

Autonomia institucional da Agergs e estabilidade regulatória na transição de governo

Ricardo Giuliani Neto¹

Resumo: Examino neste artigo a necessidade de efetivação da autonomia administrativa e financeira da Agergs na transição governamental de 2026-2027. Mediante análise jurídico-institucional da Lei estadual nº 16.266/2024 e de informações oficiais, distingo competências próprias da Agência e decisões dependentes de outros Poderes. Sustento que o exercício sistemático da competência normativa, acompanhado de execução e controle, constitui medida central para reduzir a dependência de orientações conjunturais. Proponho uma agenda de regulamentação que integre organização administrativa, gestão financeira, fiscalização, transparência e proteção da atuação técnica. Concluo que a autonomia deve assegurar, prioritariamente, estabilidade regulatória à sociedade e, como condição operacional dessa finalidade, segurança institucional ao corpo funcional.

Palavras-chave: Agergs; autonomia administrativa e financeira; competência normativa; estabilidade regulatória; independência técnica.

Introdução

A transição de governo de 2026 para 2027 coloca em evidência uma exigência permanente do ambiente regulatório gaúcho, qual seja, assegurar que a capacidade de fiscalizar e decidir sobreviva à alternância política no Poder Executivo. Contratos de concessão atravessam mandatos e afetam serviços essenciais e sua execução requer instituições capazes de aplicar regras estáveis e previsíveis, exigir obrigações e fundamentar decisões, inclusive quando contrariem interesses governamentais ou econômicos.

A questão que orienta minha reflexão é como a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul pode exercer integralmente a autonomia que o ordenamento lhe atribui. Defendo que a Agergs deve editar, revisar e implementar o conjunto de normas necessárias à concretização de suas competências, dentro dos limites legais e constitucionais. A revisão do regimento interno, que está em andamento, integra essa tarefa, mas não esgota o trabalho de regulamentação necessário.

Adoto uma abordagem jurídico-institucional, apoiada na legislação de organização da Agência e em informações oficiais sobre mandatos e novas atribuições. Identifico possibilidades normativas e responsabilidades institucionais, sem presumir omissões específicas não demonstradas documentalmente.

¹ Conselheiro da Agergs. As análises e proposições deste artigo são de minha responsabilidade e não constituem manifestação institucional da Agência. O autor é mestre e doutor em Direito. Neste trabalho valeu-se de suporte em IAG para as pesquisas necessárias à composição do artigo.

Meu propósito é propor medidas que reduzam a dependência de decisões ocasionais e fortaleçam a continuidade da regulação.

Fundamento e alcance da autonomia

Criada pela Lei estadual nº 10.931/1997, a Agergs tem suas atribuições e estrutura disciplinadas pela Lei nº 16.266/2024. O art. 3º caracteriza sua natureza especial pela ausência de tutela ou subordinação hierárquica e pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira. Os arts. 7º, IV, e 19 fundamentam, respectivamente, a edição de normas regulatórias e a aprovação do regimento interno pelo Conselho Superior. Há, portanto, competência jurídica para organizar o exercício da autonomia, e não apenas uma declaração de propósito.²

Compreendo a independência em relação ao governo de turno como capacidade de exercer as atribuições legais sem interferências incompatíveis com sua finalidade. Ela convive com políticas públicas legitimamente definidas, deveres de motivação e mecanismos de controle. Para a Agência, isso implica assumir responsabilidade por suas escolhas e demonstrar publicamente os fundamentos de sua atuação.

Há limites expressos, mas adianto, limites que não impedem a Agência agir na direção de sua autonomia. O art. 3º, § 2º, reserva ao encaminhamento ao governador matérias como autorização de concursos, alterações do quadro e dos planos de carreira, provimento de cargos e atos com potencial impacto nas regras de responsabilidade fiscal aplicáveis ao Estado. A proposta orçamentária também integra o processo orçamentário estadual. Nenhum ato interno pode afastar essas exigências. A existência desses limites, contudo, não justifica submeter decisões próprias a autorizações que a legislação não exige e nem sequer insinua.³

Entendo que essa distinção deve orientar a atuação institucional. Exercer integralmente as competências próprias, instruir as solicitações que dependem de outras autoridades e explicitar os obstáculos que demandem alteração legislativa.

