

Universidade de Brasília

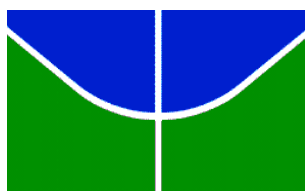
Instituto de Ciência Política

Accountability Horizontal: os limites do controle exercido pelo TCU sobre as Agências Reguladoras

Tayssa Rosa Nogueira Terra

Brasília – DF

Outubro/2023



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

***Accountability* Horizontal: os limites do
controle exercido pelo TCU sobre as
Agências Reguladoras**

Tayssa Rosa Nogueira Terra

Monografia apresentada ao Curso de
Ciência Política, do Instituto de Ciência
Política, Universidade de Brasília, como
requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Ciência Política sob a
orientação da professora Graziela Dias
Teixeira.

Brasília – DF

Accountability Horizontal: os limites do controle exercido pelo TCU sobre as Agências Reguladoras

Tayssa Rosa Nogueira Terra¹

Resumo

O presente artigo pretende abordar como tem se dado o controle exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre as Agências Reguladoras, considerando conceitos de democracia representativa e delegativa, propostas por Guillermo O'Donnell, a fim de identificar se a atuação da Corte de Contas tem viabilizado a efetividade do *accountability* horizontal na atividade regulatória do país. Para tal, serão analisadas algumas decisões colegiadas do TCU buscando avaliar como a Corte de Contas tem interferido na atividade-fim dos órgãos regulatórios, se tem extrapolado ou observado seus limites constitucionais. O trabalho será realizado a partir de arcabouço bibliográfico e documental. Ao final, apura-se que o Tribunal de Contas concretiza o *accountability* horizontal no ordenamento político-jurídico brasileiro, ainda que, em alguns momentos, extrapole os limites de sua competência constitucional quando da fiscalização das atividades-fim das agências reguladoras.

Palavras-chave: Tribunal de Contas da União. Democracia. Accountability Horizontal. Regulação. Agências Reguladoras.

Abstract

This article intends to address how the control exercised by the Federal Court of Accounts (TCU) over Regulatory Agencies has taken place, considering concepts of representative and delegative democracy, proposed by Guillermo O'Donnell, in order to identify whether the TCU performance has enabled the effectiveness of horizontal accountability in the country's regulatory activity. To this end, some TCU collegiate decisions will be analyzed, seeking to assess how the Federal Court of Accounts has interfered in the core activities of regulatory bodies, whether it has exceeded or observed its constitutional limits. The work will be carried out using a bibliographic and documentary framework, with an inductive approach, descriptive in nature regarding the purposes. In the end, it appears that the Federal Court of Accounts implements horizontal accountability in the Brazilian political-legal system, even though, at times, it goes beyond the limits of its constitutional competence when supervising the core activities of regulatory agencies.

Keywords: Federal Court of Accounts. Democracy. Accountability. Regulation. Regulatory Agencies

¹ Graduanda em Ciência Política pela Universidade de Brasília, a qual, apresenta este artigo acadêmico como trabalho final de conclusão de curso, que, se aprovado, será apto a garantir sua graduação no referido curso.

Introdução

Os Estados modernos, a partir de suas novas concepções políticas e institucionais, tem demandado um controle maior sobre os atos da Administração Pública, fenômeno que vem sendo estudado por diversos cientistas políticos, dentre eles, Guillermo O'Donnell que se aprofundou na análise da realidade política dos Estados latino-americanos com enfoque no controle exercido pelas instituições públicas, distinguindo, a partir disso, os conceitos de democracia delegativa ou representativa, a depender do grau de concretização da *accountability horizontal* identificado nos regimes políticos analisados.

Trazendo essa análise ao cenário brasileiro, deve-se registrar que as últimas duas décadas foram de intensa transformação no arranjo institucional de atuação do Estado no domínio econômico no Brasil, em razão de uma redução da intervenção estatal e priorização das atividades de regulação e fiscalização dos serviços públicos prestados por entes privados, especialmente, a partir de 1990, com a criação das Agências Reguladoras com competências próprias para regular setores econômicos específicos, estabelecendo uma nova dinâmica no mercado.

A verdade é que a criação dessas entidades reguladoras com grau de autonomia reforçado, emergiu como uma contrapartida institucional capaz de proporcionar a reorientação da atuação estatal, buscando construir um compromisso regulatório que proporcionasse segurança jurídica e atratividade para os investimentos privados, e, de igual forma, democratizasse os canais de circulação de poder, mediante transparência e participação públicas.

Fato é, que tais agências se posicionam em uma complexa engrenagem institucional, se expondo a permanente e intensa tensão provocada pelos mecanismos de controle incidentes sobre a atividade regulatória. Isso porque, a adoção desse novo arranjo institucional impôs relevantes desafios ao Estado, passando a figura do controle estatal a se mostrar cada vez mais presente na realidade jurídica brasileira, acarretando, por lógica, maior visibilidade às instituições de controle do país, dentre elas, o Tribunal de Contas da União.

Tanto é verdade que de 2014 para 2020 a Corte de Contas notou um crescimento exponencial das suas atividades, ampliado cada vez sua atuação². Nesse contexto, a problemática que se vislumbra decorre da atividade de controle exercida pelo TCU sobre as agências reguladoras, na medida em que, de um lado há uma atividade estatal regulatória cada vez mais intensa, indicando os limites da atuação do setor econômico privado, e de outro, uma atuação extensiva de um órgão controlador que ultrapassa suas competências constitucionais, gerando embates na compatibilização dessas atividades.

Dessa forma, esse trabalho será norteado e buscará ao fim, esclarecer duas questões centrais, a primeira, é de forma mais sucinta é a análise se o TCU como órgão de controle, é instituição adequada para proceder uma efetiva accountability e e, a segunda, se o TCU tem extrapolado limites constitucionais quando atua na atividade-fim das agências reguladoras.

