



ANÁLISE DAS REINCIDÊNCIAS NOS PARECERES PRÉVIOS DO TCE-RJ SOBRE AS CONTAS ANUAIS DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Analysis of recurrences in the TCE-RJ's preliminary opinions on the Annual Accounts of the Government of the State of Rio de Janeiro

Elayne Conceição Alparone Girão

Mestrando em Controladoria e Gestão Pública na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), graduada em Ciências Contábeis pela FABEC e servidora pública do Estado do Rio de Janeiro.

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/8598505743692827>

Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-2269-272X>

E-mail: elaynegtd@gmail.com

Everton Rodrigues Medeiros

Mestrando em Controladoria e Gestão Pública na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e graduado em Gestão Pública pela Universidade Estácio de Sá.

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/8085297630443834>

Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-1171-1501>

E-mail: evertonr@hotmail.com

Rui César dos Santos Chagas

Mestrando em Controladoria e Gestão Pública na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e graduado em Direito e em Ciências Contábeis pela Universidade Cândido Mendes.

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/7056223113057688>

Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-6356-8210>

E-mail: ruichagas1@gmail.com

Waldir Jorge Ladeira dos Santos

Doutor em Políticas Públicas e Formação Humana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), professor titular da UERJ e adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8140911862127299>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7355-6769>

E-mail: waldir.santos@uerj.br



RESUMO

Buscaram-se frequências dos achados constantes dos Pareceres Prévios e identificaram-se os principais temas recorrentes das recomendações, ressalvas e irregularidades emitidas nos Pareceres Prévios das contas anuais do Governo do Estado do Rio de Janeiro emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado – TCE-RJ no período de 2013 a 2022. Como resultado, a pesquisa evidenciou que as principais irregularidades observadas pelo TCE-RJ em seus Pareceres Prévios referem-se aos limites constitucional e legal do gasto público, à gestão fiscal e financeira, ao planejamento orçamentário, e à necessária evidenciação contábil. Este estudo, de caráter exploratório, valeu-se de revisão bibliográfica e pesquisa documental.

Palavras-chave: Parecer Prévio; Julgamento das Contas de Governo; Tribunal de Contas.

ABSTRACT

It seeks frequencies of the findings contained in the Preliminary Opinions; and to identify the main recurring themes of the recommendations, reservations and irregularities issued in the Preliminary Opinions of the annual accounts of the Government of the State of Rio de Janeiro issued by the State Audit Court - TCE-RJ in the period from 2013 to 2022. As a result, the research showed that the main irregularities observed by the TCE-RJ in its Prior Opinions refer to the constitutional and legal limits of public spending, fiscal and financial management, budget planning, and the necessary accounting disclosure. This exploratory study used a bibliographical review and documentary research.

Keywords: *Preliminary Opinion; Judgment of Government Accounts; Court of Auditors; Institutional Theory.*

1. INTRODUÇÃO

O controle é um instrumento fundamental na Administração Pública, o Decreto-lei nº 200/1967, ao instituir a Reforma Administrativa, estabeleceu cinco princípios fundamentais: o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle.

Oliveira (2023, p. 897) apresenta que o controle na Administração Pública pode ser exercido de três formas: o controle interno, que é efetivado pelo próprio Poder Executivo; o controle externo, que é exercido pelo Poder Judiciário e pelo Poder Legislativo, este com auxílio do Tribunal de Contas; e o controle social, que é implementado pela sociedade civil.

Cannavina e Parisi (2015, p. 8), abordando a gestão pública em entidades brasileiras, relatam que:

a atual conjuntura em que o Brasil está inserido, com demandas cada vez mais crescentes da sociedade em termos de transparência dos atos



da Administração Pública e de serviços públicos de qualidade, requer dos gestores públicos o preparo e a consciência de que suas ações têm consequências diretas com o desenvolvimento [...].

Sobral (2017, p. 34) chama a atenção para a situação vivenciada pela gestão pública do Estado do Rio de Janeiro, onde “nos últimos anos, governo do Estado do Rio de Janeiro veio passando por uma progressiva deterioração de suas contas”. Conjuntura esta que teve como resultado a explicitação de uma evidente necessidade de fortalecimento de mecanismos de governanças, gestão, controles internos, responsabilização, dentre outros temas. Nesse sentido, Araújo Maia *et al.* (2022, p. 124) asseveram que:

No Brasil, os casos de corrupção, revelados nos últimos anos, envolvendo agentes públicos têm causado transtornos e danos ao patrimônio público, acarretando prejuízos ao atendimento das políticas públicas.

É com esse entendimento sobre os riscos sociais e políticos associados a gestão pública que se busca, neste trabalho, investigar o estágio em que se encontra a participação dos órgãos de controle externo na avaliação da administração pública. Nessa perspectiva, Conti e Carvalho (2011, p. 203) afirmam que:

[...] o controle moderno envolve a questão de avaliação dos aspectos formais, mas também, e principalmente, da eficiência dos atos administrativos. E, mesmo nos países latinos, como o Brasil, a verificação dos atos tem evoluído para um controle com base na prevenção, orientação e correção.

Seguindo essa tríade de prevenção, orientação e correção, mencionada por Conti e Carvalho (2011, p. 203), é importante estudar e buscar identificar a contribuição do Tribunal de Contas do Estado no exercício de seu papel institucional, e constitucionalmente estabelecido, de controle das contas de Governo e, conseqüentemente, a importância do Parecer Prévio a ser submetido ao Poder Legislativo a cargo da Assembleia Legislativa do Estado, pois a ação do controle externo é fundamental para a *accountability* na administração pública, segundo destaca Lima (2012, p. 65):

[...] o trabalho do controle externo exercido pelo Poder Legislativo contribuindo para o alcance de uma boa governança pública, a promoção da ética e da transparência e a redução de vulnerabilidades e riscos de ocorrência da corrupção e está intrinsecamente ligada ao termo *accountability*.

Este estudo se justifica por seu caráter contemporâneo, sua relevância na administração pública do Governo do Estado fluminense – em razão do contexto de crise econômico-financeira e da crise política que fez o Estado, no campo das finanças públicas, aderir, em 2017, ao Regime de Recuperação Fiscal instituído pela Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017 –, e também pelo ineditismo dessa avaliação com foco no Estado do Rio de Janeiro, ao apresentar o mapeamento histórico dos últimos 10 (dez) anos tendo como base as avaliações significativas apontadas nos Pareceres Prévios emitidos pelo TCE-RJ em apoio



à Assembleia Legislativa, que foram elementos essenciais para identificação de áreas da gestão pública que merecem melhorias ou investimentos em suas práticas de gestão e se destacam de forma reiterada como carentes nesse aspecto.