Por evidente que levo em consideração o que tem sido praticado no âmbito da Agência. A capacidade de interferência – nunca explícitas, pois assumidas pela Casa em suas decisões colegiadas - do governo de turno nas decisões regulatórias e administrativas tem sido, para dizer o mínimo, insustentáveis e,

² RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 16.266, de 27 de dezembro de 2024, arts. 1º, 3º, 7º, IV, e 19. Disponível em: <https://agergs.rs.gov.br/upload/arquivos/202501/15215037-lei-16-266.pdf>. Acesso em: 26 set. 2026.

³ RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 16.266, de 27 de dezembro de 2024, arts. 3º, § 2º, e 35. Disponível em: <https://agergs.rs.gov.br/upload/arquivos/202501/15215037-lei-16-266.pdf>. Acesso em: 26 set. 2026.

por vezes, constrangedoras. Os registros factuais são capazes de demonstrar essa realidade. A própria Comissão Parlamentar de Inquérito instituída para examinar as concessões rodoviárias, cujo relatório final foi aprovado em junho de 2026, reconheceu fragilidades na atuação regulatória da Agergs, o que confere a essa avaliação lastro documental que ultrapassa a minha percepção pessoal.⁴ O mesmo pode ser dito, e com maior intensidade, na tomada de decisões de índole administrativa, onde para tudo ou quase tudo há uma “subordinação” naturalizada à Secretaria de Estado que mantém ligação institucional com a Agergs.

Penso que o caminho na direção da construção da Autonomia da Agência é imposterável.

Continuidade institucional e capacidade de atuação

As páginas oficiais da Agergs indicam o encerramento dos mandatos de dois conselheiros em janeiro de 2027, um em 12 e outro em 28. Um em definitivo, porque já havia sido prorrogado; o outro depende de decisão do Poder Executivo quanto à sua prorrogação, decisão que recairá exatamente no período de transição de governo. A esses dois soma-se uma vaga de indicação do governo ainda não preenchida e um mandato cujo prazo de quatro anos, fixado pela legislação anterior, já se esgotou, havendo pedido de prorrogação por mais dois anos, na forma exigida pela lei vigente, pendente de exame pela Assembleia Legislativa.⁵ Tem-se, portanto, quatro dos sete assentos do Conselho Superior sem mandato certo para além de janeiro de 2027, quando o colegiado necessita de quatro conselheiros para deliberar. Não sobrevivendo solução tempestiva a esses quatro assentos, a Agência poderá contar, no pior cenário, com apenas três conselheiros de mandato incontroverso, número insuficiente para o próprio quórum deliberativo.

Impossível deixar de considerar esse dado da concretude factual, e, quando falo de concretude, falo da vida real que modifica a política e os seus legítimos interesses na construção dos aparatos de Estado, como é o caso da Agergs. Aqui preciso, com todas as vênias, afirmar que o cargo de Conselheiro da Agergs é absolutamente relevante do ponto de vista da gestão do interesse público, em que pese, no imaginário corrente, sermos tratados como meros servidores públicos de alto escalão. Não somos! O Conselho Superior da Agergs é órgão mandatado pelo Parlamento do Estado para cumprir função ímpar e para exercer à pleno sua condição de autoridade regulatória estadual.

⁴RIO GRANDE DO SUL. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. Comissão Parlamentar de Inquérito dos Pedágios. Relatório final, aprovado em 11 de junho de 2026, com reconhecimento de fragilidades na atuação regulatória da Agergs na modelagem das concessões rodoviárias. Acesso em: 26 set. 2026.

