

Direção administrativa: conceito de supervisão ministerial

Autor(a): Paulo Modesto

Publicado em: 21 de maio de 2026

Publicação: conjur_import

Link JurisTube:

<https://juristube.com.br/colunistas/paulo-modesto/direcao-administrativa-conceito-de-supervisao-ministerial-2>

Fonte original: <https://conjur.com.br/2026-mai-21/direcao-e-supervisao-administrativa-revisitando-o-conceito-d-e-supervisao-ministerial-2>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/paulo-modesto/direcao-administrativa-conceito-de-supervisao-ministerial-2#ep-23136ea9

Resumo

O amadurecimento das nossas instituições de controle passa pela superação do mito da hierarquia linear e da cúpula onisciente

Texto integral

Há mitos que persistem não porque resistam à crítica, mas porque ninguém os questiona. O mito da hierarquia linear na Administração Pública Direta é desse tipo: sobrevive nos organogramas, nos manuais de direito administrativo e nas decisões de controle como se a pirâmide perfeita da organização administrativa — com seus fluxos de comando e suas cadeias de responsabilidade simétricas — fosse uma descrição do real, e não uma ficção conveniente. O custo dessa ficção, porém, é alto: erros graves de controle, de gestão e de responsabilização que têm no próprio mito a sua raiz. Em trabalho anterior, afirmei que a hierarquia na administração direta não constitui um estado de fato, mas sim uma relação jurídica complexa que reclama dois “maridos conceituais”: a organização estrutural escalonada e o processo decisório multinível. [1] Mas o processo decisório multinível carece de atenção especial quando se analisam as estruturas especializadas de Estado. Em muitas delas o que se observa, sob uma aparente linha de subordinação, é um mosaico de competências exclusivas e de sucessivas dimensões de autonomia que desafiam as premissas clássicas do poder de comando e orientação das chefias superpostas na intimidade do Estado. A pirâmide perfeita e idealizada desmorona. Esse dado da realidade concreta justifica visitar o conceito de supervisão ministerial .

Direção e supervisão: duas gramáticas do controle

O erro de largada reside em tratar direção e supervisão como sinônimos funcionais. Não o são. O poder de direção administrativa opera no espaço intramuros da hierarquia linear e no âmbito de assuntos que não exigem reserva técnica exclusiva . É o poder (ou prerrogativa) de ditar ordens concretas e diretas, avocar atribuições fungíveis, fixar instruções e rever o mérito do ato do inferior administrativo com ampla discricionariedade (DL 200/67, artigo 13). A direção supõe homogeneidade de fins, competências comuns (ou não exclusivas) e perfeita subordinação volitiva entre o dirigente e o dirigido. A supervisão ministerial (ou poder de tutela), igualmente consagrada no DL 200/1967 (artigos 19 a 27), habita outra dimensão jurídica. Ela foi concebida para gerenciar o trânsito institucional entre a Administração Direta (os ministérios) e as entidades descentralizadas da Administração Indireta (“supervisão externa” de autarquias, empresas públicas, sociedades de

