



## **A INTERVENÇÃO PELO PODER CENTRAL EM FACE DE AUTARQUIA A ELE VINCULADA (PARECER)**

**DEMÉTRIUS AMARAL BELTRÃO**

Professor Titular da Faculdade de Direito do Sul de Minas - FDSM. Doutor e Mestre em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Público da Pontifícia Universidade Católica de Poços de Caldas - PUC/MG. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Tributário - IBET. Procurador-Geral do Município de Pouso Alegre - MG. Advogado.

**HENRIQUE CASSALHO GUIMARÃES**

Mestre em Direito da Faculdade de Direito do Sul de Minas - FDSM. Subprocurador-Geral do Município de Pouso Alegre - MG. Advogado.

*Resumo:* O presente parecer tem por objeto analisar, a partir da ordem jurídica posta e da jurisprudência, a possibilidade de intervenção pela Administração Pública Municipal em face de autarquia previdenciária vinculada ao Poder Executivo.

*Palavras-chaves:* intervenção, supervisão ministerial, Poder Executivo.

*Abstract:* This opinion aims at analyzing, based on rule of law and case law, the possibility of the intervention by the municipal public administration in pension autarchy linked to the Executive.

*Keywords:* intervention, ministerial supervision, Executive.

### *1. Consulta*

O ilustre Secretário Municipal de Administração e Finanças, mediante Comunicação Interna, e o igualmente ilustre Chefe de Gabinete, por meio do encaminhamento de Ofício da Controladoria-Geral do Município, provocam este órgão

jurídico, em ambos os casos, acerca das providências a serem tomadas em relação a autarquia municipal previdenciária. Em resposta, temos a considerar o que segue:

## *2. Da lesividade*

Ante as irregularidades aparentemente perpetradas pelos gestores da autarquia previdenciária municipal, chega-se a vislumbrar o desvirtuamento institucional da entidade. Em nítida transgressão à legalidade e à moralidade administrativa, os princípios e finalidades prescritos nos arts. 5º e 7º da Lei Municipal nº 4.643/2007 se encontram ameaçados em razão de investimentos irregulares e temerários, assim como a higidez econômico-financeira da autarquia.

Mais grave consectário desse quadro, não pairam dúvidas, é a lesão aos milhares de servidores públicos ativos e inativos que contribuem e/ou contribuíram para o Regime Próprio de Previdência Social. Tais servidores possuem direito subjetivo aos benefícios legais, no entanto, caso permaneça o atual estado de coisas, a autarquia previdenciária municipal não conseguirá honrar no futuro com a obrigação de pagar aposentadorias e outros benefícios previdenciários.

Ademais, lesão também se encontra em razão das diversas irregularidades apontadas contra a autarquia previdenciária municipal em exame no CADPREV, as quais impedirá o Município de renovar o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP. Isso é periclitante.

A ausência dessa certificação, conforme determina o art. 7º da Lei nº 9.717/1998, possui como implicações:

- I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;
- II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;
- III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.
- IV - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão.

Ainda, consoante prevê o art. 1º, inc. IV, do Decreto Federal nº 3.788/2001, a falta do CRP impedirá o pagamento dos valores referentes à compensação previdenciária devidos pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS em razão do disposto na Lei nº 9.796/1999.

Verifica-se, em resumo, que as irregularidades descritas pelos Consulentes lesam:

(i) os princípios e finalidades da autarquia previdenciária municipal, ou seja, sua densidade

institucional; (ii) os contribuintes e beneficiários do Regime Próprio de Previdência Social; (iii) a Administração Direta; e, por via oblíqua, (iv) todos os municípios. Numa assertiva: há grave lesão ao interesse público.

### *3. Dos limites da autonomia autárquica*

Inexiste, no mundo jurídico, autonomia livre de confins. “Toda autonomia é, por definição, limitada”, leciona Alexandre Santos de Aragão, que complementa: “autonomia é a liberdade de agir dentro de limites fixados por uma instância normativa superior” (Supervisão Ministerial das Agências Reguladoras: limites, possibilidades e o parecer AGU nº AC – 051. Rio de Janeiro, Revista de Direito Administrativo, v. 245, p. 237-262, 2007, p. 238).