⁵ AGERGS. Luciana Luso de Carvalho; Alexandre Alves Porsse. Informações de mandato. Disponíveis em: <https://agergs.rs.gov.br/luciana-luso-de-carvalho> e <https://agergs.rs.gov.br/alexandre-alves-porsse>. Acesso em: 26 set. 2026. Para o regime jurídico do colegiado, ver Lei nº 16.266/2024, arts. 12 a 16 e 90.

Sempre disse e reafirmo: na política real não há espaço para ingenuidades, muito menos quando tratamos de um órgão de relevância superior e singular na estrutura estatal do Rio Grande do Sul.

Ao mesmo tempo, a Agência ampliou sua atuação. Porto Alegre contratou a regulação dos serviços do Dmae em novembro de 2025 e do manejo de resíduos sólidos em abril de 2026. A incorporação dessas atribuições exige compatibilizar demanda, financiamento e capacidade técnica e, repito, previsibilidade. Proponho que se demonstre, de maneira verificável, a correspondência entre obrigações assumidas e meios disponíveis.⁶ A exigência ganhou concretude quando Comissão Especial da Assembleia Legislativa examinou, ao longo de 2026, a prestação dos serviços de água e esgoto delegados a operador privado na Capital, serviços já sujeitos à fiscalização da Agergs por força do contrato de regulação; o exame parlamentar confirma que a ampliação de competências setoriais da Agência não é matéria apenas prospectiva.⁷

Avalio a responsabilidade política pelos atos de cada instituição. Ao Executivo e ao Legislativo cabem as providências de sua competência; à Agência, a organização do trabalho, a identificação de necessidades e o exercício de suas prerrogativas. Por isso, examino essas responsabilidades separadamente, sem presumir convergência entre campos partidários. Adoto como critério a capacidade de assegurar continuidade à função regulatória sem, todavia, desconhecer as tensões partidárias legítimas que irão orientar a recomposição do colegiado da Agência.

A agenda normativa de efetivação da autonomia

Proponho, como primeiro passo, um inventário dos comandos legais e dos atos internos vigentes. Esse levantamento permitirá distinguir obrigações já regulamentadas, normas que exigem revisão, lacunas e dificuldades de execução. A partir dele, o Conselho poderá aprovar um programa de implementação com prioridades, responsáveis e prazos. A abrangência da iniciativa deve alcançar todas as matérias necessárias ao exercício da autonomia, sem multiplicar atos redundantes ou criar exigências desproporcionais.

Na organização administrativa, defendo que o regimento e os atos complementares tornem claras as competências dos órgãos, as delegações permitidas, os fluxos de contratação e os procedimentos de distribuição e tramitação de processos. A delimitação dessas responsabilidades reduz a dependência de

⁶PORTO ALEGRE. Serviços do Dmae passam a contar com regulação da Agergs, 24 nov. 2025; Serviços de resíduos sólidos em Porto Alegre passam a ser regulados pela Agergs, 2 abr. 2026. Disponíveis em: <https://prefeitura.poa.br/dmae/noticias/servicos-do-dmae-passam-contar-com-regulacao-da-agergs> e <https://prefeitura.poa.br/gp/noticias/servicos-de-residuos-solidos-em-porto-alegre-passam-ser-regulados-pela-agergs>. Acesso em: 26 set. 2026.

⁷RIO GRANDE DO SUL. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. Comissão Especial destinada a examinar a prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário em Porto Alegre, 2026. Acesso em: 26 set. 2026.

entendimentos informais e preserva a continuidade diante da mudança de dirigentes. Normas de gestão devem permitir que a estrutura técnica trabalhe segundo critérios previamente conhecidos.⁸

