

Juridicamente, o saneamento básico é compreendido como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais que abrangem o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos, além da drenagem de águas pluviais (Brasil, 2007)⁵³. Nesse arranjo, a relação entre a Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) é de mútua integração e complementaridade normativa, uma vez que a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos constituem um dos quatro pilares⁵⁴ fundamentais que definem juridicamente o saneamento básico⁵⁵. Nesse cenário, ocorre o que a doutrina identifica como uma articulação funcional: a Lei nº 11.445/2007 dispõe sobre os aspectos econômico-financeiros e operacionais da prestação do serviço, enquanto a Lei nº 12.305/2010

⁵² Ana Paula de Barcellos compreende o mínimo existencial como um conjunto de condições materiais básicas indispensáveis para a existência humana digna, abrangendo a educação básica, a saúde básica (incluindo o saneamento), a assistência aos desamparados e o acesso à justiça (BARCELLOS, 2002, p. 247-280)

⁵³ Antes da promulgação da Lei nº 11.445/2007, prevalecia o entendimento de que o saneamento básico se restringia aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Nessa visão, o saneamento básico era considerado uma espécie dentro do gênero "saneamento ambiental", que abrangia também a limpeza urbana e o manejo de águas pluviais urbanas, conforme estabelecido no art. 2º da Lei nº 9.074/1995 (MARQUES NETO, 2005). Qualquer discussão se encerrou em razão da positivação do conceito pela Lei nº 11.445/2007.

⁵⁴ O Marco Legal do Saneamento Básico consolidou a regulação nacional do setor a partir de quatro componentes: (a) abastecimento de água potável, (b) esgotamento sanitário, (c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e (d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (BRASIL, 2007).

⁵⁵ De acordo com a Lei nº 12.305/2010, a gestão e o gerenciamento de resíduos devem ser executados observando às diretrizes da PNSB, utilizando-as como parâmetro para garantir o atendimento essencial à saúde pública e a proteção ambiental. Enquanto o marco do saneamento de 2007 estabelece a estrutura de planejamento, regulação e prestação dos serviços, a PNRS atua como uma norma setorial detalhada que introduz uma visão sistêmica e multidimensional, agregando variáveis sociais, culturais e tecnológicas ao setor e transcendendo a abordagem puramente sanitária ou de engenharia.

orienta a função regulatória no sentido da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e da inclusão social de catadores (ROCHA, 2024, p. 67).

Essa trajetória legislativa representa a consolidação de uma política pública regulatória, tipologia na qual o Estado abdica da execução direta para atuar como indutor e controlador, utilizando um conjunto de medidas legislativas e administrativas para determinar ou influenciar o comportamento dos agentes econômicos em direção a finalidades sociais desejáveis. A primeira fase dessa política foi inaugurada pela Lei nº 11.445/2007, que retirou o setor de um longo vazio institucional e estabeleceu princípios como a universalização e o controle social. Contudo, esse modelo apresentou pontos falhos cruciais: a manutenção dos contratos de programa permitia a delegação de serviços a companhias estaduais sem licitação, o que resultou em ineficiências operacionais, baixa competitividade e um ritmo de investimento insuficiente para atingir a universalização. Para corrigir esses rumos, o Novo Marco Regulatório introduziu inovações profundas, elevando o rigor da política regulatória ao exigir metas mandatórias de universalização até 2033 — 99% para água potável e 90% para coleta e tratamento de esgoto. Ao vedar novos contratos de programa e impor a obrigatoriedade de licitação, a nova lei incentiva o protagonismo do setor privado via concessões, buscando atrair os vultosos investimentos necessários (RIBEIRO; ELLER; FARIA, 2025; PAES NETO, 2025). Outro avanço fundamental foi o fortalecimento da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), que passou a emitir normas de referência para uniformizar a regulação em nível nacional, reduzindo a insegurança jurídica e a fragmentação que limitavam o êxito da legislação anterior.

No entanto, o debate regulatório frequentemente se concentra em duas vertentes primordiais: a potabilidade e o esgotamento, cuja ausência ou prestação insuficiente caracteriza uma grave violação ao direito à vida condigna. A água potável é definida como aquela que atende aos padrões de qualidade físicos, químicos e microbiológicos estabelecidos pela legislação sanitária, notadamente a Portaria GM/MS nº 888/2021, sendo segura para o consumo humano direto. Nesse processo, a ANA desempenha o papel de instituir Normas de Referência (NRs) nacionais para uniformizar o setor, enquanto órgãos estaduais, como o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM), são essenciais para a regulação do uso dos recursos hídricos e garantia da segurança hídrica.

A ANA, no contexto do Novo Marco Legal do Saneamento, atua como um órgão central que edita NRs para uniformizar a regulação do setor em âmbito nacional. Seu papel na potabilidade é indireto e normativo: ela estabelece padrões de qualidade, metas de eficiência e indicadores de desempenho que devem ser seguidos pelas agências reguladoras infranacionais

na fiscalização das concessionárias. O objetivo é garantir que o serviço de tratamento e distribuição assegure a entrega de água dentro dos padrões de potabilidade exigidos pela legislação sanitária (ROCHA, 2024, p. 76; BRASIL, 2000). Por outro lado, o IGAM atua na gestão da água bruta (o recurso em seu estado natural), sendo o órgão responsável pela segurança hídrica no estado de Minas Gerais. A interação fundamental ocorre no momento da captação: para que uma concessionária forneça água potável, ela deve primeiro obter do IGAM uma outorga de direito de uso, que controla quantitativamente e qualitativamente a retirada de água dos mananciais. Além disso, o IGAM realiza o enquadramento dos corpos de água em classes, definindo se um determinado rio ou poço possui qualidade compatível para o uso preponderante de abastecimento humano após o tratamento (MINAS GERAIS, 1999).

Complementarmente, o esgotamento sanitário envolve a coleta, transporte e o tratamento dos efluentes em Estações de Tratamento de Esgoto (ETEs). A finalidade precípua das ETEs é separar a carga orgânica, sólidos e microrganismos patogênicos da água antes de seu lançamento final, evitando que o despejo *in natura* venha degradar os ecossistemas hídricos e contamine mananciais.

Apesar desse arcabouço protetivo, José Paes Neto (2025, p. 24) alerta que o Brasil enfrenta um déficit histórico alarmante: dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e do Instituto Trata Brasil indicam que cerca de 35 milhões de brasileiros não possuem acesso a água tratada e aproximadamente 100 milhões carecem de coleta e tratamento de esgoto (SNIS, 2022; INSTITUTO TRATA BRASIL, 2022). Esse cenário é marcado por profundas disparidades regionais, onde o Sudeste apresenta índices de cobertura próximos a 90%, enquanto a região Norte e o Nordeste concentram as maiores carências, com o atendimento de água no Norte mal atingindo 60% e a coleta de esgoto sendo ainda mais deficitária (RIBEIRO; ELLER; FARIA, 2025; PAES NETO, 2025).

Essa precariedade é o principal vetor de Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado (DRSAI), como diarreias, cólera, hepatites e parasitoses, que resultam em milhares de internações anuais — registradas pelo DATASUS — e comprometem a produtividade nacional devido ao afastamento de trabalhadores (DATASUS, 2018; TRATA BRASIL, 2019; PAES NETO, 2025). O ônus da omissão estatal recai diretamente sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), uma vez que a manutenção do déficit é economicamente onerosa: a Organização Mundial da Saúde (OMS) estima que para cada R\$ 1,00 (um real) investido em saneamento, economiza-se aproximadamente R\$ 4,30 (quatro reais e trinta centavos) em gastos com tratamentos de saúde pública (MIRANDA, 2022, p. 26).

Além da sobrecarga financeira, as consequências ambientais são drásticas, resultando na poluição de mais de 110 mil quilômetros de rios no país pelo lançamento de esgoto sem tratamento, o que compromete a disponibilidade hídrica para gerações futuras (RIBEIRO; ELLER; FARIA, 2025, p. 116.). Para mitigar esses problemas, foi instituída a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB) e o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), estabelecendo diretrizes e metas para alinhar o Brasil aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS 6) até 2030, embora o Novo Marco Legal (Lei nº 14.026/2020) estipule o prazo limite de 2033 para a universalização.

No âmbito da PNSB, o horizonte de 2030 foi fixado como o marco para a adequação estrutural e o cumprimento de metas por parte dos Municípios. Todavia, o estágio atual de implementação revela um descompasso significativo entre o planejamento normativo e a execução prática, visto que apenas uma parcela reduzida dos titulares conseguiu consolidar seus Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) e estruturas de regulação autônomas (RIBEIRO; ELLER; FARIA, 2025). Esse cenário é reflexo da crise das capacidades institucionais que impõe aos gestores locais o paradoxo da escassez em duas dimensões fundamentais analisadas por Azevedo (2018, p. 48): a escassez real ou econômica, caracterizada pela efetiva inexistência de recursos que reduz a capacidade do administrador de fixar e realizar metas concretas; e a escassez ficta ou jurídica, resultante da indisponibilidade imposta por normas orçamentárias rígidas que engessam a alocação de verbas em rubricas específicas, criando uma carência artificial. Diante dessa limitação material e normativa, especialmente em Municípios de pequeno e médio porte, o gestor é compelido à tomada de escolhas trágicas, sacrificando investimentos em infraestrutura de longo prazo para suprir carências imediatistas. Tal conjuntura sinaliza que o cumprimento integral das metas até 2030 é improvável, projetando-se uma nova rodada de prorrogação de prazos, a exemplo das sucessivas dilações ocorridas via decretos regulamentadores nos últimos anos (como os Decretos nº 9.254/2017 e nº 10.203/2020) para evitar o bloqueio de recursos federais indispensáveis ao setor (BRITO, 2025).

Nesse contexto de transformação regulatória, o Novo Marco Legal insere-se como um pilar indispensável para o desenvolvimento sustentável local. Todavia, o sucesso de sua implementação depende de uma governança robusta, transparente e de efetiva integração entre os entes federados para garantir que o saneamento não seja tratado meramente como mercadoria, mas como garantia de direitos fundamentais e proteção ambiental (RIBEIRO; ELLER; FARIA, 2025, p. 111). Sob uma ótica pragmática (BINENBOJM, 2016, p. 328), positivada nos arts. 20 e 21 da LINDB, que impõe que as decisões administrativas e de

controle considerem os obstáculos, a vantajosidade e as consequências práticas de suas escolhas, a inserção da figura do VI pode contribuir substancialmente para a aferição técnica e isenta dos indicadores de desempenho nos contratos de concessão, funcionando como um instrumento de apoio que, ao menos em tese, provê neutralidade ao monitoramento da performance contratual.

3.2 AS CONCESSÕES DO SANEAMENTO BÁSICO E A INTERINSTITUCIONALIDADE DA DINÂMICA FISCALIZATÓRIA

O saneamento básico é classificado juridicamente como um serviço público essencial⁵⁶, dada a sua vinculação direta com direitos fundamentais como a saúde e a vida digna. Conforme sustenta Marçal Justen Filho (2005), a relação entre o saneamento e os direitos humanos impõe ao Estado uma atuação ativa para garantir a plena fruição da dignidade humana (JUSTEN FILHO, 2005, p. 17). No entanto, diversamente de funções típicas de Estado, como a segurança ou a justiça, o saneamento é tipificado como um serviço não exclusivo do Estado. Essa natureza permite que, embora a titularidade permaneça pública, a sua execução possa ser delegada ao setor privado por meio de concessões. Como observa Machado (2015, p. 107), a Constituição de 1988 estabelece que o Estado presta serviços diretamente ou, por meio de particulares, sob os regimes de concessão ou permissão, separando o campo da titularidade estatal do regime de execução.

No ordenamento brasileiro, a execução desses serviços pode ocorrer de forma direta ou indireta. Na via direta, o titular — Município ou Distrito Federal — presta o serviço por meio de seus próprios órgãos ou descentralizadamente através de autarquias, como os Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAAEs). A titularidade desses serviços, embora predominantemente municipal ou distrital, foi pacificada pelo STF no julgamento da ADI 1842/RJ (Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, Dje 03/12/2020, p. 3 e 4), o qual decidiu que, em regiões metropolitanas⁵⁷ ou microrregiões de interesse comum, a titularidade é compartilhada entre o Estado e os Municípios integrantes, exigindo uma governança interfederativa coordenada (PAES NETO, 2025, p. 70-71). Uma vez que o saneamento básico

⁵⁶ É costumeiro diferenciar serviços públicos essenciais e não essenciais. Trata-se de distinção problemática, já que, em tese, todos os serviços públicos são essenciais. Mas a diferença pode ser admitida em vista da característica da necessidade a ser atendida. Há necessidades cujo atendimento pode ser postergado e outras que não comportam interrupção. A distinção apresenta pertinência no tocante ao regime jurídico, especialmente quanto à impossibilidade de interrupção (JUSTEN FILHO, 2023, p. 804).

⁵⁷ O Estatuto da Metrópole, em seu art. Art. 2º, VII, define região metropolitana como sendo uma unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 2015).

é intrinsecamente interligado à proteção do meio ambiente e à manutenção do ciclo hidrológico, essa rede de suporte materializa-se por meio dos instrumentos previstos na Lei Complementar nº 140/2011, que regulamenta a cooperação federativa em competências ambientais comuns. Nesse modelo de ‘competência conciliar’, surgem os convênios e consórcios públicos, ferramentas fundamentais do federalismo de cooperação que asseguram a continuidade das funções públicas de saúde e a viabilidade econômica do sistema, garantindo que o saneamento não sofra solução de continuidade por deficiências localizadas de uma única prefeitura (AZEVEDO, 2018, p. 128-129).

A implicação fundamental desse compartilhamento de titularidade reside no regime de responsabilidade pela prestação e continuidade dos serviços, que deixa de recair sobre um ente isolado para se tornar uma atribuição do colegiado metropolitano. Nesse modelo de competência conciliar, os Municípios perdem a exclusividade decisória individual em favor de uma gestão conjunta com o Estado e demais integrantes da região, o que assegura que a função pública de saneamento não sofra solução de continuidade por deficiências localizadas de uma única prefeitura.

É imperativo destacar que o STF, no julgamento da ADPF 46/DF (Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, Dje 25-02-2010), sedimentou a compreensão de que a exclusividade na prestação de serviços públicos não configura um monopólio em sentido estrito — que remete à exploração de atividade econômica em regime de livre mercado —, mas sim um privilégio administrativo derivado do regime de direito público. Nessa linha, o Tribunal diferenciou o monopólio estatal econômico, onde o Estado atua sob regime tipicamente privado, do serviço público exclusivo, onde vigora a busca imediata do interesse dos usuários e cidadãos.

A execução indireta, por sua vez, opera-se essencialmente pelo instituto da concessão, definida pela Lei nº 8.987/1995 como a delegação da prestação do serviço feita pelo poder concedente - que pode ser tanto o ente federativo titular do serviço quanto a entidade por ele criada por lei, mediante licitação, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho por sua conta e risco. Uma peculiaridade fundamental das concessões de saneamento é a dispensa de lei autorizativa específica para a sua outorga. Enquanto a regra geral exige que o Legislativo autorize cada concessão, o art. 2º da Lei nº 9.074/1995 excepciona o saneamento básico e a limpeza urbana dessa exigência. Esse fenômeno, o qual podemos cunhar como uma "elisão normativa", gera uma brecha em que as regras de governança e controle deixam de ser estabelecidas em lei para serem tratadas primordialmente via cláusulas contratuais e resoluções das agências reguladoras. Nesse

vácuo, a ANA assumiu a competência de editar NRs para uniformizar a regulação do setor em nível nacional, buscando reduzir disparidades e prover segurança jurídica.

A execução dos contratos passa pelo controle de uma estrutura de interinstitucionalidade fiscalizatória, na qual o controle de segunda ordem é exercido por agências reguladoras infranacionais. Muitas vezes, essas agências possuem natureza intermunicipal, originando-se de consórcios públicos de regulação. A criação de agências reguladoras intermunicipais é uma medida que visa atender a uma assimetria interfederativa, visto que a escassez de recursos financeiros e a baixa capacidade administrativa de Municípios menores impedem que esses entes estruturem, isoladamente, uma agência reguladora capaz de produzir normas técnicas adequadas. Desse modo, a adesão a uma estrutura intermunicipal por meio de consórcio torna-se a alternativa mais viável para otimizar recursos técnicos e financeiros, garantindo a economicidade e a eficiência no planejamento integrado. Essas agências têm o controle e a fiscalização como funções básicas, distinguindo-as de meros órgãos executivos e permitindo a regulação técnica e econômica (tarifária) do setor (CARVALHO FILHO, 2021, p. 883).

Para compreender a dinâmica fiscalizatória contemporânea, é necessário observar a interação coordenada entre quatro atores centrais: (i) Agência Reguladora; (ii) Poder Concedente (Titular); (iii) PROCON; e (iv) VI:

Esquema 1: Interinstitucionalidade fiscalizatória no Saneamento Básico



Fonte: gerado por IA. Plataforma Notebook LM. Em 16 de maio de 2026.

Sob a ótica da eficiência, do pragmatismo e do interesse público, a inserção da figura do VI pode contribuir substancialmente para o arranjo fiscalizatório, provendo, em tese, neutralidade e expertise técnica na aferição dos resultados contratuais. O objetivo deste trabalho não é realizar uma crítica irrefletida ao instituto; ao contrário, reconhece-se sua utilidade na otimização da gestão de contratos complexos através do monitoramento de indicadores. Todavia, é preciso salientar que, na ausência de freios e contrapesos, o uso dessa figura configura um elevado risco de captura regulatória, especialmente quando o verificador é remunerado pela empresa fiscalizada. Somando-se a essa vulnerabilidade, emerge o risco de uma desconcertação administrativa, fenômeno analisado por Azevedo (2023), caracterizado por um sistema de segurança e fiscalização marcado pela desarticulação interinstitucional. Segundo o autor, a complexidade dos arranjos públicos atuais frequentemente resulta em uma falta de coordenação entre os órgãos competentes, onde múltiplas instâncias de controle operam de forma isolada e sem sintonia normativa. Esse fracionamento da atividade regulatória — no qual o regulador dita as normas, o VI afere os dados e o Poder Concedente supervisiona — pode culminar em antinomias e comportamentos contraditórios que, em vez de proteger o patrimônio público, fragilizam a governança e instalam uma crise de confiança no sistema, conforme será evidenciado no estudo de caso deste trabalho.

3.3 A FIGURA DO VERIFICADOR INDEPENDENTE NO MONITORAMENTO DE SERVIÇOS CONCESSIONADOS E A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO CONTRATUAL

A fim de promover melhor compreensão sobre o instituto do VI na praxe administrativa, foi aferido um levantamento sobre as cláusulas para a contratação de tal figura fiscalizatória da execução das concessões de saneamento básico. A base de dados utilizada foi o Radar PPP, um repositório público especializado que mapeia e acompanha o histórico de parcerias público-privadas e concessões que tiveram sua execução iniciada no Brasil, permitindo o acesso a resumos de contratos e documentos correlatos.

O levantamento adotou uma delimitação temporal entre os anos de 2006 a 2025, período que permite observar desde os primeiros projetos celebrados no país até a recente onda de expansão impulsionada pelo Novo Marco Legal do Saneamento. Ao todo, foram analisados 352 projetos nos mais diversos setores de infraestrutura, abrangendo tanto concessões administrativas quanto patrocinadas. O objetivo central desta investigação empírica reside em identificar como, na prática, vem sendo desenhada a atuação do VI, mapeando a evolução de suas atribuições, os limites de sua intervenção e as tendências de

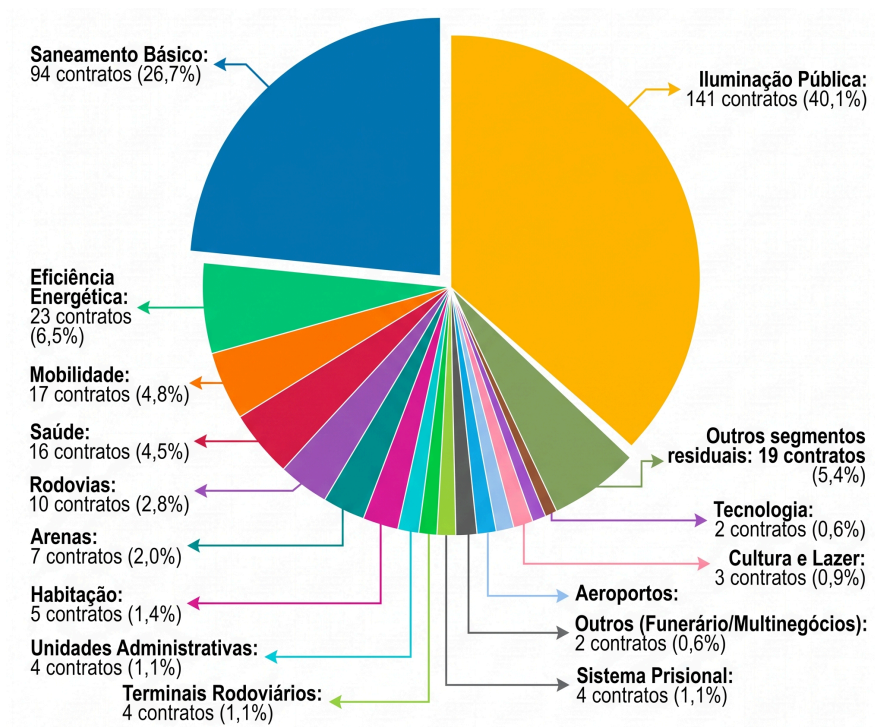
governança adotadas pelos diferentes entes federativos. Esse diagnóstico é fundamental para confrontar o modelo teórico com a realidade operacional, evidenciando como a desregulação normativa tem dado lugar a uma elevada plasticidade nas cláusulas contratuais.

