

# A sistemática de conteúdo local e a cooperação entre TCU e ANP

Um passo importante rumo à coerência regulatória

BRUNO DANTAS  
EVANDRO CALDAS  
FERNANDA MARTINS

**Resumo:** O Tribunal de Contas da União realizou auditoria operacional para avaliar a Política de Conteúdo Local nas licitações do mercado de petróleo e gás, bem como as implicações e os impactos da ausência de regulamentação adequada sobre o tema dentro da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Esse Tribunal fez recomendações e determinações à Agência e ao Ministério de Minas e Energia, e acabou por contribuir de forma efetiva para o aprimoramento regulatório da matéria. Investiga-se, no presente artigo, se é possível haver uma atuação coordenada de um agente regulador e seu controlador ou se, invariavelmente, pode-se pressupor certa dose de conflito entre eles.

**Palavras-chave:** Controle externo. Agências reguladoras. Conteúdo local. Coerência regulatória.

## The local content system and the cooperation between TCU and ANP: an important step toward regulatory coherence

**Abstract:** The Audit Court of the Union has carried out an operational audit in order to evaluate the Local Content Policy in the oil and gas market bids, as well as the implications and impacts of the absence of adequate regulation on the subject within the National Agency for Petroleum, Natural Gas and Biofuels. The Court has made recommendations and determinations to the Agency and the Ministry of Mines and Energy and ended up by effectively contributing to the regulatory improvement of the matter. This paper investigates whether it is possible to have a coordinated action of a regulating agent and its controller, or if invariably one can assume a dose of conflict between them.

**Keywords:** External control. Regulatory agencies. Local content. Regulatory coherence.

## Introdução

O presente artigo discute a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) na melhoria do arcabouço regulatório relativo à Política de Conteúdo Local vigente nas licitações do mercado de petróleo e gás natural brasileiro. Trata-se de um estudo de caso em que o Tribunal se utilizou de seu potencial no desenvolvimento de análises técnicas para identificar possibilidades de aprimoramento de uma política implementada por um Ministério e por uma agência reguladora. Ao fim, a atuação harmoniosa e coordenada dessas figuras acabou levando à efetiva melhoria do arcabouço regulatório no que se refere à Política de Conteúdo Local brasileira em matéria de petróleo, tendo sido a auditoria operacional do TCU um dos pontapés iniciais para esse movimento.

O problema de pesquisa – que é amplo e extrapola a possibilidade de apreciação em sua totalidade neste trabalho – gira em torno do aprimoramento da qualidade regulatória do País por meio do diálogo institucional e da harmonização de interesses e ferramentas de que dispõem autoridades reguladoras e o controlador externo.

Questiona-se se entre um agente regulador e seu controlador há uma relação que invariavelmente caracterizará certo conflito ou se há espaço para que, de alguma forma, se coordenem, com o objetivo de promover a melhor realização do interesse público. A hipótese preliminar é de que há, sim, a possibilidade de estabelecimento de um diálogo entre controlador e controlado, de modo que se construa um espaço harmônico para o compartilhamento de soluções dotadas de visão prospectiva e fundadas em uma análise sistêmica, que aproveite o melhor dos dois mundos.

A ideia central que deve guiar a leitura é a de que, uma vez definidas as competências de cada órgão ou entidade no contexto do Estado regulador, seja inculcada nestes atores a noção de que mais importante que investir esforços em traçar os espaços de sua competência é desenvolver a capacidade de articular-se institucionalmente para atender ao melhor interesse público. Pode-se usar a expressão “autocrítica” no sentido de que a cada um deve caber o papel de, reflexivamente, entender suas funções no sistema regulatório, de modo a contribuir para o seu funcionamento com a maior harmonia possível.

A análise do Acórdão TCU/Plenário nº 3.072/2016 (BRASIL, 2016) explora o controle externo e a regulação setorial com o propósito de verificar se há um conflito intrínseco nas relações estabelecidas entre atores que desempenham tais funções. Neste caso estuda-se especificamente a função regulatória desempenhada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), bem como o papel fiscalizatório do TCU para, por fim, demonstrar que é possível – e, por vezes, desejável – o estabelecimento de uma racionalidade cooperativa entre o regulador e seu controlador. Este estudo revela um caso de alta complexidade, que se relaciona a conceitos como Administração policêntrica, Estado regulador, poder normativo das agências reguladoras e reserva de regulação; discricionariedade administrativa; capacidades institucionais e deferência judicial; consensualidade na Administração Pública, entre outros.

## **1 Controle externo e regulação setorial: conflito de instituições?**

### **1.1 A função regulatória da ANP**

No Brasil, o advento do Estado regulador manifestou-se de maneira mais intensa entre 1995 e 2003, sob a ideia de que o Estado deveria assumir um papel meramente regulador sobre alguns setores e deixar de dirigir a economia, passando a acompanhar de perto certos fenômenos com a intenção de preveni-los ou mitigar-lhes os efeitos.

Com a criação das agências reguladoras, determinados setores da economia passaram a ser regulados por órgãos técnicos e com independência em relação ao governo central. O Estado regulador não desempenha somente as funções estatais clássicas de intervenção direta, serviço público, fomento e poder de polícia: a função regulatória congrega em si parcelas de competências decorrentes de cada uma dessas funções, sob configuração própria e específica para cada setor.

A função principal de regulação é, portanto, a de atuar de maneira eficiente, moldando o comportamento dos agentes do mercado de forma a produzir o melhor resultado possível para a sociedade. Faz-se isso por meio de ferramentas intercambiáveis, que variam de acordo com o caso concreto. Sobre a regulação, esclarece Guerra (2018, p. 11) que

é uma espécie de intervenção estatal, porém, indireta, que alcança atividades econômicas e sociais, visando, basicamente, a implementação de políticas públicas e a realização dos direitos sociais. Para alcançar seus

objetivos, a função de regulação deve perseguir o equilíbrio sistêmico dos setores regulados e, para tanto, deve se valer de uma visão prospectiva, de modo a se afastar das decisões de momento e sem sustentabilidade. A base de suas escolhas deve ser a preponderância técnica (não política), de modo a reduzir-se a pura discricionariedade.