Na dimensão financeira, proponho que a regulamentação organize a formação da proposta orçamentária, a programação de despesas, o acompanhamento das receitas e a demonstração dos custos da regulação. O art. 33, § 1º, prevê ato do Conselho sobre cobrança percentual na regulação delegada. O art. 36 determina conta própria e aplicação integral, no custeio dessa regulação, dos recursos aportados por outros entes federados ou agências conveniadas. A disciplina interna deve tornar essas previsões operacionalmente verificáveis, respeitados os instrumentos de delegação e as normas orçamentárias e financeiras.⁹

Proponho, ainda, que a Agência estabeleça procedimentos para registrar restrições à execução financeira e demonstrar seus efeitos sobre atividades programadas. A autonomia financeira precisa ser exercida na arrecadação, na gestão e na aplicação legal dos recursos, com rastreabilidade e prestação de contas. Esse trabalho não cria imunidades nem autoriza, por resolução, afastar obrigações legais do Estado. Permite identificar com precisão o que a Agência pode executar e o que depende de providência externa.

Defendo um planejamento que vincule recursos a resultados. A lei prevê plano estratégico, Plano de Atividades e Metas e agenda regulatória, além de regulamento próprio para acompanhamento e revisão do plano de gestão anual. Esses instrumentos devem sustentar prioridades de fiscalização, critérios de revisão e avaliação de desempenho. Alterações precisam ser motivadas e publicizadas, para que mudanças de orientação não apaguem compromissos sem explicação.¹⁰

A criação de mecanismos internos, como pagadoria, controladoria, entre outros, são fundamentais para que a Agência possa se desprender da dependência extrema ao Executivo, agindo, neste particular, como uma derivação do Poder Concedente. A urgência dessas soluções não é hipotética: em 2026, agências reguladoras federais, cujo desenho legal de autonomia financeira é mais consolidado que o da Agergs, tiveram recursos contingenciados pela União, episódio que evidencia a precariedade de toda blindagem orçamentária que dependa apenas de disposição externa.¹¹ Neste contexto, a constituição de uma assessoria jurídica capaz

⁸RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 16.266, de 27 de dezembro de 2024, arts. 3º, § 1º, 11, 13, 19 e 54 a 60. Disponível em: <https://agergs.rs.gov.br/upload/arquivos/202501/15215037-lei-16-266.pdf>. Acesso em: 26 set. 2026.

⁹RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 16.266, de 27 de dezembro de 2024, arts. 7º, XII, e 33 a 37. Disponível em: <https://agergs.rs.gov.br/upload/arquivos/202501/15215037-lei-16-266.pdf>. Acesso em: 26 set. 2026.

¹⁰ RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 16.266, de 27 de dezembro de 2024, arts. 39 a 45. Disponível em: <https://agergs.rs.gov.br/upload/arquivos/202501/15215037-lei-16-266.pdf>. Acesso em: 26 set. 2026.

¹¹ Em 2026, agências reguladoras federais tiveram recursos contingenciados pela União. Sobre o tema, ver Congresso Nacional, Projeto de Lei Complementar nº 73/2025, aprovado pelo Senado Federal em 16 de junho de 2026. Acesso em: 26 set. 2026.

de assegurar o exercício regulatório independente é inadiável. Já digo por aqui, não se trata de contraposição com as atividades da Procuradoria Setorial, esta fica restrita às suas competências legais, sem adentrar em matéria regulatória, própria do órgão de Estado independente que deve ser a Agergs.

No processo decisório, proponho que a regulamentação preserve a instrução técnica, discipline a tramitação e permita o acompanhamento das providências determinadas. A edição de normas deve observar a análise de impacto regulatório e os mecanismos de participação exigíveis em cada caso. Publicidade de pautas, decisões, atas e gravações requer procedimentos de continuidade, inclusive diante de indisponibilidades tecnológicas. A transmissão ao vivo das Sessões pode ampliar o acesso à Agência, mas não se confunde nem minimiza a obrigação legal de disponibilizar os registros de modo transparente e eficiente.¹²

