



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**Irregularidades e Ressalvas: Um estudo das contas municipais da Baixada  
Fluminense à luz dos pareceres do TCE-RJ**

**Veronica Andrade Mariano**

**2025**

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**  
**DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**Irregularidades e Ressalvas: Um estudo das contas municipais da Baixada  
Fluminense à luz dos pareceres do TCE-RJ**

**VERONICA ANDRADE MARIANO**

*Sob a orientação da Professora*  
**Vera Regina Ramos Pinto**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido como  
requisito parcial para obtenção do grau de  
**Bacharel em Administração Pública**, no Curso  
de Graduação em Administração Pública, Área  
de concentração em Políticas Públicas.

**Seropédica, RJ**  
**Julho de 2025**

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M333i Mariano, Veronica Andrade , 1998-  
Irregularidades e Ressalvas: Um estudo das contas  
municipais da Baixada Fluminense à luz dos pareceres  
do TCE-RJ / Veronica Andrade Mariano. - Seropédica ,  
2025.  
46 f .  
Orientadora: Vera Regina Ramos Pinto. Trabalho  
de conclusão de curso(Graduação). -- Universidade  
Federal Rural do Rio de Janeiro, Bacharelado em  
administração pública , 2025.  
  
1. Lei de responsabilidade fiscal . 2. Baixada  
Fluminense . 3. Contas municipais. 4. Tribunal de  
contas do estado do Rio de Janeiro. I. Ramos Pinto,  
Vera Regina , 1963-, orient. II Universidade Federal  
Rural do Rio de Janeiro. Bacharelado em administração  
pública III. Título.

## **VERONICA ANDRADE MARIANO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel, no Curso de Graduação em Administração Pública, na área de concentração em Políticas Públicas.

**MONOGRAFIA APROVADA EM 02/07/2025**

---

Assinatura

**Profa. Dra. Vera Regina Ramos Pinto**

Orientador - Presidente

Departamento de Administração Pública

UFRRJ

---

Assinatura

**Profa. Dra. Deise Luce de Souza Marques**

Departamento de Administração Pública

UFRRJ

---

Assinatura

**Prof. Wanderson Cesar dos Santos**

Departamento de Administração Pública

UFRRJ

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho à minha mãe, Geiracy Andrade da Silva, que partiu quando eu ainda estava no segundo período da graduação, mas me deixou a força necessária para seguir; mesmo trabalhando como cozinheira e empregada doméstica, dedicou a vida para que eu pudesse sonhar mais alto, sempre dizendo que me queria formada, independente e dona da minha história — este diploma também é seu, pois foi minha maior incentivadora e o privilégio de ser sua filha é o maior título da minha vida. Ao meu irmão, que nos deixou em 2022, mas sempre se orgulhou de mim e foi meu apoio quando nossa mãe se foi, deixando nesta conquista um pedaço do que vivemos juntos. Ao meu pai, que, apesar de todas as dores, se manteve firme, meu sustento, porto seguro e base, acreditando em mim até quando eu duvidei. E, por fim, a mim mesma, por não desistir, enfrentar luto, medo e dificuldades e, mesmo entre lágrimas, seguir em frente — eu consegui.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiro a Deus, por ter me dado forças quando eu achei que não ia conseguir continuar, e por ter colocado no meu caminho pessoas que me ajudaram, muitas vezes sem nem saber.

À professora Vera, minha orientadora, que teve paciência comigo e foi atenciosa em cada etapa. Obrigada por me orientar com cuidado e por me ouvir quando eu estava perdida e insegura.

Agradeço também ao Diego Gonzales e ao Fernando Raniery, meus chefes na época do estágio na Prefeitura de Seropédica, por confiarem em mim, me ensinarem e me permitirem aprender tanto naquele período.

À Ludmyla, minha amiga de curso, por estar presente nos momentos bons e ruins. Compartilhar essa caminhada com você fez com que tudo parecesse menos pesado.

Às minhas amigas de infância, Lailany e Lorany, que sempre estiveram comigo, em todas as fases da vida, mesmo quando tudo mudou à nossa volta.

Ao João Victor, por ter deixado meus dias em Seropédica mais leves, com seu jeito engraçado e único, e sua presença amiga.

Ao Bruno, pela parceria e carinho, por me fazer sentir acolhida mesmo longe de casa.

Ao Jonathan, o Jow Jow, meu primeiro amigo da Rural, que me acompanhou desde o começo e dividiu comigo momentos bons e difíceis.

À Fernanda Mateus, que foi minha vizinha por um tempo e me fez companhia em dias simples, mas importantes. Obrigada por estar por perto quando eu precisava.

E ao Matheus, por estar comigo nesse fim de graduação, me apoiando com palavras e com presença.

A todas as pessoas que, de algum jeito, fizeram parte desse caminho, meu muito obrigada.

## **RESUMO**

MARIANO, Verônica Andrade. **Irregularidades e Ressalvas: Um estudo das contas municipais da Baixada Fluminense à luz dos pareceres do TCE-RJ**, 2025. 46p. Monografia (Bacharelado em Administração Pública). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2025.

Este trabalho analisa as principais irregularidades e ressalvas presentes nos pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) sobre as contas dos municípios fluminenses, referentes aos exercícios de 2020 a 2022. A pesquisa concentra-se em dois grupos: os municípios que receberam parecer prévio favorável com ressalvas e os que obtiveram parecer contrário. Por meio da análise documental dos relatórios técnicos, a investigação identifica fragilidades recorrentes na gestão pública municipal, especialmente relacionadas à execução orçamentária, ao controle interno e à transparência fiscal. Constata-se que, mesmo diante das orientações e advertências do Tribunal, persiste-se em determinadas práticas inadequadas ao longo dos anos, o que compromete a qualidade do gasto público e a responsabilidade na gestão fiscal. O estudo busca contribuir para o debate sobre a efetividade do controle externo como instrumento de aprimoramento da administração pública.

**Palavras-chave:** Tribunal de Contas; Parecer Prévio; Gestão Fiscal Municipal.

## **ABSTRACT**

MARIANO, Veronica Andrade. **Irregularities and Exceptions: A study of municipal accounts in the Baixada Fluminense in light of the TCE-RJ's opinion**, 2025. 46p. Monograph (Bachelor in Public Administration). Institute of Social Applied Sciences, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2025.

This study analyzes the main irregularities and reservations present in the preliminary opinions issued by the Rio de Janeiro State Court of Accounts (TCE-RJ) regarding the accounts of municipalities in Rio de Janeiro state, covering the fiscal years 2020 to 2022. The research focuses on two groups: municipalities that received a favorable preliminary opinion with reservations and those that received an unfavorable opinion. Through documentary analysis of technical reports, the investigation identifies recurring weaknesses in municipal public management, especially related to budget execution, internal control, and fiscal transparency. It is observed that, despite the Court's guidance and warnings, certain inadequate practices persist over the years, compromising the quality of public spending and responsibility in fiscal management. The study seeks to contribute to the debate on the effectiveness of external control as a tool for improving public administration.

**Keywords:** Court of Accounts; Preliminary Opinion; Municipal Fiscal Management.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1. Situação destacada dos julgamentos das contas municipais (2020-2022) .....	29
Tabela 2. Julgamento dos pareceres prévios do TCE-RJ sobre as contas dos municípios da Baixada Fluminense (2020-2022).....	30
Tabela 3. Irregularidades detalhadas nos pareceres contrários do TCE-RJ (2020-2022).....	31
Tabela 4. Frequência de Ressalvas por Assunto nos Pareceres do TCE-RJ (2020-2022).....	35

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1. Irregularidades por assunto nos pareceres contrários do TCE-RJ .....	34
Gráfico 2. Ressalvas por assunto nos pareceres favoráveis do TCE-RJ .....	36

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ASPS	Ações e Serviços Públicos de Saúde
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
CF/88	Constituição Federal de 1988
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SUB-CONTAS	Subsecretaria de contas e gestão
TCE-RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TCM	Tribunal de Contas do Município

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
1.1. Contextualização	14
1.2. Problema de pesquisa	15
1.3. Justificativa	16
1.4. Objetivos	17
1.4.1. <i>Objetivo geral</i>	17
1.4.2. <i>Objetivos específicos</i>	17
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>19</b>
2.1 Princípios da administração pública	20
2.2 Lei de responsabilidade fiscal	21
2.3 Controle externo na administração pública	21
2.4 Controle interno	22
2.5 Papel do Tribunal de Contas do Estado e o parecer prévio	24
2.6 Estudos anteriores	25
<b>3 METODOLOGIA DE PESQUISA</b>	<b>27</b>
<b>4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b>	<b>29</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>38</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>39</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização do Brasil, subsequente ao fim da ditadura militar, impulsionou uma crescente demanda social por maior atenção do Estado às necessidades e aos direitos da população. Nesse contexto, a promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco de significativas transformações políticas e sociais, consolidando grande parte das reivindicações por uma democracia mais inclusiva e participativa. A Assembleia Nacional Constituinte (ANC) configurou-se como um espaço crucial para a participação democrática no período pós-ditatorial, oferecendo à sociedade brasileira, ainda sob o impacto dessa experiência, a oportunidade de redefinir sua trajetória. Durante sua atuação, observou-se intensa mobilização popular, e a ANC se estabeleceu como um fórum para a construção de uma nova ordem jurídica, promovendo a criação de direitos e garantias fundamentais que haviam sido suprimidos durante o regime militar. (Paixão, 2011).

A transição democrática e as crescentes exigências sociais por um Estado mais comprometido e responsável na gestão fiscal e no uso dos recursos públicos foram cruciais, especialmente após décadas de repressão e restrição de direitos. Nesse sentido, Conti *et al.* (2022, p. 199) destacam a importância da gestão fiscal no Brasil:

O Brasil nunca teve em sua trajetória histórica hábitos de responsabilidade na gestão fiscal, assim como nunca teve no planejamento o pilar estrutural para a construção das políticas de governo, vindo o planejamento econômico-governamental a impor-se como dever estatal, em patamar constitucional, apenas com a Constituição Federal de 1988, por meio de seu artigo 174, inserido no Título VII, da Ordem Econômica e Financeira (Conti *et. al.*, 2022, p. 199).

A ausência de controle fiscal nos anos 1980 e 1990, por exemplo, esteve na raiz do processo inflacionário e da consequente elevação da dívida pública. As repercussões negativas desse descontrole para o desenvolvimento econômico, como o aumento da taxa de juros, a redução de investimentos e a diminuição da criação de empregos, resultaram em prejuízos ao bem-estar social (Conti *et. al.*, 2022, p. 199).

Para enfrentar esses desafios, tornou-se crucial a implementação de mecanismos eficazes de controle, limitação de gastos e uso responsável dos recursos públicos por parte do Estado. Nesse contexto, em 4 de maio de 2000, foi promulgada a Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF, ao estabelecer normas e diretrizes para uma gestão fiscal responsável, com destaque para a prestação de contas, desempenha um papel fundamental na promoção da transparência e da *accountability* no setor público. Conforme Conti *et al.* (2022, p. 204) ressaltam:

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, criou-se um arcabouço de instrumentos voltados à busca da redução do endividamento público e da correção de desvios que refletem no equilíbrio das contas públicas, reforçando-se a preocupação do legislador com a criação de mecanismos de controle fiscal, mormente quando a boa administração também é reconhecida como direito fundamental (Conti *et al.*, 2022, p. 204).

Nesse cenário, os tribunais de contas desempenham um papel fundamental na fiscalização dos atos gerenciais governamentais, atuando como órgãos de controle externo para assegurar a legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia dos atos administrativos. Conforme Conti *et. al* (2022, p. 17) explicam:

A primeira fase da responsabilização de um chefe do Poder Executivo é da apreciação de sua gestão por parte do órgão de controle externo. Nessa, ao contrário da análise que faz a Corte em relação às contas dos demais gestores, não há julgamento, em sentido estrito, senão a emissão de um parecer. Do opinativo, dirigido ao Poder Legislativo respectivo, constará a posição do Tribunal (favorável ou desfavorável à aprovação das contas) (Conti *et. al*, 2022, p. 17).

No âmbito municipal, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) é o responsável pela fiscalização das contas dos municípios. Por meio de pareceres, o TCE-RJ realiza uma análise fundamentada nas informações fornecidas pelas prefeituras, produzindo um documento técnico. De acordo com Andrada e Barros (2010, p. 55):

O Parecer Prévio pode ser definido como um documento que contém a análise técnica e, a priori, formal, feita pelo Tribunal de Contas da União, por Tribunal de Contas Estadual ou por Tribunal de Contas dos Municípios sobre determinados aspectos das contas prestadas anualmente pelos chefes dos Poderes Executivos Federal, Estaduais ou Municipais, análise esta que orientará o Poder Legislativo no julgamento dessas contas (Andrada e Barros, 2010, p. 55).

Assim, a Constituição Federal de 1988, somada à Lei de Responsabilidade Fiscal e ao trabalho exercido pelos tribunais de contas, formou uma base jurídica e institucional essencial ao fortalecimento da democracia e ao estímulo de uma gestão pública mais eficiente e responsável. No Estado do Rio de Janeiro, o TCE-RJ exerce funções que ultrapassam a simples emissão de pareceres, atuando também na orientação e no acompanhamento da administração municipal. Ao identificar falhas e recomendar ajustes, o Tribunal contribui para a prevenção de irregularidades e para a melhoria contínua dos processos de gestão. Esse conjunto de normas e práticas constitui o pano de fundo que sustenta a análise desenvolvida neste estudo, especialmente no exame das ressalvas e irregularidades presentes nas contas dos municípios da Baixada Fluminense e de seus possíveis impactos sobre a gestão local.

## 1.1. Contextualização

A presente pesquisa elucida os principais motivos que levam o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) a emitir parecer prévio favorável, favorável com ressalvas ou contrário às prestações de contas das prefeituras da Baixada Fluminense. As prestações de contas municipais se configuram como instrumentos basilares nesse processo de fiscalização, oferecendo informações detalhadas sobre a utilização dos recursos públicos pelas administrações municipais. É fundamental destacar que as irregularidades apontadas pelos Tribunais de Contas nos relatórios de prestação de contas correspondem a violações significativas da Lei de Responsabilidade Fiscal, impactando negativamente na gestão financeira e orçamentária dos municípios. Tais violações podem abranger fraudes, ausência de transparência e desvio de recursos, entre outros aspectos. Adicionalmente, a rejeição das contas pode implicar na inelegibilidade do gestor, conforme previsto na Lei Complementar Federal nº 64/1990. Em contrapartida, as ressalvas indicam observações ou críticas de menor gravidade que, embora não comprometam a regularidade das contas, geralmente incluem recomendações para ajustes e aprimoramentos nos procedimentos de controle interno.

O presente trabalho tem como objetivo primordial evidenciar aspectos significativos da análise dos pareceres emitidos pelo TCE-RJ na Baixada Fluminense, no estado do Rio de Janeiro. Por meio de uma pesquisa detalhada dos pareceres disponíveis no site do TCE-RJ, busca-se identificar os fatores que influenciam a aprovação ou reprovação das contas municipais. Essa abordagem sublinha a relevância do estudo ao demonstrar o papel do TCE-RJ como agente de controle, promovendo a transparência e a prestação de contas, e, assim, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública nos municípios

## **1.2. Problema de pesquisa**

O Artigo 31 da Constituição Federal de 1988 estabelece que o Poder Legislativo Municipal deve exercer o controle externo sobre os municípios, com o apoio dos Tribunais de Contas do Estado. Dessa forma, os chefes do Executivo são responsabilizados pelo uso do dinheiro público, tornando a prestação de contas uma exigência fundamental.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi promulgada com o objetivo de ampliar a transparência e o controle dos atos dos gestores públicos. Para tal, a LRF estabelece limites de despesas e exige a publicação de relatórios de gestão, entre outras medidas, visando o equilíbrio das contas públicas, a garantia da legalidade e eficiência na aplicação dos recursos. De acordo com Fagundes (2012, p. 45):

Compete ao Chefe do Executivo e aos administradores públicos, após aprovada a lei orçamentária, usar o dinheiro público para a construção de casas, escolas,

distribuição de remédios e etc., determinando a aplicação dos recursos às políticas sociais que entenderem necessárias, devendo, no entanto, tais gestores, prestar contas ao Poder Legislativo, por intermédio do Tribunal de Contas, incidindo sobre eles, no caso de rejeição das contas, as sanções decorrentes da má utilização do dinheiro. E isto porque quem usa o dinheiro público se responsabiliza pela sua boa utilização (Fagundes, 2012, p. 45).

Desse modo, quem utiliza o dinheiro público assume a responsabilidade por sua boa aplicação. Embora a LRF tenha sido implementada para "conter a cultura de ingerência financeira nas três esferas de poder" (Filho, Barbosa e Vilar, p. 4), observa-se que, mesmo após anos de sua vigência, irregularidades e ressalvas nas prestações de contas municipais ainda são frequentes. Um levantamento realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR, 2014) ilustra essa persistência ao apontar que:

Atraso na prestação de contas, falta de documentos, desobediência à Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000), à Lei da Contabilidade Pública (4.320/64), à Constituição Federal e à Lei de Licitações (8.666/93). Essas são as principais causas de ressalvas impostas às contas dos cerca de 2.000 órgãos fiscalizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR). Juntas, essas seis causas representam praticamente a metade (48,6%) das ressalvas aplicadas pelo órgão de controle externo, que reúne 105 tipos desses registros (TCE-PR, 2014).

Conjuntamente, essas seis causas representam aproximadamente 48,6% das ressalvas aplicadas pelo TCE-PR, que registra um total de 105 tipos de ocorrências. Diante desse cenário, a questão central desta pesquisa é: quais são as principais ressalvas e irregularidades apontadas nos pareceres emitidos pelo TCE-RJ em relação às contas dos municípios da Baixada Fluminense, no que tange à observância dos limites constitucionais e legais, à gestão fiscal e financeira, especialmente nas áreas de saúde e educação, e ao cumprimento das legislações aplicáveis?

### **1.3. Justificativa**

Este estudo justifica-se pela relevância social do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) em seu auxílio ao Poder Legislativo, mediante a emissão de pareceres sobre a aprovação ou rejeição das contas do Poder Executivo. A principal contribuição desta pesquisa reside na identificação dos fatores preponderantes que motivaram a rejeição das contas dos municípios da Baixada Fluminense pelo TCE-RJ, no período de 2020 a 2022. Adicionalmente, o trabalho visa oferecer diretrizes aos gestores municipais para a otimização da gestão pública.

A experiência de estágio na Subsecretaria de Contas e Gestão (SUB-CONTAS) do TCE-RJ, nos anos de 2021 e 2022, propiciou um aprofundamento na temática, em virtude da

complexidade das ressalvas e irregularidades constatadas nas contas dos municípios jurisdicionados. Essa vivência estimulou uma reflexão aprofundada sobre os processos de identificação e classificação dessas ocorrências, bem como suas implicações diretas na administração financeira municipal.

Portanto, esta pesquisa propõe-se a analisar, por meio de documentação, os principais fatores que influenciam a aprovação ou rejeição das contas, conforme os pareceres do TCE-RJ. Busca-se, com isso, compreender os equívocos mais recorrentes no controle externo por parte das prefeituras analisadas, visando a fornecer subsídios para o entendimento das práticas de controle externo e interno, e, consequentemente, aprimorar a transparência e a eficiência na gestão pública.

Adicionalmente, este estudo realça um aspecto fundamental do controle social, ao expor à sociedade os motivos que ensejaram as ressalvas nas contas apresentadas pelos municípios examinados. Em alinhamento com os preceitos da administração pública – moralidade, publicidade e eficiência – a pesquisa buscará não apenas evidenciar os problemas identificados, mas também propor caminhos para o aprimoramento da governança e da prestação de contas nos municípios da Baixada Fluminense.

## **1.4. Objetivos**

### *1.4.1. Objetivo geral*

Analizar as principais ressalvas e irregularidades apontadas nos pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) relativos às contas dos municípios da Baixada Fluminense, buscando, assim, contribuir para o aprimoramento da transparência e da gestão pública na região.

### *1.4.2. Objetivos específicos*

Para alcançar o propósito estabelecido, esta pesquisa se propõe a:

- Levantar os pareceres prévios e classificar a quantidade de pareceres favoráveis, favoráveis com ressalvas e contrários, relativos às prestações de contas anuais dos municípios da Baixada Fluminense, no período de 2020 a 2022;
- Avaliar a relevância da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro para os municípios, destacando seu papel na fiscalização e controle como auxílio ao

Poder Legislativo;

- Identificar e categorizar as ressalvas e irregularidades apontadas nos pareceres dos relatórios do TCE-RJ, referentes às prefeituras da Baixada Fluminense, de 2020 a 2022;
- Investigar as principais causas que levam à emissão de pareceres com ressalvas e contrários por parte do TCE-RJ.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A redemocratização do Brasil, iniciada após o término da ditadura militar, evidenciou a imperiosa necessidade de implementar controles internos mais rigorosos na administração pública. A crescente pressão social por maior transparência, prestação de contas e efetividade na aplicação dos recursos públicos impulsionou a criação de marcos legais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação, voltados ao fortalecimento da responsabilidade e da integridade na gestão pública (RAMALHO, 2025). Nesse cenário, a sociedade tem atribuído uma importância cada vez maior à forma como os recursos públicos são geridos, confrontando o dilema do mau uso de recursos escassos e a ausência de alternativas plausíveis, que frequentemente resultam em desperdícios. Conforme Câmara (2006, p. 25) aponta:

A sociedade vem dando uma importância cada vez maior à forma como os recursos públicos são geridos e vive-se um momento onde o grande dilema é o mau uso dos escassos recursos públicos e a ausência de alternativas plausíveis, resultando, na maioria das vezes, em desperdícios (Câmara, 2006, p. 25).

A intensificação da demanda social por *accountability* e a fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas geraram uma preocupação crescente entre os administradores públicos quanto à conformidade de seus processos, dada a responsabilização por eventuais erros de gestão (Carneiro, 2012). Nesse contexto, os controles internos são reconhecidos como ferramentas eficazes para mitigar as falhas na execução das despesas públicas. Em consonância com essa perspectiva, Silva e Crisóstomo (2019, p. 792) destacam que "o gestor público deve delinear estratégias que atendam às demandas da população, usando eficientemente os recursos públicos com foco no desenvolvimento socioeconômico".

Para sustentar esta pesquisa, será apresentada a fundamentação legal pertinente, percorrendo um traçado histórico e elencando o conjunto de leis e normas que servem de base tanto para os gestores públicos quanto para o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). Dentre essas normativas, destacam-se a Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei Complementar nº 63 (Lei Orgânica do TCE-RJ) e a Lei Estadual nº 287/1979. Adicionalmente, será utilizado o "Manual para implantação de sistemas de controle interno no âmbito das administrações públicas municipais e estaduais do estado do Rio de Janeiro" (TCE-RJ, 2017).

Por fim, em conformidade com o Artigo 48 da LRF, exige-se que os municípios disponibilizem as prestações de contas e demais informações fiscais de forma acessível à população. Para tanto, as Prestações de Contas de Governo dos municípios da Baixada

Fluminense, referentes aos exercícios de 2020 a 2022, foram consultadas por meio do portal do TCE-RJ e dos portais das respectivas prefeituras.

## 2.1 Princípios da administração pública

A Constituição Federal de 1988 estabelece os pilares da administração pública brasileira, delineando um conjunto de princípios que regem a conduta dos gestores e a aplicação dos recursos. Conforme o Art. 37 da Constituição Federal de 1988, a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve obedecer aos princípios de legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência. (Brasil, 1988)

A administração pública deve pautar-se pelos princípios da legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, caput), assegurando que todas as ações estejam em estrita conformidade com a lei; que as decisões não favoreçam interesses particulares, mas promovam a igualdade de tratamento; que os gestores ajam com ética e retidão; que os atos da administração sejam amplamente divulgados, garantindo transparência; e que os recursos públicos sejam utilizados de forma otimizada, com foco nos resultados em benefício da coletividade.

Ainda em referência aos princípios constitucionais, o Art. 70 da Carta Magna enumera a legalidade, a legitimidade e a economicidade como aplicáveis aos sistemas de controle interno e externo. Isso significa que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta deve observar rigorosamente esses preceitos:

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 que tange especificamente ao controle interno, os princípios da eficácia e eficiência são reforçados no inciso II do Art. 74 da Constituição Federal:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. (Brasil, 1988).

Isso posto, convém destacar que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário

devem manter, de forma integrada, um sistema de controle interno com a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial em seus órgãos e entidades, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

## **2.2 Lei de responsabilidade fiscal**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelecida pela Lei Complementar nº 101 de 2000, foi concebida para fomentar o controle e a transparência das finanças públicas em todos os níveis de governo no Brasil. A LRF impõe critérios rigorosos para uma gestão fiscal responsável, abrangendo limites para despesas com pessoal, endividamento, concessão de garantias e operações de crédito, entre outros elementos cruciais para a saúde financeira das administrações públicas.

Bartoluzzio, Coelho e Anjos (2019) afirmam que a LRF visa "permitir uma gestão fiscal responsável e sustentável, garantindo que as despesas públicas não excedam as receitas e que os gestores públicos sejam responsabilizados por suas ações". A LRF institui normas para assegurar o equilíbrio das contas públicas e a responsabilidade na gestão fiscal de estados e municípios. Dentre essas normas, destaca-se o limite de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) para as despesas com pessoal, conforme o artigo 19 da referida norma.

Adicionalmente, a LRF exige a publicação periódica de documentos como o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). Tais publicações visam à transparência das contas públicas e ao acompanhamento social da execução orçamentária e financeira dos governos. Bartoluzzio, Coelho e Anjos (2019, p. 27) complementa que "A LRF estabelece metas fiscais anuais e a exigência de apresentação de relatórios trimestrais de acompanhamento, além de proibir o socorro financeiro da União a estados e municípios que não cumpram os limites impostos".

Portanto, essas medidas buscam assegurar que os gestores públicos planejem suas ações e evitem onerar os cofres públicos com dívidas insustentáveis ou despesas excessivas.

## **2.3 Controle externo na administração pública**

No Brasil, o Erário Régio, estabelecido em 1808, configurou-se como o pioneiro órgão de fiscalização das contas públicas. Essa instituição, que representava o tesouro público, tinha como objetivo primordial a vigilância e a boa administração financeira do

Estado (Lima, 2009). Com a Proclamação da República e a promulgação da Constituição de 1891, o modelo de fiscalização passou por significativas transformações. Esse período marcou o início do processo que culminaria na criação dos Tribunais de Contas, órgãos que, atualmente, desempenham um papel basilar no controle externo das finanças públicas, assegurando a transparência e a legalidade na gestão dos recursos estatais.

O conceito de controle externo, conforme abordado pela Constituição Federal de 1988, refere-se, precípuamente, à fiscalização exercida pelo Poder Legislativo sobre o Poder Executivo. O papel do controle externo, portanto, é desempenhado pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, conforme preconiza seu Art. 71, ipsi litteris:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (Brasil, 1988)

Diante disso, é evidente que o papel do controle externo compreende de modo central a fiscalização dos princípios como legalidade, economicidade e moralidade, abrangendo toda a administração pública (Brasil, 1988).

Na esfera federal, o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara de Deputados e pelo Senado Federal, e é auxiliado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no controle externo. Na esfera estadual, a fiscalização legislativa é incumbência da Assembleia Legislativa, com o apoio dos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs). Já na esfera municipal, o Poder Legislativo é a Câmara Municipal, sendo auxiliado pelos Tribunais de Contas do Estado, visto que apenas os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro possuem Tribunal de Contas Municipal (TCM).

Desse modo, o conceito de controle externo, conforme Meirelles (2006), é "o que se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à administração responsável pelo ato controlado.

## **2.4 Controle interno na administração pública**

No Brasil, as primeiras concepções de controle interno foram introduzidas em 1964, por meio da Lei nº 4.320. Posteriormente, na década de 1960, a ampliação do papel estatal culminou na edição do Decreto-Lei nº 200, de 1967, que instituiu uma reforma administrativa.

Conforme esse diploma legal, o controle passou a ter como atribuições verificar a conformidade das ações com o planejamento e as normas, englobando atividades de fiscalização, organização e inspeção. (Camilo, 2022)

O valor do controle interno foi significativamente evidenciado na Constituição Federal de 1988, em seus artigos 70 e 74. O alcance de suas atividades é detalhado no artigo 74, que estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário deverão manter, de forma integrada, um sistema de controle interno com as seguintes finalidades:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (Brasil, 1988).

Nesse contexto, e em conformidade com o “Manual para implantação de sistemas de controle interno no âmbito das administrações públicas municipais e estaduais” (TCE-RJ, 2017), os controles internos devem ser elaborados e implementados por cada gestor público, seja ele secretário, diretor, presidente de autarquia, ou qualquer responsável por órgão ou entidade pública em sua respectiva unidade.

De acordo com Poubel (2008, p. 62), o controle interno é compreendido como um “conjunto de métodos e procedimentos adotados pela entidade, para dar segurança aos atos praticados pelo gestor e salvaguardar o patrimônio sob sua responsabilidade, conferindo fidedignidade aos dados contábeis e segurança às informações deles decorrentes”. Ademais, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon, 2014, p. 7) elenca os seguintes objetivos do controle interno:

Eficiência, eficácia e efetividade operacional, mediante execução ordenada, ética e econômica das operações;

Integridade e confiabilidade da informação produzida e sua disponibilidade para a tomada de decisões e para o cumprimento de obrigações de accountability;

Conformidade com leis e regulamentos aplicáveis, incluindo normas, políticas, programas, planos e procedimentos de governo e da própria instituição, adequada salvaguarda e proteção de bens, ativos e recursos públicos contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida (Atricon, 2014, p.7)

Uma das funções do controle interno na administração pública é verificar o alcance

das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento orçamentário, assegurando a eficácia das medidas adotadas e buscando a solução dos problemas identificados. Esses instrumentos incluem o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme previsto na Constituição Federal de 1988, artigo 165 (BRASIL, 1988). O PPA estabelece diretrizes, objetivos e metas de médio prazo, orientando a atuação governamental ao longo de quatro anos. A LDO define metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, servindo de parâmetro para a elaboração da LOA, que detalha receitas e despesas anuais. O controle interno, portanto, atua de forma contínua, avaliando legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos, conforme previsto no artigo 74 da Constituição Federal, além de garantir transparência e cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) (BRASIL, 2000). Segundo o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP, 2022), o controle interno é fundamental para acompanhar a execução do PPA, LDO e LOA, assegurando que os recursos públicos sejam aplicados de forma eficiente e conforme as metas planejadas. De acordo com Meirelles (2006, p. 333):

Controle autárquico é a vigilância, orientação e correção que a entidade estatal exerce sobre os atos e a conduta dos dirigentes de suas autarquias. Mas esse controle não é pleno, nem ilimitado. É restrito aos atos da administração superior e limitado aos termos da lei que o estabelece, para não suprimir a autonomia administrativa dessas entidades (Meirelles, 2006, p. 333).

Em síntese, o controle interno consiste em um conjunto integrado de atividades, métodos, planos e procedimentos, concebidos para assegurar o alcance dos objetivos dos órgãos e entidades da administração pública.

## **2.5 Papel do Tribunal de Contas do estado e o parecer prévio**

O Tribunal de Contas, enquanto órgão de assessoramento técnico ao Poder Legislativo, ocupa uma posição de grande relevância no sistema de controle externo da administração pública. Conforme exposto por Andrada e Barros (2010, p. 55), cabe aos Tribunais de Contas a emissão do Parecer Prévio, que é compreendido como uma “manifestação opinativa de um órgão consultivo, expendendo sua apreciação técnica sobre o que lhe é submetido”. Esse parecer se refere às contas anuais apresentadas pelos chefes dos Poderes Executivos Federal, Estaduais e Municipais. Nos termos do Art. 71, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, compete aos Tribunais de Contas “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer

prévio”. Tal atribuição é igualmente prevista nas Constituições Estaduais e em legislações municipais, o que reafirma o papel essencial desses órgãos no fortalecimento da fiscalização pública.

A natureza do Parecer Prévio é eminentemente técnica, concentrando-se inicialmente nos aspectos formais da prestação de contas e pressupondo a veracidade dos dados apresentados, exceto em casos de comprovação de irregularidades que demandem auditorias mais aprofundadas. Santana Júnior (2008, p. 56) salienta que o Parecer Prévio constitui uma “fonte de informação mais independente, elaborada por um órgão técnico e autônomo”, o que confere maior legitimidade ao processo de controle externo. Apesar de ser um instrumento opinativo por definição, o Parecer Prévio possui uma considerável força prática. Somente uma decisão fundamentada, aprovada por dois terços dos membros do Legislativo, pode desconsiderar suas conclusões. Conforme Meirelles (2006, p. 176), embora “o parecer tenha caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões”, sua influência técnica é determinante no processo de julgamento das contas públicas.

Adicionalmente, o Parecer Prévio exerce uma função relevante no fortalecimento da cidadania. Para Andrada e Barros (2010, p. 54), ele “favorece o controle social das contas públicas e fortalece o exercício da cidadania”. Santana Júnior (2008) corrobora essa perspectiva, defendendo a ampla divulgação do documento, inclusive em linguagem acessível, como um mecanismo para promover a transparência e estimular a participação popular.

Por isso, ao emitir o Parecer Prévio, o Tribunal de Contas não apenas desempenha seu papel de apoio técnico ao Legislativo, mas também contribui significativamente para a consolidação da *accountability* e para a formação de uma administração pública mais transparente e democrática.

## 2.6 Estudos anteriores

A compreensão das falhas e desafios na gestão fiscal pública é aprimorada pela análise de estudos prévios que investigaram a atuação dos Tribunais de Contas e as irregularidades nas contas municipais. Kronbauer *et al.* (2011) realizaram uma pesquisa documental e quantitativa que examinou as inconsistências identificadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) nas auditorias de gestão referentes ao

exercício de 2004. O objetivo era verificar os principais apontamentos feitos pela Corte em relação aos Executivos Municipais gaúchos. Os resultados revelaram que as falhas mais comuns estavam ligadas às despesas, à administração de pessoal e à carência ou ineficácia de sistemas de controle interno. Adicionalmente, foi observado que os municípios com maior incidência de irregularidades possuíam, em média, maior área territorial, maior população, Produto Interno Bruto (PIB) mais elevado e maior Receita Corrente Líquida (RCL). A pesquisa de Kronbauer *et al.* (2011) também evidenciou uma correlação entre o número de falhas e a ineficiência dos sistemas de controle interno, sublinhando a necessidade de estruturas mais eficazes de fiscalização e autocontrole na gestão pública.

Por sua vez, Conceição, Silva e Amorim (2021) examinaram os pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, entre os anos de 2008 e 2017, com foco nos cinco maiores municípios do estado. A análise demonstrou que a rejeição das contas estava, em geral, associada à reincidência de irregularidades, tais como déficit financeiro, abertura de créditos adicionais acima do autorizado, descumprimento de limites legais e atrasos no envio de informações obrigatórias. Os autores apontam que tais irregularidades refletem a ausência de uma gestão fiscal responsável e ressaltam a importância dos pareceres prévios como instrumento técnico de controle e orientação para os legislativos municipais. Dentro dos municípios investigados, Palmas apresentou o maior número de contas rejeitadas, enquanto Araguaína obteve o melhor desempenho, com apenas uma rejeição no período analisado.

Diante disso, tais estudos precedentes reforçam a relevância da presente pesquisa ao contextualizar as irregularidades e ressalvas nas contas públicas municipais e ao destacar o papel dos Tribunais de Contas como órgãos essenciais para a fiscalização e a promoção da responsabilidade fiscal. A análise das experiências em diferentes estados brasileiros oferece um panorama valioso para a investigação específica das contas da Baixada Fluminense, permitindo identificar padrões e desafios comuns na gestão pública.

### 3 METODOLOGIA DE PESQUISA

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa exploratória, porquanto busca compreender os fatores que levam o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) a emitir pareceres prévios com ressalvas ou pela rejeição das contas dos municípios da Baixada Fluminense. Conforme Losch, Rambo e Ferreira (2023), essa modalidade de pesquisa é apropriada para investigar fenômenos ainda pouco explorados, especialmente em contextos complexos e sujeitos a múltiplas variáveis.

A pesquisa também é classificada como documental e bibliográfica. Conforme definição de Silva *et al.* (2009, p. 6):

A pesquisa documental é muito próxima da pesquisa bibliográfica. O elemento diferenciador está na natureza das fontes: a pesquisa bibliográfica remete para as contribuições de diferentes autores sobre o tema, atentando para as fontes secundárias, enquanto a pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias (Silva *et. al.*, 2009, p. 6).

Para o desenvolvimento deste estudo, foram utilizados como documentos principais os pareceres prévios e os relatórios de prestação de contas, disponibilizados pelo TCE-RJ, além de leis, normas técnicas e artigos científicos sobre controle externo e finanças públicas.

No que diz respeito à abordagem, o trabalho é qualitativo, com aplicação da técnica de análise de conteúdo. Tal abordagem segue as orientações de Bardin (1977), que propõe um método sistemático e objetivo para examinar e interpretar os conteúdos de documentos, buscando padrões e categorias. Essa metodologia foi também empregada por Girão *et al.* (2024) em um estudo sobre as contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, no qual os autores analisaram a reincidência de achados e irregularidades constantes nos pareceres prévios emitidos pelo TCE-RJ ao longo de dez anos. De forma análoga, optou-se por sistematizar os dados a partir dos documentos oficiais, a fim de identificar os temas mais recorrentes nas decisões do Tribunal.

A coleta dos dados foi realizada por meio de levantamento nos relatórios de prestação de contas, publicados no site do TCE-RJ, referentes ao período de 2020 a 2022. O estudo abrangeu os treze municípios usualmente considerados parte da Baixada Fluminense<sup>1</sup>, todos pertencentes à Região Metropolitana do Rio de Janeiro, segundo a classificação territorial do IBGE (2017): Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica. Foram considerados, ao todo, 39 pareceres prévios, correspondendo a três pareceres por município. O recorte temporal foi estabelecido em razão da disponibilidade dos dados no momento da análise.

---

<sup>1</sup> Embora o IBGE não utilize oficialmente a denominação “Baixada Fluminense”, os treze municípios considerados neste estudo (Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica) integram a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, segundo a *Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias* (IBGE, 2017).

Os dados foram organizados em uma planilha eletrônica no Microsoft Excel, agrupando as principais irregularidades, ressalvas e determinações presentes nos pareceres. Essa estruturação visou facilitar a análise e a identificação dos pontos mais frequentes que levaram o TCE-RJ a emitir pareceres pela aprovação com ressalvas ou pela rejeição das contas. Conforme apontam Girão *et al.* (2024, p. 105) estudos dessa natureza auxiliam a “identificar áreas da gestão pública que merecem melhorias ou investimentos em suas práticas de controle e governança”. Alinhada a essa perspectiva, esta pesquisa pretende contribuir com um olhar mais detalhado sobre os critérios utilizados pelo Tribunal de Contas na fiscalização das contas públicas municipais, especialmente no contexto fluminense.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Inicialmente, propôs-se a análise dos pareceres prévios referentes aos últimos quatro anos. Contudo, em decorrência da ausência de apreciação das contas pela Câmara de Vereadores e, em alguns casos, pelo próprio TCE-RJ, a pesquisa foi delimitada aos anos de 2020 a 2022.

Nesse contexto, a Tabela 1 não apresenta todas as decisões das Câmaras Municipais, mas foca em casos selecionados que se destacaram por apresentar particularidades relevantes, como divergências entre o parecer técnico emitido pelo TCE-RJ e a deliberação legislativa, ou ainda situações marcadas por mudanças de gestão ao longo do exercício. Essa escolha teve como objetivo oferecer uma análise qualitativa e aprofundada sobre como fatores técnicos e políticos podem influenciar o julgamento das contas públicas em nível municipal.

**Tabela 1: Situação destacada dos julgamentos de contas municipais (2020–2022)**

Município	Exercício	Parecer prévio (TCE-RJ)	Decisão Câmara Municipal	Particularidade destacada
Belford Roxo	2020	Contrário	Aprovado	Divergência entre parecer técnico e decisão legislativa
Belford Roxo	2021	Contrário	Rejeitado	—
Belford Roxo	2022	Contrário	Rejeitado	—
Duque de Caxias	2022 <sup>2</sup>	Técnico: irregularidades; Relator: favorável	Aprovado	Mudança de gestão no exercício; relator divergiu do corpo técnico
Nilópolis	2020 <sup>3</sup>	1º período: contrário; 2º período:	—	Troca de administração em 2020, com

<sup>2</sup> Exercício com troca de gestão afetando a análise.

<sup>3</sup> Avaliação dividida entre dois gestores dentro do mesmo ano

		favorável		pareceres distintos para cada período
--	--	-----------	--	---

Fonte: Elaboração própria, a partir dos relatórios do TCE-RJ

**Tabela 2: Julgamento dos pareceres prévios do TCE-RJ sobre as contas dos municípios da baixada fluminense (2020-2022)**

Municípios	2020	2021	2022
<b>Belford Roxo</b>	Contrário	Contrário	Contrário
<b>Duque de Caxias</b>	Contrário	Favorável	Favorável
<b>Guapimirim</b>	Contrário	Favorável	Favorável
<b>Itaguaí</b>	Favorável	Contrário	Favorável
<b>Japeri</b>	Contrário	Favorável	Favorável
<b>Magé</b>	Contrário	Favorável	Favorável
<b>Mesquita</b>	Favorável	Favorável	Favorável
<b>Nilópolis</b>	Contrária e Favorável	Favorável	Favorável
<b>Nova Iguaçu</b>	Favorável	Favorável	Favorável
<b>Paracambi</b>	Favorável	Favorável	Favorável
<b>Queimados</b>	Contrário	Favorável	Favorável
<b>São João de Meriti</b>	Contrário	Favorável	Contrário
<b>Seropédica</b>	Favorável	Favorável	Favorável

Fonte: Elaboração própria, a partir dos relatórios do TCE-RJ

A análise das Tabelas 1 e 2 permite destacar situações emblemáticas em alguns municípios da Baixada Fluminense, seja por divergência entre o parecer técnico do TCE-RJ e a decisão do Legislativo, seja por ocorrências administrativas específicas. Um dos casos que mais chama atenção é o de Belford Roxo, que recebeu pareceres prévios contrários do TCE-RJ nos três exercícios analisados, tendo as contas rejeitadas pela Câmara Municipal em 2021 e 2022, mas aprovadas em 2020, contrariando a recomendação técnica do Tribunal. Essa situação ilustra uma possível influência política sobre o julgamento das contas, sinalizando a importância de considerar não apenas o parecer do TCE-RJ, mas também o contexto local das decisões legislativas.

Outro ponto relevante refere-se ao município de Duque de Caxias, cujas contas de 2022 foram analisadas separadamente em virtude da mudança de gestão ocorrida ao longo do exercício. Nesse caso, observou-se que, embora o corpo técnico do TCE-RJ tenha apontado irregularidades no período final da gestão, o Conselheiro relator divergiu e emitiu parecer favorável, o que pode ter influenciado a decisão da Câmara pela aprovação. A fragmentação

da análise evidencia como fatores internos à gestão podem interferir diretamente na avaliação das contas públicas. Em Nilópolis, as contas referentes ao exercício de 2020 também foram avaliadas separadamente, devido à troca de administração durante o ano. O TCE-RJ emitiu parecer contrário para o primeiro período e favorável para o segundo, o que demonstra que, mesmo dentro de um mesmo exercício, diferentes administrações podem ter níveis distintos de conformidade com os parâmetros legais e fiscais exigidos.

Assim, verifica-se que os casos apresentados reforçam como a análise das contas públicas vai além de uma leitura binária entre aprovação ou rejeição, exigindo atenção às particularidades de cada exercício e aos critérios que fundamentam tanto o parecer do Tribunal quanto a deliberação das Câmaras Municipais. A escolha de abordá-los nesta seção visa justamente evidenciar essas nuances, que contribuem para uma compreensão mais aprofundada do papel do controle externo e do julgamento legislativo no contexto municipal.

**Tabela 3: Irregularidades detalhadas nos pareceres contrários do TCE-RJ (2020-2022)**

Município	Exercício	Assunto	Resumo da Irregularidade
<b>Belford Roxo</b>	2020	Déficit financeiro LC 101/00, art. 1º, §1º	Acúmulo de R\$92,3 milhões em déficit, sem ações para equilíbrio
<b>Belford Roxo</b>	2020	Insuficiência de Caixa LC 101/00, art. 42	Obrigação assumida sem disponibilidade de caixa: R\$87,9 milhões
<b>Belford Roxo</b>	2021	Previdência (RPPS) Lei 9.717/98, art. 1º, II	Inadimplência em parcelamentos ao RPPS, comprometendo equilíbrio atuarial
<b>Belford Roxo</b>	2022	Previdência (RPPS)	Não pagamento de

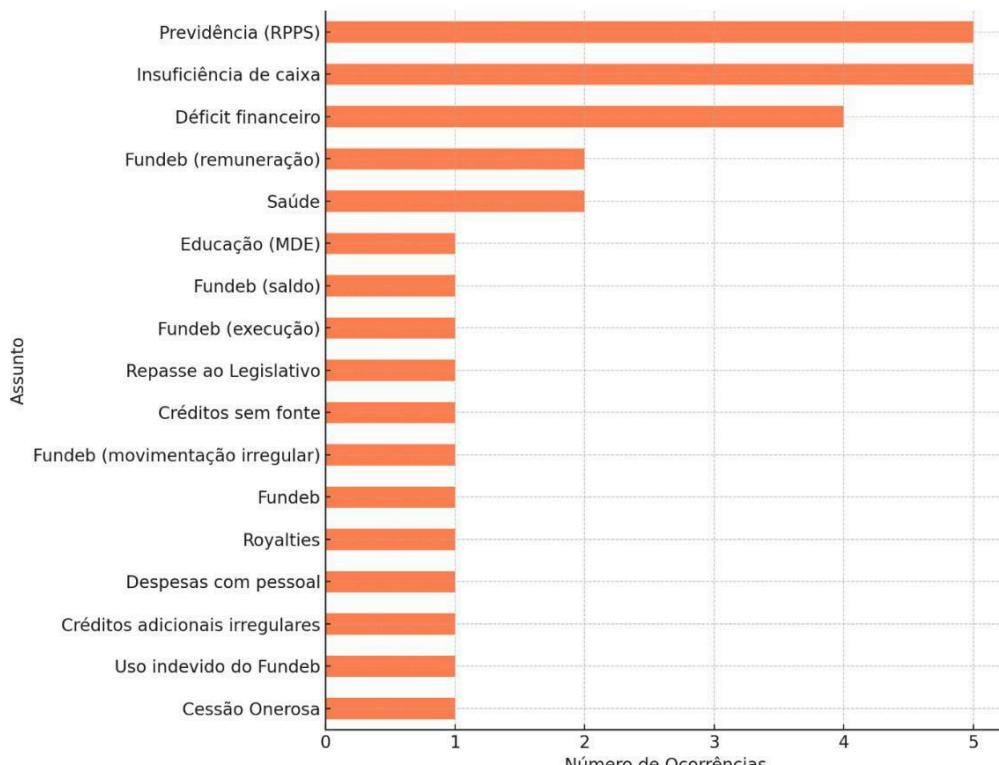
		Lei 9.717/98, art. 1º, II	acordos ao RPPS, violando o equilíbrio previdenciário
<b>Duque de Caxias</b>	2020	Saúde LC 141/12, art. 7º	Aplicação de 10,25% em ASPS, abaixo dos 15% exigidos
<b>Duque de Caxias</b>	2020	Insuficiência de Caixa LC 101/00, art. 42	Déficit de R\$188,5 milhões no fim do mandato
<b>Guapimirim</b>	2020	Créditos sem fonte CF/88, art. 167, V	Abertura de créditos sem fonte de recurso
<b>Guapimirim</b>	2020	Déficit financeiro LC 101/00, art. 1º, §1º	Déficit de R\$6,1 milhões no fim do mandato
<b>Guapimirim</b>	2020	Insuficiência de Caixa LC 101/00, art. 42	Insuficiência de R\$5,8 milhões em 31/12/2020
<b>Itaguaí</b>	2020	Previdência (RPPS)	Não pagamento de acordos ao RPPS, descumprindo Lei 9.717/98
<b>Japeri</b>	2020	Uso indevido do Fundeb	Uso de recursos do Fundeb para RPPS, contrariando Leis 9.394/96 e 14.113/20
<b>Magé</b>	2020	Créditos adicionais irregulares CF/88, art. 167 V)	Abertura acima do limite legal e sem respaldo em superávit ou excesso de arrecadação
<b>Magé</b>	2020	Déficit financeiro LC 101/00, art. 1º, §1	Déficit de R\$167 milhões, descumprindo equilíbrio fiscal
<b>Magé</b>	2020	Previdência (RPPS) Lei 9.717/98	Transferência parcial ao RPPS, comprometendo equilíbrio atuarial
<b>Magé</b>	2020	Despesas com pessoal LC 101/00, art. 21	Ausência de comprovação quanto à legalidade dos atos
<b>Magé</b>	2020	Fundeb Lei 11.494/07, art. 21 e 23	Saída de R\$24,4 milhões sem comprovação da conta Fundeb
<b>Magé</b>	2020	Insuficiência de Caixa LC 101/00, art. 42	R\$157,4 milhões de obrigações sem cobertura
<b>Nilópolis</b>	2020	Saúde LC 141/12, art. 7º	Aplicação de 13,53% em ASPS, abaixo dos 15% exigidos
<b>Nilópolis</b>	2020	Royalties	Royalties não

			aplicados na saúde como exige a Lei 12.858/13
<b>São João de Meriti</b>	2020	Déficit financeiro LC 101/00, art. 1º, §1º	Déficit de R\$416,8 milhões no fim do mandato
<b>São João de Meriti</b>	2020	Previdência (RPPS) Lei 9.717/98	Pagamentos parciais aos acordos com o RPPS
<b>São João de Meriti</b>	2020	Fundeb (remuneração) Lei 14.113/2020. Art 26	Aplicação de 56,65% em magistério, abaixo dos 70%
<b>São João de Meriti</b>	2020	Fundeb (movimentação irregular) Lei 14.113/20, art. 25	Saída não comprovada de R\$22,8 milhões do Fundeb
<b>São João de Meriti</b>	2020	Insuficiência de Caixa LC 101/00, art. 42	R\$416,8 milhões sem cobertura
<b>São João de Meriti</b>	2020	Cessão Onerosa Lei 13.885/19	Falta de controle e uso inadequado de recursos da Cessão Onerosa
<b>São João de Meriti</b>	2022	Educação (MDE) CF/88, art. 212	Aplicação de 18,84%, abaixo dos 25% exigidos
<b>São João de Meriti</b>	2022	Fundeb (remuneração) Lei 14.113/20, art. 26	Aplicação de 49,24% com magistério, abaixo dos 70%
<b>São João de Meriti</b>	2022	Fundeb (execução) Lei 14.113/20, art. 25	Utilização de 79,32% no exercício, abaixo dos 90% obrigatórios
<b>São João de Meriti</b>	2022	Fundeb (saldo) Lei 14.113/20, art. 29	Conta sem saldo suficiente para os recursos não utilizados
<b>São João de Meriti</b>	2022	Repasso ao Legislativo CF/88, art. 29-A	Excedeu o limite constitucional de repasse ao Legislativo

Fonte: Elaboração própria, a partir dos relatórios do TCE-RJ

De acordo com a tabela 3, é possível observar que as irregularidades mais cometidas pelos municípios que tiveram suas contas reprovadas nos exercícios referenciados, foram sobre os seguintes assuntos:

**Gráfico 1: Irregularidades por assunto (TCE-RJ)**



Fonte: Elaboração própria, a partir dos relatórios do TCE-RJ

A análise das irregularidades por assunto, conforme demonstrado no Gráfico 1, oferece uma compreensão panorâmica das áreas em que os municípios apresentam maior recorrência de falhas na prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ).

Observa-se que as principais deficiências estão concentradas na insuficiência de disponibilidade de caixa para cobertura de despesas assumidas, na ausência de recolhimento adequado das contribuições previdenciárias (Regime Próprio de Previdência Social - RPPS) e na aplicação incorreta dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Outras irregularidades frequentemente identificadas englobam o déficit financeiro, a abertura de créditos adicionais sem amparo legal e o descumprimento dos percentuais mínimos de aplicação em saúde e educação.

Este cenário evidencia as dificuldades enfrentadas por muitos gestores municipais na observância da legislação fiscal e orçamentária vigente, o que pode impactar diretamente a qualidade dos serviços públicos oferecidos à população. Nesse

contexto, o gráfico apresentado atua como um indicativo dos pontos que demandam maior atenção e reforça a relevância do planejamento e do aprimoramento dos controles internos no âmbito das administrações municipais.

Ao examinar os pareceres favoráveis emitidos pelo TCE-RJ entre os exercícios de 2020 e 2022, nota-se que a aprovação das contas não significa ausência de problemas. As ressalvas apontadas demonstram recorrência de falhas em áreas estratégicas, sugerindo deficiências estruturais que comprometem a qualidade da gestão pública.

A recorrência de ressalvas em setores como previdência (RPPS), educação (MDE e Fundeb), saúde e transparência fiscal (déficit financeiro, insuficiência de caixa, créditos sem fonte) indica que essas temáticas continuam sendo pontos frágeis da administração pública local. Mais do que números, os dados revelam padrões de má gestão que se repetem entre diferentes municípios ao longo de três anos consecutivos.

**Tabela 4: Frequência de ressalvas por assunto nos pareceres do TCE-RJ  
(2020-2022)**

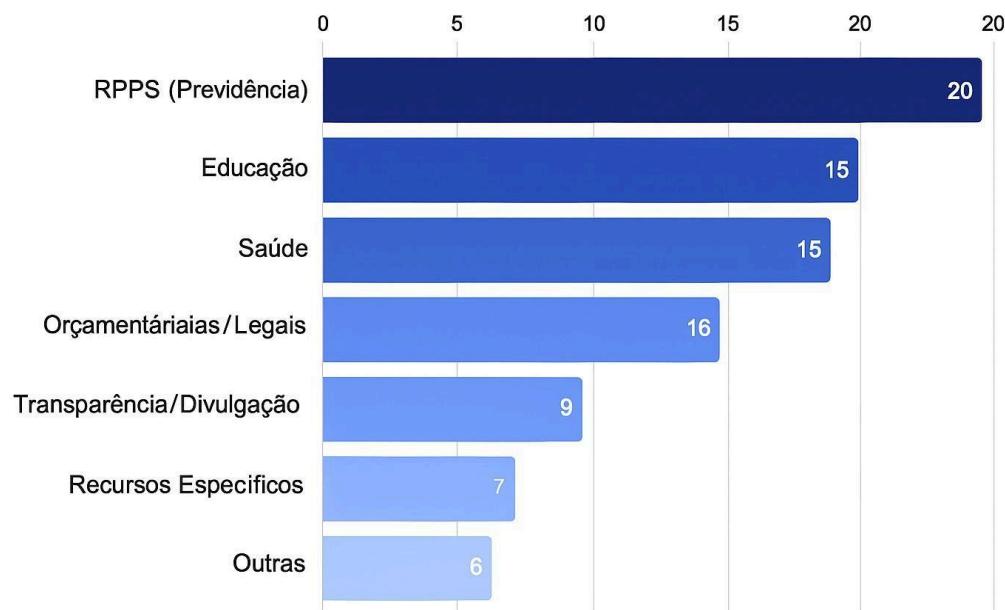
Município	Total	Orçamentárias / Legais	Recursos Específicos	RPPS	Educação	Saúde	Transparência	Outras
<b>Mesquita</b>	13	3	1	3	2	2	1	1
<b>Seropédica</b>	11	3	2	2	2	2	0	0
<b>Magé</b>	10	2	1	2	2	2	1	0
<b>Nova Iguaçu</b>	10	3	0	1	2	2	1	1
<b>Paracambi</b>	9	3	1	0	1	2	1	1
<b>Itaguaí</b>	8	2	1	2	1	1	0	1
<b>Queimados</b>	8	2	1	2	1	1	1	0
<b>Duque de Caxias</b>	7	2	1	1	2	1	0	0
<b>Guapimirim</b>	6	2	1	0	1	1	1	0

São João de Meriti	6	1	1	1	1	1	0	1
Japeri	5	2	1	1	0	0	1	0
Nilópolis	5	2	0	2	0	0	1	0

Fonte: Elaboração própria, a partir dos relatórios do TCE-RJ

De igual modo, o Gráfico 2 apresenta as ressalvas mais recorrentes nos municípios que tiveram suas contas aprovadas nos exercícios analisados:

**Gráfico 2: Ressalvas por assunto nos pareceres favoráveis do TCE-RJ**



Fonte: Elaboração própria, a partir dos relatórios do TCE-RJ

A Tabela 4 e o Gráfico 2 supra apresentados permitem compreender de forma mais precisa o perfil de cada município da Baixada Fluminense quanto à recorrência de ressalvas apontadas pelo TCE-RJ nos exercícios de 2020 a 2022. Embora as contas tenham sido aprovadas, os pareceres favoráveis acompanharam observações importantes que indicam falhas ou inadequações na gestão pública. Municípios como Mesquita, Nova Iguaçu e Seropédica concentraram maior número de ressalvas, o que pode revelar fragilidades estruturais persistentes, especialmente em áreas sensíveis como orçamento, saúde, educação e previdência. Por outro lado, mesmo municípios com menor número de ressalvas não estão livres de atenção, já que a natureza da falha pode ser tão relevante quanto sua frequência.

Isto posto, as ressalvas identificadas pelo Tribunal de Contas funcionam como um

alerta para os gestores municipais. Elas sinalizam pontos que exigem correções para evitar que problemas pontuais se agravem e comprometam a regularidade das contas em exercícios futuros. Portanto, é essencial que as recomendações do TCE-RJ sejam tratadas com seriedade, levando os gestores a promoverem melhorias nos processos internos, no planejamento orçamentário e nos mecanismos de controle. Essa atuação preventiva do Tribunal reforça seu papel não apenas como órgão fiscalizador, mas também como parceiro no aperfeiçoamento da administração pública, contribuindo para uma gestão mais transparente, eficiente e alinhada aos princípios constitucionais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos pareceres prévios emitidos pelo TCE-RJ no período de 2020 a 2022 revelou que, mesmo quando as contas dos municípios da Baixada Fluminense foram aprovadas, as ressalvas constantes nos relatórios técnicos apontaram falhas relevantes de gestão. Esses apontamentos, muitas vezes recorrentes, indicam que determinadas inadequações persistem ao longo dos exercícios, evidenciando a necessidade de aprimoramento nos processos administrativos, orçamentários e de controle interno. Nos municípios cujas contas foram rejeitadas, foi possível identificar irregularidades mais graves, como o descumprimento dos limites constitucionais de aplicação em saúde e educação, a ausência de equilíbrio financeiro ao final dos mandatos, a abertura de créditos adicionais sem previsão legal e o não repasse de contribuições previdenciárias ao RPPS, evidenciando falhas estruturais que comprometem a responsabilidade na administração dos recursos públicos.

A sistematização dos dados permitiu compreender não apenas o volume e a frequência dos apontamentos, mas também a natureza e a gravidade das falhas. Municípios como Belford Roxo, Magé e São João de Meriti apresentaram irregularidades que levaram à emissão de pareceres contrários, enquanto localidades como Mesquita, Seropédica e Nova Iguaçu concentraram elevado número de ressalvas. Esse panorama indica padrões de fragilidade que exigem atenção dos gestores públicos e reforça a importância do trabalho técnico desenvolvido pelo TCE-RJ.

Embora o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas não possua caráter vinculativo, sua função orientadora e preventiva é essencial. Cabe aos gestores tratar os apontamentos, sejam eles ressalvas ou irregularidades, como oportunidades de correção e melhoria, e às Câmaras Municipais utilizar essas informações de forma responsável no exercício de sua função julgadora. Para promover mudanças efetivas na gestão pública, recomenda-se a implementação de medidas práticas, tais como treinamentos específicos para capacitação dos servidores, adoção de tecnologias de gestão que aumentem a eficiência e o controle dos processos administrativos, fortalecimento dos órgãos de controle interno e programas de incentivo à transparência e prestação de contas. Essas ações contribuem para a melhoria contínua da administração pública, fortalecendo a legalidade, a eficiência e a responsabilidade na utilização dos recursos públicos.

## REFERÊNCIAS

ANDRADA, Antônio Carlos Doorgal de; BARROS, Laura Correa de. O parecer prévio como instrumento de transparência, controle social e fortalecimento da cidadania. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 77, n. 4, p. 53–75, 2010.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Anexo Único da Resolução ATRICON nº 04/2014: Controle Interno – Instrumento de Eficiência dos Tribunais de Contas**. Recife: ATRICON, 2014.

Disponível em:

<[https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/08/ANEXOUNICO\\_RESOLUCAO\\_ATRICON\\_04.pdf](https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/08/ANEXOUNICO_RESOLUCAO_ATRICON_04.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2025.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2025.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 34 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências**.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 138, n. 86, p. 1, 5 de maio de 2000.

BARTOLUZZIO, A. I. S. S.; COELHO, ROBSON PEREIRA; ANJOS, L. C. M. Um convite à reflexão sobre a LRF e sua efetividade nos municípios brasileiros. **Revista de Contabilidade e Gestão Contemporânea**, v. 2, n. 2, p. 24-38, 2019.

CÂMARA, Paulo Henrique Saraiva. **O papel do TCE-PE na qualidade da gestão dos recursos públicos: uma análise dos municípios pernambucanos**. Orientador: Cátia Wanderley Lubambo. 2006. 162 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós Graduação em Gestão e Pública p/ o Desenvolvimento do Nordeste, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006. Disponível em:

<[https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/7725/1/arquivo7840\\_1.pdf](https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/7725/1/arquivo7840_1.pdf)>. Acesso em: 19

jun. 2025

CAMILO, Cristhian Gártner dos Santos. **Consequencialismo e seu impacto sobre as deliberações do Tribunal de Contas da União**. 2022. 47 f. Monografia (Especialização em Análise Econômica do Direito) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 2022. Disponível em:  
<[https://sites.tcu.gov.br/trabalhos-pos-graduacao/pdfs/Controle%20interno%20na%20administr%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica\\_%20o%20controle%20interno%20n%C3%A0%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20como%20um%20i.pdf](https://sites.tcu.gov.br/trabalhos-pos-graduacao/pdfs/Controle%20interno%20na%20administr%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica_%20o%20controle%20interno%20n%C3%A0%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20como%20um%20i.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2025.

CARNEIRO, Ricardo. Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo. **Espacios Públicos**, Toluca (México), v. 15, n. 34, p. 43–64, maio/ago. 2012. Disponível em:  
<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67623463002>>. Acesso em: 21 jun. 2025.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria e controle interno na administração pública: evolução do controle interno no Brasil: do Código de Contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003**. São Paulo: Atlas, 2008.

CONCEIÇÃO, Werica Ferreira; SILVA, Jardel Araújo da; AMORIN, Gilberto Gomes de. Gestão fiscal responsável dos maiores Municípios Tocantinenses: de 2008 a 2017 a partir dos Pareceres Prévios emitidos pelo TCE-TO. **Revista Cereus**, [s. l.], v. 13, n. 2, 2021.

CONTI, José Mauricio; MARRARA, Thiago; IOCKEN, Sabrina Nunes; CARVALHO, André Castro (coords.). **Responsabilidade do gestor na administração pública: aspectos fiscais, financeiros, políticos e penais**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. v. 2. p. 199.

FAGUNDES, Tatiana Penharrubia. **A efetividade do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas: uma análise do modelo brasileiro**. 2013. 248 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em:  
<[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-15032013-090553/publico/Tese\\_Integral\\_Tatiana\\_Penharrubia\\_Fagundes.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-15032013-090553/publico/Tese_Integral_Tatiana_Penharrubia_Fagundes.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2025.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019. LIMA, Júlio César Falcão. SILVA, Daniele de Jesus da. GONÇALVES, Carla Lima

GIL, Antônio Carlos *et al.* **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIRÃO, E. C. A. *et al.* Análise das reincidências nos pareceres prévios do TCE-RJ sobre as contas anuais do Governo do Estado do Rio de Janeiro. **Revista do TCU**, Brasília, v. 154, n. 1, p. 103–125, jul./dez. 2024. Disponível em:  
<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2025.

KRONBAUER, Clóvis Antônio; KRÜGER, Gustavo Pires; OTT, Ernani; NASCIMENTO, Cléber José. Análise de inconsistências apontadas pelo TCE/RS em auditorias municipais:

estudo do controle externo da gestão pública. **Revista de Contabilidade e Organizações**, Ribeirão Preto, v. 5, n. 12, p. 48–71, 2011.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEITE, Francisco de Assis; PINHEIRO, Wilson Lázaro; FERREIRA, Leandro do Nascimento. Gestão fiscal responsável dos maiores Municípios Tocantinenses. **Revista da Controladoria-Geral da União**, Brasília, v. 13, n. 23, p. 2–21, jul./set. 2021.

LOSCH, R.; RAMBO, L. B.; FERREIRA, R. L. D. A fiscalização da gestão pública sob a ótica dos Tribunais de Contas: uma análise das contas de governo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 8, n. 1, p. 54–75, 2023.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Sobre a Lei de Acesso à Informação**. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. **Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades**, v. 13, n. 26, p. 146–169, 2011.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Complementar nº 63, de 1º de agosto de 1990. **Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências**. Disponível em:  
<<https://leisestaduais.com.br/rj/lei-complementar-n-63-1990-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-a-lei-organica-do-tribunal-de-contas-do-estado-do-rio-de-janeiro-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 21 jun. 2025.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 287, de 4 de dezembro de 1979. **Aprova o Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em:  
<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bc008ecb13dcfc6e03256827006dbbf5/ec546e9e252ee4ce032565cc0071c428?OpenDocument>>. Acesso em: 21 jun. 2025.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Constituição do Estado do Rio de Janeiro: promulgada em 5 de outubro de 1989**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 1989. Disponível em: <<https://alerj.rj.gov.br>>. Acesso em: 21 jun. 2025.

SANTANA JUNIOR, Jorge José Barros de. **Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil**. 2008. 176 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal da Paraíba e Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Recife, 2008. Disponível em:  
<[http://ppgcont.unb.br/images/PPGCCMULTI/mest\\_dissert\\_145.pdf](http://ppgcont.unb.br/images/PPGCCMULTI/mest_dissert_145.pdf)>. Acesso em: 21 jun.

2025.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie *et al.* Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, p. 1–15, 2009.

SILVA, A. F.; ALMEIDA, M. I. R.; GUINDANI, J. F. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2009.

SILVA, Adriano Carlos da; ARAÚJO, Marcos Antônio. Análise dos pareceres legislativos sobre as contas anuais dos prefeitos do estado de Tocantins referentes ao exercício de 2022. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, v. 12, n. 5, p. 1–16, 2023.

SILVA, Clayton Robson Moreira da; CRISÓSTOMO, Vicente Lima. Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses. **Revista de Administração Pública**, v. 53, p. 791-801, 2019.

SILVA FILHO, Bermar Batista da; SILVA, Rafael Barbosa da; VILAR, Victor Claverie. **A Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento para uma gestão fiscal responsável**. Trabalho de Conclusão de Curso, 2019.

SIU, Marx Chi Kong. Accountability no Setor Público: uma reflexão sobre transparéncia governamental no combate à corrupção. **Revista do TCU**. n. 122, p. 79, 01 set. 2011. Disponível em:

TEIXEIRA, Marcelo de Sousa. Divergências metodológicas dos Tribunais de Contas e seus efeitos sobre as regras de despesa com pessoal. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1747–1759, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (TCE-PR). **Atraso nas contas e falta de documentos são as ressalvas mais comuns**. Curitiba: TCE-PR, 2014. Disponível em:

<<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/atraso-nas-contas-e-falta-de-documentos-sao-as-ressalvas-mais-comuns/2414/N>>. Acesso em: 21 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Acórdão nº 58182/2021-PLEN: Processo nº 209506-1/2021: prestação de contas de governo municipal**. Interessado: Marina Pereira da Rocha Fernandez. Relatora: Andrea Siqueira Martins. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, 2021.

\_\_\_\_\_. **Acórdão nº 65200/2021-PLEN: Processo nº 221550-0/2021: prestação de contas de governo municipal**. Interessado: Washington Reis de Oliveira. Relator: Rodrigo Melo do Nascimento. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo nº 219.758-2/23: Prestação de contas de governo do chefe do poder executivo do município de Duque de Caxias do exercício de 2022**. Responsáveis: Washington Reis de Oliveira e Wilson Miguel dos Reis. Relator: Marcio Henrique Cruz Pacheco. Revisor: Domingos Brazão. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2024]. (Voto-Vista).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo nº**

**210353-3/22: Prestação de contas de governo: Guapimirim: exercício de 2021.**  
Relator: Conselheiro Márcio Pacheco. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2022].

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Processo TCERJ 224.103-8/2023: Prestação de contas de governo municipal: Guapimirim: exercício de 2022.** Responsável: Sra. Marina Pereira da Rocha Fernandez. Relator: Conselheiro José Maurício de Lima Nolasco. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2023]. (Voto GC-3).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Processo TCE-RJ nº 222.693-9/23: Prestação de contas de governo: exercício de 2022.** Responsável: Sr. Wagner dos Santos Carneiro. Relator: Márcio Pacheco. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2024].

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Processo TCE-RJ nº 222.693-9/23: Prestação de contas de governo: exercício de 2022.** Relator: Márcio Pacheco. [S. I.]: TCE-RJ, [2024]. (Voto GC MHCP).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Processo TCE-RJ nº 208.353-7/22: Prestação de contas de governo municipal: exercício de 2021.** Responsável: Sr. Washington Reis de Oliveira. Relator: Conselheiro-Substituto Marcelo Verdini Maia. Rio de Janeiro: TCE-RJ, [2022].

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Processo TCE-RJ N.º 208.458-3/22: Prestação de contas de governo municipal: 2021.** Relatora: Conselheira Substituta Andrea Siqueira Martins. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2022]. (Voto GCS-2).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Processo TCE-RJ N° 207868-3/21: Prestação de contas de governo municipal. Itaguaí: exercício de 2020.** Relatora: Conselheira Substituta Andrea Siqueira Martins. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2021].

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Processo TCE-RJ N.º 223.109-8/23: Prestação de contas de governo municipal: Itaguaí: exercício de 2022.** Responsável: Sr. Rubem Vieira de Souza. Relator: Conselheiro José Maurício de Lima Nolasco. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2023]. (Voto GC-3).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Processo TCE-RJ N.º 209.696-2/21: Prestação de contas de governo municipal. Japeri: exercício de 2020.** Relator: Conselheiro Substituto Christiano Lacerda Ghuerren. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2021]. (Voto GCS-3).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Processo TCE-RJ N° 210.556-0/22: Prestação de contas de governo municipal. Japeri: exercício de 2021.** Relator: Conselheiro Substituto Christiano Lacerda Ghuerren. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2022]. (Voto GCS-3).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Processo TCE-RJ N° 223.473-7/23: Prestação de contas de governo municipal. Japeri: exercício de 2022.** Relator: Conselheiro Substituto Christiano Lacerda Ghuerren. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2023]. (Voto GCS-3).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo TCE-RJ N° 215.050-6/21: Prestação de contas de governo municipal. Magé: exercício de 2020.** Relator: Conselheiro Substituto Marcelo Verdini Maia. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2021]. (Voto GCSMVM).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo TCE-RJ N° 217.228-9/22: Prestação de contas de governo municipal. Magé: exercício de 2021.** Relator: Conselheiro Substituto Marcelo Verdini Maia. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2022]. (Voto GCSMVM).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo TCE-RJ N.º 224.237-7/23: Prestação de contas de governo municipal. Magé: exercício de 2022.** Relator: Conselheiro Substituto Marcelo Verdini Maia. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2023]. (Voto GCSMVM).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo TCE-RJ N° 209.886-9/21: Prestação de contas de governo municipal. Mesquita: exercício de 2020.** Relator: Conselheiro Substituto Christiano Lacerda Ghuerren. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2021]. (Voto GCS-3).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo TCE-RJ N° 210.913-5/22: Prestação de contas de governo municipal. Mesquita: exercício de 2021.** Relator: Conselheiro Substituto Christiano Lacerda Ghuerren. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2022]. (Voto GCS-3).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo TCE-RJ N° 224.239-4/23: Prestação de contas de governo municipal: Mesquita: exercício de 2022.** Responsável: Sr. Jorge Miranda de Mello. Relator: Conselheiro Substituto Christiano Lacerda Ghuerren. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2023]. (Voto GCS-3).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo TCE-RJ N° 208.530-5/21: Prestação de contas de governo municipal: Nilópolis: exercício de 2020.** Responsável: Sr. Abraão David Neto. Relatora: Conselheira Substituta Andrea Siqueira Martins. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2021]. (Voto GCS-2).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo TCE-RJ N° 208.625-7/22: Prestação de contas de governo municipal: Nilópolis: exercício de 2021.** Responsável: Sr. Abraão David Neto. Relatora: Conselheira Substituta Andrea Siqueira Martins. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2022]. (Voto GCS-2).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo TCE-RJ N° 223.111-0/23: Prestação de contas de governo municipal: Nilópolis: exercício de 2022.** Responsável: Sr. Abraão David Neto. Relator: Conselheiro José Maurício de Lima Nolasco. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2023]. (Voto GC-3).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo TCE-RJ N° 210.537-9/21: Prestação de contas de governo municipal: Nova Iguaçu: exercício de 2020.** Responsável: Sr. Rogério Lisboa. Relator: Conselheiro Substituto Christiano Lacerda Ghuerren. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2021]. (Voto GCS-3).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo TCE-RJ N° 210.640-7/22: Prestação de contas de governo municipal: Nova Iguaçu: exercício de 2021.** Responsável: Sr. Rossemberg de Souza Lobato. Relator: Conselheiro Substituto Christiano Lacerda Ghuerren. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2022]. (Voto GCS-3).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo TCE-RJ N° 223.472-3/23: Prestação de contas de governo municipal: Nova Iguaçu: exercício de 2022.** Responsável: Sr. Rossemberg de Souza Lobato. Relator: Conselheiro Substituto Christiano Lacerda Ghuerren. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2023]. (Voto GCS-3).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo TCE-RJ N° 208.488-5/21: Prestação de contas de governo municipal: Paracambi: exercício de 2020.** Responsável: Sr. Flávio Miguel. Relatora: Conselheira Substituta Andrea Siqueira Martins. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2021]. (Voto GCS-2).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo TCE-RJ N° 208.709-0/22: Prestação de contas de governo municipal: Paracambi: exercício de 2021.** Responsável: Sr. Flávio Miguel. Relatora: Conselheira Substituta Andrea Siqueira Martins. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2022]. (Voto GCS-2).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo TCE-RJ N° 223.112-4/23: Prestação de contas de governo municipal: Paracambi: exercício de 2022.** Responsável: Sr. Flávio Miguel. Relator: Conselheiro José Maurício de Lima Nolasco. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2023]. (Voto GC-3).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo TCE-RJ N.º 222.693-9/23: Prestação de Contas de Governo: Exercício de 2022.** Responsável: Sr. Wagner dos Santos Carneiro. Relator: Márcio Pacheco. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2024].

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo TCE-RJ N° 208.708-6/21: Prestação de contas de governo municipal: Queimados: exercício de 2020.** Relatora: Conselheira Substituta Andrea Siqueira Martins. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2021]. (Voto GCS-2).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo TCE-RJ N° 208.790-0/22: Prestação de contas de governo municipal: Queimados: exercício de 2021.** Relatora: Conselheira Substituta Andrea Siqueira Martins. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2022]. (Voto GCS-2).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo TCE-RJ N° 223.113-8/23: Prestação de contas de governo municipal: Queimados: exercício de 2022.** Relator: Conselheiro José Maurício de Lima Nolasco. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2023]. (Voto GC-3).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo TCE-RJ N° 208.995-1/21: Prestação de contas de governo municipal: São João de Meriti: exercício de 2020.** Relatora: Conselheira Substituta Andrea Siqueira Martins. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2021]. (Voto GCS-2).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo TCE-RJ N° 209.098-9/22: Prestação de contas de governo municipal: São João de Meriti: exercício de 2021.** Relatora: Conselheira Substituta Andrea Siqueira Martins. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2022]. (Voto GCS-2).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo TCE-RJ N° 223.114-1/23: Prestação de contas de governo municipal: São João de Meriti: exercício de 2022.** Relator: Conselheiro José Maurício de Lima Nolasco. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2023]. (Voto GC-3).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo TCE-RJ N° 208.877-0/21: Prestação de contas de governo municipal: Seropédica: exercício de 2020.** Responsável: Sr. Linei de Almeida. Relatora: Conselheira Substituta Andrea Siqueira Martins. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2021]. (Voto GCS-2).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo TCE-RJ N° 209.117-6/22: Prestação de contas de governo municipal: Seropédica: exercício de 2021. Responsável: Sr. Linei de Almeida.** Relatora: Conselheira Substituta Andrea Siqueira Martins. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2022]. (Voto GCS-2).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo TCE-RJ N° 223.115-5/23: Prestação de contas de governo municipal: Seropédica: exercício de 2022.** Responsável: Sr. Linei de Almeida. Relator: Conselheiro José Maurício de Lima Nolasco. [Rio de Janeiro]: TCE-RJ, [2023]. (Voto GC-3).