Para tal, o trabalho será desenvolvido com a seguinte estrutura: (a) primeiro serão apresentados os conceitos de democracia delegativa e representativa, na visão de Guillermo O'Donnell, a partir do conceito de accountability horizontal; (b) depois, será tratado sobre a atividade regulatória e a função do TCU enquanto órgão de controle e os embates gerados pela correlação dessas atividades, por meio da análise de casos paradigmas do TCU e (c) por último, serão apresentadas informações circunstâncias que explicam os limites e excessos dessa interação entre TCU e Agência Reguladora.

Para a realização da pesquisa, utiliza-se o método de abordagem indutivo, a partir de análises bibliográficas e documentais, possuindo natureza exploratória e descritiva quanto aos fins. Em termos de análise de decisões proferidas pela Corte de Contas, os limites do trabalho repousam na amostragem de Acórdãos selecionados para essa finalidade, em detrimento de um universo de decisões proferidas no que tange à atividade regulatória.

² De acordo com dados extraídos do Relatório Anual de Atividades do TCU, de 2018, em termos comparativos foi possível observar que em 2014 o Tribunal declarou 52 pessoas jurídicas inidôneas, sendo em que 2018 esse número subiu para 149 declaração; em 2014 inabilitou 97 pessoas para exercer cargo em comissão e, em 2018, foram 267; por último, em 2014 o TCU não utilizou nenhuma medida cautelar de indisponibilidade de bens e, em 2017, utilizou 117 medidas. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório anual de atividades do TCU*. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 2018.

1. Democracia delegativa e accountability horizontal

Como narrado, a transformação dos arranjos institucionais políticos nos países latino-americanos, propiciou que pesquisadores se aprofundassem na análise das estruturas políticas e a partir disso estabelecessem correlações entre as formas de controle estatal e os limites democráticos observados nos países.

Nesse sentido, Guillermo O'Donnell, distinguiu os regimes democráticos entre delegativos e representativos, sendo que o primeiro não seria oposto ao segundo, mas sim, um subgênero. A principal característica das Democracias Delegativas, de acordo com O'Donnell, estaria atrelada a forte imagem do chefe do Poder Executivo, eleito democraticamente pela maioria da população. Assim:

Las democracias delegativas se basean em la premisa de qui em se.a que gane una eleccion presidencial tendrá el derecho a gobernar com él (o ella) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidade de las relacionaes de poder existentes y por um período em funciones limitado constitucionalmente (O'DONNELL, 1994, p. 12).

Essa construção implica em uma concentração de poder, tanto de responsabilidades, quanto de expectativas na mão do Presidente, o que acaba restringindo em alguma medida a atuação das demais instituições públicas – sejam elas tribunais constitucionais ou órgãos de controle - verificando uma tendência do Presidente em enxergar nas próprias instituições públicas um óbice a sua gestão e governo (CABRAL, 2018, p. 146).

Esse fato é de fácil percepção na análise do contexto brasileiro, onde alguns Presidentes assumem papéis centrais e personalíssimos em seus governos, assumindo uma relevância muitas vezes maior do que o próprio partido político que integram. A exemplo, relembre-se os governos de Fernando Collor de Mello, Luis Inácio Lula da Silva (CABRAL, 2018, p. 147) e Jair Messias Bolsonaro, onde todos assumiram uma figura pessoal que, de alguma forma, se misturava com a posição assumida como chefe do Poder Executivo, evidenciando a personificação do Estado na figura do Presidente, o que permitiria enquadrar o Brasil na definição de Democracia Delegativa.

Porém, o enquadramento nesse conceito demanda ainda uma análise das formas de controle que imperam no país. Ou seja, além da personificação do Estado

é importante compreender as formas de controle exercidas por aquele governo para que se possa distinguir o regime democrático que lhe enquadra.

E, falar sobre controle, é remeter automaticamente ao termo *accountability*, que é um termo da língua inglesa, sem uma tradução rígida e assentada para o português, mas que se associa a termos como: prestação de contas, controle, responsabilidade, podendo ser resumido como a ideia de que um órgão administrativo ou representativo tem o dever de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados (BRITTO, 2014, p. 55).

Pioneiro nessa classificação, Guillermo O'Donnell, distinguiu duas espécies de *accountability* que merecem atenção: vertical e horizontal.

O *accountability* vertical está mais associado à esfera política de governança, da relação entre a população e o Estado. Nesse caso é possível avaliar a responsabilização dos agentes políticos perante o seu eleitorado, por meio de novas eleições, por exemplo. Os eleitores manifestam sua aprovação ou rejeição em relação a atuação de um determinado agente político, por meio do voto no cenário eleitoral. Além do voto, o controle exercido pela população fica evidente a partir de ações populares, como exemplo, manifestações e protestos, participação em audiência públicas e outras. (O'DONNELL, 1997, p. 144).

Essa extensão do *accountability* vertical para além das fronteiras do cenário eleitoral, é notória pela própria conceituação do termo cunhada por O'Donnell. Veja:

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular da mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de "accountability vertical" (O'DONNELL, 1998, p. 28).

De outro lado, e principalmente para o que interessa nesse artigo, O'Donnell trata sobre o *accountability* horizontal que, em linhas gerais, pode ser entendido como o controle exercido entre entes ou órgãos da administração pública. Esse controle ocorre em relação a uma ação ou omissão de instituições públicas, podendo ir desde um controle rotineiro, até a aplicação de sanções penais ou mesmo o impeachment do chefe de governo. (CABRAL, SARAI e IWAKURA 2018, p. 209).

Em outras palavras, o controle horizontal é identificado dentro do próprio quadro estatal, sem que isso implique em relação de subordinação ou hierarquia entre as entidades. É o controle exercido entre "pares" pelos órgãos públicos e

agências reguladoras, a princípio, respeitando os limites previsto no art. 2 da Constituição Federal³ que resguarda a atuação independente dos poderes, dado a incorporação do regime de tripartição de poderes proposta por Montesquieu em O Espírito das Leis.