Nesse contexto, o emprego da figura do VI surgiu, inicialmente, nos contratos de concessão especial - regime de Parcerias Público-Privadas (PPPs). Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro (2009), essa espécie de contrato têm por objeto:

[...] a execução de serviços públicos, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa cobrada do usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público - concessão patrocinada - ou a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público - concessão administrativa (DI PIETRO, 2009, p. 146).

Tais contratos surgiram no Reino Unido na década de 1990 sob o arranjo das *Private Finance Initiatives* (PFI) (DIAS; BARBOSA, 2021, p. 66), tendo como propósito solucionar o déficit de infraestrutura e a incapacidade do Estado em prestar serviços públicos adequados (FERREIRA; MALLIAGROS, 1999, p. 5), permitindo a colaboração com o setor privado em projetos de longo prazo (de 5 a 35 anos) e alto valor (acima de dez milhões de reais) (BRASIL, 2004). A inserção da figura do VI no contexto das concessões públicas e das PPPs no Brasil reflete as profundas transformações pelas quais passou o aparato regulatório do Estado a partir do final do século XX. Essas transformações, conforme exposto no capítulo anterior, dizem respeito à transição do modelo de Estado Social — caracterizado pela execução direta de atividades econômicas e industriais pelo aparato público — para o modelo de Estado Regulador, pautado pela intervenção estatal indireta e pela transferência. Esse processo de reforma administrativa e desestatização, consolidado na década de 1990 por meio do Programa Nacional de Desestatização (PND), transferiu o protagonismo da prestação de serviços públicos e da infraestrutura para o setor privado através de concessões, reservando ao Estado as funções de planejamento, fomento e regulação.

Segundo dados levantados por meio de pesquisa empírica, entre 29/11/2006 e 31/12/2025, constatou-se a celebração de 352 (trezentos e cinquenta e dois) PPPs, nas modalidades administrativa ou patrocinada, em diversos segmentos. O gráfico abaixo ilustra o cenário:

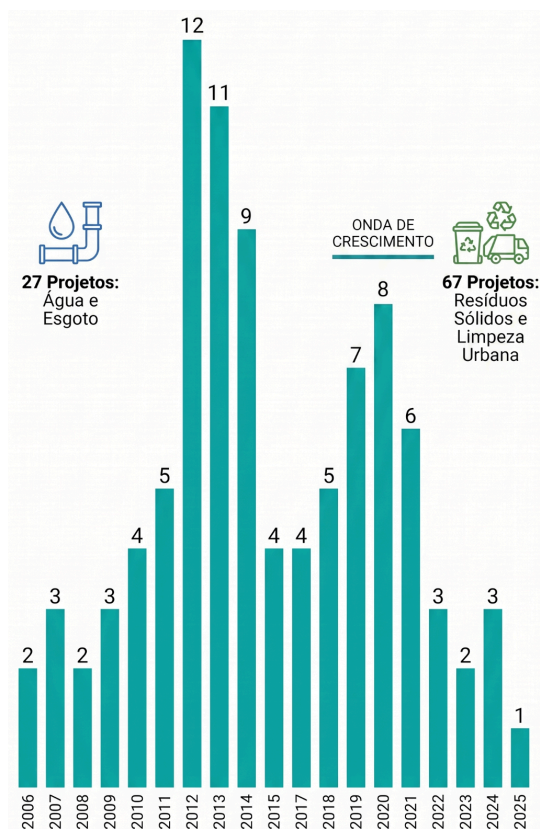
Gráfico 1: panorama de distribuição das PPPs por setor⁵⁸

Fonte: Autoria própria, 2026.

A distribuição dos 352 contratos de PPPs celebrados evidencia uma forte concentração dos investimentos nos setores de Iluminação Pública (145 contratos) e Saneamento Básico (81 contratos), que juntos representam mais de 60% do total analisado. Em seguida, destacam-se os segmentos de Transporte e Mobilidade (38 contratos) e Eficiência Energética e Tecnologia (30 contratos), refletindo a crescente busca por modernização da infraestrutura urbana e melhoria dos serviços públicos. Áreas como Saúde, Cultura, Lazer e Esporte, Educação e Atendimento ao Cidadão também apresentam participação relevante, demonstrando a diversificação das PPPs em diferentes políticas públicas. Já setores como Habitação e Urbanização, Unidades Administrativas e Outros Serviços possuem menor representatividade, indicando oportunidades para expansão futura desse modelo de parceria em novas frentes de atuação governamental.

Considerando a relevância do setor de saneamento básico no universo das PPPs brasileiras, bem como o recorte temático da presente pesquisa, o gráfico a seguir apresenta uma análise detalhada dos contratos firmados neste segmento:

⁵⁸ O gráfico é baseado no rol total de 352 (trezentos e cinquenta e dois) contratos analisados. Os dados do gráfico estão disponíveis no Apêndice A, coluna “D” - segmento.

Gráfico 2: panorama das PPPs no Saneamento Básico⁵⁹

Fonte: Autoria própria, 2026.

Os picos de atividade contratual registrados nos anos de 2012/2013 e 2020 no setor de saneamento básico e parcerias público-privadas (PPPs) decorrem de conjunturas normativas, econômicas e sociais distintas. O volume expressivo de contratações iniciado em 2012 marca o encerramento do período fortemente influenciado pela preparação do país para os megaeventos esportivos, como a Copa do Mundo de 2014. Esse ciclo foi caracterizado pelo aporte de recursos em projetos de infraestrutura "pesada", servindo como laboratório para a consolidação da Lei Federal nº 11.079/2004. Por outro lado, o aumento verificado em 2020 assinala o início de uma transformação sistêmica impulsionada pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei nº 14.026/2020). A sanção da lei, em julho daquele ano, alterou profundamente a governança do setor ao vedar a celebração de novos contratos de programa e impor a obrigatoriedade de licitação para a prestação dos serviços, o que forçou a abertura do

⁵⁹ O gráfico é baseado no rol total de 94 (noventa e quatro) contratos no segmento de saneamento básico disponíveis entre os 352 analisados. Os dados do gráfico estão disponíveis no Apêndice A, colunas "D" - segmento e "F" ano.

mercado ao capital privado e a estruturação de concessões competitivas⁶⁰. Adicionalmente, a fixação de metas rígidas de universalização (99% para água e 90% para esgoto até 2033) gerou uma corrida dos entes federativos para adequar seus contratos e garantir o acesso a recursos federais.

Além disso, fatores conjunturais também catalisaram o pico de 2020, com destaque para o impacto da pandemia de COVID-19, que evidenciou a urgência do acesso ao saneamento como direito humano fundamental e medida crítica de saúde pública (PAES NETO, 2025, p. 82). Paralelamente, consolidou-se o papel do BNDES como principal agente estruturador e "fábrica de projetos", promovendo leilões históricos e modelagens regionalizadas que garantiram escala e viabilidade econômica para investimentos em larga escala (COHEN, 2024, p. 36). Em suma, enquanto 2012 representa o ápice de um modelo focado em grandes obras e eventos nacionais, 2020 marca a transição para um mercado orientado pela eficiência operacional e pela competição regulatória.

Nesse cenário, além da complexidade técnica, do alto valor financeiro e da longa duração, o principal diferencial das PPPs, e o que justifica a necessidade de uma fiscalização autônoma como a do VI, é a inovação do contrato de desempenho. Nesse modelo, a remuneração paga pela Administração Pública ao parceiro privado está diretamente vinculada ao seu desempenho, que é medido por meio da aferição de "indicadores" previamente estipulados.

A implementação da remuneração vinculada ao desempenho representa um dos pilares de inovação e modernização dos contratos de concessão e parcerias público-privadas (PPPs) no Brasil. Diferente da lógica tradicional das concessões comuns, limitadas a um controle estático baseado exclusivamente na aplicação de sanções administrativas (comando e controle)⁶¹, o modelo premial das PPPs utiliza incentivos econômicos para conformar o comportamento do parceiro privado⁶². Nesse arranjo, a contraprestação pecuniária paga pelo Poder Público não é fixa ou incondicional, mas modulada por indicadores de desempenho que medem a qualidade, a disponibilidade e a eficiência do serviço prestado. Tal sistemática visa alinhar o interesse privado na maximização do lucro à finalidade pública de entrega de

⁶⁰ Antes de 2020, o arcabouço legal permitia que companhias estaduais de saneamento assumissem os serviços por meio de contratos de programa, sem licitação, o que muitas vezes perpetuava ineficiências e desigualdades regionais (RIBEIRO; ELLER; FARIA, 2025, p. 113).

⁶¹ Trata-se do estabelecimento, pelo Estado, de normas rígidas de conduta que devem ser seguidas pelos agentes (comando) e utiliza o aparato fiscalizatório e o poder de polícia para punir comportamentos que não estejam em conformidade com tais regras (controle), valendo-se majoritariamente de sanções administrativas ou penais (MOREIRA NETO, 2002, p. 132).

⁶² O foco das PPPs não é a obra isolada, mas a prestação integrada de serviços, o que exige incentivos para que a concessionária busque espontaneamente o padrão de qualidade acordado, em vez de apenas reagir a sanções (REIS; PEREIRA, 2014).

serviços de alta qualidade, garantindo que o retorno financeiro da concessionária seja diretamente proporcional à satisfação das metas pactuadas.

Sob a ótica normativa, esse arranjo encontra fundamento expresso nos artigos 5º, inciso VII, e 6º, § 1º, da Lei Federal nº 11.079/2004, que determinam a estipulação de critérios objetivos de avaliação e autorizam a remuneração variável do parceiro privado. Embora a literalidade do texto legal utilize o termo "poderá", corroboramos com o entendimento de que a vinculação financeira constitui, na prática, um dever funcional, visto que indicadores desprovidos de repercussão econômica seriam inócuos para conformar condutas e induzir ganhos de produtividade (REIS e PEREIRA, 2014 p. 136). Paiva (2022, p. 18) defende que esse modelo de "pagamento por resultados" é perfeitamente extensível às concessões comuns da Lei nº 8.987/1995 por meio da aplicação analógica de redutores tarifários ou descontos no valor da outorga, garantindo que o Princípio da Eficiência (Art. 37, caput, CRFB/88) pautar a entrega do serviço adequado em todas as modalidades de delegação⁶³.

O sucesso desse modelo contratual depende da estruturação de um robusto Sistema de Mensuração de Desempenho (SMD)⁶⁴, que deve priorizar indicadores finalísticos em detrimento de indicadores-meio. Enquanto o Poder Público define os "fins" (níveis de serviço esperados pelo usuário), a concessionária detém liberdade para escolher os "meios" tecnológicos e gerenciais mais eficientes para atingi-los (REIS e PEREIRA, 2014, p. 128). Para que o sistema seja legítimo e evite o risco regulatório, os critérios devem ser tecnicamente precisos, verificáveis e transparentes (BRASIL, 2004), evitando-se metas inalcançáveis que possam afastar licitantes.

A responsabilidade final pela fiscalização e pela validação do cumprimento das metas é um poder-dever do Poder Concedente (JUSTEN FILHO, 2002. p. 323). No entanto, sob a ótica pragmática e consequencialista, reconhece-se que a aferição de indicadores complexos, principalmente no setor de saneamento básico, pode gerar controvérsias, dada a natural assimetria de informações e os interesses financeiros opostos entre concedente e concessionária: i) de um lado, não é desejável que a própria Administração Pública promova a aferição-verificação do cumprimento de metas e dos indicadores de serviços, pois é parte

⁶³ A remuneração vinculada à performance não deve limitar-se, contudo, a contratos de PPP em sentido estrito. Corroboramos a visão de que, embora previsto na Lei nº 11.079/04, tal mecanismo pode ser empregado em contratos de concessão em geral (SARTAL; BARNABÉ, 2019, p. 138-139).

⁶⁴ Por "mensuração de desempenho" se entendem aquelas atribuições referentes à aferição dos indicadores de desempenho previamente estabelecidos na concessão, a averiguação do bom cumprimento de obrigações contratuais, bem como a realização de medições em campo (índices e fatores de prestação de serviços), de medições de satisfação, elaboração de relatórios de desempenho e auxílio no cálculo da contraprestação a ser paga ao parceiro privado (em decorrência de sua performance).

interessada no pagamento da contraprestação devida ao concessionário⁶⁵; ii) de outro, também não seria desejável que a concessionária faça as mensurações de seu próprio desempenho, pois é parte interessada em receber o máximo pagamento possível previsto no contrato.

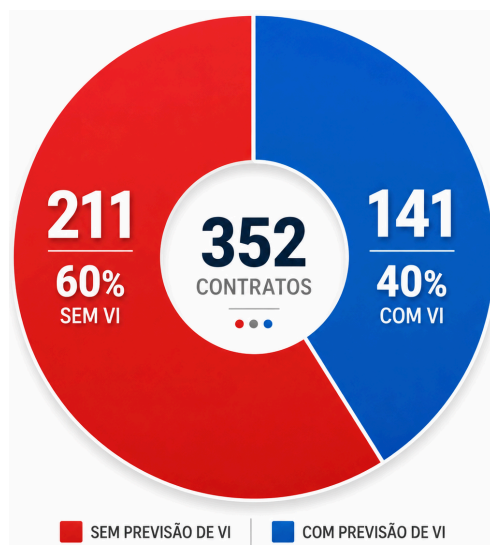
É nesse contexto que autores que Sartal e Barnabé (2019, p. 140-142) defendem a inserção de um terceiro (o VI): não para afastar a competência estatal, mas para fornecer à Administração um instrumento de apoio técnico, em tese, neutro e qualificado, cujos relatórios servem como uma base racional e objetiva para a tomada de decisão do Poder Concedente. Vale ressaltar que a contratação de terceiros para auxiliar a Administração na tarefa de fiscalizar o desempenho do contratado não é recente. Inclusive, há jurisprudência do TCU que, em 2010, recomendou que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) contratasse empresa privada para auxiliar na supervisão de um contrato de obras que passou por sucessivas paralisações decorrentes de entraves contratuais (Acórdão n. 2.651/2010, Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, p, 3).

Nesse ponto, a figura do VI é frequentemente apresentada como uma solução para conferir, ao menos em tese, neutralidade, precisão técnica e imparcialidade ao processo de aferição dos indicadores de desempenho que irão influenciar na remuneração da concessionária. No Brasil, a introdução pioneira do VI ocorreu no contrato de concessão patrocinada da Rodovia MG-050, celebrado no Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2007). Trata-se de um dos marcos iniciais das PPPs no país que já previa, desde sua redação original, avaliações permanentes dos níveis de serviço prestados pela concessionária.

O gráfico a seguir sintetiza um dado relevante. Quase metade dos projetos de PPP analisados⁶⁶ previram em seus contratos a contratação de um VI.

⁶⁵ Por vezes, o poder concedente realiza análise dos contratos de PPP com vistas a identificar possíveis “desacertos”, com o camuflado interesse de reduzir o valor da contraprestação e que “não se trata de fiscalizar o contrato para verificar se o intuito que conduziu à sua celebração está atendido, mas de encontrar uma forma de reduzir o valor, sem falar do intuito “arrecadatório” por trás das penalidades financeiras (FORTINI, 2019)

⁶⁶ Vide gráfico 2

Gráfico 3: previsão de VI nos contratos de PPP (29/11/2006 a 31/12/2025)⁶⁷

Fonte: Autoria própria, 2026

A análise quantitativa demonstra que a utilização dessa figura não ocorre de forma uniforme, apresentando variações entre os diferentes setores de infraestrutura nacional⁶⁸. No levantamento empírico realizado em contratos de parcerias público-privadas (PPPs) celebrados no Brasil, constatou-se que quase metade dos projetos (40%) incluiu previsões expressas para a atuação desse agente técnico, o que confirma uma tendência consolidada de usualidade na fiscalização contratual.

A incidência do VI é preponderante em áreas que demandam monitoramento intensivo de níveis de serviço, com destaque para o segmento de iluminação pública — que lidera isoladamente o volume de contratações —, seguido pelas áreas de saúde, mobilidade urbana e saneamento básico. Esse fenômeno reflete não apenas o amadurecimento dos entes federados, mas também o papel indutor de agentes estruturadores como o BNDES e a Caixa, que passaram a padronizar a exigência do VI em seus modelos para mitigar a assimetria de informações e conferir maior segurança jurídica aos investidores (COHEN, 2024, p. 36). À medida que as parcerias se tornaram mais complexas, o papel desse terceiro agente expandiu-se da mera aferição de indicadores para o suporte estratégico em processos de reequilíbrio econômico-financeiro e gestão de ativos.

Por sua vez, a análise dos contratos de PPP no segmento de saneamento básico revela que a adoção do VI ainda constitui uma prática minoritária no setor. Embora a utilização

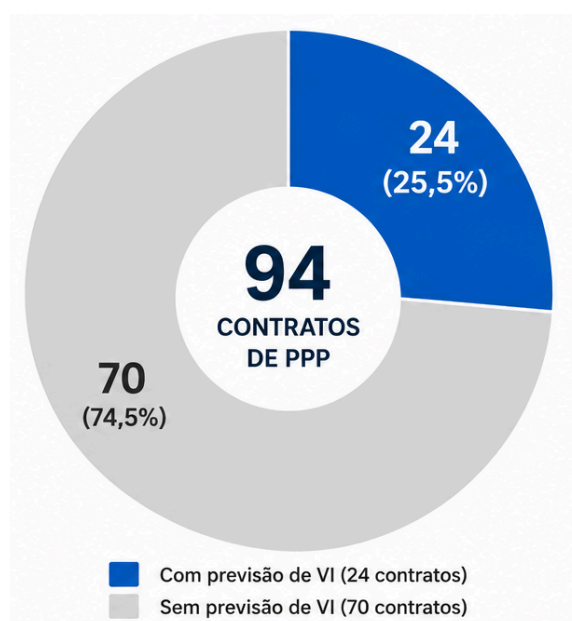
⁶⁷ O gráfico é baseado no rol total de 352 (trezentos e cinquenta e dois) contratos analisados. Os dados do gráfico estão disponíveis no Apêndice A, coluna “G” - Previsão de VI.

⁶⁸ Vide gráfico 2

desse mecanismo venha sendo apontada como instrumento relevante para o fortalecimento da governança contratual, da transparência e da avaliação objetiva do desempenho da concessionária, a maior parte dos contratos analisados permanece vinculada ao modelo tradicional de fiscalização exercido diretamente pelo Poder Concedente.

O gráfico a seguir apresenta a distribuição dos 94 contratos de PPP em saneamento básico identificados na amostra, evidenciando quantos deles previram a atuação de VI e quantos optaram por não incorporar esse mecanismo de monitoramento:

Gráfico 4: contratos de PPP em saneamento básico que previram VI⁶⁹



Fonte: Autoria própria, 2026.

