



**PARA ALÉM DA AUDITORIA: ESTRATÉGIAS DE REGULAÇÃO DOS  
TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS**

***BEYOND AUDITING: REGULATION STRATEGIES OF BRAZILIAN'S COURTS OF  
ACCOUNTS***

*Elisabete de Fátima Bulcão Rabelo de Carvalho\**  
*Fernanda Bulcão Rabelo Cavalcante\*\**

**RESUMO:** O presente artigo analisa a regulação de serviços públicos no Brasil, com ênfase nas agências reguladoras e no papel dos Tribunais de Contas no controle desse processo. A abordagem destaca as formas de controle político sobre as agências, tanto *ex ante* quanto *ex post*, com ênfase na *accountability* horizontal entre mandatários. O TCU exerce influência significativa nas agências, focando não apenas em atividades-meio, mas também impactando as atividades-fim. Os TCE's também desempenham importante papel, abrangendo eficiência, legalidade e transparência. Dessa forma, o trabalho tem como objetivo analisar os desafios enfrentados pelos Tribunais de Contas, como interpretações controversas e limitações técnicas, e verificar a necessidade de equilíbrio na expansão de suas atribuições. No decorrer da pesquisa, fora apresentada a atuação do TCU, exemplificada em auditorias e recomendações, de modo a evidenciar sua importância na identificação e correção de irregularidades, contribuindo para a eficiência e transparência nos setores regulados. Para tanto, utilizou-se a metodologia de pesquisa bibliográfica, qualitativa, com auxílio da doutrina e legislação relacionadas com a temática.

**PALAVRAS-CHAVE:** regulação, agências reguladoras, Tribunais de Contas, *accountability* horizontal, controle político.

**ABSTRACT:** This article analyzes the regulation of public services in Brazil, focusing on regulatory agencies and the role of Auditing Courts in overseeing this process. The approach highlights both *ex ante* and *ex post* political control over agencies, emphasizing horizontal accountability among mandate holders. The Federal Court of Accounts (TCU) wields significant influence over agencies, not only scrutinizing procedural aspects but also impacting substantive activities. State Auditing Courts (TCEs) also play a crucial role, encompassing efficiency, legality, and transparency. Therefore, the work aims to analyze the challenges faced by the Audit Courts, such as controversial interpretations and technical limitations, and verify the need for balance in the expansion of their duties. During the research, the TCU's performance was presented, exemplified in audits and recommendations, in order to highlight its importance in identifying and correcting irregularities, contributing to efficiency and

\* Mestranda em Direito da Regulação pela Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito Rio) e Assessora de Auditor no Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. E-mail: [betherabelo@hotmail.com](mailto:betherabelo@hotmail.com).

\*\* Mestranda em Direito da Regulação pela Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito Rio), Auditora Técnica de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e Cofundadora da lawtech Dizer o Direito. E-mail: [fernanda@dizerodireito.com.br](mailto:fernanda@dizerodireito.com.br).





transparency in regulated sectors. To this end, the qualitative bibliographical research methodology was used, with the help of doctrine and legislation related to the topic.

**KEYWORDS:** regulation, regulatory agencies, Auditing Courts, horizontal accountability, political control.

## INTRODUÇÃO

O Estado Positivo, que tinha como principal característica um papel ativo do Estado na economia e na sociedade, começou a ruir na década de 70, principalmente em razão do desempenho econômico insatisfatório, já que houve um aumento do desemprego e das taxas de inflação, dando início, ainda, às falhas governamentais. Ademais, as empresas públicas foram criticadas por não alcançarem seus objetivos sociais e econômicos, sendo destacadas pela falta de responsabilidade e pela propensão a serem influenciadas por políticos e sindicatos.

A partir de então, deu-se espaço para um novo modelo, o Estado Regulador, com papel ativo na criação e aplicação de regulamentações para orientar setores econômicos e sociais. As principais características da implantação desse modelo foram as privatizações, liberalizações, reformas nos sistemas de bem-estar e desregulações.

Em seu texto, Majone (1999) traz a ideia central de cada uma dessas características. Privatização seria a transferência de propriedade e controle de empresas e serviços públicos do setor estatal para o setor privado. Enquanto a liberalização seria a abertura e flexibilização de mercados, muitas vezes acompanhada pela remoção de barreiras comerciais e restrições.

No modelo regulador, a regulação emerge como uma ferramenta de extrema importância, desempenhando funções na orientação e supervisão das atividades econômicas, sociais e políticas, com o objetivo de garantir o cumprimento de normas, proteger o interesse público e alcançar diversos objetivos, como a eliminação de práticas monopolísticas, a promoção do desenvolvimento econômico, a proteção do consumidor e a garantia da segurança nacional (CHEVALLIER, 2009; MAJONE, 1999).

Existem várias maneiras de implementar a regulação, incluindo, por exemplo, a utilização de agências reguladoras ou até mesmo a adoção da autorregulação.

Além dessas abordagens convencionais, outra forma de implementação seria por meio dos tribunais de contas, os quais desempenham um papel crucial no controle e monitoramento das atividades governamentais, avaliando a legalidade, eficiência e eficácia da gestão pública.

Diante do exposto, o presente estudo busca explorar as dinâmicas e estratégias empregadas pelos Tribunais de Contas Estaduais no âmbito da regulação, indo além do tradicional escopo de auditoria. Dessa forma, o objetivo é investigar como essas instituições promovem a eficácia regulatória, orientando e supervisionando os órgãos administrativos sob sua jurisdição.

Ao explorar as complexidades da regulação realizada por esses tribunais, ressalta-se sua importância na garantia da conformidade legal, legitimidade e eficiência na administração pública. Busca-se, assim, compreender como essas entidades se posicionam como agentes determinantes na busca pela excelência na regulação, adotando uma postura proativa que vai além da simples auditoria. Ao oferecer uma análise abrangente dessas estratégias de regulação, aspira-se fornecer insights valiosos que iluminem não apenas o funcionamento intrínseco desses órgãos, mas também sua significativa contribuição para a promoção do interesse público e a salvaguarda da efetividade das políticas governamentais.





## 1. TRIBUNAIS DE CONTAS

Os Tribunais de Contas, contrariamente à concepção equivocada de alguns, não constitui um órgão auxiliar do Poder Legislativo. Configura-se, na verdade, como um órgão independente e autônomo, desvinculado dos três poderes. No entanto, o exercício do controle externo ocorre por intermédio do Poder Legislativo, com a colaboração dos Tribunais de Contas, sem que isso implique em uma relação de subordinação.