Aqui importa, brevíssima digressão sobre fatos recentes: o Poder Executivo, no período pré-eleitoral, determinou - e a Agência acatou - a retirada do ar de instrumentos próprios da Agência para divulgação do seu trabalho institucional. Houve momentos em que, inclusive, sessões foram retiradas do ar por "ordem" do Poder Executivo. Tudo isso como derivação da naturalização de uma "subordinação" naturalizada. É fato, e fato grave, que não pode ser deixado como episódio circunstancial ou de menor relevância!¹³

Segurança institucional do corpo funcional

A estabilidade regulatória depende das condições em que os servidores fiscalizam, instruem processos e produzem análises. Exigir rigor técnico pressupõe oferecer critérios claros de atuação, meios de trabalho e segurança para registrar conclusões fundamentadas. A tranquilidade funcional que defendo decorre da previsibilidade institucional e da proteção do exercício regular das atribuições.

Nesse sentido, proponho disciplinar a distribuição objetiva de tarefas, a capacitação, o registro de orientações e divergências técnicas e o tratamento de comunicações sobre pressões indevidas. Alterações relevantes de conclusões técnicas devem ser motivadas e permanecer identificáveis nos processos. Tais medidas podem reduzir a exposição pessoal dos servidores e fortalecer a responsabilidade das instâncias competentes, sem criar imunidades ou substituir o regime legal de pessoal.

Minha proposta exige combinar independência técnica com controle de qualidade, dever funcional e responsabilização regular. Pareceres e fiscalizações precisam poder contrariar interesses públicos ou

¹²RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 16.266, de 27 de dezembro de 2024, arts. 46 a 54, 58 e 61. Disponível em: <https://agergs.rs.gov.br/upload/arquivos/202501/15215037-lei-16-266.pdf>. Acesso em: 26 set. 2026.

¹³Relato fundado em conhecimento direto do autor, na condição de Conselheiro em exercício na Agência à época dos fatos.

privados sem constrangimento indevido, permanecendo sujeitos à crítica fundamentada. A autonomia administrativa e financeira contribui para esse ambiente quando assegura organização estável, planejamento de recursos e condições materiais compatíveis com as exigências do trabalho.

Poderia discorrer sobre a estrutura remuneratória e a cadeia de benefícios que estão sonogados aos servidores da Agergs a partir de uma adesão “natural” aos sistemas que o Governo pratica. Não falo de privilégios, mas da constituição efetiva de condições de trabalho que garantam, por exemplo, capacidade de competição da Agência na busca de servidores novos com interesse de acorrerem e na Agência e nela permanecerem. Visto concretamente o quadro atual, produto de uma visão sindical e corporativa, míope por definição, trouxe um enclausuramento não muito inteligente, para ser gentil, que, com discurso intestino de prestígio, concretamente operou no desprestígio o quadro de servidores da Casa. Ainda, a Casa deve examinar a utilidade do teletrabalho e sua extensão, seja pelo ponto de vista da produtividade e da entrega de soluções à sociedade, seja, especialmente, sob o ponto de vista da saúde dos servidores; teletrabalho é escolha da administração e não direito adquirido dos servidores, tenho que dizer com todas as letras.

Os entraves e não avanços, podem ser medidos a partir do processo de negociação da atual Lei que, em que pese trazer avanços relevantes, deixou de abordar temas de altíssima utilidade para a Casa, como por exemplo a criação do cargo de conselheiro-substituto, a criação de gabinetes para os Conselheiros, a inclusão da Agência nos dispositivos regulares da Lei de Diretrizes Orçamentárias, entre tantos outros. O elemento simbólico do fracasso nos avanços necessários e possíveis, decorrente de uma postura negocial rasa e sindical, pode ser percebido por dois elementos: primeiro, a perda da representação do quadro de servidores no conselho; segundo, a necessidade de convalidação da prorrogação dos mandatos de conselheiro, o que está a criar seus primeiros percalços já nesta transição de governos.

Considerações finais

Somos uma Autarquia Especial que não exerce as prerrogativas que a Lei aprovada pelo Parlamento do Rio Grande do Sul no entregou.