Há quem discorde da coexistência de VI e agência reguladora em contratos de concessão de saneamento básico, sustentando uma incompatibilidade absoluta de funções entre os dois institutos. Segundo Carlos Roberto de Oliveira (2024), a Lei Federal nº 11.445/2007 já instituiu o modelo de regulação independente para o setor, conferindo às agências infranacionais a atribuição legal de fiscalizar a qualidade dos serviços e validar metas e indicadores. Para o autor, a introdução de uma consultoria privada para desempenhar o mesmo escopo técnico e econômico gera uma fragmentação indevida da função estatal e um retrabalho ineficiente, o qual agrega custos financeiros expressivos que acabam sendo suportados pelo usuário por meio das tarifas, violando o princípio da modicidade tarifária. Ademais, Oliveira argumenta que tal modelo desestimula o fortalecimento de quadros

⁶⁹ O gráfico é baseado no rol total de 91 (noventa e um) contratos analisados de APP no segmento de saneamento básico. Os dados do gráfico estão disponíveis no Apêndice A, colunas “D” - Segmento e “G” - Previsão de VI.

técnicos próprios e permanentes no Estado, essenciais para mitigar a captura informacional a longo prazo.

Não concordamos com a visão de Oliveira (2024). Ora, na realidade fática, sob a ótica do pragmatismo jurídico⁷⁰ e da eficiência administrativa, a presença do VI revela-se uma estratégia institucional legítima para a otimização da gestão de contratos complexos, como é por natureza as PPPs no segmento de saneamento básico. Conforme leciona Mendonça (2018), o Direito Administrativo atravessa uma “etapa eficaz”, na qual a validade das decisões deve ser aferida por suas consequências práticas e pelos resultados efetivos na realidade social, orientando o administrador a escolher soluções que considerem os obstáculos e a vantajosidade do caso concreto. Nesse sentido, o VI atua, ao menos em tese, como um suporte técnico especializado que reduz a assimetria informacional, fornecendo subsídios para que a AR exerça seu papel com maior precisão. Para Aragão (2004), a eficiência administrativa impõe a busca pela maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico com o menor ônus possível. Assim, a princípio, o VI não concorre com o regulador, mas o instrumentaliza, auxiliando na motivação dos atos e na justificação técnica de pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro. Por fim, o entendimento atual e consolidado do TCU (Acórdãos nº 1.766/2021, 1.769/2021 e 2.534/2022) reconhece a legalidade e a utilidade do VI. Para a Corte de Contas, o VI não usurpa as competências do Estado, mas serve como uma fonte de subsídios técnicos ao tomador de decisão, essencial para instrumentalizar processos e justificar decisões em setores onde o Poder Público frequentemente carece de equipes multidisciplinares permanentes para fiscalização intensiva. Portanto, longe de gerar retrabalho, o VI provê o lastro de neutralidade técnica necessário para que a própria Agência Reguladora valide indicadores que impactam diretamente na remuneração do parceiro privado e na qualidade do serviço entregue ao cidadão.

A viabilidade dessa coexistência pode ser observada em experiências no estado do Rio Grande do Sul. Um exemplo expressivo é a PPP da CORSAN, destinada ao esgotamento sanitário na Região Metropolitana de Porto Alegre, que previu a contratação de VI para atuar de forma coordenada com a fiscalização regulatória (RIO GRANDE DO SUL, 2020). Da mesma forma, o Município de Sapucaia do Sul adotou em seus projetos de parceria a figura

⁷⁰ O pragmatismo jurídico funciona como uma estratégia que orienta as escolhas do administrador e do julgador por suas consequências práticas e efeitos futuros na realidade social, em vez de se limitar a uma análise puramente abstrata ou dogmática da norma. Suas principais características incluem o consequencialismo (o pensar sobre os impactos reais das decisões), a consideração dos obstáculos fáticos e a busca pela solução mais vantajosa no caso concreto. No ordenamento brasileiro, essa ótica está positivada especialmente nos artigos 20 e 21 da LINDB, que determinam que as decisões nas esferas administrativa, controladora e judicial não podem ser tomadas com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas suas consequências práticas (MENDONÇA, 2018; SUSTEIN, 1993).

do VI para apoiar o monitoramento de indicadores de desempenho (SAPUCAIA DO SUL, 2020). Nesses cenários, o VI não substitui a competência das agências reguladoras, como a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) ou Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (AGESAN-RS), mas atua como um agente de apoio técnico que audita a performance privada e valida os dados que impactam diretamente na remuneração variável das concessionárias, garantindo a eficiência operacional do sistema regionalizado (PAIVA, 2022, p. 43).

Embora não haja no ordenamento jurídico pátrio nenhum comando normativo específico que preveja o instituto do VI, sua utilização encontra amparo constitucional no princípio da eficiência (Art. 37, caput)⁷¹, interpretado sob a ótica da entrega de melhores resultados à coletividade. Diante da assimetria de informações e da complexidade técnica das concessões de saneamento, a atuação de um terceiro tecnicamente qualificado densifica a eficiência ao assegurar que as tarifas e contraprestações revertam-se em serviços adequados. Todavia, é imperativo reconhecer que essa estrutura não é isenta de ônus financeiro e operacional. Sob o aspecto da economicidade — um dos pilares da eficiência —, a inserção do VI adiciona um custo significativo ao projeto, frequentemente na casa dos milhões de reais⁷², que acaba sendo suportado pela Administração Pública ou repassado ao usuário via tarifas, o que pode tensionar o princípio da modicidade tarifária. Ademais, a expansão da rede fiscalizatória introduz o risco de uma desconcertação administrativa, fenômeno caracterizado pela desarticulação interinstitucional entre o VI, a Agência Reguladora e o Poder Concedente (AZEVEDO, 2018). Nesse arranjo, a dependência de manifestações técnicas do verificador para que o regulador tome providências pode gerar morosidade nos mecanismos de controle e um indesejado ‘retrabalho ineficiente’.

Esse cenário pode converter o servidor público em um fiscal de gabinete, que apenas valida relatórios de terceiros, fragilizando a fiscalização direta *in loco* e criando um sistema de controle fragmentado que, em vez de agilizar, retarda a resposta estatal a eventuais descumprimentos contratuais. No caso específico de Governador Valadares, a ARIS-MG possui sede em Viçosa/MG, não dispondo de unidade administrativa ou corpo técnico permanente no Município fiscalizado. Essa distância física impõe que a participação da agência em reuniões decisórias ocorra, muitas vezes, de forma remota. Consequentemente, qualquer necessidade de fiscalização direta *in loco* exige o deslocamento de equipes de outras

⁷¹ Vide nota 1

⁷² O valor do contrato do VI, firmado entre a concessionária Águas de Governador Valadares e a Houer Consultoria e Concessões Ltda, é de R\$ 2.042.112,06 por ano, totalizando R\$ 16.336.896,50.

regiões, o que não apenas onera o processo, mas gera uma morosidade logística que aprofunda a dependência do regulador em relação aos dados e vistorias fornecidos pelo VI (OPPO, 2025).

Há, no entanto, quem sustente que a base legal para a contratação de terceiros destinados a assistir e subsidiar a atividade fiscalizatória estatal encontra esteio geral no art. 67 da revogada Lei nº 8.666/1993 e no art. 117 da Lei nº 14.133/2021. No âmbito das concessões comuns, o fundamento repousaria no artigo 30, parágrafo único, da Lei nº 8.987/1995, que autoriza a fiscalização por intermédio de entidade conveniada, enquanto na Lei nº 11.079/2004 (Lei das PPPs), o art. 6º, § 1º, ao prever a remuneração variável atrelada ao desempenho, estabeleceria o liame necessário para a utilidade regulatória da entidade verificadora (PAIVA, 2022, p. 3; COHEN, 2024, p. 5; DIAS e BARBOSA, 2021, p. 166-167).

Todavia, esses dispositivos são comandos genéricos sem a devida especificação do instituto, não impondo limites precisos à sua atuação como controlador de execução de contrato, nem mencionando a incumbência de a quem compete contratá-lo — se ao Poder Concedente ou à concessionária —, o que resulta em uma lacuna normativa preenchida predominantemente pela disciplina de cada contrato. Defendemos que a criação de uma figura com tamanha responsabilidade, como a do VI, e a definição de seu regime de contratação — especialmente o ponto nevrálgico de quem o contrata e remunera — demandaria, portanto, uma lei específica do ente federativo competente, como se percebe ao observar legislações estaduais e municipais mais avançadas que regulamentam o tema de forma expressa, conforme esquematizado no quadro abaixo:

Quadro 10: regulamentação do VI em leis específicas

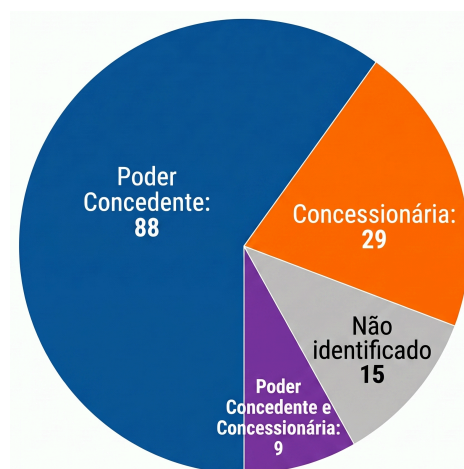
Ente Federativo /Lei	Disposição sobre VI
Mato Grosso do Sul, Lei nº 5.829/2022	Art. 40, caput - Os contratos de parceria poderão prever a contratação de verificadores independentes dentre os previamente credenciados na Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul, para subsidiar a gestão contratual e, entre atribuições na forma da lei e do contrato, monitorar e aferir o desempenho do parceiro privado, auxiliar o Poder Concedente na fiscalização, dentre outras, e que estejam aptos a atuar com total imparcialidade e independência frente às partes. Parágrafo único. O edital de licitação ou o contrato deverá indicar o prazo para contratação do verificador independente, assim como a parte responsável por sua contratação e remuneração.
Município de São Paulo, Lei nº 16.703/2017	Art. 13, caput e parágrafo único - A fiscalização dos contratos de concessão ou de outros ajustes firmados para a consecução do PMD poderá contar com o auxílio de auditoria contratada, verificador independente ou outras pessoas especializadas. Parágrafo único. O verificador independente de que trata o “caput” deste artigo poderá ser contratado pela Administração ou pelo contratado, desde que conte com anuência da Administração

Município de Recife, Lei nº 18.824/2021	Art. 19, caput - o Poder Concedente poderá se valer da contratação de auditoria independente, verificador independente ou outras pessoas jurídicas especializadas para apoiar a fiscalização e acompanhamento dos contratos de concessão.
---	---

Fonte: Lei do Estado de Mato Grosso do Sul n. 5.829/2022; Lei do Município de São Paulo n. 16.703/2017; Lei do Município de Recife n. 18.824/2021

Em suma, apesar do raso comando legal que justificaria a implantação do VI em contratos de concessão simples e em PPPs, subsiste, indubitavelmente, uma notória lacuna normativa que resulta em uma figura de elevada plasticidade, cujos limites e atribuições dependem quase exclusivamente da criatividade casuística em cada contrato de concessão. Diante da lacuna normativa, o gestor público enfrenta o impasse sobre qual entidade deve ser a responsável pela seleção, contratação e remuneração desse agente: o Poder Concedente, a concessionária, própria agência reguladora ou por meio de um sistema compartilhado. O gráfico abaixo demonstra essa relação:

Gráfico 5: Responsáveis pela contratação do VI⁷³



Fonte: Autoria própria, 2026.

Essa relação demonstra que o Poder Concedente é o principal responsável pela contratação do VI, abrangendo 88 contratos. Essa configuração é comum em diversos segmentos, como Iluminação Pública e Saneamento, onde o ente público opta por gerir diretamente o contrato do VI para garantir, em tese, a imparcialidade na medição do desempenho da concessionária. Em segundo lugar, a Concessionária aparece como a responsável exclusiva pela contratação em 29 projetos (cerca de 20%). Nesses casos, a

⁷³ O gráfico é baseado no rol total de 141 (cento e quarenta e um) contratos analisados que previram o VI. Os dados do gráfico estão disponíveis no Apêndice A, coluna “H” - Responsáveis pela contratação.

concessionária seleciona e remunera o verificador⁷⁴, geralmente sob diretrizes estabelecidas no edital. Além disso, em 9 contratos (6%), a responsabilidade é compartilhada entre o Poder Concedente e a Concessionária, um modelo que busca equilibrar a influência de ambas as partes na escolha do ente verificador. Por fim, há 15 casos (aproximadamente 11%) classificados como Não identificados. Nestes registros, a informação consta como lacunosa nos documentos analisados.

Interessante notar que nos casos em que a responsabilidade pela escolha do VI é compartilhada ou envolve a participação ativa de ambos os polos, surgem os chamados ‘modelos compostos’, estruturados especificamente para mitigar o risco de captura informacional e garantir um equilíbrio de influências na fiscalização (COHEN, 2024, p.50). Uma nuance central desse arranjo é a utilização de listas tríplexes (ou quádruplas), modelo adotado, por exemplo, na PPP de Resíduos Sólidos de Itapevi (ITAPEVI, 2021)⁷⁵ e nas Linhas 8 e 9 da CPTM (SÃO PAULO, 2021)⁷⁶. Nesses casos, a concessionária indica empresas de notória especialização e reputação, cabendo ao Poder Concedente ou à Agência Reguladora a prerrogativa de selecionar o nome final, garantindo o crivo público sobre a tecnicidade e a ausência de conflitos de interesses. Conforme pondera Cohen (2024, p. 50), essa modalidade de escolha compartilhada atua de forma decisiva para atenuar o viés de submissão do VI,

⁷⁴ O entendimento superado do TCU expressava um posicionamento avesso à contratação de VIs pelas concessionárias (Acórdãos nº 4.036/2020, 4.037/2020 e nº 498/2021). Todavia, o atual entendimento do TCU é no sentido da legalidade e a utilidade do VI, ainda que contratado pelas concessionárias (Acórdãos nº 1.766/2021, 1.769/2021 e 2.534/2022).

⁷⁵ 32.11. O MUNICÍPIO e a ENTIDADE DE REGULAÇÃO poderão recorrer a serviço técnico externo de um VERIFICADOR INDEPENDENTE para a auxiliá-lo na avaliação do cumprimento deste CONTRATO pela SPE e em questões relativas à sua REVISÃO. 32.12. Caberá ao MUNICÍPIO e à ENTIDADE DE REGULAÇÃO selecionar o VERIFICADOR INDEPENDENTE **com base em lista tríplex a ser apresentada pela SPE**. 32.12.1. A SPE apresentará ao MUNICÍPIO e à ENTIDADE DE REGULAÇÃO lista tríplex de empresas independentes e de renome no mercado por sua idoneidade, imparcialidade, ética e competência técnica a serem qualificadas como VERIFICADOR INDEPENDENTE do CONTRATO. 32.12.2. **Apresentada referida lista tríplex, cabe ao MUNICÍPIO e à ENTIDADE DE REGULAÇÃO selecionar o VERIFICADOR INDEPENDENTE que entender mais apropriado, no prazo de 10 (dez) dias úteis** (grifos nossos) (ITAPEVI, 2026, p. 31)

⁷⁶ 12.4.1. O AUDITOR INDEPENDENTE será contratado pela CONCESSIONÁRIA, que deverá apresentar, 30 (trinta) dias após a assinatura do TERMO DE TRANSFERÊNCIA DEFINITIVO, **lista tríplex de candidatos à ARTESP**. 12.4.2. Em até 10 (dez) dias após a apresentação da lista tríplex de candidatos a AUDITOR INDEPENDENTE pela CONCESSIONÁRIA, a ARTESP deverá homologar a lista, selecionando o AUDITOR INDEPENDENTE por meio de sorteio, ou, caso necessário, solicitar ajustes na lista tríplex. 12.4.3. Na hipótese de solicitação de ajustes à lista tríplex, a CONCESSIONÁRIA (i) deverá apresentar nova lista em até 5 (cinco) dias da solicitação apresentada pela ARTESP; e (ii) a ARTESP deverá realizar a homologação em até 5 (cinco) dias e, na mesma data, selecionar o AUDITOR INDEPENDENTE, por meio de sorteio. 12.4.4. **A elaboração de lista tríplex deverá obedecer, cumulativamente, aos critérios de ampla reputação técnica no mercado e inexistência de proibições para contratar com a Administração Pública, arroladas no item 8.3 do EDITAL**. 12.4.5. Após a seleção do AUDITOR INDEPENDENTE pela ARTESP, nos termos da Cláusula 12.4.3, a CONCESSIONÁRIA deverá, em até 5 (cinco) dias, realizar a contratação do AUDITOR INDEPENDENTE (grifos nossos) (SÃO PAULO, 2021, p. 17 e 18).

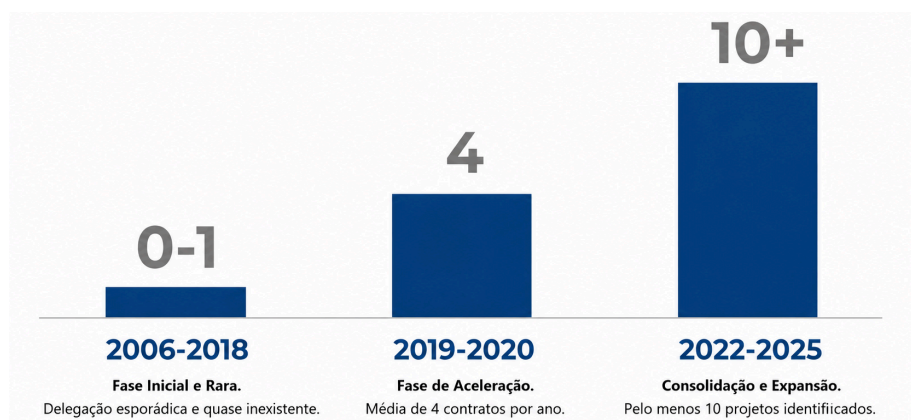
posto que "[...] o primeiro ato já depende de uma espécie de consenso e de um equilíbrio de influências, que contribui para mitigar o risco da captura"

De forma ainda mais incisiva na busca por mitigar o risco de captura, o Poder Concedente pode realizar chamamentos públicos, como verificado na sistemática do estado do Piauí conduzida pela SUPARC (PIAUI, 2021)⁷⁷. Nesse modelo, o ente público lidera o processo seletivo para verificar a habilitação jurídica e a qualificação técnica das consultorias interessadas, restando à concessionária apenas a obrigação de formalizar a contratação da proponente que obteve a melhor classificação técnica, respeitando os limites de preço estabelecidos no plano de negócios. Esse formato busca unir a celeridade da contratação privada à segurança jurídica do processo seletivo estatal.

Por fim, o credenciamento desponta como uma estratégia consolidada pela Agência Reguladora de Mato Grosso do Sul (AGEMS), fundamentada no Decreto Estadual nº 15.355/2020. Nesse arranjo, a agência analisa previamente os requisitos de formação, tempo de experiência e capacidade técnica das empresas, mantendo uma lista pública de instituições aptas a atuar como VI. A concessionária é então livre para contratar qualquer uma das entidades credenciadas, o que assegura que o agente fiscalizador já passou por um filtro rigoroso de independência e competência estatal (MATO GROSSO DO SUL, 2020). Tais mecanismos, que frequentemente exigem que o Poder Público figure como interveniente anuente no contrato particular, são vitais para que o verificador atue em benefício da integridade do projeto e não como mero prestador de serviços da concessionária.

Conforme demonstrado anteriormente, a responsabilidade pela contratação do VI recaía de forma quase exclusiva sobre o Poder Concedente. Contudo, o levantamento empírico realizado indica uma mudança de paradigma, em que a delegação dessa incumbência ao parceiro privado vem se consolidando como uma estratégia em crescimento para conferir agilidade à gestão, mantendo o controle público sobre os resultados. Para visualizar de forma clara e entender como a responsabilidade pela verificação migrou ao longo das décadas, o gráfico a seguir exemplifica o crescimento exponencial dessa tendência:

⁷⁷ 28.4. Para a seleção do VERIFICADOR INDEPENDENTE caberá ao ESTADO DO PIAUÍ, através da SUPARC, realizar procedimento de **CHAMAMENTO PÚBLICO para recolher 03(três) propostas de pessoas jurídicas que reúnam condições mínimas de qualificação para atuar na verificação do contrato, em especial quanto ao cumprimento**. 28.5. Escolhido o VERIFICADOR INDEPENDENTE, caberá ao PODER CONCEDENTE, através da SUPARC, encaminhar o competente processo para providências quanto a contratação por parte da CONCESSIONÁRIA. 28.6. No prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, a contar da entrega do processo por parte da SUPARC, caberá a CONCESSIONÁRIA formalizar o contrato com o VERIFICADOR INDEPENDENTE, nos termos da minuta encaminhada pela Superintendência, conforme Diretrizes de Contratação e atuação do Verificador Independente, e devolver o processo instruído com 02 (duas) vias originais do contrato (grifos nossos) (ESTADO DO PIAUI, 2021, p. 48 e 49).

