

idp

idp

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO
FINANCEIRA NA DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA DOS
GESTORES**

TEÓFILO MÁRCIO DE ARRUDA BARROS JUNIOR

Brasília-DF, 2023

TEÓFILO MÁRCIO DE ARRUDA BARROS JUNIOR

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO
FINANCEIRA NA DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA DOS
GESTORES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Milton de Souza Mendonça Sobrinho

Brasília-DF 2023

TEÓFILO MÁRCIO DE ARRUDA BARROS JUNIOR

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO FINANCEIRA NA DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA DOS GESTORES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 12 / 06 / 2023

Banca Examinadora

Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho - Orientador

Prof. Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro

Prof. Dr. Luiz Augusto Ferreira Magalhães

B277a Barros Junior, Teófilo Márcio de Arruda
Administração pública e responsabilização financeira na delegação de competência dos gestores / Teófilo Márcio de Arruda Barros Junior. – Brasília: IDP, 2024.

88 p.
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública, Brasília, 2023.
Orientador: Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho.

1. Delegação de competência administrativa. 2. Responsabilidade financeira. 3. Gestor público. 4. Atuação dos Tribunais de Contas. 5. Eficiência na gestão pública. I. Título.

CDD: 351

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus pela vida e pela oportunidade de realizar esse trabalho. Ao Espírito Santo pela inspiração e capacitação. À minha amada esposa Viviane de Almeida Mendes Arruda Barros pela total doação à família. Aos meus queridos filhos Nicolle Maria Cícero de Sá Arruda Barros, Theo Mendes de Arruda Barros, Yuri Mendes de Arruda Barros, Brenda Mendes de Arruda Barros e Chiara Mendes de Arruda Barros e pais Eliana Cícero de Sá Arruda Barros e Teófilo Márcio de Arruda Barros pelo amor incondicional. Ao meu amigo e parceiro Alisson Carvalho de Alencar pelo apoio e incentivo. Ao coordenador do curso Prof. Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro pela confiança. E ao meu estimado orientador Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho por me auxiliar com tanta paciência, sabedoria e generosidade nessa difícil jornada.

RESUMO

O problema de pesquisa que esta dissertação se propõe responder é: “qual tem sido o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) acerca da responsabilização financeira do gestor em hipótese de delegação de competência nas decisões proferidas no período que compreende 2014-2021?”. Operacionalmente, a pesquisa baseia-se na coleta e análise de dados documentais do TCE-MT, além de ampla revisão bibliográfica que estrutura a fundamentação do desenho de pesquisa, além de orientar a leitura e interpretação dos resultados alcançados. Por se tratar de um estudo empírico de caráter hipotético-dedutivo, foram definidas hipóteses de estudo, que foram parcialmente confirmadas. Os principais resultados da pesquisa demonstram que, tal como a maioria da doutrina e jurisprudência, o TCE-MT entende, de forma unânime, pela possibilidade de responsabilização do agente delegante por conduta praticada pelo agente delegado, a partir da análise das culpabilidades. Entretanto, essas decisões apresentam divergência interna significativa na condução da investigação dessas responsabilidades. Ao final, diante dos dados coletados e analisados neste estudo exploratório e descritivo, foi sugerida uma contribuição para sistematização da avaliação da responsabilidade financeira na hipótese de delegação de competência e para o desempenho eficiente do gestor público nesse particular.

Palavras-chaves: delegação de competência administrativa; responsabilidade financeira; gestor público; atuação dos Tribunais de Contas; eficiência na gestão pública.

ABSTRACT

The research problem that this dissertation proposed to answer was: “what has been the position of the Court of Auditors of the State of Mato Grosso (TCE-MT) regarding the financial responsibility of the manager in the hypothesis of delegation of competence in the decisions rendered in the period that comprises 2014-2021?”. Operationally, the research was based on the collection and analysis of documentary data from the TCE-MT, in addition to an extensive bibliographical review that structures the foundation of the research design, in addition to guiding the reading and interpretation of the results achieved. As this is an empirical study with a hypothetical-deductive approach, study hypotheses were defined, which were partially confirmed. The main results of the research demonstrate that, like most doctrine and jurisprudence, the TCE-MT unanimously understands the possibility of holding the delegating agent responsible for conduct practiced by the delegated agent, based on the analysis of culpability. However, these decisions present significant internal divergence in conducting the investigation of these responsibilities. In the end, given the data collected and analyzed in this exploratory and descriptive study, a contribution was suggested for the systematization of the evaluation of financial responsibility in the hypothesis of delegation of competence and for the efficient performance of the public manager in this particular.

Keywords: delegation of administrative competence; financial responsibility; public manager; performance of the Courts of Accounts; efficiency in public management.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 10

CAPÍTULO 1 - QUADRO TEÓRICO DE REFERÊNCIA..... 17

- 1.1 Responsabilidade Financeira e o Papel dos Tribunais de Contas..... 17
- 1.2 Delegação de Competência..... 23
- 1.3 Responsabilidade Financeira na Delegação de Competência 29
- 1.4 Implicações do Problema de Pesquisa para a Administração Pública..... 36

CAPÍTULO 2 - METODOLOGIA.....42

- 2.1 Da Natureza e Abordagem da Pesquisa 42
- 2.2 Da Fundamentação Empírica: Dados e Instrumentos de Coleta 43
- 2.3 Das Hipóteses do Estudo 45
- 2.4 Da Análise dos Dados e Verificação da Hipótese 47

CAPÍTULO 3 - RESULTADOS E DISCUSSÕES.....50

- 3.1 H1: “As decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso firmam entendimento prevaletente no sentido de que o gestor pode ser responsabilizado financeiramente por ato de agente delegatário” 52
- 3.2 H2: “A responsabilização financeira do gestor na hipótese de delegação de competência está vinculada à análise subjetiva das questões fáticas do caso concreto, tais como, conduta, culpa, excludentes e circunstâncias previstas no artigo 22 da LINDB” 60
- 3.3 H3: “As decisões proferidas pelo TCE-MT apreciam a responsabilidade financeira do gestor na delegação de competências a partir de uma interpretação eminentemente jurídica, isentando ou presumindo a responsabilidade da autoridade delegante, a depender da teoria jurídica adotada pelo julgador, de forma desassociada dos elementos fáticos do caso concreto” 64
- 3.4 Juntando as Pontas da Discussão: Quais as Potenciais Repercussões para a Gestão Pública? 69

CONCLUSÃO75

REFERÊNCIAS.....79



INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

No arcabouço jurídico e institucional do direito brasileiro, a responsabilidade jurídica se caracteriza pelo dever de sujeitar à sanção aquele que comete comportamento contrário ao dever jurídico ou alguém a ele vinculado por prescrição normativa (GOMES, 2009).

Dentre as variadas espécies de responsabilidade jurídica, é possível encontrar a responsabilidade financeira, terminologia sugerida por Gomes (2009), oriunda do direito português, e que será adotada no presente trabalho com intuito de se diferenciar das demais responsabilidades jurídicas (cível, penal e administrativa). Tal responsabilidade, a financeira, refere-se ao regime jurídico da responsabilidade decorrente da violação de normas conducentes à atividade financeira do Estado.

No Brasil, muito embora essa espécie de responsabilidade jurídica não seja comumente reconhecida pela terminologia de “responsabilidade financeira”, depreende-se que a mesma está contemplada na Constituição Federal de 1988, conforme os Arts. 70 e 71, inciso VIII (BRASIL, 1988), os quais estabelecem que compete ao Sistema de Controle Externo (com auxílio do Tribunal de Contas) a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial, bem como fazer o seu devido julgamento e em casos irregularidade de despesas e contas, cominar a imputação de débito ou a aplicação de multa.

Conforme estabelecido pela Constituição, no exame dos atos administrativos de natureza financeira e orçamentária, o controle externo da Administração Pública cabe ao Tribunal de Contas, órgão colegiado, autônomo e independente, competente para a fiscalização, o julgamento das contas e imposição das respectivas sanções legais (FERREIRA MELO, 2011).

De acordo com o Sistema de Controle Externo do país, apurada a irregularidade pelo Tribunal de Contas, no procedimento fiscalizatório ou na prestação de contas, deve o agente se sujeitar aos efeitos dos seus atos, por meio de um procedimento que assegure uma apreciação

imparcial da autoridade julgadora e a observância do devido processo legal (GOMES, 2009).

Assim, a responsabilidade financeira está inserida no regime de atribuições do Tribunal de Contas, possui fundamento na Constituição Federal e está regulamentada nas leis orgânicas das Cortes de Contas dos entes federados que integram. Vale dizer que a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei 8443/1992) é validada como fonte paradigma para edição das várias leis no âmbito estadual.

Entretanto, conforme assevera Gomes (2009), no que se refere às características relativas à concretização da responsabilidade financeira – como as modalidades da responsabilidade, os pressupostos da responsabilidade, os sujeitos passivos da responsabilidade, etc. – ocorre que, muitas vezes, essas leis orgânicas são “omissas”, ficando, à encargo da doutrina e jurisprudência dos Tribunais de Contas, a solução de questões apresentadas sobre a temática.

Não obstante a isso, destaca-se uma questão, não definida expressamente em lei, que normalmente causa divergências na literatura especializada e nas decisões proferidas pelos Tribunais, mostrando-se com isso relevante para o aprofundamento em pesquisa científica. Trata-se da responsabilidade financeira na hipótese de delegação de competência administrativa.

A delegação de competência, prevista no Art. 11, do Decreto-Lei 200/1967, é um “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” (BRASIL, 1967, página eletrônica¹).

A utilização desse instrumento é uma necessidade recorrente, principalmente, em virtude das complexas estruturas da Administração Pública e da grande demanda de atribuições na prestação dos serviços públicos (OLIVEIRA, L., 2016). Na prática, a delegação de competência consiste na “transferência do exercício de competência, constitucional ou legal, de um órgão ou agente a outro, no interior ou fora de uma pessoa jurídica, em caráter precário” (OLIVEIRA, R., 2005, p. 57).

A divergência existente sobre a responsabilidade financeira na hipótese da delegação de competência consiste mais especificamente

¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm

na definição do responsável pela irregularidade verificada, bem como na construção do processo de responsabilização dos agentes.

Deste modo, em compasso com os princípios da responsabilidade jurídica (em sentido amplo), as consequências de uma ação antijurídica devem, em regra, ser suportadas por quem pratica o ato ilícito (conduta dissonante ao dever jurídico estabelecido pela norma).

No entanto, na situação específica da delegação de competência, há quem entenda pelo compartilhamento da responsabilidade entre o agente delegante (autoridade competente para o ato) e o agente delegado (autor do ato), visto que são participantes da mesma cadeia causal, o primeiro por ser o titular da competência, e o segundo pela conduta irregular praticada.

Nessas hipóteses, Oliveira, R. (2005) entende que o delegante não deve ser responsabilizado pelos atos do delegado, visto que

Se existe a previsão legal da possibilidade da delegação e é ela transferida a um órgão que é ocupado por determinando agente irresponsável, a este será imputado eventual excesso ou responsabilidade e pelo descumprimento, alteração ou indevido cumprimento da matéria delegada (OLIVEIRA, R., 2005, p. 163).

Gordillo (1998), citado por Oliveira, R. (2005, p. 163), em posição diametralmente oposta, entende que “é possível a aplicação da responsabilidade solidária do delegante por culpa *in eligendo* ou *in vigilando*”.

A dissonância dos entendimentos jurídicos sobre o tema também pode ser notada na jurisprudência dos Tribunais, visto que no AgRMS (Agravo Regimental em Mandado de Segurança) nº 24.732, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que “a delegação de competência promove a transferência de responsabilidade do delegante para o delegado”, enquanto o Tribunal de Contas da União (TCU,) no Acórdão nº 1102/2014 afirma que “a delegação de competência

² Segundo Mucci (2018, p. 10), a culpa *in vigilando* consiste na “falha de fiscalização dos atos praticados pelo agente delegado”, enquanto a culpa *in eligendo* consiste na “escolha imprudente de subordinados”.

não exime o delegante de possíveis responsabilizações” (DIAS; REIS, 2015, p. 154).

Não bastasse os variados entendimentos na doutrina e na jurisprudência sobre a responsabilização do agente delegante, recentemente, a legislação brasileira criou norma jurídica dispondo sobre a responsabilidade dos agentes públicos, conforme disposto no Art. 28 da Lei 13655/2018, regulamentada pelo Decreto 9830/2019, inaugurando assim novas discussões sobre a temática.

Diante desse cenário de posicionamentos díspares sobre a responsabilidade jurídica na delegação de competência, bem como de inovações legislativas sobre a responsabilidade financeira do agente público, vislumbra-se relevante e factível o estudo dos aspectos jurídicos e dos fundamentos da responsabilidade financeira na hipótese de delegação de competência, uma vez que o gestor público, ordinariamente inserido nessa dinâmica, pode eventualmente ser responsabilizado pelos Tribunais de Contas.

Com efeito, a presente pesquisa possui o seguinte problema: “qual tem sido o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) acerca da responsabilização financeira do gestor em hipótese de delegação de competência nas decisões proferidas no período que compreende 2014-2021?”.

Assim, o objetivo geral da pesquisa é analisar as decisões de uma instituição do controle externo, com o propósito de examinar, na prática, como a responsabilidade financeira, na hipótese de delegação de competência, é tratada pelo órgão julgador da matéria e, na mesma oportunidade, verificar se o contexto jurídico conflituoso existente na doutrina e jurisprudência reverbera nas decisões proferidas pelas Cortes de Contas.

A investigação foi realizada no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT), entre os anos de 2014 e 2021, tendo como objetivos específicos para o atingimento do problema de pesquisa os seguintes pontos: i) identificar se os julgamentos proferidos sobre a delegação de competência, costumam responsabilizar ou não os gestores públicos pelos atos delegados; ii) analisar se os posicionamentos jurídicos firmados na jurisprudência do TCE-MT são uniformes ou divergentes; e, iii) examinar se as análises realizadas pelos julgadores se limitam a discussões eminentemente jurídicas ou se estão vinculadas a questões fáticas do caso concreto.

A pesquisa investiga, portanto, as implicações diretas de questões jurídicas sobre a administração pública brasileira, também chamado de controle institucionalizado da gestão pública (MENEGUIN; BUGARIN, 2012). Conforme salientado ao longo desta introdução, a importância do tema está sintetizada na possibilidade de auxiliar a compreensão, teórica e empírica, acerca das implicações para a administração pública, notadamente para as atribuições do gestor público, acerca da dinâmica da responsabilidade financeira na hipótese da delegação de competências.

Operacionalmente, a pesquisa baseou-se na coleta e análise de dados empíricos do TCE-MT, além de ampla revisão bibliográfica que estrutura a fundamentação do desenho de pesquisa, além de orientar a análise dos resultados obtidos. Por se tratar de um estudo empírico de caráter hipotético-dedutivo, foram especificadas e verificadas três hipóteses, quais sejam:

H1: “As decisões proferidas pelo Tribunal do Contas do Estado de Mato Grosso firmam entendimento prevalecente no sentido de que o gestor pode ser responsabilizado financeiramente por ato de agente delegatário”. Hipótese confirmada.

H2: “A responsabilização financeira do gestor na hipótese de delegação de competência está vinculada à análise subjetiva das questões fáticas do caso concreto, tais como, conduta, culpa, excludentes e circunstâncias previstas no Art. 22 da LINDB”. Essa assertiva foi parcialmente confirmada.

H3: “As decisões proferidas pelo Tribunal do Contas do Estado de Mato Grosso apreciam a responsabilidade financeira do gestor na delegação de competências a partir de uma interpretação eminentemente jurídica, isentando ou presumindo a responsabilidade da autoridade delegante, a depender da teoria jurídica adotada pelo julgador, de forma desassociada dos elementos fáticos do caso concreto”. Registra-se que H3 foi refutada a partir dos dados analisados.

Os principais resultados da pesquisa demonstram que, tal como a maioria da doutrina e jurisprudência, o TCE-MT entende, de forma unânime, pela possibilidade de responsabilização do agente delegante por conduta praticada pelo agente delegado, a partir da análise das culpabilidades. Entretanto, essas decisões apresentam divergência interna significativa na condução da investigação dessas responsabilidades. Estes resultados fornecem um diagnóstico mais aprofundado sobre obrigações e responsabilizações próprias do trato

com a coisa pública, compreendendo a atuação dos Tribunais de Contas neste diapasão e os incentivos percebidos na perspectiva do gestor público.

A presente dissertação está assim organizada. No capítulo 1, apresenta-se o quadro teórico de referência, discutindo-se e problematizando-se a responsabilização financeira, a delegação de competência e a interseção de ambas vis-à-vis no papel dos Tribunais de Contas e na gestão pública. No segundo capítulo, especificam-se as hipóteses do estudo e suas respectivas fundamentações teóricas. No capítulo 3, apresenta-se de forma detalhada a metodologia da pesquisa, especificando-se a coleta e análise de dados pretendidas, assim como o caminho empírico pelo qual as hipóteses serão verificadas. No quarto capítulo, evidencia-se os resultados obtidos e as discussões em torno dos mesmos. Por fim, apresentam-se as considerações finais, apontando caminhos potencialmente férteis para o aprofundamento da temática ora investigada.



1

CAPÍTULO 1 - QUADRO TEÓRICO DE REFERÊNCIA

1.1 Responsabilidade Financeira e o Papel dos Tribunais de Contas

Para que seja concebível a vida em sociedade, o ordenamento jurídico institui deveres e direitos. Esses deveres não são meros conselhos, mas obrigações/conduitas impostas pelo Estado, cujo descumprimento sujeita os agentes às consequências da lei (NETTO; MAIA, 2013).

Esclarece-se que a sujeição à sanção daquele que comete comportamento contrário ao dever jurídico, ou de alguém a ele vinculado por prescrição normativa, caracteriza a responsabilidade jurídica (GOMES, 2009).