Esta pesquisa tem como principais limitações a dimensão espacial e a temporal. A análise se restringiu às prestações de contas de governo do Estado no período de 2013 a 2022, sendo avaliado somente o conteúdo dos relatórios do Parecer Prévio, sem considerar: outras percepções de impropriedades apresentadas nos relatórios do corpo instrutivo e do Ministério Público de Contas do TCE-RJ, as razões do julgamento efetuado pelo Poder Legislativo, além do relatório do órgão central de controle interno do Estado.

As conclusões deste trabalho poderão servir de parâmetro para a tomada de decisão na implantação de políticas públicas relacionadas às atividades de gestão e controle no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, bem como de outros entes federados propensos a se reorganizarem de forma a buscar a melhoria da Administração Pública.

Esse artigo está estruturado da seguinte forma: Introdução, Referencial Teórico, Procedimentos Metodológicos utilizados e, na sequência, Análise e Discussão dos Resultados, Considerações Finais e Referências.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção são apresentados os aspectos teóricos que fundamentaram o estudo realizado, sendo abordados os temas: o Tribunal de Contas na Administração Pública e sua estrutura de controle no âmbito do Estado do Rio de Janeiro; o parecer prévio das contas anuais de governo; e o resultado de estudos anteriores tendo por objeto o parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas.

2.1 O Tribunal de Contas do Estado do RJ na Administração Pública

De acordo com o dicionário Michaelis (2008), o termo controle pode ser interpretado como o ato de dirigir qualquer serviço, fiscalizando-o e orientando-o do modo mais conveniente. Nos regimes democráticos, o controle começa com aquele exercido pelos cidadãos, por meio do exercício do direito de voto, mas encontra a sua principal expressão no controle exercido pelos poderes constituídos nas suas relações recíprocas. O Estado democrático de direito baseia-se, assim, nessa premissa de controle e limites do poder (Tuma; Silva Filho; Lizardo, 2022) e, como enfatiza Rocha (2002, p. 1), “o controle desempenha importante papel nas relações entre Estado e sociedade, contribuindo para a garantia do regime democrático”.

O exercício do controle governamental ganha especial relevo quando se analisa a sua atuação na qualidade de instrumento do Estado para a gestão em nome da coletividade e dos interesses gerais, portanto, a Administração Pública necessita estar sujeita ao controle para assegurar o cumprimento de sua missão de estar a serviço da satisfação e do



interesse geral (Brewer-Carías, 2018, p. 27). Nesse contexto, o controle pode abranger os atos de fiscalização e correção e as medidas repressivas que possam levar à extinção ou regularização dos atos praticados pela Administração (Reis, 2017, p. 200).

Conforme a classificação apresentada na obra de Carvalho Filho (2015, p. 977), o exercício do controle dos atos administrativos pode se dar na esfera do controle legislativo, judicial ou administrativo, que são assim considerados:

O controle legislativo [...] executado através do Poder Legislativo sobre os atos da Administração Pública [...] exercido pelos Tribunais de Contas, órgãos de controle financeiro que integram o Legislativo das diversas esferas da federação.

O controle judicial é o levado a efeito pelo Poder Judiciário. Cabe a este Poder a decisão sobre a legalidade, ou não, de atos da Administração em geral, principalmente em casos de conflitos de interesses.

[...] o controle administrativo é o que se origina da própria Administração Pública. Significa aquele poder que têm os órgãos que a compõem, de fiscalizarem e reverem seus próprios atos, controle, aliás, normalmente denominado de autotutela.

O controle do Estado, no que tange às contas de Governo, faz-se por meio do Poder Executivo, por intermédio do seu Sistema de Controle Interno, que se denomina fiscalização interna; e, por meio do Poder Legislativo, valendo-se do apoio do órgão administrativo, autônomo e independente denominado Tribunal de Contas, auxiliar e colaborador do Legislativo no exercício do controle das contas dos órgãos do estado – controle que se denomina fiscalização externa (Mello, 2021, p. 1).

Quanto ao controle a cargo do Tribunal de Contas, a Constituição Federal contemporânea de 1988 estabeleceu, em seu artigo 70, o exercício da fiscalização da administração pública, nos seguintes termos:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (Brasil, 1988).

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a Constituição promulgada em 1989 espelhou a previsão da Constituição da República para a atuação do TCE-RJ, estabelecendo as competências para o exercício do controle nos órgãos e entidades do Governo do Estado e nos Municípios fluminenses, com exceção do município da cidade do Rio de Janeiro, que possui uma Corte de Contas própria, como estabelecem os artigos 79, 122, 123, 124 e 125.



Um dos principais trabalhos de fiscalização exercido pelo TCE-RJ refere-se à emissão de parecer prévio (contrário ou favorável) emitido pelo Tribunal na prestação de contas do governador do estado e das prefeituras de 91 municípios fluminenses, verificando, por exemplo, se a Lei Orçamentária Anual aprovada pelo Poder Legislativo foi respeitada, bem como se houve o cumprimento dos limites constitucionais, em termos de aplicação de recursos em diferentes áreas: educação, saúde e meio ambiente, entre outras. Trabalho semelhante é feito pela Corte de Contas em relação às contas dos chefes dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público e do próprio TCE-RJ. Além dos chefes dos poderes, as contas dos chamados “ordenadores de despesas” também são fiscalizadas pela Corte de Contas, entre eles: os secretários estaduais e municipais, os presidentes de autarquias, fundos e fundações, e de outros órgãos.

2.2 Tribunal de Contas do Estado do RJ e sua estrutura de controle

O TCE-RJ é produto de um processo histórico que passa pela mudança da capital federal e pela fusão dos antigos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara. Em sua origem, está o Tribunal de Contas do Distrito Federal, nascido em 1936. A instituição, em 1960, com a transferência da capital para Brasília, foi transformada em Tribunal de Contas do Estado da Guanabara. No âmbito fluminense, da Constituição Estadual de 1947, nasceu o Tribunal de Contas do antigo Estado do Rio de Janeiro. Com a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, em 1975, o Decreto-Lei nº 4 extinguiu os respectivos Tribunais de Contas e criou o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, TCE-RJ, com sede na cidade do Rio de Janeiro e jurisdição em todo o território do novo Estado do Rio de Janeiro

A Lei Orgânica do TCE-RJ foi estabelecida por intermédio da Lei Complementar nº 63, de 1º de agosto de 1990, dispondo sobre a organização e o funcionamento do Tribunal. Já o seu Regimento Interno da Corte de Contas do Estado do Rio de Janeiro está atualmente estabelecido pela Deliberação TCE-RJ nº 338, de 8 de fevereiro de 2023.