O ideal, portanto, é que o desempenho da função regulatória seja feito da forma mais técnica possível, o que o Estado tem conseguido realizar por meio das agências reguladoras, dotadas de poderes normativos, fiscalizatórios e sancionatórios – como é o caso da ANP (INSTITUCIONAL, [20--]), que atua para garantir que o mercado de petróleo e gás natural goze, entre outras características, da segurança jurídica necessária à atração de investimentos e à promoção do desenvolvimento nacional, em cumprimento à Política Energética Nacional emanada da Administração Direta:

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis é o órgão federal *responsável pela regulação das indústrias de petróleo e gás natural e de biocombustíveis no Brasil*. Vinculada ao Ministério de Minas e Energia, é uma autarquia federal especial que *executa a política nacional para o setor*, com foco na garantia do abastecimento de combustíveis e na defesa dos interesses dos consumidores. A Agência tem atuação “do poço ao posto”, ou seja, regula mais de 110 mil empresas, em atividades desde a prospecção de petróleo e gás natural nas bacias sedimentares do Brasil até os procedimentos para assegurar a qualidade dos combustíveis vendidos ao consumidor final. A atividade de regulação implica, necessariamente, a constante fiscalização do cumprimento das normas estabelecidas (INSTITUCIONAL, [20--], grifos nossos).

Há que se fazer uma ressalva no sentido de que a elaboração de uma política pública (*policy-making process*) não se dá em movimento único e isolado. Assemelha-se mais a um processo e é comumente ilustrada na figura de um ciclo, o “ciclo de políticas públicas” (*policy cycle*), “formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado” (SOUZA, 2006, p. 29) em que vários atores governamentais são envolvidos e têm suas atribuições distribuídas ao longo da cadeia.

A divisão de competências que se pretende explorar neste artigo é a de que: (i) a elaboração de políticas públicas em matéria de petróleo fica a cargo da Administração Direta no âmbito do Poder Executivo, neste caso correspondente à União, ao Ministério de Minas e Energia (MME), ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e ainda ao Poder Legislativo, que traça os limites desta política pública por meio da edição de uma lei estandardizada, aberta a certa dose de discricionariedade do órgão regulador; (ii) o desempenho da função regulatória, da forma mais técnica possível, é atribuído à figura da ANP, dotada de poderes normativos que lhe permitem pormenorizar a política pública e definir

os instrumentos e meios para o alcance do fim desejado<sup>1</sup>; e (iii) o controle da regulação cabe ao Poder Judiciário e, em certa medida – sob o aspecto das fiscalizações contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial –, ao TCU.

Neste sentido, a Lei nº 9.478/1997 dispôs:

Art. 2º Fica criado o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a: [...].

Art. 7º Fica instituída a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e [Biotcombustíveis] – ANP, entidade integrante da Administração Federal Indireta, submetida ao regime autárquico especial, como órgão regulador da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis, vinculada ao Ministério de Minas e Energia (BRASIL, [2021b], grifos nossos).

A ANP, vinculada ao MME, foi constituída sob regime especial, com autonomia administrativa, financeira, patrimonial e de gestão sobre seus recursos para desempenhar função regulatória, marcada por ser predominantemente técnica. Isso porque, em termos de regulação,

---

<sup>1</sup>“No campo da regulação, as agências reguladoras possuem o papel de destaque na elaboração das políticas regulatórias e definição das decisões técnicas do setor regulado, permanecendo com os Poderes Executivo e Legislativo o papel de definição primária das prioridades e políticas públicas, que pautarão, inclusive, a atuação regulatória. O Judiciário, por sua vez, possui a importante missão constitucional de controlar as omissões e os abusos praticados pelos demais Poderes, uma vez que nenhuma lesão ou ameaça a lesão pode ser afastada de sua análise. Em razão das limitações institucionais do Judiciário, as respectivas decisões sobre questões de alta complexidade técnica ou de relevante impacto para a coletividade devem ser submetidas, quando possível, ao diálogo social [...] e ao diálogo institucional, deixando para o Poder Executivo, responsável, em última análise, pela formulação e execução de políticas públicas, a definição do caminho a ser seguido na implementação” (OLIVEIRA, 2015b, p. 243-244).

o objeto perseguido com a instituição de um padrão estatal regulatório deve ser a *cessão da capacidade decisória sobre aspectos técnicos em sistemas complexos* para entidades descentralizadas em troca da busca por credibilidade e estabilidade, demonstrando-se, com isso, que a regulação estatal deixa de ser assunto de governo para ser assunto de Estado. A regulação permite, com maior efetividade, gerar salvaguardas institucionais que signifiquem um compromisso estatal com a manutenção de regras (segurança jurídica) e contratos administrativos de longo prazo (GUERRA, 2018, p. 143, grifo nosso).

Essa “regulação, diante da tecnicidade, vem como nova categoria suficiente para remeter o intérprete do direito a um tipo de função dotada de riqueza e dinamismo sensivelmente maior do que a mera lei ou sua regulamentação” (GUERRA, 2018, p. 293). A regulação, que se dá inclusive por meio da edição de normas infralegais, existe em consonância com o princípio da legalidade e é escolha legislativa que decorre da concepção segundo a qual uma agência reguladora é a entidade mais dotada da tecnicidade e do insulamento político necessários à estruturação de determinado setor.

## 1.2 O papel fiscalizador do TCU

O TCU é o órgão de controle externo que auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira da Administração Pública e de pessoas físicas e jurídicas, entidades públicas e privadas que, de alguma maneira, manipulem recursos públicos, bem como contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade (COMPETÊNCIAS, [20--]).

Embora o TCU tenha sido previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) como um órgão que presta auxílio ao Poder Legislativo, essa Corte de Contas,

na complexa configuração atual do Estado, tem sido considerada, assim como as agências, um ente autônomo, não inserido perfeitamente na clássica separação de Poderes.<sup>2</sup>

Não obstante, como contraponto a uma total independência do TCU, importantes observações são feitas por Marques Neto e Palma ([202-], p. 27):

O princípio da separação de Poderes interdita que órgãos de Estado “parem” sob os três Poderes legitimamente reconhecidos: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Não há espaço institucional para “satélites organizacionais” que, por suas características ou maior grau de autonomia, pretensamente orbitem os Poderes constituídos. Ainda que o órgão goze de funções específicas e relativa autonomia, necessariamente estará vinculado a algum Poder tão somente porque a Constituição Federal reconhece três Poderes em seu art. 2º: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Os Tribunais de Contas, portanto, não são órgãos independentes, plenamente autônomos ou um suposto quarto Poder. São órgãos auxiliares do Poder Legislativo nos termos do art. 71 da Constituição.