Nesse contexto, o Controle Externo é um mecanismo de fiscalização e monitoramento das ações e despesas realizadas por órgãos e entidades públicas, que fica a cargo dos Tribunais de Contas a responsabilidade de verificar a conformidade das atividades da administração pública com a legislação e os princípios estabelecidos.

Esse processo engloba a avaliação da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia dos atos administrativos e da utilização dos recursos público, garantindo, dessa forma, a transparência na gestão, a prevenção de irregularidades, o combate à corrupção e a assecuração de que os recursos públicos sejam empregados de maneira apropriada, em benefício da sociedade.

Em vários momentos houve referência ao órgão “Tribunal de Contas” no plural. Isso porque no Brasil, existem diferentes Tribunais de Contas, cada um com suas competências específicas. Os Tribunais de Contas no Brasil incluem o Tribunal de Contas da União (TCU), com jurisdição nacional; os Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, vinculados às Assembleias Legislativas; e os Tribunais de Contas dos Municípios, presentes em alguns estados. Essas entidades desempenham o controle externo da Administração direta e indireta.

### 1.1 ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

As competências do TCU, delineadas nos incisos do art. 71 da Constituição e regulamentadas pela Lei Orgânica n.º 8.443/1992, englobam: avaliar anualmente as contas do Presidente da República; julgar as contas de administradores públicos; analisar a legalidade de atos de admissão de pessoal e concessões de aposentadorias; realizar auditorias por iniciativa própria ou a pedido de órgãos legislativos; fiscalizar contas de empresas supranacionais com participação da União; supervisionar a aplicação de recursos repassados pela União a entes federativos; fornecer informações ao Congresso Nacional; aplicar sanções em casos de ilegalidades; estabelecer prazos para correção de irregularidades; suspender a execução de atos questionados; e denunciar irregularidades ao poder competente.

Quanto aos demais Tribunais de Contas, estabelece-se no art. 75, da CRFB/1988<sup>1</sup>, que essas instituições devem, no que couber, observar o princípio da simetria<sup>2</sup>. Nesse cenário, os Tribunais de Contas Estaduais (TCE), o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), e os Tribunais de Contas do Município (TCM) devem pautar suas competências, no que for aplicável, pelos preceitos delineados no art. 71, conferindo uniformidade de atuação e garantindo a coerência do sistema de controle externo.

<sup>1</sup> **Art. 75.** As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

**Parágrafo único.** As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

<sup>2</sup> O **princípio da simetria** é frequentemente invocado para argumentar que as constituições estaduais e municipais devem seguir, de maneira simétrica, as normas e princípios estabelecidos na Constituição Federal.





Os Tribunais de Contas desempenham um conjunto de funções que abrangem diversas dimensões. Destacam-se, entre essas, as atividades de auditoria, consulta, fiscalização, informação e aplicação de sanções.

A função fiscalizadora destaca-se pela minuciosa análise das contas dos gestores públicos, auditorias e inspeções, assegurando a legalidade, legitimidade, economicidade e eficácia dos atos administrativos.

No âmbito consultivo, os Tribunais de Contas exercem um papel relevante ao fornecer orientações técnicas e pareceres, contribuindo para aprimorar a gestão pública e prevenir possíveis irregularidades. Adicionalmente, na esfera judicante, essas instituições têm a responsabilidade de julgar as contas e processos correlatos.

Outro aspecto importante é a função informativa, na qual os Tribunais prestam informações detalhadas ao Congresso Nacional e à sociedade, promovendo a transparência e o acesso à informação sobre a fiscalização contábil, financeira e patrimonial. Essa função reforça a *accountability* e a participação popular no controle do dinheiro público.

Vale lembrar que, segundo Mendonça (2018, p.210) a “*accountability — a prestação de contas, a responsabilização — tem sido vista por alguns como uma nova qualificação para a democracia, apta a superar percebidos déficits democráticos de certas instituições.*”

Além disso, os Tribunais de Contas exercem poder sancionador, impondo penalidades em casos de irregularidades, e atuam de maneira corretiva, estabelecendo prazos para a correção de falhas e, se necessário, suspendendo a execução de atos questionados. No plano normativo, contribuem para o aprimoramento das normas e procedimentos contábeis, refletindo um compromisso com a constante melhoria das práticas administrativas.

Parte significativa de suas atividades assume caráter educativo, fomentando a capacitação e conscientização acerca da correta utilização dos recursos públicos. Essa abordagem converge para o propósito central de assegurar a transparência, eficiência e legalidade na administração pública, fortalecendo os pilares da governança e da responsabilidade fiscal.

## 2. TRIBUNAIS DE CONTAS E REGULAÇÃO

Após esta breve explicação sobre os Tribunais de Contas em geral, surge a indagação sobre qual seria a função desses tribunais na regulação? Antes de adentrar especificamente na regulação realizada pelos Tribunais de Contas, vale explanação a respeito da regulação em si e das agências reguladoras.

### 2.1 REGULAÇÃO

Windholz & Hodge (2013) conceituam regulação como um fenômeno multifacetado sujeito a diversas interpretações. A definição proposta por Black (2002, p. 20) destaca que regulação “*é um processo que envolve a tentativa focada e sustentada de alterar o comportamento dos outros, de acordo com critérios ou padrões definidos, com a intenção de produzir um resultado ou resultados amplamente identificados*”<sup>3</sup>. A ênfase recai na intencionalidade, continuidade e foco dessa tentativa de influenciar o comportamento, sendo conduzida principalmente pelo governo e envolvendo uma variedade de ferramentas, desde econômicas e transacionais até informacionais e legais.

<sup>3</sup> Texto traduzido do inglês: ‘regulation is a process involving the sustained and focused attempt to alter the behaviour of others with the intention of producing a broadly identified outcome or outcomes’





Essa concepção ampla desafia visões tradicionais que limitam a regulação à esfera legalista do Estado, reconhecendo múltiplos locais de governança e a participação de agentes não estatais no processo regulatório. Além disso, a regulação é vista como um esforço sistemático, projetado para resolver problemas específicos ou alcançar resultados definidos, indo além da aprovação de leis e exigindo monitoramento contínuo e ajustes às mudanças nas circunstâncias.