A fim de exercer sua finalidade como órgão técnico de controle, o TCE-RJ vale-se de procedimentos e orientação técnica, como é o caso do seu Manual de Auditorias Governamentais, que destaca os aspectos procedimentais e operacionais das auditorias governamentais, que são realizadas em quatro fases: (1) programação ou seleção; (2) planejamento; (3) execução; e (4) relatório. Além das quatro fases da auditoria, após a elaboração do relatório e respectiva decisão plenária, deve ser considerado o monitoramento das questões relatadas como relevantes nas auditorias executadas. Estão sujeitas à prestação ou tomada de contas, e só por decisão do Tribunal de Contas podem ser liberadas dessa responsabilidade por um rol de agentes relacionados no art. 7º, incisos I a XX, do Regimento Interno do TCE-RJ (Deliberação TCE-RJ nº 338/2023).

Ao julgar as contas, o TCE-RJ decidirá se são regulares, regulares com ressalva, ou irregulares, definindo, conforme o caso, a responsabilidade dos agentes públicos e privados envolvidos, cabendo destacar que o Tribunal poderá julgar irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência,



por meio de decisão anterior proferida pelo Tribunal em processo diverso, conforme estabelecem o art. 45 e o parágrafo único do art. 46 do seu Regimento Interno.

Contudo, considerando que o objetivo do nosso estudo é a apreciação pelo TCE-RJ das contas prestadas anualmente pelo Governo do Estado, cabe ao Plenário da Corte de Contas a apreciação e emissão de Parecer Prévio sobre as contas que serão posteriormente submetidas a exame e decisão final pelo Plenário da Assembleia Legislativa.

A prestação de contas anual do governador, segundo Meneses e Mapurunga (2016, p. 112), “nada mais é do que o exercício da **accountability** daqueles que detêm o poder do Estado e precisam dar visibilidade dos seus atos, gerando maior confiabilidade entre governantes e governados”. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União opina que a mais importante competência dada pela Constituição à Corte de Contas seja a de emitir parecer prévio conclusivo sobre as Contas do Governo” (Brasil, 2011, p. 12).

2.3 Parecer Prévio das Contas Anuais do Governo do Estado do Rio de Janeiro

No que corresponde às ações de fiscalização, controle e acompanhamento das contas públicas, não obstante cada Tribunal possuir seu Regimento Interno próprio e com ele as próprias atribuições, constata-se que as Cortes de Contas têm algumas atividades em comum (Silva; Sauerbronn; Sauerbronn, 2016, p.17).

A importância dessa missão constitucional foi destacada pela equipe de auditoria do Tribunal do Estado no processo nº 104.095-8/23, TCE-RJ (Rio de Janeiro, 2023, p. 8), quando da elaboração do relatório sobre as contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro de 2022, ao destacar:

[...] a emissão do parecer prévio constitui uma das mais importantes ações dentre todas as atribuições do Tribunal de Contas, cuja finalidade é servir como instrumento da transparência da gestão fiscal e informar à sociedade sobre a gestão dos recursos públicos no exercício financeiro em análise.

Ferreira e Garcia (2010, p. 193) salientam que o parecer prévio dos Tribunais de Contas refere-se à análise dos atos de governo, já que os atos de gestão não são submetidos a parecer prévio, mas, sim, a julgamento, nos termos do art. 71, II, da Constituição da República, além das disposições correlatas da Constituição dos Estados. A respeito do parecer prévio, Silva, Silva e Penha (2018, p. 5) destacam a previsão contida na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado, art. 19 da Lei Complementar nº 63/1990, que “ao julgar as contas, o Tribunal decidirá se estas são regulares, regulares com ressalva ou irregulares, definindo, conforme o caso, a responsabilidade civil dos responsáveis”.

Os procedimentos para a apresentação e exame da Prestação de Contas de Governo Estadual estão disciplinados na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCE- RJ, além de estarem especialmente regulamentados por intermédio da Deliberação TCE- RJ nº 284, de 25 de janeiro de 2018. Já o trabalho técnico de fiscalização do TCE-RJ é feito por servidores da



Secretaria-Geral de Controle Externo, estrutura dividida em diferentes setores, compostos por especialistas de diversos ramos profissionais, que fazem a instrução dos processos de exame das contas de governo que serve de auxílio para o relatório do Conselheiro Relator.

Diversos elementos integram as contas de Governo do Estado, destacando-se o relatório do órgão central de contabilidade (art. 196, I, Lei Estadual nº 287/1979); o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, de que tratam o art. 209, § 5º, da Lei Estadual nº 287/1979, e o art. 36, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 63/1990; balanços e demais relatórios gerenciais exigidos pela Lei Federal nº 4.320/1964; e demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Contudo, o exame da prestação de contas de Governo não se esgota na análise da documentação enviada, visto que é um trabalho realizado ao longo do exercício sob exame, seja por intermédio da análise de processos, seja por meio das auditorias governamentais a cargo da Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE), além de consultas ao Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro – SiafeRio (Rio de Janeiro, 2023, p. 10-11).

Assim, como destacaram Silva, Silva e Penha (2018, p. 5), “ao conter o julgamento das contas [...] torna-se o elo entre duas relevantes dimensões do controle, e, mais especificamente, do controle externo: a apreciação técnica e o julgamento político das contas de governo”. E, nesse contexto, Dutra e Cavalcante (2011, p. 71) afirmam:

Algumas das ressalvas expostas no Parecer Prévio sobre as Contas de Governo da República impulsionaram o fortalecimento de controles internos da contabilidade pública federal, bem como a evolução em procedimentos de reconhecimento, mensuração e evidenciação de determinadas rubricas contábeis.

2.4 Estudos Anteriores

Em levantamento bibliográfico de âmbito nacional a respeito de estudos que tinham por objeto pareceres prévios do Tribunal de Contas, identificou-se nestes – na maioria dos casos – o exame das contas de governos municipais sob a ótica da LRF e da *accountability*. No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, destacou-se a pesquisa realizada por Silva *et al.* (2023), que objetivou analisar os pareceres prévios das contas anuais do Prefeito do Município do Rio de Janeiro emitidos pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro no período de 2013 a 2020, a fim de identificar as irregularidades financeiras recorrentes. Os resultados indicaram que as principais irregularidades observadas pelo Tribunal de Contas em seus Pareceres Prévios referem-se a despesas sem prévio empenho, despesas previdenciárias e com seguridade, Dívida Ativa, controles internos, regime de competência, transparência, registros contábeis incorretos e também à FUNDEB.

