

# DELEGAÇÃO, CULPA E RESPONSABILIDADE: OS LIMITES DA IMPUTAÇÃO EM ATOS ADMINISTRATIVOS DELEGADOS DOS PREFEITOS

**Maxwell Borges de Moura Vieira**

A delegação de competência administrativa constitui instrumento estrutural da organização do Estado, especialmente em contextos institucionais marcados pela complexidade crescente das funções públicas e pela multiplicidade de atribuições concentradas em órgãos de cúpula.<sup>1</sup> Em Municípios de médio e grande portes, essa técnica revela-se não apenas útil, mas indispensável: a figura do Prefeito, enquanto titular de vasto feixe de competências, não poderia, sem comprometimento da eficiência administrativa, exercer diretamente todas as atribuições que lhe são legalmente conferidas.

Acontece que a mesma técnica que promove a funcionalidade administrativa projetada, no plano jurídico, questões sensíveis relacionadas à imputação de responsabilidade pelo ato delegado. Quando tais atos são reputados irregulares pelos órgãos de controle, notadamente os Tribunais de Contas, surge o problema, que é recorrente e complexo, de determinar em que medida o Chefe do Executivo pode ser responsabilizado por tais condutas.

A resposta a essa questão exige, antes de tudo, a adequada compreensão da função desempenhada pela competência administrativa e da natureza jurídica da sua delegação.

Na doutrina alemã, a matéria assume bastante destaque no estudo da estrutura administrativa. Jörn IPSEN chega a afirmar que “a competência é o conceito-chave da organização administrativa e pode ser definida como a atribuição de tarefas a um ente da Administração e seus órgãos”.<sup>2</sup> Nesse ponto, observa-se uma distinção marcante em relação aos manuais brasileiros, cujos capítulos sobre essa temática preferem focar nos conceitos (também importantes) de função e órgão, como se não houvesse algo essencial – a competência – a operar a necessária ligação entre ambos.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> MEDAUAR, Odete. Delegação administrativa. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 78, vol. 278, abr./jun. 1982, p. 22.

<sup>2</sup> IPSEN, Jörn. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 10ª Ed. Munique: Franz Vahlen, 2017, p. 63 (tradução livre).

<sup>3</sup> No Brasil, a competência costuma ser tratada como um elemento do ato administrativo, sendo conceituada como “o círculo definido por lei dentro do qual podem os agentes exercer legitimamente sua atividade”

Como observam Hans Peter BULL e Veith MEHDE,

“as tarefas da Administração precisam ser divididas entre os diferentes sujeitos dentro da organização administrativa e delimitadas entre si. Por meio disso é estabelecida a competência dos diferentes órgãos. A definição de competências é necessária por diferentes motivos: ela garantirá a execução completa e específica de diferentes tarefas por meio dos órgãos e pessoas mais apropriados a cada caso, evitará trabalho duplicado e estabelecerá uma responsabilidade para cada tarefa. Também para os ‘clientes’ da Administração, regras claras de competência possuem um significado positivo.

A competência significa, portanto, a obrigação e o direito de ter determinados interesses (tarefas) zelados por uma unidade organizacional.”<sup>4</sup>

No Brasil, o artigo 11 da Lei Federal nº 9.784/1999 (LPA) enuncia que a competência administrativa – irrenunciável – “se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos”.

O artigo 12, por sua vez, traz a disciplina legal da delegação, nos seguintes termos:

“Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte de 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.”

Em linhas gerais, e levando-se em consideração o texto da norma, a delegação administrativa pode ser definida como a *transferência temporária e parcial do exercício* de uma competência.

Cumprе ressaltar, em primeiro lugar, que não se está diante de uma efetiva distribuição de competência, em que uma lei efetivamente desloca a competência para outra pessoa ou órgão.<sup>5</sup> Na delegação, a autoridade delegante permanece titular da

---

(CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 39ª Ed. Barueri: Atlas, 2025, p. 92 de 1128 - *E-book*) ou, então, “a atribuição normativa da legitimação para a prática de um ato administrativo” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 13ª Ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018, p. 315), abstraindo-se, portanto, a sua função de ordenação de poderes e responsabilidades dentro da Administração.