Sobre esse ponto, como bem esclareceu o Ministro do Tribunal de Contas da União, Benjamin Zymler, a tripartição clássica não implica que cada poder só poderá exercer uma única função, pelo contrário, o que se nota é exatamente um misto de funções sendo exercido por todos os poderes, sendo a cada um preponderante a função que define aquele poder. (ZYMLER, 2015, p. 163).

É importante ter essa definição em mente, pois a crítica feita por O'Donnell sobre o *accountability* horizontal nos países latino-americanos decorre exatamente de uma suposta omissão das instituições públicas no exercício desse controle estatal, entre si (O'Donnell, 1998, p. 27).

De acordo com o politólogo, a *accountability* é essencial para a manutenção do sistema democrático e republicano, como os conhecemos, sendo que a Democracia Delegativa seria exatamente aquele sistema político em que a prestação de contas horizontal é ineficaz ou inexistente (CABRAL, SARAI e IWAKURA, 2018, pg. 2009), implicando em um alargamento da impunidade de gestores e entes privados, além de uma má gestão da administração pública.

No caso do Brasil, existe uma discussão doutrinária se o país seria enquadrado como uma Democracia Delegativa por todo o histórico de personificação dos Presidentes ou, se o controle horizontal concretizado, dentre outras instituições, pelo Tribunal de Contas da União, seria capaz de afastar esse conceito da democracia brasileira. Essa discussão está sendo apenas pincelada neste artigo, não sendo seu objeto central de análise.

Mas é importante que se diga que nos últimos anos, a Corte de Contas vem desenvolvendo e aprimorando sua atuação, ganhando espaço na organização estatal e em especial, aos olhos da sociedade civil, por meio dos veículos de comunicação em massa, trazendo uma proximidade maior entre o trabalho desempenhado pela Corte e a população, o que tem reforçado a atuação da Corte como órgão de controle. E, de lado outro, a força da Democracia Delegativa também

³ Constituição Federal da República de 1988: art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

se mostra evidente no contexto brasileiro, dado o atual governo de Luis Inácio Lula da Silva, cumprimento seu terceiro mandato presidencial.

Dito isso, não se busca aqui analisar o enquadramento da democracia brasileira como delegativa ou representativa, mas apenas apresentar esses conceitos para avançar na análise da accountability horizontal, enquanto forma de controle concretizada, ou não, pelo Tribunal de Contas da União. No entendimento de Flávio Cabral (2020, p. 468) *“a existência de um órgão de controle externo (TCU) constitui pressuposto para uma accountability horizontal efetiva, servindo como fortalecimento de toda República”*.

O questionamento acerca da efetividade do TCU enquanto instituição capaz de concretizar o accountability horizontal, neste caso, está associado ao fato de que em diversas oportunidades, o Tribunal acaba ultrapassando limites e competências constitucionais e infraconstitucionais que lhe foram atribuídas, demonstrando os excessos em suas análises e subjetividade na tomada de decisões pelos seus membros. (CABRAL, 2020, p. 472)

Cenário esse que fica ainda mais evidente, a partir de 1995, com a criação das Agências Reguladoras, como entidades autônomas, competentes para regular serviços públicos prestados por entes privados, na medida em que, o Tribunal passou a interferir na atividade-fim das Agências, atuando, em alguns casos, como o próprio regulador e não mais como um agente responsável pelo controle e fiscalização.

Nesse contexto, sabendo que o controle da Administração Pública é essencial a manutenção do sistema democrático, que o Tribunal de Contas da União é uma instituição externa que pode assegurar a concretização do accountability horizontal, e que há um impasse entre os limites e excessos desse controle no cenário brasileiro, buscaremos compreender como tem se dado a atuação da Corte de Contas no controle das atividades regulatórias desempenhadas pelas Agências Reguladoras.

2. Interação entre TCU e as Agências Reguladoras

Para que se possa compreender melhor o aparente conflito decorrente desta interação entre TCU e as Agências Reguladoras, é imprescindível que se conheça,

minimamente, o contexto da atividade regulatória no Brasil e a natureza do TCU como um órgão de controle.

Dito isso, é voltando para o final da década de 1990 que a história da atividade regulatória no Brasil, ganha força e robustez, quando, pressionado por uma grave crise econômico-gerencial do Estado, o país passou por um progressivo processo de desestatização, notoriamente no setor de infraestrutura, que incluiu a privatização de várias empresas estatais e a concessão de tantos outros serviços públicos (PEREIRA, 2019, p. 20).

Nesse cenário, ocorreram reformas constitucionais e legais, com o intuito de reconfigurar o arranjo institucional estatal, emergindo daí, a criação de Agências Reguladoras independentes, competentes para editar atos gerais e abstratos (CABRAL, SARAI, IWAKURA, 2021, p.210), de modo a regulamentar os serviços públicos então prestados pelo setor privado, criando um arranjo institucional para implementar um novo padrão de intervenção estatal na economia.

As premissas para implementação dessas Agências estavam pautadas por um discurso que buscava priorizar os critérios técnicos nas intervenções regulatórias, em detrimento de interesses políticos e ideológicos, para que as atividades regulatórias não ficassem a mercê da instabilidade de mudanças de governo, tornando as Agências responsáveis por produzir um ambiente equilibrado e imparcial, conciliando interesses públicos e privados.

Ocorre que, mesmo sendo instituições autônomas e independentes, quando as Agências passam a compor a Administração Pública Indireta, ficam automaticamente sujeitas a um controle horizontal e interno, indispensável à concepção democrática, conforme leciona Arantes, Loureiro, Couto e Teixeira (2010) “a utilização de mecanismos de controle de resultados da administração pública é uma das maiores novidades em termos de accountability democrática”.

Isso porque, de acordo com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, o controle externo está estreitamente relacionado aos direitos fundamentais reconhecidos ao cidadão a quem deve ser garantido, conhecimento sobre os assuntos públicos e recebimento de prestação de contas dos administradores acerca do emprego de recursos públicos. (RAICK, 2023, p. 43).