Carmo (1995, p. 47-48), citado por Serra (2015), define a responsabilidade jurídica “como a situação jurídica em que se encontra o sujeito que, tendo praticado um comportamento ilícito, vê formar-se na sua esfera jurídica a obrigação de suportar certas sanções ou consequências desfavoráveis” (*ibidem*, p. 70).

A responsabilidade jurídica poderá ser de natureza penal, civil, administrativa ou financeira, a depender do bem jurídico afetado, do comportamento ilícito praticado, das regras violadas, da condição do infrator e da natureza das sanções (NETTO; MAIA, 2013).

Dentro desse contexto, a responsabilidade financeira é uma espécie do gênero responsabilidade jurídica, com características específicas que a diferenciam das demais modalidades de responsabilidades, como: a sujeição à jurisdição dos Tribunais de Contas e a vinculação “às normas que regulam a gestão de bens, dinheiros e valores públicos” (atividade financeira do Estado) (GOMES, 2009, p. 13).

No Brasil, essa espécie de responsabilidade é comumente denominada de responsabilidade administrativa, mesma terminologia

utilizada para definir a responsabilidade decorrente do poder normativo, disciplinar, hierárquico e de polícia da Administração Pública, causando confusão entre as espécies.

A expressão responsabilidade financeira é uma denominação oriunda do direito estrangeiro (direito português), introduzida na doutrina brasileira por Gomes (2009), e que será utilizada nesse trabalho com o propósito de facilitar a diferenciação dessa modalidade de responsabilidade das demais, por se tratar de categoria jurídica autônoma.

De acordo com a doutrina portuguesa, mais precisamente na definição de Martins (1996), a responsabilidade financeira consiste no

(...) dever e sujeição de um titular de cargo político ou de um funcionário ou agente do Estado e das demais entidades públicas (ou privadas, acrescentamos nós), a quem sejam confiados dinheiros públicos, à prestação de contas (controlo financeiro) e a sanções ou à obrigação de proceder a uma reparação e consequência do ato de execução financeira praticado em violação de leis (MARTINS, 1996 *apud* SERRA, 2015, p. 70).

Com espeque no *caput* do Art. 70, da Constituição Federal de 1988 e conforme já ressaltado anteriormente, Gomes (2009) assevera que a responsabilidade financeira é

A obrigação de repor recursos públicos (imputação de débito) ou de suportar as sanções previstas em lei, no âmbito do controle exercido pelos Tribunais de Contas, em razão de violação de normas pertinentes à gestão de bens, dinheiros e valores públicos (GOMES, 2009, p. 32, grifos do autor).

A origem da responsabilidade financeira encontra-se no fato de que a gestão de recursos públicos obriga ao administrador a observância de normas e princípios jurídicos com o propósito de satisfazer os objetivos da sociedade, que é o verdadeiro “dono” destes

recursos. A Administração Pública deve sempre atuar visando o atendimento dos interesses públicos, razão pela qual é indispensável a existência de mecanismos que permitam a verificação da regularidade da sua atuação (FERREIRA MELO, 2011).

O Tribunal de Contas, parte integrante do sistema de controle externo da atividade financeira do Estado, é o órgão encarregado da função fiscalizatória, do julgamento de contas públicas e da aplicação das sanções estabelecidas em lei (vide Art. 71 da CF/1988).

Pamplona e Silva (2020) pontuam que os Tribunais de Contas têm, via de regra, o objetivo de verificar a correta utilização dos recursos públicos pelos agentes responsáveis. Ferreira Melo (2011) destaca que

O Tribunal de Contas se faz presente com grande importância na sociedade brasileira. Sua competência alcança não só a análise da mera legalidade formal, (...) mas também verifica os atos dos administradores, gestores e órgãos, em consonância com os princípios constitucionais, em especial a moralidade administrativa, eficiência (artigo 37 da Lei Fundamental), legitimidade, economicidade, e ainda os valores do ordenamento jurídico e do planejamento da administração direta ou indireta (*ibidem*, p. 3).

Dentro do sistema de controle externo adotado no Brasil, cabe aos gestores a obrigação de prestar contas da administração de recursos públicos e aos Tribunais de Contas compete o julgamento dessas mesmas contas, a fiscalização da atividade financeira desempenhada, a apuração de falhas, irregularidades ou eventuais infrações, além da responsabilização dos agentes (SERRA, 2015).

Segundo Gomes (2009) cabe ao Tribunal de Contas dizer o direito no caso concreto submetido à sua apreciação, ou seja, é mister do órgão de contas verificar a existência de irregularidade, identificar os responsáveis e definir a penalidade cabível, valendo-se das regras e normas do direito financeiro e administrativo, ou de outras áreas do direito.

Dessa forma, o regime jurídico da responsabilidade financeira está diretamente vinculado ao papel exercido pelas Cortes de Contas,

no exercício da função fiscalizatória, bem como em decorrência de irregularidades no julgamento das contas.

Acerca da responsabilidade financeira, pode-se observar que a mesma encontra respaldo normativo no inciso VIII do Art. 71 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e está regulamentada pelas Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas, promovidas pelos entes federados ao qual integram (GOMES, 2009).

Para além da legislação acima indicada, recentemente foi inserido na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei 13655/2018), dispositivos versando sobre a responsabilização do agente público, “que objetivaram, grosso modo, aumentar a segurança jurídica na criação, interpretação e aplicação do direito público” pelo órgão de controle (FGV, 2021, p. 4).

Entretanto, conforme assevera Gomes (2009, p. 14), ocorre que a legislação existente não regulamenta diversos pontos pertinentes à concretização da responsabilidade financeira, tais como, as modalidades da responsabilidade, os pressupostos da responsabilidade, os sujeitos passivos da responsabilidade, etc., ficando, muitas vezes, à encargo da doutrina e jurisprudência dos Tribunais de Contas, a solução de questões apresentadas sobre o tema.

Sobre as modalidades da responsabilidade financeira, a literatura especializada – em consonância com o que foi positivado no Art. 71, VII, c/c § 3º, da Constituição Federal de 1988 – reconhece que as Cortes de Contas detêm “competência para responsabilizar agentes públicos e privados de duas maneiras distintas: [...] aplicação de sanções administrativas [...] e condenação ao ressarcimento por dano causado aos cofres públicos” (FGV, 2021, p. 14).

No mesmo sentido, Gomes (2009) defende que as espécies de responsabilidade financeira são: a “reintegratória” (finalidade compensatória), que abrange a reposição do prejuízo gerado ao erário e a “sancionatória” (finalidade punitiva), que contempla a imposição, cumulatória ou não, de multa.

Em termos legislativos, a responsabilidade financeira reintegratória está definida no *caput* do Art. 19, da Lei 8443/1992 (BRASIL, 1992). A responsabilidade financeira sancionatória, por seu turno, está regulada nos Arts. 57 (multa proporcional ao dano ao erário) e 58 (multa simples) da Lei 8443/1992, e no Art. 5º, da Lei 10028/2000

(multa de até 30% da remuneração anual), que contemplam irregularidades que podem dizer respeito à atividade financeira estatal ou às atividades não essencialmente financeiras (dever de colaboração com o exercício do controle externo).

Tais prescrições normativas possuem correspondentes nas leis orgânicas das Cortes de Contas dos demais entes federativos. No âmbito do estado de Mato Grosso, a responsabilidade financeira está prevista nos Arts. 23, 74 e 75, da Lei Complementar 269/2007.

A responsabilidade financeira do tipo reintegratória se assemelha a responsabilidade civil subjetiva. A diferença dessas espécies de responsabilidade está no fato de que a primeira é decorrente do exercício da atividade financeira, mais precisamente da gestão de bens, dinheiros e valores públicos (GOMES, 2009).

Aliás, é entendimento do Tribunal de Contas da União, nos termos do Acórdão nº 953/2006 (Primeira Câmara), que, por conta da similaridade das espécies, os fundamentos da responsabilidade civil se aplicam às situações de responsabilidade financeira reintegratória (TCU, 2006).

A responsabilidade financeira do tipo sancionatória, por sua vez, comporta a imposição de multa ao agente, em razão da violação às regras de gestão, aos deveres junto ao Tribunal e à Lei de Responsabilidade Fiscal. Muito embora alguns princípios do direito penal tenham incidência sobre a responsabilidade financeira sancionatória, em razão de sua função eminentemente punitiva, não se assemelha a responsabilidade penal por vários aspectos de ordem material e processual (GOMES, 2009).

Independentemente da modalidade de responsabilidade financeira constatada no caso concreto, a análise do processo de responsabilização demanda a identificação das condutas ilícitas, dos autores e das peculiaridades da gestão examinada (PAMPLONA; SILVA, 2020).

Segundo Gomes (2009), os pressupostos da responsabilidade financeira são a conduta, o desrespeito às normas de gestão pública, o nexo de causalidade entre a conduta e o dano ao erário, a culpabilidade do agente e a ausência de excludentes de responsabilidade. Destaca-se que o dano ao erário só é exigido na hipótese de responsabilidade financeira reintegratória.

Na situação em que a irregularidade não gera prejuízo financeiro ao erário, também pode haver a responsabilização do administrador público com a imposição de sanção, quando caracterizada a gravidade e a reprovabilidade da conduta (NETTO; MAIA, 2003).

A conduta é um ato voluntário, decorrente de uma ação ou omissão humana. O dano ao erário são os recursos que saíram indevidamente do patrimônio público e os que deixaram de ingressar ao patrimônio do Estado. O nexo de causalidade é o elo, é a ligação de causa-efeito entre o comportamento/ação do responsável e a irregularidade constatada. A culpabilidade é a atitude contrária ao dever de cuidado imposto pelo ordenamento jurídico. Já os “excludentes de responsabilidade são as circunstâncias que afastam a responsabilidade” do autor do ato irregular (GOMES, 2009, p. 264).

De acordo com a orientação do Tribunal de Contas da União, expressas no Acórdão nº 247/2002 (Plenário), as consequências jurídicas da responsabilidade financeira são individuais, e devem guardar correspondência com a postura a do agente, o que exige uma análise adequada de todas as circunstâncias que abrangem o ilícito (TCU, 2002).

Ainda em consonância com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, Acórdão nº 249/2010 (Plenário), a responsabilidade financeira é também sempre subjetiva, ou seja, fundamentada na análise da culpabilidade, não sendo possível a imputação de débito ou de sanção, sem a perquirição da culpa (Art. 37, §6º, CF/1988 e Art. 28, da LINDB).

Importante salientar que, para o TCU e a doutrina consensual, a imputação de responsabilidade financeira não está limitada aos que praticam diretamente atos ilícitos, visto que, os dirigentes podem ser responsabilizados por atos de seus subordinados, quando caracterizada negligência quanto aos deveres de controle e supervisão hierárquica inerentes à sua função (vide Acórdão n.º 1.671/2021 [Plenário]).

Sintetizando todas as características acima apontadas, Gomes (2009) esclarece que responsabilidade financeira:

- i) recai exclusivamente sobre os responsáveis pela gestão financeira de bens, dinheiros e valores públicos;

- ii) possui caráter patrimonial, ou seja, atinge o patrimônio próprio do agente responsável;
- iii) é decorrente de um ilícito praticado na administração de recursos públicos;
- iv) está ligada às funções desempenhadas pelos órgãos de controle (fiscalização e julgamento das contas);
- v) deve ser efetivada pelas Cortes de Contas;
- vi) possui natureza subjetiva, ou seja, exige conduta praticada com dolo ou culpa.

Com efeito, cabe aos Tribunais de Contas, constatada a irregularidade na gestão de recursos públicos, examinar a presença dos pressupostos da responsabilidade financeira (objetivos e subjetivos), identificar os responsáveis vinculados à conduta ilícita e, pautado nos princípios próprios do processo administrativo, sujeitar os infratores às consequências do ato antijurídico (GOMES, 2009).

Dentro desse contexto da responsabilização financeira, destaca-se uma questão, não definida expressamente em lei, que normalmente causa divergências na literatura especializada e nas decisões proferidas pelos Tribunais, mostrando-se com isso relevante para o aprofundamento em pesquisa científica. Trata-se da responsabilidade financeira na hipótese de delegação de competência administrativa. Antes, porém, do aprofundamento sobre o tema, oportuno, trazer ao conhecimento o instituto da delegação de competência. A discussão deste assunto será abordada na subseção seguinte deste quadro teórico de referência.

1.2 Delegação de Competência

A palavra delegação tem significado polissêmico (OLIVEIRA, R., 2005), levando muitos autores e juristas a se valerem dessa terminologia para nomear situações jurídicas variadas do Direito, causando confusão no entendimento e na aplicação do instituto.

Para fins investigativos e analíticos, essa pesquisa leva em consideração a denominada “delegação de competência

administrativa”, de que cuida o Art. 84 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), aplicada a todos os chefes do Poder Executivo, com base no princípio da simetria, conforme decisão no RE (Recurso Extraordinário) nº 633.009 AgR/GO (Agravo Regimental no Recurso Extraordinário/Goiás), do Supremo Tribunal Federal (STF, 2011).

Para que a administração pública execute as finalidades que lhe são atribuídas pelo ordenamento normativo, impõe-se que se valha dos seus agentes e órgãos. As atribuições conferidas a esses agentes e órgãos, por meio da Constituição Federal ou da legislação infraconstitucional, para que busquem o interesse público, é chamado de competência (OLIVEIRA, R., 2005). De acordo com o referido autor, a competência “é a outorga constitucional ou legal de certa quantidade de poder a determinando agente, órgão ou pessoa jurídica” (*ibidem*, p. 43).

Para melhor compreensão do alcance desse poder conferido ao administrador público, traz-se algumas de suas características. Segundo Araújo (2005), citado por Carvalho (2019), a competência não se presume (porque sempre se requer texto normativo para existir); é improrrogável e intransferível, salvo disposição legal expressa; é de exercício obrigatório (princípio do poder-dever do administrador público); e, é irrenunciável e intransigível (não pode ser objeto de transação).

Verifica-se, pois, que o exercício da competência é dever do agente ou órgão, os quais não podem negligenciar o seu uso. “De nada valeria a distribuição legal ou administrativa de competência, se os agentes públicos pudessem abrir mão de suas funções ou simplesmente ignorá-las”, conforme afirma Marrara (2017, p. 4).

É evidente, porém, que nenhum administrador público pode exercer toda a competência atribuída a determinada entidade política, por isso, à administração pública é autorizada a repartição de suas competências internamente (dentro da mesma entidade) ou externamente (para entidades criadas), de acordo com a melhor forma de desempenhá-las. Essas operações de distribuições internas e externas de competências, chamadas de desconcentração e descentralização, respectivamente, só podem ser conferidas pela Constituição ou legislação infraconstitucional, visto que por meio dessas normas foram conferidas à determinada entidade política (OLIVEIRA, R., 2005).

Visando a eficiência no atendimento dos interesses da comunidade, outro instrumento jurídico foi pensado pelo legislador para auxiliar na desburocratização das atividades administrativas. Trata-se da delegação de competência administrativa. Ressalta-se que diante das graduais dificuldades das estruturas da Administração Pública (tamanho da máquina pública e complexidade das atividades, vide MOUTINHO, 2020), a delegação de competências tem se mostrado uma providência necessária à gestão pública (OLIVEIRA, L., 2016).

Oliveira, R. (2005, pag. 103) esclarece que o objetivo precípua da delegação de competência “é o de possibilitar que as soluções cheguem com mais urgência e rapidez à realidade fática que deve ser atendida pela administração pública”.

Conforme ressaltado anteriormente, o Art. 11 do Decreto-Lei 200/1967 destaca que a delegação de competência tem o seu uso definido a partir da descentralização administrativa (BRASIL, 1967). Salienta-se que o termo “descentralização” usado no texto legal contempla o sentido literal da palavra (tirar do centro) e não o sentido jurídico reconhecido pela doutrina (exercício da atividade administrativa pela Administração Indireta), de acordo com a compreensão de Oliveira, R. (2005, p. 103).

Importante ressaltar que, diferentemente da desconcentração e descentralização administrativa, a delegação de competência não é uma distribuição/transferência de competências, mas apenas uma transferência momentânea do exercício de uma competência, sem alteração dos deveres atribuídos por lei a um cargo ou função (OLIVEIRA, R., 2005).

Sabe-se que a regra geral é de que a competência seja desempenhada pelo seu titular, afinal, a garantia dos cidadãos está na máxima de que funções públicas serão exercidas nos estritos limites estabelecidos pela lei. Entretanto,

Hipótese excepcional ocorre quando, por uma série de circunstâncias fáticas e no interesse exclusivo da administração, possa ocorrer delegação, em nome da facilitação da prática de determinadas atividades (OLIVEIRA, R., 2005, p. 79).

O que se depreende da literatura especializada é que a delegação de competência, objetivamente, visa proporcionar melhor atendimento, eficiência e rapidez na prestação dos serviços públicos; atenuar os trabalhos dos órgãos superiores para que se dediquem aos assuntos políticos; propiciar a continuidade na execução dos serviços; reduzir o acúmulo de trabalho em um gestor público, etc.

Todavia, há que se ponderar que a delegação de competência é um instrumento de exceção, e como tal, deve ser utilizada apenas por questões de conveniência e oportunidade, na busca por uma administração pública mais eficiente (SANTANA, 2018).

Nesse sentido, Dias e Reis (2015), citando Pondé (1979), pontuam que a regra geral da competência é definida em Lei, e que desta forma somente pode ser alterada quando a própria lei dispuser em sentido diverso. Ademais, “a delegação de competências não pode se transformar em um instrumento de desagregação dessas relações” (PONDÉ, 1979, p. 16 *apud* DIAS; REIS, 2015, p. 159).

O administrador público deve estar embasado em elementos ou dados objetivos que importem ou exijam o uso da delegação de competência administrativa. Esta, sem motivo justificado, apenas com o propósito de livrar-se da competência e desresponsabilizar-se de eventuais irregularidades, é frustrar a finalidade da norma (OLIVEIRA, R., 2005).