economia mista e fundações, pessoas administrativas autônomas). Posteriormente, por imperativo de especialização técnica, foi estendida a órgãos singulares despersonalizados, mas funcionalmente apartados da cúpula ou de elevada especialização, como as polícias, os conselhos e órgãos técnicos representativos, interfederativos ou de composição mista por agentes de mais de um Poder (ex. conselho da República), que asseguraram (pela Constituição, por leis ou por atos regulamentares) graus de autonomia decisória específicos e competências exclusivas (“supervisão interna”, quando cabível, de órgãos de regime especial na intimidade da própria pessoa administrativa em causa). A supervisão é controle finalístico e de resultados. Ela não atua sobre o fluxo interior do ato; atua sobre o enquadramento do órgão especializado ou entidade administrativa nas políticas públicas do governo. Foca no uso dos recursos, na fiscalização da execução do orçamento, no controle externo da legalidade administrativa. O supervisor ministerial detém a prerrogativa de assegurar que o supervisionado não descumpra a sua missão estatutária, mas não detém a prerrogativa de intervir no núcleo interno da tomada de decisão nem na avaliação da oportunidade de exercício pelo supervisionado de suas competências. Em forma de síntese: na supervisão, há controle de legalidade e de eficiência final; na direção, há ingerência na conveniência e oportunidade da ação. Autonomias mitigadoras Se a supervisão não se confunde com a direção, é porque vigoram dimensões de autonomia que operam no interior da organização como diques de contenção ao poder de comando da cúpula política e administrativa. No domínio dos órgãos policiais, o laboratório mais dramático da organização administrativa contemporânea, essas autonomias não se apresentam de forma unitária (como ocorre no Judiciário ou no Ministério Público), mas estão estruturadas como restrições severas à ingerência do Executivo central. Nas polícias há subordinação administrativa, porém ela é mitigada pela exigência de legalidade estrita. As autonomias são diversas e interrelacionadas: autonomia técnica, funcional, administrativa e de gestão orçamentária. A primeira, autonomia técnica, refere-se à blindagem dos métodos científicos, doutrinas operacionais, elaboração de laudos periciais e estratégias de inteligência. O supervisor político não detém habilitação técnica — nem legitimidade institucional — para alterar a conclusão de um laudo papiloscópico ou censurar a metodologia de uma interceptação telemática. O supervisor não pode determinar operações, alterar laudos, definir alvos ou abordagens ou fixar o momento correto da atuação especializada. A segunda, autonomia funcional, garante que o preenchimento dos requisitos legais para a prática do ato finalístico não se submeta à aprovação de conveniências do governante. O delegado detém a competência exclusiva para dirigir inquéritos e investigações, observada a reserva da competência judicial. O exercício das funções de polícia judiciária e ostensiva está vinculado estritamente à legalidade penal e processual penal. É o Ministério Público, não o supervisor administrativo, que dispõe de competência constitucional (artigo 129, VII) para exercer o controle externo da atividade policial. Este controle é de natureza finalística e de controle de legalidade. Ele é compartilhado com a autoridade judicial, que autoriza medidas invasivas (interceptações, quebra de sigilos, buscas), controla a proporcionalidade das investigações e tutela direitos fundamentais dos investigados. A autonomia administrativa alude à autogestão de seus quadros, à distribuição interna de pessoal, à instauração de procedimentos disciplinares ordinários via correções e ao gerenciamento da rotina de suas superintendências. Por fim, em menor grau, a relativa autonomia orçamentária, que pode causar estranheza. No Brasil, as polícias não detêm independência orçamentária plena, mantendo-se vinculadas às propostas e tetos geridos pelo Executivo. Contudo, gozam de uma autonomia orçamentária operacional de gestão, significando que a aplicação dos recursos destinados à infraestrutura e custeio segue as prioridades internas da corporação, vedado o contingenciamento seletivo como mecanismo de retaliação política. A Polícia

Federal, por exemplo, pode produzir informes de inteligência de estado para orientar o Ministério da Justiça sobre rotas de contrabando, tráfico de armas e drogas, ou informações que recomendem o reforço da segurança em aeroportos internacionais. Ela é parte integrante do sistema de inteligência de estado. Mas não pode fornecer informações sobre atividades de inteligência criminal ou de política judiciária, nem sobre o andamento de inquéritos, sendo nesta atividade submetida a controle judicial e controle externo pelo Ministério Público. E esse limite é inequívoco: mesmo diante de uma eventual e abusiva requisição do supervisor, o delegado que fornece informações sigilosas de investigação em curso sem ordem judicial responde penal e administrativamente (artigo 325, CP; artigo 2º, §4º, Lei nº 12.830/2013). Fundamento das autonomias: supervisão e capacidades institucionais