<sup>4</sup> MEHDE, Hans Peter; MEHDE, Veith. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre*. 8ª Ed. Heidelberg: C. F. Müller, 2009, p. 167 (tradução livre).

<sup>5</sup> Recentemente, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) se debruçou sobre interessante questão: a delegação deve ser precedida de autorização legislativa? Trata-se de tema controverso na doutrina, sobretudo diante do aparente confronto entre os artigos 11 e 12 da LPA, conforme delineado no voto por mim proferido na ocasião: “Enquanto o primeiro dispositivo estabelece que a delegação somente pode ocorrer nos casos ‘legalmente admitidos’, o segundo preconiza que essa transferência de exercício da competência pode ocorrer ‘se não houver impedimento legal’. Assim, há, de um lado, defensores da prevalência do art. 11, indicando a exigência de prévia autorização legal expressa, ao passo que outros apontam a proeminência do art. 12, de modo que a delegação estaria, em regra, permitida, podendo ser praticada desde que observadas as formalidades e não ultrapassados os limites legais”. Contudo, conforme assinalado na mesma oportunidade, “tendemos a concordar com a posição de Paulo Modesto, no sentido de que os citados arts. 11 e 12 devem ser lidos em conjunto com o art. 13 do mesmo diploma legal, de tal sorte que: ‘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

competência que a lei lhe atribui, transferindo tão somente o seu exercício, e apenas de forma transitória e parcial. Do contrário – vale dizer, fosse a transferência definitiva e total –, a autoridade delegante estaria renunciando à competência que a lei lhe atribuiu, o que é vedado pelo artigo 11 da LPA.<sup>6</sup>

A delegação envolve, no mais das vezes, um movimento descendente, na medida em que a autoridade delegada se situa em um plano hierarquicamente inferior à delegante – ao contrário do que ocorre com a avocação, na qual se verifica um movimento ascendente, em que a autoridade superior exerce temporariamente competência atribuída a órgão ou autoridade subordinada.<sup>7</sup>

O artigo 12 da LPA faz referência ainda a circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica e territorial que servem de motivo à delegação de competência. Nesse ponto, exsurge a grande vocação do instituto, especialmente em estruturas administrativas complexas. Em interessante artigo sobre o tema, Thiago MARRARA dá alguns exemplos dessas circunstâncias, por ele erigidas a requisitos materiais da delegação. De um ponto de vista técnico, “a autoridade ou o órgão delegatário (órgão inferior) se mostrará mais especializado ou mais equipado tecnicamente que o órgão delegante (órgão superior)”<sup>8</sup>. As circunstâncias econômicas, por sua vez, “se referem, principalmente, à eficácia e eficiência dos serviços administrativos estatais, bem como à economia dos recursos públicos”<sup>9</sup>. Por fim, as circunstâncias territoriais costumam aparecer combinadas com outras arroladas pela norma legal, notadamente de índole econômica. Por exemplo, tendo em vista a “extensão do território brasileiro, as autoridades públicas federais enfrentariam desnecessárias dificuldades financeiras e funcionais caso não pudessem transferir parte de suas tarefas para órgãos federais localizados em diferentes partes do território nacional.”<sup>10</sup>

Tem-se, portanto, que a delegação consiste em importante mecanismo de desconcentração e descentralização administrativas<sup>11</sup>, permitindo a distribuição racional do

---

a autorização casuística.’” (TC-012298.989.25-1, Segunda Câmara, Relator Conselheiro Maxwell Borges de Moura Vieira, julgado em 17/03/2026, publicado no DOE de 06/05/2026).

<sup>6</sup> MARRARA, Thiago. Competência, delegação e avocação na Lei de Processo Administrativo (LPA). *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 8, n. 29, abr./jun. 2010. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P129/E10421/15051>. Acesso em: 12/05/2026.

<sup>7</sup> MEDAUAR. Delegação administrativa, *op. cit.*, p. 21.