A definição estabelece limites claros ao conceito de regulação, distinguindo-o de outras atividades governamentais e impedindo que se torne excessivamente abrangente ou abstrata. Em última análise, a regulação é compreendida como um instrumento intencional e contínuo de moldar o comportamento, fundamentado na autoridade do governo, mas reconhecendo a participação de diversos agentes e a diversidade de ferramentas regulatórias disponíveis.

Ao longo do tempo, a regulação tem evoluído para enfrentar desafios complexos e dinâmicos em diversos setores, tais como economia, saúde, meio ambiente e outros. Seu propósito fundamental é assegurar o equilíbrio, a eficiência e a segurança, alinhando as práticas individuais e organizacionais aos objetivos sociais, econômicos e ambientais predefinidos.

Este processo, que abrange desde a criação de leis e padrões até a supervisão ativa por agências especializadas, promove o bem-estar coletivo e a prevenção de práticas prejudiciais ou abusivas, destacando-se como uma ferramenta essencial para a construção de sociedades mais justas e sustentáveis.

Majone (1999) entende que o processo regulatório envolve a interação entre agências reguladoras e comissões parlamentares. Agências reguladoras, estabelecidas por legislação, desempenham funções específicas, fiscalizando setores como serviços públicos e telecomunicações. As comissões parlamentares, por sua vez, exercem um papel significativo no controle e supervisão dessas agências.

Um aspecto central desse processo é a nomeação de membros-chave das agências reguladoras, um procedimento no qual as comissões parlamentares desempenham um papel influente. Essa participação visa assegurar que as agências sejam compostas por indivíduos alinhados com as intenções legislativas, contribuindo assim para a conformidade das agências com os objetivos regulatórios estabelecidos.

As audiências de supervisão representam outra dimensão fundamental desse relacionamento. Por meio dessas audiências, as comissões parlamentares revisam as ações das agências, questionando suas decisões e avaliando seu desempenho. Esse processo permite aos legisladores compreenderem melhor as atividades das agências, influenciando diretamente suas operações.

Além disso, as comissões parlamentares buscam garantir que as agências estejam alinhadas com as preferências políticas expressas nas leis e regulamentos. Esse alinhamento é de suma importância para a eficácia do processo regulatório, assegurando que as políticas implementadas estejam em conformidade com as intenções legislativas.

Em síntese, a regulação, sob a perspectiva de Majone (1999), não é apenas a imposição de regras, mas um processo dinâmico e contínuo. Esse processo envolve a interação entre agências reguladoras e comissões parlamentares, destacando a importância do controle político para garantir a eficácia e conformidade das agências com os objetivos legislativos estabelecidos.

## 2.2 AGÊNCIAS REGULADORAS

A transição da administração pública brasileira ao longo das últimas décadas reflete uma busca incessante por eficiência e adaptabilidade às mudanças sociais e tecnológicas. Guerra





(2022) leciona que as agências reguladoras emergiram como uma resposta fundamental para enfrentar os desafios impostos pela complexidade econômica e social.

No Brasil, a transformação do paradigma administrativo, historicamente moldado por uma estrutura hierárquica e burocrática, foi impulsionada pela necessidade de superar ineficiências e promover um ambiente mais ágil e eficaz.

A década de 1990, marcada pelo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, representou um marco na reconfiguração do papel do Estado, especialmente em relação à intervenção econômica. Sob a orientação de Luiz Carlos Bresser-Pereira, as agências reguladoras foram estabelecidas como instrumentos estratégicos para redefinir as relações entre o Estado, o setor privado e a sociedade. Esse período de reestruturação buscou delimitar competências específicas entre a Administração Pública direta e indireta, objetivando criar um ambiente propício à segurança jurídica dos contratos e atrair investimentos privados.

Assim, as agências foram concebidas como órgãos colegiados, detentores de mandatos fixos, autonomia administrativa e decisória, incorporando funções executivas, normativas e judicantes. A introdução desse modelo suscitou debates acerca da legitimidade democrática e de questões jurídicas relacionadas à constitucionalidade do paradigma regulatório por agências.

O modelo brasileiro de agências reguladoras é, em parte, influenciado pelo padrão estabelecido nos Estados Unidos da América. Enquanto a primeira agência brasileira foi estabelecida em 1996, o modelo norte-americano teve sua gênese em 1887 com a *Interstate Commerce Commission* (ICC).

Guerra (2022) e Motta (2003) estabelecem uma análise comparativa entre as agências reguladoras nos Estados Unidos e no Brasil. Esta comparação se revela fundamental para a compreensão de questões constitucionais, englobando temas como a separação de poderes, o sistema de freios e contrapesos, e outros aspectos que moldam a governança regulatória.

Um ponto comum entre ambos os sistemas é a diversidade de setores regulados, desde telecomunicações até saúde, refletindo a complexidade da sociedade moderna. A nomeação dos dirigentes, nos Estados Unidos, normalmente realizada pelo Presidente e sujeita à aprovação do Senado, assemelha-se ao processo brasileiro, onde o Presidente da República indica os dirigentes, também com aprovação do Senado. No entanto, as especificidades desses processos e seus efeitos sobre a independência e *accountability* das agências variam de acordo com o contexto institucional de cada país.

Ambos os países reconhecem a importância da participação pública na regulação, adotando práticas como consultas e audiências públicas. Essa ênfase na transparência e na inclusão reflete a busca por legitimidade democrática e por políticas regulatórias mais alinhadas com as expectativas da sociedade. Em relação à autonomia financeira, as agências em ambos os países enfrentam desafios, mas a necessidade de evitar contingenciamentos orçamentários que possam prejudicar seu funcionamento eficaz é comum a ambas.

Meirelles (1996, p. 308) conceitua agências reguladoras “*como um ente administrativo autônomo, criado por lei específica, detentor de personalidade jurídica de direito público interno, patrimônio próprio e competências claramente especificadas na lei criadora*”.

As agências reguladoras, no direito brasileiro, são categorizadas como autarquias especiais. Esta classificação visa resgatar o conceito original de autarquia, que ao longo do tempo perdeu características de autonomia e liberdade de gestão. Elas têm como características fundamentais, a administração em nome do Estado, a ausência de subordinação hierárquica, o desempenho de funções típicas do Estado e funções específicas.

