



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

(FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público

Justino Ricardo Cabral Goiana

**ANÁLISE DOS GASTOS DO GOVERNO DO ESTADO CEARÁ REFERENTE AO
ORÇAMENTO 2022/2023 SOB O PRISMA DA LC 101/2000**

Brasília - DF
2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lúcio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professora Doutora Letícia Lopes Leite
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiwa
Coordenadora do Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no
Setor Público

Justino Ricardo Cabral Goiana

**ANÁLISE DOS GASTOS DO GOVERNO DO ESTADO CEARÁ REFERENTE AO
ORÇAMENTO 2022/2023 SOB O PRISMA DA LC 101/2000**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Orientador: Prof. Ms. Ana Cláudia de Souza Valente

Brasília - DF
2024

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

RG615a RICARDO CABRAL GOIANA, JUSTINO
ANÁLISE DOS GASTOS DO GOVERNO DO ESTADO CEARÁ REFERENTE
AO ORÇAMENTO 2022/2023 SOB O PRISMA DA LC 101/2000 / JUSTINO
RICARDO CABRAL GOIANA; orientador ANA CLÁUDIA DE SOUZA
VALENTE. -- Brasília, 2024.

28 p.

Monografia (Especialização - Especialização -
Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos
no Setor Público) -- Universidade de Brasília, 2024.

1. Planejamento orçamentário.. 2. Equilíbrio fiscal.. 3.
Transparência.. 4. Controle do Déficit Público.. 5. Lei de
Responsabilidade Fiscal. I. CLÁUDIA DE SOUZA VALENTE, ANA ,
orient. II. Título.

JUSTINO RICARDO CABRAL GOIANA

**ANÁLISE DOS GASTOS DO GOVERNO DO ESTADO CEARÁ REFERENTE AO
ORÇAMENTO 2022/2023 SOB O PRISMA DA LC 101/2000**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Data de aprovação: 02/07/2024.

Prof. Ms. ANA CLÁUDIA DE SOUZA VALENTE - UNB
Orientadora

Prof. Ms. PATRÍCIA FERNANDA GUIMARÃES VENÂNCIO - UFF
Professora - Examinadora

RESUMO

A gestão eficiente dos recursos públicos em todas as instâncias federativas é essencial, especialmente em períodos pós-recessão como o atual, marcado pela pandemia de COVID-19, que ampliou a escassez de recursos financeiros e aumentou os custos de manutenção da estrutura estatal. Nesse contexto, é fundamental aplicar os recursos de maneira eficiente em políticas públicas, maximizando seus impactos positivos mesmo em cenários de recursos limitados. O encerramento do ano de 2023 pelo Estado do Ceará com um déficit significativo nos seus registros públicos, pelo segundo ano consecutivo, instiga uma investigação profunda sobre os fatores que contribuíram para esse desequilíbrio financeiro. Essa análise é motivada pelo histórico anterior de sólida saúde fiscal do Estado, evidenciado por períodos de alta arrecadação nos anos recentes e ausência de estudos que identifiquem fatores que possam ter influenciado o déficit em questão. Além de identificar riscos potenciais para o desenvolvimento econômico e social, o objetivo é identificar fatores que contribuíram para os resultados de gestão orçamentária e financeira no Ceará, quanto aos princípios do planejamento orçamentário, equilíbrio fiscal, controle e transparência, refletindo sobre a necessidade de uma gestão transparente e responsável dos recursos públicos. A abordagem metodológica adotada inclui uma análise qualitativa, utilizando fontes de dados primárias e secundárias para examinar os fatores que influenciaram a execução orçamentária de 2022/2023. Isso envolve a avaliação de documentos fiscais, a revisão da execução das despesas públicas e a verificação da conformidade com os limites orçamentários estabelecidos, visando contribuir para uma governança orçamentária mais eficiente e sustentável no estado do Ceará. Como principais resultados tem-se que o Estado do Ceará, apesar de atender ao princípio da transparência, necessita aprimorar o controle de gastos públicos, a partir de um planejamento orçamentário mais efetivo, voltado para o equilíbrio fiscal. O desequilíbrio financeiro pode ter emergido a partir das políticas adotadas na pandemia, cujo isolamento social desencadeou impactos negativos na seara econômica. Assim, o estudo sobre a análise dos gastos do governo do Estado do Ceará referente ao orçamento de 2022/2023, sob o prisma principiológico da LC 101/2000, auxilia na compreensão dos impactos da administração financeira estadual na sociedade.

