

Quando as mesas mudam de lugar: delegação de competências administrativas

06/02/2025

Imagine um tabuleiro de xadrez em que as regras do jogo estão estabelecidas, mas as peças podem — e devem — ser reorganizadas estrategicamente para avançar na busca de resultados. Essa imagem ilustra o fascinante paradoxo da administração pública brasileira: uma organização que necessita conjugar a previsibilidade e estabilidade das normas com a flexibilidade necessária para enfrentar desafios dinâmicos, estruturais e multissetoriais, continuamente renovados no plano econômico e social. Neste complexo *xadrez administrativo*, o legislador define as bases fundamentais — estabelece órgãos, entidades, competências, quadros de pessoal e recursos —, enquanto compete aos gestores públicos movimentar as peças no *tabuleiro institucional* por meio de instrumentos de organização como a *delegação, a substituição e a avocação de competências*.

Essas são *ferramentas de estruturação adaptativa*, ancoradas em leis, decisões individuais ou acordos infralegais, que efetivamente “mudam as mesas de lugar”: rearranjam as responsabilidades e o emprego de recursos dentro da administração pública para atender a exigências sociais em permanente transformação. No entanto, enfrentam atualmente no Brasil *duas limitações*, que considero interrelacionadas:

- a) a precária disciplina legal vigente, lacônica e insuficiente;
- b) excessos no controle público, que responsabiliza sem critérios precisos o gestor delegante por atos praticados pelo delegado.

Esses obstáculos comprometem a *eficiência organizacional* da administração pública brasileira. E evidenciam o descompasso entre a teoria e a prática: ferramentas pensadas para *aumentar a capacidade adaptativa* da administração são menos utilizadas do que poderiam e, quando são empregadas, geram insegurança jurídica e resultados limitados. De um lado, temos uma legislação administrativa omissa sobre vários aspectos da *flexibilização organizacional*. De outro, observamos um ambiente de controle que, ao responsabilizar gestores delegantes sem parâmetros claros, desencoraja práticas administrativas mais ágeis e colaborativas.

De forma resumida, pretendo examinar essa fragilidade da organização administrativa brasileira, com especial atenção à jurisprudência dos tribunais de contas sobre responsabilização por delegação de competências. A análise considera a aplicação que as Cortes de Contas fazem da teoria *da culpa in eligendo* (em escolher) ou *in vigilando* (em vigiar) como ponto de partida para uma reflexão mais ampla: como modernizar o arcabouço normativo administrativo para promover maior eficiência organizacional e ágeis relações interorgânicas e intersubjetivas no âmbito público sem comprometer fundamentos do Estado de Direito? Esta é a questão central que orientará uma investigação sobre o movimento das “mesas” — ou

competências — no complexo tabuleiro da administração pública.

Delegação de competências: uma ferramenta de gestão plurissignificativa

A delegação de competências é dos mecanismos mais importantes para promover a eficiência na administração pública. No entanto, muitas vezes a expressão é empregada sem identificar com clareza o objeto referido: distingo a (a) *delegação de competências intrassubjetiva* (entre órgãos de uma mesma pessoa jurídica estatal), a (b) *delegação de competências intersubjetiva* (entre órgãos de pessoas jurídicas estatais distintas) e até a (c) *delegação de competências intersubjetiva entre pessoas jurídicas estatais e pessoas jurídicas não integrantes da administração diretas ou indireta do Estado*. As regras aplicáveis são distintas em cada caso e os desafios que suscitam de natureza diversa. Por limites de espaço, exploro nesta coluna apenas a delegação da primeira espécie.

Delegações intrassubjetivas: regras básicas e lacunas

As *delegações intrassubjetivas* são relativamente usuais e regidas pelas leis de organização e processo administrativo. A Lei Federal 9.784/1999, por exemplo, trata do assunto nos artigos 12, 13 e 14. O Decreto-lei 200/1967, aborda o tema sumariamente nos artigos 11 e 12.

Por esses singelos dispositivos, “um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial”, o que igualmente se aplica “à delegação de competência dos órgãos colegiados aos respectivos presidentes” (artigo 12, caput e § único, da Lei 9.784/1999).

Esse dispositivo deve ser harmonizado com o disposto no artigo 11 da Lei 9.784/1999, segundo o qual “a competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos”.