A lei de criação deve detalhar minuciosamente as competências delegadas à agência, estabelecendo limites que serão verificados no futuro para garantir a conformidade com a lei. A instalação da agência deve ocorrer por meio de decreto, respeitando rigorosamente as





competências definidas na lei, e o decreto também deve aprovar o regulamento da agência. A transferência de bens do órgão regulador anterior para a agência deve ser feita pela lei criadora, garantindo seu patrimônio inicial.

Além disso, a autonomia financeira da agência é essencial, sendo necessário evitar contingenciamentos orçamentários que possam prejudicar seu funcionamento eficaz.

Na seleção de dirigentes, a lei criadora deve estabelecer critérios técnicos-objetivos rigorosos, impedindo qualquer ligação com empresas reguladas pela agência. A indicação dos dirigentes deve seguir um processo administrativo complexo, envolvendo a indicação pelo presidente da República e a aprovação por algum órgão do Parlamento. Quanto à demissão, o ideal é que seja um processo perante o órgão parlamentar responsável pela aprovação do nome do dirigente. Após o término do mandato, a imposição de uma "quarentena" pode ser considerada para evitar o uso indevido de informações privilegiadas.

Os atos dos dirigentes das agências reguladoras são considerados atos administrativos sujeitos a amplo controle, incluindo aspectos econômicos. A legislação deve prever a obrigatoriedade de audiências públicas para atos significativos, permitindo o controle social. No âmbito contratual, os contratos firmados pelas agências são considerados contratos administrativos, regidos pelo estatuto licitatório.

Em relação ao pessoal, o regime jurídico estatutário é considerado o ideal, proporcionando a independência necessária para o desempenho das funções de relevante interesse público. Essas considerações delineiam uma visão idealizada das agências reguladoras, buscando estabelecer um arcabouço jurídico que promova a eficiência e transparência na regulação de serviços públicos privatizados.

### **2.3 O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NA ACCOUNTABILITY HORIZONTAL**

A *accountability*, compreendida como um complexo procedimento que impõe aos agentes públicos a obrigação de informar e justificar suas ações, desempenha um papel fundamental na esfera democrática.

O'Donnell (2001) foi um dos pioneiros nas classificações de *accountability*, distinguindo duas formas principais: a vertical e a horizontal. A *accountability* horizontal (AH) refere-se à prestação de contas entre diferentes agências ou poderes estatais dentro do sistema democrático. Este processo envolve a responsabilização mútua entre instituições governamentais, como o executivo, legislativo e judiciário.

Por outro lado, a *accountability* vertical refere-se à responsabilização das autoridades políticas perante os cidadãos ou instâncias fora do governo. Esta dimensão envolve a prestação de contas das autoridades aos eleitores ou à sociedade em geral. O'Donnell (2001) explica que o conceito de *accountability* vertical pode ser ampliado para incluir uma dimensão não eleitoral denominada social. Nesse aspecto, a *accountability* social se manifesta através das atividades de indivíduos, grupos sociais e comunicação, revelando falhas na gestão pública, introduzindo novos tópicos na discussão pública ou engajando instituições paralelas.

Com isso em mente, é possível observar que para o bom funcionamento de uma democracia é fundamental ter uma rede de agências estatais comprometidas em preservar e cumprir a AH, inclusive contra os poderes mais altos do Estado. O'Connell (2001) identifica algumas limitações da AH, como a tendência das instituições de balance agirem de maneira reativa, a dramaticidade de suas ações e a percepção de motivações partidárias, o que pode complicar a solução de conflitos. Além disso, o autor argumenta que, em resposta às limitações da AH de balance, foram criadas agências com *accountability* horizontal atribuída (agências designadas), que podem oferecer vantagens, como serem proativas e contínuas em suas atividades.



Cabral, Sarai & Iwakura (2021, p. 209), seguindo a linha de raciocínio de O'Donnell, ratificam que a *accountability* horizontal envolve o controle exercido por instituições estatais que possuem autoridade legal para realizar ações, indo desde o controle rotineiro até sanções penais. Essas instituições, como o Ministério Público, os Tribunais Constitucionais e os Tribunais de Contas, atuam dentro do próprio quadro estatal, sem relação de subordinação.

Nos países latino-americanos, a *accountability* horizontal muitas vezes é deficiente, especialmente em Democracias Delegativas, caracterizadas por uma personalização extrema do chefe do Executivo.

No contexto brasileiro, no entanto, a situação assume contornos distintos. O problema da *accountability* horizontal, que antes poderia ser caracterizado por sua ausência, transforma-se em um cenário de excesso de controle. Há um fenômeno de ativismo de contas, no qual os Tribunais de Contas, sob a pretensão de serem proativos na concretização de direitos fundamentais ou no controle de políticas públicas, muitas vezes ultrapassam os limites constitucionais e legais. Esse comportamento demonstra subjetividade nas decisões dos membros desses tribunais.

Diante desse panorama de controle, que oscila entre deficiências e excessos, surge a indagação sobre o posicionamento do Tribunal de Contas da União em relação à *accountability* horizontal, especialmente no que tange ao controle da atividade regulatória. Resta compreender se o TCU está inserido no cenário da omissão ou do excesso no exercício de suas atribuições.

Em termos regulatórios, Menezes (2012) identifica que a *accountability* surge como um elemento essencial na relação entre agências autônomas e a sociedade, especialmente quando se trata da complexa dinâmica dessas agências. A discussão sobre os riscos inerentes ao desenho institucional delas ressalta a importância de mecanismos de controle e transparência para garantir uma atuação legítima.

Voltando ao contexto brasileiro, a transferência de atividades antes conduzidas pelo Executivo para empresas privadas, sob a supervisão de burocracias autônomas, introduziu uma nova dinâmica na governança regulatória. O modelo de agências reguladoras autônomas, como já explicado anteriormente, inspirado em princípios de eficácia e eficiência, que demandaram uma estrutura robusta de *accountability* para evitar comportamentos oportunistas por parte de seus dirigentes. A *accountability* horizontal, assim, refere-se à capacidade de outras instituições imporem demandas, restrições e penalidades sobre as agências reguladoras, assegurando sua atuação em conformidade com o interesse público.

Dessa forma, a *accountability* horizontal nas agências reguladoras não apenas envolve a imposição de controles externos, mas também a participação ativa da sociedade na definição e avaliação das decisões dessas instituições. A transparência do processo decisório e a disponibilidade de informações tornam-se elementos-chave para promover a *accountability* horizontal e fortalecer a legitimidade das agências reguladoras no cenário regulatório brasileiro.