Gráfico 6: Responsável pela contratação do VI (2022-2025)⁷⁸

Fonte: Autoria própria, 2026.

Essa tendência de transferência da responsabilidade contratual justifica-se, primordialmente, por dois vetores: a busca por celeridade e o fenômeno do Direito Administrativo do Medo⁷⁹. Sob o prisma da eficiência operacional, a contratação pelo parceiro privado contorna o aparato burocrático e as "amarras" da Lei de Licitações e das restrições orçamentárias, que frequentemente geram atrasos, suspensões de editais e hiatos temporais na fiscalização. O parceiro privado detém maior flexibilidade para mobilizar equipes multidisciplinares e manter o contrato do VI por prazos mais extensos, garantindo a preservação do histórico do projeto e reduzindo custos transacionais. Paralelamente, o Direito Administrativo do Medo impulsiona essa transição ao oferecer ao gestor público — muitas vezes atemorizado pelo receio de punições indiscriminadas — um modelo em que a fiscalização técnica é exercida por um terceiro imparcial sob regime de direito privado, reduzindo a exposição direta do agente público a falhas procedimentais da máquina estatal.

A insegurança jurídica em torno do instituto foi alimentada por decisões oscilantes dos órgãos de controle; inicialmente, o TCU, nos Acórdãos nº 4.036/2020 (Rel. Min. Vital do Rêgo. TC 016.936/2020-5. Sessão 08/12/2020) e nº 4.037/2020 (Rel. Min. Benjamin Zymler. TC 018.901/2020-4. Sessão 08/12/2020), manifestou-se de forma contrária à contratação do VI pela concessionária, alegando potencial conflito de interesses. Tal rigorismo reverberou em cortes estaduais, como o TCE/MT (Representação nº 59.494-6/2021, Cons. Sérgio Ricardo. Data de Julgamento: 11/04/2023) e o TCE/RJ (Processo nº 218.242-8/24, Cons. Marcelo

⁷⁸ Os dados pormenorizados do levantamento empírico, que incluem a relação completa dos contratos de PPP analisados, as formas de seleção e o ente responsável pela contratação do VI ao longo das últimas décadas, podem ser verificados na íntegra no “Apêndice A” deste trabalho.

⁷⁹ Caracteriza-se pelo exercício da função administrativa e a interpretação de normas pautados pelo temor de responsabilização pessoal decorrente de um controle externo considerado disfuncional, instável ou excessivo (SANTOS, 2020).

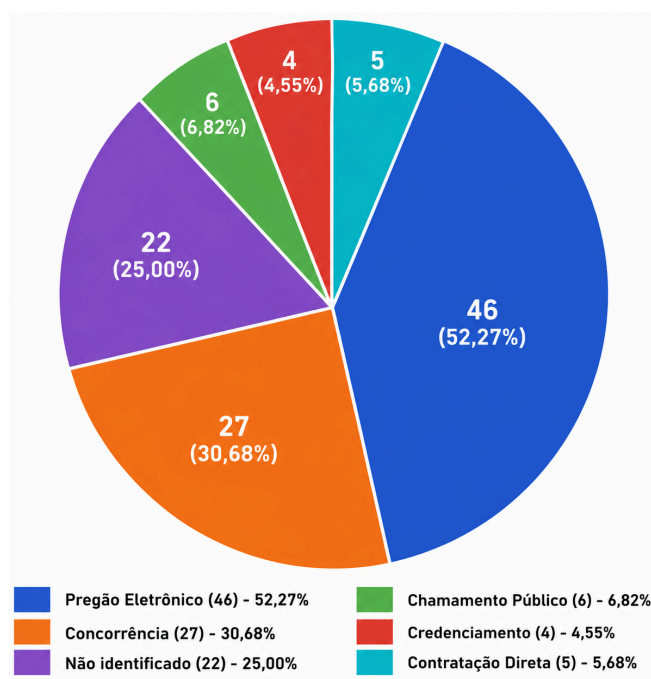
Verdini Maia. Sessão 13/06/2024), que suspenderam certames ou vedaram a remuneração direta pelo privado por considerarem o arranjo eivado de vício. Contudo, para mitigar o receio dos administradores e conferir estabilidade às parcerias, o TCU evoluiu para um entendimento mais flexível nos Acórdãos nº 1.766/2021 (Rel. Min. Walton Alencar. TC 039.400/2020-4. Sessão 28/07/2021). e nº 1.769/2021 (Rel. Min. Raimundo Carreiro. TC 028.116/2020-8. Sessão 28/07/2021), reconhecendo que a contratação pela concessionária é legítima desde que observadas condicionantes como a seleção por listas tríplices e a validação técnica dos documentos pelo Poder Concedente, garantindo o conforto de agir amparado por regra legal desejado pelo gestor.

Apesar de sua presença na modelagem de projetos, o VI padece de uma insuficiência doutrinária e regulatória no ordenamento jurídico nacional. Por se tratar de uma figura eminentemente contratual e sem uma lei federal unificada que delimite suas funções e regime jurídico, a literatura acadêmica brasileira ainda se debruça de maneira tímida sobre a matéria. Como explicam Sartal e Barnabé (2019, p. 38), *"como o VI é figura relativamente recente no contexto concessório nacional e não possui disciplina legal, a literatura não se debruçou de maneira aprofundada sobre o tema"*.

Conforme observa Cohen:

“(...) a falta de regramento específico, porém, gera dúvidas, por exemplo, sobre o regime jurídico aplicável ao verificador independente. Há quem sustente que sua contratação seria fundamentada expressamente no artigo 67 da antiga lei de licitações[...]. Ocorre que o referido artigo trata de contratações realizadas diretamente pelo Poder Concedente” (COHEN, 2024, p. 14).

Essa anomia regulatória resulta em uma elevada plasticidade quanto aos procedimentos de escolha e contratação do VI, especialmente quando tal múnus recai sobre o Poder Concedente. Diante da desregulação por ausência de normas, a Administração Pública tem adotado caminhos diversos para viabilizar o instituto: há quem defenda a utilização da modalidade concorrência, fundamentada na natureza predominantemente intelectual e na complexidade técnica do serviço, o que justificaria o emprego dos tipos "melhor técnica" ou "técnica e preço" para garantir a qualificação do corpo profissional. Em sentido oposto, observa-se uma tendência crescente pelo uso do pregão, sob o argumento de que as atividades de verificação possuem padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos no edital como "serviços comuns", permitindo maior celeridade e competitividade. Em cenários específicos de notória especialização ou inviabilidade de competição, admite-se ainda a contratação direta fundamentada na inexigibilidade de licitação. O gráfico a seguir exemplifica as formas de contratação do VI:

Gráfico 7: formas de contratação do VI⁸⁰

Fonte: Autoria própria, 2026

A pesquisa empírica realizada, focada no detalhamento das modalidades licitatórias utilizadas quando o Poder Concedente lidera a contratação, ilustra uma preferência por ritos competitivos formais. O Pregão, especialmente na forma eletrônica, é a modalidade predominante com 46 registros, seguido pela Concorrência com 27 casos. Outras formas, como a contratação direta por inexigibilidade, chamamento público e credenciamento, aparecem de forma mais restrita, evidenciando que a administração pública busca, na maioria das vezes, alinhar a escolha do VI aos princípios da ampla competitividade e seleção da proposta mais vantajosa.

Essa diversidade de instrumentos para a escolha do VI revela uma profunda anomia regulatória e uma inconsistência técnica no tratamento do instituto pelo Poder Público. Quando um mesmo objeto contratual é classificado ora como serviço de notória especialização, justificando a inexigibilidade de licitação, ora como "serviço comum" para fins de pregão, ou ainda submetido a ritos de credenciamento e chamamento público, evidencia-se um cenário de desregulação onde a disciplina do agente fiscalizador fica à mercê da discricionariedade isolada de cada edital. Conforme adverte Oliveira (2024), e nisso concordo, essa ausência de padronização cria um "modelo de negócio" regulamentado de

⁸⁰ O gráfico é baseado no rol total de 97 (noventa e sete) contratos analisados que previram o VI e cuja responsabilidade pela contratação recai sobre o Poder Concedente, de maneira exclusiva (88 contratos) e compartilhada com a concessionária (9 contratos). Os dados do gráfico estão disponíveis no Apêndice A, coluna "H" - Responsáveis pela contratação.

forma fragmentada, o que compromete a segurança jurídica e a previsibilidade do setor regulado.

Os riscos práticos decorrentes desse vácuo normativo não podem ser ignorados à luz da Teoria da Captura, formulada originariamente pelo economista George J. Stigler em 1971, visto que essa plasticidade procedimental é alarmante, pois a falta de balizas normativas nacionais e de critérios mínimos de qualificação técnica abre flancos para que o processo de seleção seja moldado para atender a interesses egoísticos em detrimento do bem-estar social. Em um ambiente de "vazio regulatório", o risco de captura pelos agentes do mercado aumenta exponencialmente. Assim, a multiplicidade de caminhos para a contratação, sem o devido lastro legal, não representa uma medida de eficiência, mas sim um sintoma de fragilidade institucional que permite converter o VI em um mero apêndice dos interesses privados, esvaziando sua função primordial de garantir a eficiência e a imparcialidade na execução contratual.

No Brasil, essa vulnerabilidade é ainda mais alarmante por força do artigo 2º da Lei Federal nº 9.074/1995, que dispensa a obrigatoriedade de lei autorizativa específica, a qual seria o instrumento cabível para estabelecer freios e contrapesos, para as concessões no setor de saneamento básico, criando-se um escape à legalidade estrita que relega a disciplina da fiscalização ao ambiente exclusivamente contratual privado. Na ausência de parâmetros normativos públicos rigorosos que imponham barreiras de independência, permite-se que a própria concessionária contrate e remunere diretamente o VI incumbido de fiscalizá-la, como foi constatado no contrato de concessão 01/2024 do Município de Governador Valadares, a ser exposto no capítulo seguinte. Na ausência de parâmetros normativos públicos rigorosos que imponham barreiras de independência, permite-se que a própria concessionária contrate e remunere diretamente o VI incumbido de fiscalizá-la. Isso gera o risco de o VI atuar como um advogado do projeto, perdendo-se quanto à sua prerrogativa de verificar tecnicamente e com imparcialidade os indicadores de resultado quanto à qualidade do serviço prestado pela concessionária, isto é, declinando da análise técnica do desempenho ao ponto de se transmutar para uma mera análise política, ficando a cientificidade em segundo plano.

Contudo, a criticada desregulação por ausência de normas também criam um risco inverso igualmente prejudicial ao equilíbrio da parceria: a captura do verificador pelo próprio governo. Nos casos em que o VI é contratado e diretamente remunerado pelo Poder Concedente, a ausência de um marco regulatório protetivo da autonomia funcional da empresa de auditoria abre margem para que o ente público capture politicamente o verificador. Sob essa configuração de dependência econômica e administrativa, a Administração Pública pode

instrumentalizar o VI para que este atue de forma enviesada, direcionando as medições de desempenho com o objetivo exclusivo de imputar penalidades infundadas e forçar a redução arbitrária da contraprestação pública devida à concessionária. Conforme leciona Cristiana Fortini (2019), esse desvirtuamento ocorre quando o Poder Concedente conduz o monitoramento contratual dotado de um camuflado interesse de encontrar "desacertos" para reduzir o valor da contraprestação, adotando uma postura essencialmente "arrecadatória" ou fiscalista em detrimento de uma avaliação de desempenho fidedigna e tecnicamente fundamentada. Corroborando essa assimetria regulatória, Cohen (2024, p. 44) ressalta que as preocupações com o comprometimento da independência não podem recair unicamente sobre o parceiro privado, haja vista que *"o mesmo argumento poderia ser utilizado para defender que a contratação do verificador pelo Poder Concedente poderia, igualmente, comprometer a independência daquele ator"*.

Para mitigar o potencial risco de captura oriundos da criticada desregulação por ausência de normas que permeia os contratos de concessão que previam a intervenção da figura do VI, diversos entes federativos e agências reguladoras setoriais no passaram a incorporar em suas modelagens e normativos uma série de práticas anticaptura. Tais medidas buscam blindar a atuação do VI, garantindo a sua autonomia funcional, técnica e financeira.

O quadro abaixo sintetiza as principais práticas anticaptura adotada no cenário brasileiro:

Quadro 11: práticas anticaptura⁸¹

Prática anticaptura	Descrição	Exemplo
Listas Tríplex ou Quintuplas	A concessionária propõe uma lista de empresas, mas a escolha final e homologação cabem ao Poder Concedente ou Agência Reguladora.	PPP de Resíduos Sólidos de Itapevi (SP), Linhas 8 e 9 da CPTM (SP) e a minuta da Rodovia BR-381/MG.
Credenciamento Prévio	A AR mantém um cadastro de empresas pré-qualificadas; a concessionária só pode contratar quem já passou pelo crivo estatal.	Sistemática adotada pela AGEMS (Mato Grosso do Sul) fundamentada no Decreto Estadual nº 15.355/2020.
Chamamento Público	O Estado conduz o processo seletivo para aferir a melhor técnica; a concessionária apenas formaliza a contratação do vencedor apontado	Procedimentos realizados pela SUPARC no estado do Piauí para diversos projetos de PPP

⁸¹ Quadro elaborado com base nas diretrizes e modelagens contratuais de: ITAPEVI (2021); CPTM (2021); MATO GROSSO DO SUL (2020) via Decreto nº 15.355/2020; ESTADO DO PIAUÍ (2021) por meio da SUPARC; ANTT (2022) através da Resolução nº 6.000; CESAN/ES (2021); MUNICÍPIO DE ARACAJU (2020); ESTADO DA BAHIA (2021); e nos entendimentos consolidados pelo TCU nos Acórdãos nº 2.472/2020, 1.766/2021, 1.769/2021 e 2.534/2022, todos disponíveis para consulta na lista final de referências.

	pele Poder Público.	
Proibição de Vínculos Comerciais	Vedação de que o VI preste serviços simultâneos de auditoria ou consultoria à SPE, seus acionistas ou empresas do mesmo grupo econômico.	PPP de Iluminação Pública de Aracaju (SE), Resolução nº 6.000 da ANTT e modelos recentes do BNDES/Caixa.
Impedimento por Modelagem	Proibição de contratação de empresas que atuaram na estruturação, estudos de viabilidade ou modelagem técnica do projeto.	PPP de Saneamento de Sergipe (DESO) e diretrizes da CESAN no Espírito Santo
Sanções por Conluio	Previsão de penalidades em caso de fraude, incluindo impedimento de licitar com o Estado.	Cláusula penal no contrato do Hospital Regional Metropolitano do Ceará e recomendações do TCU.
Mandatos Fixos e Rotatividade	Limitação do tempo de contrato (usualmente 5 anos) e proibição de recontração imediata ("quarentena") para evitar laços de longo prazo com o fiscalizado.	Recomendação do TCU (5 anos) e PPP de Diagnóstico por Imagem na Bahia (limite de 3 anos).
Anuência na Rescisão	A concessionária não possui autonomia para demitir o VI; qualquer rescisão deve ser autorizada e fundamentada pelo Poder Público.	Contrato da PPP de Resíduos de Itapevi (SP) e precedentes do TCE/RJ
Validação Técnica Estatal	Os relatórios do VI não vinculam a decisão administrativa; o Estado pode validar tecnicamente os dados antes de autorizar pagamentos.	Exigência consolidada pelo TCU nos Acórdãos nº 1.766/2021 e nº 1.769/202
Intervenção Anuente	O Poder Concedente deve aprovar a minuta do contrato particular firmado entre a concessionária e o verificador.	PPP do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas (Bahia)
Independência de Conteúdo	O VI tem liberdade técnica; discordâncias de mérito por parte da concessionária não podem justificar retenção de honorários.	Resolução nº 6.000 da ANTT e orientações contratuais na PPP de Infovia Digital (MS)

Fonte: Autoria própria, 2026.

Diante do panorama teórico e jurisprudencial delineado, torna-se evidente que a mitigação do risco de captura exige uma postura proativa e vigilante da Administração Pública, concretizada por meio de salvaguardas contratuais robustas e alinhadas às diretrizes modernas de governança.

Como exaustivamente detalhado, instrumentos como as listas tríplexes, o credenciamento prévio, a vedação de vínculos comerciais e a validação técnica obrigatória pelo Poder Concedente constituem o ferramental mínimo para assegurar a independência funcional do VI, especialmente nos cenários em que sua remuneração é suportada pelo próprio parceiro privado. Tais medidas buscam blindar o interesse público contra a assimetria

de informações e o risco moral, garantindo que a aferição do desempenho não seja convertida em um mero simulacro técnico a serviço do lucro da concessionária.

Contudo, a despeito do amadurecimento doutrinário e da consolidação do entendimento do TCU — que condiciona a validade da contratação do verificador pelo privado à existência de mecanismos anticaptura rigorosos —, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) do Município de Governador Valadares/MG, enquanto Poder Concedente do serviço de abastecimento e esgotamento sanitário, ficou-se inerte ao estruturar o Contrato de Concessão nº 001/2024, cujas nuances e impactos práticos na gestão do saneamento básico local serão pormenorizadamente expostos no estudo de caso a seguir.

4 ESTUDO DE CASO DO CONTRATO DE CONCESSÃO 001/2024

A começar, cabe esclarecer que parte das reflexões deste capítulo foram desenvolvidas no âmbito das atividades do Observatório de Políticas Públicas e Orçamento (OPPO) do Departamento de Direito da UFJF-GV, sob a coordenação do Professor Pós-Doutor Eder Marques de Azevedo, oportunidade em que integramos a equipe na condição de extensionista bolsista, nos termos do Edital 001/2025 da Pró-Reitoria de Extensão (PROEX/UFJF). Os estudos realizados no OPPO culminaram na elaboração do Parecer 02/2026, emitido a pedido formalizado no ano de 2025 pelo vereador presidente da Câmara Municipal de Governador Valadares para subsidiar a fiscalização do Contrato de Concessão nº 001/2024 e posterior representação ao Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCE-MG).

O presente estudo de caso analisa os aspectos fáticos e jurídicos fáticos da concessão comum⁸² dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município de Governador Valadares, Estado de Minas Gerais, objeto do Processo Administrativo nº 598/2023 e da Concorrência Pública nº 005/2023. A modelagem contratual resultou na celebração do Contrato de Concessão nº 001/2024 entre o SAAE-GV, autarquia municipal que figurou na posição de Poder Concedente, e a concessionária Águas de Governador Valadares Sociedade de Propósito Específico S.A., empresa vinculada ao Grupo AEGEA Saneamento, tendo o Município de Governador Valadares como interveniente anuente, a Agência Reguladora Intermunicipal dos Serviços de Saneamento da Zona da Mata de Minas Gerais e Adjacências (ARIS-ZM), como órgão regulador e a empresa Houer, que transitou de modeladora do projeto para a função de VI.

Para melhor contextualização do objeto apresentado, cabe aqui destacar que as Leis nº 14.133/2021 (normas gerais de licitações), nº 8.987/1995 (regime de concessões) e a Lei nº 11.079/2004 (parcerias público-privadas) consagram a obrigatoriedade de 'cláusulas necessárias', também conhecidas como essenciais, nos contratos firmados pela Administração Pública. Tais cláusulas são assim designadas por serem condição de validade do próprio ato, de modo que sua omissão pode resultar em nulidade contratual. Nesse sentido, confrontando as cláusulas do contrato de concessão nº 001/2024 com as obrigações impostas pelas referidas

⁸² Embora o contrato incorpore instrumentos de gestão frequentemente associados às PPPs, classifica-se como uma concessão comum regida pela Lei nº 8.987/1995. Diferente da primeira experiência de desestatização do Município em 2015, que foi estruturada como uma concessão administrativa sob o regime de PPP, o atual modelo fundamenta-se na exploração do serviço por conta e risco da concessionária, onde a receita tarifária constitui a base da remuneração, ainda que modulada por fatores de eficiência e qualidade aferidos pelo VI.