Santos *et al.* (2023) analisaram os fatores que influenciaram a probabilidade de rejeição das contas de governo dos municípios que são julgadas pelo Tribunal de Contas de Pernambuco, destacando que os resultados indicaram que a experiência política e o nível de escolaridade são os fatores que mais influenciam na probabilidade de rejeição das contas de governo dos



Municípios. Sugeriram os pesquisadores que um aumento do índice de desempenho financeiro do Município, do PIB per capita, e do índice de desenvolvimento municipal Firjan diminui a probabilidade de rejeição das contas de governo julgadas pelo TCE/PE.

Já o estudo realizado por Feitosa *et al.* (2013) focou as irregularidades apontadas nos Pareceres prévios das Prestações de Contas de Governo dos Prefeitos dos Municípios do Estado do Ceará, com o intuito de constatar os fatos que estavam maculando a execução orçamentária e prejudicando a harmonia das finanças públicas. Verificou-se que a execução orçamentária não ocorreu dentro dos preceitos legais, havendo afronta principalmente à Lei nº 4.320/1964, à Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Meneses e Mapurunga (2016) analisaram os pareceres prévios das contas anuais do governador emitidos pelos tribunais de contas estaduais a fim de identificar as evidências recorrentes, bem como conhecer as congruências entre os relatórios e os principais assuntos debatidos na análise das contas dos governadores estaduais, referentes ao exercício de 2015, elaborados pelos 27 tribunais de contas estaduais, incluído o do Distrito Federal. O exame evidenciou que os temas mais recorrentes dos pareceres prévios dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal são relacionados a despesas previdenciárias; despesas com pessoal, considerando os demais poderes; dívida ativa; renúncias de receitas concedidas; disponibilidades de caixa; programas de governo; precatórios e sentenças judiciais; gastos com propaganda e publicidade; e abertura de créditos adicionais.

A pesquisa de Rocha (2013) apresentou análise da realização do potencial de *accountability* dos Pareceres Prévios produzidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) relativos às contas anuais dos chefes de governos municipais. O autor concluiu que os Pareceres Prévios realizam pouco do seu potencial de *accountability*, dado que o TCE/SC não avança muito em relação a esse objetivo, pois não utiliza nem explora as possibilidades que a legislação lhe oferece e, portanto, não contribui para a materialização da *accountability*.

No mesmo sentido concluíram Nóbrega e Araújo (2019), com pesquisa que buscou examinar o potencial de *accountability* dos pareceres prévios produzidos pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, relativos às contas dos chefes de governos municipais do ano de 2010. Os resultados revelaram que o Tribunal de Contas do Estado está mais perto da expressão “prestação de contas” do que, de fato, do significado real da expressão “*accountability*”, de modo que os pareceres prévios não realizam todo o seu potencial de *accountability*, sendo explorados em totalidade apenas sob o aspecto da dimensão formal.

Já Albuquerque e Oliveira (2013), cuja pesquisa enfocou o potencial de *accountability* dos pareceres prévios produzidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR) relativos às contas anuais dos prefeitos municipais no exercício financeiro de 2012, apresentaram resultados indicativos de que a Corte de Contas, ao analisar a prestação de contas do governo municipal, não exerce todo o seu potencial de *accountability*, limitando-se aos aspectos da conformidade com a legalidade, e, assim, deixa de contribuir para a materialização da *accountability*, uma vez que não adentra no aspecto substancial para atingir metas e executar políticas públicas e programas de governo.



Por fim, cita-se Pinto (2019), que estudou as principais irregularidades que motivaram a rejeição das contas anuais municipais pelo Tribunal de Contas do Estado de Tocantins, no período 2014-2018, e cujos resultados demonstraram que as principais irregularidades sinalizaram para: não recolhimento ou recolhimento a menor da contribuição previdenciária; registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes; déficit financeiro; inscrição em restos a pagar sem disponibilidade financeira; abertura de créditos adicionais sem autorização ou autorização posterior; e déficit de execução orçamentária.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Realizou-se pesquisa qualitativa, caracterizada como exploratória e descritiva, tendo sido utilizadas fontes bibliográficas e documentais que se basearam em material elaborado por autores e em documentos institucionais mantidos em arquivos de órgãos públicos (Gil, 2017). Utilizamos a metodologia de análise de conteúdo – técnica que visa descrição de forma objetiva, sistemática e qualitativa (Gil, 2017). A população definida nesta pesquisa constituiu-se dos Relatórios de Pareceres Prévios emitidos pelo TCE-RJ sobre as Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro. A amostra contemplou os pareceres referentes ao período de 2013 a 2022.

Na etapa de pré-análise, foi realizado o mapeamento documental disponível na página da internet do TCE-RJ, de onde foram extraídos os relatórios dos pareceres prévios referentes ao período mencionado, tendo sido a pesquisa realizada no sítio eletrônico do Tribunal¹.

Paralelamente, pesquisaram-se legislações que envolvem o tema, trabalhos correlatos e artigos sobre pareceres prévios, com a finalidade de embasar o referencial teórico, utilizando-se substancialmente a base de periódicos da Capes².

Posteriormente à etapa de exploração do material, foi executada a análise de conteúdo buscando-se identificar: os assuntos e as frequências das reincidências dos principais achados constantes dos Pareceres Prévios do TCE-RJ sobre as Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro; o efeito das reincidências das recomendações e ressalvas e das irregularidades emitidas nos Pareceres Prévios; os motivos e efeitos do Parecer Prévio contrário emitido pelo TCE-RJ. Tais informações foram tabuladas em planilha eletrônica para demonstrar quais achados apareceram com maior recorrência.

1 Disponível para consulta livre no endereço: <https://www.TCE-RJ.tc.br/consulta-processo/Pesquisa/IndexServico?tipo=estado>. Acesso em: 17 ago. 2023.

2 Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ez1.periodicos.capes.gov.br/index.php?>. Acesso em: 17 ago. 2023.



4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

No Quadro 1, são apresentadas as conclusões dos pareceres prévios do TCE-RJ na análise das contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro no período de 2013 a 2022.