Palavras-chave: Planejamento orçamentário; Equilíbrio fiscal; Transparência; Controle do Déficit Público; Lei de Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT

The efficient management of public resources at all federative levels is essential, especially in post-recession periods like the current one, marked by the COVID-19 pandemic, which has increased the scarcity of financial resources and raised the costs of maintaining the state structure. In this context, it is crucial to apply resources efficiently in public policies, maximizing their positive impacts even in scenarios of limited resources. The State of Ceará ending the year 2023 with a significant deficit in its public records, for the second consecutive year, prompts a thorough investigation into the factors that contributed to this financial imbalance. This analysis is motivated by the state's previous history of solid fiscal health, evidenced by periods of high revenue in recent years and the absence of studies identifying factors that may have influenced the deficit in question. Besides identifying potential risks for economic and social development, the goal is to identify factors that contributed to the results of budgetary and financial management in Ceará, regarding the principles of budgetary planning, fiscal balance, control, and transparency, reflecting on the need for transparent and responsible management of public resources. The methodological approach adopted includes a qualitative analysis, using primary and secondary data sources to examine the factors that influenced the budget execution of 2022/2023. This involves evaluating fiscal documents, reviewing the execution of public expenditures, and verifying compliance with the established budgetary limits, aiming to contribute to more efficient and sustainable budgetary governance in the state of Ceará. The main results indicate that the State of Ceará, despite adhering to the principle of transparency, needs to improve the control of public spending through more effective budgetary planning focused on fiscal balance. The financial imbalance may have emerged from policies adopted during the pandemic, where social isolation triggered negative impacts on the economic sphere. Thus, the study of the analysis of the State of Ceará government's expenditures regarding the 2022/2023 budget, under the prismatic principles of LC 101/2000, helps in understanding the impacts of state financial administration on society.

Keywords: Budgetary Planning; Fiscal Balance; Transparency; Public Deficit Control; Fiscal Responsibility Law.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	10
2.1 A governança orçamentária e o equilíbrio fiscal.....	10
2.2 Os princípios da LRF na governança orçamentária.....	11
3. PERCURSO METODOLÓGICO.....	14
3.1. CONSTRUÇÃO DA PESQUISA.....	14
3.2. COLETA DE DADOS.....	14
3.3. ANÁLISE DE DADOS.....	15
4. RESULTADOS E ANÁLISES.....	15
4.1. PLANEJAMENTO.....	15
4.2. EQUILÍBRIO.....	17
4.3. CONTROLE.....	20
4.4. TRANSPARÊNCIA	20
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	24
REFERÊNCIAS.....	26

1. INTRODUÇÃO

O início do ano de 2024 trouxe-nos um dado importante sobre as contas públicas do Governo do Ceará, que chamou a atenção em virtude da publicação das contas do ano anterior, tendo estas trazido uma situação preocupante, suscitando um possível déficit orçamentário, algo em torno de mais de 7 (sete) bilhões (Ceará, 2024), e trouxe à tona a necessidade do acompanhamento das contas públicas pelas instituições orçamentárias e a análise das ações dos gestores públicos, quanto à atuação dentro dos limites da boa governança orçamentária (Paulo & Rodrigues, 2022).

As instituições orçamentárias correspondem à coleção de regras formais e informais que governam o processo orçamentário ao longo de suas mais variadas instâncias (Hagen, 2007; Barcelos, 2012), à luz dos princípios estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O distanciamento da boa Governança Orçamentária resulta em uma situação financeira pública que limita o atendimento de necessidades fundamentais da população, como saúde, educação, moradia e saneamento, afetando a parcela mais pobre, que mais sofre os efeitos da ausência de investimentos governamentais nessas áreas (Couto & Rodrigues, 2022).

Estes acontecimentos específicos do Estado do Ceará não foram investigados, tendo como referência o período de 2022/2023. Todavia, encontramos publicações tratando sobre análise financeira orçamentária do município de Milagres (Silva & Morais, 2024), um trabalho sobre Ciclos Políticos Orçamentários no Estado do Ceará, 1986-2006 (Queiroz, 2009) e outro trabalho que analisou a execução orçamentária do Governo do Estado do Ceará no período de 2008 a 2011 (Leitão Neto, 2013), conforme as Plataformas *Google Scholar*, *SciELO*, Portal de Periódicos da CAPES.

Para suprir a lacuna de pesquisa quanto às causas que originaram um possível déficit ocasionado por má governança das contas do Estado do Ceará em 2023, visto o déficit significativo de R\$7.403.189.946,82 (Diário Oficial do Estado do Ceará, 2024), a questão de pesquisa envolve o estudo de quais fatores contribuíram para o desequilíbrio fiscal no Ceará, com marco temporal do ano de 2023, a partir dos princípios do planejamento, equilíbrio fiscal, controle e transparência, todos contidos na LRF.

Para tanto, o ano de 2022 também será contextualizado para melhor compreensão do recorte temporal no ano de 2023, para indicar que os problemas orçamentários foram iniciados em 2022, conforme Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, com um déficit de R\$ 4.327.639.887,02.

O objetivo geral é identificar os fatores que levaram a um possível déficit fiscal no Ceará, à luz dos conceitos de Governança Orçamentária e dos princípios da LRF, como planejamento, equilíbrio, controle e transparência. Os objetivos específicos incluem avaliar os documentos fiscais, como os Demonstrativos Orçamentários Simplificados do Relatório Resumido, referentes aos períodos de janeiro a dezembro de 2022, bem como de 2022/2023; examinar a execução da receita e da despesa pública em ambos os relatórios, comparando-os com os fornecidos no Portal Ceará Transparente, analisando também se observaram os ditames estabelecidos pela LC 101/2000, a fim de compreender os impactos da administração financeira estadual na sociedade e refletir sobre a responsabilidade da governança dos gastos públicos na esfera estadual.