Ao Tribunal foram atribuídas responsabilidades para exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do País quanto à legalidade, legitimidade e economicidade<sup>3</sup>. Guiado pelas suas atribuições constitucionalmente estabelecidas, o TCU, assim como o Poder Judiciário, o próprio Poder Legislativo e o Ministério Público, tem a missão de exercer o controle da Administração Pública.

Com fulcro no art. 71, IV, da CRFB (BRASIL, [2021a]), tem o Tribunal realizado auditorias operacionais nas agências reguladoras, que consistem no

processo de coleta e análise sistemáticas de informações sobre características, processos e resultados de um programa, atividade ou organização, com base em critérios fundamentados, com o objetivo de aferir o desempenho da gestão governamental, subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para aperfeiçoar a gestão pública (AUDITORIA..., [2020]).

Nessas auditorias operacionais, verificadas eventuais falhas na regulação, o TCU, valendo-se do disposto no art. 41, I, da Lei nº 8.443/1992

---

<sup>2</sup> Atualmente “o núcleo de validade do princípio concentra-se, em última análise, no processo de separações de funções” (MOREIRA NETO, 2006, p. 414).

<sup>3</sup> “Além das competências constitucionais e privativas do TCU que estão estabelecidas nos artigos 33, § 2º, 70, 71, 72, § 1º, 74, § 2º e 161, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, outras leis específicas trazem em seu texto atribuições conferidas ao Tribunal. Entre essas estão a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2001), a Lei de Licitações e Contratos (8666/93) e, anualmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias” (COMPETÊNCIAS, [20--]).

e no art. 250, II e III, do seu Regimento Interno (BRASIL, [2019], 2020), acaba por recomendar a adoção de providências objetivando a melhoria de desempenho do regulador.

Nesses casos, atuando de forma menos autoritária e mais consensual, o TCU visa auxiliar no aprimoramento da regulação por meio de decisões mais efetivas, substituindo “o comando pela negociação, a decisão imperativa pela persuasão, a imposição pelo acordo, a subordinação pela coordenação, a intervenção controladora por mecanismos descentralizados de autodireção” (GUERRA, 2017, p. 249). A respeito dessa postura consensual, Moreira Neto (2006, p. 59) afirma:

É inegável que a renovada preocupação com o consenso, como forma alternativa de ação estatal, representa para a Política e para o Direito uma benéfica renovação, pois, como já se consignou, contribui para aprimorar a governabilidade (eficiência), propicia mais freios contra os abusos (legalidade), garante a atenção de todos os interesses (justiça), proporciona decisão mais sábia e prudente (legitimidade), evita os desvios morais (licitude), desenvolve a responsabilidade das pessoas (civismo) e torna os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem).

Ao substituir a intervenção forte pela intervenção por meio da consensualidade, nas auditorias operacionais com decisões finais contributivas efetivadas por meio de recomendações, o TCU concorre para a segurança jurídica e a previsibilidade no setor regulado, melhorando, assim, o equilíbrio sistêmico.

### 1.3 Relação entre regulador e seu controlador

Num espaço compartilhado de competências regulatórias são inúmeras as possibilidades de interação entre os agentes. Muitos reguladores

podem ser dotados de parcelas de competência que, a depender do caso concreto, entrem em conflito. Além dessa situação, pode-se destacar o relevante papel do TCU, que não faz regulação propriamente dita, mas cujas ações reverberam de forma intensa sobre ambientes regulados.

*A relação entre agentes reguladores* traz a possibilidade de que tenham competências que concorrem em determinado caso concreto, ou seja, competências individuais que se comunicam de algum modo; relações de delegação regulatória, quando há sobreposição de competências e um dos agentes se torna o único responsável por lidar com aquela demanda; e relações entre agentes reguladores e uma “superagência” que fiscaliza e coordena os trabalhos dos demais de modo a garantir o correto funcionamento do sistema.

Na segunda hipótese, de interseção, é comum que o regulador adote quatro tipos de posturas distintas, cuja efetividade vai depender do caso concreto: (i) competição explícita, quando disputa para que a competência de um prevaleça sobre a do outro; (ii) competição implícita, quando ignora a possível parcela de competência que cabe ao outro agente e age de maneira costumeira, regulando o que entende lhe ser de direito; (iii) abdicação da sua competência em favor do outro; e, por fim, (iv) coordenação mútua.

A coordenação regulatória emerge, portanto, como um instrumento de solução de conflitos entre reguladores que visa à produção de uma solução sistêmica apropriada ao caso concreto. Isso pode dar-se por meio da realização de consultas entre agências, acordos de cooperação e convênios interagências, elaboração conjunta de políticas e resoluções, e gestão presidencial da coordenação (FREEMAN; ROSSI, 2012, p. 1.131).

*A relação entre regulador e seu controlador se manifesta de forma diversa.* Pelas competências constitucionais e legais atribuídas à ANP e ao

TCU, denota-se que não há, *a priori*, sobreposição de competências: a Agência regula o setor de petróleo, e o Tribunal fiscaliza suas atividades. Entretanto, tendo o TCU o poder de emitir determinações, sua atuação torna-se capaz de gerar reflexos no ambiente regulatório e pode até mesmo induzir alterações na formulação de políticas públicas, como visto no caso concreto.

O próprio TCU, em seu sítio eletrônico, trata da sua relação com as agências reguladoras e do seu papel no aprimoramento regulatório do País, destacando justamente primados como a eficiência, a atração de investimentos, o fomento à transparência e competição e a análise geral de performance dos contratos:

Em sua missão de aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade, o Tribunal de Contas da União (TCU) *tem papel fundamental para que as agências reguladoras operem de forma eficiente, atraindo investimentos e aumentando a concorrência*, bem como garantindo serviços de qualidade a preços justos para os usuários. [...]

