

# Municípios e a responsabilidade dos gestores

**44º Congresso da ACOPESP**  
**Serra Negra - 2025**

# Os tribunais de contas, os Municípios e a responsabilidade dos gestores

*JOSÉ MAURICIO CONTI*  
Professor de Direito Financeiro - USP

# DIREITO FINANCEIRO E A RESPONSABILIDADE DO GESTOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- A responsabilidade do gestor na administração pública dá-se em várias esferas, envolvendo, no âmbito do Direito, várias áreas, com princípios, procedimentos e aspectos bastante diversos, o que tem gerado um grande problema jurídico, tendo em vista a dificuldade de subsunção dos fatos às normas vigentes, sem provocar contradições, inconsistências, duplicidade e superposição de sanções
- O Direito Financeiro está entre os ramos do Direito que tem importante participação no âmbito sancionatório, sendo possível falar-se em Direito Financeiro Sancionador.

# DIREITO FINANCEIRO E OS ATOS DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

- **CICLO ORÇAMENTÁRIO**
- **Elaboração da lei orçamentária**
  - iniciativa do Poder Executivo e aprovação pelo Poder Legislativo
- **Execução Orçamentária**
  - comando do Poder Executivo
  - o gestor público e a realização da despesa pública - lei, processo licitatório, empenho, liquidação e pagamento
- **Controle e Fiscalização**
  - Poder Legislativo e Tribunais de Contas

# DIREITO FINANCEIRO E A RESPONSABILIDADE DO GESTOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- Responsabilidade Civil e Administrativa
- Responsabilidade Penal
- Responsabilidade Política
- Responsabilidade Financeira - os Tribunais de Contas

# DIREITO FINANCEIRO E A RESPONSABILIDADE DO GESTOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- Improbidade administrativa
- Responsabilidade política - Crimes de responsabilidade - *Impeachment*
- Lei de Responsabilidade Fiscal
- Lei 10.028/2000
- Multiplicidade de esferas, procedimentos e órgãos do sistema sancionatório, sem coesão, cooperação, coordenação e sistematização

# DIREITO FINANCEIRO E A RESPONSABILIDADE DO GESTOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- Responsabilidade dos gestores públicos no âmbito do Direito Financeiro
- Quadro normativo - legislação principal
  - Constituição Federal
  - Código Penal - art. 359 (Crimes contra as finanças públicas)
  - Lei 1079/1950 - Crimes de Responsabilidade
  - Decreto-lei n° 201/1967 - Crimes de Responsabilidade dos Prefeitos
  - Lei de Improbidade Administrativa - Lei n° 8.429/1992 (e atualizações posteriores, especialmente Lei 14.230/2021)
  - Lei 8443/1992 - Lei Orgânica do TCU
  - Lei n° 10.028/2000

# DIREITO FINANCEIRO E A RESPONSABILIDADE DO GESTOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- Principais intersecções entre Direito Financeiro e responsabilidade de gestores na administração pública
  - Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 73
  - As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente

# **RESPONSABILIDADE CIVIL E ADMINISTRATIVA DO GESTOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

- **DIREITO FINANCEIRO E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**
- Lei 8.492/1992, alterada pela Lei 14.230/2021 - Lei de Improbidade Administrativa (LIA)
- Principais pontos:
  - art. 1º, § 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei
  - art. 1º, § 8º Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência
  - art. 2º - agente público / particular que tem relação jurídico-contratual com a administração pública

# **RESPONSABILIDADE CIVIL E ADMINISTRATIVA DO GESTOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

- DIREITO FINANCEIRO E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
- Atos de improbidade administrativa
  - Atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º)
  - Atos que causam prejuízo ao erário (art. 10º)
  - Atos que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11)

# **RESPONSABILIDADE CIVIL E ADMINISTRATIVA DO GESTOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

- Infrações à LRF podem configurar improbidade administrativa.
- LIA tipifica condutas, mas exige complemento com normas da LRF.
- Nem toda infração à LRF é improbidade - exige previsão legal expressa e dolo.