Para realização desta pesquisa, no que tange ao percurso metodológico, adotou-se uma abordagem qualitativa, com tipo de pesquisa bibliográfico e documental, e recorte descritivo, verificando os fatores que supostamente possam ter contribuído para um possível déficit nas contas públicas do estado do Ceará em 2023, sob o enfoque LRF, especialmente no que diz respeito aos limites de gastos orçamentários, visando aprimorar a governança orçamentária.

A coleta de dados foi realizada por meio de fontes primárias e secundárias, incluindo revisão de literatura em plataformas de pesquisa CAPES, Scielo, Revista Controle do TCE/CE, literatura especializada, Diário Oficial do Estado do Ceará, Site do Planalto, assim como sitio eletrônico do Ceará Transparente, analisando os dados de previsão de receitas e despesas para o ano de 2023, além de verificar o Balanço Orçamentário do ano de 2022, verificando em ambos os períodos quais dispêndios e as respectivas áreas ultrapassaram as previsões para o ano em questão, ocasionando o déficit orçamentário.

Por fim, esta pesquisa justifica-se pela possível contribuição de se rever práticas de gestão adotadas nos últimos anos, que possam ter ocasionado o fenômeno orçamentário aqui estudado, além de motivar ações com o fim de preveni-los e fornecer arcabouço teórico para novas pesquisas sobre o tema, o que pode enriquecer a literatura e auxiliar na gestão orçamentária do Estado do Ceará.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) é um marco institucional importante que contribui para o controle do endividamento e melhoria da qualidade dos gastos públicos (Nakaguma & Bender, 2006). A execução orçamentária do Estado do Ceará em 2022/2023 será analisada à luz dos princípios do planejamento, equilíbrio, controle e transparência contidos na LRF, visando identificar os fatores que influenciaram seu desempenho fiscal e orçamentário. Para tanto, é fundamental compreender os seus pilares orientadores da governança orçamentária e como eles se aplicam na prática governamental (Silva, 2024).

2.1 A governança orçamentária e o equilíbrio fiscal

O Orçamento pode ser considerado como um instrumento de planejamento que o poder público utiliza para elaborar metas e objetivos utilizando recursos financeiros de forma eficaz, dando uma maior segurança nas tomadas de decisões e permitindo maior controle dos atos públicos (Kohama, 2012).

A Lei do Orçamento contem a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade (Brasil, 1964, Art. 2º). Acrescenta-se ainda que o Orçamento é a etapa do processo do planejamento estratégico em que se estima e determina a melhor relação entre os resultados e despesas para atender às necessidades, características e objetivos da empresa ou instituição no período esperado (Lunkes, 2007).

Para que o orçamento seja executado sem erros procedimentais, além de distanciar-se do bem comum e o alcance de melhores resultados públicos, gerando responsabilidades para os gestores, faz-se necessário conhecer sobre Governança Orçamentária (Bovair; Löeffler, 2009; Klijn; Koppenjan, 2000). Conforme o Banco Mundial, esta é definida como a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento, sendo a boa governança orçamentária, sinônimo de sólida gestão para este progresso (World Bank, 1992).

Nesse contexto, a execução orçamentária do Ceará em 2023 deve ser analisada quanto ao cumprimento dos ditames da boa governança orçamentária, verificando se o Estado adotou práticas de gestão fiscal que promoveram a administração consciente dos recursos públicos. Assim sendo, promover-se-á a boa gestão fiscal e orçamentária do Estado, contribuindo para a formulação de políticas mais eficazes e sustentáveis (Torrezan, 2023).

2.2 Os princípios da LRF na governança orçamentária

Um importante instrumento normativo para atuar na boa gestão dos recursos é a LRF, uma lei complementar que regulamenta o artigo 163 da Constituição Federal e estabelece as normas orientadoras das finanças públicas do país. A LRF tem como objetivo aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, por meio de ações planejadas e transparentes, que possibilitem prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (Khair, 2000).

A LRF foi criada em um período de extremo endividamento dos entes federativos, que resultou, em 1997, no refinanciamento das dívidas de 25 (vinte e cinco) dos 27 (vinte e sete) estados brasileiros pelo Governo Federal (Giuberti, 2005). Estes, apresentavam um histórico de gastos com pessoal bastante elevado, equivalente em média a 79,1% da receita corrente líquida, em 1995; 65,4%, em 1996, e 59,8% e superando 100% no caso do Rio de Janeiro entre 1995 e 1996 (Giuberti, 2005).

Em virtude destas circunstâncias, a LRF introduziu limites rigorosos de controle e planejamento fiscal, exigindo que os entes federativos planejassem suas finanças de maneira responsável e sustentável, estando norteadas de vários princípios (planejamento, equilíbrio, controle e transparência) a fim de darem direcionamento para a atuação dos Governos (Giuberti, 2005).

A Responsabilidade fiscal é a razão de ser da LRF, o ponto fundamental, que vincula a todos os agentes públicos, todos devem responder por seus atos, muito mais ainda deve fazê-lo o Estado, que é o responsável direto pela ordem jurídica e, conseqüentemente, quem age em nome dele, que assumiram livremente o sacerdócio de executar os vários e distintos encargos funcionais que essa mesma ordem jurídica impõe (Neto, 2000).