De acordo com Oliveira, R. (2005), justifica-se juridicamente o ato de delegação quando:

a) houver excesso de atividade burocrática sobre o agente ou órgão encarregado do desempenho de determinada atividades; b) quando houver impossibilidade ou dificuldade material do pleno exercício da competência; c) quando a satisfação dos fins encampados no ordenamento normativo não tiverem atendimento adequado (...); d) quando houver desempenho inadequado das funções; e) quando for imprescindível acelerar a tomada de decisões (...); f) quando houver necessidade de maior objetividade nas decisões (...) (*ibidem*, p. 106).

Assim, conforme evidencia a literatura, muito embora a delegação possa ser um instrumento útil para garantia do princípio da eficiência na gestão pública, deve ser utilizado com cautela, pontualmente, de forma justificada, a depender das necessidades reais da estrutura administrativa, de maneira que não se torne um recurso de ociosidade para o agente.

Vale dizer que o gestor não possui discricionariedade total sobre a delegação de competência. O uso desse instituto deve pautar-se pelas previsões legais e estar em estrita conformidade com os aspectos técnico, social, econômico, jurídico e territorial (DIAS; REIS, 2015).

Conforme Caetano (1965 *apud* OLIVEIRA, R., 2005), a delegação de competência tem natureza jurídica de “autorização”, visto que por meio dela um titular da competência confere a outrem, provisoriamente, o exercício de um dever estabelecido em norma e que está sujeito aos limites da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais.

Para melhor compreensão do instituto, apresenta-se o conceito de Oliveira, R. (2005, p. 57), o qual define “a delegação como a transferência do exercício de competência, constitucional ou legal, de um órgão ou agente a outro, no interior ou fora de uma pessoa jurídica, em caráter precário”.

A delegação de competência administrativa é um instituto próprio, com características próprias e que deve ser analisada à luz de seu específico regime jurídico, independentemente do contexto jurídico em que estiver inserido (SANTANA, 2018).

Baseado tanto no Decreto-Lei 200/1967 quanto na Lei 9784/1999³, sabe-se que a delegação de competência para ser válida carece:

- i) Que a autoridade delegante, o agente delegado e o objeto da delegação sejam definidos com clareza;
- ii) Que a autoridade delegante seja o detentor da competência legalmente estabelecida;

³ A Lei 9784/1999 disciplinou o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, aplicada subsidiariamente às outras esferas do governo, por força de entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Mandado de Segurança nº 030300/2012.

- iii) Que a autoridade delegada tenha plena capacidade para o exercício da atividade delegada;
- iv) Que o conteúdo da delegação não verse sobre as matérias dispostas no Art. 13 da Lei 9784/1999, quais sejam, “a edição de atos de caráter normativo, a decisão de recursos administrativos e as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade” (BRASIL, 1999, página eletrônica⁴).

Quanto ao objeto da delegação de competência, a Constituição Federal, no seu Art. 84, estabelece as hipóteses em que a competência privativa do chefe do Poder Executivo pode ser delegada, sendo mais comum a delegação de competência para organização e funcionamento da administração pública (atividades de gestão). Vale ressaltar que o dispositivo constitucional especifica as funções delegáveis, sendo as demais funções indelegáveis, o que confirma o uso excepcional e limitado do instituto (MUCCI, 2018).

Nos casos em que a delegação é autorizada, deverá observar ritos próprios para que seus efeitos públicos sejam reconhecidos e aplicados. A depender do alcance pretendido na delegação de competência administrativa, pode ser necessária a edição de um decreto, uma portaria, ou um outro ato que exija publicação em órgão oficial do ente ou do Poder vinculado à autoridade delegante (ALBUQUERQUE, 2021).

A delegação de competência se dá com a formalização de um ato de delegação. De acordo com o Art. 14 da Lei 9784/1999, o ato de delegação de competência deve ser escrito e público, a fim de se garantir os limites da transferência, bem como o respeito ao princípio da transparência.

Quanto à forma, Dias e Reis (2015) apontam que o decreto é o ato formal mais apropriado para a delegação. Entretanto, ressaltam que “caso outro instrumento formal seja utilizado para realizar a delegação, este não pode ser desconsiderado, afinal, seria excesso de formalismo tal concepção” (DIAS; REIS, 2015, p. 164).

O ato de delegação de competência não altera a competência, a qual só pode ser alterada por meio de lei. Com efeito, muito embora a

⁴ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm

delegação atribua para o delegado as funções do delegante, não subtrai do titular sua competência originária (OLIVEIRA, L., 2016).

Nesse sentido, Pamplona e Silva (2020, p. 126) enfatizam que a delegação compreende “uma extensão da competência a outros agentes públicos”, visto que a autoridade inicialmente competente continua detentora do poder originário que lhe foi conferido por lei, o qual é irrenunciável, consoante estabelecido no Art. 11 da Lei nº 9784/1999.

Carvalho (2019), citando Pinho (2000), destaca que o delegado exerce uma competência que não é sua, em virtude de um ato de transferência da autoridade delegante, o qual poderá avocar ou revogar os atos praticados pelo delegado. Salaria que o delegante não se demite da sua competência, devendo vigiar o modo como o delegado atua em concreto (PINHO, 2000 *apud* CARVALHO, 2019).

Nota-se que, é viável que a autoridade delegante fiscalize o exercício da atividade delegada. De acordo com Mucci (2018), o êxito da delegação de competência depende de uma atuação fiscalizatória do agente delegante sobre os atos dos delegados, exercendo atividades como: ordenação, coordenação, controle e correção.

Diante de todas essas considerações aqui mapeadas acerca da delegação de competência e seus efeitos, surge o questionamento que fundamenta a investigação da presente pesquisa e que certamente tem causado grande discussão e variadas interpretações jurídicas sobre a aplicação do instituto: “quem deverá ser responsabilizado por ilegalidades cometidas na prática do ato delegado? Apenas o autor direto do ato irregular?”. A discussão deste assunto será abordada na subseção seguinte deste quadro teórico de referência.

1.3 Responsabilidade Financeira na Delegação de Competência

Conforme visto na subseção 1.1, a responsabilidade financeira pode se dar por fato próprio ou por fato de terceiro. Segundo Gomes (2009),

O dever originário é quem define, via de regra, o responsável (responsável por fato próprio – aquele que está obrigado a cumprir o dever), mas terceiro ligado por algum vínculo jurídico poderá também vir a ser responsabilizado (responsabilidade por fato de terceiro) (GOMES, 2009, p. 20).

Nesse mesmo sentido, Rocha e Gomes (2012) deixam claro que em razão do grau de participação ou intervenção do sujeito há que se considerar dois tipos de responsabilidade financeira, a saber, a direta e/ou a subsidiária. A característica definidora básica entre uma e outra é o caráter imediato ou mediato que causa o ilícito, imediato para a responsabilidade direta e mediato para a subsidiária ou indireta.

Partindo dessa premissa, avançamos para análise da responsabilidade financeira na hipótese de delegação de competência administrativa, na qual, em tese, mais de um agente público está vinculado ao ato considerado irregular: a autoridade delegante (detentor da competência originária para prática do ato) e o agente delegado (autor de fato do ato considerado ilícito).

Nessa hipótese, de responsabilização na delegação de competência, a literatura é divergente no que atine a identificação do responsável, haja vista a complexa interação entre os agentes envolvidos (GOMES, 2009).

Em compasso com os princípios da responsabilidade jurídica (em sentido amplo), as consequências de uma ação antijurídica devem, em regra, ser suportadas por quem pratica o ato ilícito (“comportamento contrário ao dever jurídico estabelecido pela norma”, vide GOMES, 2009, p. 20), chamada de responsabilidade direta. No entanto, na situação específica da delegação de competência administrativa, há quem entenda pela possibilidade de compartilhamento da responsabilidade entre o agente delegante (autoridade competente para o ato) e o agente delegado (autor do ato), a depender das circunstâncias que associem o titular da competência ao ato irregular (OLIVEIRA, L., 2016).

O fundamento de quem defende a responsabilização da autoridade delegante está no próprio conceito do instituto, visto que é consensual na doutrina que na delegação de competência transfere-se o “exercício” do ato e não a “responsabilidade” sobre o mesmo, em razão

do dever remanescente da autoridade delegante em fiscalizar os atos do delegado.

Nesse sentido, Osório (2007), citado por Oliveira, L. (2016) pontua que

a mera delegação de competências não exclui a responsabilidade do agente, embora possa atenuá-la, se seguir ele dentro de uma órbita competencial definida. Se persistir competência supervisora ou fiscalizadora, o agente poderá ser chamado a responder em conjunto com o agente a ele subordinado, o que não equivale a reconhecer responsabilidade objetiva (OSÓRIO, 2007 *apud* OLIVEIRA, L., 2016, p. 13).

Gomes (2009) enfatiza que, em princípio, é injusto responsabilizar um agente por ato irregular de outrem. Entretanto, reconhece que na separação de atribuições na Administração Pública, pode se exigir o controle de um agente público sobre o outro (responsabilidade indireta). Nesses casos, “a responsabilidade do delegante por ato do delegado deve levar em conta a sua efetiva capacidade e disponibilidade para fiscalizar os atos praticados pelo subordinado” (GOMES, 2009, p. 258).

Santos, S. e Santos, Y. (2009), citados por Mucci (2018), amparados na tese de que na delegação de competência se delega a execução de atos e não a responsabilidade, afirmam que nesses casos a responsabilização do gestor é indireta em razão do seu dever de tutela dos atos delegados, podendo responder por culpa “*in vigilando*” e “*in eligendo*”.

Almeida (2017) afirma que na delegação de competência, o agente delegante concede sua autoridade para a realização de atos, entretanto, mantém-se responsável pelos resultados destes. Já para Gordillo (1998 *apud* OLIVEIRA, R., 2005, p. 163), “é possível a aplicação da responsabilidade solidária do delegante por culpa *in eligendo* ou *in vigilando*”.

Esse é também, o entendimento predominante do Tribunal de Contas da União, conforme o Acórdão nº 1.001/2018 – Primeira Câmara, que preconiza

o fato de a irregularidade, comissiva ou omissiva, não ter sido praticada diretamente pelo gestor principal, e sim por outros servidores ou por órgão subordinado ao seu, não o exime de responder pela irregularidade, com base na culpa *in eligendo* ou na culpa *in vigilando* (TCU, 2021, p. 1).

Há na doutrina, entretanto, entendimento diverso do acima demonstrado, no sentido de que a autoridade delegante não deve ser responsabilizada por ato praticado por outrem, na medida em que seria injusta a penalização de quem não cometeu o ilícito e ineficaz o propósito da delegação que é desburocratizar a Administração Pública.

De acordo com Oliveira, R. (2005), a irresponsabilidade do delegante decorre da lei que autoriza a delegação de competências. Para este autor, uma vez transferida a competência, cabe ao agente delegado a responsabilidade por eventual excesso, pelo descumprimento, alteração ou indevida execução da matéria delegada.

Tácito (1947), citado por Oliveira, R. (2005), também defende o posicionamento de que a responsabilidade pelos atos praticados em regime de delegação de competência pertence à autoridade delegada, e que o delegante somente responderá se concorrer diretamente para o ato irregular (TÁCITO 1947 *apud* OLIVEIRA, R., 2005).

Medauar (2003), sustenta que uma vez delegada a competência, nenhum ônus cabe ao agente delegante; pois, no seu entender, seria absurdo imputar ao delegante a responsabilidade por atos que não praticou (MEDAUAR, 2003 *apud* OLIVEIRA, R., 2005).

Cavalcanti (1973 *apud* MARRARA, 2017) sustenta o entendimento de que na delegação de competências, transfere-se ao agente delegado a responsabilidade pelos atos praticados em delegação, visto que o exercício da função delegada é uma atribuição própria do agente delegado, ainda que decorrente de poderes transferidos.

Acolhendo essa corrente, o Supremo Tribunal Federal já decidiu, no AgRMS (Agravio Regimental em Mandado de Segurança) nº

24.732/2014, em ação de improbidade administrativa, que há transferência de responsabilidade na delegação de competência.

A tese de não responsabilização do delegante, entretanto, não se mostra predominante na doutrina e jurisprudência atual, visto que o dever de vigilância do superior hierárquico (autoridade delegante ou não) é uma realidade concreta do nosso ordenamento jurídico atual, tanto é que expressamente previsto no Art. 12, § 7º, do Decreto 9830/2019⁵.

Apesar de moderno na legislação, o dever vigilância do superior hierárquico está institucionalizado há muito tempo no ordenamento jurídico brasileiro. Caetano (1965) já dizia que sempre deve ser reconhecido ao agente delegante o direito de vigiar o uso dos poderes delegados, visto que a delegação atrai o dever de guiar a atuação de quem atua no exercício de sua competência, independentemente de hierarquia, sem o qual haveria uma alienação dos poderes e uma subversão das situações (CAETANO, 1965 *apud* OLIVEIRA, R., 2005).

O próprio Oliveira, R. (2005, p. 110) assevera que “é dever do delegante fiscalizar o correto cumprimento das atribuições delegadas”. Dias e Reis (2015) atestam que, por se tratar de um dever legal, cabe ao gestor público zelar pela correta execução da delegação, escolhendo de forma criteriosa os agentes delegados e fiscalizando suas atividades.

A falta de cautela ou zelo com a conduta de terceiro que está sob a sua responsabilidade caracteriza uma espécie de culpa chamada “*in vigilando*”. Enquanto, a má escolha do representante ou preposto caracteriza uma espécie de culpa denominada “*in eligendo*” (NETTO; MAIA, 2013).

Ambas são causas passíveis de responsabilização financeira, segundo o entendimento do Tribunal de Contas da União, e diversas são as deliberações em que a análise da responsabilização dos gestores públicos está vinculada à caracterização de uma dessas espécies de culpa (vide Acórdãos n.º 1.671/2021 [Plenário], n.º 13.314/2020 [2ª Câmara] e n.º 1.432/2006 [Plenário]).

Mucci (2018) retrata que é comum deparar-se com situações em que o gestor público foi omissivo na fiscalização dos seus subordinados, resultando em prejuízo ao interesse público; ou, alternativamente, foi

⁵ Decreto que regulamenta o disposto do Art. 20 ao Art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que instituiu a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

negligente na escolha dos agentes designados para comandar a administração (pessoas despreparadas e/ou sem experiência), acarretando na precariedade do exercício da atividade administrativa.

Gomes (2009), contudo, delimita o alcance da responsabilização por culpa “*in vigilando*”. Para ele, o gestor só pode ser responsável pelos atos praticados por agentes submetidos a sua chefia direta. Os “dirigentes” comumente responsabilizados na delegação de competência administrativa são os prefeitos municipais, quando acumulam atribuições políticas e de administração, e os ordenadores de despesas, responsáveis pela prestação de contas, visto que pela posição superior que ocupam, via de regra, necessitam dividir os trabalhos com outros agentes públicos (GOMES, 2009).

Sobre a responsabilização financeira do prefeito municipal na hipótese de delegação de competência, Mucci (2018) ressalta que ele é o responsável inafastável, dentro do que for sua competência, pois tem o dever de bem escolher os seus subordinados e fiscalizar os atos por estes praticados, a fim de garantir a legalidade da gestão e a regularidade das despesas que estão na sua esfera de competência.

Sobre a responsabilização financeira do ordenador de despesas na hipótese de delegação de competência, Dias e Reis (2015) explicam que o ordenador de despesa originário, autoridade competente para prestação de contas, deve acompanhar a execução dos atos que possam impactar essas contas, para que não incorra em culpa “*in vigilando*”. Ressaltam que o ordenador de despesas também pode responder por culpa “*in eligendo*”, quando escolher agente delegado desqualificado para o cargo.

Destaca-se que a não isenção de responsabilidade do agente delegante não significa a responsabilização objetiva deste, pois, para fins de responsabilização financeira, é fundamental a avaliação particular da “conduta de cada responsável [envolvido], considerando os deveres que [lhes] competiam e as circunstâncias em que atuaram” (BANDEIRA, [2017?], página eletrônica⁶). Não se mostram coerentes as análises amplas, genéricas e globalizantes, desassociadas dos elementos fáticos. Por ser a pena individual, todos os elementos que envolvem o ilícito devem ser examinados minuciosamente pelo órgão de controle. Ademais, a pena “deve guardar estreita correspondência

⁶ Disponível em: <https://docplayer.com.br/23269555-Responsabilizacao-perante-os-tribunais-de-contas-bruno-anselmo-bandeira-auditor-publico-externo.html>

com o grau de [...] [reprovação] da conduta do agente” (NETTO; MAIA, 2013, p. 23).

No âmbito do Tribunal de Contas da União, conforme bem evidencia o Acórdão nº 6.934/2015 – Primeira Câmara, está consagrado o entendimento “de que a responsabilidade da autoridade delegante pelos atos delegados não é automática ou absoluta, sendo imprescindível para definir essa responsabilidade a análise das situações de fato que envolvem o caso concreto” (TCU, 2015, p. 4).

Para Almeida (2017), a cada agente público deve ser atribuída a responsabilidade financeira proporcional aos atos praticados. Oliveira, L. (2016) reconhece que apesar do responsável direto do ilícito ser, em regra, o autor do ato delegado, o caso concreto pode vincular o titular da competência como responsável indireto. Obtempera que, para a responsabilização da autoridade delegante é fundamental examinar a conduta do gestor no caso concreto, bem como o cumprimento dos deveres legais que lhe competem.

De acordo com a FGV (2021), cabe às Cortes de Contas avaliar, para fins de responsabilização financeira, as circunstâncias “pessoais ou as competências específicas detidas pelo gestor sob fiscalização” (*ibidem*, p. 26); detalhar de forma consistente a conduta de cada jurisdicionado analisado; bem como, apontar de forma precisa “os exatos contornos do dever de cuidado exigido dos agentes públicos” (*ibidem*, p. 25).

Nessa linha de raciocínio, os Arts. 22 e 28 da LINDB contemplam normas que trazem parâmetros de análise da responsabilização do gestor público e que condicionam as respectivas decisões ao exame dos elementos subjetivos do caso concreto, com o propósito de aumentar a segurança jurídica dos jurisdicionados.