A legitimidade da autonomia autárquica, pois, possui finalidade e escorritos limites. Sua finalidade está no interesse público de uma entidade imparcial, relativamente imune às injunções político-partidárias (pautadas, por vezes, em juízos atécnicos, políticos e arbitrários). Concernente aos seus limites, subsiste a autonomia quando desempenhados seus encargos e poderes dentro dos parâmetros da lei, em sintonia com suas finalidades institucionais.

Contrario sensu, pode-se afirmar peremptoriamente que a autonomia de autarquia nenhuma subsiste quando ela atua fora dos parâmetros da lei. Logo, a autonomia não pode ser compreendida como uma blindagem que autoriza a impunidade. Dessa perspectiva, é certo que compete também às autarquias observar os princípios insculpidos no art. 37, caput, da Constituição Federal e, no caso específico, no art. 76 da Lei Orgânica do Município de Pouso Alegre.

As autarquias nada mais são do que uma longa manus do Estado, ou seja, um simples desdobramento do Poder Público. E assim sendo, a despeito de receber determinados privilégios estatais, a autonomia autárquica não pode se tergiversar em desmandos de toda sorte, indiferentes aos princípios constitucionais da legalidade, da eficiência e da moralidade. As autarquias não são ilhas à parte da estrutura estatal.

No caso em apreço, há provas de que a autarquia municipal se desviou das finalidades institucionais da entidade, o que reclama o exercício do controle legal pelo Poder Executivo; valendo anotar que, como já decidiu o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

Entre as características comuns a todas as entidades da administração indireta, destacam-se a concessão de personalidade jurídica, patrimônio e pessoal próprio e a

vinculação a órgão da administração direta. Portanto, mesmo que a lei instituidora tenha dotado a entidade de autonomia administrativa e financeira, permanece a conexão com a entidade estatal que verifica os seus resultados, a harmonização de suas atividades políticas com a programação do governo, a eficiência de sua gestão e a manutenção de sua autonomia financeira, operacional e financeira, utilizando-se dos meios de controle estabelecido em lei (Consulta nº 912.135).

Depreende-se, pois, que a autonomia autárquica não é nem pode ser concebida como um subterfúgio para o cometimento de ilegalidades. Se a independência de um ente político como o Município ou o Estado Federado não impede eventual intervenção federal, nos casos da lei, quanto menos se pode dizer quanto à autonomia de uma autarquia perante a Administração Central, em relação à qual ela se encontra vinculada.

Tecidas essas considerações, e levando em conta a gravidade do caso em estudo, a nosso ver, não há medida mais adequada do que a intervenção da Administração Central sobre a autarquia previdenciária a ela vinculada, não sendo óbice a temporária suspensão da autonomia autárquica, como desenvolveremos no item a seguir.

#### 4. Da intervenção

A intervenção é excepcional instrumento de controle, porém no presente caso se faz indispensável. Esse instituto possui nítido amparo constitucional, derivando da induvidosa competência do Chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior da Administração Pública (art. 84, inc. II, da Constituição Federal).

Esse múnus, como salienta José Carlos Francisco, recai também sobre os entes descentralizados que integram a Administração Indireta, tais como autarquias, fundações públicas, empresas públicas etc. (In *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1.209). Aliás, não poderia ser diferente. A autonomia da autarquia, como visto, não a torna uma entidade soberana, livre para quaisquer ingerências, alheia ao controle da Administração Central.

Em simetria ao mandamento constitucional, a Lei Orgânica do Município de Pouso Alegre atribui ao Prefeito Municipal o exercício da direção superior (art. 69, inc. II), destacando que “a atividade administrativa se organizará em sistemas integrados por: I - órgão central de direção, coordenação e controle; II - órgãos setoriais de execução, incluídas as entidades de administração indireta”.