No âmbito dos estados, embora a LRF estabeleça normas cristalinas para a responsabilidade fiscal estadual e tenha previsão de sanções para o gestor público, quando da extrapolação dos limites impostos, as inúmeras exclusões realizadas pelos gestores, as constantes anuências do Governo Federal sobre as dívidas estaduais, a falta de condenação dos gestores envolvidos e a ausência da aprovação da lei que cria o conselho de gestão fiscal previsto no artigo 67 da LRF têm enfraquecido o cumprimento adequado da legislação e, conseqüentemente, o papel disciplinador da LRF sobre a gestão fiscal estadual (Cruz, Lopes, Pimenta, & Soares, 2018).

A responsabilidade fiscal aduz que toda ação orçamentária deve ser planejada e

transparente, a fim de alcançar o equilíbrio fiscal, assim como deve passar por controle para alcance das metas e objetivos fiscais.

Com relação ao princípio do planejamento orçamentário, tem-se que ele é crucial para a boa governança fiscal. Para fins de planejamento, a LRF estipula a elaboração de três instrumentos básicos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses instrumentos devem ser articulados entre si e orientar a execução das políticas públicas de forma integrada e contínua (Souza, 2019).

O poder que irradia deste princípio está disseminado em vários dispositivos na LRF, como os que normatizam a Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 4º, § 4º), da reserva de contingência (art. 5º, III) e da programação financeira (art. 8º) (Brasil, 2000).

No contexto do Ceará, a análise da execução orçamentária em 2023 deve considerar também o contexto do ano de 2022, a fim de avaliar o cumprimento dos limites previstos nas normas acima, em especial no PPA, pois este corresponde ao mecanismo em que se planeja, de maneira regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas do Poder Público, no qual, de maneira geral, retratam-se os interesses da gestão pública para um lapso temporal de 4 anos, cabendo à administração pública a revisão anual dos projetos estabelecidos (Mendes, 2011), (Cerqueira, 2024).

Outro princípio é o do equilíbrio fiscal, que deve ser observado ao prevenir-se riscos e corrigir desvios que poderiam causar desequilíbrio nas contas públicas (Khair, 2000). Isto posto, direcionado à sustentação de uma qualidade indispensável na gestão financeiro-orçamentária, que é a relação estável entre os elementos fundamentais do crédito público, das despesas públicas e do endividamento público (Dallari, 1999).

Nesta linha de raciocínio, tal princípio recomenda que, para toda despesa, haja uma correspondente receita a financiá-la, a fim de evitar o surgimento de déficits orçamentários crescentes ou descontrolados que possam prejudicar as contas públicas presentes e futuras. Representa a verdadeira estabilidade financeira e é um dos pilares do crescimento sustentado do Estado, a fim de permitir a realização das suas finalidades essenciais: entregar à coletividade os bens e serviços necessários à realização do bem comum, tais como educação, saúde, segurança pública, saneamento básico, moradia digna, dentre outros (Souza, 2019).

Ainda, vige o princípio do controle, que é uma diretriz essencial da LRF, prevista no art. 21, inciso I, II, III e IV, que impõe limites rígidos para evitar o crescimento descontrolado dos gastos públicos. Com efeito, no intuito de controlar o gasto público em todas as esferas de Governo, a LRF se concentrou em dois itens de finanças públicas: o endividamento e a despesa com pessoal, desta maneira estabelecendo um limite para a primeira força dos

administradores públicos, senão eliminando o déficit corrente a cada ano, pelo menos reduzindo-o (Giuberti, 2005).

Neste diapasão, a LRF fundamenta os parâmetros para algumas situações que podemos observar a atuação do princípio em questão, como: o controle do endividamento, as operações de crédito, concessão de garantia e refinanciamento da dívida mobiliária. Além de estipular esses limites, a LRF reforça a relevância do resultado primário e do acompanhamento das metas fiscais para a manutenção da dívida pública em níveis sustentáveis (Lima, Sampaio & Gaglianone, 2008).

Um outro ponto importante trazido pela LRF é que diante da necessidade de ajustes fiscais em situações de desequilíbrio, em seu art. 1º, §1º-A, prevê mecanismos de ajustes que devem ser acionados quando as metas fiscais não são alcançadas, incluindo a revisão de receitas e despesas e a adoção de medidas de contingenciamento, acrescentando se houve previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da federação (Piza, 2016).

Um outro problema recorrente é o descontrole em algumas unidades da federação, no que tange às despesas de pessoal dos principais itens de despesa pública e um dos mais suscetíveis ao uso clientelista (Nunes, 2003).

Por esse motivo, a lei estabelece limites específicos para despesas com pessoal, tanto no âmbito do Executivo quanto do Legislativo e Judiciário, e exige a adoção de medidas corretivas caso esses limites sejam ultrapassados. No contexto do Ceará, é fundamental analisar se o Estado respeitou esses limites em 2023 e quais medidas foram implementadas para controlar e reduzir despesas, especialmente em um cenário de possíveis restrições fiscais (Almeida, 2023).

Ademais, a transparência fiscal é outro princípio fundamental, com previsão constitucional no art. 5º, inciso XXXIII e na LRF, previsto no art. 48, *caput* e art. 48, § 1º, explicita que a lei exige a divulgação ampla e acessível de informações fiscais, permitindo que a sociedade e os órgãos de controle acompanhem e fiscalizem a gestão dos recursos públicos (Brasil, 2000).