# **RESPONSABILIDADE CIVIL E ADMINISTRATIVA DO GESTOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

- Exemplos de condutas típicas - Improbidade com Prejuízo ao Erário (art. 10 LIA)
- Facilitar incorporação indevida de bens ao patrimônio privado
- Operações financeiras ilegais ou mal garantidas
- Concessão irregular de benefício fiscal.
- Ordenação de despesa sem autorização legal
- Liberação indevida de verbas públicas

# RESPONSABILIDADE *PENAL* DO GESTOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- OS CRIMES CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS (Arts. 359-A a 359-H do Código Penal)

## Síntese

Os crimes abrangem principalmente:

- Despesa pública sem autorização ou sem caixa;
- Desrespeito aos limites de despesa com pessoal;
- Operações de crédito irregulares (incluindo “pedaladas fiscais”);
- Inscrição inadequada de restos a pagar;
- Desrespeito ao teto de endividamento.

Todos são crimes funcionais próprios – só podem ser praticados por agente público com atribuição financeira/orçamentária.

# **RESPONSABILIDADE POLÍTICA DO GESTOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - MUNICÍPIOS**

- **CRIME DE RESPONSABILIDADE DE PREFEITOS E VEREADORES (Decreto-lei 201/1967)**
- Crimes de Responsabilidade (art. 1º do DL 201/1967) - São de natureza penal, processados no Judiciário, com pena de **reclusão de 2 a 12 anos**, conforme o caso.
- Infrações Político-Administrativas (art. 4º do DL 201/1967) - Sujeitas a **processo político e cassação do mandato** pela Câmara Municipal.  
Não são crimes – são infrações sancionadas no plano político-administrativo.

# Crimes de Responsabilidade - Art. 1º (Parte 1)

Artigo	Descrição	Pena
I	Apropriação ou desvio de bens/rendas públicas	Reclusão
II	Uso indevido de bens ou rendas públicas	Reclusão
III	Desvio de rendas públicas	Reclusão
IV	Emprego irregular de subvenções e auxílios	Reclusão
V	Despesa não autorizada / operação de crédito irregular	Reclusão
VI	Não prestação de contas	Reclusão

# Crimes de Responsabilidade - Art. 1º (Parte 2)

Artigo	Descrição	Pena
VII	Gestão fraudulenta de recursos públicos	Reclusão
VIII	Infringir normas orçamentárias/financeiras	Reclusão
IX	Aumentar despesa com pessoal nos 180 dias finais	Reclusão
X	Negar execução à lei	Reclusão
XI	Omitir-se na defesa de bens/rendas municipais	Reclusão

# **RESPONSABILIDADE FINANCEIRA DO GESTOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA- OS TRIBUNAIS DE CONTAS**

- **RESPONSABILIDADE FINANCEIRA:**

“Obrigação de repor recursos públicos (imputação de débito) ou de suportar as sanções previstas em lei, no âmbito do controle financeiro exercido pelos Tribunais de Contas, em razão da violação de normas pertinentes à gestão de bens, dinheiros e valores públicos ou dos recursos privados sujeitos à guarda e administração estatal.” (Emerson Gomes)

# **RESPONSABILIDADE FINANCEIRA DO GESTOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA- OS TRIBUNAIS DE CONTAS**

- **ELEMENTOS ESSENCIAIS**

- **Obrigação de repor recursos públicos**
  - Em caso de dano, aplica-se a imputação de débito.
- **Ou suportar sanções financeiras**
  - Multas, sanções legais específicas do TCU/TCEs.
- **Vinculação ao controle financeiro exercido pelos Tribunais de Contas**
  - É uma responsabilidade jurisdicional-contábil, própria do controle externo.
- **Fundamento: violação de normas de gestão financeira**
  - Normas de patrimônio público, recursos financeiros ou valores sob gestão estatal.
- **Abrange também recursos privados sujeitos à administração estatal**
  - Ex.: entidades privadas beneficiárias de recursos públicos.