Essas autonomias foram concedidas a órgãos despersonalizados por diversos fundamentos. O primeiro e óbvio é a garantia da impessoalidade : atuando esses agentes em área sensível, previne a legislação a conversão abusiva das polícias em polícias de governo e não de Estado. Porém, outro fator também apoia a concessão de autonomias: as capacidades institucionais . [2] No âmbito especializado das estruturas de inteligência e investigação criminal ocorre uma inversão do gradiente de expertise : são os órgãos especializados da base que detém as informações técnicas adequadas. O supervisor pode possuir capacidade institucional para a formulação de diretrizes macro, a alocação de recursos e a coordenação abrangente da política criminal. Mas não domina (e o desenho organizacional não impõe que domine) a filigrana de uma análise de inteligência policial e o sentido útil de alguma iniciativa investigativa. Ignorar essa assimetria de informações produz disfunções graves. Quando os órgãos de controle pretendem punir a autoridade política por eventual erro operativo de policiais, manipulam a presunção de que o Ministro possui uma omnisciência técnica superior à de seus próprios agentes especializados. Censurar o supervisor por atos cuja decodificação técnica lhe escapa por completo equivale a exigir do maestro a responsabilidade pelo sopro desafinado de um trompetista na execução de uma partitura complexa . A supervisão ministerial calibra-se pelos limites da capacidade institucional do supervisor: ele responde pela higidez da regência e pela entrega dos instrumentos, mas o domínio da técnica operativa permanece com quem empunha a ferramenta e a ação na ponta. A mesma autonomia que serve de escudo para o técnico não cumprir a ordem ilegal do político, atua no sentido inverso como um escudo que protege o político de responder por um erro que não foi dele. Se a lei proíbe o Ministro de entrar na sala de inteligência e apontar o dedo para o alvo da operação, ele não pode ser responsabilizado se o alvo apontado livremente pelo investigador ou policial de base for o errado. É a consequência lógica da separação de funções. Equilíbrio Federativo e prerrogativas do supervisor

O Supremo Tribunal Federal tem sido árbitro desse arranjo institucional complexo, que protege a racionalidade do direito administrativo da organização e a flexibilidade federativa. O STF fixou que as polícias judiciárias (civis e Federal) não possuem autonomia institucional e financeira idêntica àquela outorgada ao Ministério Público ou à Defensoria Pública. No julgamento das ADIs 5.517 e 5.528 , a Corte declarou a inconstitucionalidade de normas estaduais que reconheciam às Polícias Civis autogoverno financeiro e iniciativa de leis orçamentárias. Proclamou que o artigo 144, § 6º, da Constituição estabelece um vínculo de subordinação administrativa das polícias aos chefes do Executivo (governadores e presidente). No entanto, essa subordinação administrativa foi associada a limites legais estritos. O STF assentou como válida lei estadual que limitava a nomeação discricionária de chefes de Polícia à “exigência de que o indicado seja não só delegado de carreira — como determinado pela CF — como também que esteja na classe mais elevada”. Declarou válida a “possibilidade de os estados disciplinarem os critérios de acesso ao cargo de confiança, desde que respeitado o mínimo constitucional. Critério que não só se