Mas afinal, será que órgãos de controle externo consideram as circunstâncias fáticas no julgamento da responsabilização financeira da autoridade delegante, ou apenas aplicam suas predileções hermenêuticas?

Diante desse cenário de posicionamentos díspares sobre a responsabilidade jurídica na delegação de competência, bem como de inovações legislativas sobre a responsabilidade financeira do agente público, vislumbra-se relevante, oportuno e factível, pesquisar como ocorre, do ponto de vista empírico, a responsabilização do gestor

público, com fundamento na delegação de competência, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT).

Tal conhecimento é de fundamental importância para a gestão pública, visto que auxilia o gestor a se inteirar sobre a realidade jurídica em que está inserido, a fim de que possa se resguardar de uma eventual responsabilização financeira por atos de terceiros. Para além disso, a compreensão das regras que devem ser observadas possibilita ao gestor a segurança na tomada de decisões, a criação de mecanismos eficazes de controle das atividades que estão na sua esfera de vigilância e a inovação de boas práticas administrativas.

1.4 Implicações do Problema de Pesquisa para a Administração Pública

Quais as consequências dos resultados desta pesquisa para gestão pública? O que muda para a gestão pública com a questão investigada por esta pesquisa? Por que este é um tema que merece atenção? Como este tema da pesquisa afeta os gestores públicos?

Estas questões auxiliam o melhor dimensionamento da amplitude e relevância que o problema de pesquisa possui vis-à-vis as potenciais implicações para a gestão pública. Na presente seção busca-se fazer o link entre a questão norteadora da pesquisa e o impacto de tal problema na administração pública.

Verificou-se que, quando pensada a delegação de competência administrativa, buscava-se uma alternativa de eficiência na administração pública, tendo em vista que a gestão centralizada nos detentores de poder, muitas vezes, engessava a execução das atividades. Ademais, a delegação de competências permitia aos gestores realizar melhores políticas públicas, valendo-se da divisão de trabalho e da especialização (FILGUEIRAS, 2018).

Atualmente, sabe-se que o emprego da delegação de competências administrativas é uma necessidade no âmbito da Administração Pública, visto que, pelo próprio tamanho das estruturas públicas existentes no país, torna-se impraticável a manutenção da centralização de certas atribuições.

Mas, será que o instrumento da delegação de competências vem sendo utilizado apenas como uma ferramenta de eficiência administrativa ou pode também estar sendo aplicada como uma estratégia dos gestores públicos para esquivarem-se de fortuita responsabilização, ainda que isso importe em péssima gestão?

Quando instituído o instrumento da delegação de competência, o ordenamento legal não definiu expressamente as consequências jurídicas desse instrumento para fins de responsabilização financeira, ficando esse encargo nas mãos das instituições de controle, as quais, eventualmente, mostra-se exacerbado ou disfuncional (GOMES, 2009).

Ademais, observou-se na subseção anterior que tanto a doutrina quanto a jurisprudência não possuem compreensão consensual sobre o tema da responsabilização financeira decorrente de delegação de competências, causando insegurança jurídica entre os jurisdicionados, o medo da responsabilização indevida, e o mau uso do instrumento de descentralização do poder.

Segundo Silva e Neto (2023, p. 1), na aplicação do Direito, cabe ao julgador a ponderação das consequências econômicas, com atenção “para os estímulos ou desestímulos que as decisões produzem”.

Sobre o controle disfuncional e a instabilidade dos entendimentos proferidos pelos órgãos de controle, Gullo (2022, p. 105) destaca que a gestão de riscos implementada nas Administrações Públicas não garante a segurança jurídica dos gestores, pois os limites da responsabilização dos agentes públicos dependem de uma “racionalidade” não previsível por parte do controle externo (GULLO, 2022, p. 105).

Chagas (2021) adverte sobre vários problemas jurídicos existentes no modo de exercício desse controle externo sobre os agentes públicos, com destaque para dois relacionados ao presente objeto de estudo: o medo de agir do gestor público decorrente da fiscalização excessiva e disfuncional e a adoção da delegação de competências como estratégia de fuga da responsabilização.

Sobre o medo de agir, Santos, R. (2020 *apud* CATOZZO, 2021) chama atenção para o fenômeno conhecido como “apagão das canetas” que é a opção do gestor público pela “não decisão”, visando a evasão da responsabilização.

Não se trata de indecisão. Não há indecisão alguma. O que há é tecnicamente uma “não-decisão”, ou seja, adoção deliberada da técnica de nada decidir para não expor-se ao risco decisório, com graves consequência à boa gestão pública. Por tal razão, esta técnica não pode ser assumida aberta e publicamente, pois se o for, também pode implicar em responsabilização por omissão. Daí porque o agente busca nada decidir ou mesmo delegar ou compartilhar com outros agentes públicos a atividade decisória, tudo visando adiar ou partilhar reponsabilidades (SANTOS, R., 2020 *apud* CATOZZO, 2021, p. 2).

No que atine a adoção da delegação de competências como estratégia de fuga da responsabilização, Gullo (2022) afirma que se trata de uma técnica menos nociva, pois, além de não ser ilegal, protege os agentes políticos de eventuais consequências jurídicas, principalmente no Judiciário (GULLO, 2022).

Sabemos que os princípios da eficiência e da legalidade são balizadores da Administração Pública, previstos no Art. 37 da Constituição Federal de 1988, e devem ser avaliados e incentivados com o mesmo afincio pelas instituições, de maneira que os riscos da responsabilização financeira não podem paralisar o agente público na sua atuação gestora, assim como, a delegação de competências não pode ser tornar uma medida de autoproteção desassociada do interesse público.

Há que se buscar o ponto de equilíbrio entre o controle institucional que garante a lisura da gestão pública e o incentivo à atuação inovadora do gestor que promove a busca por melhores resultados. É necessário ponderar os sistemas de controle e o funcionamento da atividade administrativa à luz da relação de custo-benefício (GUIMARÃES, 2016).

Sobre essa questão, Meneguín e Bugarin (2012) ressaltam que

O funcionamento das instituições, no qual se inclui a legislação, precisa estar corretamente calibrado de forma a contribuir com uma eficiente coordenação do sistema econômico. [...] Portanto, essas instituições, se demasiadamente frouxas podem gerar abusos de toda sorte e

se excessivamente rígidas podem gerar comportamento exageradamente cauteloso por parte dos indivíduos (MENEQUIN; BUGARIN, 2012, p. 2-3).

Guimarães (2016) enfatiza a importância do balanceamento entre “eficiência e burocracia”, entre “autonomia discricionária e legalidade”, visto que, no seu entender a exposição superlativa do gestor público aos riscos decorrentes do controle exacerbado das instituições está resultando na inércia da boa gestão (GUIMARÃES, 2016, p. 2).

Filgueiras (2018) frisa que as burocracias de controle devem atuar dentro de uma margem que não ultrapasse os limites dos processos, rotinas e hierarquias. Pontua que os órgãos controladores devem agir a partir de procedimentos institucionais fixos (FILGUEIRAS, 2018, p. 23).

Chagas (2021) pontua que a estabilidade entre o encargo do controle externo e a forma de desempenho da atividade pela Administração Pública pode ser alcançada “por meio da instituição de critérios balizadores para as decisões e condenações proferidas pelos órgãos controladores externos” (CHAGAS, 2021, p. 15).

Silva e Neto (2023), sobre o aspecto econômico do direito, pontuam que a segurança jurídica e previsibilidade jurisprudencial “reduz o custo de transação, facilita a barganha de mercados e contribui para o incremento da riqueza e alcance de maior bem-estar social” (SILVA; NETO, 2023, p. 1).

Atendendo aos clamores de segurança jurídica e de parâmetros do exercício da atividade de controle estatal, a Lei 13655/2018 trouxe algumas diretrizes que contribuem para a sistemática da responsabilização financeira dos agentes públicos.

Binenbojm e Cyrino (2018) afirmam que as alterações introduzidas na LINDB são alternativas disponibilizadas ao gestor para vencer o medo de exercer seu múnus. Como exemplo de sua conclusão, cita o disposto no art. 28 da referida lei, o qual tutela o bom administrador incentivador de inovações positivas no trato da coisa pública (BINENBOJM; CYRINO, 2018 *apud* CHAGAS, 2021).

Entretanto, considerando que cabe às Instituições, enquanto órgãos aplicadores do direito no caso concreto, a interpretação dessas normas, torna-se necessário rever o sistema de controle existente e

repensar os posicionamentos jurídicos firmados, inclusive a partir das inovações legislativas vigentes (GUIMARÃES, 2016).

Assim, “a boa interpretação não pode prescindir da consideração dos aspectos práticos que dizem respeito à concretização e funcionalização do direito, tanto para as partes quanto para a sociedade” (CORREIA; MENDES, 2013, p. 286).

A presente pesquisa tem o propósito de verificar na prática como as instituições de controle externo têm atuado na responsabilização financeira decorrente de delegação de competência administrativa, e o que se espera do gestor público que se vale desse instrumento de descentralização para uma boa administração.

É salutar que estes órgãos fixem parâmetros claros sobre o tema, para que se estabeleça uma gestão de qualidade em sintonia com o ordenamento jurídico posto; pois, muito embora a jurisprudência não esteja habilitada a criar regras jurídicas, possui forte influência sobre a sociedade, coibindo ou estimulando determinadas condutas, inclusive no aspecto econômico (CORREIA; MENDES, 2013).

Ferreira e França (2022) salientam que

Diante de tantos procedimentos e formalismos a serem observados, é de salutar importância munir o gestor público de conhecimento sobre a atividade interpretativa que lhe cabe em momento anterior à aplicação da norma de gestão pública, realçando a pluralidade de possibilidades, cabendo-lhe a escolha, com respaldo nas circunstâncias fáticas que vivencia no momento da decisão, daquela que de modo eficiente melhor atender ao interesse público com razoabilidade e em consonância com os valores formalizados no artigo 37 da Constituição Federal (FERREIRA; FRANÇA, 2022, p. 193).

Com efeito, o problema de pesquisa proposto é relevante para a gestão pública, pois auxilia o gestor a conhecer a realidade jurídica em que está inserido para: i) definir as situações em que a delegação de competências é vantajosa e necessária, impedindo o seu uso inadequado; ii) atuar com as diligências necessárias para o bom cumprimento do seu papel enquanto autoridade delegante; e, iii) tomar as medidas de controle cabíveis para minimizar os riscos da gestão e da sua responsabilização pessoal.

2



2

CAPÍTULO 2 - METODOLOGIA

2.1 Da Natureza e Abordagem da Pesquisa

Conforme indicado anteriormente, o problema de pesquisa consiste em verificar “qual tem sido o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) acerca da responsabilização financeira do gestor em hipótese de delegação de competência?”

A escolha do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso se deu em razão deste ser o órgão de controle no qual atuo, tornando o objeto da pesquisa mais próximo da realidade conhecida.

A partir dessa indagação, reconhece-se que a natureza da pesquisa é exploratória, porquanto, tem o propósito de aprimorar o conhecimento sobre a responsabilidade financeira nas situações de delegação de competência e analisar os exemplos que estimulem a compreensão do tema (GIL, 2002).

A presente pesquisa também pode ser classificada como descritiva, visto que tem por objetivo a descrição das características da delegação da competência, da responsabilidade financeira, bem como das consequências jurídicas da relação entre esses fenômenos jurídicos. De acordo com Gil (2002, pág. 42), “as pesquisas descritivas são, juntamente com as exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática”.

A abordagem da pesquisa será qualitativa, visto que busca o exame das interpretações possíveis para o fenômeno da responsabilização financeira em hipótese de delegação de competência e a ponderação dos dados obtidos.

Yin (2016) destaca que a pesquisa qualitativa visa colher, integrar e expor dados de variadas fontes de demonstração.

Esclarece que a variedade de informações possivelmente decorre de se estudar um ambiente da realidade.

Mezzaroba e Monteiro (2009) enfatizam que na pesquisa qualitativa a interpretação dos dados é feita de maneira abrangente e articulada com situações diversas, apoiando-se em contextos.

Nesse sentido, a pesquisa qualitativa terá por finalidade estabelecer um entendimento das informações coletadas, verificar a confirmação das hipóteses da pesquisa, e ampliar o aprendizado sobre o tema estudado, inter-relacionando-o à realidade que pertence (MINAYO, 2002).

2.2 Da Fundamentação Empírica: Dados e Instrumentos de Coleta

Do ponto de vista operacional, foi realizada pesquisa no Sistema de Jurisprudência do Controle Externo (JUSCONEX-e) do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, disponibilizado no sítio eletrônico da instituição⁷, com intuito de coletar as decisões proferidas pelo órgão sobre o tema da delegação de competência.

Como critério de busca foi utilizado o termo abrangente “delegação”, tendo em vista que a base de dados do TCE-MT fornece apenas os enunciados de jurisprudência que contemplam o termo pesquisado.

Não foram utilizados outros termos análogos para pesquisa tendo em vista que a delegação de competência administrativa, tal qual definida em lei (Decreto-Lei 200/1967 e Lei 9784/1999), é um instituto muito específico e, em tese, deveria ser utilizado pela jurisprudência apenas em sua nomenclatura correta para se evitar o risco de confusão com outras espécies de descentralização de competências.

Assim, muito embora pareça haver um viés de seleção, na prática isso pode-se mostrar mais aparente do que real, posto que se considera prudente ser fiel ao nome técnico “delegação”, que já é abrangente em

⁷ Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br>

seu sentido semântico, para não incorrer em erro na análise da aplicação do instituto no âmbito administrativo.

Ademais, em razão do tamanho do TCE-MT (instituição de pequeno porte) e pelas limitações do banco de dados disponibilizado pelo órgão, considerou-se para fins da presente pesquisa não exequível a ampliação do levantamento da jurisprudência.

A busca foi realizada em todas as bases de dados disponibilizadas pela plataforma do Tribunal de Contas de Mato Grosso: enunciados de jurisprudência, prejudgados de teses e súmulas, com marcação de filtro temporal no período de 2014 a 2021. Dessa pesquisa, foram encontrados 22 enunciados de jurisprudência.

Foi realizado download de todos esses julgados identificados (composto de relatório, voto e acórdão), porém, foram selecionados, manualmente, para análise, apenas as decisões que apreciaram a responsabilidade financeira do gestor a partir da premissa do instituto da delegação de competência (fundamento decisório). Assim, foram excluídas da pesquisa quatro decisões que não emitiram posicionamento a respeito da responsabilidade financeira do gestor a partir desse viés⁸. A tabela 1, a seguir, evidencia o levantamento preliminar das decisões encontradas na plataforma de jurisprudência do TCE-MT, que versam sobre o problema de pesquisa proposto nesse projeto.

Quadro 1. Descritivo dos Processos Selecionados para Análise, Período 2014-2021

Acórdão	Data do Julgamento	Colegiado	Número do Processo	Data Inicial da Tramitação	Tipo de Processo
15/2014	18/02/2014	Plenário	166774/2012	28/09/2012	Representação Interna
697/2015	10/03/2015	Plenário	194867/2012	06/11/2012	Representação Interna
3008/2015	07/07/2015	Plenário	78689/2013	22/03/2013	Representação Interna
20/2016	16/02/2016	Plenário	122742/2011	27/06/2011	Fiscalização de registro
21/2016	16/02/2016	Plenário	84891/2011	19/04/2016	Fiscalização de registro

⁸ Processo 104965/2014 – Acórdão 27/2015; Processo 204757/2014 – Acórdão 84/2016; Processo 81213/2017 – Acórdão 84/2018 e Processo 222445/2018 – Acórdão 854/2019.

268/2016	10/05/2016	Plenário	273570/2015	04/12/2015	Representação Interna
391/2016	02/08/2016	Plenário	25968/2015	26/01/2015	Contas Anuais
603/2016	18/11/2016	Plenário	8117/2013	16/01/2013	Tomada de Contas
117/2017	28/03/2017	Plenário	122742/2011	27/06/2011	Fiscalização de registro
116/2017	28/03/2017	Plenário	84891/2011	19/04/2016	Fiscalização de registro
28/2018	15/05/2018	1ª Câmara	15679/2016	27/01/2016	Tomada de Contas
174/2018	15/0/2018	Plenário	151149/2017	08/05/2017	Representação Interna
212/2019	07/05/2019	Plenário	151149/2017	08/05/2017	Representação Interna
676/2019	10/09/2019	Plenário	161152/2017	19/05/2017	Fiscalização
874/2019	03/12/2019	Plenário	26360/2015	26/01/2015	Contas Anuais
011/2020	02/06/2020	Plenário	236683/2016	21/12/2016	Tomada de Contas
492/2020	24/11/2020	Plenário	280208/2017	15/09/2017	Representação Interna
31/2021	06/04/2021	Plenário	88188/2019	06/03/2019	Contas Anuais

Fonte: elaboração própria do autor (2022).

Importante registrar que a análise dos dados coletados se restringirá as informações registradas nas decisões proferidas (relatório, voto e acórdão), de maneira que não serão apreciados os fatos e os documentos existentes nos autos (análise probatória).

2.3 Das Hipóteses do Estudo

É uníssono na doutrina brasileira que “é dever do delegante fiscalizar o correto cumprimento das atribuições delegadas” (OLIVEIRA, R., 2005, p. 110). Dias e Reis (2015) atestam que, por se tratar de um dever legal, na delegação de competência o gestor público deve atentar-se para a correta execução da atividade delegada, escolhendo de forma criteriosa os agentes delegados e fiscalizando suas atividades.

A interpretação majoritária do Tribunal de Contas da União (órgão de referência para a maioria dos Tribunais de Contas estaduais) é no sentido de que a delegação de competência não exime a autoridade delegante de possíveis responsabilizações.

Com base nestas assertivas, a hipótese central do trabalho pode ser assim enunciada:

H1: “As decisões proferidas pelo Tribunal do Contas do Estado de Mato Grosso firmam entendimento prevalecente no sentido de que o gestor pode ser responsabilizado financeiramente por ato de agente delegatário”.