# **RESPONSABILIDADE FINANCEIRA DO GESTOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA- OS TRIBUNAIS DE CONTAS**

- **PRESSUPOSTOS OBJETIVOS DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA**

Pressupostos objetivos vinculam-se à **responsabilidade reintegratória e sancionatória**.

*Elementos gerais:* conduta ilícita, violação de norma financeira e, quando aplicável, dano ao erário.

**Responsabilidade Reintegratória:** obrigação de recompor dano ao erário com dolo ou culpa.

**Responsabilidade Sancionatória:** infrações financeiras sem dano, decorrentes da violação de normas de gestão.

*Estrutura:* conduta + violação normativa + resultado (dano ou infração) e, quando cabível, nexo causal.

# **RESPONSABILIDADE FINANCEIRA DO GESTOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA- OS TRIBUNAIS DE CONTAS**

- **ASPECTOS RELEVANTES - A IMPORTÂNCIA DO IGE-M (Índice de efetividade na gestão municipal) NO ESTADO DE SÃO PAULO**
- Principal instrumento de avaliação da qualidade das políticas públicas municipais
- Finalidades do IEGM
  - ✓ Instrumento de governança pública
  - ✓ Indução de boas práticas
  - ✓ Controle social
  - ✓ Subsídio para o julgamento das contas

# **RESPONSABILIDADE FINANCEIRA DO GESTOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA- OS TRIBUNAIS DE CONTAS**

- **Estrutura do IEG-M: os 7 indicadores**
  - 1) I-Educ - Educação
  - 2) I-Saúde - Saúde
  - 3) I-Planej - Planejamento
  - 4) I-Fiscal - Gestão Fiscal
  - 5) I-Amb - Meio ambiente
  - 6) I-Cidade - Governança de Cidades (Urbanismo)
  - 7) I-Governança/TI - Tecnologia da Informação

# **RESPONSABILIDADE FINANCEIRA DO GESTOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA- OS TRIBUNAIS DE CONTAS**

## **IEG-M - Metodologia e pontuação**

As notas variam de A (altamente efetiva) a C- (muito baixa efetividade):

- A / A-: gestão altamente efetiva
- B+ / B: boa efetividade
- C+ / C: baixa efetividade
- C-: gestão crítica

# **RESPONSABILIDADE FINANCEIRA DO GESTOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA- OS TRIBUNAIS DE CONTAS**

## **Série histórica do IEG-M de Serra Negra (2014-2023)**

Pelo Anuário IEG-M, a linha de Serra Negra está assim:

**IEG-M - nota por faixa (2018-2023)**

(legenda: A, B+, B, C+, C)

**2018: B - efetiva; 2019: C+ - em fase de adequação; 2020: C+ - em fase de adequação;**

**2021: C - baixo nível de adequação; 2022: C+ - em fase de adequação; 2023: C+ - em  
fase de adequação**

**Leitura geral:**

**2014-2018 - Fase de “boa efetividade” (B):**

Serra Negra manteve por cinco exercícios seguidos a faixa B, ou seja, gestão considerada efetiva pelo TCE-SP.

**2019-2021 - Queda de desempenho:** 2019 e 2020: rebaixamento para C+ (“em fase de adequação”). 2021: queda maior, para C (“baixo nível de adequação”).

**2022-2023 - Recuperação parcial:** Retorno para C+; o município melhora em relação a 2021, mas não recupera o patamar de B da fase 2014-2018.