Sendo que esse controle da administração é distribuído em frentes de poder, onde o Poder Legislativo, realiza um controle político, por meio do Congresso

Nacional e o controle técnico, com apoio do TCU. Enquanto o judiciário realiza um controle jurídico mais amplo. (RAICK, 2023, p. 44).

Para esse artigo, interessa a compreensão sobre a forma de controle exercida pelo Tribunal de Contas da União a partir de uma premissa básica narrada no tópico inicial de que, a existencial de um órgão de controle externo constitui pressuposto para uma accountability horizontal efetiva. Daí emerge a necessidade de se analisar as competências do TCU enquanto órgão fiscalizador para que seja possível avançar na compreensão de sua atuação frente as atividades desempenhadas pelas Agências Reguladoras.

Historicamente, a Corte de Contas passou a integrar o texto constitucional em 1891, mas foi a partir da Constituição Federal da República de 1988 que lhe foram conferidos poderes independentes, atuando como um importante órgão fiscalizador das contas públicas. Agora, nas últimas duas décadas, a atuação do Tribunal tem ganhado outros rumos, extrapolado as fiscalizações contábeis/financeiras e agindo como um órgão maior de controle dentro da Administração Pública, fato que tem sido objeto de grandes debates sociais e acadêmicos.

Na essência, a competência constitucional conferida ao Tribunal de Contas, trata sobre a realização de um controle financeiro-orçamentário da Administração Pública, e não um controle de qualquer ato administrativo. A ideia é que o Tribunal buscará gerenciar os recursos públicos, de forma eficaz, e, de outro lado, limitar o Poder Executivo no que tange aos recursos financeiros despendidos em cada governo. (CABRAL, XX, p. 456).

Nesse sentido, os arts. 70 e 71 da Constituição Federal delimitaram as competências a serem exercidas pela Corte e, muito embora, o art. 70 pareça conferir ao TCU uma competência amplíssima para controlar qualquer ato administrativo, a análise em conjunto com o art. 71, permite concluir que os atos passíveis de controle exercidos pelo TCU são aqueles atrelados diretamente a questões patrimoniais/orçamentarias.

Portanto, em sua origem, o controle exercido pela Corte de Contas, consistiria em uma fiscalização de ordem contábil, financeira, orçamentaria, operacional e patrimonial, que o leva a realizar sistematicamente auditorias de regularidade, conformidade ou ciclos anuais de *checking the books*, zelando pela legalidade no emprego do dinheiro público. (GOMES, 2004, p. 624).

Dessa forma, em relação as Agências Reguladoras, de acordo com o texto constitucional e normas infralegais, caberia ao TCU exercer um controle sobre as atividades-meio por elas desempenhadas, isto é, a Corte poderá fiscalizar os recursos financeiros/contábeis despendidos com processos licitatórios, contratação de pessoal, realização de concursos públicos, compra de matérias e outros. (CABRAL, SARAI, IWAKURA, 2021, p. 210). Sobre essa ótica, não há dúvidas de que o TCU é absolutamente competente para analisar as contas das agências e, se for o caso, lhes penalizar ou recomendar alterações pertinentes.

Mas vale dizer que, em momento inicial, até mesmo essa competência chegou a ser objeto de questionamentos no campo jurídico brasileiro. Em julgados da Corte de Contas⁴, as agências chegaram a alegar que teriam autonomia e independência funcional conferida pela lei, afastando por completo a necessidade de prestarem contas ao TCU, salvo se houvesse explícita aceitação da agência em relação as regras de controle exercidas pelo Tribunal.

Por óbvio, esse entendimento foi superado, na medida em que as Agências integram a Administração Pública Indireta, como pessoas jurídicas de direito público, associadas ao poder controlador do TCU expresso no texto constitucional. (CABRAL, SARAI, IWAKURA, 2021, p. 210).

A problemática se assenta quando começa a ser analisada a competência do TCU para fiscalizar e controlar atos regulatórios da Agência que tenham a ver com sua atividade-fim, isto é, o ato regulatório propriamente dito que edita e impõe regras ao mercado regulado.

Esse cenário gera imbróglis porque dá margem para o seguinte questionamento: ao fiscalizar a atividade-fim das agências, a Corte performa como um órgão controlador de fato ou usurpa a competência destas e atua como o regulador propriamente dito?

Sobre isso, Flávio Cabral afirma que:

A ausência de limites claros e expressos quanto a isso gera uma situação de forte insegurança e possibilidade de sobreposição de controles. Conforme expressam Helder Queiroz Pinto Jr. e Heloisa Lopes Borges, esta circunstância pode gerar conflitos de competência (como no caso das revisões tarifárias do setor elétrico, por exemplo), levando a uma situação de instabilidade jurídica e institucional, na qual os agentes (reguladores e regulados) não sabem qual decisão prevalece, podendo se utilizar desta indefinição para escapar das regras do setor ou, em outra direção, evitando

⁴ Julgamento do TC. 004.266/1998-6, TC. 007.026/1999-4 e TC. 008.249/2000-9).

investimentos (naquilo que a literatura identifica como *hold up*). (CABRAL, 2020, p. 468)

Assim, para chegar a uma conclusão sobre essa questão é necessário conhecer como o TCU tem, na prática, atuado sobre as atividades-fim das Agências, o que será feito a seguir.

2.1 Análise de Acórdãos proferidos pelo TCU

Essa seção foi construída a partir de uma análise amostral de julgados do Tribunal de Contas, considerando 8 decisões, que expressam, direta ou indiretamente, como o Tribunal tem atuado e interferido na atividade-fim das Agências Reguladoras.

É importante notar que existe uma gama de decisões da Corte sobre as atividades regulatórias, não cabendo aqui esgotar a matéria, razão pela qual o recorte feito considerou a relevância dos casos e a proximidade dos entendimentos exarados. Nesse sentido, os julgados serão apresentados em ordem cronológica crescente para que seja possível avaliar a evolução do posicionamento do TCU a cerca do controle externo exercido por ele próprio, sobre a atividade regulatória.