De acordo com a legislação pátria existente sobre a responsabilidade financeira, mais precisamente os Arts. 37, §6º, CF/1988 e 28, da LINDB, a responsabilidade do agente público é sempre subjetiva, ou seja, fundamentada na análise da culpabilidade do agente, não sendo possível a imputação de débito ou de sanção, sem a perquirição da culpa. Deste balizamento legal, deriva uma hipótese subsidiária:

H2: “A responsabilização financeira do gestor na hipótese de delegação de competência está vinculada à análise subjetiva das questões fáticas do caso concreto, tais como, conduta, culpa, excludentes e circunstâncias previstas no Art. 22 da LINDB”.

Há, todavia, na literatura e nas decisões de tribunais superiores, entendimento contrário ao acima esposado, no sentido de que o delegante não deve ser responsabilizado por atos delegados (OLIVEIRA, R., 2005), ou de que essa responsabilidade da autoridade delegante é solidária por culpa *in eligendo* ou *in vigilando* (GORDILLO, 1998 *apud* OLIVEIRA, R., 2005). Fundamentada nessa situação acima observada pela literatura especializada, estabelece-se a seguinte hipótese:

H3: “As decisões proferidas pelo Tribunal do Contas do Estado de Mato Grosso apreciam a responsabilidade financeira do gestor na delegação de competências a partir de uma interpretação eminentemente jurídica, isentando ou presumindo a responsabilidade da autoridade delegante, a depender da teoria jurídica adotada pelo julgador, de forma desassociada dos elementos fáticos do caso concreto”.

Para ficar claro, cumpre registrar que H1 tem o objetivo de conhecer a premissa jurídica de análise da responsabilidade financeira no caso de delegação de competência. Enquanto H2 e H3 são subsequentes, e visam averiguar se o elemento subjetivo “culpa” é apreciado na análise da responsabilidade.

Vale dizer que H2 e H3 são contrárias entre si, visto que na primeira a aferição da responsabilidade financeira da autoridade delegante está pautada nas circunstâncias fáticas do caso concreto; ao passo que na segunda a análise da responsabilidade financeira é eminentemente jurídica, pautada tão somente na hermenêutica do julgador sobre as consequências do instituto da delegação de competência (responsabilidade solidária, isenção automática de responsabilidade ou culpa presumida).

Se H1 for rejeitada, ou seja, caso o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso seja no sentido de que o gestor público não responde por atos dos agentes delegatários, não ficam prejudicadas H2 e H3, pois o posicionamento jurídico do julgador não o impede de avançar para definição da culpa ou desconsideração desta.

Fixado o posicionamento jurídico do julgador (H1), mostra-se relevante testar H2 e H3, a fim de verificar se a culpa foi investigada/registrada na decisão; se a culpa foi presumida; ou se foi desconsiderada sua análise para fins de condenação ou isenção da autoridade delegante.

2.4 Da Análise dos Dados e Verificação da Hipótese

A análise das decisões do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) será apreciada a partir de algumas categorias de análise, quais sejam:

- I) Se o entendimento jurídico proferido nas decisões segue no sentido de que o gestor pode ser responsabilizado na hipótese de delegação de competência;
- II) Se os julgamentos proferidos sobre a delegação de competência, costumam responsabilizar os gestores públicos pelos atos delegados;
- III) Se a análise da responsabilidade financeira do gestor a partir do viés da delegação de competência aprecia as questões fáticas (conduta, culpabilidade, excludentes) do caso concreto para formação da decisão;
- IV) Se os posicionamentos jurídicos firmados na jurisprudência sobre a

responsabilidade financeira na hipótese de delegação de competência são uniformes ou dissonantes.

Com base no estabelecimento dessas categorias de análise verificar-se-á as hipóteses de estudo estabelecidas para a presente pesquisa. As categorias de análise I e IV subsidiarão a verificação de H1, já a categoria de análise III respaldará a averiguação de H2, enquanto a categoria de análise II e III subvencionará o exame de H3.

Para análise dos processos, primeiramente, foi montada uma planilha Excel contendo todas as categorias que deveriam ser respondidas, e as decisões que seriam apreciadas, em ordem temporal. Para responder as categorias, foi realizada a leitura do relatório, voto e acórdão de cada processo selecionado, em ordem temporal.

Após a leitura dos referidos documentos que compunham a decisão de cada processo, foram preenchidas as categorias registradas na planilha Excel, e anotadas as observações para as situações em que não foi possível obter respostas pretendidas.

Formatada a planilha, optou-se por analisar as decisões dentro das respectivas categorias estabelecidas, comparando as razões jurídicas de cada julgamento, agrupando os casos de argumentação idêntica, e registrando os procedimentos adotados pelo julgador no exame de cada processo, em cotejo com as diretrizes prevaletes na doutrina e jurisprudência do TCU.



3

3

CAPÍTULO 3 - RESULTADOS E DISCUSSÕES

Com objetivo de levantar o entendimento do TCE-MT sobre a responsabilização financeira do gestor por atos delegados, além de compreender como a matéria é abordada por esse Tribunal, será realizada uma análise dirigida na jurisprudência do órgão.

Para selecionar a amostra mais abrangente possível de casos, conforme já esclarecido na subseção 3.2 do capítulo de metodologia, foi efetivada uma busca na plataforma de pesquisa de jurisprudência disponibilizada pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso, para o termo “delegação”, com marcação do filtro temporal “2014 a 2021”, e obtido um resultado de 22 enunciados de jurisprudência.

Desse montante, foram excluídos quatro decisões que, embora fizessem referência ao termo “delegação”, não emitiram pronunciamento a respeito do problema de pesquisa que se visa investigar na presente pesquisa, a saber, “qual tem sido o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) acerca da responsabilização financeira do gestor em hipótese de delegação de competência nas decisões proferidas no período que compreende 2014-2021?”. Com efeito, serão objeto de análise nesse estudo, 18 decisões das 22 encontradas no banco de enunciados.

Para esta pesquisa que se baseia em um desenho hipotético-dedutivo e, com efeito, analisa empiricamente a jurisprudência do TCE-MT, foram definidas três hipóteses ou respostas provisórias ante o problema de pesquisa aqui investigado. A confrontação destas hipóteses com os dados coletados, tratados e analisados é o objetivo deste capítulo, que também almeja discutir os resultados alcançados à luz do quadro teórico de referência mobilizado acima.

Para verificação das hipóteses deste estudo, optou-se por categorizar quatro dimensões de análise, a saber: i) se o entendimento jurídico proferido nas decisões segue no sentido de que o gestor pode ser responsabilizado na hipótese de delegação de competência; ii) se os julgamentos proferidos sobre a delegação de competência, costumam responsabilizar os gestores públicos pelos atos delegados; iii) se a análise da responsabilidade financeira do gestor a partir do viés da delegação de competência aprecia as questões fáticas (conduta,

culpabilidade, excludentes) do caso concreto para formação da decisão; e, iv) se os posicionamentos jurídicos firmados na jurisprudência sobre a responsabilidade financeira na hipótese de delegação de competência são uniformes ou dissonantes. A tabela 2, a seguir, evidencia o resultado encontrado para os critérios propostos vis-à-vis acórdãos analisados.

Quadro 2. Descritivo das Categorias de Análise

Acórdão	Número do Processo	(I) Entende que autoridade delegante pode ser responsabilizada pelo ato do delegado	(II) Evidencia na decisão o exame da conduta do agente, da culpabilidade e/ou das circunstâncias fáticas	(III) Gestor foi responsabilizado	(IV) Decisão unânime
15/2014	166774/2012	SIM	SIM	NÃO	SIM
697/2015	194867/2012	SIM	NÃO	SIM	SIM
3008/2015	78689/2013	SIM	-	-	SIM
20/2016	122742/2011	SIM	NÃO	SIM	SIM
21/2016	84891/2011	SIM	NÃO	SIM	SIM
268/2016	273570/2015	SIM	NÃO	NÃO	SIM
391/2016	25968/2015	SIM	NÃO	NÃO	SIM
603/2016	8117/2013	SIM	-	-	SIM
117/2017	122742/2011	SIM	NÃO	SIM	SIM
116/2017	84891/2011	SIM	NÃO	SIM	SIM
28/2018	15679/2016	SIM	SIM	NÃO	SIM
174/2018	151149/2017	SIM	SIM	SIM	SIM
212/2019	151149/2017	SIM	SIM	SIM	SIM
676/2019	161152/2017	SIM	-	-	SIM
874/2019	26360/2015	SIM	SIM	SIM	SIM
011/2020	236683/2016	SIM	SIM	SIM	SIM
492/2020	280208/2017	SIM	NÃO	SIM	SIM
31/2021	88188/2019	SIM	-	-	SIM

Fonte: elaboração própria do autor (2022).

De início, cumpre consignar que, dentre as 18 decisões mapeadas, em apenas 14 acórdãos foi possível o exame das categorias II e III. Isto se deve ao fato de que nos quatro acórdãos destacados⁹, muito embora houvesse manifestação jurídica expressa sobre a tese da responsabilidade financeira do gestor na hipótese de delegação de competência, esse fundamento não foi a razão de decidir do julgado ou, alternativamente, o processo ainda não foi concluído.

Explicando melhor, ressalta-se que no Acórdão 3008/2015, os julgadores não reconheceram a delegação de competência no caso concreto, tendo em vista a ausência de ato formal do instituto; no Acórdão 603/2016, o colegiado entendeu que a hipótese era de designação de servidor e não de delegação de competência administrativa; no Acórdão 676/2019, o órgão entendeu que o processo não estava maduro para julgamento, porquanto pendente de diligência; e, por fim, no Acórdão 31/2021, os julgadores apreciaram o mérito da responsabilização financeira considerando o gestor como autor direto das irregularidades.

Com efeito, referidos acórdãos poderão ser aproveitados apenas para subsidiar as categorias I e IV, e, por conseguinte, para avaliar unicamente a Hipótese 1.

Feitas essas considerações introdutórias, passa-se a análise das categorias, com a ressalva de que o presente trabalho não realizará análise fática e/ou juízo de valor das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, mas tão somente fará um exercício analítico dos dados, partindo das premissas estabelecidas nos documentos a serem examinados (relatório, voto e acórdão).

3.1 H1: “As decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso firmam entendimento prevalecente no sentido de que o gestor pode ser responsabilizado financeiramente por ato de agente delegatário”

⁹ Processo 78689/2013 – Acórdão 3008/2015; Processo 8117/2013 – Acórdão 603/2016; Processo 161152/2017 – Acórdão 676/2019; e, 88188/2019 – Acórdão 31/2021.

A Hipótese 1 tem por objetivo verificar a premissa jurídica utilizada nas decisões do TCE-MT para análise da responsabilidade financeira no caso de delegação de competência administrativa. Tal hipótese, foi assim estabelecida, tendo em vista ser este o entendimento majoritário encontrado na literatura especializada (GOMES, 2009; ALMEIDA, 2017; OLIVEIRA, L., 2016) e jurisprudência do TCU.

Para subsidiar o exame da H1, serão abordadas as categorias de análise I e IV, respectivamente: i) se o entendimento jurídico proferido nas decisões segue no sentido de que o gestor pode ser responsabilizado na hipótese de delegação de competência; e, iv) se os posicionamentos jurídicos firmados na jurisprudência sobre a responsabilidade financeira na hipótese de delegação de competência são uniformes ou dissonantes.

Do exame das 18 decisões catalogadas do TCE-MT, verifica-se que todas trazem tese no sentido de que o gestor poderá ser responsabilizado financeiramente na hipótese de delegação de competência, confirmando a Hipótese 1. Além disso, constata-se que todos os processos foram decididos com entendimento unânime, confirmando a ausência de divergência jurídica no órgão nesse particular.

Ressalva-se, entretanto, que os julgamentos apreciados apresentam motivações jurídicas distintas para justificar o entendimento preconizado em H1. A partir da análise feita para verificar a hipótese, observou-se os seguintes vieses explicativos que corroboram a mesma. A seguir apresentam-se alguns dos argumentos utilizados que sustentam e confirmam a presente hipótese.

➤ **1º Eixo de sustentação que confirma H1: a delegação de competências não exclui a responsabilidade do delegante**

Extraí-se dos autos dos Acórdãos 697/2015 (Processo n.º 194867/2012), 3008/2015 (Processo n.º 78689/2013), 20/2016 (Processo n.º 122742/2011), 21/2016 (Processo n.º 84891/2011), 116/2017 (Processo n.º 84891/2011), 117/2017 (Processo n.º 122742/2011), 28/2018 (Processo n.º 15679/2016), 174/2018 (Processo n.º 151149/2017), 212/2019 (Processo n.º 151149/2017), 676/2019 (Processo n.º 161152/2017), 11/2020 (Processo n.º 236683/2016) e 31/2021 (Processo n.º 88188/2019), decisões trazendo

teses semelhantes na linha interpretativa de que a delegação de competências não exclui a responsabilidade do delegante, pois, do contrário, estar-se-ia criando imunidade e prerrogativa não previstas na Constituição.

Referidas decisões enfatizam que a autoridade delegante tem o dever de bem escolher seus agentes delegados e de vigiar suas ações, razão pela qual não pode ser desresponsabilizado de forma automática.

Ressaltam que ao gestor permanece, mesmo com a delegação, a responsabilidade pela direção e supervisão dos atos praticados pelo delegado. Nesse sentido, rechaçam a tese de ilegitimidade passiva do gestor na hipótese de delegação de competência, visto que não se pode afastar a responsabilidade sem uma análise apurada dos fatos.

Para exemplificar, segue trecho do Acórdão do TCE/MT 697/2015 (Processo nº 194867/2012 – TCE/MT, grifos nossos):

A delegação de competências administrativas é medida que intenta conferir maior eficiência e celeridade à atuação da Administração Pública, mas não detém o poder de excluir a responsabilidade da pessoa do delegante, no caso, o Chefe do Poder Executivo Municipal, caso contrário estar-se-ia criando imunidade e prerrogativa não previstas na Constituição. O Prefeito, ao desconcentrar suas atividades por intermédio da delegação de funções administrativas, não se desonera do dever de bem escolher seus agentes delegados e de vigiar suas ações, no âmbito de suas competências, sob pena de responsabilizar-se por culpa *in vigilando e/ou in eligendo*.

Registra-se ainda o Acórdão do TCE/MT n. 174/2018 (Processo nº 151149/2017 – TCE/MT, grifos nossos):

(...) não há que se cogitar em afastar totalmente a responsabilidade do Prefeito por ato de seu Secretário, pois, conforme já mencionado acima, quem recebeu do povo o mandato para gerir os recursos públicos foi o Prefeito e não o Secretário. Ele não pode simplesmente substabelecer seus poderes sem controlar, de alguma maneira, o substabelecido.

Por fim, o Acórdão do TCE/MT 212/2019 (Processo nº 151149/2017 – TCE/MT):

(...) a exclusão da aludida responsabilidade do agente político eleito violaria o próprio teor do princípio democrático, uma vez que a democracia representativa concretizou-se em face da confiança da maioria dos eleitores na pessoa do Prefeito, sendo pressuposto lógico que o representante eleito responda perante o povo, o titular do Poder (artigo 1º, parágrafo único, da CF/88), assumindo, assim, suas responsabilidades enquanto gestor público.

Conforme exposto no referencial teórico, a delegação de competência não retira a competência da autoridade delegante (vide CARVALHO FILHO, 2003, p. 89), mas apenas estende a competência deste a outros agentes, em razão da irrenunciabilidade da competência originária (art. 11 da Lei nº 9784/1999).

Seguindo esse raciocínio, a responsabilidade financeira na hipótese de delegação de competência não pode estar limitada aos agentes delegatários, visto que em geral, exige-se do gestor (autoridade delegante) um controle sobre os atos delegados que permanecem na sua esfera de competência.

O Tribunal de Contas da União, que tem protagonismo em temas voltados à Administração Pública, em especial sobre a responsabilização financeira na hipótese de delegação de competência administrativa, enfatiza os deveres remanescentes do gestor delegante:

O instituto da delegação é uma manifestação da relação hierárquica que transfere atribuições ao agente delegado, mas não exime o autor da delegação do dever de acompanhar os atos praticados. Isso porque as prerrogativas e os poderes do cargo, tais como a supervisão, não são conferidos em caráter pessoal ao agente público, mas sim para o bom desempenho de seu papel institucional, sendo, portanto, irrenunciáveis (ACÓRDÃO TCU Nº 0830/2014, [PLENÁRIO]).

De acordo com a literatura especializada na responsabilidade financeira, é possível a responsabilização direta ou subsidiária do agente pelo ato considerado irregular (ROCHA; GOMES, 2012). Com efeito, mesmo não sendo o autor direto do ato, o caso concreto pode vincular o titular da competência como responsável indireto (OLIVEIRA, L., 2016).

Pamplona e Silva (2020) advertem que a delegação de competência provoca a necessidade de investigação da responsabilidade administrativa tanto do agente delegante quanto do agente delegado pelas irregularidades ocorridas.

Assim, é consenso na maioria da doutrina que, na delegação de competência, cabe, necessariamente, um exame efetivo da conduta individualizada do agente delegante, enquanto autoridade competente, para aferir eventual responsabilidade pelo ilícito constatado.

Nesse sentido, sobrepuja a lição de Osório (2007), segundo o qual, em virtude da competência supervisora e fiscalizadora do agente delegante, é aconselhado que seja “chamado a responder em conjunto com o agente [delegado], o que não equivale a reconhecer [a sua] responsabilidade objetiva” (OSÓRIO, 2007, p. 300 *apud* OLIVEIRA, L., 2016, p. 43).