# **RESPONSABILIDADE FINANCEIRA DO GESTOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA- OS TRIBUNAIS DE CONTAS**

- **ASPECTOS RELEVANTES - A IMPORTÂNCIA DOS ALERTAS**

O ALERTA (LRF, art. 59, § 1º) é  
“Um aviso preventivo, obrigatório e não decisório,  
expedido pelos Tribunais de Contas no contexto do  
controle concomitante, com a finalidade de evitar a  
consolidação de riscos fiscais e preservar o equilíbrio das  
contas públicas.” (Celso Matuck Feres Jr)

# **RESPONSABILIDADE FINANCEIRA DO GESTOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA- OS TRIBUNAIS DE CONTAS**

- **ALERTAS:** Características
- Aviso preventivo e obrigatório no controle concomitante.
- Natureza administrativa: ato não decisório do Tribunal de Contas.
- Natureza obrigatória: emissão vinculada às hipóteses da LRF.
- Natureza informativa: não impõe sanções ou determinações.
- Natureza preventiva: identifica riscos antes de se consolidarem.
- Natureza instrumental: permite correção tempestiva pelo gestor.
- Natureza pedagógica: incentiva boas práticas fiscais.
- Natureza cautelar não decisória: não suspende atos nem ordena medidas.

# **RESPONSABILIDADE FINANCEIRA DO GESTOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA- OS TRIBUNAIS DE CONTAS**

- **ASPECTOS RELEVANTES - CONTAS DE GOVERNO X CONTAS DE GESTÃO**
- **STF - Tema 825 / RE 848.826 (Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Pleno, j. 17.08.2016).** Tese fixada: “O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas sobre contas de governo possui natureza opinativa, cabendo ao Legislativo o julgamento final.”
- **STF - Tema 157 / RE 729.744 (Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 10.08.2020).** Tese: “Compete exclusivamente ao Tribunal de Contas o julgamento das contas de gestão dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, inclusive prefeitos quando atuem como ordenadores de despesa.”
- Sobre o assunto, ver a posição de Weder de Oliveira (*Julgamento e juízo de contas no Brasil, 2025*)

# Os tribunais de contas, os Municípios e a responsabilidade dos gestores

## Tendências e desafios futuros para os Municípios

- Fortalecimento do **controle interno** e dos sistemas de integridade.
- Capacitação contínua (SICONFI, e-TCE, ACO).
- Planejamento realista, com cenários e análise de riscos.
- TCs adotando **auditoria contínua e inteligência artificial**.
- Expansão das auditorias de desempenho e do controle de políticas públicas.
- Harmonização de padrões contábeis (MCASP, NBCTSP).
- Aumento do escrutínio sobre PPPs municipais e obras de infraestrutura.

José Mauricio Conti, Thiago Marrara,  
Sabrina Nunes Locken, André Castro Carvalho  
Coordenadores

# RESPONSABILIDADE DO GESTOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

IMPROBIDADE E TEMAS ESPECIAIS

3

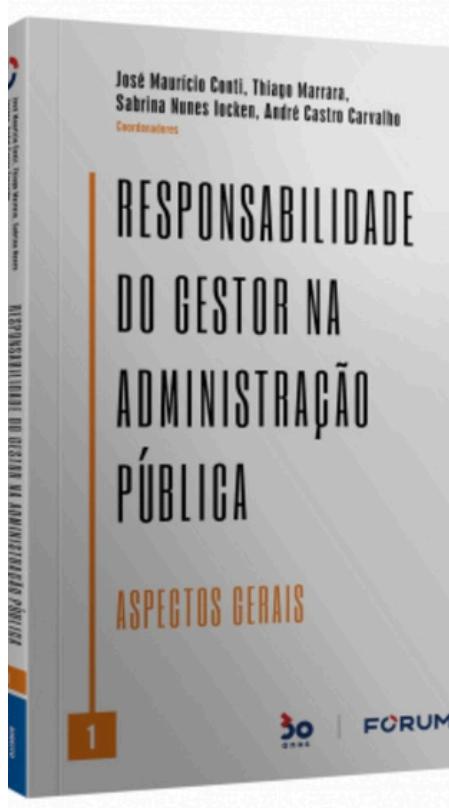


José Mauricio Conti, Thiago Marrara,  
Sabrina Nunes Locken, André Castro Carvalho  
Coordenadores