*Ademais, é imprescindível para a melhoria do ambiente de negócios, com fomento à transparência e competição, contribuindo para o aumento da percepção, por parte do investidor e da sociedade, da estabilidade das regras de mercado, da segurança jurídica e do retorno dos investimentos alocados na concessão. [...]*

Para alavancar o setor e propiciar seu crescimento de forma sustentável, faz-se necessário, antes de tudo, ter clareza quanto à eficiência dos modelos de investimentos, passando pela *análise geral da performance dos atuais contratos e eficiência na alocação dos recursos da sociedade*, assegurando aos investidores privados a estabilidade do contrato durante todo o período de concessão (AMBIENTE..., [20--], grifos nossos).

A relação entre o TCU, como órgão controlador, e as agências reguladoras é tema sensível e sujeito a variadas controvérsias. A crítica maior que se tem feito ao TCU é que este, ao exercer

sua função de controle, posiciona-se de forma voluntariosa e pode acabar por substituir-se ao regulador. Em relação a esse ponto, Oliveira (2015a, p. 181) manifestou-se da seguinte forma:

Ocorre que, em algumas oportunidades, o Tribunal de Contas da União acabou por exercer papel ativista, estabelecendo a própria política regulatória que deveria ser implementada pela agência. Mencione-se, por exemplo, o caso envolvendo consulta formulada pelo Ministério das Comunicações sobre a interpretação das normas jurídicas relativas à aplicação de recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST. No caso, o TCU estabeleceu a política regulatória de universalização, sem a participação da ANATEL.

Outro caso que foi objeto de críticas é o relativo ao Acórdão nº 2.121/2017<sup>4</sup>. Ao questionar a atuação do TCU nesse caso, Marques Neto e Palma ([202-], p. 35) concluem que houve uma intervenção indevida do TCU:

Em síntese, o TCU não pode e não deve controlar as atividades-fim das Agências Reguladoras, por ausência de previsão legal e incapacidade técnica e institucional de regulação. Tão somente o Poder Judiciário está legitimado a controlar as atividades-fim das Agências Reguladoras, por expressa previsão do art. 5º, inc. XXXV, da Constituição Federal.

Quanto a esse posicionamento, é importante destacar que, divergências teóricas à parte, recentemente sobreveio a Lei nº 13.448/2017, que determinou expressamente o envio dos estudos

<sup>4</sup>“Diante desses dados, a unidade técnica do TCU formulou [...] representação sobre o tema, propondo que fosse determinado cautelarmente à Anatel que se abstivesse de assinar TACs, de forma geral, até que fossem avaliadas pelo Tribunal as possíveis irregularidades encontradas” (BRASIL, 2017c).



técnicos de concessões ao TCU (arts. 11 e 19) (BRASIL, 2017b).

Destaque-se que, no Acórdão nº 2.121/2017, a própria Corte de Contas reconheceu certa limitação de seu papel ao afirmar que deve restringir-se a exercer o “controle de segunda ordem, e não a regulação propriamente dita”:

Deve-se sempre rememorar que o TCU não é instância revisora ou recursal das decisões da agência, tampouco órgão consultivo da Administração. No exercício de suas competências constitucionais, deve se ater a exercer o dito controle de segunda ordem, e não a regulação propriamente dita, conforme precisamente colocado pelo representante do Ministério Público atuante neste processo (Acórdãos 620/2008, 715/2008, 1.313/2010, 2.302/2012, 2.313/2014, 2.071/2015 e 1.555/2017, todos do Plenário) (BRASIL, 2017c).

Essa posição do Tribunal denota uma autocrítica salutar, que induz à reflexão sobre seu próprio papel dentro do sistema. Demonstra o desenvolvimento da habilidade de estabelecer diálogos e de articular-se institucionalmente com as agências reguladoras para melhor atender ao interesse público. Pode-se usar a expressão *autocrítica* no sentido de que se espera que cada Poder ou entidade, reflexivamente, entenda o seu papel dentro do sistema regulatório de modo a contribuir para o seu funcionamento com a maior harmonia possível.

A solução para conflitos de percepções sobre questões técnicas passa, talvez, pelo juízo de que a conformação do modelo de Estado brasileiro – que decidiu operar, em diversos setores, por meio da função regulatória – pressupõe certa flexibilidade de instrumentos e a abertura de seus processos.

A atuação dos Poderes e instituições no bojo do Estado regulador deve ser permeada pela coordenação em busca de uma solução

coesa e harmônica para os desafios a serem enfrentados. Deve haver diálogo e confluência de vontades à disposição do interesse público, o que pode ser alcançado por meio do diálogo institucional. Essa teoria é “aplicada às interações entre as agências reguladoras e a Administração Direta, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário” (OLIVEIRA, 2015b, p. 209), e deve estender-se à interação entre agências reguladoras e o Tribunal de Contas, que pode tornar-se problemática caso haja uma sobreposição de funções (por exemplo, quando o TCU acaba por substituir-se ao papel do regulador):

Não obstante a importância do seu papel institucional, o controle não pode acarretar a substituição da decisão regulatória pela decisão da Corte de Contas. Explique-se: a Corte de Contas, ao concluir pela violação aos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, deve invalidar a decisão da agência, com a fixação dos parâmetros legais que deverão ser observados, no futuro, por ela.

De fato, não compete ao Tribunal de Contas instituir a política regulatória, mas, sim, fixar, no âmbito do controle, as balizas normativas que deverão ser observadas pelas agências (OLIVEIRA, 2015b, p. 226).

A limitada capacidade de o TCU ditar a palavra final em questões regulatórias remete à discussão da postura de maior contenção que se espera desse Tribunal. Tal comportamento “respeita, de um lado, o papel da Corte de Contas e, de outro lado, a autonomia das agências reguladoras, preservando, portanto, as competências destas instituições” (OLIVEIRA, 2015b, p. 227). Além disso, caso o Tribunal, em suas auditorias, consiga dialogar devidamente com os órgãos reguladores, é possível que se aproveite a sua *expertise* para que venha a se tornar um parceiro efetivo na identificação das possibilidades de aprimoramento nas políticas regulatórias:

os ideais de governança regulatória dependem da instituição de instrumentos de coordenação entre as agências, bem como os respectivos órgãos políticos supervisores, que garantam coerência à regulação a partir de uma visão intersistêmica entre os diversos mercados e respectivos consumidores (OLIVEIRA, 2015b, p. 221).