coaduna com a exigência constitucional como também a reforça, por subsidiar o adequado exercício da função e valorizar os quadros da carreira” (ADI 3.062 , rel. min. Gilmar Mendes, j. 9-9-2010, P, DJE de 12-4-2011). Autonomia técnica assegurada na intimidade da organização policial A autonomia técnico-investigativa foi proclamada com clareza e vigor pela Lei nº 12.830/2013, inclusive na intimidade da organização policial. O diploma positivou o óbvio: a condução do inquérito policial é ato privativo da autoridade policial (o delegado de polícia), que o preside com isenção e fundamentação jurídica. Consoante a Lei Federal 12.930/2013, “as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado” (artigo 2º) e “ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais” (artigo 2º, § 1º). Mas a norma foi além, limitando a supervisão hierárquica expressamente , inclusive dentro da própria organização policial: “O inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei em curso somente poderá ser avocado ou redistribuído por superior hierárquico, mediante despacho fundamentado, por motivo de interesse público ou nas hipóteses de inobservância dos procedimentos previstos em regulamento da corporação que prejudique a eficácia da investigação” (artigo 2º, § 4º). E tampouco admitiu a remoção de delegados sem ato fundamentado (§ 5º). Dialética do controle na supervisão realista Se o desenho normativo é nítido, por que a prática institucional insiste em confundir os papéis e a responsabilidade do supervisor e do supervisionado? A resposta reside na incompreensão do princípio da segregação de funções e da vigência do regime de imputação subjetiva de responsabilidade na alta administração. A responsabilidade do supervisor não é (nem pode ser) automática ou objetiva. A supervisão ministerial sobre órgãos policiais é exemplo perfeito para trazer realismo ao conceito de supervisão ministerial. Supervisão é dever de guarda da legalidade administrativa, da higidez financeira e da eficiência institucional. Ela é contida por imperativo democrático quando alcança áreas de competência técnica exclusiva preservadas da ingerência política. Atribuir responsabilidade civil, administrativa ou política a um supervisor político por desvios ou incidentes ocorridos no curso de uma investigação conduzida na ponta da estrutura policial reflete um duplo equívoco: ignora a evolução do direito administrativo da organização na ampliação do alcance do conceito de supervisão (em detrimento do poder de direção) e incentiva, perversamente, a quebra da impessoalidade. Se o ministro responde pelo detalhe do inquérito, ele se sentirá autorizado a comandar o detalhe do inquérito — transformando a Polícia de Estado, desenhada pela Constituição de 1988, em uma inadmissível Polícia de Governo. O amadurecimento das nossas instituições de controle passa pela superação do mito da hierarquia linear e da cúpula onisciente . Controlar a administração não é buscar um culpado político de conveniência por qualquer equívoco ou erro operativo nos agentes de base (equívoco que, em 2016, chamei de “fetiche da culpa”). Fundamental é respeitar a distribuição de competências cuidadosamente desenhada pelas leis, compreendendo que a autoridade que detém o dever de supervisionar os meios quase sempre carece do poder de governar os fins técnicos e as decisões singulares produzidas na base da organização administrativa. _____ [1] MODESTO, Paulo. Hierarquia administrativa e seus 'dois maridos'. ConJur , 03.04.2025. ISSN 1809-2829. Disponível em aqui e aqui [2] Para uma visão atualizada e abrangente do tema das capacidades institucionais, cf. LEAL, Fernando (org). Capacidades institucionais: teoria, aplicação e críticas. São Paulo: Juspodium, 2026.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

MODESTO, Paulo. Direção administrativa: conceito de supervisão ministerial. *conjur_import*, 21 maio 2026. Disponível em: <https://conjur.com.br/2026-mai-21/direcao-e-supervisao-administrativa-revisitando-o-conceito-d-e-supervisao-ministerial-2>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/paulo-modesto/direcao-administrativa-conceito-de-supervisao-ministerial-2>. Acesso em: 11 out. 2026.

APA 7ª edição

Modesto, P. (2026, May 21). Direção administrativa: conceito de supervisão ministerial. **conjur_import**. <https://conjur.com.br/2026-mai-21/direcao-e-supervisao-administrativa-revisitando-o-conceito-de-supervisao-ministerial-2>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

MODESTO, Paulo. 2026. "Direção administrativa: conceito de supervisão ministerial." **conjur_import**, May 21. <https://conjur.com.br/2026-mai-21/direcao-e-supervisao-administrativa-revisitando-o-conceito-de-supervisao-ministerial-2>

BibTeX

```
@article{paulo-modesto-dire-o-administrativa-conceito-de-superv-2026,  
author = {Modesto, Paulo},  
title = {Direção administrativa: conceito de supervisão ministerial},  
journal = {conjur_import},  
year = {2026},  
url = {https://conjur.com.br/2026-mai-21/direcao-e-supervisao-administrativa-revisitando-o-conceito-de-supervisao-ministerial-2},  
urldate = {2026-05-21}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/paulo-modesto/direcao-administrativa-conceito-de-supervisao-ministerial-2>

PDF gerado em 2026-10-11 04:17 UTC