O primeiro Acórdão foi proferido nos anos 2000, Acórdão n. 402/2000_Plenário, que consistiu na primeira fiscalização realizada na modalidade levantamento na Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), “visando conhecer a organização, os sistemas, as operações, as atividades e as peculiaridades daquela entidade a fim de subsidiar a elaboração e implementação de novas técnicas, procedimentos e papéis de trabalho para realização de atividades de fiscalização das concessões, permissões e autorizações de serviços públicos referentes ao setor de telecomunicações”, tendo o Tribunal determinado diversas recomendações à Agência, interferindo diretamente na sua atividade-fim e atuando, por certo, como um órgão regulador.

Outras decisões foram proferidas no mesmo sentido em relação a outras agências regulatórias, até que, em 2004, o Ministro Benjamin Zymler, proferiu Acórdão Paradigmático n. 1.703/2004_Plenário, até hoje invocado quando o assunto é atuação do TCU na atividade regulatória. Na oportunidade a auditoria foi instaurada para fiscalizar a atividade da Agência Nacional de Transporte Terrestre

(ANTT) a fim de identificar a adequação dos valores das tarifas de pedágio cobrada na rodovia Rio-Teresópolis.

Esse julgado se tornou um caso de referência, porque a partir daí é que foi introduzido o conceito de controle de segunda ordem exercido pelo Tribunal, onde supostamente, o Tribunal estaria se autolimitando e definindo que: “não competiria ao Tribunal se substituir às agências ou limitar os seus poderes”. Assim, o controle de segunda ordem funcionaria como um controle adicional, em que as agências seriam fiscalizadas apenas para que fosse analisado se estão cumprindo suas finalidades institucionais e exercendo corretamente o poder regulatório/fiscalizatório que lhes é conferido (CABRAL, SARAI, IWAKURA, 2021, p. 211).

Ocorre que, neste mesmo Acórdão, o TCU apresenta uma manifestação contraditória e reconhece que em diversas oportunidades acabou exercendo a atividade típica de um agente regulador, sob o fundamento de que as Agências se encontravam em fase inicial de implementação e, portanto, não dispunham de condições efetivas para exercer plenamente suas competências. (JORDÃO, 2021).

Cabe registrar que ainda que essa narrativa guarde qualquer fundo de verdade, não há disposições constitucionais ou infralegais, que autorizem a Corte de Contas a definir e avaliar se uma Agência Reguladora, está ou não, apta a exercer seu poder regulatório. Além disso, o que se observará adiante é que a sistemática de atuação enquanto órgão regulador, não se esvaiu.

No Acórdão n. 402/2013_Plenário, foi analisada uma representação da Federação Nacional dos Portos Secos em fiscalização às atividades desempenhadas pela Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ). Na oportunidade, foram feitas considerações no sentido de que caberia ao Tribunal tratar sobre o mérito do ato administrativo e não só do seu aspecto financeiro-orçamentário, sob a aplicação da doutrina da tripartição de Robert Alexy, de acordo com o qual, “caberia ao TCU o controle do excesso (ou abuso), da deficiência e na ausência de poder discricionário” (RAICK, 2023, p. 79).

Em 2016, por meio do Acórdão n. 644/2016_Plenário, em sede recursal, o Tribunal analisou o primeiro estágio do leilão da concessão de serviço de transmissão de energia elétrica da Usina de Belo Monte/PA e expediu determinações para que a Agência alterasse a metodologia de cálculo da estimativa de valores dos equipamentos adquiridos (CABRAL, SARAI, IWAKURA, 2021, p. 213). Nesse caso, muito embora o Tribunal tenha trazido a argumentação de que

estaria apenas exercendo um controle de segunda ordem, na prática, o que se viu, foi o reconhecimento da ausência de regras específicas sobre o cálculo e a determinação do TCU para que a Agência regulasse a questão.

Esse caso, além de ilustrar uma importante atuação da Corte de Contas enquanto órgão de controle, tornou-se relevante na medida em que dispôs sobre os limites da interferência do TCU em relação às atribuições das agências. Foi reforçada a ideia de que a Corte deve atuar em controle de segunda ordem, mas que nesse caso, as determinações eram um pouco mais extensas, na medida em que o ato administrativo teria violado o ordenamento jurídico, ferindo princípios de economicidade e modicidade tarifária.

Dessa forma, o que se sucedeu posteriormente foi uma postura continuada do Tribunal no sentido de tecer determinações ou recomendações às Agências com caráter obrigatório e vinculativo e não meramente sugestivo como se pretendeu alegar em algumas oportunidades.

Outro importante exemplo decorreu da prolação do Acórdão n. 1.704/2018_Plenário, em que se analisou novamente a atuação da ANTAQ, especificamente no que tange a possibilidade de cobrança de um serviço por meio de uma tarifa denominada Terminal Handling Charge 2 – THC2, prevista na Resolução n. 2.389/2012_ANTAQ, tendo a Corte consignado que “é possível a expedição de determinação pelo TCU para a correção de ato normativo elaborado por Agência Reguladora quando verificada ineficácia nas ações de regulação ou omissão no tratamento concedido à matéria sob sua tutela, sem que se caracterize intromissão na autônoma funcional da agência”.

Sobre esse tema, em 2004, o Tribunal já havia proferido uma determinação à ANTAQ no sentido de deliberar sobre a legalidade da cobrança da referida tarifa. Em 2018, a Corte concluiu que a decisão da ANTAQ no sentido de não regular a cobrança de THC2 era ineficaz. Depois, em 2022, por meio do Acórdão 1.448/2022_Plenário, a corte determinou à ANTAQ que, no prazo de 30 dias, anulasse todos os dispositivos da Resolução n. 72/2022 que dizem respeito à possibilidade de cobrança do THC2. Veja:

“9.3. determinar à Antaq que, no prazo de 30 (trinta) dias, anule todos os dispositivos da Resolução 72/2022 que dizem respeito à possibilidade de cobrança do serviço de segregação e entrega de contêiner (SSE) em face do

desvio de finalidade consubstanciado na afronta ao que estabelece o artigo 36, incisos I e IV da Lei 12.529/2011, artigo 4º, inciso I, da Lei 13.874/2019, bem como o artigo 20, inciso II, alínea “b” e artigo 27, inciso IV, da Lei 10.233/2001”.