Seguramente, a direção, a coordenação e o controle das entidades da Administração Indireta ficam a cargo do Chefe do Poder Executivo e dos seus auxiliares

diretos. *In casu*, bem denota essas competências o art. 72, § 1º, alínea “a”, da Lei Orgânica do Município de Pouso Alegre. *In verbis*:

Art. 72. O auxiliar direto do Prefeito será escolhido dentre brasileiros maiores de vinte e um anos de idade e no exercício dos direitos políticos.

§ 1º Compete ao auxiliar direto, além de outras atribuições conferidas em lei: a) exercer a orientação, coordenação, supervisão e avaliação de sua unidade, de administração direta ou indireta;

Em igual senda, diga-se, são as disposições da Constituição do Estado de Minas Gerais (Cf. art. 90, inc. II, e art. 93, § 1º, inc. I).

Essa prerrogativa, como observa a Advocacia-Geral da União, decorre naturalmente do regime presidencialista adotado pela Constituição Federal. No Parecer AGU nº AC-51– cuja leitura deve ser compatibilizada à estrutura do ente municipal – consta que:

Presidente da República, através de seus Ministros, exercendo a administração pública superior, estão limitados apenas pela Constituição e pelas leis, em cujos limites, por isso, exercem também a supervisão e controle dos órgãos intermediários e inferiores da administração. Em outros termos, a adequada compreensão como acima mencionada se fixa pela exata inteligência constitucional que exclui nichos de autonomia absoluta no interior da administração [incluindo autarquias e agências reguladoras] e pela necessária atenção ao sistema constitucional de regulação.

Tecnicamente, está-se a se falar da supervisão ministerial, prevista no Decreto-Lei nº 200/1967 (art. 19 e ss.) e reconhecida pela jurisprudência pátria – como evidencia o seguinte aresto do Superior Tribunal de Justiça:

Todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente, cabendo-lhe também conhecer de recursos providos de órgãos subordinados ou de entidades vinculadas ao seu Ministério, com base na hierarquia ou na supervisão ministerial.

(MS 6.737/DF, Rel. Ministra Laurita Vaz, Primeira Seção, julgado em 10/04/2002, DJ 13/05/2002, p. 143).

Fato é: “todas as entidades da Administração Indireta encontram-se sujeitas ou à supervisão do Ministro a cuja pasta estejam vinculadas ou da Presidência da República”; observa Celso Antônio Bandeira de Mello, que acrescenta:

São objetivos deste controle ou ‘supervisão’ assegurar o cumprimento dos objetivos fixados em seu ato de criação; harmonizar sua atuação com a política e programação do Governo no correspondente setor de atividade; zelar pela obtenção de eficiência administrativa e pelo asseguramento de sua autonomia administrativa, operacional e financeira (Curso de Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 163).

No âmbito municipal, como assevera Odete Medauar, as autarquias estão normalmente vinculadas com o gabinete do Chefe do Poder Executivo (*Direito Administrativo Moderno*. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 75).

Sobre o tema, Jessé Torres Pereira Júnior – jurista que figura entre os maiores expoentes do assunto – pondera que a descentralização visa a racionalizar as atividades da Administração Pública, buscando maior eficiência, moralidade e presteza. Nesse seguimento, aduz, a supervisão ministerial é de todo compatível com o desiderato da descentralização. Trata-se, por esse motivo, de um poder-dever jurídico-administrativo conferido à direção da Administração Central.

Nessa linha de ideais, preleciona o mesmo autor que:

Sobejam razões objetivas para deduzir-se que na supervisão ministerial prevalecem: a) uma relação de direito vinculada a uma certa atividade; b) uma vontade em execução que não escapa ao direito. Vale a supervisão porque o poder legal não pode ser licitamente usado fora da intenção administrativa. E esta intenção tem como premissas necessárias a moralidade, a organicidade e a racionalização nos serviços de interesse público; e como regras de comportamento administrativo, legalmente impostas, as técnicas de planejamento, coordenação, descentralização e controle. Em outras palavras, é esse conjunto de premissas e regras o objeto da supervisão. Quer dizer: não é a função que está ao dispor do Ministro e sim este que a deve servir. Derivando a supervisão do poder diretivo e consistindo no poder-dever de controlar a regularidade da ação administrativa, parece inevitável a ilação de que toda a autoridade controladora detém capacidade supervisora, o que pode ser projetado para os níveis estaduais e municipais (Revista de informação legislativa, v. 13, n. 49, p. 167-206, jan./mar. 1976, p. 187).