➤ **2º Eixo de sustentação que confirma H1: a responsabilidade do gestor pelos atos delegados não é absoluta**

Assim como a responsabilidade do gestor não pode ser excluída de maneira automática, é entendimento do TCE-MT que essa responsabilização também não pode ser imposta de maneira absoluta, visto que depende do contexto fático em que está inserida. Nesse sentido, segue tese jurídica consagrada no Acórdão 15/2014 (Processo nº 16.677-4/2012) e no Acórdão 603/2016 (Processo n.º 8117/2013).

Por oportuno, destaca-se trecho relevante do Acórdão do TCE/MT n. 15/2014 (Processo nº 16.677-4/2012):

(...) não seria proporcional exigir do gestor o mesmo cuidado que deveria ter o responsável em fiscalizar o cumprimento dos requisitos do edital. Ora, não pensar dessa maneira, é contribuir para a inviabilização da gestão como um todo. A presunção absoluta de responsabilidade da autoridade máxima em relação a todos os atos que compõem sua gestão não deve subsistir, pois tal fato tornaria inócuo o instituto da delegação de competência.

Para que o gestor público possa ser responsabilizado na delegação de competência, exige-se uma adequada apreciação de todos os elementos fáticos que envolvem o ato tido por irregular. Não se admite uma análise genérica das condutas, sem um exame das peculiaridades e circunstâncias que cercam o agente, visto que “a pena é individual e deve guardar estreita correspondência” com a sua atuação (NETO; MAIA, 2013, p. 23).

Também não se há falar em responsabilidade solidária automática do gestor, visto que tal entendimento não coaduna com a teoria da responsabilidade subjetiva do agente público consagrada na Constituição Federal, a qual exige que o agente público (ainda que na posição de gestor) atue com dolo ou culpa para ser responsabilizado.

Nesse sentido, cito a orientação do TCU (2022):

Por força de preceito constitucional, acertadamente adota o Tribunal a tese da responsabilidade subjetiva do agente público. Noutras palavras, reputa que não se admite a responsabilidade objetiva em processos de persecução de controle administrativo no concernente às consequências de natureza tanto reparatória do erário como punitiva (ACÓRDÃO N° 1375/2022 [2ª CÂMARA]).

Reconhecer a responsabilidade obrigatória do gestor por atos delegados pelo simples fato de este ser a autoridade competente vai de encontro ao que estabelece a legislação brasileira mais recente, a exemplo do disposto no Art. 28 da Lei n° 13655/2018, no Art. 12, §§ 1º e 3º do Decreto n.º 9830/2019, os quais condicionam a responsabilização do agente público à comprovação da culpabilidade.

A responsabilização objetiva do gestor na hipótese de delegação de competência impede o controlador de “avaliar as situações em que a conduta, apesar de formalmente irregular, é escusável, diante das circunstâncias concretas do gestor público” (FGV, 2021, p. 77), conforme orienta o TCU (2002):

(...) constatada a existência de ato administrativo eivado de vício, pode ocorrer que nem todos os responsáveis sejam punidos, pois para que a sanção ocorra é necessário o exame individual da conduta e a culpabilidade dos agentes, que pode estar presente em relação a um e ausente em relação a outros. Pode incidir, ainda, alguma causa de exclusão da ilicitude da conduta ou da culpabilidade do agente (ACÓRDÃO N°

Para que o gestor possa ser responsabilizado “é necessário verificar se existem condutas desabonadoras cometidas pela autoridade delegante” (ALTOUNIAN, 2016, p. 281), como a omissão no dever de supervisionar a atuação dos delegados, a fiscalização deficiente, ou a prática de delegação temerária (NETTO; MAIA, 2013).

De acordo com o art. 22, *caput* e §1º, da LINDB, na análise da responsabilidade do gestor, devem também ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, as exigências das políticas públicas a seu cargo e as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente, ou seja, a contextualização do caso concreto (BRASIL, 2018).

➤ **3º Eixo de sustentação que confirma H1: o gestor pode ser responsabilizado a partir da análise das culpabilidades**

Muitas das decisões catalogadas confirmam a hermenêutica de que a autoridade gestora poderá ser responsabilizada na hipótese de delegação de competência, a partir da análise das culpabilidades, mais precisamente, da constatação da culpa “*in eligendo*” ou “*in vigilando*”. Nesse sentido, cita-se o Acórdão 268/2016 (Processo nº 273570/2015), o Acórdão 391/2016 (Processo n.º 25968/2015), o Acórdão 874/2019 (Processo n.º 26360/2015), e o Acórdão 492/2020 (Processo n.º 26360/2015).

Como já visto anteriormente, “a responsabilidade subjetiva, vale dizer, possui como um dos seus pressupostos a existência [do elemento] [...] culpa (Acórdão nº 249/2010 – Plenário)” (MANUAL SOBRE A RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES SEGUNDO A JURISPRUDÊNCIA DO TCU, 2013, p. 9-10 *apud* MUCCI, 2018, p. 27). Dessa forma, a doutrina, a jurisprudência, e o próprio ordenamento jurídico brasileiro são coincidentes no sentido de que a responsabilização financeira do gestor público pressupõe o exame da culpabilidade, pois, é ela que propiciará a possibilidade de sanção jurídica.

No caso da delegação de competência, a culpa pode estar atrelada a falta de zelo com o cumprimento das atribuições delegadas, pois, em virtude dos poderes de hierarquia, cabe ao gestor “proceder a

fiscalização [...] [dos] atos [delegados] e a correção dos mesmos no momento oportuno” (MUCCI, 2018, p. 36).

De acordo com a jurisprudência do TCE-MT, o gestor que não escolhe bem seus agentes delegados pode responder por culpa *in eligendo*, assim como o que não vigia as ações delegadas, pode responsabilizar-se por culpa *in vigilando*.

Nessa linha de entendimento segue a diretriz do Tribunal de Contas da União:

(...) a falta de fiscalização por parte do gestor quanto aos atos praticados pelos subordinados (culpa *in vigilando*), o conhecimento do ato irregular praticado ou a má escolha do agente delegado (culpa *in eligendo*) podem conduzir à responsabilização da autoridade. (...) Logo, é necessário perquirir se a conduta enquadra-se nas hipóteses ventiladas para a caracterização de responsabilidade (ACÓRDÃO N° 8784/2017 [PRIMEIRA CÂMARA]).

Nota-se que a análise da culpabilidade deve estar pautada na individualização da conduta do gestor e a culpa deve ser perquirida em todos os elementos probatórios existentes nos autos, visto que a responsabilidade financeira na hipótese de delegação de competências depende do contexto fático em que está inserida, por não se tratar de uma consequência jurídica do uso do instituto.

Nesse sentido, merece destaque trecho do Acórdão do TCE/MT 268/2016 (Processo nº 273570/2015):

(...) Sob este enfoque, é certo que a desconcentração da atividade administrativa não institui um mecanismo de responsabilização dos gestores a qualquer custo pelas falhas ocorridas no exercício da função delegada, tampouco exige dos Gestores uma supervisão profunda da execução das atividades transferidas aos agentes delegatários, até porque, nesta hipótese, perderia a própria razão de existir do instituto da delegação de competência. Diante disto, concluo que a análise da responsabilização por culpa “*in eligendo*” e “*in vigilando*” merece peculiar atenção, sobretudo na avaliação de quais atos deveriam ser obrigatoriamente fiscalizados pelo superior hierárquico e qual seria o grau de culpabilidade do gestor na conduta irregular externalizada pelo delegatário.

Com bem sintetizam Pamplona e Silva (2020, p. 130), “a matéria é delicada, repleta de pormenores, sendo necessária uma minuciosa análise” das peculiaridades do caso concreto.

Como dito inicialmente nessa subseção, nota-se, no âmbito do TCE-MT, que as decisões são unânimes em reconhecer que o agente delegante pode ser responsabilizado na hipótese de delegação de competência administrativa, o que confirma a H1; entretanto, os argumentos jurídicos utilizados para subsidiar esse entendimento são bastante variados.

Conclui-se ainda que o posicionamento adotado pelo TCE/MT segue a linha intelectual direcionada pela maioria da doutrina e jurisprudência do TCU, para os quais, em razão da competência funcional que detém a autoridade delegante, é inescapável a aferição de sua possível responsabilização pela impropriedade constatada na órbita de seus deveres legais, ainda que, ao final da análise, conclua-se pelo afastamento da responsabilidade na hipótese.

3.2 H2: “A responsabilização financeira do gestor na hipótese de delegação de competência está vinculada à análise subjetiva das questões fáticas do caso concreto, tais como, conduta, culpa, excludentes e circunstâncias previstas no artigo 22 da LINDB”

A Hipótese 2 tem por objetivo verificar se as premissas fáticas do caso concreto são de fato ponderadas na análise da responsabilidade financeira do gestor no caso de delegação de competência pelo TCE-MT. Tal hipótese, foi assim estabelecida, tendo em vista ser essa a orientação jurídica atual, tal qual previsto na LINDB, no Regimento Interno do próprio TCE/MT, na literatura especializada (SANTOS, S.; SANTOS, Y., 2009; NETTO; MAIA, 2013; DIAS; REIS, 2015; PAMPLONA; SILVA, 2020) e na jurisprudência do TCU.

Para subsidiar a verificação da H2, será utilizada a categoria de análise III, a qual busca apurar se na motivação das decisões do TCE são apontados os fatores subjetivos da análise da responsabilização, como a conduta individualizada, a culpabilidade, os excludentes, dentre outras situações próprias do caso concreto.

Do exame das 14 decisões catalogadas (excluídas as quatro decisões que apenas trazem tese sobre a responsabilidade financeira na hipótese de delegação, mas não avançam para o mérito da matéria¹⁰), constata-se que o exame subjetivo das circunstâncias reais do caso concreto ficou claramente evidenciado/fundamentado em apenas 6 deliberações, o que afasta a confirmação da H2 como prática prevalecente na jurisprudência do TCE-MT.

Extrai-se do Acórdão do TCE/MT 15/2014 (Processo nº 1666774/2012), registro da análise das circunstâncias reais que envolvem a autoridade delegante no ato tido por irregular, bem como da sua postura do gestor diante da falha ocorrida, além de justificativa subjetiva para o não reconhecimento da culpabilidade na hipótese. Veja-se:

(...) por não se tratar de um fato complexo, não seria proporcional exigir do gestor o mesmo cuidado que deveria ter o responsável em fiscalizar o cumprimento dos requisitos do edital. Ora, não pensar dessa maneira, é contribuir para a inviabilização da gestão como um todo. (...) Ademais, é importante deixar claro que embora a ilegalidade tenha permanecido por um período de tempo, o gestor ao tomar conhecimento dos fatos instaurou o procedimento administrativo que culminou na exoneração da servidora indevidamente aprovada no concurso público e do servidor que deu causa ao fato (TCE/MT 15/2014; PROCESSO Nº 1666774/2012).

Já no Acórdão do TCE/MT 174/2018 (Processo nº 151149/2017), observa-se um exame superficial das situações fáticas do caso concreto, mas que levaram os julgadores, a partir das particularidades da gestão (porte do Município) e da amplitude e relevância da irregularidade (contratação de profissionais da saúde para ocupação de cargos de natureza finalística e permanente), a concluírem pela culpabilidade do gestor, ainda que em menor gravidade.

Nesse mesmo processo, quando proferida decisão em sede de recurso (Acórdão 212/2019), o colegiado teceu maiores considerações sobre a grave inobservância do dever de cuidado pelo gestor, justificando sua conclusão pela culpa *in vigilando* da autoridade delegante na hipótese, com referência ao disposto no art. 189, § 3º, do Regimento Interno do TCE-MT.

¹⁰ Processo 78689/2013 – Acórdão 3008/2015; Processo 8117/2013 – Acórdão 603/2016; Processo 161152/2017 – Acórdão 676/2019; e 88188/2019 – Acórdão 31/2021.

Importante destacar que, no período de 2016 até 2021, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso trazia em seu Regimento Interno (art. 189, § 3º), regra expressa no sentido de que o gestor delegante poderia ser responsabilizado pelos atos delegados, a partir da análise de sua culpabilidade. Esse, portanto, era o norte interpretativo condutor estabelecido pelo órgão para padronizar sua jurisprudência sobre o tema à época. Em que pese tal dispositivo atualmente tenha sido retirado da norma interna, acredita-se que o entendimento permaneça, visto que devidamente previsto na LINDB.

Outro julgado pautado na análise da culpabilidade é o Acórdão do TCE/MT nº 874/2019 (Processo n.º 26360/2015), o qual faz referência, inclusive, à caracterização de erro grosseiro por parte do delegante, nos termos do art. 12, § 7º, do Decreto n.º 9380/2019. Segue transcrição da decisão:

O §7º do art. 12 do Decreto 9.830/19, tratando sobre a delegação de competência, prevê que, no exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa *in vigilando*, aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo. 41. Importante frisar, que a responsabilidade a título de culpa *in eligendo ou in vigilando*, da autoridade delegante em relação aos atos delegados, não é automática ou absoluta, sendo a análise do caso concreto, imprescindível para sua definição, até porque se não fosse assim, ter-se-ia dispensável a aferição de culpa em sentido *latu sensu* (dolo + culpa (negligência, imprudência e imperícia)), contrariando a regra da responsabilização subjetiva aplicável aos agentes públicos, e restaria esvaziado o instituto da delegação. (...) Ao se analisar os substratos fático-jurídicos que embasaram as irregularidades (...) ainda que não se possa afirmar que decorreram de ação dolosa ou má-fé do **Recorrente**, (...) certo é que ocorreram em **razão de erros grosseiros de gestão da máquina administrativa**, causa esta que, direta ou indiretamente, pode ser atribuída àquele, na qualidade de autoridade política gestora responsável em viabilizar e assegurar o regular funcionamento da Administração Municipal – ordenador de despesa primário ou originário-, com observância dos princípios e normas aplicáveis, cumprindo os deveres, de natureza governamental e administrativa, ínsitos ao exercício de mandato eletivo de prefeito, e fiscalizando a atuação daqueles (ordenadores de despesas secundários ou derivados) que, por delegação, se incumbiram de executar atos inerentes as funções de gestor público. Os erros grosseiros de gestão da máquina administrativa, sem sombra de dúvidas, derivaram de culpa grave do Recorrente, (...) qualificada por elevado grau de negligência de sua parte em condutas omissivas e/ou

comissivas, diretamente ou indiretamente, relacionadas às citadas irregularidades. A ineficiência de rotinas administrativas, e o descumprimento de prescrições principiológicas e legais aplicáveis ao controle de bens móveis/imóveis, licitações e contratos, formalização e realização de despesas, concessão de incentivos fiscais, provimento de cargos públicos, deram origem a graves falhas (ACÓRDÃO DO TCE/MT N° 874/2019; PROCESSO N° 26360/2015).

Nesse ponto, vale dizer que as novidades legislativas advindas com a Lei n.º 13.655/2018 e o Decreto n.º 9.830/2019 não inauguraram discussões sobre a importância de se averiguar a culpabilidade do gestor para fins de responsabilidade financeira no âmbito do TCE-MT – tanto que o Regimento Interno do órgão já previa essa vinculação desde 2016 – mas apenas consolidaram o posicionamento sobre a necessidade de avaliação acurada dos fatos ocorridos e dos elementos probatórios para motivação da decisão.

Cita-se também como exemplo de análise da culpabilidade, ainda que timidamente desenvolvida pelos julgadores, o Acórdão do TCE/MT 11/2020 (Processo n.º 236683/2016), que registra expressamente a inércia da autoridade delegante diante da notícia da irregularidade.

Por fim, menciona-se o Acórdão do TCE/MT 28/2018 (Processo n.º 15679/2016), que após análise minuciosa da documentação e peculiaridades do caso concreto, não reconheceu a falta de zelo ou má-fé do gestor, e nem a prática de conduta ilícita, afastando, por corolário, sua responsabilidade na hipótese.

Observa-se que, das decisões catalogadas no âmbito do TCE-MT, poucas são as que registram com minúcia e clareza de detalhes a análise da culpabilidade do gestor público, em que pese a doutrina e a jurisprudência dominante do TCU, bem como a legislação atual condicionarem a responsabilidade financeira do agente público ao exame concreto dos fatores subjetivos, em especial da configuração de culpa *in vigilando* e/ou *in eligendo* no caso da delegação de competência.

Netto e Maia (2013, p. 23) repreendem que na atuação dos Tribunais de Contas, quando da análise da responsabilidade financeira, “uma premissa [é] fundamental: **a conduta de cada responsável deve ser avaliada de modo particular, considerando os deveres que lhe competiam e as circunstâncias em que atuou**” (*ibidem*, grifos dos autores).

Com respaldo no art. 28 da LINDB, enaltece-se a importância da verificação e detalhamento “do elemento subjetivo do jurisdicionado, isto é, suas circunstâncias pessoais, suas atribuições funcionais, sua diligência e sua culpa” (FGV, 2021, p. 24), pois considera-se que são estes fatores subjetivos que tornam a violação do ordenamento jurídico aceitável ou não.

A importância da avaliação da culpabilidade para fins de responsabilização do gestor, inclusive na delegação de competência, pode ser encontrada em vasta jurisprudência do TCU (2017), a exemplo da que segue abaixo:

A atribuição de tais modalidades de culpa, frequentemente invocadas neste Tribunal, deve, no entanto, ser precedida de cautelas e minudente análise que possibilite a caracterização de sua existência. Nem todo ato cometido por subordinado, de forma equivocada, dá ensejo à responsabilidade por culpa *in eligendo* e/ou da culpa *in vigilando*. A culpa *in eligendo* existe quando a autoridade delegante confia, a terceiro, missão sabidamente incompatível com os requisitos possuídos pelo delegado, sejam eles técnicos ou pessoais. Existirá culpa *in eligendo* se for delegada tarefa complexa a servidor que não possui qualificação profissional para executá-la ou sob o qual parem processos administrativos e/ou judiciais ou, ainda, existam fundadas suspeitas quanto a sua idoneidade moral. (...) A culpa *in vigilando*, por outro lado, surge a partir da falta de fiscalização sobre os procedimentos exercidos por outrem. A respeito, o Tribunal já entendeu que 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 N° 1581/2017, grifos nossos).