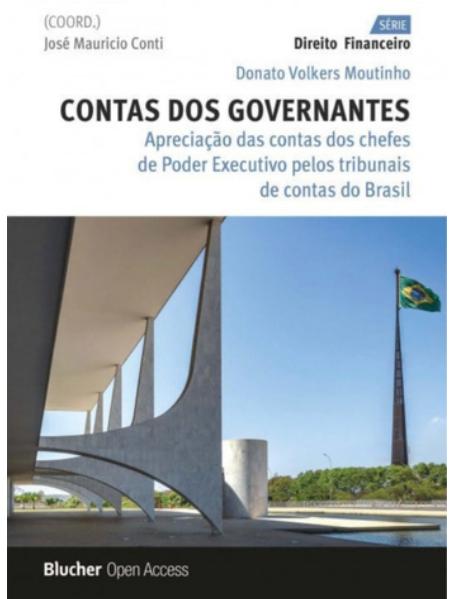
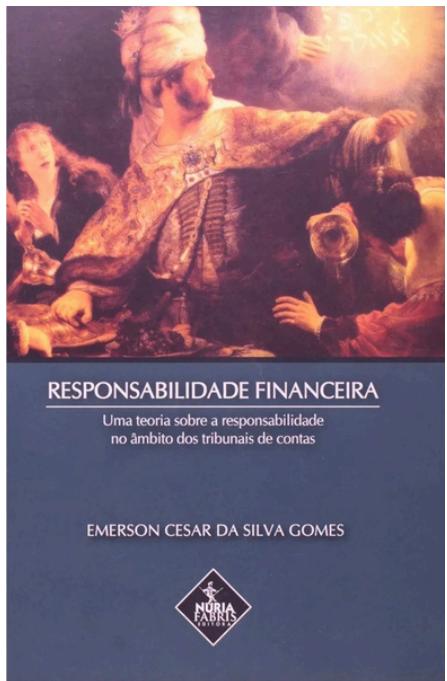
# RESPONSABILIDADE DO GESTOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ASPECTOS FISCAIS, FINANCEIROS,  
POLÍTICOS E PENais

2



# Referências bibliográficas



# Referências bibliográficas

# Referências bibliográficas

- CONTI, J. M.; MARRARA, T.; IOCKEN, S.; CARVALHO, A. C. **Responsabilidade do gestor na administração pública.** 3 volumes. Belo Horizonte: Forum, 2020
- CONTI, J. M.; MOUTINHO, D. V.; NASCIMENTO, L. M. **Controle da administração pública no Brasil.** São Paulo: Blucher, 2022. Disponível em <https://www.blucher.com.br/controle-da-administracao-publica-no-brasil>
- CONTI, José Mauricio. **Levando o direito financeiro a sério. A luta continua.** 3ª edição São Paulo: Blucher, 2019. Disponível em [https://www.blucher.com.br/levando-o-direito-financeiro-a-serio\\_9788580394023](https://www.blucher.com.br/levando-o-direito-financeiro-a-serio_9788580394023)
- CONTI, José Mauricio. **A luta pelo Direito Financeiro.** 2ª edição. São Paulo: Blucher, 2024. Disponível em <https://www.blucher.com.br/a-luta-pelo-direito-financeiro-9786555503326>
- GOMES, Emerson C. S. **Responsabilidade Financeira.** Porto Alegre: Núria Fabris, 2012.
- MOUTINHO, Donato V. **Contas dos governantes.** São Paulo: Blucher, 2020. Disponível em <https://www.blucher.com.br/contas-dos-governantes>
- OLIVEIRA, Weder de. **Julgamento e juízo de contas no Brasil.** Belo Horizonte: Forum, 2025

# JOSÉ MAURICIO CONTI

jmconti@usp.br



<https://www.facebook.com/josemauricio.conti>



<https://www.linkedin.com/in/josé-maurício-conti-24517b/>



<https://twitter.com/jmauricioconti>



<https://www.instagram.com/josemauricioconti/>