## 2.4 FORMAS DE CONTROLE DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Menezes (2021) analisa as diferentes estratégias de controle das agências reguladoras, abordando duas principais abordagens: o controle *ex ante* e o controle *ex post*. O primeiro refere-se às restrições incorporadas ao desenho institucional da burocracia visada para controle, enquanto o segundo compreende mecanismos destinados a permitir a reação dos políticos após a tomada de decisão das agências reguladoras. Menezes também observa que, especificamente no contexto da política regulatória, surgem desafios na relação entre o Congresso Nacional e as agências. O Poder Executivo, em geral, dispõe de especialistas técnicos em seus ministérios que podem contestar as ações das agências com mais facilidade.

No controle *ex post*, Menezes (2021) enfatiza a importância da *accountability* horizontal, garantindo que mandatários possuam autoridade para vetar ações uns dos outros.

A autora destaca, ainda, a existência de duas vias para esse controle: a supervisão entre os poderes, com o Legislativo monitorando o Executivo, e a supervisão interna da burocracia, onde órgãos distintos têm poder de sancionar uns aos outros. No entanto, ressalta que essa abordagem é eficaz apenas quando há incentivos para conflitos, evitando conluio entre as burocracias.

## 2.5 FUNÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA REGULAÇÃO

A legislação brasileira atribuiu às Agências Reguladoras a capacidade de exercer uma atividade normativa, permitindo a edição de atos gerais e abstratos para regulamentar as atividades econômicas do setor privado. Nos últimos anos, essas agências têm desempenhado um papel ativo na produção de normas, superando em quantidade as leis editadas pelo Congresso Nacional. Esse processo é marcado por consultas públicas e audiências, promovendo a participação da sociedade na construção das normas (CABRAL, SARAI & IWAKURA, 2021, p. 210).

Quando se discute a regulação estatal e o papel das Agências Reguladoras, surgem questionamentos sobre a possibilidade e os limites do controle, especialmente pelos Tribunais de Contas, que desempenham um papel fundamental na fiscalização e controle da regulação, atuando como órgãos de supervisão que garantem a legalidade, eficiência e transparência nas ações dos órgãos reguladores. O TCU destaca-se por sua competência constitucional de realizar auditorias e inspeções em áreas de relevância, como as agências reguladoras.

Além disso, este Tribunal desempenha um papel preventivo ao levar questões relevantes ao conhecimento das agências reguladoras antes que se tornem imprescindíveis determinações do Tribunal. A fiscalização prévia, concomitante e posterior possibilita a correção imediata de irregularidades, contribuindo para a eficiência e transparência das concessões.

Como mencionado por Menezes (2021, p. 41), o TCU desempenha um papel dual, atuando como um mecanismo de "patrulha policial" por meio de auditorias regulares e como um "alarme de incêndio" quando suas ações têm grande repercussão. Desempenhando, dessa forma, um papel significativo como ente de controle externo no cenário regulatório brasileiro.

A fim de realizar o controle das agências reguladoras, o TCU atua por meio de sua Secretaria de Fiscalização e Desestatização e Regulação (SEFID), realizando auditorias e fornecendo uma perspectiva técnica sobre as atividades-fim dessas agências. Essa Secretaria reflete a ampla autonomia conferida à Corte de Contas no Brasil, contrastando com outros países, como os Estados Unidos, onde a fiscalização das agências reguladoras é realizada conjuntamente pelo *Government Accountability Office* (GAO) e comissões específicas do Congresso Americano (MENEZES, 2021).

Com isso, o resultado foi uma atuação abrangente do TCU na fiscalização das agências reguladoras que tem se mostrado eficaz na promoção da transparência no processo decisório regulatório. Os resultados apontam para mudanças significativas nas políticas públicas, exemplificadas por casos em que o TCU identificou irregularidades nas agências, resultando em alterações na direção da regulação.

## 2.6 DESAFIOS ENFRENTADOS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Mas até que ponto a realização de auditorias operacionais em agências reguladoras estariam extrapolando as próprias atribuições dos Tribunais de Contas?

Cabral, Sarai & Iwakura (2021) explicam que esse controle pode ser analisado em duas perspectivas: o controle sobre as Agências Reguladoras como entes reguladores, referente à



atividade-meio, e o controle externo da atividade de regulação desempenhada por essas agências, referente à atividade-fim.

No que diz respeito à atividade-meio das Agências Reguladoras, que envolve licitações, contratações, concursos públicos, entre outros, os Tribunais de Contas possuem competência para fiscalização, aplicando os critérios e objetivos estabelecidos pela Constituição. Assim, como essas agências são espécies de autarquias, estão sujeitas ao mesmo controle exercido sobre outras entidades da Administração Pública Indireta.

Contudo, a questão torna-se mais complexa quando se aborda o controle da atividade-fim, ou seja, a própria regulação. No início, questionou-se a legitimidade do TCU para realizar esse controle, argumentando-se que isso seria uma ingerência indevida, dada a autonomia e independência conferidas às agências.

No entanto, é importante destacar que o controle exercido pelo TCU sobre as agências não se restringe apenas às atividades-meio, como auditorias de gestão e administrativas. O TCU também realiza auditorias para avaliar a governança regulatória das agências, que constitui uma parte essencial de sua atividade-fim.

Segundo Gomes (2006, p. 628), o TCU enfrenta desafios ao expandir suas atribuições para realizar auditorias em agências reguladoras independentes. Em primeiro lugar, a interpretação controversa do termo "operacional", o qual serve como base para a ampliação do escopo do TCU, associando-o a aspectos de resultados e desempenho, o que historicamente esteve relacionado a procedimentos e meios. Essa interpretação levanta questionamentos sobre a conformidade com o escopo original do TCU.

Além disso, a sustentação legal dessas auditorias é questionável, com base no inciso IV do art. 71 da CRFB/1988<sup>4</sup>. A dúvida quanto à sustentação legal destaca que a interpretação dada ao termo "operacional" pode ser discutível, especialmente considerando a conjuntura constitucional da época.

Outro desafio é a capacidade técnica limitada do TCU. Enquanto o modelo de regulação por agências reguladoras independentes pressupõe uma especialização profunda nos setores regulados, o TCU, sendo uma instituição mais generalista, pode enfrentar dificuldades para constituir equipes altamente especializadas em todos os setores abrangidos pelas auditorias de desempenho. A falta de *expertise* pode comprometer a qualidade e a eficácia das auditorias.