A Agência existe em função de uma arquitetura estatal que lhe entrega deveres estratégicos para a consecução de serviços públicos relevantes, não somos uma repartição pública submetida ao escrutínio pendular que compõe legitimamente a nossa democracia. Vista a nossa conduta e comportamento administrativo- institucional não conseguimos nos diferenciar das demais autarquias estaduais, como IPE, IRGA e etc.

Concluo que a Agergs deve exercer integralmente sua competência normativa para dar efetividade à autonomia administrativa e financeira. Isso exige editar as normas necessárias ainda inexistentes, revisar as inadequadas e executar as já vigentes. O regimento interno constitui parte de um programa mais amplo de implementação da lei, cuja condução deve ser assumida pelo Conselho Superior e acompanhada publicamente.

Defendo como prioridade desse programa garantir à sociedade um ambiente regulatório estável, capaz de proteger usuários, exigir o cumprimento de obrigações e oferecer decisões estáveis, previsíveis e fundamentadas. Considero igualmente necessário assegurar tranquilidade institucional ao corpo funcional, para que atue com rigor e independência. Essa segurança constitui condição de qualidade da própria regulação e deve orientar a organização administrativa, a gestão financeira e os procedimentos de trabalho.

A independência em relação ao governo de turno se fortalece quando competências próprias são exercidas por meio de regras impessoais, recursos administrados conforme sua destinação e decisões sujeitas a escrutínio público.

A Agência não pode resolver por atos internos tudo o que depende de outros Poderes. Pode, porém, conferir consequência prática às prerrogativas que já possui. Sustento que exercer essas prerrogativas de modo sistemático é uma responsabilidade presente, cuja execução não deve aguardar a próxima alternância de governo.

Por fim, anoto, por dever de responsabilidade político-institucional, que a Agência corre risco real de, já em janeiro de 2027, padecer de problema institucional insuperável em vista dos mandatos que deverão ser preenchidos e que objetivamente o tempo impedirá a rapidez de que necessitamos o provimento e solução a partir de prerrogativa indeclinável do novo Executivo em conjunto com o novo Parlamento.

Este texto tem caráter público, uma vez que nossa responsabilidade e dever é com a Sociedade e com todos aqueles que, de um modo ou de outro, dependem da ação institucional da Agergs.

Anexo - Competências exercitáveis por ato próprio e matérias dependentes de outros Poderes

O quadro a seguir sintetiza, a partir da distinção proposta na Seção 2, as competências que a Agergs pode exercer por deliberação própria do Conselho Superior e as matérias cuja efetivação depende de decisão do Executivo ou do Legislativo.

Competências exercitáveis por ato próprio	Matérias dependentes de outros Poderes
Edição e revisão do regimento interno (arts. 7º, IV, e 19)	Autorização de concursos públicos (art. 3º, § 2º)
Organização administrativa, delegações e fluxos de contratação (arts. 3º, § 1º, 11, 13, 19 e 54 a 60)	Alterações do quadro de pessoal e dos planos de carreira (art. 3º, § 2º)
Cobrança percentual na regulação delegada (art. 33, § 1º) e aplicação dos recursos de conta própria (art. 36)	Provimento de cargos e atos com impacto nas regras de responsabilidade fiscal do Estado (art. 3º, § 2º)
Plano estratégico, Plano de Atividades e Metas e agenda regulatória (arts. 39 a 45)	Inclusão da proposta orçamentária no processo orçamentário estadual (art. 35)
Disciplina da instrução técnica, publicidade e participação (arts. 46 a 54, 58 e 61)	Nomeação e recondução dos membros do Conselho Superior (arts. 12 a 16 e 90)
Procedimentos internos de registro de restrições à execução financeira e de proteção da atuação técnica dos servidores	Autorização legislativa para prorrogação de mandatos vencidos sob a legislação anterior (art. 90)