Uma leitura apressada sugere ser difícil conciliar a cláusula da admissibilidade ampla da delegação referida no artigo 12, “se não houver impedimento legal”, com a cláusula de admissibilidade restritiva da delegação, prevista no artigo 11, ambos da Lei 9.784/1999, que a admite apenas “nos casos de delegação e avocação legalmente admitidos”.

Ocorre que, na sequência, a lei de processo indica quais os casos de delegação de competência não são legalmente admitidos: a) *a edição de atos de caráter normativo*; b) *a decisão de recursos administrativos*; c) *as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade* (artigo 13 da Lei 9.784/99).

Logo, de modo a harmonizar os dispositivos, deve-se entender que, salvo norma especial restritiva, todas as hipóteses que não estejam inseridas nas vedações do artigo 13 da Lei 9.784/1999 estão legalmente admitidas, sendo dispensada a autorização casuística.

Essa compreensão evidencia que *a delegação de competências não é renúncia de competência*. A autoridade delegante, com a delegação, permanece titular da competência, trespassando

exclusivamente o *exercício de poderes, encargos e deveres, e sempre de modo parcial, para o órgão ou a autoridade delegada*.

A *delegação intrassubjetiva* é mera *autorização de exercício* para que órgão ou autoridade distinta do órgão ou autoridade titular da competência, desenvolva, sempre de modo parcial e revogável, em nome próprio e sob a própria responsabilidade, poderes, deveres e encargos cuja delegação a lei admite a atribuição.

Por fim, a lei prescreve que o ato de delegação e sua revogação sejam publicados no meio oficial, especifiquem as matérias e poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, a duração e os objetivos da delegação e o recurso cabível, podendo conter ressalva de exercício da atribuição delegada. Assegura ainda que a delegação seja revogável a qualquer tempo pela autoridade delegante e determina que as decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado (artigo 14, caput e §§ 1º a 3º, da Lei 9784/1999).

Entretanto, a lei de processo administrativo nada informa sobre diversos aspectos relevantes da matéria. Não esclarece se a subdelegação é permitida, ou se é presumida como admitida na delegação. Nada informa sobre como deve ser instrumentalizada a delegação entre órgãos e autoridades de mesma hierarquia (acordo, ato unilateral sob condição de aquiescência, convênio?). Não disciplina a possibilidade, ou não, do órgão ou autoridade delegada revogar atos praticados pela autoridade delegante emitidos antes da delegação. Embora preveja a necessidade de ser especificada a duração e os objetivos da delegação, não estabelece parâmetros temporais para a delegação ou se, na ausência deles, o prazo da delegação pode ser indeterminado. Não informa se a substituição do titular do órgão delegado acarreta a cessação da delegação ou se ela é transmitida automaticamente ao substituto eventual. Não estabelece exigências mínimas, de qualificação profissional ou técnica, para a escolha do agente ou órgão delegado, considerada a complexidade da competência cujo exercício é transferido. Nada informa sobre a possibilidade do órgão ou autoridade delegante permanecer, concomitantemente à delegação, exercitando as mesmas competências do órgão ou autoridade delegada, de modo concorrente ou acumulativo. E, o mais importante de tudo, não especifica parâmetros processuais e materiais relativos à supervisão do exercício dos poderes delegados pelo delegante.

Embora a doutrina reconheça ao delegante o direito de vigiar o uso dos poderes delegados, dado que a delegação não significa a renúncia ou a alienação da competência originária, a lei nada informa sobre como é viabilizada essa supervisão, sobretudo entre órgãos e autoridades de mesma hierarquia. Se a competência é inalienável, deveria a lei especificar — como exigência lógica — ao menos os deveres básicos de prestação de contas do órgão ou autoridade



delegada perante o órgão ou autoridade delegante, com vista a viabilizar os deveres de superintendência.

O Decreto-lei 200/1967, lei federal de organização, é ainda mais lacônico. Embora proclame a delegação de competências entre os “princípios fundamentais” da administração federal (artigo 6º, IV), limita-se a informar que a “delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender” (artigo 11), realizando assim confusão entre os conceitos de “descentralização administrativa” e “desconcentração administrativa”.

As delegações intrassubjetivas são sempre instrumentos de desconcentração (dispersão ou descompressão interna de competências entre órgãos integrantes de uma mesma pessoa administrativa). *As delegações intersubjetivas* é que podem ser instrumentos de *descentralização administrativa, embora descentralização de exercício e não de titularidade de funções* (transferência do exercício de competências administrativas entre órgãos de pessoas estatais distintas, na mesma unidade política ou entre unidades políticas distintas, ou ainda entre pessoas estatais e pessoas privadas externas ao aparato estatal).