Adicionalmente, a permeabilidade política é uma preocupação relevante, visto que a composição do TCU é composta por conselheiros designados, em parte, pelo Congresso Nacional e pelo presidente da República, o que levanta preocupações sobre sua independência política. A possibilidade de interferências políticas pode comprometer a imparcialidade do TCU, que contrasta com a independência característica das agências reguladoras.

Diante desses desafios, os TCE's<sup>5</sup> precisam encontrar um equilíbrio entre a expansão necessária de suas atividades para garantir uma gestão pública eficaz e o respeito às suas atribuições fundamentais de fiscalização e controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial. A busca por estratégias inovadoras que considerem a diversidade de

---

<sup>4</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

<sup>5</sup> Em que pese se falar em TCU, os TCE's apresentam parecidos, em razão do princípio da simetria.



setores e a autonomia institucional é imperativa para enfrentar os dilemas associados à regulação para além das auditorias tradicionais.

### 3. RECOMENDAÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA AS AGÊNCIAS REGULADORAS

Frente à diversidade de Agências Reguladoras e às singularidades inerentes a cada uma delas, surge a indagação sobre a possibilidade de se estabelecer uma visão abrangente que contemple as nuances de todas as Agências.

Marques Neto *et al* (2019) realizou uma pesquisa buscando avaliar a viabilidade e a utilidade de um entendimento unificado, considerando o papel do Tribunal de Contas da União no controle dessas entidades e os potenciais impactos de uma abordagem mais padronizada diante da complexidade regulatória existente.

No estudo, foram identificadas questões recorrentes no controle das Agências Reguladoras pelo TCU. Essas incluem: (i) a natureza mandatória das recomendações, frequentemente tratadas pelas agências como determinações; (ii) a alta deferência das agências às recomendações do TCU, exceto a Aneel; e (iii) a diferença entre a unidade técnica e o colegiado do TCU, impactando o controle da regulação (MARQUES NETO *ET AL*, 2019).

No cenário das Agências Reguladoras, o TCU realiza principalmente auditorias operacionais, monitoramentos, auditorias de programas, consultas e prestação de contas. No controle por provocação, destaca-se o uso da representação. Contudo, a prática predominante é o controle *ex officio*, indicando o interesse do TCU nas atividades das Agências Reguladoras.

A relevância das Agências Reguladoras na agenda de controle do TCU é notória, possivelmente devido à importância de suas competências, visibilidade, valores envolvidos em concessões e impacto na sociedade. No entanto, os motivos específicos desse controle demandam investigação.

Destaca-se a realização de auditorias sobre a governança das Agências Reguladoras, avaliando transparência, neutralidade e organização interna. As recomendações do TCU abrangem áreas como análise de impacto regulatório, gestão de risco e revisão da estratégia organizacional.

Em seu estudo, Marques Neto *et al* (2019, p. 47,48) identificou as principais recomendações<sup>6</sup> feitas pelo TCU às Agências Reguladoras, quais sejam:

a) Determinação da estruturação da Agência Reguladora

No que toca à Anac, nos casos Viracopos, Guarulhos e Brasília, o TCU identificou uma falha na gestão das concessões cuja razão seria, para a unidade técnica, a existência de duas secretarias responsáveis por seu acompanhamento. Assim, a unidade técnica recomendou, no próprio relatório, que se criasse uma secretaria com a competência de gerenciar as concessões aeroportuárias de forma a centralizar a atividade.

b) Introdução de elementos na agenda regulatória

Como peculiaridade do controle do TCU da Anvisa, constatou-se que diversas recomendações tinham por finalidade reforçar o cumprimento das normas editadas pela Agência. É possível afirmar, desta forma, que o próprio Tribunal atua como mecanismo de "enforcement" da atividade regulamentar da Anvisa, obrigando diversos atores públicos ou privados a adotar suas resoluções e a cumpri-las. Um caso paradigmático são as determinações e recomendações do TCU quanto

<sup>6</sup> Essas seriam as principais recomendações, mas na prática, trata-se de determinações impostas pelo TCU.



ao peticionamento eletrônico de terceirização de empresas e, ainda, a regulamentação de norma nova relativa às práticas clínicas." Nesse caso, o TCU recomendou à Anvisa que editasse norma técnica.

c) Definição de conteúdo da regulação

O TCU tende a "avocar" a competência regulatória fiscalizando critérios atinentes à eficiência e, inclusive, exercendo verdadeiros juízos com teor regulatório, como no acórdão 798/2014 ao "determinar à Agência Nacional de Saúde (ANS) que exija o ressarcimento ao SUS das operadoras, sem o reconhecimento de qualquer limitação temporal (prescrição), apenas com relação às cobranças iniciadas (com o envio de ABI's) após 31.3.2009 [...]".

Ou, ainda, consoante o Acórdão nº 1.546/2014, ao determinar à ANS que, "dentro do prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da notificação do presente acórdão, elabore um cronograma de implantação da sistemática de ressarcimento ao SUS de forma a priorizar o processamento e cobrança de procedimentos ambulatoriais de média e de alta complexidade mais recentes"

d) Definição de premissas para os estudos de viabilidade econômico-financeira das licitações

No Acórdão nº 2.301/2014, o TCU editou medida cautelar suspendendo a publicação das condições do leilão de licitação da faixa de 700 MHz e aprovou com ressalvas o certame. Para as próximas licitações, recomendou que a Anatel adotasse premissas compatíveis com os diferentes cenários de estudo, bem como que considere no cálculo do custo de capital de terceiros as diversas possibilidades de obtenção de financiamentos.

e) Disciplina dos relatórios de gestão das Agências Reguladoras

Uma importante função das Agências Reguladoras é promover a comunicação com o mercado regulado e seus integrantes, especialmente os usuários. Tradicionalmente, um dos meios de comunicação é o relatório de atividades, instrumento este utilizado largamente por outros órgãos e entes administrativos. Devido às peculiaridades das funções desempenhadas, os órgãos e entes administrativos modelam o documento de modo a tornar a prestação de contas à sociedade a mais efetiva possível.

(...)

Com isso, é possível observar que embora o TCU declare foco nas atividades-meio, exerce influência nas atividades-fim das Agências Reguladoras, evidenciando a complexidade e dinâmica desse controle. Essa influência pode ser interpretada como benéfica pelo TCU, visando à melhoria da qualidade da regulação.