Em igual senda é o escólio de Hely Lopes Meirelles, ao tratar do controle autárquico, isto é, do poder de “vigilância, orientação e correção que a entidade estatal exerce sobre os atos e a conduta dos dirigentes de suas autarquias” (*Direito Administrativo Brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 353). Este jurista também não deixa passar em desaviso que “as autarquias municipais regem-se pelos princípios que acabamos de expor, porque são desdobramentos do Poder Público idênticos aos da União e dos Estados-membros” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Autarquias e entidades paraestatais*, RT, São Paulo, v. SI, nº 322, 22, ago. 1962, p. 30)

Considerações doutrinárias a este respeito poderiam ser citadas *ad nauseam*. A literatura jurídica, embora não seja farta, é uníssona ao ratificar a construção teórico-jurídica acima exposta. E qualquer alegação no sentido oposto reduz a questão ao absurdo. Como se poderia impedir tal supervisão do Prefeito Municipal, por exemplo, se a ele é imposta a obrigação de prestar contas das atividades das autarquias municipais (art. 69, XI, da Lei Orgânica do Município de Pouso Alegre)?

Tem-se por certo, então, que compete ao Chefe do Poder Executivo exercer a supervisão ministerial das entidades da Administração Indireta vinculadas a este Poder. Esta prerrogativa, repita-se, é também uma obrigação, sob pena de responsabilidade da autoridade supervisora, consoante já decidiu o Tribunal de Contas da União:

O princípio constitucional da legalidade, aliás, impõe ao administrador público o dever de só atuar em conformidade com os normativos legais, não havendo liberdade nem vontade pessoal, pois o que se busca é o interesse público e não o individual. Além disso, obriga o administrador público, em cumprimento ao princípio da eficiência administrativa, a realizar suas atribuições com perfeição dentro do espaço de tempo pactuado. A eficiência, no nosso entendimento, somente é alcançada quando a ação administrativa atinge materialmente os seus fins lícitos e por vias lícitas, o que não foi este o caso, uma vez que o projeto não se encontra em funcionamento.

No exercício da supervisão ministerial, os gestores diligentes deverão adotar, tempestivamente, as providências para a instauração da tomada de contas especial, a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano (art. 84 do Decreto-lei nº 200/67 e 8º da Lei nº 8.443/92), sob pena de ficar caracterizada a responsabilidade solidária da autoridade administrativa supervisora, ante a omissão do dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens e valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico resultando dano ao Erário (Acórdão nº 630/2010 – Plenário. Processo nº 021.795/2009-8. Relator Raimundo Carreiro. Sessão de 31/03/2010).

O exercício do controle administrativo (tutela), por conseguinte, demanda a pronta e eficaz atuação/resposta do Chefe do Poder Executivo deste Município ante a constatação de irregularidades em autarquia previdenciária sob sua supervisão. E diante de irregularidades gravíssimas e com alto grau de nocividade, como aparenta ser o caso, o exercício da supervisão ministerial reivindica medida enérgica do porte da intervenção. Vejamos o que prevê o Decreto-Lei nº 200/1967:

Art. 19. Todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente, excetuados unicamente os órgãos mencionados no art. 32, que estão submetidos à supervisão direta do Presidente da República.

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: [...]

i) intervenção, por motivo de interesse público.

A intervenção, pois, é medida legal, sendo doutrinariamente classificada como forma de controle de mérito e de legitimidade de caráter extraordinário – “ocorre em situações graves, quando a transgressão de normas de direito ou de boa administração compromete a finalidade da autarquia ou da Administração Direta” –, sendo uma espécie de controle substitutivo.