Os principais meios para se chegar à transparência segundo a LRF é por meio dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (Araújo, Filho, & Gomes, 2015).

Em suma, a execução orçamentária do Ceará em 2023 precisa ser avaliada em termos de transparência, verificando se os dados orçamentários foram divulgados de maneira

adequada e se os cidadãos tiveram acesso às informações necessárias para monitorar a aplicação dos recursos. A falta de transparência pode esconder ineficiências e irregularidades, comprometendo a governança orçamentária (Souza, 2019).

3. PERCURSO METODOLÓGICO

Esta seção busca explicar como deu-se o percurso metodológico da pesquisa, definindo a natureza, o direcionamento, a forma de coleta, a abordagem e o tratamento dos dados, os meios de busca da literatura e os procedimentos técnicos.

3.1 CONSTRUÇÃO DA PESQUISA

Primordialmente, a pesquisa é de tipo documental e bibliográfica, natureza descritiva, tendo em vista que se objetiva a descrição de um fato, ou seja, o possível déficit do orçamento de 2023. Portanto, este tipo de pesquisa tem o viés de descobrir a associação de variáveis diferentes de uma mesma situação ou comportamento (Gil, 2019) e (Marconi & Lakatos, 2019).

A abordagem do estudo deu-se de maneira qualitativa, pois ocorreu a coleta de dados da forma a ser explicada a seguir, a interpretação dos resultados e posteriormente a apresentação destes em conclusões que possam explicar se houve déficit orçamentário em 2023 (Mayring, 2002).

3.2 COLETA DE DADOS

A coleta de dados foi realizada utilizando fontes primárias, documentos oficiais acessados por meio de portais governamentais e publicações, garantindo a obtenção de informações precisas e atualizadas (Portal Ceará Transparente e Diário Oficial do Estado), enquanto as fontes secundárias abrangem uma variedade de materiais e publicações relevantes, inclusive da imprensa (Marconi & Lakatos, 2003).

A revisão da literatura foi conduzida em bases de dados acadêmicas reconhecidas como *Google Scholar*, *Portal de Periódicos da CAPES*, *Portal Scielo Brasil*, *Tribunal de Contas do Estado do Ceará*, buscando aproximadamente 40 (quarenta) artigos em bases conceituais e devidamente citados nas referências, bem como estudos que pudessem fornecer uma base teórica sólida para a análise, selecionando ao todo 21 (vinte e um), em virtude de

tratarem de assuntos como governança orçamentária, conceitos de déficit público, Lei de Responsabilidade Fiscal e seus princípios e endividamento, excluindo aqueles que não atendiam aos objetivos da pesquisa.

Em síntese, foram utilizadas as seguintes ferramentas para coleta de dados:

- i. Diário Oficial do Estado do Ceará: para obter dados oficiais e atualizados sobre o orçamento e despesas do Estado.
- ii. Site do Planalto: acesso a legislações, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal e outros documentos normativos.
- iii. Plataformas de Pesquisa e Bases de Dados Acadêmicas: a revisão da literatura e obtenção de estudos anteriores que abordem temas relacionados à governança orçamentária e gestão fiscal.
- iv. Livros e Artigos Acadêmicos: tratando da gestão orçamentária, responsabilidade fiscal e governança pública.
- v. Outros Sítios da Internet: incluindo portais de transparência e sites de instituições que monitoram e avaliam a gestão fiscal dos estados brasileiros.

3.3 DA ANÁLISE DOS DADOS

O recorte da pesquisa é o ano de 2023. Porém, a análise de dados será realizada por meio do quadro DEMONSTRATIVO SIMPLIFICADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS ANOS DE 2022 E 2023, apresentados no tópico específico, retirados do Diário Oficial do Estado do Ceará, bem como os dados sobre Receitas e Despesas do período supramencionado contidos no Portal Ceará Transparente, que permitirão a confrontação dos dados coletados com os aspectos teóricos identificados na literatura, quais sejam princípios da LRF para boa governança orçamentária. Isso porque é necessário contextualizar o ano de 2022, antes de se realizar um recorte no ano de 2023, já que foi o primeiro ano de déficit fiscal.

Isto posto, foram analisadas as variações nos gastos e receitas orçamentárias ao longo do ano de 2022 e 2023. Ainda, foram avaliadas a conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal: o cumprimento dos limites e exigências estabelecidos pela legislação; a relação dos dados empíricos com as teorias e os princípios de governança orçamentária para identificar os principais fatores que possam ter contribuído para o possível déficit orçamentário.

4. RESULTADOS E ANÁLISES

A análise dos resultados do orçamento do Estado do Ceará para o ano de 2023 revela um déficit orçamentário que destaca a importância de uma gestão mais eficiente dos recursos públicos, desta feita, faremos a análise pormenorizada dos dados à luz dos Princípios do Planejamento, Equilíbrio, Responsabilidade, Controle e Transparência, com previsão na LC 101/00.