O estudo de Marques Neto *et al* (2019) também analisou a receptividade das Agências Reguladoras às recomendações do TCU e sua influência nas atividades-fim dessas agências e, observou, em sua maioria, uma conformidade estrita das Agências Reguladoras às determinações do TCU, salvo raras exceções.

A pesquisa identifica que as Agências Reguladoras, de maneira geral, são deferentes às determinações do TCU, especialmente aquelas que impactam diretamente em sua estrutura organizacional e nas funções regulatórias desempenhadas. Isso indica que o TCU desempenha um papel significativo na regulação econômica dos setores regulados, com suas orientações





prevalecendo mesmo quando há divergências interpretativas ou estratégicas por parte da Agência Reguladora (MARQUES NETO *ET AL*, 2019, p. 52,53).

O cumprimento das recomendações do TCU é destacado pelas Agências Reguladoras como uma meta a ser alcançada, refletindo a ênfase dada à eficiência e à valorização da governança regulatória.

O controle externo do TCU também influencia a gestão interna das Agências, levando à criação de órgãos especializados para lidar com as demandas do Tribunal. As normativas de 2015 complementam a abordagem do TCU, impactando a forma como as Agências informam, estabelecendo pontos específicos de endereçamento e impondo ônus de consolidação de informações à auditoria interna (MARQUES NETO *ET AL*, 2019, p. 56).

A rotinização e o temor do controle levam as Agências Reguladoras a adotar uma postura de deferência automática às recomendações do TCU. Essa dinâmica resulta em respostas formais, de menor qualidade, e prejudica a resolução efetiva de problemas. A rotinização é evidente nos procedimentos adotados, e a falta de resistência ou diálogo mais qualificado indica uma mistura de conformidade e temor, impactando negativamente a qualidade do relacionamento institucional entre o TCU e as Agências Reguladoras (MARQUES NETO *et al*, 2019).

Excepcionalmente, algumas Agências Reguladoras se opuseram às recomendações do TCU, representando casos isolados em que circunstâncias específicas levaram à resistência às determinações do controlador. Marques Neto *et al* (2019) explicam que essa relutância não é habitual entre as Agências, e, nessas situações, as Agências demonstram uma motivação substancial, evidenciando a dificuldade prática de cumprir as recomendações, restrições de pessoal e orçamentárias, outras regulamentações em vigor e esforços para negociar prazos com o TCU.

Importante ressaltar que a resistência não questiona a competência legal do TCU para dirigir recomendações, e as Agências não contestam juridicamente as recomendações. A resistência está centrada na inviabilidade prática de cumpri-las, sem questionar a interferência do TCU nas atividades-fim ou a preservação das competências regulatórias das Agências.

Assim como o Tribunal de Contas da União exerce controle sobre as agências reguladoras federais, os Tribunais de Contas Estaduais têm um papel equivalente no âmbito estadual e municipal. Os TCE's fiscalizam a aplicação dos recursos públicos, a legalidade dos atos administrativos e o cumprimento das normas legais por parte dos órgãos e entidades estaduais e municipais, incluindo as agências reguladoras estaduais.

As recomendações e determinações emitidas pelos TCE's podem abranger diversos aspectos relacionados à gestão, transparência e eficiência na administração pública, incluindo as atividades das agências reguladoras estaduais. Se uma agência reguladora estadual estiver sob a jurisdição de um Tribunal de Contas Estadual, ela pode ser objeto de auditorias, análises e recomendações por parte desse tribunal.

Os TCE's podem avaliar, por exemplo, se as agências reguladoras estaduais estão cumprindo suas atribuições de forma eficiente, se estão gerenciando adequadamente seus recursos, se suas decisões são pautadas pela legalidade e se estão promovendo o interesse público. Caso sejam identificadas irregularidades, os TCE's podem emitir recomendações, determinações e até mesmo aplicar sanções para corrigir as questões identificadas.

#### 4. EXEMPLOS DE ATUAÇÃO DE TRIBUNAIS DE CONTAS NA REGULAÇÃO

Rodrigues (2005, p.9) apresenta vários exemplos de atuações relevantes do TCU no controle da regulação. Entre esses exemplos, destaca-se a auditoria operacional relacionada à gestão do encargo tarifário "Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis dos Sistemas





Isolados". Essa auditoria revelou a necessidade de um controle mais rigoroso e transparência na gestão dos recursos, dado o montante significativo envolvido e a ausência de mecanismos de controle da regularidade dos gastos.

Outro exemplo mencionado é o acompanhamento da licitação para a outorga de concessão do serviço público de transmissão de energia elétrica. Nesse caso, o Tribunal identificou irregularidades relacionadas ao cálculo da Receita Máxima Anual, evidenciando desde erros simples de preenchimento de planilhas até falhas mais graves com repercussões econômico-financeiras significativas.

Além disso, a atuação do TCU no monitoramento e fiscalização da regulação econômica no setor de telecomunicações permitiu ao Tribunal identificar a falta de informações adequadas por parte da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) sobre a prestação dos serviços, bem como a ausência de mecanismos para a realização de revisão tarifária, mesmo com previsão legal para tal.

Esses exemplos evidenciam a importância do TCU na identificação e correção de irregularidades, contribuindo para a eficiência e transparência nos setores regulados. As atuações do Tribunal não se limitam a simples fiscalizações, mas também incluem a emissão de determinações e recomendações, visando evitar a repetição de impropriedades no futuro.

Cabral, Sarai & Iwakura (2021, p. 211- 213) identificaram alguns julgados do TCU em que ele atua regulando as Agências Reguladoras. Eles verificaram que o Acórdão nº 1703/2004 é um paradigma que define a abordagem do Tribunal de Contas da União (TCU) em relação às Agências Reguladoras. Neste caso, o TCU propõe um "controle de segunda ordem," no qual analisa a atuação das Agências, mas evita interferir diretamente na formulação das regulações.

No Acórdão 1.704/2018-Plenário, o TCU exerceu um papel mais ativo ao determinar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) que desenvolvesse uma metodologia de análise de denúncias sobre abusividade de preços e tarifas praticados por terminais e operadores portuários. Além disso, o Tribunal solicitou à Antaq que regulamentasse processos para obtenção sistemática dos custos dos terminais. (CABRAL, SARAI & IWAKURA, 2021, p. 211-212).