Leis, conclui-se ao menos pela conformidade formal do negócio firmado pela Administração Pública, conforme demonstrado pelo quadro abaixo:

Quadro 12: Análise formal das cláusulas essenciais do contrato de concessão 001/2024⁸³

Cláusula Exigida por Lei (Art. 92)	Consta no Contrato?	Localização no Contrato 001/2024
Art. 92, XIV da Lei 14.133/2021 – Direitos, responsabilidades e penalidades	SIM	Cláusulas 19, 20 e 32 – Direitos e penalidades (p. 41, 42 e 91)
Art. 92, XVIII da Lei 14.133/2021 – Modelo de gestão contratual	SIM	Cláusulas 25 e 26 – Regulação, Fiscalização e Verificador Independente (pp. 58 e 61)
Art. 92, XIX da Lei 14.133/2021 – Casos de extinção	SIM	Cláusula 34 – Extinção (p. 98) e subsequentes
Art. 23, V da Lei 8987/1995 - Direitos, garantias e obrigações das partes	SIM	Cláusulas 19 (p. 41) e 20 (p. 42)
Art. 23, VII da Lei 8987/1995 - Fiscalização e órgãos competentes	SIM	Cláusula 25 – Regulação e Fiscalização (p. 58)
Art. 23, VIII da Lei 8987/1995 - Penalidades contratuais e administrativas	SIM	Cláusula 32 – Penalidades (p. 91)
Art. 23, XIII da Lei 8987/1995 - Prestação de contas ao concedente	SIM	Cláusula 20, §4º (p. 44)

Fonte: Parecer 02/2025/OPPO/UFJF

Sob uma lente formalista, o contrato apresenta uma aparência de absoluta lisura, uma vez que atende nominalmente às exigências das Leis nº 8.987/1995 e nº 14.133/2021. Todavia, conforme alerta Cass Sunstein (1993, p. 85), o fenômeno da captura não se manifesta de maneira tão óbvia quanto os casos de corrupção noticiados pela mídia. Ao revés, opera de forma sutil, muitas vezes embutida em programas regulatórios que possuem problemas genuínos, mas cujos meios de solução são distorcidos para favorecer grupos privados. Nesse sentido, a análise material do contrato exige a aplicação da Teoria da Captura, formulada inicialmente por George Stigler (1973), que fornece elementos para observar os potenciais riscos gerados pelas *escolhas públicas*⁸⁴ da administração no caso concreto.

⁸³ Com base na análise do contrato 001/2024, disponível na lista de referências, o quadro mapeia a presença de cada requisito legal no instrumento firmado entre o SAAE e a concessionária.

⁸⁴ Vide nota 42

É imperativo ressaltar que o objetivo deste trabalho não é afirmar que houve captura no contrato em análise, sob pena de incorrer no chamado ‘paradoxo da captura’⁸⁵, ao qual se referem Daniel Carpenter e David Moss (2013). A captura não deve ser interpretada como um determinismo absoluto, mas sim como um fenômeno de natureza probabilística, cuja intensidade e ocorrência dependem da robustez das salvaguardas contratuais adotadas. Recuso um juízo de valor definitivo sobre a existência de captura consumada. Este estudo foca na identificação de vulnerabilidades e riscos de captura presentes na concessão de Governador Valadares. Para viabilizar essa investigação, a análise do caso será estruturada em dois marcos temporais distintos: (i) a análise jurídica e de modelagem anterior à celebração do contrato e (ii) análise jurídica da execução contratual posterior à celebração do contrato.

O primeiro compreende a fase de modelagem técnica e jurídica antecedente à celebração do Contrato nº 001/2024, na qual se examina a estruturação do projeto via Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), a legitimidade da delegação de competências regulatórias à ARIS-MG e delegatárias ao SAAE-GV, bem como a complexa alocação de riscos editalícios. O segundo debruça-se sobre a fase de execução contratual, focando na dinâmica de fiscalização e regulação após a transferência do sistema. Este estágio é marcado por fortes tensões institucionais, evidenciadas pelas divergências na aferição do Índice de Qualidade de Desempenho (IQD) e do Fator de Desempenho (FD) durante o primeiro semestre de operação, conforme será demonstrado.

O embate entre o SAAE/GV e a concessionária Águas de Valadares — acentuado pela crise de confiabilidade no VI e por graves inconsistências nos dados operacionais — ilustra os desafios da gestão de contratos de infraestrutura de longo prazo e a vulnerabilidade dos mecanismos de controle frente ao risco de captura.

4.1 RECORTE TEMPORAL 1: ANÁLISE JURÍDICA E DE MODELAGEM ANTES DA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO

O projeto, que culminou no contrato de concessão 001/2024, foi estruturado a partir de um PMI, autorizado pela Resolução CGPPP nº 002, de 21 de junho de 2022, no qual o consórcio formado pelas empresas Houer Consultoria e Concessões Ltda. e Aquali Operações de Saneamento Ltda. foi autorizado a elaborar os estudos de viabilidade técnica, econômica, ambiental e jurídica. Os estudos técnicos estimaram um plano de investimentos de R\$

⁸⁵ O paradoxo da captura refere-se ao consenso da literatura sobre a existência de captura, mas as evidências empíricas sobre a demonstração de manipulação pelos regulados permanecem limitadas e disputadas (Agrell e Gautier, 2012; Carpenter e Moss, 2013).

1.308.923.107,92 (um bilhão, trezentos e oito milhões, novecentos e vinte e três mil, cento e sete reais e noventa e dois centavos) para um prazo de concessão de trinta anos, com o objetivo de atingir as metas de universalização do abastecimento de água e do tratamento de esgoto previstas no Novo Marco Legal do Saneamento Básico, instituído pela Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020.

A modelagem contratual da concessão de saneamento de Governador Valadares foi estruturada de forma tripartite, envolvendo o SAAE-GV, na qualidade de Poder Concedente, a concessionária Águas de Governador Valadares SPE S.A., e o Município de Governador Valadares como interveniente anuente. A regulação e a fiscalização dos serviços foram delegadas à agência reguladora intermunicipal ARIS-ZM, posteriormente denominada ARIS-MG, por meio do Convênio de Cooperação nº 001/2022, instrumento jurídico fundamental que formaliza a gestão associada entre o Município de Governador Valadares e a ARIS-MG. Por meio desse arranjo, autorizado pela Lei Municipal nº 7.338/2021, a ARIS-MG passou a integrar a Administração Pública Indireta de Governador Valadares enquanto o Município permanecer consorciado. Por meio deste convênio, tal ente político, na qualidade de titular dos serviços públicos de saneamento, delegou à agência o exercício das competências de regulação e fiscalização da concessão, tendo a Resolução ARIS/MG nº 148/2024 homologado o Regulamento dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário de Governador Valadares. Isso inclui a capacidade de editar normas, fiscalizar o cumprimento das metas contratuais e zelar pela modicidade tarifária. O convênio fundamenta-se no artigo 241 da CRFB/88 e na Lei Federal nº 11.107/05 (Lei dos Consórcios Públicos), que permitem a entes federados cooperarem entre si para a realização de objetivos de interesse comum através de consórcios públicos de natureza autárquica.

Todavia, antes mesmo de o contrato de concessão dos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário ser celebrado, a atribuição da condição de Poder Concedente à autarquia SAAE-GV foi objeto de impugnação administrativa pelo Sindicato dos Servidores Municipais de Governador Valadares (SINSEM-GV). O sindicato interveio sob a alegação de que a autarquia não poderia figurar como poder concedente, haja vista que a titularidade do serviço não lhe teria sido transferida em seu ato de criação, permanecendo vinculada exclusivamente ao ente político municipal por força do artigo 30, inciso V, da Constituição Federal. Segundo reforça o próprio sindicato, tal impedimento teria lastro na interpretação dos dispositivos da Lei Municipal nº 276/1952 (lei criadora do SAAE), que, na visão da entidade, teria conferido à autarquia apenas a execução delegada e não a titularidade jurídica necessária para repassar a exploração do serviço a terceiros via concessão comum. Não obstante essa

tese, é pacífico na doutrina administrativista que a criação de autarquias corporifica a técnica da descentralização administrativa por outorga, o que infere na cessão tanto da titularidade quanto da execução dos serviços à nova entidade de direito público criada por lei. Coaduna com este entendimento Nohara (2015), ao destacar que as autarquias são legítimas titulares das atividades que lhes foram outorgadas legalmente, posição também sustentada por Di Pietro (2014), para quem o Estado, ao criar essas entidades, transfere-lhes o próprio serviço e a responsabilidade por sua gestão, permitindo que estas ajam em nome próprio na organização da atividade.

O próprio STF, ao julgar a constitucionalidade das aglomerações urbanas e a titularidade dos serviços de saneamento básico, consolidou o entendimento de que a titularidade do serviço público de saneamento básico e o correspondente poder concedente pertencem ao ente federativo titular do interesse público envolvido⁸⁶, seja o Município, no caso de interesse local, ou o colegiado metropolitano, no caso de interesse comum, vedada a usurpação ou concentração de tais prerrogativas (ADI 1842/RJ. Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, Dje 03/12/2020, p. 3 e 4). Não obstante, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) manifestou-se nesse mesmo sentido no julgamento do Agravo de Instrumento nº 1.0000.25.313813-5/001.

Por outro lado, sob a ótica da autonomia administrativa e da especialidade técnica, sustenta-se a legitimidade do SAAE-GV em figurar como Poder Concedente, visto que a autarquia foi criada por lei específica (Lei nº 276/1952) dotada de personalidade jurídica própria e autonomia para a gestão dos serviços de saneamento. Diferente de um mero órgão da administração direta, a natureza autárquica permite o exercício descentralizado de funções estatais, sendo que as Leis Complementares nº 206/2015 e nº 285/2022 conferiram expressamente ao SAAE a competência para explorar o sistema diretamente ou mediante o regime de concessão. Nesse sentido, a participação do Município de Governador Valadares como interveniente anuente no Contrato nº 001/2024 supre a necessidade de chancela do ente político titular, preservando a harmonia federativa e a legalidade do certame, uma vez que a titularidade do serviço permanece pública, sendo apenas o seu exercício delegado a uma estrutura descentralizada. Ademais, a centralização da gestão contratual na autarquia especializada coaduna-se com o princípio da eficiência, permitindo que o controle técnico seja exercido pela entidade que detém o *know-how* operacional, o que evita a dispersão de competências entre órgãos da administração direta que carecem da expertise necessária para a fiscalização de um contrato de tamanha complexidade técnica e financeira.

⁸⁶ Vide página 56 e 57.

Esse embate jurídico não apenas gera incertezas quanto à estabilidade do certame, mas também ilustra como o vazio regulatório local e a dispersão de competências podem converter instrumentos de gestão técnica em vulnerabilidades institucionais (AZEVEDO, 2023), expondo o controle do saneamento básico a riscos de captura.

No que diz respeito ao critério de julgamento escolhido, a análise do contrato evidencia que foi escolhido o critério de maior valor de outorga fixa, partindo-se do valor mínimo de R\$ 46.600.000,00 (quarenta e seis milhões e seiscentos mil reais). O certame resultou na oferta de outorga fixa de aproximadamente R\$ 385.000.000,00 (trezentos e oitenta e cinco milhões de reais) pela Concessionária vencedora, valor que foi pago em parcela única como condição para a assinatura do contrato de concessão⁸⁷. Além da outorga fixa, a modelagem financeira estabeleceu o pagamento mensal de outorga variável ao SAAE-GV, correspondente a 7,5% da receita tarifária bruta da Concessionária. O percentual da outorga variável é reajustado semestralmente de forma inversamente proporcional ao FD apurado pelo VI, podendo alcançar o teto de 10% da receita bruta caso o FD seja inferior a 0,60, como mecanismo de indução à eficiência operacional e punição pecuniária pela ineficiência. Por sua vez, o reajuste anual das tarifas e dos serviços complementares é realizado com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)⁸⁸, calculado pelo IBGE (Cláusula 27)⁸⁹.

Finalmente, um dos aspectos de maior relevo e controvérsia no instrumento jurídico sob análise diz respeito à inserção do VI, elemento que constitui objeto principal de investigação desta pesquisa. Diante da elevada complexidade técnica e econômica intrínseca às concessões de saneamento básico — marcadas por prazos extensos e pela vultuosidade dos recursos envolvidos —, o contrato instituiu, por meio de sua Cláusula 26, a figura do VI como

⁸⁷ O Município de Governador Valadares recebeu o montante de R\$ 385.000.000,00 da Concessionária vencedora e utilizou referidos recursos para a execução de obras de pavimentação asfáltica e recapeamento de vias urbanas, sem qualquer vinculação objetiva com a política pública de saneamento básico ou com as metas de universalização dos serviços de água e esgoto. Essa destinação gerou representações e pedidos de fiscalização por parlamentares da Câmara Municipal perante o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, sob a alegação de desvio de finalidade pública, ausência de transparência ativa na aplicação dos recursos e violação aos princípios da impessoalidade e da eficiência na aplicação de recursos públicos de origem tarifária, visto que a outorga fixa é amortizada ao longo do contrato por meio das tarifas cobradas dos usuários.

⁸⁸ A utilização exclusiva de um índice inflacionário genérico como o IPCA foi objeto de impugnação pelo escritório de Advocacia Azevedo Sette Advogados, sob o argumento de que o índice não reflete a variação real dos custos de produção e dos insumos específicos do setor de saneamento, tais como energia elétrica, produtos químicos e mão de obra, os quais representam mais de cinquenta por cento das despesas operacionais da concessão.

⁸⁹ 27.1. Visando a manutenção do valor aquisitivo das tarifas, observado o disposto no art. 37 da Lei Federal nº 11.445/2007, as TARIFAS e demais preços públicos cobrados pelos SERVIÇOS COMPLEMENTARES serão reajustados, a cada 12 (doze) meses, pela variação do IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do segundo mês anterior ao mês da data do reajuste.

um mecanismo estratégico para mitigar a natural assimetria informacional entre as partes⁹⁰. Nesse arranjo, o VI atua como um suporte técnico especializado ao Poder Concedente, incumbido das funções de acompanhamento, fiscalização e avaliação objetiva do cumprimento das metas e indicadores de desempenho, visando assegurar a regularidade e a eficiência da execução contratual. Conforme exposto no capítulo 2.3, o VI é uma entidade privada especializada, contratada pela, no caso concreto, concessionária mediante processo de seleção por lista triplíce submetida ao Concedente, com mandato de oito anos, responsável pela emissão de relatórios semestrais de indicadores de desempenho.

Com a inclusão do VI, a estrutura de governança e interinstitucionalidade fiscalizatória do contrato é desenhada de forma coordenada entre múltiplos atores, sob a supervisão normativa geral da ANA, que atua como o entidade central responsável pela edição de NRs para uniformizar a regulação do setor em âmbito nacional. Todavia, destaca-se que, até o momento de fechamento da presente pesquisa, não existem NRs específicas da ANA dispondo sobre a regulação, os limites de atuação ou salvaguardas do VI no setor de saneamento⁹¹.

Abaixo dessa diretriz federal, a ARIS-MG, na qualidade de agência reguladora intermunicipal, assume o protagonismo da regulação técnica e econômica, incumbida de validar o cumprimento das metas, homologar reajustes tarifários e aplicar sanções administrativas à concessionária. O SAAE-GV, como Poder Concedente e titular dos serviços, detém o poder-dever de fiscalização permanente da execução contratual, atuando como o fiscal de proximidade que ‘notifica’ inconformidades à agência reguladora para a tomada de providências. A Concessionária Águas de Valadares SPE figura como o alvo central desse aparato de controle, sendo obrigada a fornecer transparência total de seus dados operacionais e financeiros, os quais são auditados pelo VI para subsidiar tanto a agência quanto o concedente. Paralelamente a esse arranjo, o PROCON exerce uma fiscalização concorrente e complementar, fundamentada no poder de polícia voltado à defesa dos direitos do consumidor, garantindo que a prestação do serviço público atenda aos padrões de qualidade e modicidade tarifária exigidos pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC). Assim, o VI integra essa rede como o suporte técnico especializado que, em tese, reduz a assimetria

⁹⁰ 26.1. A CONCESSIONÁRIA deverá contratar empresa ou consórcio de empresas para atuar como VERIFICADOR INDEPENDENTE para auxiliar o CONCEDENTE no acompanhamento e fiscalização da execução deste CONTRATO e na avaliação do cumprimento dos INDICADORES DE DESEMPENHO do presente CONTRATO.

⁹¹ Essa ausência normativa federal contribui para a manutenção de um vácuo legislativo no qual a figura do VI permanece regida primordialmente por cláusulas contratuais e resoluções infranacionais, o que aumenta os riscos de captura e desarticulação institucional.

informacional, auditando a Concessionária para conferir lastro de neutralidade às decisões da ARIS-MG e do SAAE-GV.

O esquema abaixo ilustra a governança do contrato de concessão 001/2024 a partir da inserção do VI:

Esquema 2: panorama de governança do contrato 001/2024⁹²



Fonte: Autoria própria, 2026.

A remuneração do VI foi fixada, no contrato firmado com a concessionária, no valor anual de R\$ 2.042.112,06 (dois milhões, quarenta e dois mil, cento e doze reais e seis centavos), a ser pago mensalmente pela Concessionária, com atualização monetária pelo IPCA, totalizando o montante de R\$ 16.336.896,50 (dezesesseis milhões, trezentos e trinta e seis mil, oitocentos e noventa e seis reais e cinquenta centavos) ao fim do contrato de 8 (oito) anos. No entanto, o SINSEM-GV questionou a atribuição do ônus financeiro do VI à própria concessionária fiscalizada por meio de Impugnação ao Edital⁹³, sob o argumento de que a dependência econômica em relação à concessionária pode comprometer a isenção necessária

⁹² A estrutura de governança representada no esquema foi delineada com base na análise sistêmica dos seguintes subsídios: o Contrato de Concessão nº 001/2024, que define o SAAE-GV como Poder Concedente e a Houer como VI remunerado pela Concessionária; o Parecer OPPO/UFJF nº 02/2025, que fundamenta a atuação concorrente do PROCON baseada no poder de polícia consumerista e aponta o esvaziamento das funções do SAAE em favor da agência intermunicipal; o Convênio de Cooperação nº 001/2022, que formaliza a delegação da regulação técnica e econômica para a ARIS-MG; e o Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020), que atribui à ANA a função de uniformização do setor através de Normas de Referência. A integração desses atores como uma rede de "interinstitucionalidade fiscalizatória" reflete a dinâmica descrita na doutrina contemporânea e no estudo de caso de Governador Valadares.

⁹³ A íntegra da impugnação pode ser consultada no Apêndice F

para a aferição dos indicadores de desempenho (Cláusula 26.9.1)⁹⁴. Esta estrutura de remuneração desenhada na modelagem inicial oferece risco de comprometimento da imparcialidade exigida pelo Contrato de Concessão, gerando evidente dependência econômica da entidade fiscalizadora em relação à empresa fiscalizada, conforme será demonstrado. Tais questionamentos, levantados ainda na fase pré-licitatória, evidenciam riscos de captura que serão confrontados com a realidade operacional no subcapítulo a seguir, com foco na análise de execução após a celebração do contrato.