Espera-se, assim, que seja preservada a palavra final da Agência quanto às decisões no desempenho da função regulatória, e o TCU deixe de ser tão somente um controlador capaz de aplicar sanções e passe a ser um colaborador na política regulatória – como, de fato, ocorreu com a Política de Conteúdo Local.

## 2 Estudo de caso: auditoria operacional do TCU sobre a sistemática de conteúdo local na indústria do petróleo e gás natural

O objeto deste estudo é o Acórdão TCU/ Plenário nº 3.072/2016 (BRASIL, 2016), decorrente de uma Auditoria Operacional<sup>5</sup> do TCU realizada na ANP para avaliar os pedidos de *waiver* apresentados e a sistemática vigente da Política de Conteúdo Local no mercado do petróleo e gás natural.

Conteúdo local nada mais é do que a proporção de investimentos nacionais aplicados a um determinado bem ou serviço, correspondendo à parcela de participação da indústria nacional no objeto licitado (CONTEÚDO..., [20--]). No caso da indústria do petróleo, a Política de Conteúdo Local pode ser depreendida dos

<sup>5</sup>“Auditoria: por meio desse instrumento verifica-se *in loco* a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, assim como o desempenho operacional e os resultados alcançados de órgãos, entidades, programas e projetos governamentais” (FUNCIONAMENTO, [20--]).

próprios contratos de concessão<sup>6</sup> de blocos de petróleo, assinados entre a ANP e as empresas petrolíferas, e constitui verdadeiro critério de julgamento nas rodadas de licitação.

A cláusula estabelece que seja dada preferência à contratação de fornecedores brasileiros sempre que suas ofertas apresentem condições de preço, prazo e qualidade equivalentes às de outros fornecedores convidados a apresentar propostas. Além do compromisso de cumprir um percentual de conteúdo local global para a fase de exploração e para a etapa de desenvolvimento, os contratos também preveem compromissos de conteúdo local específicos para determinados itens e subitens que compõem o investimento em cada uma dessas etapas e são apresentados em forma de Tabela de Compromisso de Conteúdo Local, que consta como anexo de cada contrato<sup>7</sup>.

Outro conceito relevante para o presente estudo é o de *waiver*<sup>8</sup>, que corresponde ao instrumento utilizado para solicitar ao órgão regulador (neste caso, a ANP) a exoneração, isenção ou dispensa do cumprimento do compromisso de

<sup>6</sup>Para mais informações a respeito do histórico de Conteúdo Local na ANP, ver Conteúdo... ([20--]).

<sup>7</sup>“Os contratos firmados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) com as empresas vencedoras nas rodadas de licitações e com a Petrobras nas áreas de cessão onerosa incluem a cláusula de conteúdo local, que incide sobre as fases de exploração e desenvolvimento da produção. De acordo com essa cláusula, parte dos bens e serviços adquiridos para atividades de exploração e produção no Brasil deve ser nacional. Além disso, deve ser assegurada preferência à contratação de fornecedores brasileiros sempre que suas ofertas apresentarem condições de preço, prazo e qualidade equivalentes aos dos outros fornecedores também convidados a apresentar propostas. O dispositivo contratual tem o objetivo de incrementar a participação da indústria brasileira de bens e serviços, em bases competitivas, nos projetos de exploração e desenvolvimento da produção de petróleo e gás natural. O resultado esperado da aplicação da cláusula é o impulso ao desenvolvimento tecnológico, a capacitação de recursos humanos, e a geração de emprego e renda nesse segmento” (CONTEÚDO..., [20--]).

<sup>8</sup>“Foi aprovada hoje, pela Diretoria Colegiada da ANP, a resolução que regulamenta os mecanismos contratuais de isenção (*waiver*), ajuste e transferência de excedente, e que traz a possibilidade de aditamento dos contratos com novas exigências de conteúdo local” (APROVADA..., 2019).

conteúdo local, fundado em cláusula específica dos contratos de exploração e produção de petróleo e gás natural.

As cláusulas de *waiver* foram previstas, portanto, como alternativa às situações em que os bens produzidos no mercado nacional apresentavam qualidade inferior, preço ou prazo de entrega superiores àqueles contratados no exterior e em que não exista tecnologia ou fornecedor no País. Embora a concessão de *waiver* esteja prevista em contrato, na cláusula correspondente não são definidos os limites do que se considera preço, prazo excessivo ou nova tecnologia, e essa lacuna de regulamentação acarreta insegurança jurídica e falta de transparência ao setor, que já envolve riscos muito elevados (BRASIL, 2016).

O *waiver* é a exceção à regra de conteúdo local, mas a ANP acabou deparando-se com um número muito grande de pedidos dessa natureza. A auditoria do TCU teve início, então, com foco nos pedidos de *waiver* ainda não regulamentados pela Agência. Com o decurso da auditoria, entretanto, percebeu-se que o problema regulatório não se restringia à questão do *waiver*, mas a toda a sistemática de conteúdo local e por essa razão teve seu escopo ampliado.

Dentre as principais distorções percebidas nessa sistemática e no estabelecimento dos índices, pode-se destacar (i) o não atrelamento da Política de Conteúdo Local a uma política industrial mais ampla; (ii) a ausência de prazo de vigência e objetivos específicos dessa política; (iii) a fragilidade metodológica de suas definições e de sua possibilidade de cumprimento; (iv) a existência de distorções na sistemática, além de sua rigidez extrema; (v) a imposição de altos custos à cadeia produtiva, descolados do atingimento de objetivos específicos; e (vi) a ausência de regulamentação do instrumento de *waiver* pela ANP. Tais aspectos culminaram na percepção de que a Política de Conteúdo Local não vinha atingindo os objetivos propostos em

sua origem e, ao contrário, tendia a aumentar as barreiras presentes no setor, bem como a criar injustificada reserva de mercado.

O não atrelamento da Política de Conteúdo Local a uma política industrial mais ampla ficou evidenciado por seus objetivos genéricos, desprovidos de metas e métricas que pudessem mensurar objetivamente seus resultados. A ausência de correlação com uma política industrial dificulta que a indústria seja capaz de evoluir e buscar aprimoramento a ponto de participar em condições igualitárias de competitividade com *players* internacionais. Idealmente, não deve a Política de Conteúdo Local ser um fim em si mesma, uma vez que, como política de longo prazo, tem potencial para ser um indutor de nivelamento de capacidade entre operadores nacionais e internacionais.