4.1 PLANEJAMENTO

De início, pontua-se que o planejamento é condição obrigatória conforme a LRF (Art. 8º, *caput*) para que gastos públicos possam ser concretizados (Mendes, 2011; Cerqueira, 2024). A previsão de receitas do Estado do Ceará em 2023 foi de R\$37.500.646.144,00, enquanto a receita realizada totalizou R\$37.312.821.088,19. Este resultado, embora próximo da previsão inicial, não foi suficiente para cobrir a dotação atualizada de despesas, que atingiu R\$44.716.011.035,01, resultando em um déficit de R\$7.043.189.946,82.

Quadro I

Demonstrativo simplificado do relatório resumido da execução orçamentária orçamentos fiscal e da seguridade social período de referência: janeiro a dezembro de 2023

Balço Orçamentário 2023.	RREO - Anexo 14 (LRF, Art. 48)	Em Reais
RECEITAS		*****
Previsão Inicial		37.500.646.144,00
Previsão Atualizada		*****
Receitas Realizada		37.312.821.088,19
Déficit Orçamentário		110.819.268,74
Saldos de Exercícios Anteriores (Utilizados para Créditos Adicionais)		5.122.253.772,95
DESPESAS		*****
Dotação Inicial		37.500.646.144,00
Dotação Atualizada		44.716.011.035,01
Despesas Empenhadas		37.423.640.356,93
Despesas Liquidadas		36.273.741.132,67
Despesas Pagas		35.978.252.583,86
Superávit Orçamentário		*****

Nota: Diário Oficial do Estado do Ceará, 2024 (2024).

Ainda na análise do princípio do planejamento, devemos analisar também o Balanço Orçamentário de 2022, tendo em vista que em 2023, primeiro ano de governo do atual governador, ainda estava vigente o Plano Plurianual aprovado em 2019 e poderemos ver se o déficit orçamentário no ano de 2023 foi algo atípico, vejamos o demonstrativo:

Quadro 2

Demonstrativo simplificado do relatório resumido da execução orçamentária orçamentos fiscal e da seguridade social período de referência: janeiro a dezembro de 2022

Balanço Orçamentário 2022.	RREO - Anexo 14 (LRF, Art. 48)	Em Reais
RECEITAS	*****	
Previsão Inicial	29.729.367.501,00	
Previsão Atualizada	32.842.576.173,63	
Receitas Realizada	34.849.565.205,69	
Déficit Orçamentário	0,00	
Saldos de Exercícios Anteriores (Utilizados para Créditos Adicionais)	4.315.600.612,39	
DESPESAS	*****	
Dotação Inicial	29.729.367.501,00	
Dotação Atualizada	37.170.216.060,65	
Despesas Empenhadas	34.593.106.640,32	
Despesas Liquidadas	33.521.784.060,11	
Despesas Pagas	33.370.150.240,05	
Superávit Orçamentário	256.458.565,37	

Nota: Diário Oficial do Estado do Ceará, 2023 (2024).

O Quadro acima indica que a previsão atualizada de receitas do Estado do Ceará em 2022 foi de R\$ 29.729.367.501,00, enquanto a receita realizada totalizou R\$ 32.842.576.173,63. Este resultado, apesar de ter uma variação significativa de arrecadação, não foi suficiente para cobrir a dotação atualizada de despesas, que atingiu R\$ 37.170.216.060,65, resultando em um déficit de R\$4.327.639.887,02.

Desse modo, a variação de despesas de 2002 para 2023 representou um déficit de R\$ 7.545.794.974,36 sugerindo ineficiência do planejamento orçamentário com um comprometimento substancial no orçamento e uma possível má governança orçamentária (Bovair; Loeffler, 2009; Klijn; Koppenjan, 2000). Sendo assim, é essencial que tais despesas

sejam cuidadosamente planejadas e executadas de forma a garantir a eficiência na alocação dos recursos públicos, evitando desperdícios e maximizando os impactos positivos sobre a qualidade de vida dos cidadãos cearenses, evitando déficits públicos.

4.2 EQUILÍBRIO

As despesas totalizadas no ano de 2023 devem ser vistas à luz das receitas esperadas e das metas fiscais estabelecidas, conforme preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Art. 1º § 1º). Por isso, a compatibilidade entre receitas e despesas é fundamental para assegurar a sustentabilidade das finanças públicas além de observar o Princípio do Equilíbrio Orçamentário (Art. 12 § 2º), evitando déficits excessivos que possam comprometer a capacidade do Estado em honrar seus compromissos financeiros e promover o desenvolvimento econômico de maneira equilibrada e sustentável (Khair, 2000).