Quadro 1 – Situação dos Pareceres Prévios emitidos pelo TCE-RJ no período de 2013 a 2022 na análise das Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro

Ano	Parecer prévio	Governador	Processo TCE/RJ
2022	Favorável	Claudio Bomfim de Castro e Silva	104.095-8/2023
2021	Favorável	Claudio Bomfim de Castro e Silva	101.402-2/2022
2020	Contrário	Wilson José Witzel Cláudio Bomfim de Castro e Silva	101.104-0/2021
2019	Contrário	Wilson José Witzel	101.730-3/2020
2018	Contrário	Luiz Fernando de Souza Francisco Oswaldo Neves Dornelles	101.949-1/2019
2017	Contrário	Luiz Fernando de Souza	113.304-9/2018
2016	Contrário	Luiz Fernando de Souza Francisco Oswaldo Neves Dornelles	101.576-6/2017
2015	Favorável	Luiz Fernando de Souza	102.203-6/2016
2014	Favorável	Sérgio Cabral Filho Luiz Fernando de Souza	101.885-1/2015
2013	Favorável	Sérgio Cabral Filho	105.879-8/2014

Fonte: os autores.

Nesse Quadro, é possível observar que, no período de 2013 a 2022, foram emitidos pelo TCE-RJ 5 (cinco) pareceres contrários à aprovação das contas de governo do Estado, correspondentes aos exercícios de 2016 a 2020, assim como também foram emitidos 5 (cinco) pareceres favoráveis à aprovação. Já na Tabela 1, é apresentada a quantidade dos achados de auditoria apresentados na conclusão dos pareceres prévios emitidos pelo TCE-RJ.

Tabela 1 – Quantidades dos achados apresentados nos Pareceres Prévios das Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro no período de 2013 a 2022

Categorias	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Irregularidade				4	8	14	7	4			37
Impropriedade				25	31	31	39	34			160



Categorias	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Ressalva	18	20	15						32	27	112
Determinação	60	66	47	54	63	68	60	51	64	69	602
Recomendação	1	1	4	3	5	5	1	19	3	47	89
Total	79	87	66	86	107	118	107	108	99	143	1.000

Fonte: os autores.

Vale destacar o que está previsto no artigo 20 da Lei Orgânica do TCE-RJ (Rio de Janeiro, 1990): o que fundamenta a emissão de um parecer prévio contrário são as irregularidades detectadas. Por outro lado, a simples detecção de impropriedades ou de qualquer outra falta de natureza formal leva à emissão de parecer prévio favorável com ressalvas, que podem vir acompanhadas de determinações e recomendações em razão das falhas administrativas, técnicas ou operacionais que contrariarem as melhores práticas de gestão.

Observa-se, na Tabela 1, que, por um lado, a manifestação do TCE-RJ pela rejeição das contas do Governo do Estado ocorreu nos exercícios de 2016 a 2020; e que, por outro lado, em todo o período de 2013 a 2022, o parecer prévio do TCE-RJ foi emitido com Determinações e Recomendações ao Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Na Tabela 2, apresentam-se os temas tratados especificamente nas Irregularidades e Impropriedades constantes dos pareceres prévios contrários apresentados pelo TCE-RJ. Para essa categorização, utilizou-se a metodologia de classificação dada pela Resolução Normativa nº 02/2015 do TCE/MT.

Tabela 2 – Quantidades por principais categorias que motivaram as irregularidades ou impropriedades na emissão de Parecer Prévio Contrário das contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro no período de 2016 a 2020

Categorias	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Limite Constitucional/Legal	4	6	15	16	12	53
Contabilidade	8	9	10	6	10	43
Gestão Fiscal/Financeira	9	14	10	7	1	41
Planejamento/Orcamento	3	4	3	8	6	24
Regime Próprio de Previdência Social	1	4	3	6	8	22
Diversos	4	2	4	3	1	14
Total Geral	29	39	45	46	38	197

Fonte: os autores.



Com base na Tabela 2, é possível destacar que os principais temas constantes dos Pareceres Prévios contrários que motivaram a opinião pela rejeição das contas de governo do Estado foram referentes a: Limite Constitucional/Legal, com 53 ocorrências; registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, com 43 ocorrências; Gestão Fiscal/Financeira, com 41 ocorrências; e Planejamento Orçamentário, com 24 ocorrências.

Em seguida, apresenta-se, na Tabela 3, a quantidade das irregularidades e impropriedades apresentadas nos pareceres prévios contrários emitidos pelo TCE-RJ no período, sendo tipificadas em três níveis de gravidade: (A) gravíssima; (B) grave; e (C) moderada, conforme critério de categorização apresentada na Resolução Normativa nº 02/2015 do TCE/MT.

Tabela 3 – Quantidades das Irregularidades e Impropriedades, por categorias e níveis de gravidade, apresentadas nos Pareceres Prévios Contrários às contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro no período de 2016 a 2020

Categorias	2016				2017				2018				2019				2020				Total Geral			
	A	B	C	Σ	A	B	C	Σ	A	B	C	Σ	A	B	C	Σ	A	B	C	Σ	A	B	C	Σ
Limites Constitucionais e Legais	2	2		4	2	4		6	2	13		15	2	14		16	1	11		12	9	44	0	53
Contabilidade		8		8		1		9		10		11		6		6		9	1	10	0	41	2	43
Gestão Fiscal / Financeira	1	2	6	9	3	2	9	14	3	3	4	9	2	4	1	7	1			1	10	11	20	41
Planejamento / Orçamento		2	1	3		2	2	4		2	1	3	1	1	6	8		1	5	6	1	8	15	24
Regime Próprio Prev. Social		1		1		1	3	4	1	2		3	1	4	1	6	1	7		8	3	15	4	22
Diversos		1	3	4			1	1			4	4	1	2	3			1	1	1	1	1	12	14
Total	3	16	10	29	5	17	17	39	6	30	9	45	7	29	10	46	3	28	7	38	24	120	53	197

Fonte: os autores.

Nota: (A) = gravíssima; (B) = grave; e (C) = moderada; (Σ) = somatório.

Nas informações constantes da Tabela 3, observa-se a distribuição de todos os três níveis de gravidade que foram identificados nos Pareceres Prévios no período de 2016 a 2022, além das categorias de irregularidades e impropriedades que mais ocorreram associadas ao nível “gravíssimo”: a gestão Fiscal e Financeira, com 10 ocorrências no período, seguida dos índices constitucionais e legais, com 9 ocorrências no período. As Tabelas 4 a 9 apresentam os temas recorrentes identificados nos pareceres prévios contrários, categorizados na forma do anexo da Resolução Normativa nº 02/2015 do TCE/MT.