Por fim, o Decreto-lei 200/1967, que tem força de lei, estabelece uma autorização genérica de *delegação de competências de natureza intrassubjetiva*, facultando ao presidente da República, aos ministros de Estado e, em geral, às autoridades da administração federal delegar competência para a prática de atos administrativos, conforme se dispuser em regulamento. Exige apenas que o ato de delegação indique com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação. E nada mais informa ou prescreve.

É verdade que, ao menos no plano federal, pode-se invocar um antigo decreto de 1979, pouco referido nos livros de direito administrativo e em atos normativos posteriores, porém ainda vigente: o *Decreto 83.937, de 6 de setembro de 1979*. Ele responde a algumas das omissões que referi, mas sem força de lei, e sem tangenciar o problema fundamental da escolha do delegado e da supervisão ou controle interno dos atos do delegado pelo órgão ou autoridade delegante.

Responsabilização dos delegantes pelos atos ou omissões dos delegados

Em princípio, conforme a disciplina legal vigente, *o delegado exerce a competência delegada em nome próprio e sob a sua própria responsabilidade*. Recordo que, no plano federal, esta prescrição é expressa no artigo 14 da Lei 9.784/1999: os atos do órgão ou da autoridade delegada no âmbito do exercício dessa competência derivada devem explicitamente referir a delegação e serão considerados editados pelo delegado (artigo 14, §3º, da Lei 9.784/1999).

Essa previsão harmoniza-se com os termos da *Súmula 510 do Supremo Tribunal Federal*, segundo a qual: “Praticado o ato por autoridade, no exercício de competência delegada, contra ela cabe o mandado de segurança ou a medida judicial”.

Sequer a revogação da delegação afasta a responsabilidade do delegado pelos atos editados e a transfere para o órgão ou autoridade delegante, titular original da competência delegada. Neste sentido, decidiu o Supremo Tribunal Federal que, mesmo na hipótese de revogação da

delegação, não se transfere ao delegante a responsabilidade pelos atos praticados pelo delegado na vigência da delegação (MS 23.411 AgR, rel. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 22/11/2000, DJ 09-02-2001).

A delegação de competências intrassubjetiva e interorgânica possui, por isso, efeitos administrativos e jurisdicionais. No plano administrativo, desconcentra atribuições e modifica a autoridade que receberá o recurso administrativo contrário ao ato da autoridade delegada. No plano jurisdicional, altera a jurisdição competente para conhecer de ações que impugnem os atos do delegado.

Por exemplo, se o presidente da República for competente para expedir a demissão de determinado servidor público, e delegar a ministro de Estado a competência para praticar o ato, o mandado de segurança que for impetrado terá de considerar a qualidade da autoridade delegada (o ministro de Estado), cabendo ao Superior Tribunal de Justiça (CF, artigo 105, I, “b”) processar e julgar, originariamente, o mandado de segurança do ato veiculado em portaria ministerial, não obstante essa punição disciplinar tenha derivado do exercício de competência delegada, que se exercida pelo Presidente da República atrairia a competência do Supremo Tribunal Federal (MS 23.559-MC/DF, rel. min. Celso de Mello – DJ 12/4/2000).

A doutrina igualmente salienta que a autoridade delegada fica “responsável pelo exercício ou prática das atividades delegadas, pois seria absurdo que o delegante transferisse atribuições e continuasse responsável por atos que não praticou” (v., Odete Medauar, *Delegação Administrativa*, in: Revista Forense, vol. 278/21-27, 26).

No entanto, na prática das Cortes de Contas a delegação tem sido alvo de críticas, sobretudo quando os resultados não atendem as expectativas. Um dos principais argumentos utilizados para responsabilizar autoridades delegantes é a teoria da culpa *in eligendo*. Segundo essa orientação, o delegante seria responsável por escolher inadequadamente o delegado, mesmo que não tenha participado diretamente dos atos irregulares praticados. Há inúmeros acórdãos que aplicam multas a secretários, prefeitos, reitores e diretores por irregularidades cometidas por delegados, sob o argumento de falha na escolha do delegado, supostamente sem atributos pessoais ou qualificação profissional suficiente para o bom desempenho da competência delegada, analisada circunstancialmente.