O julgamento desse Acórdão, não deixa dúvidas quanto a postura que tem sido emplacada pela Corte, evidenciando que o Tribunal não tem agido apenas em controle de segunda ordem ou com decisões meramente sugestivas. O julgamento é de 2022 e a Corte assume uma postura de agente regulador, usurpando a competência da ANTAQ e extrapolando suas competências constitucionais e legais.

Ainda na esfera do setor portuário, interessante mencionar outros dois Acórdãos proferidos em 2018 que dispunham sobre a atuação da ANTAQ. O primeiro deles, Acórdão n. 2.310/2018_Plenário, a Corte determinou à Agência que desenvolvesse metodologia de análise de denúncias sobre abusividade de preços e tarifas praticados por terminais e operadores portuários e regulamentasse processo para obtenção sistemática dos custos dos terminais, sob a justificativa de que a regulação vigente não estava garantindo harmonização de objetivos entre usuários e arrendatários, possibilitando a cobrança de preços abusivos.

Nessa perspectiva, fica clara a ingerência do TCU sobre a atividade-fim da Agência Reguladora. A Corte de Contas manifesta a suposta insuficiência da regulação exercida pela Agência e mascarará a obrigatoriedade no cumprimento de sua decisão, por meio da palavra “recomendação”, quando em verdade, a Agência está sendo coagida a regular nos termos propostos pelo Tribunal.

E o segundo, é o Acórdão n. 380/2018_Plenário, em que o TCU analisando uma representação com pedido cautelar sobre indícios de irregularidade na Resolução Normativa n. 01/2015-ANTAQ, entendeu que a norma não atendia a requisitos de uma lei federal do sistema de transporte aquaviário e, portanto, violava a livre concorrência do setor. Esse caso é interessante, porque, a princípio, a competência para análise da livre concorrência seria adstrita ao Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (CADE), não obstante, o Tribunal entendeu ser ele o agente competente para analisar a questão, porque ao proferir o normativo, a ANTAQ teria extrapolado sua competência normativa e o normativo tratava sobre um serviço público. (CABRAL, SARAI e IWAKURA, 2021, pg. 211)

A explanação do arrazoado de julgados do TCU, nos leva a concluir que o Tribunal tem adotado uma interpretação ampla de suas competências constitucionais e infralegais, agindo em um controle amplo dos atos administrativos e não se limitando a questões de ordem financeira-orçamentária, fato que remonta ao questionamento inicial deste trabalho, sobre qual seria de fato a competência do Tribunal diante das atividades regulatórias.

Para Pedro Dutra e Thiago Reis, a incongruência das decisões do Tribunal, presente em todos os Acórdãos que envolvem a interferência do TCU na atividade-fim das agências reguladoras tem sido a utilização de conceitos indeterminados e cláusulas gerais como fundamento de sua atuação. “Como adverte a doutrina alemã, o uso de conceitos indeterminados na fiscalização exercida por Cortes de Contas é a porta de entrada para a ampliação ilegal do seu âmbito de atuação”. (DUTRA, PEDRO. 2020, p. 108).

Assim, a despeito da tentativa do Tribunal de Contas, num primeiro momento, de autocontenção e regulação de segunda ordem, consubstanciada pelo Ministro Benjamin Zymler, por meio do entendimento exarado no Acórdão 1.703/2004 – TCU – Plenário, o que se observa, em verdade, é um alargamento do alcance da atuação do Tribunal nas atividades finalísticas das agências reguladoras.

3. Os caminhos do controle: cooperação entre TCU e Agências Reguladoras

Pelo que foi narrado até aqui, não restam dúvidas de que o Tribunal de Contas da União exerce controle sobre os atos da administração pública, sendo uma instituição apta a concretizar o *accountability* horizontal no regime democrático brasileiro, ainda que esse controle seja em algumas oportunidades realizado de forma extensiva às competências constitucionais e legais que lhe foram conferidas.

E, é fato, que embora haja um empenho do Tribunal em tratar em suas decisões sobre a limitação de sua competência enquanto agente fiscalizador, cunhando termos como controle de segunda ordem e recomendações, a prática, evidencia uma fragilidade desses conceitos, na medida em que autorizam que o Tribunal continue adotando uma postura como órgão regulador.

A grande questão é que, a Constituição Federal, de fato, não deu poderes extensivos ao TCU para que ele revisse e controlasse qualquer ato regulatório das Agências Reguladoras, especialmente aqueles de ordem finalística, até porque, a

natureza da sua função é uma natureza administrativa, o que significa dizer que, o Tribunal não assume uma função jurisdicional, isto é, suas decisões não detêm força definitiva, como ocorre com as decisões do Poder Judiciário. (CABRAL, 2020, pg. 463)

Quando o texto constitucional atribui competência fiscalizatória e de controle ao TCU a ideia é que haja uma predominância à proteção da administração pública e não à verificação de questões procedimentais da administração. A análise do art. 70 e 71, como tratado em tópico anterior, permite concluir que o Tribunal poderá exercer um controle de legalidade e economicidades dos atos regulatórios expedidos pelas Agências Reguladoras, desde que tenham pertinência com uma fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional.

A análise desses dispositivos e da extensão de suas interpretações gera divisões na doutrina política e jurídica do Brasil. Alguns entendem a atuação do TCU como uma extrapolação de competência e afronta aos limites constitucionais que lhe foram estabelecidos, de outro lado, uma corrente doutrinária defende que por ser pautada em um sistema de controle horizontal típico de regimes democráticas, a atuação do Tribunal é amparada constitucionalmente dada a generalidade e amplitude do art. 70, tornando o TCU capaz de realizar uma análise dos atos discricionários, dado a capacidade técnica dos agentes que o compõe, sendo eles imprescindíveis para tratar de boa parte das questões técnicas-operacionais com que lidam as Agências Reguladoras, a fim de viabilizar uma maior efetividade prática nas atividades regulatórias desempenhadas pelas Agências (ROCHA, 2020, p. 49).