Tabela 4 – Quantidades por temas identificados na categoria Limite Constitucional/Legal que motivaram a emissão de Parecer Prévio Contrário das contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro no período de 2016 a 2020

Temas da categoria Limite Constitucional/Legal	2016	2017	2018	2019	2020	Total Geral
Não aplicação do percentual mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino		1	1	1	2	5
Não aplicação do percentual mínimo de 12% pelo Estado em ações e serviços públicos de saúde	1	1	1	1		4
Não destinação de no mínimo 60% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério	1					1
Existência de montante da dívida consolidada líquida superior ao limite estabelecido em Resolução do Senado Federal	1	1	1	1	1	5
Irregularidade referente a Limite Constitucional/Legal, não contemplada na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT	1	3	12	13	9	38
Total	4	6	15	16	12	53

Fonte: os autores.

Com relação às 38 (trinta e oito) irregularidades referentes ao descumprimento de previsão Constitucional e Legal, apontadas na Tabela 4, constata-se, junto aos Pareceres Prévios, que se referem aos gastos com Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social- FISED, Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECP, recursos vinculados ao FECAM e ao FAPERJ, e também a gastos mínimos com educação e saúde.

Tabela 5 – Quantidades por temas identificados na categoria Contabilidade que motivaram a emissão de Parecer Prévio Contrário das contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro no período de 2016 a 2020

Temas da categoria Contabilidade	2016	2017	2018	2019	2020	Total Geral
Não contabilização de atos e/ou fatos contábeis relevantes que impliquem a inconsistência dos demonstrativos contábeis		1	1		1	3
Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando a inconsistência dos demonstrativos contábeis	8	7	9	6	8	38
Divergência entre os registros contábeis das contas de Bens Permanentes e a existência física dos bens		1				1
Existência de registro contábil intempestivo					1	1
Total Geral	8	9	10	6	10	43

Fonte: os autores.



Na Tabela 5, é apresentado o segundo motivo e observado outro tema de grande incidência, que se refere ao registro contábil incorreto. Esse tema teve 38 ocorrências no período, que representam um conjunto de situações que comprometeram tanto a integridade dos dados quanto a fidedignidade das demonstrações contábeis.

Tabela 6 – Quantidades por temas identificados na categoria Gestão Fiscal/Financeira que motivaram a emissão de Parecer Prévio Contrário das contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro no período de 2016 a 2020

Temas da categoria Gestão Fiscal/Financeira	2016	2017	2018	2019	2020	Total Geral
Contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira			1			1
Ocorrência de déficit de execução orçamentária	1	1	1	2	1	6
Não redução do montante da despesa total com pessoal que excedeu o limite legal		1				1
Não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados		1	1	1		3
Cancelamento de restos a pagar processados sem comprovação do fato motivador			1			1
Ausência de transparência nas contas públicas, inclusive quanto à realização das audiências públicas	1	3	2	2		8
Não aplicação dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde por meio de Fundo de Saúde	1	2	2			5
Não liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos	1					1
Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira não contemplada na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT	5	6	2	2		15
Total Geral	9	14	10	7	1	41

Fonte: os autores.

A Tabela 6 detalha os temas afetos à Gestão Fiscal/Financeira, que foi a terceira maior causa de irregularidade no período, no qual 15 (37%) ocorrências decorreram de outras causas não contempladas nas hipóteses da Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT, das quais destacamos as seguintes: 4 casos de “Não destinação de recursos para despesas vinculadas”; 3 casos de “Não cumprimento da Meta do Resultado Nominal”; e 3 casos de “Falhas na Gestão Financeira”.

Ainda com relação à Gestão Fiscal, a Tabela 6 aponta que 6 ocorrências decorreram especialmente do tema déficit financeiro das contas públicas do Estado do Rio de Janeiro, ao que se seguiram o da não aplicação dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde por meio de Fundo de Saúde, com 5 ocorrências; o da apropriação indevida pelo



Tesouro de recursos destinados ao Regime Próprio de Previdência, com 3 ocorrências; e o do não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 no final de mandato, com 1 ocorrência.

Tabela 7 – Quantidades por temas identificados na categoria Planejamento/Orçamento que motivaram a emissão de Parecer Prévio Contrário das contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro no período de 2016 a 2020

Temas da categoria Planejamento/Orçamento	2016	2017	2018	2019	2020	Total Geral
Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes:	1	1	1	2	1	6
Excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito						
Autorização para abertura de créditos adicionais ilimitados	1	1	1			3
Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais	1	2	1	4	4	12
Irregularidade referente a Planejamento/Orçamento não contemplada na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT				2	1	3
Total Geral	3	4	3	8	6	24

Fonte: elaborado pelos autores.

A Tabela 7 destaca o tema relacionado à elaboração de peças de Planejamento e Orçamento do Estado em desacordo com os preceitos constitucionais e legais, com 12 ocorrências; seguido do tema da ausência de demonstração de excesso de arrecadação e superávit financeiro suficiente, nas respectivas fontes de recursos, para abertura de créditos adicionais em desacordo com o disposto na Lei nº 4.320/1964, com 6 ocorrências; o da manutenção na Lei Orçamentária Anual de dispositivos que tornam ilimitados os montantes dos créditos suplementares passíveis de abertura, com 3 ocorrências.

Tabela 8 – Quantidades por temas identificados na categoria Regime Próprio de Previdência Social que motivaram a emissão de Parecer Prévio Contrário das contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro no período de 2016 a 2020

Temas da categoria Regime Próprio de Previdência Social	2016	2017	2018	2019	2020	Total Geral
Realização de despesas administrativas de custeio superiores ao limite legal			1	1	1	3
Ausência de avaliação atuarial anual		1				1
Inobservância das Normas e Procedimentos Contábeis estabelecidos nas normas previdenciárias			1	3	5	9



Temas da categoria Regime Próprio de Previdência Social	2016	2017	2018	2019	2020	Total Geral
Ineficiência na gestão dos ativos previdenciários, envolvendo a aquisição e venda dos títulos e demais ativos, a rentabilidade e o risco das aplicações	1		1	1	2	5
Irregularidade referente à Previdência não contemplada na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT		3		1		4
Total Geral	1	4	3	6	8	22

Fonte: os autores.

Como apresentado na Tabela 8, o assunto de maior recorrência nos pareceres contrários à aprovação das contas do Governo do Estado afetos à categoria Regime Próprio de Previdência Social foi a inobservância de normas e procedimentos contábeis estabelecidos nas normas previdenciárias, com 9 ocorrências; seguido do tema da ineficiência da gestão de ativos previdenciários, com 5 ocorrências. Por último, dentre os temas da categoria Diversos, apresentados na Tabela 9, destacam-se as 3 ocorrências para falhas identificadas na gestão patrimonial do Estado.