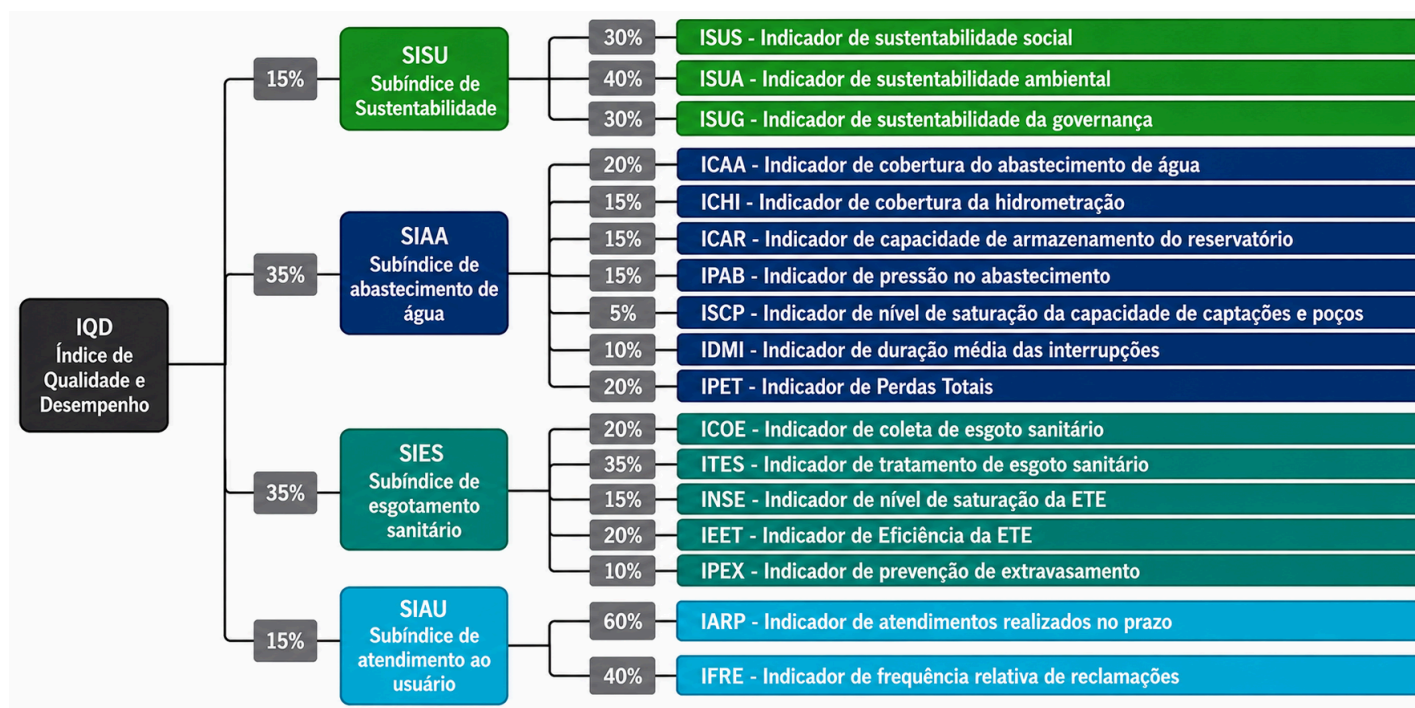
4.2 RECORTE TEMPORAL 2: ANÁLISE JURÍDICA E DE EXECUÇÃO APÓS A CELEBRAÇÃO DO CONTRATO

Com fundamento no Caderno de Indicadores do Contrato de Concessão nº 001/2024 e nas normas estabelecidas no Manual de Aferição de Indicadores do SMD, o processo de avaliação da eficiência operacional e da qualidade dos serviços em Governador Valadares segue um rito técnico rigoroso⁹⁵. A governança desse sistema é centrada na figura do VI, responsável por coletar dados, realizar vistorias e validar as informações prestadas pela concessionária para subsidiar o cálculo da remuneração variável e o monitoramento da qualidade. O sistema é composto por 17 indicadores de desempenho, organizados em quatro subíndices com pesos específicos: Sustentabilidade (SISU - 15%), Abastecimento de Água (SIAA - 35%), Esgotamento Sanitário (SIES - 35%) e Atendimento ao Usuário (SIAU - 15%). O esquema abaixo sintetiza essa relação:

⁹⁴ 26.9. Para ser contratado, o VERIFICADOR INDEPENDENTE deverá atender aos seguintes requisitos: 26.9.1. Ter completa imparcialidade e não estar em situação de conflito de interesses em relação às PARTES deste CONTRATO;

⁹⁵ O Manual de Aferição de Indicadores do Sistema de Mensuração de Desempenho (SMD), elaborado em setembro de 2024 para balizar tecnicamente a fiscalização do Contrato de Concessão nº 001/2024, detalha os procedimentos objetivos de verificação, vistorias e fórmulas de cálculo dos indicadores. Para fins desta pesquisa, o documento na íntegra pode ser consultado por meio do Apêndice E.

Esquema 3: Sistema de Mensuração de Desempenho do contrato 001/2024⁹⁶



Fonte: Autoria própria, 2026.

No SIAA avaliam-se métricas como a cobertura do abastecimento (ICAA), as perdas totais (IPET) e a pressão na rede (IPAB), cuja aferição exige medições em campo utilizando uma amostra definida pela norma ABNT NBR 5426. Inicialmente, o manual previa medições contínuas de cinco minutos em 200 pontos, mas dificuldades logísticas levaram à adoção de medições pontuais diretamente nos hidrômetros para garantir maior precisão técnica. Outro indicador importante é o de Cobertura (ICAA), calculado pela multiplicação das economias ativas pelo índice de habitantes por domicílio do IBGE, dividido pela população urbana total. Conforme será explicado, o SAAE, no entanto, contesta a eficácia dessa fórmula, apontando que ela gera resultados superiores a 100%, o que tecnicamente beneficiaria a concessionária de forma indevida. Já no SIES, monitoram-se o tratamento do esgoto (ITES) e a eficiência das estações de tratamento (IEET), enquanto o SIAU foca no tempo de atendimento aos chamados (IARP) e na frequência de reclamações (IFRE). Cada um desses indicadores possui uma metodologia de cálculo própria, detalhada tanto no contrato quanto no Manual de

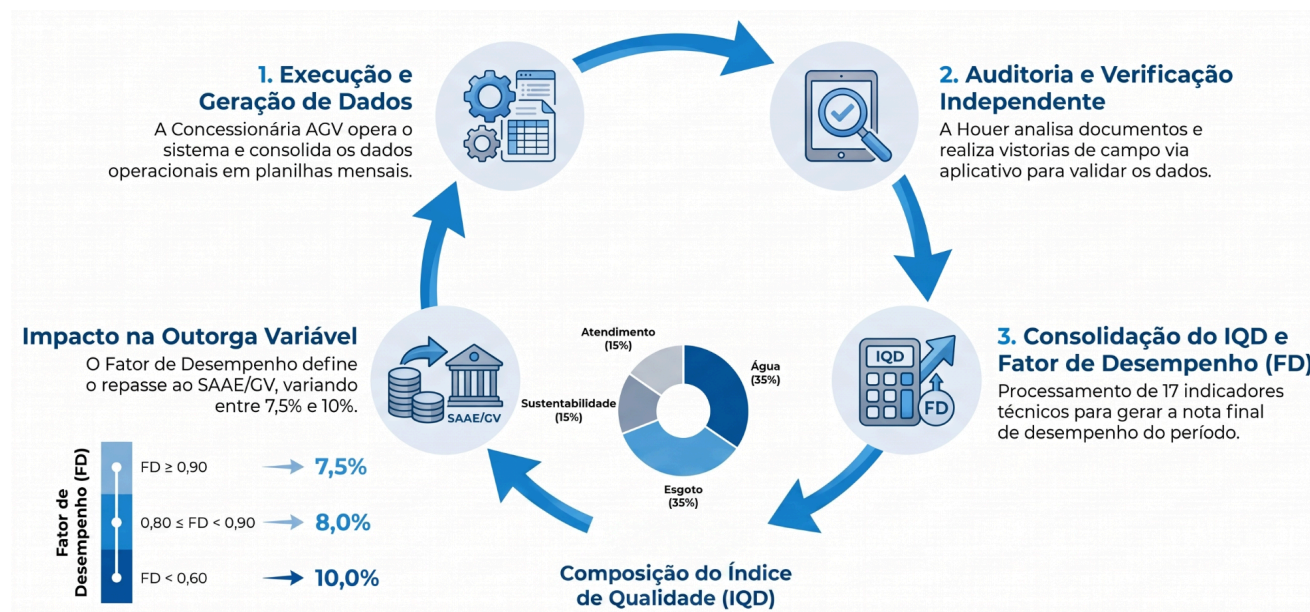
⁹⁶ O gráfico baseia-se no Manual de Aferição de Indicadores do Sistema de Mensuração de Desempenho anexo ao Contrato de Prestação de Serviço de Verificação Independente do Contrato de Concessão nº 001/2024 - Serviços de abastecimento de água e tratamento de esgoto de Governador Valadares/MG, 2024. Disponível no Apêndice E “Manual de Indicadores de Desempenho”.

Aferição de Indicadores, que utiliza dados como o número de ligações ativas, volumes produzidos e registros de ordens de serviço.

Conforme o Manual de Aferição de Indicadores (2024), a metodologia de coleta de dados combina a análise de documentos e planilhas fornecidas mensalmente pela concessionária com vistorias técnicas in loco. Para as atividades de campo, o VI utiliza o aplicativo HouerApp, que permite o registro fotográfico e a geolocalização das evidências coletadas. Dos 17 indicadores, cinco foram integrados ao planejamento inicial de vistorias: ISUS, ISUA, ICHI, IPAB e ISCP. O manual prevê que a aferição deve ser feita de forma acumulada ao longo do semestre, embora o acompanhamento ocorra mensalmente para identificar inconsistências preventivas e permitir ajustes operacionais. O processo de aferição é executado pelo VI. Mensalmente, a concessionária fornece as bases de dados brutos e planilhas operacionais ao VI, que realiza a auditoria documental e vistorias de campo utilizando ferramentas como o aplicativo HouerApp para validar a veracidade das informações. A cada semestre, o VI consolida esses dados em um Relatório Semestral de Indicadores, comparando os resultados reais com as metas anuais pactuadas para determinar a nota final do período.

O resultado do IQD gera o FD, que é o mecanismo que vincula a qualidade técnica ao impacto financeiro no contrato. O FD determina o percentual da Outorga Variável que a concessionária deve pagar mensalmente ao Município sobre sua receita tarifária bruta. A lógica é de incentivo à eficiência: se o desempenho for excelente ($FD \geq 0,90$), a concessionária paga o percentual mínimo de 7,5% de sua receita; no entanto, se o desempenho for insuficiente ($FD < 0,60$), o repasse ao ente público sobe para 10%, penalizando financeiramente a empresa pela má qualidade do serviço. O gráfico abaixo explica esta dinâmica:

Esquema 4: ciclo de desempenho e aferição



Fonte: Autoria própria, 2026.

Nesta dinâmica, a concessionária fornece as informações operacionais brutas ao VI, cabendo a ele processar esses dados para aferir os 17 indicadores de desempenho estabelecidos no Caderno de Indicadores, consolidando os resultados em Relatórios de Desempenho Mensais e Semestrais. Estes relatórios são enviados simultaneamente ao SAAE/GV e à ARIS-MG, servindo como suporte técnico essencial para a governança do contrato. A Agência Reguladora então utiliza os subsídios técnicos produzidos pelo VI para validar o cumprimento de metas, homologar reajustes tarifários e fiscalizar a qualidade econômica do serviço prestado. O resultado final desse fluxo é a definição da Outorga Variável: com base no FD calculado pelo VI, o percentual de repasse da receita tarifária bruta ao SAAE pode variar entre 7,5% (em caso de alta eficiência) e 10% (em caso de baixo desempenho), penalizando financeiramente a concessionária por eventuais ineficiências.

Entretanto, apesar de o projeto contar com uma sistemática complexa de aferição de indicadores de desempenho, a sua execução prática no primeiro ano revelou problemas estruturais que sugerem um cenário de captura, cuja origem, à luz da Teoria da Captura, está relacionada modelo de contratação do VI adotado no contrato, o qual, conforme as Cláusulas 20.1.10 e 26.1, delegou à própria concessionária a incumbência de selecionar, contratar e remunerar diretamente o VI sem um sistema de freios e contrapesos:

20. OBRIGAÇÕES DA CONCESSIONÁRIA 20.1.10. Contratar e remunerar o VERIFICADOR INDEPENDENTE, empresa responsável pela aferição do desempenho da CONCESSIONÁRIA; 26. VERIFICADOR INDEPENDENTE 26.1.

A CONCESSIONÁRIA deverá contratar empresa ou consórcio de empresas para atuar como VERIFICADOR INDEPENDENTE para auxiliar o CONCEDENTE no acompanhamento e fiscalização da execução deste CONTRATO e na avaliação do cumprimento dos INDICADORES DE DESEMPENHO do presente CONTRATO. (GOVERNADOR VALADARES, Contrato de Concessão N.001/2024)

Ao relacionar esse arranjo com as práticas anticapturas (vide quadro 11), observa-se uma contradição fatal: embora o Município tenha adotado formalmente o mecanismo da lista tríplice para a contratação do VI, a manutenção da remuneração paga diretamente pelo fiscalizado anula a eficácia desse instrumento, gerando estranhamento quanto à veracidade do exercício do controle contratual do VI pelas demais instituições fiscalizatórias envolvidas no entorno do contrato de concessão, tal como o próprio SAAE e a ARIS-MG. De fato, isso favorece o fenômeno da descorrecção administrativa outrora citado. Essa dependência financeira gera um incentivo perverso para que o VI não confronte os interesses da concessionária, sob risco de rescisão ou desgaste na relação privada, o que pode comprometer a isenção necessária para a validação das metas. Além disso, o caso ignora a prática de ‘Impedimento por Modelagem’, visto que a empresa Houer Consultoria participou da construção dos indicadores e estudos na fase pré-licitatória (PMI) e agora atua como o ente responsável por validar a execução dessas mesmas métricas.

Ora, o primeiro relatório semestral de indicadores (outubro/2024 a março/2025) revelou divergências substanciais entre o SAAE, a Concessionária e o VI. Enquanto a Houer apurou um IQD de 91,25%, o SAAE, após auditoria própria, contestou os dados e recalculou o índice para 62,95%. Essa variação drástica não apenas altera o repasse financeiro devido ao erário municipal — que subiria para 9,0% da receita bruta — como também coloca em questionamento a integridade de todo o processo de fiscalização técnica e a real qualidade dos serviços prestados à população.

O SAAE-GV, contudo, apresentou manifestação de total discordância em relação ao relatório do VI, apontando graves inconsistências fáticas nas bases de dados fornecidas pela Concessionária e validadas pela Houer (Ofício nº 005/2025-Jurídico-SAAE/GV e o Relatório Semestral de Indicadores de Desempenho do SAAE). O Setor de Engenharia da autarquia identificou que o Indicador de Duração Média das Interrupções (IDMI), e o Indicador de Atendimento Realizados no Prazo (IARP), foram calculados com base em planilhas contendo registros de ordens de serviço com tempos de execução nulos, negativos ou de apenas um minuto, inclusive para serviços complexos como reparos em redes de água e recomposição de pavimentação asfáltica, o que denota uma postura negligente do VI ao apenas retransmitir dados da SPE sem juízo crítico. Não obstante, o entrave é agravado pela

inoperância da Plataforma de Aferição, que deveria integrar dados brutos em tempo real entre a concessionária, o VI e o SAAE. Documentos como o Relatório VI-TDO-REL-IND-008-2025, emitido pela própria Houer, confirmam que o sistema ainda não estava em pleno funcionamento após quase um ano de contrato, forçando o Poder Público a fiscalizar apenas ‘o que a concessionária diz que é’. À luz da Teoria da Captura, essa ausência de transparência tecnológica, somada à dependência financeira do verificador, consolida o risco de assimetria de informação, importante vetor de captura, que o sistema de remuneração variável — que deveria premiar a eficiência — esteja sendo distorcido para garantir lucros indevidos à concessionária em detrimento da modicidade tarifária e da qualidade do serviço em Governador Valadares.

Para comprovar as falhas nos registros, o SAAE-GV realizou vistorias de campo e acompanhou a execução de vinte e nove ordens de serviço no mês de março de 2025. O confronto entre os dados coletados diretamente em campo e os registros fornecidos pela Concessionária revelou que 89,7% das ordens de serviço apresentavam inconsistências graves: 48,3% continham tempos de execução registrados na planilha muito inferiores ao tempo real de trabalho, 27,6% dos serviços executados sequer constavam na planilha da Concessionária, e 13,8% apresentavam horários de início e fim totalmente divergentes dos reais.

O quadro abaixo mapeia de forma comparativa as pontuações e as justificativas técnicas e normativas que embasam a contestação da autarquia municipal em face do relatório do VI:

Quadro 13: Comparativo de Desempenho (IQD) — VI vs. SAAE/GV (Semestre Out/24 a Mar/25)

Indicador	Peso	Nota VI (Houer)	Nota SAAE	Justificativa Técnica e Regulatória da Divergência
ISUS	30%	1,00	0,00	Omissão de informações e guias sobre a Tarifa Social nos canais de comunicação da Concessionária [01_01 Ofício 005-2025-Juridico-SAAE-GV].
ISUA	40%	1,00	0,00	Descumprimento da obrigação de regularização fundiária dos ativos preexistentes (Cláusula 11.11) [Ofício 005-2025-Juridico-SAAE-GV].
ISUG	30%	1,00	1,00	Conformidade formal na publicação dos relatórios de gestão em sítio eletrônico [13.9 - AGV - Relatório de Desempenho Semestral_Out25 a Mar25].

ICAA	20%	1,00	0,00	Utilização de fórmula matemática distorcida que gera resultados matematicamente impossíveis (> 100%) [01_01 Ofício 005-2025-Jurídico-SAAE-GV].
IPAB	15%	0,00	0,00	Ambas as partes convergiram que as vistorias de campo indicaram conformidade inferior a 85% [13.9 - AGV - Relatório de Desempenho Semestral_Out25 a Mar25].
IDMI	10%	1,00	0,00	Inconsistência grave nos dados brutos; validação de ordens de serviço executadas em 1 minuto [01_01 Ofício 005-2025-Jurídico-SAAE-GV].
IARP	60%	1,00	0,00	Ausência de auditoria crítica sobre os dados fornecidos e inoperância da Plataforma de Aferição [01_01 Ofício 005-2025-Jurídico-SAAE-GV].
IFRE	40%	1,00	0,00	Desconsideração metodológica de reclamações gerais; análise mensal em vez de semestral [01_01 Ofício 005-2025-Jurídico-SAAE-GV].
IQD	100 %	91,25%	62,95 %	Redução de 28,3 pontos que altera o repasse de outorga de 7,5% para 9,0%.

Fonte: Autoria própria, 2026.

A Concessionária justificou as distorções alegando falhas operacionais no manuseio do sistema *Field Service*, que reiniciava a contagem do tempo sempre que o operador marcava a ordem de serviço como paralisada. Diante disso, a Concessionária propôs a substituição dos tempos inconsistentes por um tempo médio de execução de duas horas, quarenta e um minutos e trinta e nove segundos, obtido em uma amostra de ordens de serviço, metodologia que foi acolhida pelo VI, mas rejeitada pelo SAAE-GV por ausência de previsão no Manual de Aferição de Indicadores e no contrato de concessão.

Outro ponto de conflito relacionado aos indicadores de desempenho, em especial o ISUA, reside na regularização fundiária dos ativos preexistentes. O regime de bens do contrato de concessão de Governador Valadares divide os ativos em bens privados e bens reversíveis (Cláusula 11). Os bens reversíveis compreendem o conjunto de bens móveis e imóveis, instalações, equipamentos e acessórios essenciais e indispensáveis à continuidade da prestação dos serviços, os quais serão transferidos automaticamente ao patrimônio do Concedente ao término do contrato, mediante a devida avaliação e amortização (Cláusula 11.2). O Caderno de Encargos, em sua página 42, estabelece que os ativos do Poder Concedente que não possuírem documento de titularidade regular serão de responsabilidade do SAAE-GV, a quem compete estruturar a documentação e arcar com os custos de desapropriação e despesas cartoriais. Em sentido oposto, a Cláusula 11.11 do Contrato de

Concessão atribui à Concessionária a responsabilidade pela estruturação e organização da documentação necessária para a regularização dos ativos preexistentes, cabendo ao Concedente apenas o pagamento dos custos de precatórios, indenizações e desapropriações. Essa antinomia contratual gerou divergências na execução do contrato, uma vez que a Concessionária sustentou que a regularização fundiária dos ativos preexistentes é obrigação exclusiva do Poder Concedente. O SAAE-GV, por sua vez, fundamentou-se nos Pareceres Jurídicos nº 35/2025 e nº 69/2025 para defender a prevalência do contrato pois sua força jurídica e hierárquica sobrepõe-se a qualquer anexo, conforme a regra de interpretação contida na Cláusula 2.1 do próprio instrumento de concessão.

No entanto, o VI, em seu relatório, atribuiu a responsabilidade exclusiva ao poder concedente, baseando-se em esclarecimentos da licitação. O SAAE, por outro lado, contesta essa exegese, afirmando que a cláusula 11.11 do contrato é clara ao imputar à concessionária a responsabilidade pela estruturação e organização da documentação necessária. O SAAE defende que, havendo divergência entre o contrato e seus anexos ou esclarecimentos, deve prevalecer o texto do contrato assinado, o que levou a autarquia a zerar o Indicador de Sustentabilidade Ambiental (ISUA) no primeiro semestre. Todavia, sob a ótica da governança contratual, a divergência de dados e a antinomia jurídica no caso da regularização fundiária não devem ser imputadas a uma falha técnica do VI, mas sim à descoordenação institucional entre o Poder Concedente (SAAE) e a Concessionária. Embora a empresa atuante como VI tenha participado da modulação do contrato, sua atuação no estágio de execução fundamenta-se na análise das informações e documentos efetivamente gerados pelas partes durante o certame, os quais apresentavam contradições internas de responsabilidade do próprio Poder Público.

