



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
SUBPROCURADORIA FEDERAL DE CONSULTORIA JURÍDICA
GABINETE

NOTA Nº 00014/2026/GAB/SUBCONSU/PGF/AGU

NUP: 00407.135494/2026-17

INTERESSADOS: SUBPROCURADORIA FEDERAL DE CONSULTORIA JURÍDICA - SUBCONSU/PGF

ASSUNTOS: REGULAÇÃO ECONÔMICA

1. Por meio do Parecer nº 00003/2026/CFREG/SUBCONSU/PGF/AGU (NUP: 00058.084896/2024-91, seq 46), a PGF solicitou a revisão do entendimento fixado pelo AGU acerca da substituição do Presidente, Diretor-Presidente ou Diretor-Geral de agência reguladora no período entre a vacância e a investidura do novo titular. A orientação vigente, consolidada no Parecer nº 24/2020/DECOR/CGU/AGU, era no sentido de que se aplicava a regra do art. 10 da Lei n. 9.986, de 2000 (lista de substituição).

2. A CONUNI/CGU acolheu o pedido de revisão e elaborou o PARECER Nº 00041/2026/CONUNI/CGU/AGU (NUP 00058.084896/2024-91, seq 83 a 86):

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGÊNCIAS REGULADORAS. PRESIDENTE, DIRETOR-PRESIDENTE OU DIRETOR-GERAL. VACÂNCIA. EXERCÍCIO INTERINO DAS FUNÇÕES PRESIDENCIAIS. ARTS. 4º, § 4º, 5º, §§ 5º, 7º E 9º, E 10 DA LEI Nº 9.986/2000. LACUNA NORMATIVA. INTEGRAÇÃO POR ANALOGIA (ART. 4º DA LINDB). REVISÃO DOS PARECERES Nº 00024/2020 E Nº 00035/2020/DECOR/CGU/AGU. EFEITOS PROSPECTIVOS.

I - O Presidente, Diretor-Presidente ou Diretor-Geral integra o Conselho Diretor ou a Diretoria Colegiada (art. 4º, *caput*, da Lei nº 9.986/2000), mas a lei lhe confere posição funcional própria, com competências específicas de representação, comando hierárquico e presidência das sessões (art. 4º, § 4º), investidura individualizada (art. 5º, § 5º) e regime peculiar de substituição temporária (art. 5º, § 9º).

II - O art. 10 da Lei nº 9.986/2000 disciplina a recomposição temporária de vaga no colegiado mediante lista de substituição, mas não regula o exercício das funções presidenciais.

III - A lei é omissa quanto a quem exerce as funções presidenciais entre a vacância e a investidura do novo titular. A lacuna deve ser colmatada por analogia (art. 4º do Decreto-Lei nº 4.657/1942, LINDB), aplicando-se à vacância a solução do § 9º do art. 5º, segundo a qual as funções presidenciais são exercidas por membro do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada. Concorrem para essa solução a identidade da razão normativa, a natureza especial das agências reguladoras (art. 3º da Lei nº 13.848/2019), a investidura constitucionalmente qualificada de seus dirigentes (art. 52, III, “f”, da Constituição Federal) e as consequências práticas da orientação anterior (arts. 20 e 22 da LINDB).

IV - As funções presidenciais serão exercidas, sucessivamente, pelo membro titular indicado pelo dirigente máximo, pelo designado pelo colegiado e pelo de maior tempo de exercício no colegiado.

V - Revisão dos Pareceres nº 00024/2020 e nº 00035/2020/DECOR/CGU/AGU, para superar a tese de que o exercício das funções presidenciais, na vacância do dirigente máximo, submete-se ao art. 10 da Lei nº 9.986/2000. A lista de substituição permanece aplicável à recomposição da vaga no colegiado.

VI - Efeitos temporais. Irretroatividade da nova orientação, preservados os atos praticados e as situações constituídas sob o entendimento anterior (art. 24 da LINDB). Aplicação imediata, a partir da ciência da aprovação pelo Advogado-Geral da União, inclusive às vacâncias em curso, com transferência das funções presidenciais ao membro titular definido nos termos desta manifestação.