Normalmente, esse argumento de interferência finalística da Corte de Contas se sustenta na narrativa de que as Agências Reguladoras, assim como os demais órgãos da administração passam por falhas no seu sistema de governança, conflitos internos de atribuição de competências, sendo esses problemas que podem minar a legalidade, legitimidade e economicidade das decisões regulatórias adotadas pelas Agências. Razão pela qual, Monique Menezes (2015, p. 37) argumenta que “a atuação do Tribunal de Contas aumenta a credibilidade e a segurança política regulatória, na medida em que inibe que um possível comportamento oportunista e discricionário das agências reguladoras”.

Ainda, de acordo com a autora, caso o Tribunal de Contas da União deixasse se analisar e eventualmente determinar correção das irregularidades e ilegalidades identificadas nos atos regulatórios proferidos pelas Agências, estaria agindo de

modo incompatível com o Estado Democrático de Direito, chancelando o arbítrio das Agências e tolhendo os direitos dos cidadãos (MENEZES, 2015, p. 54).

Os juristas Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara (2012, p. 64-67), trazem um entendimento similar no sentido de que caberia ao TCU realizar a análise de legalidade dos atos, desde que, suas determinações, análises e deliberações proferidas pelo TCU acerca das atividades regulatórias emergissem de uma análise meramente opinativa, podendo contribuir com o aprimoramento dos atos regulatórios proferidos pelas Agências, mas não implicariam em uma natureza vinculativa.

Em contramão a esse entendimento, aqueles que analisam o texto constitucional com maior rigidez, são categóricos ao afirmar a impossibilidade de que o TCU exerça qualquer análise sobre os atos regulatórios relacionados à atividade-fim das Agências Reguladoras. Flávio Cabral (2021, p. 215): “pela leitura constitucional não há qualquer trecho que aparte a possibilidade de se realizar um controle legalista sobre certas atividades e não de legitimidade e economicidade sobre elas (...) não pode em hipótese alguma o TCU substituir subjetivamente a decisão das Agências”.

O fato é que, conforme verificado nos julgados que foram apreciados acima, o Tribunal, tem trazido uma interpretação extensiva dos dispositivos constitucionais e ampliado seu rol de competências. De acordo com o próprio Ministro do Tribunal, Benjamin Zymler, em 2008, a missão institucional divulgada no site do Tribunal era “assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefícios da sociedade”. Agora, passados mais de 10 anos, sem qualquer alteração legal ou constitucional, a missão institucional se tornou mais ampla, sendo “aprimorar a Administração Pública em benefícios da sociedade” (PEREIRA, 2019, p. 180). O que embora possa parecer um detalhe, se analisado com cuidado, reflete a postura expansiva que o Tribunal tem adotado nos últimos anos.

Daí se observa que a Corte tem expandido seu olhar sobre suas competências institucionais e legais, se apropriando do ambiente regulatório com mais ênfase, por ser um espaço ainda relativamente novo e em constante desenvolvimento, o que, no entendimento do Tribunal demandaria um olhar mais atento do agente controlador. Inclusive, nos casos em que o Tribunal chega a atuar com um aspecto mais regulatório, a fundamentação costuma estar atribuído a análise de economicidade dos atos ou descumprimento da ordem jurídica.

O ponto é que essas análises são muito subjetivas e por isso dão margem para o surgimento de posições doutrinárias e interpretativas conflitantes. A verdade é que diante da dinâmica que atualmente se estabelece, frente a inexistência de critérios e parâmetros rígidos que regulamentam como deve se dar o controle dos atos discricionários a ser exercido pelo Tribunal de Contas da União sobre as Agências Reguladoras, a solução que parece se apresentar é que esse controle seja exercido de forma cooperativa entre o órgão de controle e o regulador, sem que aquele interfira, de fato, na capacidade discricionária deste.

Inclusive, conforme bem lembrado por Flávio Cabral (2021, p. 216) “A esse respeito, Benjamin Zymler (2019) defende que cabe ao Tribunal contribuir para o atingimento de um nível de excelência na prestação de serviços públicos e, para isso, no que concerne à fiscalização operacional das atividades-fim das Agências Reguladoras, o TCU deve assumir uma posição de parceiro dessas entidades paralelamente à de fiscal”.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas deve se afastar do protagonismo que vem exercendo nos últimos anos e, de fato, buscar atuar em uma postura sugestiva e colaborativa, se abstendo de fazer determinações rígidas que impliquem em interferência direta nos atos discricionários das Agências Reguladoras e, de igual forma, teriam as Agências que buscar o aperfeiçoamento constante de seus agentes, a fim de aprimorar a atividade regulatória do país e, cada vez mais, contar com a visão dos órgãos de controle na perspectiva do controle de segunda ordem, apenas para ratificar os atos regulatórios.

Considerações Finais

Pelo que foi narrado até aqui, não restam dúvidas de que o Tribunal de Contas da União exerce um importante papel de controle na ordem institucional brasileira, sendo uma instituição apta a concretizar o *accountability* horizontal no regime democrático, ainda que a democracia brasileira guarde certa proximidade com a definição de Democracia Delegativa, proposta por Guillermo O’Donnell, em razão da forte personificação dos Presidentes da República como chefes de governo.

Fato é que em relação a sistemática de controle externo, foi possível observar que esse controle, especialmente em relação a atividade regulatória, é exercido com

excessos em diversas oportunidades, atropelando as competências constitucionais e legais que foram conferidas a Corte de Contas. Esse fato é constatado pela análise do espaço amostral de julgados selecionados entre os anos de 2004 e 2020, em que o TCU agindo como o próprio agente regulador, se afastando das análises orçamentárias/patrimoniais que lhe foram atribuídas.