Por conseguinte, analisaremos as despesas de forma mais detalhada por órgãos e secretarias dos anos de 2022 e 2023:

Figura 1

Despesas do Executivo Cearense de 2023

	Orçamento inicial das despesas filtradas	Orçamento atualizado das despesas filtradas			
	R\$ 37.029.210.265,00	R\$ 40.171.171.965,51			
	Empenhado	Liquidado	Pago		
	R\$ 15.918.267.693,32	R\$ 14.974.221.269,17	R\$ 13.189.606.360,38		
Descrição	Orçamento inicial (R\$)	Orçamento atualizado (R\$)	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Pago (R\$)
> SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO	6.189.328.391,00	6.341.645.558,15	2.481.974.002,89	2.357.957.201,60	1.816.478.333,80
> SECRETARIA DA SAÚDE	6.089.941.997,00	6.404.817.479,23	2.850.786.347,25	2.526.610.841,05	2.348.551.004,54
> SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	5.142.727.262,00	5.616.434.676,75	2.493.007.850,44	2.356.306.224,25	2.158.419.531,25
> SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA DA CIDADANIA	4.337.956.463,00	4.441.947.120,78	1.750.959.545,40	1.724.402.524,08	1.321.643.752,38
> ENCARGOS GERAIS DO ESTADO	3.858.362.132,00	4.234.684.776,06	1.819.974.405,55	1.818.010.998,60	1.754.188.614,71
> SECRETARIA DA FAZENDA	2.185.065.702,00	2.266.333.711,35	1.011.301.582,32	893.397.769,10	725.641.666,43
> SECRETARIA DAS CIDADES	1.957.870.197,00	2.596.651.907,70	671.291.408,35	647.702.249,85	627.928.453,46
> SECRETARIA DA INFRAESTRUTURA	1.340.435.693,00	1.398.090.663,55	383.288.594,82	371.856.643,32	364.096.453,25
> SECRETARIA DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E EDUCAÇÃO SUPERIOR	1.007.901.202,00	1.051.432.550,28	383.436.151,01	377.199.562,39	313.240.411,28
> SECRETARIA DA PROTEÇÃO SOCIAL	919.503.565,00	994.030.936,81	464.858.858,64	452.540.552,95	433.536.515,19
> SECRETARIA DA JUSTIÇA	830.786.469,00	850.452.662,17	392.915.402,22	354.434.550,87	297.103.086,23
> CASA CIVIL	673.827.274,00	723.233.324,00	230.878.204,91	202.675.737,69	193.844.504,18
> SECRETARIA DOS RECURSOS HÍDRICOS	627.101.639,00	740.353.380,55	202.034.826,14	183.709.699,23	178.083.939,61
> SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	457.572.757,00	537.437.377,80	250.935.271,74	225.639.238,07	210.607.819,70
> SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	388.494.514,00	439.126.326,14	80.319.008,16	74.418.966,98	73.156.170,52
> PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	230.834.264,00	382.346.984,04	68.669.713,42	60.369.288,25	51.247.182,46
> SECRETARIA DA CULTURA	220.514.735,00	361.157.924,44	131.410.650,14	128.565.231,33	121.215.087,16
> SECRETARIA DO TURISMO	133.888.467,00	183.136.202,47	23.650.831,47	22.467.412,66	22.208.963,18
> SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA	127.717.682,00	144.059.477,30	64.825.734,61	52.323.633,80	42.454.595,14
> CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO ESTADO	53.448.035,00	54.741.834,98	20.485.174,75	19.150.340,34	15.208.594,08
> SECRETARIA DO ESPORTE	52.002.977,00	72.994.694,70	30.720.782,10	27.880.754,19	26.296.873,06
> SECRETARIA DO TRABALHO	46.180.409,00	63.254.455,32	27.089.403,46	22.148.397,00	22.054.041,01
> FUNDO DE INVESTIMENTOS DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO DO CEARÁ	44.000.000,00	113.575.393,97	39.862.726,14	32.111.590,88	31.862.726,14
> SECRETARIA DOS DIREITOS HUMANOS	31.237.663,00	46.813.788,82	8.840.848,19	8.703.931,14	8.271.996,52
> SECRETARIA DAS MULHERES	25.570.658,00	25.570.658,00	5.743.743,74	5.523.125,87	5.173.859,43
> SECRETARIA DA PÊSCA E AQUICULTURA	14.502.899,00	16.033.899,00	7.633.563,22	7.356.510,76	7.272.364,86
> CONTROLADORIA GERAL DE DISCIPLINA DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA E SISTEMA PENITENCIÁRIO	13.244.973,00	13.244.973,00	4.598.744,46	3.874.915,77	3.780.500,36
> APOIADORIA ESPECIAL DA VICE-GOVERNADORIA	11.586.571,00	11.586.571,00	2.841.022,33	2.952.138,80	2.838.194,84
> SECRETARIA DA PROTEÇÃO ANIMAL	10.140.000,00	37.570.000,00	11.417.598,23	11.417.598,23	10.912.867,87
> CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO	6.150.675,00	7.107.657,15	2.515.697,22	2.513.640,10	2.288.237,74
> SECRETARIA DA DIVERSIDADE	360.000,00	350.000,00	0,00	0,00	0,00
> SECRETARIA DA JUVENTUDE	295.000,00	295.000,00	0,00	0,00	0,00

Nota: Ceará Transparente, Secretaria da Fazenda – SEFAZ, Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR (dados até 2021) e Sistema Integrado de Planejamento e Administração Financeira do Estado do Ceará - Siafe (dados a partir de 2022).