De acordo com as informações coletadas no MME, ao qual se vincula a ANP, e com a própria Agência, a Política de Conteúdo Local objetiva incrementar a participação da indústria nacional em bases competitivas, bem como a capacitação e o desenvolvimento tecnológico nacional, devendo aumentar os níveis de qualificação profissional e da geração de emprego e renda (BRASIL, 2016).

O Ministério afirmou que as metas propostas para a política são os índices percentuais mínimos atrelados ao conteúdo local, devendo ser atingidos pelos operadores. Para o TCU, entretanto, essa meta não tem o condão de aferir objetivamente os resultados esperados, ainda que genericamente definidos. Como a Política de Conteúdo Local faz o setor petrolífero incorrer em mais custos, era de se esperar que houvesse métricas que permitissem mensurar os efeitos gerados pelas políticas até o momento (BRASIL, 2016).

A ausência de prazo de vigência e objetivos específicos traz em si o risco iminente de a política converter-se, se perdurar por muito tempo, em

mera reserva de mercado para empresas nacionais. As empresas beneficiadas por essa política, cientes da proteção que lhes é oferecida, podem tender à acomodação, e não ao estímulo ao aprimoramento em busca de uma autonomia competitiva futura. Recomendou-se ao Ministério, portanto, que, dentro de sua discricionariedade técnica na qualidade de formulador de política pública, avaliasse a plausibilidade de estipular um prazo para a referida política, inclusive com base no estabelecimento de curvas de aprendizado ou de marcos temporais de revisão dos níveis de proteção, justificando, em todo caso, a escolha pela delimitação ou não dos prazos de vigência (BRASIL, 2016).

*A existência de distorções na sistemática, de rigidez extrema, e a fragilidade metodológica das definições da política e sua possibilidade de cumprimento* são críticas que se referem à definição dos índices mínimos de conteúdo local, porque buscam espelhar os investimentos mínimos em bens e serviços nacionais que deverão ser realizados nos blocos outorgados. O ideal seria que refletissem, da maneira mais fidedigna possível, a realidade e a capacidade da indústria nacional fornecedora de materiais e serviços em atender à demanda em bases razoavelmente competitivas (BRASIL, 2016).

Segundo o MME (BRASIL, 2016), a definição dos índices fundou-se em reuniões com associações e representantes da indústria sobre argumentos referentes à capacidade teórica de fornecimento. Para que a produção não fosse desarrazoadamente onerada, seria importante que, além da capacidade, a indústria atendesse à demanda com preços e prazos competitivos. Caso contrário, as cláusulas de *waiver* seriam sempre pleiteadas pelos compradores. Nesse sentido, determinou o Tribunal ao Ministério que justificasse, na próxima rodada de licitações da ANP, os índices mínimos a serem exigidos a título de conteúdo local com fundamento em dados

concretos gerados, bem como que submetesse a discussão a escrutínio público, por meio de consulta ou audiência pública, com vistas a colher as percepções dos *stakeholders* e da sociedade a respeito da razoabilidade dos índices mínimos exigidos (BRASIL, 2016).

*Descolada do atingimento de objetivos específicos, a imposição de altos custos à cadeia produtiva* era uma situação passível de gerar uma escolha pública que beira a arbitrariedade, sendo, *a priori*, incompatível com os princípios que regem a Administração Pública. A Política de Conteúdo Local goza de um notável potencial para induzir, a longo prazo, o desenvolvimento da indústria nacional. Entretanto, se não for clara e consistente em seus objetivos, pode impor à cadeia produtiva ônus não correspondentes aos benefícios sociais desejados e operar contrariamente ao seu objetivo de conferir especial “proteção” a um setor específico, tal como o de petróleo e gás natural, estratégico para o interesse nacional.

O TCU expediu ao MME determinações de que promovesse análises custo-benefício da Política de Conteúdo Local, de modo a obter insumo fundamental para monitorar se os custos decorrentes da política são proporcionais aos benefícios auferidos. Outra recomendação foi a de que o MME buscasse maior aproximação com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com o fito de avaliar a conveniência de inserção da Política de Conteúdo Local no contexto mais amplo de uma política industrial (BRASIL, 2016).

*A ausência de regulamentação do instrumento de waiver pela ANP* era uma situação que se agravava, pois, diante de um número alto de pedidos dessa natureza pendentes de julgamento pela Agência, trazia insegurança jurídica ao mercado.

A esse respeito, a deliberação do TCU envolveu medidas como a determinação de que a ANP regulamentasse o instrumento de *waiver* dentro do prazo de 180 dias; de que o MME justificasse

os índices mínimos a serem exigidos, bem como realizasse escrutínio público para melhor instruir a delimitação dos percentuais de conteúdo local a serem cumpridos; de que o MME realizasse análises custo-benefício da política e atrelasse a ela objetivos mais específicos (BRASIL, 2016).

Recomendou-se ainda que o MME dialogasse com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior para integrarem suas políticas, avaliasse a possibilidade de estipular prazo de vigência para a Política de Conteúdo Local e reavaliasse sua sistemática (BRASIL, 2016).

A expedição dessas determinações e recomendações, embora não fundada em violação expressa a princípio ou mandamento legal, propiciou a possibilidade de melhoria ou implementação de boa prática administrativa, o que se coaduna com a missão institucional do TCU de “[a]primorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo” (BRASIL, 2015, p. 44). No caso em análise, o acórdão do TCU estimulou a ANP não só a avançar na regulamentação do *waiver* como também na mudança da própria Política de Conteúdo Local.

Na “Proposta de Ação nº 162/2017”, a ANP elaborou minuta de novo ato normativo possibilitando que os contratos de concessão já assinados, que continham cláusulas de conteúdo local no formato criticado pelo TCU, fossem aditados para permitir a incorporação da mais recente cláusula de conteúdo local, utilizada na 14ª Rodada de Licitações, aos contratos anteriores em vigor. Na qualidade de instrumento incentivador da mudança, a importância do acórdão do TCU pode ser vista ao longo do processo na citação das notas técnicas e no parecer elaborado pela Procuradoria da ANP (BRASIL, 2017a).