Outra situação notável ocorreu no Acórdão nº 380/2018 - Plenário, no qual o TCU analisou uma representação sobre a Resolução Normativa nº 1/2015-ANTAQ. Neste caso, o TCU apontou a possibilidade de expedir determinação para a correção de ato normativo elaborado pela Agência Reguladora quando verificada ineficácia nas ações de regulação ou omissão no tratamento concedido à matéria sob sua tutela. (CABRAL, SARAI & IWAKURA, 2021, p. 212).

Em outra decisão, o Acórdão nº 3251/2020-Plenário reforça a posição do TCU de que pode determinar medidas corretivas a atos praticados na esfera de discricionariedade das Agências Reguladoras, desde que esses atos violem o ordenamento jurídico. Essa abordagem reflete a capacidade do TCU de influenciar diretamente nas ações das Agências, indo além do conceito de controle de segunda ordem. (CABRAL, SARAI & IWAKURA, 2021, p. 213).

## CONCLUSÃO

A análise detalhada do papel das agências reguladoras e da supervisão exercida pelos Tribunais de Contas no cenário brasileiro revela uma intrincada rede de desafios, mecanismos de controle e interações entre os órgãos envolvidos. O controle das agências reguladoras passou por uma avaliação minuciosa, evidenciando as limitações do desenho institucional e os mecanismos destinados a reações políticas após suas decisões.

Ao examinar o controle por duas perspectivas principais, observa-se a importância da *accountability* horizontal, garantindo autoridade para vetos entre mandatários. A supervisão das





atividades das agências pelos políticos, por meio de relatórios anuais e auditorias, emerge como elemento relevante, apesar dos desafios associados, como a sobrecarga de informações para os parlamentares e a confiabilidade questionável das fontes.

A entrada dos Tribunais de Contas na equação sobressai como um elemento de controle *ex post* significativo. Eles atuam como instância de auditoria regular e mecanismo de alerta, buscando assegurar legalidade, eficiência e transparência nas ações das agências. Os desafios enfrentados pelos Tribunais de Contas na realização de auditorias operacionais foram detalhadamente discutidos, destacando fatores que podem impactar sua eficácia.

Deve-se ressaltar, ainda, as recomendações dos Tribunais de Contas para as agências reguladoras, destacando a fiscalização das atividades-meio, como licitações e contratações. No entanto, evidencia-se que esses Tribunais exercem influência não apenas nas atividades-meio, mas também nas atividades-fim das agências, revelando a complexidade desse controle.

Exemplos específicos da atuação do TCU, como auditorias operacionais e acompanhamento de licitações, ilustram a importância desse órgão na identificação e correção de irregularidades nas agências reguladoras. Essas ações contribuem para promover eficiência e transparência nos setores regulados, fortalecendo a integridade e responsabilidade na administração pública.

Assim, foi possível observar que a regulação das agências reguladoras pelos Tribunais de Contas vai além da auditoria. Enquanto a auditoria é uma ferramenta significativa utilizada pelos Tribunais de Contas para examinar as atividades das agências reguladoras, destaca-se que a influência e o controle desses tribunais se estendem para além das atividades rotineiras, incluindo aspectos relacionados às atividades-fim das agências.

Portanto, este artigo ofereceu uma visão abrangente das dinâmicas de controle das agências reguladoras no Brasil, evidenciando os papéis desempenhados pelos políticos eleitos, pelas agências reguladoras e pelos Tribunais de Contas. Essa rede de interações busca equilibrar a autonomia necessária para a regulação eficaz com os mecanismos de controle destinados a assegurar a legalidade e transparência nas ações dessas agências.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 644/2016**. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 23/03/2016. Disponível em: < <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-1655923>>. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 380/2018**. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 28/02/2018. Disponível em: < <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2298971>>. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.704/2018**. Plenário. Relator: Ministra Ana Arraes. Sessão de 25/07/2018. Disponível em: < <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2300612>>. Acesso em: 20 dez. 2023.





BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3251/2020**. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 02/12/2020. Disponível em: < <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2442997>>. Acesso em: 20 dez. 2023.

BLACK, J. **Critical reflections on regulation**. CARR Discussion Papers (DP 4). Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science, London, UK, 2002.

CABRAL, F.; SARAI, L. & IWAKURA, C. **Tribunal de Contas da União (TCU) e as Agências Reguladoras: limites e excessos da accountability horizontal**. Revista da CGU. Brasília, v. 13, n.º 24, Jul-Dez. 2021.

CHEVALLIER, J. A reconfiguração dos aparelhos do Estado. *In: O Estado pós-moderno*. Trad. Marçal Justen Filho. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2009, p. 23–114.

GOMES, E. G. M. **As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições?** Rev. Adm. Pública. Belo Horizonte, v. 40, n. 4, Ago. 2006.

GUERRA, S. **Agências Reguladoras: Da Organização Administrativa Piramidal à Governança em Rede**. 2ª edição. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2022.

MAJONE, G. **As transformações do Estado Regulador**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro v. 262, p. 11-43, jan./abr. 2013.

MAJONE, G. **Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança**. Revista do Serviço Público. Brasília, v. 50, n.º 1, Jan-Mar. 1999.

MENDONÇA, J. V. **Direito Constitucional Econômico: A intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo**. 2ª edição. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2018.

MENEZES, M. **O papel do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União na fiscalização das agências reguladoras: abdicação ou delegação de poderes?** Revista Debates. Porto Alegre, v. 6, n.º 3, p. 29-52. 2012.

MOTTA, P. R. F. **Agências Reguladoras**. 1ª edição. Barueri, SP: Manole, 2003.

MARQUES NETO, F. A. et al. **Reputação institucional e o controle das Agências Reguladoras pelo TCU**. Revista de Direito Administrativo, v. 278, n. 2, p. 37-70, 2019.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

O'DONNELL, G. **Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política**. Isonomía, México, n. 14, p. 7-31, abr. 2001.

PETERS, B. G. **O que é Governança?** Revista do TCU, n. 127, p. 28-33, 2013.

RODRIGUES, W. A. **O Controle da Regulação no Brasil**. Revista do TCU, n. 104, p. 5-16, 2005.

WINDHOLZ, E. & HODGE, G. A. **Conceituando regulação social e econômica: implicações para agentes reguladores e para atividade regulatória atual**. Revista de direito administrativo, rio de Janeiro, v. 264, p. 13-56, set/dez. 2013