

Guilherme Afonso Dourado

# O CONTROLE DA FUNÇÃO NORMATIVA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS PELO TCU

Uma análise pela perspectiva da legitimação  
da regulação normativa pelo processo

**Prefácio:** Juliana Bonacorsi de Palma | **Apresentação:** Vitor Rhein Schirato

**Apresentação à Segunda Edição:** Floriano de Azevedo Marques Neto

**2ª EDIÇÃO**

EDITORA LUMEN JURIS  
RIO DE JANEIRO  
2026

# Sumário

<b>Nota à Segunda Edição</b> .....	IX
<b>Prefácio</b> .....	XI
<b>Apresentação</b> .....	XIII
<b>Apresentação à Segunda Edição</b> .....	XV
<b>Introdução</b> .....	1
Identificação do objeto de estudo: o tema e o problema .....	1
Delimitação dos termos essenciais ao trabalho.....	1
Estrutura do trabalho.....	4
<b>1. Primeiro Capítulo – análise das instituições e das suas funções: A Regulação normativa das agências reguladoras e o controle externo do Tribunal de Contas da União</b> .....	7
1.1. As agências reguladoras no contexto do direito administrativo ecônomico atual.....	8
1.1.1. A realidade sobre a atuação das Agências Reguladoras no Brasil: a independência não concretizada.....	13
1.1.2. A confusão entre políticas públicas e regulação e a sua consequência sobre a atuação das Agências Reguladoras .....	17
1.1.3. A Lei geral das Agências Reguladoras (a Lei Federal nº 13.848/19) E suas diretrizes no aperfeiçoamento regulatório .....	23
1.1.4. A atividade normativa da Administração Pública em sentido amplo e das Agências Reguladoras.....	29
1.1.5. A processualização da atividade normativa da Administração Pública e a legitimação da regulação normativa pelo processo.....	34
1.2. O Tribunal de Contas da União no Brasil contemporâneo.....	40
1.2.1. O fortalecimento institucional dos Tribunais de Contas nos últimos anos: causas e consequências .....	45
1.2.2. A estrutura organizacional do TCU .....	50

1.2.3. O processo administrativo no TCU .....	53
1.2.4. Os comandos decisórios dos acórdãos da Corte de Contas.....	56
2. Segundo Capítulo – a jurisprudência do TCU atinente à função normativa das Agências Reguladoras .....	59
2.1. Pressupostos metodológicos e o produto obtido: 130 (cento e trinta) acórdãos analisados.....	62
2.2. Exame dos acórdãos atinentes ao tema .....	65
2.2.1. Caso ANP – política de diferenciação de preços dos botijões .....	65
2.2.2. Caso ANA – definição do nível de perigo global da barragem.....	67
2.2.3. Caso Antaq – regulação da navegação de longo curso.....	68
2.2.4. Caso Anatel – celebração de TAC da Telefônica .....	70
2.2.5. Caso ANAC – liberação de cobrança por bagagem despachada....	72
2.2.6. Caso Antaq – abusividade de preços na movimentação de contêineres.....	74
2.2.7. Caso Aneel – divergência dos valores de carga calculados pelo ONS e pela CCEE.....	76
2.2.8. Caso Antaq – afretamento de embarcação estrangeira.....	78
2.2.9. Caso ANTT – revisão do processo administrativo sancionador da Agência.....	79
2.3. Proposta de sistematização das decisões analisadas: exame quantitativo e qualitativo dos acórdãos do TCU.....	80
<b>3. Terceiro Capítulo – análise dos processos administrativos que antecederam as normas controladas pelo TCU .....</b>	<b>95</b>
3.1. Processos administrativos ANP – caso da política de diferenciação de preços dos botijões.....	98
3.2. Processo administrativo ANA – caso da definição do nível de perigo global da barragem.....	100
3.3. Processo administrativo Antaq – caso da regulação da navegação de longo curso.....	101
3.4. Processo administrativo Anatel – caso da celebração de TAC da Telefônica.....	103
3.5. Processo administrativo ANAC – caso da liberação de cobrança por bagagem despachada.....	104

3.6. Processo administrativo Antaq – caso da abusividade de preços na movimentação de contêineres.....	108
3.7. Processo administrativo Aneel – caso da divergência dos valores de carga calculados pelo ONS e pela CCEE.....	109
3.8. Processo administrativo Antaq – caso do afretamento de embarcação estrangeira .....	110
3.9. Processos administrativos ANTT – caso da revisão do processo administrativo sancionador da Agência.....	111
3.10. Exame sobre relação entre a processualização dos atos normativos das agências e a maior ou menor deferência do TCU pelas normas regulatórias advindas dos referidos processos administrativos.....	114
4. Conclusões .....	123
5. Bibliografia .....	131
<b>Anexo I - Passo a passo da pesquisa jurisprudencial no sítio eletrônico do TCU .....</b>	<b>145</b>
<b>Anexo II – Tabela dos acórdãos do TCU analisados .....</b>	<b>149</b>
<b>Anexo III – Análise dos acórdãos pertinentes, nos quais o TCU indicou a necessidade de criação de uma norma .....</b>	<b>185</b>
Caso Aneel – institucionalização do plano emergencial .....	185
Caso ANTT – sanções para descumprimento de metas de produção .....	187
Caso Aneel – migração de consumidores para o mercado livre.....	188
Caso ANTT – reajuste da tarifa básica de pedágio.....	190
Caso ANTT – descontos na tarifa de pedágio relativos a atrasos e inexecuções .....	191
Caso Antaq – regulamentação do Decreto n.º 8.033/2013.....	192
Caso ANTT – irregularidades no TAC da ferrovia Transnordestina.....	195
Caso Antaq – prorrogação antecipada dos contratos de arrendamentos portuários.....	196
Caso ANTT – extrapolação dos recursos disponíveis no Programa de Exploração Rodoviária.....	198
Caso ANS – deficiências dos sistemas utilizados pela Agência nas atividades de fiscalização .....	199

Caso ANP – pedidos de waiver e a Política de Conteúdo Local .....	201
Caso Anvisa – falhas na renovação de registro dos fármacos.....	202
Caso Anatel – revisão do modelo de gestão de qualidade do serviço móvel pessoal .....	204
Caso Antaq – regulamentação da metodologia de cálculo dos preços máximos cobrados pelas arrendatárias.....	206
Caso Antaq – previsão de parâmetros mínimos de qualidade e de produtividade para a prestação do serviço portuário .....	207
Caso Anatel – controle e acompanhamento dos bens reversíveis do Serviço Telefônico Fixo Comutado.....	208
Caso Antaq – elaboração de manual de contabilidade para o setor portuário .....	210
Caso Anatel – fiscalização sobre zonas de sombra .....	212
Caso ANTT – taxas anuais de depreciação dos bens vinculados às concessões ferroviárias .....	215
<b>Anexo IV – Tabela dos acórdãos pertinentes e filtros para análise deles .....</b>	<b>217</b>
<b>Anexo V – Tabela de análise dos processos administrativos nas Agências Reguladoras .....</b>	<b>219</b>