Poder de supervisão

Também chamado de poder de tutela ou princípio da tutela, consiste no poder exercido pela Administração Direta sobre os entes especializados da Administração Indireta. Tem, portanto, como base uma relação de vinculação e supervisão dos entes especializados da Administração Indireta com os órgãos que compõe a Administração Direta dos órgãos que compõem a União, os Estados ou os Municípios.

Não se confunde com uma relação hierárquica de subordinação, a qual é utilizada para indicar relação entre órgãos. No entanto, a relação de vinculação, por sua vez, diz respeito às relações entre entidades especializadas da Administração Indireta com os órgãos da Administração Direta.

No âmbito da União, o art. 87, inciso I, da CF disciplina esse poder de supervisão, bem como o Decreto-Lei nº 200/67:

> **Art. 87.** Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.
>
> Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:
>
> I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República

Esse poder busca proteger a legalidade administrativa e promover a eficiência, por meio do monitoramento e supervisão da Administração Direta sobre as entidades especializados da Administração Indireta, verificando se as legislações estão sendo cumpridas, se as políticas públicas estão sendo devidamente executadas etc.

Ademais, destina-se também a coordenar e articular as diversas atividades exercidas pela Administração Direta e Indireta, bem como a viabilizar a boa execução de políticas e programas e proteger o patrimônio público. Por fim, é uma ferramenta importante para evitar interferências ilegítimas sobre a Administração, com vistas a assegurar a moralidade administrativa, a impessoalidade, dentre outros.

O art. 26, § único, do Decreto-Lei nº 200/67 enumera algumas das formas pelas quais o exercício desse poder de supervisão se torna possível, como se vê:

> **Art. 26.** No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente: **Parágrafo único.** A supervisão exercer-se-á mediante adoção das seguintes medidas, além de outras estabelecidas em regulamento:
>
> - a) indicação ou nomeação pelo Ministro ou, se fôr o caso, eleição dos dirigentes da entidade, conforme sua natureza jurídica;
> - b) designação, pelo Ministro dos representantes do Govêrno Federal nas Assembléias Gerais e órgãos de administração ou contrôle da entidade;
> - c) recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que permitam ao Ministro acompanhar as atividades da entidade e a execução do orçamento-programa e da programação financeira aprovados pelo Govêrno;
> - d) aprovação anual da proposta de orçamento-programa e da programação financeira da entidade, no caso de autarquia;
> - e) aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nas Assembléias e órgãos de administração ou contrôle;
> - f) fixação, em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica, das despesas de pessoal e de administração;
> - g) fixação de critérios para gastos de publicidade, divulgação e relações públicas;
> - h) realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade;
> - i) intervenção, por motivo de interêsse público.

Ou seja, nota-se que por meio deste poder a Administração Direta acaba limitando a ação das entidades da Administração Indireta, com o objetivo de promover a legalidade, a eficiência, a moralidade etc.

Quando se fala nesse assunto, um ponto que chama atenção é acerca dos recursos administrativos impróprios, que são aqueles interpostos em face de decisão proferida por um ente especializado da Administração Indireta, mas encaminhados para julgamento por um órgão da Administração Direta. De forma mais simples: trata-se de recursos julgados por pessoa jurídica distinta daquela da Administração Indireta que proferiu a decisão recorrida, por isso o nome recurso impróprio.

Muito se discutia acerca da possibilidade desse tipo de recurso existir, sendo que tal questão foi resolvida pelo Parecer AGU AC-51, aprovado pela Presidência da República em 2006, com efeito vinculante à toda a Administração Pública, no qual restou esclarecido que:

> Os recursos administrativos impróprios são cabíveis em face de decisões proferidas pelas agências reguladoras, desde que (i) tais decisões se refiram às suas atividades administrativas, (ii) tratem de matéria que ultrapasse os limites das competências dadas às tais agências; ou (iii) as decisões recorridas violem as políticas públicas definidas para o setor regulado pela Administração Direta.

Por fim, merece destaque também a figura do contrato de desempenho (anteriormente chamado contrato de gestão), previsto no art. 37, § 8º, da CF, segundo o qual é possível a celebração de acordo entre entes (acordo interadministrativo) ou entre órgãos (intra-administrativo), com vistas a ampliar a autonomia gerencial/orçamentária/financeira de certo ente ou órgão para que seja atingida determinada meta de desempenho.

Logo, nada mais são do que contratos pelos quais o órgão inferior ou a entidade supervisionada tem sua autonomia ampliada em troca da consecução de certas metas de desempenho.

Com a edição da Lei nº 13.934/2019, tais contratos, que até eram então conhecidos por contrato de gestão, passaram a ser nomeados contrato de desempenho. Tal mudança na nomenclatura ocorreu para evitar confusão com os contratos celebrados entre a Administração Pública e as organizações sociais, pois eles também são chamados contratos de gestão.

Tal lei cuidou ainda de trazer o regime jurídico de tal contrato no âmbito da União. Algumas normativas trazidas foram:

- Previsão de que esses contratos podem ser celebrados por quaisquer dos Poderes, cabendo à chefia de cada um deles definir quais serão as entidades ou órgãos celebrantes;
- O art. 5º da Lei menciona, exemplificativamente, alguns elementos que podem ser pactuados – ex.: aperfeiçoamento do controle de resultados, melhoria do sistema de avaliação de metas;
- Tais contratos podem permitir que, em troca do alcance das metas, o supervisionado defina sua estrutura regimental e aumente sua autonomia administrativa, tal qual prevê o art. 6º da mencionada Lei.

Nos termos da Lei nº 13.934/09, esses contratos podem durar de 01 a 05 anos, sendo admitida prorrogação, renovação, suspensão e rescisão, tal qual prevê o art. 8º, inciso I.

Sempre que houver o descumprimento de uma meta, o contrato poderá ser suspenso, bem como as autonomias que haviam sido conferidas ao órgão ou à entidade. Da mesma forma, se o órgão ou a entidade demonstrar insuficiência ou descumprimento reiterado das metas, será o caso de rescisão consensual ou unilateral, com base no art. 11:

> **Art. 11.** O contrato poderá ser rescindido por acordo entre as partes ou por ato do supervisor nas hipóteses de insuficiência injustificada do desempenho do supervisionado ou de descumprimento reiterado das cláusulas contratuais.