Esse instituto, é digno de nota, também possui previsão na Lei Complementar nº 109/2001, que “dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências”. A intervenção, neste caso, possui lugar quando verificada, isolada ou cumulativamente (art. 44):

- I - irregularidade ou insuficiência na constituição das reservas técnicas, provisões e fundos, ou na sua cobertura por ativos garantidores;
- II - aplicação dos recursos das reservas técnicas, provisões e fundos de forma inadequada ou em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos competentes;
- III - descumprimento de disposições estatutárias ou de obrigações previstas nos regulamentos dos planos de benefícios, convênios de adesão ou contratos dos planos coletivos de que trata o inciso II do art. 26 desta Lei Complementar;
- IV - situação econômico-financeira insuficiente à preservação da liquidez e solvência de cada um dos planos de benefícios e da entidade no conjunto de suas atividades;
- V - situação atuarial desequilibrada;
- VI - outras anormalidades definidas em regulamento.

Seja como for, na intervenção o “órgão controlador toma, por assim dizer, e temporariamente, o lugar da autoridade controlada, e isto se faz mediante uma espécie de sub-rogação”, esclarece o ex-Procurador de autarquia federal Alberto Bittencourt Cotrim Neto (Natureza e Extensão do Controle sobre Autarquias. Rio de Janeiro, *Revista de Direito Administrativo*, v. 81, p. 16-38, 1965, p. 20).

Do fragmento acima também se infere uma das características da intervenção: a limitação temporal. A intervenção deverá se dar por prazo determinado, subsistindo apenas pelo lapso de tempo necessário a identificar as irregularidades e estabelecer as competentes medidas saneadoras (de acordo com a Lei Complementar nº 109/200, *verbi gratia*, “a intervenção cessará quando aprovado o plano de recuperação da entidade pelo órgão competente” – art. 46).

Durante o período da intervenção, compete ao interventor atuar de forma técnica e adstrita aos estritos limites da lei, elaborando diagnóstico da situação da entidade e plano para sua regularização. No presente caso, temos que a atuação do interventor deva ser investigatória – indicando, entre outras coisas, a situação da carteira de investimentos da autarquia previdenciária e das contratações realizadas – e corretiva, visando a adequar a orientação da entidade em face das disposições da Lei Municipal nº 4.643/2007, da Lei nº 9.717/1988, além de outras normativas aplicáveis. Recomenda-se, ainda, que sejam prestadas contas de todo e qualquer ato do interventor.

Não se pode esquecer sequer por um instante que a intervenção não é um cheque em branco à livre disposição da Administração Central, devendo ser orientada por propósitos como: (i) realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade; (ii) aplicação correta do ordenamento jurídico; (iii) garantia da normalidade administrativa; (iv) segurança jurídica; e (iv) restabelecimento da prestação regular e efetiva do serviço público, consoante os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Outra autorização legal que corrobora a ideia e os escopos da intervenção é o instituto da avocação, aplicável ao Município pelo comezinho princípio da simetria. Eis ele na literalidade do Decreto-Lei nº 200/1967:

Art. 170. O Presidente da República, por motivo relevante de interesse público, poderá avocar e decidir qualquer assunto na esfera da Administração Federal.

Uma vez mais, vemos que a autonomia das autarquias possui limites. Seja pela intervenção, seja pela avocação, temos que o Prefeito Municipal que identifica, categoricamente, a existência de irregularidades na gestão de autarquia municipal, em detrimento do interesse público, pode sim assumir o controle direto da autarquia desviada, reconduzindo-a às suas finalidades institucionais. Essa medida também encontra amparo no princípio da supremacia do interesse público.

##### *5. Conclusão*

Ante o exposto, observando o cenário apresentado por essas egrégias Secretaria Municipal de Administração e Finanças e Chefia de Gabinete – com base nas informações e documentos anexos –, a OPINIÃO desta Procuradoria-Geral do Município, salvo melhor juízo, é pela imediata e prudente intervenção do Poder Executivo na autarquia previdenciária examinada.

É o entendimento, s.m.j.

Data da submissão: 13/11/2019  
Data da aprovação: 11/12/2019