3. Esse parecer foi aprovado pelo DESPACHO DO MINISTRO CHEFE DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO SUBSTITUTO Nº 421:

ADOTO, nos termos do DESPACHO Nº 00722/2026/GAB-CGU/CGU/AGU, de autoria do Consultor-Geral da União, Dr. André Augusto Dantas Motta Amaral, o PARECER Nº 00041/2026/CONUNI/CGU/AGU, com os

seguintes acréscimos a título de recomendação às agências para melhor governança das agências reguladoras na implementação das diretrizes fixadas neste parecer.

1. A aplicação da solução prevista no art. 5º, § 9º da Lei nº 9.986, de 2000, com a designação de membro titular do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada indicado pelo Presidente, não preconiza a necessidade de que seja antecedida de deliberação colegiada. Todavia, **não impede que o regimento interno preveja prévia deliberação pelo próprio órgão colegiado**. Essa medida poderá ser adotada, caso seja do interesse da agência, com a finalidade de melhorar sua governança.

2. **A aplicação dos critérios residuais previstos no item 129, “e”, do parecer ora adotado, deverá acontecer apenas nas hipóteses em que o regimento interno da agência já não discipline o tema, sendo recomendável a previsão em ato próprio, de critérios suplementares.**

(destaques acrescidos)

4. O entendimento hoje vigente na AGU, portanto, é o de que no caso de vacância do cargo de Presidente, Diretor-Presidente ou Diretor-Geral de agência reguladora, até que ocorra a investidura do novo titular, aplica-se a regra do art. 5º, §9º, da Lei n. 9.986, de 2000, ou seja, “as funções atinentes à presidência serão exercidas por membro do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada indicado pelo Presidente, Diretor-Presidente ou Diretor-Geral da agência reguladora”.

5. O Despacho de aprovação do AGU substituto agrega ao PARECER Nº 00041/2026/CONUNI/CGU/AGU, a seguinte compreensão:

- a. caberá ao Presidente, Diretor-Presidente ou Diretor-Geral indicar seu substituto entre os membros do Conselho Diretor ou Diretoria colegiada, para exercer as funções respectivas no período entre a vacância do cargo e a investidura do novo titular, conforme art. 5º, § 9º da Lei nº 9.986, de 2000;
- b. em regra, não se faz necessária prévia deliberação colegiada que chancele a indicação do substituto pelo então titular do cargo de Presidência ou equivalente;
- c. o Regimento Interno pode prever que a indicação do Presidente substituto, ou cargo similar, decorra de deliberação colegiada;
- d. os critérios residuais para escolha do Presidente substituto, previstos no PARECER Nº 00041/2026/CONUNI/CGU/AGU, somente se aplicam se não houver disposição diversa no Regimento Interno da Agência Reguladora;
- e. é recomendável que o Regimento Interno discipline critérios suplementares.

6. É o relatório.

7. A ‘ratio essendi’ que pode ser extraída do DESPACHO DO MINISTRO CHEFE DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO SUBSTITUTO Nº 421 é no sentido de privilegiar que haja uma normatização do tema no Regimento Interno de cada Agência Reguladora, prevendo-se (i) se seria ou não necessária deliberação colegiada para a indicação daquele que exercerá o comando hierárquico máximo da Agência Reguladora no período entre a vacância do cargo de Presidente ou similar e a investidura do novo titular; e, ainda, (ii) critérios suplementares para a sua designação. Como informado no próprio Despacho, os acréscimos promovidos se deram a título de recomendação às Agências, para melhor governança na implementação das diretrizes fixadas no Parecer.

8. O entendimento acolhido pelo Advogado-Geral da União substituto privilegia, por um lado, a **colegialidade** que deve pautar as decisões estruturantes da Agência Reguladora, e, por outro lado, o **prévio estabelecimento de parâmetros** para a designação de Presidente substituto ou cargo similar, na hipótese analisada (vacância do cargo).

9. De fato, a solução institucionalmente mais adequada para a designação dos dirigentes interinos das agências reguladoras é aquela que privilegia a deliberação colegiada e a adoção de critérios objetivos de estabilidade, qualificação e continuidade administrativa.

10. Ocorre que a aplicação imediata do novo entendimento - tal qual preconizada no parágrafo 130, ‘h’, do PARECER Nº 00041/2026/CONUNI/CGU/AGU - poderia exigir providências antes que as agências disponham de tempo hábil para promover alterações em seus regimentos internos.