<sup>8</sup> MARRARA. Competência, delegação e avocação, *op. cit.*

<sup>9</sup> MARRARA. Competência, delegação e avocação, *op. cit.*

<sup>10</sup> MARRARA. Competência, delegação e avocação, *op. cit.*

<sup>11</sup> MARRARA. Competência, delegação e avocação, *op. cit.*, também MEDAUAR. Delegação administrativa, *op. cit.*, p. 21. Segundo Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, “descentralização é a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica. Difere da desconcentração pelo fato de ser esta

exercício das competências administrativas no interior da estrutura estatal, atendendo a exigências normativas derivadas do princípio da eficiência, consagrado no artigo 37 da Constituição Federal.

Um traço marcante da delegação – e essencial à aferição da responsabilidade da autoridade delegante – consiste na atribuição de *autonomia decisória ao delegado, que passa a atuar em nome próprio*, com base em competência que, embora derivada, se projeta como funcionalmente sua.

Esse raciocínio encontra-se consolidado na doutrina e na jurisprudência pátrias há muito tempo, servindo de fundamento para a Súmula nº 510 do Supremo Tribunal Federal, publicada em 12/12/1969.<sup>12</sup> Ao se debruçar sobre esse verbete, bem como sobre o precedente que lhe serviu de base, Odete MEDAUAR defendeu, em 1982, que a transferência do exercício da competência tornava “o delegado responsável pelo exercício ou prática das atividades delegadas, pois seria absurdo que o delegante transferisse atribuições e continuasse responsável por atos que não praticou.”<sup>13</sup> Também Themístocles Brandão CAVALCANTI, em clássica obra sobre atos administrativos, já afirmava que “o exercício da função delegada se faz sempre em nome próprio, ou seja, como uma atribuição própria, ainda que decorrente de poderes transferidos.”<sup>14</sup>

E em um movimento natural do Direito Administrativo brasileiro – que finca sua estrutura no princípio da legalidade, mas que demorou a ter os seus principais institutos disciplinados por lei –<sup>15</sup>, essa orientação acabou encampada pelo § 3º do artigo 14 da LPA, segundo o qual “as decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.”

Por essa razão, é equivocado pretender equiparar a delegação a institutos que com ela apenas guardam alguma similitude superficial. Três distinções merecem registro: (i) não há paralelo possível com o contrato de mandato, no qual o mandatário recebe poderes para a prática de atos em nome do mandante, conforme artigo 653 do Código Civil; (ii) não se confunde a delegação com a representação, cuja característica essencial é a substituição

---

uma distribuição interna de competências, ou seja, uma distribuição de competências dentro da mesma pessoa jurídica” (*Direito Administrativo*. 39ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026, p. 457 de 998 – *E-book*).

<sup>12</sup> Preconiza o verbete em comento: “Praticado o ato por autoridade, no exercício de competência delegada, contra ela cabe o mandado de segurança ou a medida judicial.”

<sup>13</sup> MEDAUAR. Delegação administrativa, *op. cit.*, p. 26.

<sup>14</sup> MARRARA. Competência, delegação e avocação, *op. cit.*

<sup>15</sup> Acerca desta e outras contradições do Direito Administrativo, ver BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 93 e seguintes.

da manifestação de vontade, fazendo com que o representante exteriorize a vontade do representado, sobre quem recaem as consequências jurídicas e econômicas do ato;<sup>16</sup> e (iii) não se equipara à suplência nem à substituição, hipóteses em que o suplente ou substituto atua com base em competência que lhe é diretamente atribuída pela lei, nos casos em que o titular originário esteja impedido ou afastado temporariamente.<sup>17</sup>

Em todos os aludidos institutos, o agente atua em nome de outrem ou com base em competência que a lei lhe confere *ex novo*. Por sua vez, diferentemente disso, na delegação o delegado atua *nomine proprio*,<sup>18</sup> em virtude de competência cujo exercício lhe foi transferido para que o desempenhe como atribuição funcionalmente sua, assumindo, por isso mesmo, a responsabilidade pelos atos que pratica.