No que diz respeito à controvérsia relacionada ao indicador de desempenho ICAA, A fórmula desenhada para aferição do indicador multiplica o número de economias ativas de água informadas pela concessionária pela densidade média de habitantes por domicílio calculada pelo IBGE, dividindo o montante final pela população urbana total do Município. Ocorre que essa modelagem induz a distorções estatísticas que frequentemente geram resultados superiores a 100% de cobertura. Trata-se de uma impossibilidade lógica e factual que mascara ineficiências reais de distribuição e garante, de forma automática e artificial, a nota máxima à concessionária. Ao validar esse índice sem ressalvas, o VI blindou o regulado contra penalizações, demonstrando como a modelagem inadequada de indicadores — concebida na fase de PMI pela mesma empresa que hoje os afere — atua como um mecanismo de captura passiva.

É imperativo ponderar que, embora o SAAE tenha contestado oficialmente as métricas do VI (HOUER), apontando ‘vícios de confecção’ e inconsistências graves nos relatórios, essa resistência não torna os dados da autarquia automaticamente imunes a vieses ou intenções estratégicas. Conforme adverte Cristiana Fortini (2019), o Poder Concedente, assim como a concessionária, é uma parte interessada no desfecho financeiro da aferição, podendo nutrir um ‘interesse camuflado’ de aumentar a fatia a ser recebida pelo erário (outorga variável) ou de elevar o peso das penalidades para reduzir a remuneração do parceiro privado. Nesse cenário, nada garante que as medições do SAAE estejam isentas de captura, visando atender a pressões orçamentárias ou a interesses conjunturais do governo.

Essa incerteza mútua e a disputa por dados fidedignos constituem um dos principais sintomas da desregulação do instituto do VI por ausência de normas específicas. A inexistência de um arcabouço legislativo nacional ou local que discipline rigorosamente a autonomia e a isenção do VI permitiu que sua estruturação ficasse restrita à esfera contratual, sem salvaguardas que blindem o processo contra as intenções egoísticas de ambos os polos. Tal vulnerabilidade foi catalisada pela autorização de dispensa de lei específica para a concessão de serviços de saneamento básico (art. 2º da Lei nº 9.074/1995), o que provocou uma “elisão legal”: ao fugir do dever de uma lei autorizativa pormenorizada, o Município abriu mão de regular os limites e as proteções anticaptura necessários para equilibrar a balança entre fiscalizador, fiscalizado e Poder Concedente.

Em conclusão, o estudo de caso da concessão em Governador Valadares ilustra os riscos da desregulação por ausência de normas no setor de saneamento básico. A inexistência de um arcabouço legislativo nacional ou local específico para disciplinar rigorosamente a atuação e as salvaguardas do VI permitiu a ocorrência de uma “elisão legal”, resultando em uma brecha normativa na qual a autonomia técnica foi sacrificada pela dependência financeira direta entre o fiscalizador e o fiscalizado. Como adverte Ana Frazão (2021) a ausência de regulação operativa em setores de tamanha relevância social não promove a eficiência, mas conduz a uma “intolerável anomia e descontrole regulatório”, incompatível com o dever estatal de proteção ao patrimônio público e à ordem constitucional. No Contrato nº 001/2024, esse vácuo normativo materializou-se no esvaziamento das prerrogativas fiscalizatórias do SAAE, convertendo um instrumento que deveria mitigar assimetrias informacionais em uma vulnerabilidade institucional exposta à captura. Assim, fica evidente que a verificação independente, quando desprovida de normas anticaptura cogentes que blindem sua independência financeira e funcional, deixa de ser um suporte à regulação para tornar-se um óbice à própria prevalência do interesse público.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa partiu da premissa de que a crescente utilização do VI nos contratos de concessão de serviços públicos, especialmente no setor de saneamento básico, tem ocorrido em um contexto de insuficiente disciplina normativa, circunstância que suscita questionamentos acerca de sua efetiva independência e dos reflexos de sua atuação sobre a dinâmica regulatória. A partir dessa problemática, buscou-se investigar se a desregulação normativa por ausência de normas incidente sobre a figura do VI poderia ser identificada como uma modalidade de captura apta a comprometer a independência técnica e o poder decisório das agências reguladoras.

Inicialmente, verificou-se que a atividade regulatória constitui importante instrumento de intervenção indireta do Estado na ordem econômica, destinada à harmonização entre os interesses públicos e privados e à promoção de valores constitucionalmente assegurados, como a eficiência administrativa, a continuidade dos serviços públicos e a proteção dos usuários. Nesse cenário, as ARs assumem posição estratégica como instituições vocacionadas à condução técnica, imparcial e independente da regulação setorial. Todavia, o próprio desenvolvimento das teorias econômicas da regulação revelou que os espaços regulatórios estão permanentemente sujeitos a distorções provocadas pela influência de interesses privados sobre as estruturas decisórias estatais. A teoria da captura, construída inicialmente por George Stigler (1973) e posteriormente aperfeiçoada por autores como Sam Peltzman (1976), Gary Becker (1983), Laffont e Tirole (1993) e Carpenter e Moss (2013), demonstrou que a proximidade excessiva entre regulador e regulado, associada a fatores como assimetria de informações, dependência técnica e incentivos econômicos, pode conduzir ao desvirtuamento da finalidade pública da regulação.

Posteriormente, constatou-se que o Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, ao incentivar a ampliação das concessões e das parcerias com a iniciativa privada, tornou ainda mais relevante a discussão acerca dos mecanismos de monitoramento e supervisão contratual. A complexidade técnica dos contratos de longa duração e a necessidade de mensuração permanente do desempenho das concessionárias contribuíram para a proliferação da figura do VI como instrumento auxiliar de fiscalização. Embora o instituto tenha surgido como mecanismo apto a conferir maior especialização, eficiência e racionalidade à execução contratual, a pesquisa evidenciou a existência de expressivas lacunas normativas quanto à sua natureza jurídica, às garantias de independência funcional e aos limites de sua atuação. A ausência de um marco legal específico faz com que a disciplina do VI seja transferida, em

larga medida, para a esfera contratual, permitindo a construção de arranjos institucionais potencialmente incompatíveis com a imparcialidade exigida do exercício de atividades fiscalizatórias.

Por fim, a análise empírica do Contrato de Concessão nº 001/2024, celebrado para a prestação dos serviços de saneamento básico no Município de Governador Valadares/MG, permitiu confrontar a construção teórica desenvolvida ao longo desta pesquisa com a realidade prática da execução contratual. O estudo de caso demonstrou a existência de uma estrutura de governança na qual o VI é contratado e remunerado pela própria concessionária cujos indicadores de desempenho lhe compete aferir, circunstância que gera risco de conflito de interesses. Agrava esse cenário o fato de a mesma empresa que atualmente desempenha a função de VI (HOUER) ter participado da própria modelagem da concessão, sendo responsável pela elaboração do Sistema de Mensuração de Desempenho e pela definição dos indicadores que, posteriormente, passou a aferir no curso da execução contratual. Verificou-se, ainda, que a dinâmica fiscalizatória instituída pelo contrato transfere significativa centralidade à atuação do VI e da agência reguladora, reduzindo o protagonismo do poder concedente (SAAE-GV) e ampliando os riscos decorrentes da concentração de informações técnicas e decisórias nas mãos de agentes cuja independência não se encontra juridicamente blindada por salvaguardas normativas adequadas.

Diante desse quadro, conclui-se que a desregulamentação incidente sobre a figura do VI não constitui mera opção administrativa de flexibilização regulatória, mas representa a formação de um ambiente de elisão normativa e de vazio regulatório apto a favorecer práticas de captura. A insuficiência de parâmetros legais capazes de assegurar a autonomia funcional, a imparcialidade técnica e a independência decisória do VI cria condições propícias para a influência indevida de interesses econômicos privados sobre a atividade fiscalizatória e, conseqüentemente, sobre a própria atuação das ARs. Assim, a hipótese inicialmente formulada nesta pesquisa foi confirmada, demonstrando-se que a ausência de disciplina normativa específica para a intervenção do VI em contratos de concessão de saneamento básico configura uma nova faceta de captura regulatória apta a comprometer a regulação eficiente, a independência técnica das ARs e a qualidade dos serviços.

REFERÊNCIAS

- ABBOTT, K. W.; LEVI-FAUR, D.; SNIDAL, D. Theorizing Regulatory Intermediaries: The RIT Model. *The ANNALS*, v. 670, n. 1, 2017.
- AGRELL, P. J.; GAUTIER, A. Rethinking regulatory capture. In: HARRINGTON, J. E.; KATSOULACOS, Y. (orgs.). *Recent advances in the analysis of competition policy and regulation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2012.
- AGRELL, P. J.; GAUTIER, A. A theory of soft capture. *The Scandinavian Journal of Economics*, v. 119, n. 3, 2017.
- AGÊNCIA REGULADORA INTERMUNICIPAL DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS – ARIS-MG. Resolução nº 148/2024. Dispõe sobre a homologação do Regulamento dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário de Governador Valadares, Minas Gerais, realizado pela Concessionária Águas de Valadares. Disponível em: https://aris.mg.gov.br/wp-content/uploads/2023/05/RESOLUCAO_ARIS_MG_n_148_2024_Regulamento_Servicos_de_Aguas_de_Valadares-1.pdf. Acesso: 08 jul. 2026.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo Descomplicado*. 29. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021.
- AMAZONAS. Secretaria de Estado de Saúde. Termo de Contrato de Prestação de Serviços n.º 061/2013: concessão administrativa para a construção, fornecimento de equipamentos, manutenção, aparelhamento e gestão dos serviços não assistenciais do Hospital. Manaus, 2013. Disponível em: https://amazonasatual.com.br/wp-content/uploads/2016/08/Contrato-061_2013_ZONA_NORTE.pdf. Acesso: 26 jun. 2026.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Empresas Estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. O Princípio da Eficiência. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 237, p. 1-24, jul. 2004.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026.
- ARANHA, Marcio Iorio. Teoria Jurídica da Regulação: entre Escolha Pública e Captura. *Revista Estudos Institucionais*, v. 10, n. 3, p. 11-37, 2019.
- AZEVEDO, Eder Marques de. *O Estado administrativo em crise: aspectos jurídicos do planejamento no Direito Administrativo Econômico*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.
- AZEVEDO, Eder Marques de. Políticas públicas regulatórias no controle de barragens de mineração: desafios na governança de um sistema descoordenado de segurança. *Revista Brasileira de Filosofia do Direito*, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 52-66, jan./jul. 2023. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/filosofiadireito/article/view/9828/pdf>. Acesso: 08 jul. 2026.

BAIRD, Marcello Fragano. Redes de influência, burocracia, política e negócios na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). 2017. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-01082017-182440/>. Acesso em: 21 jun. 2026.

BAIRD, Marcello F. Da Hegemonia Sanitarista ao Predomínio Liberal: investigando os fatores que impediram uma inflexão liberal na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Dados, Rio de Janeiro, v. 62, n. 4, 2019.

BARCELLOS, Ana Paula de. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BATISTA, Mariana. Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: O caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 929-950, jul./ago. 2012.

BAHIA. Secretaria da Saúde. Edital n.º 5/2013: concessão administrativa para a gestão e operação de Serviço de Apoio ao Diagnóstico por Imagem em uma Central de Imagem e em 12 Unidades Hospitalares integrantes da Rede Própria da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia. Salvador, 2013. Disponível em: https://www.sefaz.ba.gov.br/docs/ppp/diagnosticoimagem/img_Edital_de_Concessao_do_Centro_de_Diagnostico.pdf. Acesso: 27 jun. 2026.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Contrato n. 01/2013: contrato de concessão patrocinada para implantação e operação do sistema metroviário de Salvador e Lauro de Freitas. Salvador, 2013. Disponível em: https://www.sefaz.ba.gov.br/docs/ppp/metrosalvadorlauro/Contrato_Metro_n_01_2013_TOMO_01.pdf. Acesso: 27 jun. 2026.

BECKER, Gary S. A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence. The Quarterly Journal of Economics, v. 98, n. 3, p. 371-400, ago. 1983.

BERNSTEIN, Marver H. Regulating Business by Independent Commission. Princeton: Princeton University Press, 1955

BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação, regulação, transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BITENCOURT NETO, Eurico; SARDINHA, Luciana Moraes Raso. Novo Marco Legal do Saneamento Básico e a proteção dos usuários de serviços públicos. In: FORTINI, Cristiana et al. (orgs.). Novo Marco Legal do Saneamento Básico: aspectos administrativos, ambientais, regulatórios e tributários. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

BLUNDELL, John; ROBINSON, Colin. Regulação sem o Estado. Campinas: Instituto Liberal, 2000.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Brasília, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm. Acesso: 21 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos. Brasília, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074cons.htm. Acesso: 21 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19984.htm. Acesso: 08 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada. Brasília, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm. Acesso: 21 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm. Acesso: 21 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das agências reguladoras. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm. Acesso: 21 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm. Acesso: 21 jun. 2026.

BRASIL. Presidência da República. Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial: Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro. Brasília, 2003. Disponível em: https://mail.bresserpereira.org.br/documents/mare/Agencias/avaliacao_das_agencias_reguladoras_-_casa_civil.pdf. Acesso em 26 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 46/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 2010. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/adpf46MA.pdf>. Acesso: 21 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.842/RJ. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, Data de Julgamento: 06/03/2013, Tribunal Pleno, Data de

Publicação: 19/06/2013. Disponível em: [ADI_1842_RJ_1387975792535.pdf](#) Acesso: 21 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.949/RS. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Data de Julgamento: 18/11/1999, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25/11/2005. Disponível em: [ADI-MC 1949](#). Acesso: 21 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.276/DF. Relator: Min. Edson Fachin. Data de julgamento: 20/09/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 12/11/2021. Disponível em: [STF_ADI_6276_9420b.pdf](#). Acesso: 21 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Mandado de Segurança n. 36.253-DF. Relator: Min. Luiz Fux. Data de julgamento: 11/05/2020, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-129 26-05-2020. Disponível em: [STF_AGR-MS_36253_dac66.pdf](#). Acesso: 21 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 1.083.955-DF. Relator: Min. Luiz Fux, Data de Julgamento: 28/05/2019, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-122 07-06-2019. Disponível em: [STF_AGR-RE_1083955_0f345.pdf](#). Acesso: 21 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 46/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 05/08/2009, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25-02-2010. Disponível em: [ADPF 46](#). Acesso: 21 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 747 e 749. Relatora: Min. Rosa Weber. Data de Julgamento: 14/12/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 10/01/2022. Disponível em: [STF_ADPF_749_abd8b.pdf](#); [STF_ADPF_747_842fb.pdf](#). Acesso: 21 jun. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.595.018/RJ. Relator Min. Humberto Martins, Brasília, Data de Julgamento: 18/08/2016, T2 - Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 29/08/2016. Disponível em: [STJ_RESP_1595018_5257b.pdf](#). Acesso: 21 jun. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1.766/2021. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Processo TC 039.400/2020-4. Ata 28/2021. Brasília, DF, Sessão 28/07/2021. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1766%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 27 jun. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.769/2021. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Processo TC 028.116/2020-8. Ata 28/2021. Brasília, DF, Sessão 28/07/2021. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1769%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 27. jun. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.147/2022. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Processo TC 012.956/2022-8. Ata 37/2022. Brasília, DF, Sessão 28/09/2022. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2147%2520ANOACORDAO%253A2022/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/2. Acesso: 27 jun. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.472/2020. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Processo TC 011.535/2020-2. Ata 35/2020. Brasília, DF, Sessão 16/09/2020. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2472%252F2020/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso: 27 jun. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.534/2022. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Processo TC 010.212/2022-1. Ata 24/2022. Brasília, DF, Sessão 23/11/2022. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/%2522verificador%2520de%2520conformidade%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1>. Acesso: 27. jun. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.651/2010. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Processo TC 017.348/2009-7. Brasília, DF, Sessão 06/10/2010. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1158174/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso: 27 jun. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.804/2021. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Processo TC 024.127/2021-3. Ata 46/2021. Brasília, DF, Sessão 24/11/2021. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2804%252F2021/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso: 27 jun. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 4.036/2020. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Processo TC 016.936/2020-5. Ata 47/2020. Brasília, DF, Sessão 08/12/2020. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A4036%2520ANOACORDAO%253A2020%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso: 27 jun. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 4.037/2020. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Processo TC 018.901/2020-4. Ata 47/2020. Brasília, DF, Sessão 08/12/2020. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A4037%2520ANOACORDAO%253A2020%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0. Acesso: 27 jun. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 498/2021. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Processo TC 038.019/2020-5. Ata 7/2021. Brasília, DF, Sessão 10/03/2021. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2453630/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso: 27 jun. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.075/2021. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Processo PC 009.881/2004-6. Ata 35/2021. Brasília, DF, Sessão 01/09/2021. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2487281/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso: 27 jun. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Apelação Cível nº 342.739/PE. Relator: Juiz Francisco Cavalcanti. Data de Julgamento: 30/11/2004, Segunda Turma, Data de Publicação: Fonte: Diário da Justiça - Data: 07/12/2004 - Página: 509 - Nº: 234 - Ano: 2004. Disponível em: 200283000094570_20041207. Acesso: 21 jun. 2026.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Resolução nº 6.000, de 1º de dezembro de 2022. Dispõe sobre a regulamentação dos deveres das concessionárias de infraestrutura rodoviária e as atribuições do Verificador Independente. Brasília, DF, 2022. Disponível em: https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=RES&numeroAto=00006000&seqAto=000&valorAno=2022&orgao=DG/ANTT/MI&cod_modulo=161&cod_menu=7796. Acesso: 27 Jun. 2026.

BNDES. Oportunidades de investimentos em projetos estruturados pelo BNDES e informações úteis em setores destacados da economia brasileira. Disponível em: <https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt>. Acesso em: 27 jun. 2026.

BRITO, A. S. A Universalização do Saneamento Básico no Brasil: Desafios e Perspectivas à Luz do Novo Marco Legal. Revista Tópicos, Rio de Janeiro, v. 3, n. 24, p. 1-12, 2025. ISSN: 2965-6672.

CARPENTER, Daniel; MOSS, David. Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit it. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CELLI JUNIOR, Umberto. Políticas de liberalização do comércio de serviços (GATS) com regulação redistributiva: um Bolero de Ravel. Revista da Faculdade de Direito da USP, v. 104, p. 407-436, 2009.

CEARÁ. Secretaria da Saúde. Contrato n.º 001/2014: concessão Administrativa para a construção, fornecimento de equipamentos, manutenção e gestão dos serviços não assistenciais do Hospital Regional Metropolitano do Ceará. Fortaleza, 2014. Disponível em: https://www.saude.sp.gov.br/resources/ses/perfil/cidadao/homepage/ppp/contrato_concessao_administrativa_ppp_01_2014.pdf. Acesso: 27 jun. 2026.

COHEN, Isadora Chansky. Verificação independente em Parcerias Público-Privadas (PPPs): uma análise da evolução do papel do VI no Brasil. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) – FGV, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/f0a986fd-6f52-4beb-b3f1-1e00a2e4d338/content>. Acesso em 21 jun. 2026.

DIÁRIO DO RIO DOCE. Sindicato aponta irregularidades no edital de concessão do SAAE. Disponível em: <https://drd.com.br/sindicato-aponta-irregularidades-no-edital-de-concessao-do-saae/>. Acesso: 11 jul. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, parceria público-privada e outras formas. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DIAS, M. T. F.; BARBOSA, M. E. B. Parcerias Público-Privadas na saúde: análise comparativa da experiência do Brasil e do Reino Unido. Belo Horizonte: Expert Editora, 2021. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/downloads/Parcerias-Publico-Privadas-na-saude.pdf>. Acesso: 15 jun. 2026

ESPÍRITO SANTO. Companhia Espírito-santense de Saneamento (CESAN). LCE n. 009/2021-CESAN (Processo 2021.001043). Disponível em: https://www.cesan.com.br/PEL_009_2021>. Acesso em: 27 jun. 2026.

FERREIRA, Pedro Cavalcanti; MALLIAGROS, Thomas Georges. Investimentos, fontes de financiamento e evolução do setor de infraestrutura no Brasil: 1950-1996. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FINCH, J.; GEIGER, S.; REID, E. Captured by technology? How material agency sustains interaction between regulators and industry actors. *Research Policy*, v. 46, n. 1, 2017.

FORTINI, Cristiana et al. (orgs.). Novo Marco Legal do Saneamento Básico: aspectos administrativos, ambientais, regulatórios e tributários. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

FORTINI, Cristiana. O novo (futuro) marco legal das parcerias público-privadas. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-set-19/interesse-publico-futuro-marco-legal-parcerias-publico-privadas>. Acesso em: 24 jun. 2026.