Ao longo do processo administrativo normativo, na linha da manifestação do TCU e da Agência reguladora, o CNPE – como o responsável por definir a estratégia e a política de desenvolvimento econômico e tecnológico da indústria de petróleo e por induzir o incremento dos índices mínimos de conteúdo local de bens e serviços a serem observados em licitações e contratos de concessão e de partilha de produção, na forma da Lei nº 9.478/1997, art. 2º, IX e X (BRASIL, [2021b]) – editou a Resolução nº 1, de 21/3/2018 (BRASIL, 2018), encampando a mudança regulatória pretendida pela ANP e autorizando a mudança dos índices de conteúdo local, de forma a adaptá-los à realidade do mercado e a extinguir o complexo e falho mecanismo de *waiver*.

Todo esse alinhamento regulatório resultou da Resolução ANP nº 726, de 11/4/2018<sup>9</sup>, que não só regulamentou o mecanismo de *waiver*

---

<sup>9</sup> A minuta final da resolução foi analisada pelo Parecer nº 00198/2018/PFANP/PGF/AGU e pelo Despacho nº 00467/2018/PFANP/PGF/AGU, elaborados pela Procuradoria Federal Especializada – ANP.

como também possibilitou a alteração dos contratos de concessão e partilha por meio de aditivos para corrigir as falhas verificadas na Política de Conteúdo Local (AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS, 2018). Com essa dinâmica de atuação, controlador e regulador demonstram existir, de fato, um espaço compartilhado para a construção de soluções coordenadas que promovem a melhor realização do interesse público.

## Considerações finais

O Estado regulador, moldado sob a égide de uma Administração policêntrica que redefine funções e agentes envolvidos nas atividades públicas, implica o entendimento de que a separação clássica dos Poderes e suas funções não mais são responsivas às demandas sociais da pós-modernidade.

O estudo da atividade estatal de formulação de políticas regulatórias é um exemplo academicamente rico para fomentar a discussão sobre a necessidade de redefinição de funções e de atribuição de novos limites à atuação dos Poderes e sua estrutura. Além do estudo do poder de fiscalização do Tribunal de Contas sobre as agências reguladoras, o caso aqui apresentado remete à discussão da postura que se espera dos agentes envolvidos: é melhor que desenvolvam a capacidade de articular-se na construção de soluções conjuntas do que tentem medir forças ou, no caso das agências, que acatem as decisões do TCU por medo.

Firmou-se entendimento de que à Agência cabe regular o setor de petróleo e ao TCU compete fiscalizar-lhe as atividades sob as óticas contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Dando cumprimento a tais atribuições e tendo identificado possibilidades de

melhoria na Política de Conteúdo Local vigente, a Corte de Contas emitiu recomendações e determinações, auxiliando no aprimoramento da atividade regulatória da Agência.

Como visto, a função precípua da atividade regulatória é a de atuar de maneira eficiente moldando o comportamento dos agentes de um mercado, de forma a produzir o melhor resultado possível para a sociedade. Sob essa óptica, é possível que se entenda que, embora não exerça regulação, o TCU seja apto a desempenhar um importante papel na consecução da função regulatória. Isso porque, por meio de mecanismos de coordenação entre a Corte de Contas e os órgãos reguladores, é possível que se aproveite a *expertise* do Tribunal para que este venha a se tornar um parceiro que identifica possibilidades de aprimoramento nas políticas regulatórias, deixando de ser tão somente um controlador capaz de aplicar sanções.

Considera-se que “[a] legitimidade da regulação depende da implementação de instrumentos democráticos e das capacidades institucionais dos órgãos e entidades administrativas” (OLIVEIRA, 2015b, p. 55), e pode-se perceber, pelo desfecho do caso, que tanto o TCU quanto a ANP tiveram suas competências preservadas.

Atendendo às exigências da Corte de Contas<sup>10</sup> e, ainda assim, mantendo sua prerrogativa discricionária na qualidade de autoridade reguladora, a ANP editou, em 2018, a Resolução nº 726/2018, que regulamenta os mecanismos contratuais de isenção (*waiver*), ajuste e transferência de excedente, trazendo ainda a possibilidade de aditamento dos contratos com novas exigências de conteúdo local.

---

<sup>10</sup> “A publicação atende determinação do Tribunal de Contas da União (TCU) e dá mais transparência aos procedimentos de solicitação e de análise das previsões de isenção, ajuste e transferência constantes dos contratos de concessão da 7ª à 13ª Rodadas, nos de Cessão Onerosa e nos da 1ª e 2ª Rodadas de Partilha da Produção” (APROVADA..., 2019).

## Sobre os autores

Bruno Dantas é doutor e mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; pós-doutor em Direito pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil; pesquisador visitante na Benjamin N. Cardozo School of Law, EUA, no Max Planck Institute for Regulatory Procedural Law, Luxemburgo, e no Institut de Recherche Juridique de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, França; professor adjunto da graduação, do mestrado e doutorado em Direito da UERJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; professor associado do mestrado e doutorado em Direito da Regulação da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; professor titular do mestrado e doutorado em Direito da Universidade Nove de Julho, São Paulo, SP, Brasil; ministro do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, Brasil.

E-mail: min-bd@tcu.gov.br

Evandro Caldas é mestre em Direito da Regulação pela Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; pós-graduado em Direito Público pela Faculdade de Direito de Campos, Campos dos Goytacazes, RJ, Brasil; procurador-geral da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

E-mail: evandrocaldas@yahoo.com.br

Fernanda Martins é mestra em Direito da Regulação pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, RJ, Brasil; bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; pesquisadora do Centro de Pesquisa em Direito e Economia da FGV, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

E-mail: fernanda.mmartins@fgv.br

## Como citar este artigo

(ABNT)

DANTAS, Bruno; CALDAS, Evandro; MARTINS, Fernanda. A sistemática de conteúdo local e a cooperação entre TCU e ANP: um passo importante rumo à coerência regulatória. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 58, n. 230, p. 11-27, abr./jun. 2021. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/230/ril\\_v58\\_n230\\_p11](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/230/ril_v58_n230_p11)

(APA)

Dantas, B., Caldas, E., & Martins, F. (2021). A sistemática de conteúdo local e a cooperação entre TCU e ANP: um passo importante rumo à coerência regulatória. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 58(230), 11-27. Recuperado de [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/230/ril\\_v58\\_n230\\_p11](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/230/ril_v58_n230_p11)

## Referências

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS. *Resolução nº 726, de 11 de abril de 2018*. Estabelece os critérios, requisitos e procedimentos aplicáveis à isenção de cumprimento da obrigação de conteúdo local, bem como as regras gerais dos ajustes de percentual de conteúdo local comprometido [...]. [Brasília, DF]: Imprensa Nacional, 2018. Disponível em: [https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/10101131/do1-2018-04-12-resolucao-n-726-de-11-de-abril-de-2018-10101127](https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/10101131/do1-2018-04-12-resolucao-n-726-de-11-de-abril-de-2018-10101127). Acesso em: 15 abr. 2021.