Outro argumento recorrente a chamada *culpa in vigilando*, atribuída ao delegante por falhas na fiscalização dos atos delegados, pela reiteração dessa deficiente supervisão, e pelo conhecimento efetivo ou potencial dos atos irregulares praticados.

Por outro lado, diversas decisões destacam que a responsabilidade da autoridade delegante não é automática, ou presumida, e sim apurada segundo as circunstâncias, e conforme os atos do delegado estejam efetivamente inseridos no âmbito da delegação:

“A culpa in vigilando é caracterizada pela falta de fiscalização sobre procedimentos exercidos por outrem. Contudo, não é possível o exercício da supervisão de forma

irrestrita, sob pena de tornar sem sentido o instituto da delegação de competência e inviabilizar o exercício das tarefas próprias e privativas da autoridade delegante.” (Acórdão 1581/2017-1ª Câmara, Sessão 14/3/2017, rel. José Mucio Monteiro).

“A autoridade delegante pode ser responsabilizada sempre que verificada: a) a fiscalização deficiente dos atos delegados, pela lesividade, materialidade, abrangência e caráter reiterado das falhas e pelo conhecimento efetivo ou potencial dos atos irregulares praticados (culpa in vigilando); ou b) a má escolha do agente delegado, comprovada circunstancialmente em cada situação analisada (culpa in eligendo)” (Acórdão 8799/2019-1ª Câmara, Sessão 3/9/2019, rel. min. Benjamin Zymler).

Quando o gestor, discricionariamente, opta por delegar suas atribuições, assume o ônus de fiscalizar os atos do seu delegado, podendo ser responsabilizado pela chamada culpa in vigilando, salvo nas situações em que o subordinado exorbitar das atribuições delegadas, caso em que a responsabilidade recairia exclusivamente sobre o delegado. (Acórdão 2473/2007-Primeira Câmara, Sessão 21/08/2007, relator Marcos Vinícios Vilaça).

“A delegação de competência para execução de despesas custeadas com recursos públicos federais não exime de responsabilidade a pessoa delegante, porque inadmissível a delegação de responsabilidade, devendo responder pelos atos inquinados tanto a pessoa delegante como a pessoa delegada, segundo a responsabilidade de cada uma” (TCU, Acórdão 248/2010-Plenário | Relator: Walton Alencar Rodrigues).

Entendo que essas decisões (e muitas outras) constituem respostas institucionais à omissão da legislação quanto às exigências para a escolha dos agentes delegados, a definição dos deveres de informação e prestação de contas destes perante os órgãos ou agentes delegantes, bem como de diversos aspectos referentes a continuidade, descontinuidade e controle das delegações em curso.

Conclusão

A delegação de competências é instrumento essencial para desconcentrar decisões, aproximar a administração pública dos cidadãos, acelerar processos decisórios no âmbito público. É relevante ainda para liberar as autoridades superiores de tarefas rotineiras e burocráticas, permitindo que se dediquem a tarefas mais complexas de planejamento e articulação de políticas públicas. No entanto, esses objetivos ficam comprometidos se a responsabilidade das autoridades delegantes pela própria delegação for apurada de modo impressionista, sem parâmetros claros do que devem exigir, receber e presumir, consideradas as finalidades da delegação, que não pode efetivamente servir de álibi para uma renúncia indevida de responsabilidades.

A delegação deve ser específica e ponderada em juízos de eficiência, possuir natureza temporária e experimental, pois não pode significar alienação plena de responsabilidades. Deve circunscrever o seu objeto e as suas finalidades de forma precisa, a partir de uma cultura organizacional que valorize a delegação e a cooperação. Em muitos casos, lamentavelmente,



autoridades preferem centralizar decisões para evitar conflitos ou responsabilizações futuras. Para evitar essa patologia, responsabilidades apenas podem surgir da delegação por vícios do próprio processo de delegação, o que exige provas claras de negligência grave na eleição do delegado e na fiscalização dos seus atos. Afinal, quando as mesas mudam de lugar, algo deve mudar na organização das tarefas e responsabilidades, no fluxo interno da informação e das decisões, com vistas ao melhor desempenho organizacional da administração pública. E este é um campo em que ainda há muito trabalho a realizar. (Praia do Buracão, Salvador, 2.2.2025).

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-fev-06/quando-as-mesas-mudam-de-lugar-delegacao-de-competencias-administrativas/>