Com efeito, constata-se que, muito embora o TCE-MT adote argumentação jurídica que defenda a importância da análise da culpabilidade para fins de responsabilização financeira, na prática, pouco apresenta em suas razões de decidir fundamentos fáticos que justifiquem a conclusão pela responsabilidade ou irresponsabilidade do gestor no caso concreto, o que resulta na refutação de H2.

3.3 H3: “As decisões proferidas pelo TCE-MT apreciam a responsabilidade financeira do gestor na delegação de competências a partir de uma interpretação

eminentemente jurídica, isentando ou presumindo a responsabilidade da autoridade delegante, a depender da teoria jurídica adotada pelo julgador, de forma desassociada dos elementos fáticos do caso concreto”

A Hipótese 3 tem o objetivo de verificar se a responsabilidade financeira do gestor na delegação de competência pode ser definida a partir de premissas eminentemente jurídicas estabelecidas pelo julgador, como a responsabilidade objetiva, a presunção de culpabilidade, ou a desresponsabilização automática. Tal hipótese foi levantada para as situações em que as decisões não apresentassem fundamentos fáticos na análise da responsabilidade.

Para subsidiar a verificação da H3, serão apreciadas as categorias de análise II e III, respectivamente: ii) se os julgamentos proferidos sobre a delegação de competência, costumam responsabilizar os gestores públicos pelos atos delegados; e, iii) se a análise da responsabilidade financeira do gestor a partir do viés da delegação de competência aprecia as questões fáticas (conduta, culpabilidade, excludentes) do caso concreto para formação da decisão.

Do exame das 14 decisões catalogadas (excluídas as quatro decisões que apenas trazem tese sobre a responsabilidade financeira na hipótese de delegação, mas não avançam a análise sobre a matéria¹¹), constata-se que, em 8 deliberações não ficou claramente evidenciado nas razões de decidir, o exame subjetivo da conduta do gestor e das circunstâncias fáticas do caso concreto. Este número expressivo, revela, a priori, que o exame da culpabilidade não é requisito *sine qua non* para prolação das decisões pelo órgão de contas, nesse particular.

Do mapeamento dessas 8 decisões apontadas, observa-se que em todas elas, o órgão julgador fez referência à delegação de competência e à possibilidade de responsabilização da autoridade delegante mediante exame da culpabilidade, e, em um passo seguinte, reconheceu ou afastou a responsabilidade do gestor a partir dessa premissa jurídica genérica, sem esmiuçar as particularidades do caso.

Outra constatação importante é que dessas 8 decisões catalogadas, 6 julgados concluíram pela responsabilização do gestor e

¹¹ Processo 78689/2013 – Acórdão 3008/2015; Processo 8117/2013 – Acórdão 603/2016; Processo 161152/2017 – Acórdão 676/2019; e, Processo 88188/2019 – Acórdão 31/2021.

2 acórdãos manifestaram-se pela sua não responsabilização, demonstrando que, apesar de genéricas na fundamentação, as decisões não são uniformes no julgamento.

Verifica-se nos Acórdãos 697/2015 (Processo nº 194867/2012), 20/2016 (Processo nº 122742/2011), 21/2016 (Processo nº 84891/2011), 116/2017 (Processo nº 84891/2011), 117/2017 (Processo nº 122742/2011) e 492/2020 (Processo nº 280208/2017) que, após o colegiado discorrer sobre os deveres legais do gestor enquanto autoridade delegante, e enfatizar sobre a sua potencial incorrência nas culpas *in eligendo* e *in vigilando*, concluiu pela responsabilização financeira do gestor, sem tecer qualquer comentário sobre a sua atitude ilícita individualizada praticada na hipótese.

De outro norte, extrai-se dos Acórdãos 268/2016 (Processo nº 273570/2015) e 391/2016 (Processo nº 25968/2015), decisões inusitadas que, após brilhantemente discorrerem sobre a necessidade da avaliação subjetiva da conduta do gestor, afastam a responsabilidade deste, sem registrar no voto qualquer aprofundamento sobre as circunstâncias fáticas do caso concreto que justifiquem a sua conclusão.

Ao que parece essas decisões estão na contramão do que exaustivamente enfatiza a doutrina e a jurisprudência, pois para a hermenêutica vigente, a postura da autoridade delegante deve ser sempre apreciada a partir das peculiaridades que envolvem o caso concreto, de maneira que a delegação de competência não seja um instrumento de isenção de responsabilidade e nem uma consequência automática de punição.

De acordo com a orientação do TCU (2022):

(...) a responsabilidade da autoridade delegante pelos atos delegados não é automática ou absoluta, sendo imprescindível para definir essa responsabilidade a análise das situações de fato que envolvem o caso concreto (...) (ACÓRDÃO Nº 2661/2009 [PLENÁRIO]).

A simples existência de um fato apontado como irregular não é suficiente para punir o gestor. Impõe-se examinar os autores do fato, a conduta do agente, o nexos da causalidade entre a conduta e a irregularidade e a culpabilidade. Assim, verificada a existência da prática de um ato ilegal, deve o órgão fiscalizador identificar os autores da conduta, indicando sua responsabilidade individual e a culpa de cada um (ACÓRDÃO Nº 247/2022 [PLENÁRIO]).

De acordo a legislação vigente e com o entendimento jurisprudencial prevalecente, o instituto da delegação de competência é uma premissa jurídica para análise fática do processo submetido a exame. Portanto, a avaliação subjetiva das condutas não pode ser desconsiderada e a apuração da culpa do gestor deve ser casuística, não comportando soluções generalizantes.

É possível a situação em que, pelo mesmo fato, ou pela mesma irregularidade, um agente público seja punido e outro não. Pois, tal condição, depende das circunstâncias reais do caso concreto e da individualização das responsabilidades. Porém, essa motivação fática deve estar suficientemente consignada nas razões decidir, para justificar a assimetria das decisões.

Responsabilizar o gestor pelos atos delegados, diante de omissão no cuidado com a coisa pública, é plenamente razoável, pois ele tem o dever legal de bem escolher os seus subordinados e de vigiar os atos por estes exercidos, a fim de assegurar a legalidade e a regularidade das atividades prestadas à sociedade. Da mesma forma, afastar a responsabilidade do gestor pelos atos delegados, diante da complexidade das situações concretas no universo da administração, é plenamente recomendável, visto que a exigência de uma fiscalização rigorosa torna inútil a delegação e, ainda, descaracterizaria a eficiência e a racionalização do instituto.

Contudo, quer se decida pela responsabilização ou não do gestor, o julgamento não pode estar desagregado do contexto fático em que a irregularidade está inserida. Assim, os fundamentos fáticos e jurídicos que levam o Tribunal de Contas a reconhecer ou excluir a responsabilidade do gestor na hipótese de delegação de competência poderiam estar claramente identificados na decisão, visto que a análise da responsabilidade financeira não pode ser objetiva, e a aferição da culpabilidade deve ser precisa.

Não se mostra escorreito o entendimento que reconhece o instituto da delegação de competência administrativa como causa direta da conclusão do julgado sobre a responsabilização/desresponsabilização financeira do gestor, sem se ater ao exame concreto da culpabilidade.

A “presunção de culpa” em razão da vinculação hierárquica entre delegante e delegado, ou a “presunção de inocência” por não ser o gestor o autor direto da irregularidade, não são assertivas compatíveis com a regra geral da responsabilidade financeira que condiciona a

responsabilização financeira do agente público ao exame da situação e circunstâncias fáticas submetidas a julgamento (art. 28 da Lei nº 13.655/2018 combinado com o art. 12, *caput* e § 2º, do Decreto nº 9.830/2019).

Em que pese a referida legislação não traga nenhum dispositivo expresso sobre a hipótese da delegação de competência em seu conteúdo, por versar sobre norma geral, deve ser utilizada como fonte orientativa para o exame da responsabilidade do gestor nesses casos, em conjunto com os princípios e as normas próprias do instituto.

Ressalta-se que nenhum dos acórdãos do TCE-MT em exame fizeram referência às expressões “presunção de culpa” ou “presunção de inocência”, razão pela qual, não se pode afirmar que essas foram as causas que motivaram o silêncio do órgão julgador sobre o aprofundamento da culpabilidade. Ademais, para se falar em presunção, primeiramente, seria necessário esgotar a análise probatória, para só então, diante da ausência de provas, invocar o julgamento pelo “ônus da prova”, visto que a delegação de competências por si só não acarreta como consequência a presunção automática.

Assim como a delegação de competência é muito divergente na doutrina e na jurisprudência, a distribuição do ônus da prova também o é. Há quem defenda a tese de que o dever de provar a diligência no exercício de suas competências é da autoridade delegante em razão do seu dever de cuidado e fiscalização para com a atividade de outrem. Há, porém, o posicionamento no sentido de que o dever de provar a culpa do gestor na hipótese de delegação de competência é do controlador, visto que, via de regra, a responsabilidade financeira deve recair sobre quem pratica o ato irregular.

Para o Tribunal de Contas da União, segundo Motta e Viana (2020, p. 3, grifos dos autores),

O ônus da prova no âmbito dos processos de contas - que implicam no dever jurídico de comprovar a correta aplicação dos recursos públicos - é do gestor; ao contrário, nos processos de fiscalização (como auditorias e inspeções) o ônus é do próprio órgão de controle externo (ibidem).

Em que pese a discussão sobre o ônus da prova não seja objeto de estudo na presente pesquisa, sem dúvida, merece ser tema de

futuras investigações, visto que, além de controverso, pode/deve ser a razão de decidir para situações excepcionais em que a culpa não ficar evidenciada nos autos.

Em suma, constata-se dos acórdãos apresentados nesse subtópico, que H3 não pode ser confirmada na pesquisa, pois, muito embora as decisões do julgador não estejam associadas aos elementos fáticos do caso concreto, também não estão fundamentados em argumentos jurídicos objetivos. Dessa forma, não se sabe se as decisões foram proferidas a partir de uma interpretação eminentemente jurídica do julgador, ou se apenas carecem de um desenvolvimento consistente do exame subjetivo da questão.

3.4 Juntando as Pontas da Discussão: Quais as Potenciais Repercussões para a Gestão Pública?

Com o levantamento da jurisprudência do TCE-MT verificou-se que, muito embora as decisões que versam sobre a delegação de competência administrativa estejam alinhadas com a legislação atual, com a doutrina majoritária e com a jurisprudência dominante do TCU no seu aspecto teórico (premissas jurídicas de julgamento), não estão ordenadas na condução do procedimento de análise subjetiva da responsabilidade financeira dos agentes envolvidos.

Tal resultado evidencia, na prática, que o exame da responsabilidade financeira na hipótese de delegação de competência carece de um procedimento institucional fixo que padronize a avaliação fática da responsabilização dos gestores, permitindo um julgamento casuístico da matéria, que considere todas as peculiaridades da situação em concreto.

A instabilidade jurídica dos posicionamentos no procedimento de responsabilização ou desresponsabilização do gestor é muito prejudicial para a gestão pública, para o interesse público e para os próprios órgãos de controle.

O gestor, sem saber o que esperar dos órgãos de controle, muitas vezes deixa de agir por medo de ser pessoalmente responsabilizado indevidamente. Afinal, qual seria o seu interesse em delegar a competência administrativa para outrem, se sempre fosse

responsabilizado objetivamente pela conduta irregular de terceiro, independentemente de sua postura?

Da mesma forma, a delegação descompromissada por parte do gestor, utilizada apenas como medida autoprotetiva, causa desconfiança na população. Qual é o interesse da sociedade em validar tal instituto como mecanismo eficaz de descentralização administrativa, se este serve apenas para isentar objetivamente o gestor de quaisquer responsabilidades ocorridas em sua gestão, dispensando-o do seu dever legal?

Do estudo empírico realizado no presente trabalho, verificou-se que, no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, algumas decisões apresentam certa inconsistência no exame da responsabilidade financeira na hipótese de delegação de competência, visto que ao tempo em que ponderam sobre a importância de se analisar o caso concreto e os elementos fáticos que o norteiam a situação em julgamento, deixam de registrar no voto as circunstâncias subjetivas que fundamentam a decisão pela responsabilização ou desresponsabilização do gestor.

Sabe-se que se for entendimento do julgador a presunção de culpa, a presunção de ausência de culpa, o julgamento pelo ônus da prova, o reconhecimento da responsabilidade solidária ou qualquer outro fundamento jurídico/objetivo, este deve estar claramente evidenciado nas razões de decidir, para que o jurisdicionado se valha dos instrumentos legítimos para questionar o posicionamento firmado ou, alternativamente, para que a sociedade questione o direito aplicado.

Ademais, de acordo com a hermenêutica majoritária e a legislação atual brasileira, citadas no referencial teórico, a avaliação da culpabilidade é requisito indispensável para a verificação da responsabilidade financeira, razão pela qual, urge o detalhamento da conduta do jurisdicionado, ainda que minimamente.

Entretanto, a inconsistência verificada não está limitada ao órgão investigado. De acordo com a Fundação Getúlio Vargas, o TCU também

Pode ter dado menos importância à verificação do elemento verdadeiramente subjetivo do jurisdicionado, isto é, suas circunstâncias pessoais, suas atribuições funcionais, sua diligência e sua culpa, e mais importância à criação ou ao uso de presunções de erro grosseiro (FGV, 2021, p. 24).

O controle disfuncional exercido pelas instituições gera insegurança no jurisdicionado e, por conseguinte, reflete na postura ineficiente do gestor, na má qualidade do serviço público e na insatisfação da sociedade.

De acordo com Gullo (2022), a racionalidade imprevisível por parte dos controladores no que atine ao exame da responsabilidade financeira, causa incertezas na atuação dos gestores públicos.

Para Chagas (2021), o medo de agir do gestor público, fenômeno conhecido como “apagão das canetas” e o mau uso da delegação de competências como estratégia de fuga da responsabilização, são alguns dos problemas decorrentes da jurisprudência vacilante no âmbito do controle externo.

Sobre essa questão, Meneguim e Bugarin (2012, p. 2) ressaltam que “o funcionamento das instituições [...] precisa estar corretamente calibrado”. Os resultados alcançados na presente pesquisa à luz do entendimento dos autores ora citados, permite indicar que a atuação institucional equilibrada contribui para uma gestão da atividade administrativa mais eficiente.

Ao que parece, o ponto de justiça e de pacificação social entre os extremos da responsabilização financeira é a avaliação real do caso concreto, com o exame minucioso e transparente das condições fáticas que justificam a conclusão do julgador, a partir de uma matriz de responsabilização sistematizada.

Ferreira e França (2022) enfatizam que a padronização dos procedimentos adotados pelos órgãos de contas na apuração da responsabilidade financeira da autoridade delegante é fundamental para o bom desempenho da atividade administrativa, pois permite ao gestor uma tomada de decisão consciente, que melhor atenda ao interesse público, assumindo os riscos conhecidos da sua escolha.

Portanto, é coerente pensar que as decisões das Cortes de Contas precisam deixar evidente no julgamento qual o comportamento da autoridade delegante que contribuiu para ocorrência da irregularidade; assim como, devem oferecer “diretrizes claras sobre as condutas que, se praticadas pelos agentes públicos, afastariam sua responsabilização” pelo ato de outrem (FGV, 2021, p. 42).

Sem essas indicações, resta ao gestor apenas uma postura de gestão engessada, pouco inovadora, a despeito da crescente complexidade das atividades administrativas, uma vez que a delegação de competência se torna um caminho arriscado e imprevisível.

Com efeito, é inegável que o tema merece atenção e estudo aprofundado, pois as deliberações dos órgãos de controle externo são os balizadores da gestão pública e das tomadas de decisões pelos gestores públicos.

A principal contribuição dessa pesquisa é trazer um retrato real e amplo de como a delegação de competências é apreciada e conduzida pelos órgãos de controle, mais precisamente pelo TCE-MT, para a partir desse panorama e do referencial teórico apresentado, auxiliar às instituições, bem como às autoridades, a refletirem sobre o tema e a conduzirem a questão para o que melhor atenda ao bem comum, sem que haja uma responsabilização indevida dos gestores que buscam a legalidade e a eficiência da sua gestão, tampouco uma desresponsabilização apartada das circunstâncias reais do caso concreto.

Por fim, com vistas a sistematizar a avaliação da responsabilidade financeira na hipótese de delegação de competências pelos órgãos de controle externo, bem como trazer sugestões de procedimentos que podem ser observados pelo gestor público, propõe-se, a partir das dificuldades encontradas no estudo empírico e do referencial teórico levantado, as seguintes diretrizes:

Quadro 3. Síntese Contributiva

Órgãos de Controle	Gestor
Na hipótese de alegação/constatação de delegação de competência, solicitar apresentação do documento formal que comprove a validade do ato.	Na hipótese de delegação de competência administrativa (motivada na necessidade e vantajosidade do instituto), formalizar o ato nos termos da lei.
Certificar-se de que o ato de descentralização administrativa se caracteriza de fato como uma delegação de competência nos termos da lei e realizar as apurações necessárias no sentido de averiguar a postura do gestor diante da delegação.	Valer-se de boas práticas de controle interno que assegurem o regular cumprimento dos atos delegados.
Oportunizar o contraditório e a ampla defesa ao gestor, apontando a conduta ilícita por ele realizada, e indicando as ações que poderiam ter sido efetivadas para garantia da regularidade da delegação.	Documentar as diligências realizadas para o bom cumprimento do seu dever legal enquanto autoridade delegante, como a justificativa da delegação e da escolha do agente delegante, e os mecanismos de fiscalização/revisão utilizados para controle.
Examinar a culpabilidade do gestor diante das circunstâncias do caso concreto.	Demonstrar as circunstâncias reais do caso concreto que impossibilitam ou limitam o dever de cuidado do gestor na hipótese.
Registrar, de forma clara e precisa, nas razões de decidir (voto), os fundamentos de fato e de direito que justificam a conclusão do julgador, com espeque nos elementos probatórios produzidos nos autos.	Apresentar nos autos as diligências tomadas que afastam eventual reconhecimento da culpa <i>in eligendo</i> ou <i>in vigilando</i> .