AMBIENTE regulatório. *O TCU e o Desenvolvimento Nacional: contribuições para a Administração Pública*, [s. l., 20--]. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/desenvolvimento-nacional/ambiente-regulatorio.htm>. Acesso em: 15 abr. 2021.

APROVADA resolução que regulamenta o *waiver* e o aditamento de contratos com novas regras de conteúdo local. ANP: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, [s. l.], 25 fev. 2019. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/noticias/anp-e-p/4411-resolucao-regulamenta-waiver-e-aditamento-novas-regras-conteudo-local>. Acesso em: 15 abr. 2021.

AUDITORIA operacional. TCU: Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, [2020]. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Advocacia-Geral da União; Procuradoria-Geral Federal; Procuradoria Federal Junto à Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. *Parecer n. 00312/2017/PFANP/PGF/AGU*. I. Minuta de ato normativo. Resolução ANP. Regulação dos institutos da isenção e do ajuste de conteúdo local [...]. Rio de Janeiro: ANP, 2017a. Disponível em: [http://www.anp.gov.br/images/Consultas\\_publicas/Concluidas/2017/n\\_20/PRG-Parecer\\_312-2017-Conteudo-Local.pdf](http://www.anp.gov.br/images/Consultas_publicas/Concluidas/2017/n_20/PRG-Parecer_312-2017-Conteudo-Local.pdf). Acesso em: 15 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2021a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8443.htm). Acesso em: 15 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997*. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021b]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm). Acesso em: 15 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017*. Estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal, e altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13448.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13448.htm). Acesso em: 15 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério de Minas e Energia. Conselho Nacional de Política Energética. *Resolução nº 1, de 21 de março de 2018*. Estabelece diretrizes para que Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP avalie a possibilidade de adotar exigências de conteúdo local distintas daquelas vigentes nos contratos assinados até a Décima Terceira Rodada de Concessão, da Primeira e Segunda Rodadas de Partilha de Produção e da Cessão Onerosa. [Brasília, DF]: Imprensa Nacional, 2018. Disponível em: [https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/9749581/doi-2018-04-10-resolucao-n-1-de-21-de-marco-de-2018-9749577#](https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/9749581/doi-2018-04-10-resolucao-n-1-de-21-de-marco-de-2018-9749577#). Acesso em: 15 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 2.121/2017*. Representação acerca de possíveis irregularidades na potencial celebração de Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Interessada: Telefônica Brasil S/A. Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Relator: Min. Bruno Dantas, 27 de setembro de 2017c. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2121%252F2017/%2520/DIRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 15 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (Plenário). *Acórdão nº 3.072/2016*. Auditoria Operacional realizada na ANP com objetivo [de] avaliar os pedidos de *waiver* apresentados e a sistemática vigente da Política de Conteúdo Local. Análise das diligências. Entidades: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Ministério de Minas e Energia (MME). Relator: Min. José Mucio Monteiro, 30 de novembro de 2016. Disponível em:



<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/3072%252F2016/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=952d0be0-1d3d-11eb-a86d-d9a43bb2c3c1>. Acesso em: 15 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Plano estratégico do Tribunal de Contas da União 2015-2021*. [Brasília, DF]: TCU, 2015. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/planejamento/2021/doc/Plano%20estrat%C3%A9gico%202015\\_2021.pdf](https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/planejamento/2021/doc/Plano%20estrat%C3%A9gico%202015_2021.pdf). Acesso em: 15 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. *Boletim do Tribunal de Contas da União*: Especial, Brasília, DF, ano 39, n. 1, p. 1-83, 2 jan. 2020. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/2A/C1/CC/6A/5C66F610A6B96FE6E18818A8/BTCU\\_01\\_de\\_02\\_01\\_2020\\_Especial%20-%20Regimento\\_Interno.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/2A/C1/CC/6A/5C66F610A6B96FE6E18818A8/BTCU_01_de_02_01_2020_Especial%20-%20Regimento_Interno.pdf). Acesso em: 15 abr. 2021.

COMPETÊNCIAS. TCU: Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, [20--]. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>. Acesso em: 15 abr. 2021.

CONTEÚDO local. ANP: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, [s. l., 20--]. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas/conteudo-local>. Acesso em: 15 abr. 2021.

FREEMAN, Jody; ROSSI, Jim. Agency coordination in shared regulatory space. *Harvard Law Review*, [s. l.], v. 125, n. 5, p. 1.131-1.211, Mar. 2012. Disponível em: [https://harvardlawreview.org/wp-content/uploads/pdfs/vol125\\_freeman\\_rossi.pdf](https://harvardlawreview.org/wp-content/uploads/pdfs/vol125_freeman_rossi.pdf). Acesso em: 15 abr. 2021.

FUNCIONAMENTO. TCU: Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, [20--]. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/>. Acesso em: 19 dez. 2018.

GUERRA, Sérgio. *Discricionariedade, regulação e reflexividade*: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

\_\_\_\_\_. *Discricionariedade, regulação e reflexividade*: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 5. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

INSTITUCIONAL. ANP: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, [s. l., 20--]. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/institucional>. Acesso em: 15 abr. 2021.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Juridicidade e controle dos acordos regulatórios*: o caso TAC Anatel. [S. l.: s. n., 202-]. No prelo.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Agências reguladoras, diálogos institucionais e controle. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 13, n. 49, p. 159-189, jan./mar. 2015a.

\_\_\_\_\_. *Novo perfil da regulação estatal*: administração pública de resultados e análise de impacto regulatório. Rio de Janeiro: Forense, 2015b.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222006000200003&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222006000200003&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 15 abr. 2021.