11. O modelo das agências reguladoras foi concebido a partir das garantias de independência técnica, pluralidade e estabilidade de suas decisões, que são tomadas por um órgão colegiado. Vale aqui transcrever trecho da manifestação da Câmara Nacional de Infraestrutura - CNIR/CGU (NUP 00058.084896/2024-91, seq 76):

27. Em linha com esse racional, não nos parece razoável conferir poderes de designação individualmente ao Presidente, Diretor-Presidente ou Diretor-Geral em vias de encerrar o mandato, na medida em que este sequer integrará o órgão colegiado sob a nova gestão interina. **A melhor solução aponta para a aplicação prática do princípio da colegialidade como epicentro do modelo regulatório do país, que estruturou as agências como entidades chefiadas por órgão máximo colegiado, que toma decisões de forma coletiva e plural.**

29. Assim, ao centralizar as intenções do microsistema normativo, as consequências práticas da decisão e a razoabilidade do entendimento conformador, nos parece mais coerente a construção de solução jurídica uniformizadora que albergue a possibilidade de nomeação de Diretor sabatinado para exercer, de forma interina, as funções de Presidente, Diretor-Presidente ou Diretor-Geral do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada, no caso de vacância do cargo, desde que a designação seja realizada:

1. com base em decisão colegiada específica dos membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada; e/ou
2. em observância a critérios objetivos, preferencialmente previamente definidos e previstos no regimento interno da agência reguladora.

12. Dessa forma, entendemos que a inexistência de disposição regimental específica não deve impedir que parâmetros objetivos sejam desde logo considerados em disciplina transitória advinda de deliberação colegiada, observando-se, como fundamentação, princípios aderentes a regras de governança, transparência, impessoalidade e segurança jurídica.

13. **Recomenda-se**, portanto, que as agências reguladoras promovam a adequação de seus regimentos internos para privilegiar a escolha colegiada do dirigente interino e estabelecer critérios objetivos de designação. Nas situações em que não houver tempo hábil para essa providência - considerando a iminência de vacância do cargo -, recomenda-se que a Diretoria Colegiada delibere por parâmetros objetivos de avaliação provisórios a serem considerados na designação do Presidente substituto ou cargo de natureza similar, observando-se, preferencialmente, parâmetros orientados à estabilidade institucional, à continuidade administrativa e à valorização da experiência acumulada no âmbito das agências, tais quais:

- **Condição de servidor público de carreira:** membro titular do colegiado que possua vínculo efetivo com a Administração Pública, como fator de profissionalização, conhecimento institucional e continuidade administrativa

14. A condição de servidor público de carreira constitui elemento objetivo adicional de estabilidade, especialmente relevante em situações transitórias nas quais se pretende assegurar a continuidade administrativa, a preservação da memória institucional e a regularidade das atividades regulatórias. Não se trata de estabelecer requisito absoluto de elegibilidade, mas de reconhecer atributo profissional legítimo e pertinente à finalidade da designação.

- **Prazo remanescente de mandato:** dirigente que disponha de, pelo menos, um ano de mandato restante, contado a partir da data da assunção da interinidade, de modo a assegurar maior estabilidade à gestão interina e reduzir o risco de sucessivas substituições

15. A preocupação encontra respaldo concreto na atuação do Tribunal de Contas da União. No Acórdão nº 280/2026-TCU-Plenário, a Corte examinou os impactos da vacância prolongada de cargos diretivos sobre a capacidade institucional das agências reguladoras, identificando, no caso da Aneel, período de 233 dias de vacância e a paralisação de 23 processos por ausência de quórum. O Tribunal destacou os prejuízos à agenda regulatória, à capacidade decisória e à estabilidade institucional, reforçando a necessidade de mecanismos capazes de assegurar a continuidade da direção das agências. O tema já havia sido objeto de preocupação nos Acórdãos nº 2.261/2011, nº 240/2015 e nº 426/2025, todos do Plenário do TCU.

16. A demora na recomposição das diretorias torna especialmente importante que a designação interina recaia sobre dirigente com horizonte temporal suficiente para assegurar continuidade administrativa. A escolha de membro cujo mandato esteja próximo do encerramento pode produzir, em curto intervalo, nova situação de vacância ou necessidade de substituição, perpetuando a instabilidade que a própria orientação jurídica pretende superar.