Essa autonomia conferida à autoridade delegada, por sua vez, constitui o aspecto decisivo para o deslinde da questão colocada neste artigo. Se a autoridade delegada exerce a competência em nome próprio, não há como, em linha de princípio, imputar automaticamente seus atos à autoridade delegante. Exatamente por isso, a responsabilidade administrativa, no contexto da delegação, deve recair, primariamente, sobre o agente que praticou o ato.

Trata-se de corolário do princípio da pessoalidade da sanção inscrito no artigo 5º, inciso XLV, da Constituição Federal, segundo o qual a pena não passará da pessoa do condenado. Em outras palavras, ninguém pode ser punido por fato praticado por outrem.

Embora faça alusão somente à seara penal, é forçoso admitir a aplicação desse dispositivo constitucional – bem como de toda a principiologia constitucional aplicável ao Direito Penal e ao Direito Processual Penal – às sanções administrativas, por força do denominado Direito Administrativo Sancionador. Como ressaltam Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO e Flávio Amaral GARCIA:

---

<sup>16</sup> MAIA JÚNIOR, Mairan Gonçalves. *Representação. Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: *Direito Civil*. Rogério Donnini, Adriano Ferriani e Erik Gramstrup (coord. de tomo). 3. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2024. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/594/edicao-3/representacao>. Acesso em: 08/05/2026.

<sup>17</sup> Conforme leciona Lafayette PONDÉ, “a suplência tem sua fonte imediata na lei, que a institui. O suplente é titular de seu cargo, nele investido, antes mesmo do impedimento, ausência ou falta do substituído. Ele é titular originário de sua função, cujo exercício é condicionado por um fato estabelecido pela lei: a vacância do cargo do substituído, o impedimento ou a ausência de titular deste cargo. O suplente exerce, não os poderes que o substituído lhe transfira, mas o de seu próprio cargo, que é o poder de exercer plenamente, salvo restrição limitada pela lei, todos os poderes do substituído” (Da delegação administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, nº 140, abr./jun. 1980, p. 5).

<sup>18</sup> PONDÉ. Da delegação administrativa, *op. cit.*, p. 5.

“Desde os três últimos decênios do século XX, na doutrina e na jurisprudência européias, e, mais recentemente, nas que foram desenvolvidas no âmbito comunitário, tem-se difundido o esclarecido entendimento de que as *sanções administrativas*, tradicionalmente entendidas como circunscritas ao campo de atividade administrativa de *polícia*, são, em verdade, uma manifestação específica de um *ius puniendi genérico do Estado*, destinado à tutela de quaisquer valores relevantes da sociedade, transcendendo o âmbito da função de polícia para se estender às demais funções administrativas, incluindo as *regulatórias*, próprias do *ordenamento econômico* e do *ordenamento social*. Desse modo, tornou-se necessário dispensar um *tratamento integrado* à matéria, inclusive reconhecendo a aplicabilidade limitada de certos *princípios da penologia criminal*, no exercício de todas as demais funções punitivas do Estado (...)

Posto em outros termos, não se propugna uma identidade absoluta entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, mas se reconhece a existência de um *núcleo principiológico* orientador do poder estatal que toca ao exercício do *poder punitivo*.

E foi diante desse cenário e da imperiosa necessidade de proteção dos direitos dos cidadãos que a Constituição Federal de 1988 assegurou às pessoas um *conjunto de princípios garantísticos de contenção do poder punitivo estatal*, independentemente de a sanção ser aplicada pelo Estado Administração ou pelo Estado Juiz.”<sup>19</sup>

Note-se que a exclusão da responsabilidade automática do delegante não equivale à sua completa imunidade. A autoridade que delega competências permanece vinculada a deveres jurídicos próprios, cuja violação pode ensejar responsabilização.