Tabela 9 – Quantidades por temas identificados na categoria Diversos que motivaram a emissão de Parecer Prévio Contrário das contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro no período de 2016 a 2020

Temas da categoria Diversos	2016	2017	2018	2019	2020	Total Geral
Gestão Patrimonial – Ausência ou deficiência dos registros analíticos de bens de caráter permanente	1	1	1			3
Despesa a classificar – Irregularidade referente à Despesa não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT				1		1
Diversos – Descumprimento de determinações com prazo, exaradas pelo TCE				1		1
Diversos – Obstrução à atuação dos conselhos exigidos em lei			1			1
Diversos – Irregularidade referente ao assunto “Diversos” não contemplada na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT	3	1	2	1	1	8
Total Geral	4	2	4	3	1	14

Fonte: os autores.

Na Tabela 10, são demonstrados os percentuais de não atendimento das Determinações apresentadas nos relatórios de Pareceres Prévios do TCE-RJ, nos quais se constata que, em média, 55% das determinações não são cumpridas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, sendo o maior percentual apresentado no ano de 2021, com 74%.



Tabela 10 – Percentual de não cumprimento pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro das Determinações apresentadas pelo TCE-RJ

Ano	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	Média
Quant. de Determinações Não Cumpridas	47	17	30	34	34	31	32	32	36	32,56
% de Determinações Não Cumpridas	74%	33%	51,72%	50%	53,97%	57,41%	70,21%	48,48%	60%	55%

Fonte: percentual obtido dos Relatórios de Pareceres Prévios do TCE-RJ.

Nota: não foi possível obter o percentual referente ao exercício de 2022, uma vez que as determinações apresentadas no Parecer Prévio das Contas do Governo do Exercício de 2022 são apreciadas quando da emissão do Parecer Prévio do exercício de 2023, fato este que não ocorreu até a conclusão deste artigo.

Na Tabela 11, apresentam-se os temas recorrentes tratados nas Determinações e recomendações apresentadas nos relatórios do TCE-RJ no julgamento das Contas do Estado.

Tabela 11 – Quantidade por categorias das Determinações e Recomendações apresentadas nos Pareceres Prévios das Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro no período de 2013 a 2023

Categorias	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Determinação	60	66	47	54	63	68	60	51	64	69	602
Contabilidade	16	17	7	16	18	19	11	20	17	46	187
Gestão Fiscal / Financeira	12	24	19	17	14	14	15	6	1	1	123
Limites Constitucionais / Legais	9	2	6	6	14	19	20	16	17	8	117
Planejamento / Orçamento	7	3	3	5	7	6	10	6	3	2	52
Gestão Patrimonial	2	3	2	1	1	2			19	8	38
Prestação de Contas	5	2	5	9	3	4	1	2	1	1	33
Regime Próprio de Prev. Social	3	7	3		5	3	1	1	3		26
Diversos	5	5	2		1	1	1				15
Controle Interno	1	3							2	3	9



Categorias	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Contratos									1		1
Despesas							1				1
Recomendação	1	1	4	3	5	5	1	19	3	47	89
Gestão Patrimonial								4		30	34
Contabilidade			1	1	1			9		15	27
Gestão Fiscal / Financeira		1	1	1	1	2		5	3		14
Planejamento / Orçamento	1			1	2	2		1			7
Diversos			2			1	1				4
Controle Interno										2	2
Regime Próprio de Prev. Social					1						1
Total Geral	61	67	51	57	68	73	61	70	67	116	691

Fonte: os autores.

Ao se analisarem as informações constantes da Tabela 11, observa-se que as principais causas de Determinações e Recomendações apresentadas pelo TCE-RJ nas contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro foram: Contabilidade, com 214 ocorrências; Gestão Fiscal e Financeira, com 137 ocorrências; Limites Constitucionais/Legais, com 117 ocorrências; Gestão Patrimonial, com 72 ocorrências; e Gestão Orçamentária, com 59 ocorrências. Esses temas representam 87% das ocorrências no período e também se mostraram como os principais motivos de Irregularidades e Improriedades apresentados na Tabela 2.

Conclui-se, pois, que o controle exercido pelo TCE-RJ sobre as contas públicas do governo do Estado do Rio de Janeiro, nesse ambiente administrativo de crise fiscal que levou o Estado a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, além dos problemas recorrentes anteriormente explicitados nos pareceres prévios, aponta para sérios problemas de gestão e governança e, por decorrência lógica, a capacidade de entrega de políticas públicas aos cidadãos estaria prejudicada.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se, no presente trabalho, investigar os pareceres prévios das contas anuais do Governo do Estado do Rio de Janeiro emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado – TCE-RJ no período de 2013 a 2022 e, como resultado, a pesquisa evidenciou que os principais achados recorrentes se coadunam com tipos de improriedades também observadas em diversos outros trabalhos no Brasil.



Os dados do estudo demonstram que os temas mais analisados pela Corte de Contas do Rio de Janeiro nos últimos anos foram também observados em trabalhos semelhantes sobre as Contas de outros entes subnacionais, e apontam para os pilares de uma administração pública responsável, eficaz e transparente, que se evidenciam em respeito aos limites constitucional e legal do gasto público, à gestão fiscal e financeira, ao planejamento orçamentário, e à necessária evidenciação contábil dos recursos, pois essas informações são de grande importância tanto para o julgamento das contas pelo Poder Legislativo quanto para o exercício do controle social pelos cidadãos.

A contribuição deste trabalho representa um avanço em relação às pesquisas anteriores sobre a abordagem das causas de impropriedades recorrentes em Pareceres Prévios de Contas de Governo, já que é ausente esse tipo de pesquisa no âmbito do Governo do Estado do Rio de Janeiro; além disso, no campo prático, este trabalho contribui para o processo de reflexão dos administradores públicos, uma vez que ratifica as áreas de gestão que merecem constante atenção e aprimoramento, em especial para ajuste das contas públicas do Estado do Rio de Janeiro, que, devido a grave crise financeira, aderiu, em 2017, ao Regime de Recuperação Fiscal.