Por essa razão, é notório que ao longo das últimas duas décadas, quando o Tribunal ganhou maior visibilidade, ele também se afastou da sua vocação histórica, expandido sua compreensão acerca das suas próprias competências, atribuindo a si funções mais abrangentes do que as exercidas nas décadas anteriores, sem que para isso tenha havido qualquer alteração constitucional ou legal.

O Tribunal não tem se limitado a levantar informações para expedir sugestões e atuar colaborativamente com as atividades regulatórias exercidas pelas Agências Reguladoras, a bem da verdade, a Corte de Contas busca interferir de forma efetiva na regulação, sustentado na ideia de que o Tribunal é responsável, de forma ampla, por aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade.

Nessa perspectiva, este artigo buscou demonstrar que não há dúvidas que o Tribunal é absolutamente competente para controlar e fiscalizar as atividades-meio das Agências Reguladoras, porém, esse entendimento não se estende para as atividades-fim. Salvo nos casos que atendam as premissas do art. 70 da Constituição Federal, de acordo com o qual o ato será avaliado a partir de critérios de legalidade, economicidade e legitimidade, não devendo o Tribunal servir como uma instância revisora dos atos administrativos tomados pelas agências em suas competências discricionárias.

É pertinente concluir que ainda há muito o que se avançar em relação à delimitação de competências entre o ente regulador e o órgão controlador. No caso, a interferência do TCU sobre as Agências Reguladoras ainda afronta limites legais e constitucionais pré-estabelecidos, mas, nem sempre essa atuação traz prejuízos à Administração, o que permite sugerir que a atuação dessas instituições em relação a atividade-fim das Agências Reguladoras deve se dar por meio de uma atuação cooperativa e não excludente.

Referências

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ARANTES, Rogério Bastos; LOUREIRO, Maria Rita; COUTO, Cláudio; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. **Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público**. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silva. Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 402/2000 – TCU – Plenário. Ministro Relator Valmir Campelo. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordaocompleto/*/NUMACORDAO%253A402%2520ANOACORDAO%253A2000%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/4. Acesso em 18 de set. 2023.

_____. Tribunal de Contas da União. acórdão 1.703/2004 – TCU – Plenário. Ministro Relator Benjamin Zymler. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1703%2520ANOACORDAO%253A2004%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em 18 de set. 2023.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 402/2013 – TCU – Plenário. Ministro Relator Aroldo Cedraz. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A403%2520ANOACORDAO%253A2013%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em 18 de set. 2023.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 644/2016 – TCU – Plenário. Ministro Relator Walton Alencar. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A644%2520ANOACORDAO%253A2016%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em 18 de set. 2023.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.704/2018 – TCU – Plenário. Ministra Relatora Ana Arraes. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1704%2520ANOACORDAO%253A2018%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em 20 de set. 2023.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.448/2022– TCU – Plenário. Ministro Relator Vital do Rêgo. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1448%2520ANOACORDAO%253A2022%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em 20 de set. 2023.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.310/2018 – TCU – Plenário. Ministro Relator Bruno Dantas. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2310%2520ANOACORDAO%253A2018%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em 20 de set. 2023.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 380/2018 – TCU – Plenário. Ministro Relator Bruno Dantas. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A380%2520ANOACORDAO%253A2018%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0 . Acesso em 20 de set. 2023.

CABRAL, Flávio Garcia. O ativismo de contas do tribunal de contas da união (TCU). Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura, vol. 16, p. 215 - 257, jan./mar. 2021.

_____. O Tribunal de Contas da União (TCU) e o controle da atividade regulatória. In: FONSECA, Reynaldo Soares da; COSTA, Daniel Castro Gomes da (Coord.). Direito regulatório: desafios e perspectivas para a Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 455-475.

_____. O Tribunal de Contas da União da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Verbatim, 2014.

_____. Os fundamentos políticos da prestação de contas estatal. Revista de Direito Administrativo - RDA, Rio de Janeiro, v. 270, p. 147-169, set./dez. 2015.

DUTRA, Pedro; REIS, Thiago. O soberano da regulação: o TCU e a infraestrutura. São Paulo: Editora Singular, 2020.

GUERRA, Sérgio; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Controle político da atividade normativa das agências reguladoras no Brasil. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 9, n. 3 set./dez. 2018, p.404.

JORDÃO, Eduardo Ferreira. Quais os limites das competências do TCU sobre as agências reguladoras? Direito do Estado, n.476, 2021. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/eduardo-ferreira-jordao/quais-os-limites-das-competencias-do-tcu-sobre-as-agencias-reguladoras>. Acesso em: 15 de set. 2023.

MENEZES, Monique. Autonomia e Controle das Agências Reguladoras: o papel do Tribunal de Contas da União no arranjo regulatório brasileiro. Curitiba: ed. Ithala, 2015; Teresina: ed. Edufpi, 2015.

MONTESQUIEU, Espírito das Leis. Editora Martins Fontes, São Paulo, 2000. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2963710/mod_resource/content/0/Montesquieu-O-espírito-das-leis_completo.pdf.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, n.11, p.11-31, oct. 2004.

_____. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n.44, p.27-54, 1998.

PEREIRA, Gustavo Leonardo Maia. O TCU e o controle das agências reguladoras de infraestrutura: controlador ou regulador? 2019. 194 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2019.

RAICK, David. Os limites para a atuação do Tribunal de Contas da União em face da discricionariedade regulatória das Agências Setoriais: Estudo sobre o alcance da acepção da expressão “controle de segunda ordem”. 2023. Monografia (Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF.

ZYMLER, Benjamin. *Direito Administrativo e Controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 163.

_____. O CONTROLE DAS AGÊNCIAS REGULADORAS PELO TCU. *Coluna Jurídica da Administração Pública*. Informativo JML: Contratações Públicas #Edição 55. 27/03/2019. Disponível em: https://www.jmleventos.com.br/arquivos/news/newsletter_adm_publica/arquivos/ANEXO_3_66_O_CONTROLE_DAS_AGENCIAS_REGULADORAS_PELO_TCU.pdf. Acesso em: 10 de set.2023.