17. A sucessão frequente de dirigentes pode comprometer a condução de processos regulatórios complexos, o planejamento institucional, a gestão de contratos e concessões e a interlocução estável com os agentes econômicos. A previsibilidade da direção das agências não constitui interesse meramente interno da Administração, mas elemento relevante para a segurança jurídica dos investimentos, para a confiança dos agentes regulados e para a adequada prestação dos serviços públicos.

18. Trata-se de parâmetro destinado a reduzir o risco de sucessivas substituições, preservar a continuidade das decisões administrativas e assegurar maior estabilidade à gestão durante o período necessário à investidura do novo titular.

- **Antiguidade no colegiado:** maior tempo de exercício como membro titular do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada, valorizando-se a experiência institucional, o conhecimento dos processos decisórios e a familiaridade com os desafios específicos da agência

19. A adoção do critério de antiguidade, já contemplado subsidiariamente no entendimento aprovado pela Advocacia-Geral da União, reforça a objetividade e a impessoalidade da escolha, especialmente quando associado aos parâmetros de vínculo permanente com a Administração Pública e de prazo remanescente de mandato.

- o **Experiência administrativa e qualificação técnica:** experiência comprovada no exercício de cargos de direção, chefia ou gestão na Administração Pública e/ou sólida qualificação acadêmica pertinente ao setor regulado

20. Trata-se de parâmetro em parte já definido no art. 5º da Lei nº 9.986, de 2000, como requisito para a indicação de membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada, e que pode ser complementado para o caso de ocupação interina do cargo de dirigente máximo da Agência.

21. A conjugação desses elementos permite privilegiar dirigentes que reúnam legitimidade institucional, experiência acumulada e condições concretas de assegurar a continuidade da gestão. Tais parâmetros devem orientar preferencialmente a atuação das autoridades competentes, observadas as regras legais e regimentais aplicáveis, sem constituir requisitos absolutos de elegibilidade ou afastar a ordem de substituição estabelecida no parecer aprovado pela AGU.

22. A adoção de critérios objetivos, transparentes e institucionalmente justificados permite conciliar a legitimidade decorrente da aprovação parlamentar dos dirigentes com a necessidade de preservar a autonomia técnica, a estabilidade da gestão e a continuidade das atividades regulatórias. Contribui, ainda, para reduzir a discricionariedade na escolha, prevenir disputas internas e fortalecer a confiança dos agentes regulados e da sociedade na atuação das agências.

23. Pelo exposto, recomenda-se às Procuradorias Federais que orientem os órgãos colegiados das agências reguladoras a adotarem o PARECER Nº 00041/2026/CONUNI/CGU/AGU, aprovado nos termos do DESPACHO DO MINISTRO CHEFE DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO SUBSTITUTO Nº 421, agregando-se, ainda, a recomendação trazida nos parágrafos 13 e seguintes desta manifestação.

24. Encaminhe-se às Procuradorias Federais junto às agências reguladoras.
À consideração superior.

Brasília, 16 de outubro de 2026.

ISABELLA SILVA OLIVEIRA CAVALCANTI
Consultora Federal em Regulação Econômica

ANA PAULA PASSOS SEVERO
Subprocuradora Federal de Consultoria Jurídica

1. Aprovo a NOTA Nº 00014/2026/GAB/SUBCONSUS/PGF/AGU.
2. Retorne à Subprocuradoria Federal de Consultoria Jurídica.

ADRIANA MAIA VENTURINI
Procuradora-Geral Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407135494202617 e da chave de acesso 65c7c581

Notas:

1. Nota Jurídica n. 00001/2026/CNIR/CGU/AGU (NUP 00058.084896/2024-91, seq 76



Documento assinado eletronicamente por ADRIANA MAIA VENTURINI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3423032511 e chave de acesso 65c7c581 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADRIANA MAIA VENTURINI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 19-10-2026 12:02. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ISABELLA SILVA OLIVEIRA CAVALCANTI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3423032511 e chave de acesso 65c7c581 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISABELLA SILVA OLIVEIRA CAVALCANTI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 19-10-2026 07:35. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ANA PAULA PASSOS SEVERO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3423032511 e chave de acesso 65c7c581 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA PAULA PASSOS SEVERO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 19-10-2026 07:25. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.