Fonte: elaboração própria (2022).



CONCLUSÃO
CONCLUSÃO

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo, a partir do estudo de dados empíricos do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT), trazer luz sobre o posicionamento prevalecente na doutrina e na jurisprudência do TCU sobre a responsabilização do gestor público na hipótese da delegação de competência administrativa; e, com esboço nesse referencial teórico, examinar as decisões de um órgão específico de controle externo, o TCE-MT (anteriormente mencionado) com intuito de verificar, na prática, como tem sido conduzido esse tema.

Após análise empírica do relatório, voto e acórdão de todos os processos catalogados, verificou-se a confirmação da H1, visto que todas as decisões catalogadas reconhecem, por unanimidade, a possibilidade de responsabilização financeira do gestor na hipótese de delegação de competência.

Constatou-se que a H2 ainda é pouco aplicada no âmbito do TCE/MT, pois a maioria das decisões não apresentam com clareza, nas razões de decidir, os fundamentos fáticos que levaram o órgão julgador a decidir pela responsabilização ou desresponsabilização da autoridade delegante, em que pese façam referência a importância da avaliação da culpabilidade.

A H3 não pode ser confirmada na pesquisa, visto que os julgamentos não estão fundamentados em argumentos jurídicos objetivos para decidir a questão, como a “presunção de culpa”, a “presunção de inocência”, a “responsabilidade solidária”, o “ônus da prova”, etc. Da forma como construídos os julgados, não se sabe se as decisões foram proferidas a partir de uma interpretação eminentemente jurídica não externalizada nas razões de decidir, ou se apenas carecem de um desenvolvimento consistente do exame subjetivo da questão.

Deste modo, os resultados da pesquisa demonstram que, tal como a maioria da doutrina e jurisprudência, o TCE-MT entende, de forma unânime, pela possibilidade de responsabilização do agente delegante por conduta praticada pelo agente delegado, a partir da análise das culpabilidades. Entretanto, essas decisões apresentam

divergência interna significativa na condução da investigação dessas responsabilidades.

Observou-se que em parte das decisões catalogadas, a realidade prática do gestor público foi considerada, com clarividência, na formação do convencimento do julgador; porém, na maioria dos julgados examinados, as circunstâncias fáticas do caso concreto não foram sequer consignadas nas razões de decidir.

Os fundamentos jurídicos adotados nos julgados, por si só, não revelam os motivos pelos quais os fatores subjetivos da responsabilidade não foram externalizados em alguns processos. Não se sabe se o silêncio do julgador nesse particular se deve à omissão da decisão, à ausência de elementos probatórios para a formação do convencimento (julgamento pelo ônus da prova), ou ao entendimento objetivo da questão (responsabilização/desresponsabilização automática decorrente da delegação).

Ademais, verificou-se que os julgamentos que ponderam sobre a culpabilidade do gestor também não o fazem com riqueza de detalhes sobre as peculiaridades do caso, mas apenas apresentam uma avaliação tímida sobre a conduta do gestor.

As divergências existentes na sistematização do exame da responsabilidade financeira dos agentes delegantes, ora pontuando sobre a culpa, ora não; assim como, a lacuna na manifestação sobre os fundamentos fáticos que justificam a conclusão do julgador, sem dúvidas que provocam insegurança e desconfiança para o jurisdicionado.

Muito embora o Regimento Interno do TCE-MT (art. 189, §3º) trouxe-se expressamente regra dispendo sobre a vinculação da responsabilização à culpabilidade na hipótese de delegação de competência, e o art. 28 da LINDB contemplasse regra geral da responsabilização do agente público atrelada ao elemento culpa; tal condição, por vezes, foi tratada de forma genérica pelo órgão controlador, apenas no campo teórico da argumentação, de maneira não efetiva.

Acredita-se que a maior dificuldade no exame da culpabilidade pelas instituições está na falta de uma parametrização sobre o que deve ser observado na hipótese de delegação de competências (atos formalizados, condutas individualizadas, diligências realizadas, peculiaridades da gestão, circunstâncias excludentes, etc.).

Outro ponto que merece ser definido internamente pelo Órgão Controlador, e que não foi objeto de estudo, é a consolidação do entendimento sobre o ônus da prova, para as situações em que não haja elementos suficientes para formação do convencimento. Tal tema, inclusive, é digno de aprofundamento em pesquisas futuras.

Quanto ao gestor público, considera-se relevante que este se valha de boas práticas de diligências para comprovação do cumprimento dos deveres legais de vigilância e zelo pelos atos delegados. Sabe-se que a delegação de competência não é causa de extinção da responsabilidade, de maneira que, defesas abstratas, desassociadas de elementos probatórios robustos da boa gestão, não são suficientes para demonstrar a boa atuação da autoridade delegante. Futuras investigações poderão aprofundar a compreensão acerca da aplicabilidade e eficiência dessas diretrizes em casos reais de responsabilidade financeira na hipótese de delegação de competência.

/



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Tércio W. **A delegação de competência pelo jurisdicionado e seus efeitos**. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, 2021. Disponível em <http://www.tce.ms.gov.br/portal-services/files/arquivo/nome/18231/81e8f01d45eedbac091b996553bff6aa.pdf>. Acesso em 1 dez. 2021.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Responsabilidade de Prefeitos Municipais perante o TCU. **Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, Fortaleza, v. 9, n. 15/16, p. 63-97, jan./dez. 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5463>. Acesso em: 14 jan. 2022.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização: (Legislação, decretos, jurisprudência e orientações normativas atualizados até 30 nov. 2015)**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016. Disponível em: <https://doku.pub/documents/obras-publicas-claudio-sarian-altounian-2016pdf-9qgokde9zrln>. Acesso em: 10 out. 2020.

BANDEIRA, Bruno Anselmo. **Responsabilização perante os tribunais de contas**. 2017?. 94 slides. Apresentação em PowerPoint. Disponível em: <https://docplayer.com.br/23269555-Responsabilizacao-perante-os-tribunais-de-contas-bruno-anselmo-bandeira-auditor-publico-externo.html>. Acesso em: 15 abr. 2020.

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. **O Art. 28 da LINDB: A cláusula geral do erro administrativo**. Revista de Direito Administrativo RDA. Edição Especial. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: FGV, 2018

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 14 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 4.657, de 04 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília: Presidência da República, [1942]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 14 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília: Presidência da República, [2018a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 14 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Mandado de Segurança n.º 24.732/DF**, Segunda Turma, Relator Min. Celso de Mello, 11 mar. 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5519477>. Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º 633.009/GO**, Segunda Turma, Relator Min. Ricardo Lewandowski, 5 ago. 2011. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22925692/recurso-extraordinario-re-633009-go-stf>. Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão n.º 247/2002**. Relator Benjamin Zymler, 10 jul. 2002. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-10886/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão n.º 249/2010**. Relator Walton Alencar Rodrigues, 24 fev. 2010. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1144459/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Primeira Câmara). **Acórdão n.º 953/2006**. Relator Valmir Campelo, 19 abr. 2006. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-27236/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Primeira Câmara). **Acórdão n.º 1.001/2018**. Relator Bruno Dantas, 06 fev. 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2257752%22>. Acesso em: 14 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão n.º 1.432/2006**. Relator Ubiratan Aguiar, 16 ago. 2006. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-32436%22>. Acesso em: 14 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão n.º 1.671/2021**. Relator Bruno Dantas, 14 jul. 2021. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2487937/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Primeira Câmara). **Acórdão n.º 6.934/2015**. Relator Benjamin Zymler, 3 nov. 2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1579088/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 14 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Segunda Câmara). **Acórdão n.º 13.314/2020**. Relator Augusto Nardes, 24 nov. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2336333%22>. Acesso em: 14 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Manual sobre a Responsabilização de Agentes Segundo a Jurisprudência do TCU, 2013 - www.tcu.gov.br.

CAETANO, Marcelo. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1965. v. I.

CARVALHO, Raquel. **Delegação de competência no Direito Administrativo.** 17 abr. 2019. Disponível em: <http://raquelcarvalho.com.br/2019/04/17/delegacao-de-competencia-no-direito-administrativo/#:~:text=2.-.A%20delega%C3%A7%C3%A3o%20de%20compet%C3%Aancia%20na%20esfera%20administrativa,como%20%E2%80%9Cdelega%C3%A7%C3%A3o%20de%20compet%C3%Aancia%E2%80%9D>. Acesso em: 29 jan. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

CATOZZO, Franceslly. **Direito Administrativo do Medo e o “apagão das canetas”.**

Entrevista com o autor Rodrigo Valgas dos Santos. Sollicita, 2021. Disponível em: https://www.sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=17193& n=undefined. Acesso em: 07 ago. 2022.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Teoria dos atos administrativos.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

CHAGAS, Carulina de Freitas. **A responsabilização dos agentes públicos pelo TCU: o Direito Administrativo do Medo e o Apagão das Canetas à luz do art. 28 da LINDB.** 2021. Artigo de conclusão de curso (Pós-graduação em Direito Administrativo) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/39026/1/TCC%20CARULINA%20DE%20FREITAS%20CHAGAS%20-%20VF%20com%20ficha%20catal.%20e%20folha%20aprova%c3%a7%c3%a3o%20%281%29.pdf> Acesso em: 12 ago. 2022.

CORREIA, Cecília Barbosa Macêdo; MENDES, Dany Rafael Fonseca. **Teoria Econômica aplicada ao Processo Civil Brasileiro.** Ano 50 Número 197 jan./mar. 2013 Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/197/ril_v50_n197_p285.pdf Acesso em: 14 jun. 2023.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; REIS, Rafaella Viana. A responsabilidade dos prefeitos na delegação de competências a agentes públicos por culpa na jurisprudência brasileira. In: BIER, Clerilei Aparecida; BADR, Eid; XIMENES, Julia Maurmann (coord.); CONPEDI/UFS (Org.). **XXIV Encontro Nacional do Conpedi – UFS**. Direitos sociais e políticas públicas: Florianópolis: Conpedi, 2015. Disponível em: <http://conpedi.daniloir.info/publicacoes/c178h0tg/rma2ey1m/G44Qr958MM54L8WW.pdf>; Acesso em: 14 jan. 2022.

FERREIRA, Ana Catarina dos Santos Oliveira; FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência e juridicidade na aplicação de normas de gestão pública a partir da linha de interpretação do artigo 22 da LINDB. Revista Digital de Direito Administrativo, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 173-195, 2022. Disponível em: DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v9i2p173-195>. Acesso em: 11 ago. 2022

FERREIRA MELO, Paulo Sérgio. A natureza jurídica das decisões do Tribunais de Contas. **Revista Âmbito Jurídico**. São Paulo, 1 jun. 2011. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-natureza-juridica-das-decisoes-dos-tribunais-de-contas/> Acesso em: 11 abr. 2022.

FILGUEIRAS, Fernando. Burocracias do controle, controle da burocracia e *accountability* no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/45140>. Acesso em: 07 ago. 2022.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Equipe de Pesquisa FGV Direito SP. **Aplicação dos Novos Dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pelo Tribunal de Contas da União**. [São Paulo]. 2021. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2021/09/Relatorio-LINDB-pelo-TCU.pdf>; Acesso em: 14 jan. 2022.

GIL, Antonio Carlos; **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. **Responsabilidade financeira**: uma teoria sobre a responsabilidade no âmbito dos Tribunais de Contas. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-26092011-093734/publico/Responsabilidade_Financeira_Versao_Final.pdf. Acesso em: 05 jan. 2022.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 5. ed. Tomo 1, 1998.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. Direito do Estado. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle> . Acesso em: 21 ago. 2022.

GULLO, Felipe Ramirez. **Apagão das canetas: Análise econômica da responsabilidade do ato de improbidade administrativa**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/32484/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20-20Felipe%20Ramirez%20Gullo%20Final.pdf?sequence=1&isAllowed=y> . Acesso em: 15 ago. 2022.

MARRARA, Thiago. Competência, delegação e avocação na Lei de Procedimento Administrativo. **Gen Jurídico**, São Paulo, 2017. Disponível em: http://genjuridico.com.br/2017/07/11/competencia-delegacao-e-avocacao-na-lei-de-processo-administrativo-lpa/#_ftn32. Acesso em: 06 jan. 2022.

MARTINS, Guilherme D'Oliveira. Dicionário Jurídico da Administração Pública, Maio/96.

MATO GROSSO. **Lei Complementar nº 269, de 22 de janeiro de 2007.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e dá outras providências. Cuiabá: Governo do Estado de Mato Grosso, [2007] Disponível em: [http://www.controladoria.mt.gov.br/documents/364510/5147237/LEI+COMPLEMENTAR+269-2007/a60f8420-7cf4-49bc-b5ca-e4a85c85489f#:~:text=N%C2%B0%20269%2C-.DE%2022%20DE%20JANEIRO%20DE%202007,Atualizada%20at%C3%A9%20Janeiro%2F2015\).&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Lei%20Org%C3%A2nica,Grosso%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias](http://www.controladoria.mt.gov.br/documents/364510/5147237/LEI+COMPLEMENTAR+269-2007/a60f8420-7cf4-49bc-b5ca-e4a85c85489f#:~:text=N%C2%B0%20269%2C-.DE%2022%20DE%20JANEIRO%20DE%202007,Atualizada%20at%C3%A9%20Janeiro%2F2015).&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Lei%20Org%C3%A2nica,Grosso%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias). Acesso em: 12 jan. 2021.

MEDAUAR, Odete. **Delegação administrativa.** RF, v. 278 – Direito Administrativo Moderno. 7. Ed., São Paulo: RT, 2003.

MENEGUIN, Fernando; BUGARIN, Maurício. Como tornar a gestão pública mais eficiente?. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243074/TD118-FernandoMeneguin-Maur%25EDcioBugarin.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 07 ago. 2022.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito.** 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza *et al.* **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade.** 21 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MOUTINHO, Donato Volkens. **Contas dos governantes: apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil.** São Paulo: Blucher Open Access, 2020.

MUCCI, Caroline Oliveira Souza. **A responsabilidade do gestor público municipal e seus desafios na execução de políticas públicas no caso de delegação de competências.** 2018. Monografia (Especialização) – Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em:

http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/21541/1/CT_GPMI_VI_2018_03.pdf.

NETTO, Guilherme Barbosa Netto; MAIA, Maurício Oscar Bandeira. Responsabilização de Agentes Segundo a Jurisprudência do TCU – Uma abordagem a partir de Licitações de Contratos. **Instituto Serzedello Corrêa**. Tribunal de Contas da União, 2013. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/responsabilizacao-de-agentes-segundo-a-jurisprudencia-do-tcu-uma-abordagem-a-partir-de-licitacoes-e-contratos-aulas-1-a-5.htm>. Acesso em: 14 jan. 2022.

OLIVEIRA, Luciano Moreira de. Responsabilidade civil e penal de agente público nos casos de delegação do ato de ordenação de despesas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 273, p. 269-285, set./dez. 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66663>. Acesso em: 14 jan. 2022.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Delegação administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PAMPLONA, Karla Marques; SILVA, Monica Martini Souza da. A delegação de competência em cascata do ordenador de despesa e a responsabilidade administrativa pelas contas públicas perante o Tribunal de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás**, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 121-133, 2020. Disponível em: <https://revcontext.tce.go.gov.br/index.php/context/article/download/50/50/336>. Acesso em: 06 jan. 2022.

PINHO, José Cândido de. **Breve ensaio sobre a competência hierárquica**. Coimbra: Almedina, 2000

PONDÉ, Lafayette. **Da delegação administrativa**. Rio de Janeiro: *Revista Forense*, v. 268, out-dez 1979, p. 9-16.

ROCHA, Joaquim Freitas; GOMES, Noel. Da responsabilidade financeira. **Scientia Jurídica**, Minho, tomo LXI, n. 329, p. 293-316. maio/ago. 2012.

Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/51205>.
Acesso em: 28 abr. 2021.

SANTANA, Jean Michel Duarte. Dos limites à delegação de competência. **Jus Brasil**. 2017. Disponível em: <https://mixxxxel.jusbrasil.com.br/artigos/483572796/dos-limites-a-delegacao-de-competencia#:~:text=Um%20%C3%B3rg%C3%A3o%20administrativo%20e%20seu,%2C%20econ%C3%B4mica%2C%20jur%C3%ADica%20ou%20territorial>. Acesso em 1 dez. 2021.

SANTOS, Sérgio Honorato dos; SANTOS, Yaisa A. Honorato dos. O instrumento de delegação de competência não retira a responsabilidade de quem a delega. **Boletim de Direito Municipal**, São Paulo, v. 25, n. 9, p. 617-623, 2009. Disponível em: http://dspace.xmlui/bitstream/item/13548/geicIC_FRM_0000_pdf.pdf?sequence=1. Acesso em 14 jan. 2022.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos; *Direito Administrativo do Medo: risco e fuga a responsabilização dos agentes públicos*, 1. ed. São Paulo, 2020.

SERRA, Rute Alexandra de Carvalho Frazão. **Controlo Financeiro Público e Responsabilidade Financeira**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, [2015]. Disponível em: https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/1841/1/Relat%C3%B3rio%20Profissional%20Rute%20Serra%20_%20O%20Controlo%20Financeiro%20P%C3%ABlico%20e%20A%20Responsabilidade%20Financeira.pdf. Acesso em: 05 jan. 2022.

SILVA, Lucas Quadros; NETO, Jason Soares de Albergaria. **Análise Econômica do Direito, Segurança Jurídica e Previsibilidade**. Revista Científica de Alto Impacto. Edição 119. Disponível em: <https://revistaft.com.br/analise-economica-do-direito-seguranca-juridica-e-previsibilidade/>. Acesso em 14 jan. 2023.

TÁCITO, Caio. **Repertório de direito brasileiro**. Verbete “delegação de competência”. Rio de Janeiro: Borsoi.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim** [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Penso, 2016.



idn

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO