

A Conta que Não Fecha: um estudo quantitativo da relação entre execução orçamentária e tomadas de contas no Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro

Leonardo Antônio Passos¹

<https://orcid.org/0009-0009-4010-1328>

RESUMO

Este estudo analisa a relação entre a execução orçamentária e a instauração de tomadas de contas no Poder Executivo do Rio de Janeiro (2023-2024). A pesquisa, de caráter quantitativo e exploratório, utilizou dados de portais públicos de transparência, e abrangeu 32 unidades administrativas, em que se identificou a existência de 286 processos de tomadas de contas e um montante de R\$ 109,36 bilhões. A metodologia empregou dois tipos de análise: uma geral e uma por grupos, baseando-se na predição de volume de processos esperados em função da execução orçamentária. Embora, os resultados apontem uma correlação moderada na análise agregada, a segmentação por grupos revelou dois padrões distintos: um grupo com forte associação entre as variáveis e outro com alta execução orçamentária, mas baixa incidência de processos. Por conseguinte, essas assimetrias sugerem que o modelo proposto é uma ferramenta eficaz para identificar gargalos e aprimorar as atividades de controle interno estadual.

Palavras-chave

Execução orçamentária; Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro; Tomada de contas.

The Account That Doesn't Add Up: A quantitative study of the relationship between budget execution and accountability in the Executive Branch of the State of Rio de Janeiro

ABSTRACT

This study analyzes the relationship between budget execution and the initiation of accountability processes in the Executive Branch of Rio de Janeiro (2023-2024). The quantitative and exploratory research used data from public transparency portals and encompassed 32 administrative units, identifying 286 accountability processes totaling R\$ 109.36 billion. The methodology employed two types of analysis: a general analysis and a group analysis, based on the prediction of expected process volume as a function of budget execution. Although the results indicate a moderate correlation in the aggregate analysis, the segmentation by groups revealed two distinct patterns: one group with a strong association between the variables and another with high budget execution but a low incidence of processes. Consequently, these asymmetries suggest that the proposed model is an effective tool for identifying bottlenecks and improving state internal control activities.

Keywords

Accountability; Budget execution; Executive Branch of the State of Rio de Janeiro.

Submetido em: 16/04/2026 – Aprovado em: 22/05/2026 – Publicado em: 22/05/2026

¹ Auditor da Controladoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, Mestrando em Administração Pública pela FGV EBAPE, Rio de Janeiro-RJ.
E-mail: lepassos@hotmail.com



1 INTRODUÇÃO

A tomada de contas é um instrumento de que dispõe a Administração Pública para apurar os fatos, quantificar o dano e identificar os responsáveis, sendo o processo revestido de rito próprio e somente instaurado depois de esgotadas as medidas administrativas para reparação do dano (BRASIL, 2017). Dessa forma, a administração pública submete-se aos princípios constitucionalmente estabelecidos e a regramentos jurídicos, que servem para reforçar o princípio da indisponibilidade do interesse público, que impõe ao Estado o dever de zelar pela coletividade, assegurando que as ações governamentais e administrativas sejam direcionadas ao bem comum. (SILVEIRA, 2024).

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCERJ também possui papel fundamental nesse contexto, porquanto editou a Deliberação 279/2017, que regulamenta a instauração e a organização de procedimentos de tomadas de contas. Entre os fatos que constituem o processo de tomada de contas está a omissão no dever de prestar contas (Rio de Janeiro, 2017), o que pode decorrer de a Administração Pública não exercer, a contento, seu poder-dever de agir.

Segundo Quintão (2015), no contexto brasileiro, dentre as submissões a que está sujeito o agente público ou qualquer pessoa física ou jurídica que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre bens e recursos públicos, tem-se o dever constitucional de prestar contas, nos termos do disposto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988 (CF-88). Silva (2005) complementa essa informação, aduzindo que isso decorre do princípio fundamental da ordem constitucional, por força da previsão contida no art. 34 da referida Constituição.

Para Castro Júnior (2024), quem detém poder administrativo deve exercitá-lo, na medida em que o poder-dever de agir não pode ser renunciado, pois não são privilégios, são, na verdade, prerrogativas funcionais. Por consequência, quem detém poder administrativo deve exercitá-lo, sob pena de que a omissão deixe o interesse público à mercê das vontades e interesses pessoais dos agentes, uma vez que o exercício da função pública é verdadeiro encargo público. Assim, surge a seguinte pergunta de pesquisa: os órgãos e as entidades do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro cumprem adequadamente seu dever de instaurar tomadas de contas em função das respectivas execuções orçamentárias?

Quanto ao objetivo desta pesquisa, visa-se investigar se existe correlação entre o quantitativo de instauração de tomadas de contas e a execução orçamentária das unidades do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. Com isso, haverá a possibilidade de se realizar inferências estatísticas, cuja finalidade é a de sinalizar para alguns aspectos de uma temática que, muitas vezes, não recebe a devida atenção. Como as tomadas de contas são o último recurso para reaver os recursos públicos, o transcurso temporal pode inviabilizar essa ação, porquanto é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2020).

A estrutura textual deste artigo foi concebida em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A segunda seção aborda a natureza singular das tomadas de contas, dando ênfase para os procedimentos adotados pelo controle interno para a emissão de relatório e de certificação de contas. Já a terceira seção trata da metodologia empregada na pesquisa, de forma a descrever o roteiro utilizado para a coleta e o tratamento dos dados. Por sua vez, a quarta seção demonstra os resultados e as discussões alcançados, uma vez que trata do produto da análise de dados sob um aspecto geral, bem como sob um olhar específico (por grupos). Por conseguinte, as considerações finais condensam as ideias demonstradas de maneira crítica, sinalizando que a instauração de processos de tomadas de contas carece de profundas melhorias por parte do sistema de controle interno do Poder executivo estadual.

2 A SINGULARIDADE DA TOMADA DE CONTAS

Quintão e Carneiro (2024) pontuam que, historicamente, no Brasil, os Tribunais de Contas (TCs) configuram-se como órgãos de controle técnico das finanças públicas, desempenhando, enquanto tal, papel de relevo no controle externo da administração pública. Os autores ainda lecionam que tal papel foi reafirmado e reforçado pela CF-88, que conferiu aos TCs funções de ouvidoria e de auditorias, bem como de fiscalizações e avaliações operacionais de políticas governamentais. Dessa forma, caracterizada como um instrumento de controle a *posteriori*, de natureza administrativa, a tomada de contas almeja apurar a regularidade na aplicação dos recursos públicos repassados via transferências voluntárias, tendo em perspectiva a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano ocasionado (FERNANDES, 2009).

Na hipótese de as contas serem julgadas irregulares, imputa-se ao agente causador do dano multa ou ressarcimento ao erário, porquanto a decisão do TC tem eficácia de título executivo, a qual, se não cumprida, deve ser remetida ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPC), para as providências necessárias à sua execução (QUINTÃO e CARNEIRO, 2024). Infelizmente, muitas vezes as ações de controle dessa natureza são antigas, fazendo com que o dano produzido possa ser julgado extinto pelo tribunal de contas competente.

Em julgado do TCERJ, por intermédio do Acórdão 004170-2025-PLENV, processo nº 817.469-0/2016, de relatoria da Conselheira Marianna Montebello Willeman, é perceptível a materialização dessa circunstância:

Nesse sentido, uma vez que já **ultrapassados mais de 5 (cinco) anos do recebimento das últimas comunicações pelos responsáveis sem que até a presente data tenha se dado nova ciência aos responsáveis, impõe-se o reconhecimento ex officio da prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias, bem como quanto ao julgamento das contas, especificamente quanto ao escopo do 1º Termo Aditivo ao Contrato 10/2013**, nos termos do artigo 74, §2º, inciso I, da Lei Estadual nº 5.427/09, que se aplica, de forma analógica, aos procedimentos submetidos à jurisdição deste Tribunal, conforme deliberado no bojo do Processo TCE-RJ nº. 210.470-1/02, sendo esse o principal ponto de minha divergência.

Sabendo-se que a instauração das tomadas de contas ocorre por determinação da autoridade administrativa competente do órgão repassador do recurso, com a formalização de um procedimento administrativo (Silva, 2010), ressalte-se que existem, ainda, as tomadas de contas especiais (espécie do gênero tomadas de contas), que possuem rito próprio, e isso porque não se confunde com a prestação de contas ordinária ou com qualquer outro diálogo institucional entre Tribunal de Contas e ente fiscalizado (CESTARI et al., 2016).

Ainda consoante Silva (2010), instaura-se a tomada de contas especial apartadamente, de maneira distinta do que acontece com recursos geridos pela autoridade submetida a julgamento. Adicionalmente, a doutrina de Quintão e Carneiro (2024) aduz que a tomada de contas especial não se confunde com procedimento administrativo disciplinar, tendo em vista que seu propósito é o de zelar pela preservação do erário, ou, como já decidido pelo STF, da coisa pública: “a tomada de contas especial não consubstancia procedimento administrativo disciplinar. Tem por escopo a defesa da coisa pública, buscando o ressarcimento do dano causado ao erário. Precedente (MS 24.961, Rel. min. Carlos Velloso, DJ de 4/3/2005).”.

Por sua vez, as controladorias-gerais receberam a incumbência de certificar as tomadas de contas, já que cabe ao controle interno certificá-las com a emissão de relatório e respectivo certificado de auditoria (BRASIL, 2017). De modo a atender a determinação contida no artigo 16, I e V do Decreto n.º 43.463/2019, compete às unidades de controle interno do Poder Executivo estadual, que integram o Sistema de Controle Interno mantido pela Controladoria-Geral da União – CGERJ, realizar o exame das tomadas de contas que forem instauradas em seu âmbito, bem como a elaboração de relatórios e pareceres de auditoria, opinando pela regularidade ou irregularidade das tomadas de contas (Rio de Janeiro, 2019).

3 METODOLOGIA

Para se obterem os dados necessários à realização do objetivo desta pesquisa, utilizou-se o módulo de consulta pública do Sistema Eletrônico de Informações – SEI e o Portal da Transparência do Governo Estadual. Assim, a metodologia utilizada para esse exame se alicerçou em um fluxo de tarefas que se fundamentou na extração de dados dos sistemas anteriormente descritos, selecionando-se, no Portal da Transparência estadual, a guia “Despesas”, seguida da opção “Execução da Despesa”.

Nesta etapa, a triagem baseou-se no período de janeiro de 2023 a dezembro de 2024, e na fase da despesa “Empenhado” e “Acumulado”.

Ressalte-se que a execução orçamentária de cada órgão ou entidade engloba todos os elementos de despesa, de modo que não houve distinção entre os tipos de despesa que englobaram gastos com investimentos e pagamento de pessoal, por exemplo.

Frise-se também que possíveis valores empenhados que, por alguma razão, tenham sido anulados no ano seguinte ao da formalização do empenho ou em anos posteriores, integraram essa pesquisa, tendo em vista a disposição normativa do art. 35 da Lei 4.320/1964, porquanto se consideram executadas as despesas legalmente empenhadas no exercício financeiro (BRASIL, 1964). Logo, é importante reconhecer as limitações da pesquisa, relacionadas ao recorte temporal analisado e ao conjunto de unidades administrativas incluídas na amostra (possível duplicação de empenhos na execução orçamentária, por exemplo).

No que se refere ao SEI, pesquisaram-se as expressões “comissão de tomada de contas”, “COMISTC” e “tomada de contas” no campo “(protocolo Processo/Documento)”, com a finalidade de identificar processos que versassem sobre procedimentos relativos a tomadas de contas comuns e especiais. Em seguida, confirmou-se se os processos tratavam, de fato, de instauração e condução de tomadas de contas. Ato contínuo, dividiram-se esses processos por órgão e entidade, obtendo-se o quantitativo de 32, apesar de o governo estadual possuir 77 unidades em 2024².

Cabe esclarecer que as tomadas de contas relativas a danos nas entidades da Administração indireta são encaminhadas à Secretaria de Estado a que se encontram vinculadas essas entidades, conforme determinação do art. 26, parágrafo único do Decreto n.º 43.463/2019. Porém, para melhor compreensão da proposta desta pesquisa, considerar-se-á a instauração das tomadas de contas por órgão e entidade, pois, ainda que a decisão sobre a regularidade ou irregularidade da tomada de contas seja uma atribuição de Secretaria de Estado, o art. 23 do referido Decreto assevera que o início do processo cabe ao órgão ou entidade em que ocorreu o dano (RIO DE JANEIRO, 2019).

Após a consecução do quantitativo de processos, ordenaram-se os dados por tomadas de contas instauradas, com a inclusão da execução orçamentária de cada órgão ou entidade, de modo a proporcionar a criação da coluna “TC Esperadas”, obtida com a divisão entre a execução orçamentária e a mediana desta série de dados. Em consequência, calculou-se a diferença entre as tomadas de contas instauradas por unidade e as tomadas de contas esperadas, de modo a se estimar, por aproximação, a quantidade aceitável de instauração de tomadas de contas em relação ao orçamento executado de cada órgão ou entidade.

² Disponível em: https://www.rj.gov.br/transparencia/sites/default/files/arquivos_paginas/Relat%C3%B3rio-Ranking-da-Transpar%C3%Aancia-Ativa-OGE-RJ-2020.pdf.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Análise Geral

Conforme exposto na seção 3, foi possível realizar uma análise geral acerca dos dados coletados e tratados, o que permitiu elaborar, em um primeiro momento, o seguinte quadro:

Tabela 1. Comparativo de tomadas de contas instauradas vs. execução orçamentária

Órgão/Entidade	TC Instauradas (a)	Execução Orçamentária 2023-2024 (em R\$) (b)	TC Esperadas (b)/280,705 = (c)	Diferença ³ (a) – (c)
Departamento de Estradas e Rodagem – DER	3	1.692.627.895,87	6	-3
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ	1	1.218.094.585,47	4	-3
Secretaria de Estado de Transporte – SETRAM	1	1.104.423.020,67	4	-3
Centrais de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro – CEASA	1	306.065.282,93	1	0
Fundação para a Infância e Adolescência – FIA	1	138.223.915,30	0	1
Loteria do Estado do Rio de Janeiro – LOTERJ	1	128.169.547,18	0	1
Secretaria de Estado de Esporte e Lazer – SEEL	1	128.005.474,96	0	1
Fundação Leão XIII	1	119.634.069,20	0	1
Companhia de Desenvolvimento Rodoviário e Terminais do Estado do Rio de Janeiro – CODERTE	1	54.711.791,26	0	1
Secretaria de Estado de Polícia Civil – SEPOL	2	5.038.114.348,94	18	-16
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ	2	4.377.122.036,98	16	-14
Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro – EMOP	2	1.144.660.907,48	4	-2
Departamento Geral de Ações Sócioeducativas – DEGASE	2	748.769.181,51	3	-1
Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro – PRODERJ	2	374.051.849,92	1	1
Controladoria-Geral do Estado – CGE	2	219.065.067,11	1	1
Superintendência de Desportos do Estado do Rio de Janeiro – SUDERJ	2	57.605.828,22	0	2

³ Representação das diferenças mais relevantes em números absolutos.

Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro – CEPERJ	2	51.028.826,08	0	2
Secretaria de Estado de Defesa Civil – SEDEC	2	34.095.931,85	0	2
Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro – FIPERJ	2	33.583.638,66	0	2
Secretaria de Estado do Trabalho – SETRAB	3	40.833.002,89	0	3
Secretaria de Estado da Polícia Militar – SEPM	5	16.653.019.744,52	59	-54
RIOPREVIDÊNCIA	7	27.716.274.059,74	99	-92
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos – SEDSODH	6	874.105.046,53	3	3
Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação – SECTI	5	34.095.931,85	0	5
Secretaria de Estado de Educação – SEEDUC	10	13.868.194.314,64	49	-39
Departamento Estadual de Trânsito do Rio de Janeiro – DETRAN	10	2.443.505.569,07	9	1
Faculdade de Educação Tecnológica do Estado do Rio de Janeiro – FAETEC	7	47.956.608,19	0	7
Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ	15	1.328.299.911,68	5	10
Secretaria de Estado de Administração Penitenciária – SEAP	17	2.834.137.567,75	10	7
Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras Públicas – SEIOP	28	1.974.541.999,08	7	21
Secretaria de Estado de Saúde – SES	104	24.475.464.959,10	87	17
Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa – SECEC	38	100.168.264,22	0	38

Fonte: elaboração própria.

O conjunto de dados aponta para um total consolidado de 286 processos e uma execução orçamentária total de aproximadamente R\$ 109,36 bilhões para o período de 2023-2024. Quanto à dispersão do quantitativo de tomadas de contas instauradas, cerca de 84% das unidades (27) apresentaram 10 processos ou menos. No que diz respeito à amplitude orçamentária, identificou-se que os valores variaram extremamente, indo de dezenas de milhões (por exemplo, a CODERTE com R\$ 54,7 milhões) até bilhões (a SEPOL com R\$ 5,03 bilhões e a UERJ com R\$ 4,37 bilhões).

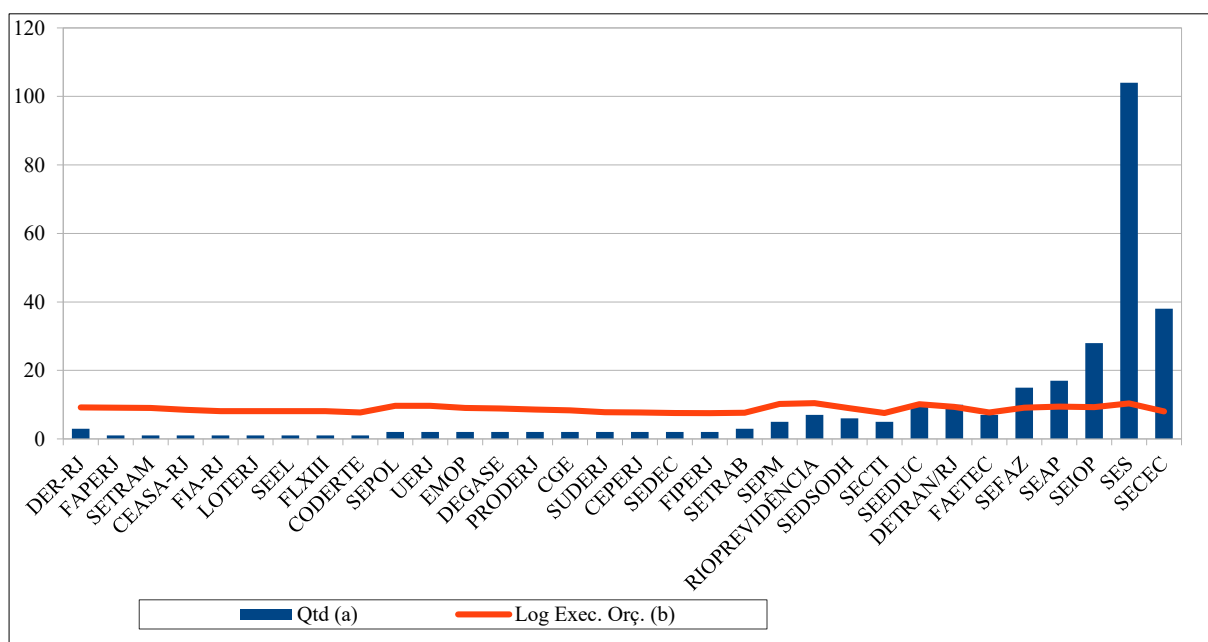
De fato, constatou-se uma evidente desconexão entre o volume financeiro operado por um órgão ou entidade e o número de tomadas de contas instauradas contra ele. Tome-se como exemplo a Secretaria de Polícia Militar – SEPM, que operou cerca de 16 bilhões e registrou apenas 5 processos de tomada de contas.

No mesmo sentido incorreu o Departamento de Estradas de Rodagem – DER-RJ, com cerca de R\$ 1,69 bilhão empenhados e somente 3 processos instaurados, seguindo o mesmo padrão de baixo registro de tomadas de contas nas pastas multibilionárias citadas.

Em razão da alta amplitude da execução orçamentária e do quantitativo de tomadas de contas, o coeficiente de correlação obtido foi de 51,8%, demonstrando correlação moderada entre as variáveis em comento. Sob outro ângulo, o gráfico de barras a seguir demonstra que a maioria dos órgãos e entidades do governo estadual tende a instaurar menos tomadas de contas em função da execução orçamentária, sendo esta representada na linha vermelha.

Dessa forma, apenas SEFAZ, SEAP, SEIOP, SES e SECEC apurariam tomadas de contas proporcionalmente à execução orçamentária. Devido à discrepância entre os números absolutos do quantitativo de tomadas de contas e da execução orçamentária, esta variável foi transformada em logaritmos, com o intuito de simplificar a relação entre as variáveis.

Figura 1. Relação entre os logaritmos das variáveis examinadas



Fonte: elaboração própria.

4.2 Análise por grupos

Pelo fato de a análise anterior ter produzido resultados importantes, todavia genéricos, aprofundaram-se os estudos por meio de uma verificação mais minuciosa, com a finalidade de descobrir possíveis inconsistências ocultas nesses dados. Diante disso, passou-se a analisar mais detidamente esses dados, empregando-se, a princípio, a mediana, haja vista seu notável uso em distribuições distorcidas e sua tendência em não ser influenciada pela variabilidade de valores extremos.

Nesse sentido, a fim de se obter o quantitativo de tomadas de contas esperadas por órgão ou entidade, calcularam-se as medianas das tomadas de contas instauradas (2) e da execução orçamentária (R\$ 561.410.515,72). Ato contínuo, por meio de proporção simples, estimou-se que, **para cada tomada de contas instaurada, executaram-se, em geral, R\$ 280.705.257,86, obtendo-se, em seguida, a diferença entre as tomadas de contas instauradas e as esperadas:**

Ao se definir esse parâmetro (R\$ 280.705.257,86), o objetivo desse modelo norteou-se por detectar indícios mais relevantes (*red flags*) de não instauração de tomadas de contas por órgãos e entidades estaduais em razão de suas execuções orçamentárias, ainda que alguns deles (SECEC, FIPERJ, SETRAB etc) o tenham feito de maneira satisfatória, acima do parâmetro estimado.

Como as tomadas de contas esperadas foram semelhantes às efetivamente instauradas em 22 das 32 unidades analisadas (SES, SEAP, DETRAN, SEDODH etc), apenas um caso (SECEC) apresentou-se como anomalia, já que instaurou 38 tomadas de contas, enquanto esperava-se nenhuma. Sob o ponto de vista funcional, o órgão destacou-se positivamente em relação aos demais por instaurar uma tomada de contas a cada R\$ 2.636.006,95 executados.

Para confirmar a viabilidade da metodologia proposta, necessitou-se dividir os 32 órgãos e entidades em 2 grupos: o primeiro, composto pelos 22 anteriormente citados (69% da amostra), que apresentaram relativa aproximação entre as tomadas de contas instauradas e as esperadas, incluindo as unidades que instauraram tomadas de contas abaixo do parâmetro estimado.

Tabela 2. Grupo 1 – unidades que mantêm aproximação entre as tomadas de contas instauradas e as esperadas

Órgão/Entidade	TC Instauradas	Execução Orçamentária 2023-2024 (em R\$)
Centrais de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro – CEASA	1	306.065.282,93
Fundação para a Infância e Adolescência – FIA	1	138.223.915,30
Loteria do Estado do Rio de Janeiro – LOTERJ	1	128.169.547,18
Secretaria de Estado de Esporte e Lazer –SEEL	1	128.005.474,96
Fundação Leão XIII	1	119.634.069,20
Companhia de Desenvolvimento Rodoviário e Terminais do Estado do Rio de Janeiro – CODERTE	1	54.711.791,26
Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro – PRODERJ	2	374.051.849,92
Controladoria-Geral do Estado – CGE	2	219.065.067,11

Superintendência de Desportos do Estado do Rio de Janeiro – SUDERJ	2	57.605.828,22
Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro – CEPERJ	2	51.028.826,08
Secretaria de Estado de Defesa Civil – SEDEC	2	34.095.931,85
Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro – FIPERJ	2	33.583.638,66
Secretaria de Estado do Trabalho – SETRAB	3	40.833.002,89
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos – SEDSODH	6	874.105.046,53
Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação – SECTI	5	34.095.931,85
Departamento Estadual de Trânsito do Rio de Janeiro – DETRAN	10	2.443.505.569,07
Faculdade de Educação Tecnológica do Estado do Rio de Janeiro – FAETEC	7	47.956.608,19
Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ	15	1.328.299.911,68
Secretaria de Estado de Administração Penitenciária – SEAP	17	2.834.137.567,75
Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras Públicas – SEIOP	28	1.974.541.999,08
Secretaria de Estado de Saúde – SES	104	24.475.464.959,10
Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa – SECEC	38	100.168.264,22

Fonte: elaboração própria.

Por sua vez, o segundo grupo foi integrado por 10 unidades (destacadas no Quadro 1 em laranja), na medida em que constituíram um quantitativo inexpressivo de tomadas de contas diante de suas vultosas execuções orçamentárias (35 tomadas de contas vs. R\$ 73.561.300.095,82) em comparação às outras do primeiro grupo (251 tomadas de contas vs. R\$ 35.797.350.083,03).

Tabela 3. Grupo 2 – unidades com quantitativo inexpressivo de tomadas de contas vs. vultosas execuções orçamentárias

Órgão/Entidade	TC Instauradas	Execução Orçamentária 2023-2024 (em R\$)
Departamento de Estradas e Rodagem – DER	3	1.692.627.895,87
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ	1	1.218.094.585,47
Secretaria de Estado de Transporte – SETRAM	1	1.104.423.020,67

Secretaria de Estado de Polícia Civil – SEPOL	2	5.038.114.348,94
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ	2	4.377.122.036,98
Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro – EMOP	2	1.144.660.907,48
Departamento Geral de Ações Sócioeducativas – DEGASE	2	748.769.181,51
Secretaria de Estado da Polícia Militar – SEPM	5	16.653.019.744,52
RIOPREVIDÊNCIA	7	27.716.274.059,74
Secretaria de Estado de Educação – SEEDUC	10	13.868.194.314,64

Fonte: elaboração própria.

Nessa linha, utilizou-se o coeficiente de correlação de Pearson entre as variáveis “tomadas de contas instauradas” e “execução orçamentária” em cada grupo, com a finalidade de se identificar alguma interdependência entre elas. À vista disso, as 22 ocorrências do grupo 1 demonstraram 92,7% de correlação positiva, ao passo que os 10 eventos do segundo grupo, 77,8%:

Tabela 4. Resumo da correlação entre os eventos dos grupos 1 e 2

Grupo	Qtd. Unidades	Execução Orçamentária 2023-2024 (em R\$)	Coef. Correlação
1	22	35.797.350.083,03	92,7%
2	10	73.561.300.095,82	77,8%

Fonte: elaboração própria.

Assim, os eventos do grupo 1 notabilizaram-se pela correlação muito forte entre as variáveis, reforçando o método proposto, o qual indica, em regra, um parâmetro para se estimar o quantitativo esperado de tomadas de contas por órgão e entidade. Quanto ao grupo 2, entre os 10 órgãos e entidades que o compõem, houve correlação forte entre as variáveis, embora em menor intensidade do que o Grupo 1.

Com efeito, a correlação entre as duas variáveis examinadas, em cada grupo, pôde revelar um padrão oculto paradoxal: **no Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, quanto menor a execução orçamentária, mais tomadas de contas são instauradas (grupo 1). Em sentido contrário, quanto mais se executa orçamento, menos instaurações de tomadas de contas (grupo 2).** Isso demonstra a deficiência de instauração de tomadas de contas em relação ao orçamento executado, notadamente das unidades do grupo 2, pois, não faria sentido executar mais orçamento e instaurar menos tomadas de contas.

Devido à forte assimetria da execução orçamentária entre órgãos e entidades, empregou o método log-linear de regressão para modelar a relação utilizando transformação logarítmica:

$$\log (T_i + 1) = \alpha + \beta \log (E_i) + \varepsilon_i$$

Em que:

- E_i = execução orçamentária
- T_i = tomadas de contas
- β = elasticidade institucional do controle
- ε_i = erro aleatório
- α = intercepto

Interpretação do parâmetro:

- a) $\beta > 0 \rightarrow$ maior execução tende a gerar mais tomadas de contas
- b) $\beta = 0 \rightarrow$ ausência de relação
- c) $\beta < 0 \rightarrow$ comportamento paradoxal (mais orçamento, menos controle)

Ao se definirem os valores de α e β , propôs-se a reta abaixo, com base no método de mínimos quadrados ordinários:

$$\log (T_{i+1}) = -2,556 + 0,207 \cdot \log (E_i)$$

Conforme a interpretação do coeficiente β , um aumento de 1% na execução orçamentária está associado a um aumento médio de aproximadamente 0,21% no número de tomadas de contas, demonstrando que a relação entre orçamento e controle é positiva, mas cresce de forma muito menos que proporcional. O intercepto α representa o valor esperado da variável dependente quando a execução orçamentária é igual a 1 unidade monetária.

Tabela 5. Parâmetros estimados

Parâmetro	Valor	p-valor
α (intercepto)	-2,556	0,116
β (elasticidade)	0,207	0,013
R^2	0,269	
p-valor geral	0,129	

Fonte: elaboração própria.

Embora a relação seja fraca (R^2 baixo), o p-valor geral do modelo de 0,0129 ($p < 0,05$) confirma que essa "falha de progressividade" não é um erro aleatório, mas um padrão sistêmico no Estado do Rio de Janeiro.

Alguns exemplos podem ilustrar com mais clareza o modelo acima reproduzido. O primeiro deles remete à Secretaria de Estado da Saúde (SES), sendo operacionalizado da seguinte maneira:

- $T_i = 104$ tomadas de contas
- $E_i = R\$ 24.475.464.959$

$$\begin{aligned}\log(T_{i+1}) &= \log(105) \\ \log(T_{i+1}) &\approx 4,65 \\ \log(E_i) &= \log(24.475.464.959) \\ \log(E_i) &\approx 23,92\end{aligned}$$

Aplicando no modelo, teríamos a seguinte equação:

$$4,65 = \alpha + \beta (23,92) + \varepsilon$$

Visto que existe grande execução orçamentária, o número de tomadas de contas também é elevado, sugerindo compatibilidade com o padrão esperado do modelo. Em outra via, a Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM) configura-se como um exemplo do que pode ser considerado um resíduo negativo:

- $T_i = 5$ tomadas de contas
- $E_i = R\$ 16.653.019.744$

$$\begin{aligned}\log(T_{i+1}) &= \log(6) \\ \log(T_{i+1}) &\approx 1,79 \\ \log(E_i) &= \log(16.653.019.744) \\ \log(E_i) &\approx 23,54\end{aligned}$$

Substituindo-se os dados na equação:

$$1,79 = \alpha + \beta (23,54) + \varepsilon$$

Embora com execução orçamentária elevada, o número de tomadas de contas na SEPM é muito reduzido, o que gera um resíduo negativo elevado ($\varepsilon < 0$), indicando possível subinstauração de processos.

A Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa (SECEC), por sua vez, instaurou grande número de tomadas de contas, produzindo resíduo positivo ($\epsilon > 0$), indicando alta intensidade de controle, ainda que tenha executado menor volume orçamentário:

- $T_i = 38$ tomadas de contas
- $E_i = \text{R}\$ 100.168.264$

$$\begin{aligned}\log(T_{i+1}) &= \log(39) \\ \log(T_{i+1}) &\approx 3,66 \\ \log(E_i) &= \log(100.168.264) \\ \log(E_i) &\approx 18,42\end{aligned}$$

Transpondo os dados para a equação:

$$3,66 = \alpha + \beta (18,42) + \epsilon$$

Diante do exposto, o modelo log-linear de regressão permite identificar se o controle institucional cresce proporcionalmente ao orçamento executado. Dessa maneira, tal modelo permite verificar três fenômenos administrativos relevantes, quais sejam: normalidade institucional (número de tomadas de contas proporcional ao orçamento, como o DER-RJ e a SEPOL); controle intensivo (órgãos que instauram mais processos que o esperado, a exemplo da SECEC); e subnotificação ou omissão órgãos com grande execução orçamentária e baixa instauração de processos (SEPM).

6 CONCLUSÃO

Os resultados desta pesquisa destacaram que, embora exista correlação moderada entre execução orçamentária e número de tomadas de contas na análise agregada, tal relação não se manifesta de maneira homogênea entre as unidades administrativas examinadas. Já a análise por grupos foi mais efetiva em constatar inconsistências até então omitidas, especialmente quanto ao segundo grupo, marcado pela elevada execução orçamentária combinada com reduzido número de processos instaurados.

Também é relevante salientar a provável falta de ação do controle interno do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, sobre o gerenciamento de prováveis omissões sobre processos de tomadas de contas de seus órgãos e entidades.

Essa constatação é reforçada ao se detectarem 10 órgãos ou entidades específicos que executaram grande volume orçamentário, mas instauraram um quantitativo reduzido de tomadas de contas, divergindo do modelo estatístico demonstrado, notadamente por se tratar de uma temática de extrema relevância, a exemplo polêmico do Banco Master, assunto intimamente vinculado ao RIOPREVIDÊNCIA, que se insere no segundo grupo analisado (executa-se mais orçamento e instaura-se menos tomadas de contas).

Frise-se, ainda, que o modelo exploratório apresentado nesta pesquisa servirá para expor as deficiências do sistema de controle interno estadual, ao permitir a identificação de padrões atípicos entre execução orçamentária e instauração de tomadas de contas. O intuito dessa abordagem é o de contribuir para o aprimoramento das estratégias de auditoria governamental, que poderá direcionar esforços de fiscalização baseados nas evidências quantitativas divulgadas neste estudo.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério Bastos et al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando; PACHECO, Regina. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 109-147.

CASTRO JÚNIOR, Renério de. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: Juspodium, 2024.

CESTARI, Renata Constante et al. Tomada de contas especial. Um importante mecanismo de controle no âmbito dos tribunais de contas. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 111, p. 587-613, 2016. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Fac-Dir-USP_111.24.pdf. Acesso em: 13 mar. 2026.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. Manual de Tomada de Contas Especial. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/68365>. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. 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. Acesso em: 14 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 636.886/AL. Tema nº 889 de Repercussão Geral. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 20 de abril de 2020. Brasília, DF: 2020. Supremo Tribunal Federal, Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4046531&numeroProcesso=636886&classeProcesso=RE&numeroTema=899>. Acesso em: 10 mar. 2026.

FERNANDES, Jacoby Ulisses. **Tomada de contas especial: processo e procedimento na administração pública e nos Tribunais de Contas**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

QUINTÃO, Cynthia Magalhães Pinto Godoi; CARNEIRO, Ricardo. A tomada de contas especial como instrumento de controle e responsabilização. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 2, p. 473-491, 2015. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/46662>. Acesso em: 10 mar. 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). Controladoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro. Portal da Transparência. Disponível em: <https://tfe.fazenda.rj.gov.br/tfe/web/despesa>. Acesso em: 10 mar. 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto n.º 43.463, de 13 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-43463-2012-rio-de-janeiro-este-ato-ainda-nao-esta-disponivel-no-sistema>. Acesso em: 13 mar. 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). Subsecretaria de Desburocratização e Governo Digital. Disponível em: https://sei.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_pesquisar.php?acao_externa=protocolo_pesquisar&acao_origem_externa=protocolo_pesquisar&id_orgao_acesso_externo=6. Acesso em: 10 mar. 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Acórdão 004170-2025-PLENV. 12/02/2025. Relatora: Marianna Montebello Willeman.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Deliberação nº 279, de 24 de agosto de 2017. Dispõe sobre a instauração e a organização de procedimentos de tomadas de contas no âmbito da administração pública, direta e indireta, estadual e municipal, e disciplina seu encaminhamento ao Tribunal de Contas. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2017. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/anexos-e-modelos-da-deliberacao-de-tomada-de-contas>. Acesso em: 10 mar. 2026.

DA SILVA, Antônio Paulo. Tomada de contas especial: uma medida de exceção no controle administrativo. **Revista Controle: doutrinas e artigos**, v. 8, n. 1, p. 153-170, 2010. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6167591>. Acesso em: 13 mar. 2026.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVEIRA, Jaílton Zanon da. **O princípio da indisponibilidade do interesse público e a obrigatoriedade de interposição de recurso em processos judiciais pela administração pública: um debate sobre eficiência, boa-fé e lealdade processual**. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional), Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2024. Disponível em: <http://52.186.153.119/handle/123456789/5711>. Acesso em: 10 mar. 2026.