Neste ponto, convém fazer um breve parêntese, para tecer algumas considerações sobre a estrutura normativa da regra que atribui responsabilidade civil a alguém por um ato qualquer. Segundo Sérgio CAVALIERI FILHO, “o direito de obter a reparação da lesão nunca é o direito original. O dever jurídico primário esboroou-se pela violação e, no lugar deste, surgiu outro, um dever jurídico secundário, sucessivo, derivado, que tem por finalidade compensar uma lesão do direito violado.”<sup>20</sup>

Por conseguinte, a responsabilidade consiste sempre em norma secundária, cuja incidência depende do descumprimento de um dever primário, definido por uma norma de conduta. Na delegação administrativa, por sua vez, dois blocos de deveres primários atuam em planos distintos. De um lado, a autoridade delegada, ao receber e exercer a competência em nome próprio, sujeita-se ao dever de zelo e cuidado no seu exercício, cujo descumprimento culposamente dá ensejo à sua apenação direta pelo ato praticado. De outro lado, a autoridade delegante, embora não pratique o ato, passa a ter um novo dever de cuidado,

---

<sup>19</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio Amaral. A principiológica no Direito Administrativo Sancionador. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 11, n. 43, out./dez. 2013 (grifos no original). Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P129/E10488/16801>. Acesso em: 12/05/2026.

<sup>20</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 17ª Ed. Barueri: Atlas, 2026, p. 11 de 650 (*E-book*).

autônomo em relação ao anterior, consistente em velar pelo adequado exercício da competência delegada – dever cuja violação culposa, e somente ela, justifica a sanção que lhe seja imposta.

A responsabilidade da autoridade delegante, assim, não decorre de forma imediata e automática da ilicitude praticada pela autoridade delegada enquanto tal, mas do descumprimento culposo do seu próprio dever de vigilância. É nesse contexto que se insere a noção de responsabilidade indireta, tradicionalmente reconduzida às categorias da culpa *in eligendo* e da culpa *in vigilando*, ainda que com diferenças substanciais em relação à sua disciplina no direito privado.

Com efeito, no Código Civil de 1916, tais figuras representavam um meio termo entre a responsabilidade civil e a responsabilidade objetiva, “tendo em vista o comportamento externo do agente, ou o modo como deixa ele de observar a regra de conduta”<sup>21</sup>, possibilitando a sua responsabilização quando ela escolhia mal a pessoa a quem confiava uma tarefa (culpa *in eligendo*) ou quando descumpria a obrigação específica de zelar ou agir com desatenção em relação a atos que deveria observar (culpa *in vigilando*).<sup>22</sup> Em ambos os casos, a culpa era presumida<sup>23</sup>, prescindindo de comprovação (ou invertendo o ônus da prova, para quem defendia que a presunção nesses casos seria *iuris tantum*).

No Direito Administrativo, por outro lado, tais figuras servem de fundamento de deveres específicos impostos à autoridade delegante, mas sempre com a aferição do elemento subjetivo (dolo ou culpa), essencial a sua responsabilização, como manifestação do princípio da culpabilidade.<sup>24</sup>

Deste modo, a chamada culpa *in eligendo* não se configura pela simples ocorrência de irregularidade praticada pelo delegado. Se assim fosse, toda irregularidade implicaria, por definição, erro na escolha, o que conduziria a uma forma disfarçada de responsabilidade objetiva, a qual é veementemente repelida pelo Direito Administrativo Sancionador. Para que se reconheça a culpa na escolha, em regra é necessário demonstrar que a autoridade delegante, no momento da designação, dispunha – ou deveria dispor – de elementos que indicavam a inadequação do agente para o exercício da função.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> PEREIRA, Caio Mário; TEPEDINO, Gustavo. *Responsabilidade Civil*. 13ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 122 (*E-book*).

<sup>22</sup> PEREIRA, TEPEDINO. *Responsabilidade Civil*, *op. cit.*, p. 122.

<sup>23</sup> PEREIRA, TEPEDINO. *Responsabilidade Civil*, *op. cit.*, p. 146.

<sup>24</sup> Nesse sentido, vide JUSTEN FILHO. *Curso de Direito Administrativo*, *op. cit.*, pp. 524-525.

<sup>25</sup> Nesse sentido, vide MARRARA. *Competência, delegação e avocação*, *op. cit.*

Tal exigência tem implicações relevantes. Destacam-se aqui ao menos duas delas. Em primeiro lugar, desloca o foco da análise para o momento da escolha, afastando juízos retrospectivos contaminados pelo resultado do ato. Em segundo lugar, impõe um padrão probatório qualificado: não basta alegar genericamente a inadequação do agente, sendo preciso demonstrar concretamente a existência de circunstâncias que tornavam a escolha censurável à luz de critérios objetivos de diligência administrativa.