FRAZÃO, Ana. Desregulação e os riscos do vazio regulatório: o recente julgamento do STF sobre a revogação das resoluções do CONAMA. *JOTA*, 9 fev. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/desregulacao-e-os-riscos-do-vazio-regulatorio>. Acesso: 21 jun. 2026.

GAGNON, M. A. Shaping the social determinants of value through economic ghostmanagement. London: Routledge, 2016.

GOVERNADOR VALADARES. Contrato de Concessão nº 001/2024. Serviço Autônomo de Água e Esgoto. Governador Valadares, 2024. Disponível em: https://www.valadares.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Concorrencia_5_2023_contrato_assinado_anexo_i?cdLocal=3&arquivo=%7B1B1C61E3-47ED-A07B-A1BC-82AD61BA45BA%7D.pdf&cdLicitacaoArquivo=136614. Acesso: 21 jun. 2026.

GOVERNADOR VALADARES. Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE). Ofício nº 005/2025-Jurídico-SAAE-GV: Relatório de inconformidades e vícios na aferição de indicadores de desempenho pelo Verificador Independente. Governador Valadares, MG, 2025. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1WSu7KxIJMoyT2l6wkykQOdmLyDnH7g2V/view?usp=drive_link. Acesso: 05 de jul. 2026

GOVERNADOR VALADARES. Relatório Semestral de Indicadores de Desempenho. 1º Semestre de Aferição. Outubro/2024 a março/2025. Governador Valadares, MG, 2025. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1ejTFm6zsqli22xByOhtNYme80Fc2YaHG>. Acesso: 05 jul. 2026.

GOVERNADOR VALADARES. Edital. Concorrência Pública. Parceria Público-Privada (PPP), sob a modalidade de Concessão Administrativa, para a Prestação dos Serviços de Concessão do Aterro Sanitário Municipal com Gestão Integrada de Limpeza Urbana. Governador Valadares, 2015. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1ejTFm6zsqli22xByOhtNYme80Fc2YaHG>. Acesso: 05 jul. 2026.

GOVERNADOR VALADARES. Decreto nº 10.477, de 29 de dezembro de 2016. Anula o processo licitatório n.º 302/2015, referente à concorrência Pública n.º 004/2015, e como consequência o Contrato de Concessão n.º 156/2015, celebrado com a empresa Sociedade de Propósito Específico Leste Ambiental Ltda. Governador Valadares, MG: Diário Oficial do Município, 30 dez. 2016. Disponível em: https://www.valadares.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Decreto_10477_2016?cdLocal=5&arquivo=%7BD1A5AED7-4D6B-58B6-243E-68DAA017DEAA%7D.pdf. Acesso: 05 jul. 2026.

GOVERNADOR VALADARES, Manual de Aferição de Indicadores do Sistema de Mensuração de Desempenho - SMD, 2024. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1ejTFm6zsqli22xByOhtNYme80Fc2YaHG>. Acesso: 05 jul. 2026.

GUERRA, Sérgio. As Privatizações no Atual Contexto Jurídico Constitucional Brasileiro. In: SOUTO, M. J. V. (org.). Direito Administrativo Empresarial. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

HAKENES, H.; SCHNABEL, I. Regulatory Capture by Sophistication. CEPR Discussion Paper No. DP10100, 2014.

HOUAISS, Antonio et al. Dicionário Houaiss da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

HOUER CONSULTORIA. Relatório VI-TDO-REL-IND-008-2025: 1º Relatório Semestral de Indicadores (out/2024 a mar/2025). Belo Horizonte, 2025. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1ejTFm6zsqli22xByOhtNYme80Fc2YaHG>. Acesso: 05 jul. 2026.

HUNTINGTON, Samuel P. The Marasmus of the ICC: The Commission, the Railroads, and the Public Interest. The Yale Law Journal, v. 61, n. 4, p. 467-509, abr. 1952

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Governador Valadares, Minas Gerais. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/governador-valadares.html>. Acesso: 12 jul. 2026.

INSTITUTO TRATA BRASIL. Brasil chega aos 40% de perdas de água potável. São Paulo: Trata Brasil, 2023. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/brasil-chega-aos-40-de-perdas-de-agua-potavel/>. Acesso em: 21 jun. 2026.

INSTITUTO TRATA BRASIL; GO ASSOCIADOS. Ranking do Saneamento 2024: relatório completo (ano-base 2022). São Paulo: Trata Brasil, 2024. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento-2024/>. Acesso em: 21 jun. 2026.

IÓRIO, Márcio Aranha. Teoria Jurídica da Regulação: entre Escolha Pública e Captura. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 3, p. 11-37, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. Teoria geral das concessões de serviço público. São Paulo: Dialética, 2002.

KOLKO, Gabriel. The Triumph of Conservatism: A Reinterpretation of American History, 1900-1916. New York: Free Press, 1963

KWAK, James. Cultural Capture and the Financial Crisis. In: CARPENTER, D.; MOSS, D. (orgs.). Preventing regulatory capture. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

LAFFONT, Jean-Jacques; TIROLE, Jean. A Theory of Incentives in Procurement and Regulation. Cambridge: MIT Press, 1993.

LIMA, Iana Alves de; FONSECA, Elize Massard da. Captura ou não captura? Perspectivas analíticas no estudo de políticas regulatórias. Revista de Administração Pública, v. 55, n. 3, p. 625-643, 2021.

LIMA JUNIOR, João Manoel de. O regime jurídico da autorregulação: um estudo sobre os limites da juridicidade do estabelecimento de regras e fiscalização dos mercados financeiros e

de capitais por pessoas jurídicas de direito privado. 2017. 216 f. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: https://www.bdt.d.uerj.br:8443/bitstream/1/9190/1/Joao%20Manoel%20de%20Lima%20Junior_total.pdf. Acesso em: 21 jun. 2026.

LIMA JÚNIOR, João Manoel. Autorregulação: regime jurídico. Rio de Janeiro: Juruá Editora, 2019.

LOWI, Theodore J. The End of Liberalism: The Second Republic of the United States. New York: Norton, 1969

MACHADO, Fernando Moreno. Desestatização e privatização no Brasil. Revista Digital de Direito Administrativo, Ribeirão Preto, v. 2, n. 1, p. 99-119, 2014.

MÂNICA, Fernando Borges; MENEGAT, Fernando. Teoria Jurídica da Privatização. In: BARBUGIANI, L. H. S. (org.). Coleção Temas Polêmicos do Ordenamento Jurídico Brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MARQUES, J. C. Private regulatory capture via harmonization: An analysis of global retailer regulatory intermediaries. Regulation & Governance, v. 13, 2019.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. As parcerias público-privadas no saneamento ambiental. REDAE: Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, n. 2, p. 23, mai./jun./jul. 2005. Disponível em: . Acesso em: 24 de jun. 2026.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A regulação no setor de saneamento. In: CORDEIRO, B. S. (ed.). Lei nacional de saneamento básico. Brasília, DF: 2009.

MARTÍNEZ, Maria Salvador. Autoridades Independientes: Un análisis comparado. Barcelona: Ariel, 2002.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. Representação Externa n. 59.494-6/2021. Relator: Conselheiro Sérgio Ricardo de Almeida. Data de Julgamento: 11/04/2023. Cuiabá, MT.

MATO GROSSO DO SUL. Decreto nº 15.355, de 29 de janeiro de 2020. Regulamenta o credenciamento de Verificador Independente a ser contratado nas Concessões Comuns e nas Parcerias Público-Privadas realizadas no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul. Disponível em: <https://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/fd8600de8a55c7fc04256b210079ce25/85905b6d42340744042584ff0043a53f>. Acesso: 26 jun. 2026.

MATO GROSSO DO SUL. Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos (AGEMS). Portaria nº 175, de 4 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre os requisitos e o procedimento para credenciamento do Verificador Independente. Campo Grande, MS, 2020. Disponível em: <https://www.agems.ms.gov.br/wp-content/uploads/2026/02/Portaria-AGEMS-n%C2%B0-175-de-04-de-fevereiro-de-2020.pdf>. Acesso: 27 jun. 2026.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado da Fazenda. Diretrizes para contratação do verificador independente. Anexo VI.c. Disponível em: https://www.epe.segov.ms.gov.br/consulta-e-audiencia-publica-01-2021-ppp-infovia_digital/>. Acesso em: 27 jun. 2026.

MEDEIROS, Alice Bernardo de. Racionalidade e otimização regulatórias: um estudo a partir da teoria das falhas de regulação. 2012. Dissertação (Mestrado) - UERJ, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://www.bdttd.uerj.br:8443/bitstream/1/9580/1/Voronoff%20completa.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2026.

MELO, Thiago Dellazari. A Captura das Agências Reguladoras: Uma análise do risco de ineficiência do Estado Regulador. 2010. Dissertação (Mestrado) – UFPE, Recife, 2010. Disponível em: https://www.repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3967/1/arquivo407_1.pdf. Acesso em: 21 jun. 2026.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. As fases do estudo sobre regulação da economia na sensibilidade jurídica brasileira. Revista de Opinião Jurídica, ano 13, n. 17, p. 284-301, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/471/188>. Acesso: 21 jun. 2026.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Direito Constitucional Econômico: a intervenção do Estado na economia. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MILANEZ, B.; SANTOS, R. S. P. Mineração e captura regulatória. Revista Pós Ciências Sociais, v. 16, n. 32, 2020.

MINAS GERAIS. Lei nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 1999. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/13199/1999/>. Acesso: 08 jul. 2026.

MIRANDA, Carolina dos Santos Lopes. Desestatização: conceito, espécies e um panorama geral. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento, ano 7, v. 5, p. 193-214, 2022.

MIRANDA, Yasmin Pitaluga. Investimento em saneamento no Brasil e seus efeitos sobre crescimento e desigualdades regionais. 2022. Dissertação (Mestrado) – UFMG, Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/items/4d10c2b9-2adf-42ad-9131-b1e33dc83a37/full>. Acesso: 21 jun. 2026.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas. Contrato n.º 007/2007: concessão patrocinada para exploração de rodovia. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <http://www.parcerias.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/rodovia-mg-050>. Acesso em: 19 jun. 2026.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito Regulatório. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações de direito administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MORGAN, Bronwen; YEUNG, Karen. An introduction to law and regulation: text and materials. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

MUNICÍPIO DE SAPUCAIA DO SUL. Concorrência Pública n.º 03/2020: concessão Administrativa para prestação dos serviços de Iluminação Pública no Município de Sapucaia do Sul/RS, incluídos o desenvolvimento, modernização, expansão, efficientização energética, operação e manutenção da Rede Municipal de Iluminação Pública. Sapucaia do Sul, 2020. Disponível em: <https://www.sapucaiaodosul.rs.gov.br/ppp-ip/>. Acesso em: 25 jun. 2026.

MUNICÍPIO DE ITAPEVI. Concorrência Pública n.º 021/2019. Processo n.º 804/2019. Contrato n.º 166/2021. Contrato de parceria Público-Privada, na modalidade concessão administrativa, para a prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no município de itapevi, 2021. Disponível em: <https://licitacoes.itapevi.sp.gov.br/filemanager/files/shares/Contrato%20166.2021%20-%20Mais%20Itapevi-compactado.pdf>. Acesso: 25 jun. 2026.

MUNICÍPIO DE ARACAJU. Contrato de Concessão. Anexo 14 - Verificador Independente. 2020. Disponível em: https://www.aracaju.se.gov.br/pdf/ppp-iluminacao-2020/200110-Anexo-14-Verificador-Independente_Aracaju.pdf. Acesso: 27 jun. 2026.

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ORÇAMENTO (OPPO/UFJGV). Parecer Técnico n.º 02/2025: Análise da arquitetura de fiscalização e risco de captura no Contrato de Concessão n.º 001/2024 do Município de Governador Valadares. Governador Valadares, 2025. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1ejTFm6zsqLi22xByOhtNYme80Fc2YaHG>. Acesso: 05 jul. 2026.

OCKÉ-REIS, Carlos O. et al. Inflação dos Planos de Saúde - 2000/2018. Nota Técnica n.º 54. Brasília: IPEA, 2019.

OLIVEIRA, Jeferson Sousa; CARDOSO, Carlos Henrique Baptista. Teoria da captura no setor público. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 3, p. 902-926, 2024.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Novo Perfil da Regulação Estatal: Administração Pública de resultados e análise de impacto regulatório. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

OLIVEIRA, Carlos Roberto de. Verificador independente em contratos de saneamento básico. Revista Digital de Direito Administrativo, Ribeirão Preto, v. 11, n. 1, p. 290-306, 2024. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rdda/it/article/view/218973/203127>. Acesso: 24 jun. 2026.

ORWELL, George. A Revolução dos Bichos. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
PAES NETO, José. Prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico. 2025. Tese (Doutorado) – UERJ, Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/bitstream/1/24773/2/Tese%20-%20Jos%c3%a9%20Paes%20Neto%20-%202025%20-%20Completa.pdf>. Acesso: 21 jun. 2026.

PAIVA, Danuza Aparecida de. Fiscalização da execução contratual de parcerias público-privadas e o papel dos verificadores independentes (VI). 2022. Dissertação (Mestrado) – UFMG, Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/items/a079e0c6-14f8-4e83-ac90-f85823a2a73a/full>; Acesso: 21 jun. 2026.

PELTZMAN, Sam. Toward a More General Theory of Regulation. *The Journal of Law and Economics*, v. 19, n. 2, p. 211-240, ago. 1976.

PEREIRA JUNIOR, Ruy. Regulação financeira e sensibilidade jurídica. 2018.

PIAUI. Concorrência Pública nº 003/2021-SUPAR. Contrato de Parceria Público-Privada, na modalidade concessão patrocinada, para prestação dos serviços públicos de construção, conservação, recuperação, manutenção, implantação de melhorias e operação rodoviária dos trechos das rodovias trancerrados e estrada palestina. 2021. Disponível em: <https://csgraosdopiaui.com.br/wp-content/uploads/2025/02/CONTRATO-TRANSCERRADO-S-1.pdf>. Acesso: 25 jun. 2026.

POSNER, Richard A. *Economic Analysis of Law*. Boston: Little, Brown & Company, 1972.

RADAR PPP. Resumo dos contratos. Disponível em: <https://radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/>. Acesso em: 22 jun. 2026.

REIS, Rodrigo; PEREIRA, Bruno. Remuneração vinculada à performance do parceiro privado. In: DAL POZZO, Augusto Neves *et al.* (coord.). *Parcerias Público-Privadas: teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 127-162.

RIBEIRO, Jamir Calili. Tópico 5: Atuação do Estado no Domínio Econômico. Governador Valadares: UFJF-GV, 2025.

RIBEIRO, Jamir Calili *et al.* Políticas públicas de saneamento e sustentabilidade ambiental. *Revista online Fadvale*, v. 21, n. 31, p. 109-134, 2025.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. Proposta para a criação de uma unidade de supervisão da regulação. In: PROENÇA, J. D. (org.). *PRO-REG*, v. 1. Brasília: Semear Editora, 2010.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado. Processo n. 218.242-8/24. Petição de Representação do CAD Desestatização. Relator: Conselheiro Marcelo Verdini Maia. Rio de Janeiro, RJ, Sessão 13/06/2024

RIO GRANDE DO SUL, 2020. Pregão Eletrônico n.º 0078/2020 da Companhia Riograndense de Saneamento - Corsan do Estado do Rio Grande do Sul para contratação de empresa especializada para atuar como verificador independente do Contrato de Concessão Administrativa - PPP - SES. Disponível em: https://pregaobanrisul.com.br/editais/0078_2020/259784#. Acesso: 25 jun. 2026.

ROCHA, Pedro Henrique Barbosa. A função regulatória dos contratos administrativos dos serviços públicos da cadeia de reciclagem de resíduos sólidos urbanos. 2024. 127f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de

Janeiro, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/bitstream/1/22322/2/Disserta%20a7%20a3o%20-%20Pedro%20Henrique%20Barbosa%20Rocha%20-%202024%20-%20Completa.pdf>. Acesso: 08 jul. 2026.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação da Atividade Econômica. São Paulo: Malheiros, 2001.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito Administrativo do Medo: Risco e Fuga da responsabilização dos agentes públicos. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

SARTAL, Estevam Palazzi; BARNABÉ, André Isper Rodrigues. Verificador independente: conceito, finalidade e formas de contratação. RDPE, ano 17, n. 67, p. 137-159, 2019.

SÃO PAULO. Concorrência Internacional nº 01/2022. Concessão patrocinada dos serviços públicos de operação, manutenção e realização dos investimentos necessários para a exploração do sistema rodoviário denominado lote rodoanel norte. 2021. Disponível em: <https://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Documento/Download?codigo=33984>. Acesso: 25 jun. 2026.

SCHEFFER, M.; BAHIA, Lígia. Representação Política e interesses particulares na saúde. Interface, v. 15, n. 38, 2011.

SERGIPE. Minuta de contrato. Concessão da prestação regionalizada dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário da microrregião de água e esgoto de Sergipe – Maes, instituída pela Lei Complementar Estadual n. 398, de 29 de dezembro de 2023. Sergipe, 12 jan. 2024. p. 68 Disponível em: <https://desenvolve.se.gov.br/wp-content/uploads/2024/01/Contrato-de-Concessao-1.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2026.

SHAPIRO, Sidney A. Protecting the public interest: understanding the threat of agency capture. 2010.

SHILLER, Robert. Democratizing and humanizing finance. 2011.

SILVA, Luiz Alberto da. A teoria da captura: o dilema entre o interesse público e o interesse privado. 2017. Dissertação (Mestrado) – UFPR, Curitiba, 2017. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/53411/R%20-%20D%20-%20LUIZ%20ALBERTO%20DA%20SILVA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso: 21 jun. 2026.

SINDICATO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE GOVERNADOR VALADARES. Sinsem pede impugnação do edital de concessão do Saae nesta segunda. Disponível em: <https://sinsemgv.com.br/2023/11/05/sinsem-pede-impugnacao-do-edital-de-concessao-do-saae-nesta-segunda/>. Acesso: 11 jul. 2026.

SOUZA, Cezarina Maria Nobre et al. Saneamento: Promoção da saúde, qualidade de vida e sustentabilidade ambiental. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2015.

STIGLER, George J. The Theory of Economic Regulation. Bell Journal of Economics and Management Science, v. 2, n. 1, p. 3-21, 1971.

STIGLITZ, Joseph. Power, and Profits: Progressive Capitalism for an Age of Discontent. New York: W.W. Norton & Company, 2019.

SUNDFELD, Carlos Ari. Introdução às agências reguladoras. In: SUNDFELD, C. A. (coord.). Direito administrativo econômico. São Paulo: Malheiros, 2000.

SUNSTEIN, Cass R. After the rights revolution: reconceiving the regulatory state. Cambridge: Harvard University Press, 1993.

TABAKOVIC, H.; WOLLMANN, T. G. From revolving doors to regulatory capture? Cambridge: NBER, 2018.

TRÉMOLET, S.; BINDER, D. The regulation of water and sanitation services. Paris: ADF, 2010.

WAGNER, Wendy E. Administrative law, filter failure, and information capture. Duke Law Journal, v. 59, n. 7, 2009.

WILSON, Woodrow. The New Freedom: A Call For the Emancipation of the Generous Energies of a People. New York and Garden City: Doubleday, Page & Company, 1913

APÊNDICE

APÊNDICE A – Tabela de contratos de PPP no Brasil (29/11/06- 31/12/2025) e a previsão de verificador independente, segmento, ano de celebração, ente responsável pela contratação e forma/modalidade de contratação

Disponível, de forma digital, em:  Pesquisa TCC - VI

**APÊNDICE B - HOUER CONSULTORIA. 1º Relatório Semestral de Indicadores
(out/2024 a mar/2025).**

Disponível, de forma digital, em: [TCC - WICTOR - FONTES - Google Drive](#)

APÊNDICE C - SAAE - Relatório de inconformidades e vícios na aferição de indicadores de desempenho pelo Verificador Independente

Disponível, de forma digital, em:  TCC - WICTOR - FONTES

APÊNDICE D - Contrato de Prestação de Serviços do VI
Disponível, de forma digital, em:  TCC - WICTOR - FONTES

APÊNDICE E - Manual de Aferição de Indicadores de Desempenho

Disponível, de forma digital, em:  TCC - WICTOR - FONTES

APÊNDICE F - Impugnação ao Edital

Disponível, de forma digital, em:  TCC - WICTOR - FONTES