Por fim, como sugestão de pesquisa futura, recomenda-se a aplicação de estudo semelhante a outros entes da federação. Sugere-se, ainda, a investigação de outras variáveis na apreciação e monitoramento das contas de gestão, considerando a manifestação do órgão central de controle interno do ente e a análise da congruência entre o parecer prévio do TCE-RJ e a respectiva decisão do Poder Legislativo.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Cristhian Carla Bueno de; OLIVEIRA, Antônio Gonçalves de. *A accountability em pareceres prévios do tribunal de contas do Estado do Paraná: possíveis consequências para o desenvolvimento local*. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 43-57, 2013.

ARAÚJO MAIA, Valdiana de. Sistema de controle interno municipal: em busca de uma estrutura funcional mínima necessária. **Revista Controle: Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v. 20, n. 1, p. 122-162, jan./jun. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Contas do governo: transparência, controle e cidadania. **Revista do TCU**, Brasília, n.121, p. 12-19, maio/ago. 2011.



BREWER-CARÍAS, Allan R. El Estado, La administración pública y la corrupción: El carácter servicial de la administración pública y los sistemas de control como paradigmas frente a la corrupción. In: PLATA, José Guillermo Vallarta (coord.). **Paradigmas del Derecho Administrativo en el Siglo XXI**. México: Instituto de Administración Pública de Jalisco y sus Municipios, 2018. p. 25-103. Disponível em: <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2023/07/1161.-Edo-AP-y-corrupcion.-Guadalajara-2018.pdf#page=25>. Acesso em: 5 dez. 2023.

CANNAVINA, Vando Cardoso; PARISI, Claudio. Gestão pública em entidades brasileiras: adequação dos procedimentos de controles internos às normas COSO/INTOSAI. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 11, n. 3, p. 6-26, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Atlas, 2015.

CONTI, José Mauricio; CARVALHO, André Castro. O controle interno na Administração Pública brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. **Direito Público**, [s. l.], v. 8, n. 37, p. 201-220, 2011.

DUTRA, Tiago Alves de Gouveia Lins; CAVALCANTE, Renato Lima. Auditoria Financeira na Apreciação das Contas de Governo da República. **Revista do TCU**, Brasília, n. 121, p. 62-75, maio/ago. 2011.

FEITOSA, Anny Kariny; OLIVEIRA, Fabiana Helcias; LINS, Francisco Gennison Vales; SILVA, Thiago Avelino da. Controle na execução orçamentária municipal: principais irregularidades apuradas em municípios cearenses. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, Fortaleza, v. 11, n. 1, p. 189-210, jun. 2013.

FERREIRA, Diogo Ribeiro; GARCIA, Núbia de Bastos Moraes. A imprescindibilidade do parecer prévio no processo de prestação de contas mesmo em caso de falecimento do chefe do Poder Executivo. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, Fortaleza, v. 8, n. 1, p. 189-208, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LIMA, Liliane Chaves Murta. **Controle Interno na Administração Pública**: o controle público na administração como um instrumento de accountability. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Escola da Advocacia Geral da União, AGU. Brasília, 2012.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Tribunais de Contas: natureza, alcance e efeitos de suas funções. **Revista RDAI**, São Paulo, v. 5, n. 16, p. 391-407, 2021.

MENESES, Anelise Florencio de; MAPURUNGA, Patrícia Vasconcelos Rocha. Parecer prévio das contas anuais do Governador: um estudo na evidenciação pelos tribunais de contas estaduais. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, Fortaleza, v. 14, n. 1, p. 108-125, 2016.



MICHAELIS. **Dicionário escolar língua portuguesa**. 3. ed., São Paulo, Melhoramentos, 2008.

NÓBREGA, Mariane Bezerra; ARAÚJO, Rodrigo Leite Farias de. Accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas da Paraíba: um estudo empírico com base nos municípios de Campina Grande e João Pessoa-PB. **HOLOS**, Natal, v. 5, p. 1-14, 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Método, 2023.

PINTO, Rogério César de Almeida. **Análise das principais irregularidades que motivaram a rejeição das contas anuais pelo Tribunal de Contas do Estado de Tocantins (TCE-TO), no período 2014-2018**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Ciências Contábeis). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

REIS, Jair Teixeira dos. Controle externo da Administração Pública na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, Bahia, v. 4, n. 2, p. 199-212, 2017.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro – Exercício 2022**. Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Estadual - CSC-ESTADUAL, p. 1-68, 2023. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/VisualizarPDF/VisualizarPDF?url=documento/processo/104095/8/2023/documento/160>. Acesso em: 8 dez. 2023.

ROCHA, Arlindo Carvalho. A realização da *accountability* em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Revista Adm. Pública**, Fundação Getúlio Vargas, v. 47, n. 4, p. 901-25, ago. 2013.

ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. **O modelo de controle externo exercido pelos tribunais de contas e as proposições legislativas sobre o tema**. Brasília: Senado Federal, 2002. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/156/41.pdf?sequence=4&isAllow ed=y>. Acesso em: 4 dez. 2023.

SANTOS, Lyndon Jhonson Soares dos; LIBONATY, Jeronymo José; SANTOS, Jobson Maurilio Alves dos; VIEIRA, Amanda Aires; FILHO, João Eudes Bezerra. Fatores que Influenciam a Probabilidade de Rejeição das Contas de Governo dos Municípios Pernambucanos. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 26, n. 1, p. 121-152, 2023.

SILVA, Gecilda Esteves; SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras; SAUERBRONN, João Felipe Rammelt. **Accountability e governança pública: uma análise dos pareceres prévios das contas de gestão distrital e estaduais pelos Tribunais de Contas no Brasil**. Rio de Janeiro. Relatório final. Rio de Janeiro: Escola de Contas e Gestão do TCE/RJ, 2016.

SILVA, Ted Jefferson Pereira da; SOBREIRA, Monica Cristina; MORAES, Melissa Christina Corrêa de; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. Irregularidades financeiras dos pareceres prévios do município do Rio de Janeiro à luz da teoria institucional. **Revista de Gestão e Secretariado**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 2461-2484, 2023.



SILVA, Vitor Alvaro da Luz; SILVA, Cleia Maria da; PENHA, Roberto Silva da. **Posicionamento do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro nos pareceres quanto ao limite da despesa com pessoal**. Congresso Nacional de Administração e Contabilidade-AdCont. 9. Rio de Janeiro: AdCont, 2018.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. A crise no estado do Rio de Janeiro entendida não apenas como uma questão financeira. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 34-63, dez. 2017.

TUMA, Eduardo; SILVA FILHO, João Antônio da; LIZARDO, Filipe Soares. Tribunais de Contas do Brasil: democracia e o controle externo da administração pública. **Revista Controle: Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v. 20, n. 2, p. 15-46, jul./dez. 2022.

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