Situação análoga se verifica em relação à culpa *in vigilando*.

O dever de supervisão que incumbe à autoridade delegante não pode ser compreendido em termos absolutos, sob pena de inviabilizar o próprio instituto da delegação. A Administração Pública é estruturada em múltiplos níveis decisórios e a exigência de controle direto e permanente por parte do Chefe do Executivo sobre todos os atos administrativos seria não apenas irrealista, mas disfuncional.

O dever de vigilância deve, assim, ser interpretado à luz de parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade – princípios caros ao Direito Administrativo Sancionador<sup>26</sup> – considerando a complexidade da estrutura administrativa, a natureza das competências delegadas e os mecanismos institucionais de controle disponíveis. A responsabilização da autoridade delegante por omissão pressupõe a demonstração de falha relevante no exercício desse dever, isto é, a existência de uma omissão qualificada, que represente efetiva violação do padrão de diligência esperado, a demonstrar sua culpa ou dolo pelo resultado danoso.

Nesse ponto, assume centralidade a questão do ônus da prova. No âmbito do Direito Administrativo Sancionador, não parece admissível a construção de presunções absolutas de culpa fundadas na posição hierárquica do agente. Isso porque, embora o poder hierárquico tenha como um dos seus efeitos típicos a “fiscalização das atividades desempenhadas por agentes de plano hierárquico inferior para a verificação de sua conduta não somente em relação às normas legais e regulamentares, como ainda no que disser respeito às diretrizes fixadas por agentes superiores”<sup>27</sup>, a presunção *juris et de jure* configuraria responsabilidade objetiva, vedada pela Constituição Federal em relação aos agentes públicos.<sup>28</sup> Por outro lado, a aplicação indistinta da presunção relativa – que

---

<sup>26</sup> MOREIRA NETO, GARCIA. A principiologia no Direito Administrativo Sancionador, *op. cit.*

<sup>27</sup> CARVALHO FILHO. Curso de Direito Administrativo, *op. cit.*, p. 60.

<sup>28</sup> Conforme o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nesta qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

implica ordinariamente a inversão do ônus da prova – configura, em tese, afronta direta ao princípio da presunção de inocência.<sup>29</sup> Por isso, ordinariamente, a imputação da responsabilidade exige demonstração concreta da conduta culposa, do nexo causal e da violação de dever jurídico específico.

Diferentemente do que ocorre na responsabilidade civil, em que a tutela do interesse da vítima pode justificar a objetivação da responsabilidade, no campo sancionatório a finalidade é punitiva, o que impõe a necessidade de vinculação da sanção a uma conduta pessoal e culposa. A introdução de responsabilidade objetiva nesse domínio, ainda que sob a forma velada de presunções ou automatismos, compromete a coerência do sistema e viola garantias constitucionais fundamentais. A ideia de que o Prefeito responderia por “todas as ações do Executivo”, independentemente de sua participação concreta, traduz exatamente esse tipo de desvio: substitui-se a análise da conduta individual por uma imputação baseada na posição institucional, o que é incompatível com os princípios da pessoalidade e da culpabilidade.

Não raro, recorre-se, em apoio à responsabilização ampliada do delegante, ao mote de que “a competência é delegada, mas a responsabilidade não”<sup>30</sup>. Em verdade, a delegação não opera nem a exoneração total do delegante, nem a manutenção integral de sua responsabilidade originária, possuindo tão somente o condão de redistribuir os planos de imputação. A autoridade delegada responde diretamente pelo ato que praticou, no exercício da delegação recebida; a autoridade delegante somente responde por aquilo que

---

Embora o dispositivo não se refira exatamente à responsabilidade administrativa da autoridade delegante, ele indica a intenção do legislador constituinte de exigir a demonstração do elemento subjetivo por parte do agente público, mesmo nos casos em que a Administração responde objetivamente por evento danoso.

<sup>29</sup> Conforme anota João Victor Tavares GALIL, “o fundamento constitucional da presunção de inocência no Direito Administrativo Sancionador é extraído da mesma norma que o fundamenta para o Direito Penal, conjugada com o texto do Pacto de San José da Costa Rica e demais normas que demonstram um tratamento digno ao acusado na seara administrativa” (A dinâmica configuração do princípio da presunção de inocência na interpretação e na aplicação do Direito Administrativo Sancionador. *Revista Brasileira de Infraestrutura - RBINF*, Belo Horizonte, ano 11, n. 21, jan./jun. 2022, p. 117).

<sup>30</sup> Esse posicionamento é externado em algumas decisões do Tribunal de Contas da União, tais como: Acórdão 1782/2007, Segunda Câmara, Relator Benjamin Zymler, julgado em 03/07/2007; Acórdão 2059/2015, Plenário, Relator Benjamin Zymler, julgado em 19/08/2015; Acórdão 3579/2020, Segunda Câmara, Relatora Ana Arraes, julgado em 06/04/2020. Em outro caso, porém, essa mesma Corte afastou a responsabilidade da autoridade delegante diante de “irregularidade que só poderia ser detectada mediante exame detalhado de atos operacionais de competência de setores administrativos do município. A teoria da culpa pela má escolha (*in eligendo*) ou pela ausência de fiscalização (*in vigilando*) não impõe ao prefeito o dever de fiscalizar todo e qualquer ato praticado pelos gestores municipais, sendo imprescindível, para a definição das responsabilidades, a análise das situações de fato que envolvem o caso concreto” (Acórdão 2719/2023, Plenário, Revisor Jhonatan de Jesus, julgado em 13/12/2023). Também mitigou a “responsabilidade derivada de culpa *in vigilando*, em função de atos praticados com suporte em delegação de competência ou fundamentado em pareceres técnicos ou jurídicos de instâncias subordinadas ou consultivas (Acórdão 111/2009, Plenário, Relator Augusto Sherman, julgado em 04/02/2009).

efetivamente lhe pertence, vale dizer, pelo descumprimento culposo do seu próprio dever de cuidado na escolha e na vigilância do delegado.

Para além de suas implicações dogmáticas, a adoção de um modelo ampliado de responsabilização do delegante produz efeitos sistêmicos que não podem ser ignorados. A delegação de competência é instrumento essencial para a eficiência administrativa, de modo que a sua deslegitimação, por meio da responsabilização excessiva da autoridade delegante, tende a gerar indevida concentração decisória, sobrecarga dos órgãos centrais e a adoção de posturas defensivas por parte dos gestores públicos. Em vez de promover a eficiência, o sistema passa a incentivar a paralisia ou a burocratização excessiva, com prejuízos evidentes para a prestação dos serviços públicos.

Diante desse cenário, é salutar a construção de um modelo de responsabilização que preserve o equilíbrio entre controle e governabilidade. Tal modelo deve assentar-se em critérios claros e rigorosos, que podem ser resumidos da seguinte forma: (i) a responsabilidade deve recair, prioritariamente, sobre o agente que praticou o ato; (ii) a delegação válida desloca o centro de imputação; (iii) a responsabilização do delegante exige prova de conduta culposa; e (iv) a posição hierárquica, por si só, não constitui fundamento suficiente para a aplicação de sanções.

Em síntese, a delegação de competência não elimina a responsabilidade do Prefeito, mas a submete a um regime jurídico compatível com os princípios do Direito Administrativo Sancionador. A autoridade delegante responde por seus próprios atos, e apenas por eles, sendo inadmissível a sua responsabilização automática por condutas praticadas por terceiros.

A preservação dessa lógica não é apenas uma exigência de coerência dogmática, mas uma condição para o adequado funcionamento da Administração Pública. Ao assegurar que as sanções recaiam sobre os verdadeiros responsáveis, o sistema sancionatório reforça sua legitimidade e contribui para a construção de uma cultura administrativa orientada pela responsabilidade, pela eficiência e pelo respeito às garantias fundamentais.