Figura 2

Despesas do Executivo Cearense de 2022

Orçamento inicial das despesas filtradas		Orçamento atualizado das despesas filtradas			
R\$ 27.544.630.191,00		R\$ 34.623.148.964,60			
Empenhado		Liquidado		Pago	
R\$ 30.995.516.229,16		R\$ 30.063.796.007,86		R\$ 29.944.203.189,20	
Descrição	Orçamento inicial(R\$)	Orçamento atualizado(R\$)	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Pago (R\$)
> SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTAO	4.772.788.558,00	5.333.415.336,57	4.994.708.663,43	4.881.826.370,31	4.872.929.150,55
> SECRETARIA DA SAUDE	4.584.498.377,00	5.968.037.680,28	5.653.544.770,62	5.350.077.048,07	5.336.825.238,08
> SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA E DEFESA SOCIAL	3.614.856.937,00	3.863.590.889,85	3.147.856.806,98	3.063.906.905,40	3.064.997.342,65
> SECRETARIA DA EDUCACAO	3.298.468.597,00	4.779.534.977,01	4.414.493.616,22	4.274.378.352,34	4.253.260.199,73
> ENCARGOS GERAIS DO ESTADO	3.014.037.373,00	3.142.055.361,71	3.086.474.052,46	3.070.367.903,32	3.069.137.078,64
> SECRETARIA DA INFRAESTRUTURA	1.876.047.459,00	2.025.738.156,35	802.726.666,73	763.146.729,93	762.398.375,01
> SECRETARIA DA CIENCIA, TECNOLOGIA E EDUCACAO SUPERIOR	898.749.427,00	990.924.584,95	846.434.800,32	837.564.584,04	834.260.310,85
> SECRETARIA DAS CIDADES	870.450.751,00	2.264.987.462,50	1.994.301.710,38	1.958.274.545,11	1.949.433.978,75
> SECRETARIA DA FAZENDA	821.504.828,00	913.523.909,69	1.028.269.123,76	1.015.268.821,87	991.400.926,34
> SECRETARIA DA JUSTICA	711.480.215,00	790.862.425,34	770.803.697,86	746.947.174,80	735.506.917,90
> SECRETARIA DA PROTECAO SOCIAL	564.281.274,00	890.611.385,51	819.864.061,30	787.142.107,32	784.773.664,49
> SECRETARIA DOS RECURSOS HIDRICOS	558.684.782,00	598.616.990,11	248.785.832,24	244.558.747,13	244.015.102,78
> SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	447.579.623,00	563.873.168,26	492.095.991,70	453.251.939,06	446.999.744,58
> CASA CIVIL	320.659.976,00	461.933.713,21	443.195.846,96	417.514.579,61	412.456.513,26
> SECRETARIA DA CULTURA	245.563.881,00	305.502.140,07	274.081.450,31	250.041.021,81	245.914.134,33
> SUPERINTENDENCIA DE OBRAS PUBLICAS	144.085.974,00	696.635.722,25	614.879.562,94	616.433.240,80	613.983.474,41
> PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	134.636.925,00	176.763.322,77	152.118.900,78	150.160.948,17	149.395.907,20
> FUNDO DE INVESTIMENTOS DE MICROCREDITO PRODUTIVO DO CEARA	126.500.000,00	94.422.484,75	57.222.081,68	56.794.938,52	56.794.938,52
> SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E MUDANCA DO CLIMA	103.587.011,00	167.469.136,93	143.555.400,24	126.698.782,47	125.402.832,55
> SECRETARIA DO TURISMO	95.311.976,00	105.791.187,64	81.687.896,09	75.509.367,69	74.917.645,99
> SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E TRABALHO	72.388.926,00	125.499.965,89	30.316.106,29	30.314.405,29	30.205.196,64
> CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO	68.895.000,00	66.048.112,20	10.724.661,02	10.724.661,02	10.724.661,02
> SECRETARIA DO ESPORTE	47.368.825,00	87.624.899,45	78.056.273,46	76.870.731,65	75.600.837,59
> CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO ESTADO	39.722.225,00	44.084.603,54	41.691.177,66	41.542.072,54	41.438.639,56
> SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA E DEFESA DA CIDADANIA	31.982.513,00	32.440.682,58	637.172.926,08	639.405.171,48	637.275.238,26

Nota: Ceará Transparente, Secretaria da Fazenda – SEFAZ, Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR (dados até 2021) e Sistema Integrado de Planejamento e Administração Financeira do Estado do Ceará - Siafe (dados a partir de 2022).

As figuras apresentadas exibem a execução orçamentária das despesas do Estado do Ceará nos anos de 2023 e 2022, respectivamente, discriminando o orçamento inicial, o orçamento atualizado, os valores empenhados, liquidados e pagos para diversas secretarias e órgãos do governo. Percebeu-se que de um ano para o outro houve um considerável aumento nelas passando de R\$ 34.623.148.964,60 em 2022 para R\$ 40.171.171.965,51 em 2023, totalizando uma variação de R\$ 5.548.023.000,91. Esse aumento no orçamento nas despesas por secretaria deu-se em virtude da criação de novas na estrutura administrativa para acomodar necessidades ou reavaliações de prioridades (Diário do Nordeste, 2023).

A análise por secretaria, projetada nas Figuras 1 e 2, revelam que as Secretarias do Planejamento e Gestão, Saúde, Educação e Segurança Pública e Defesa da Cidadania têm os maiores orçamentos.

O aumento do orçamento atualizado de 2023 em comparação com o ano anterior em várias secretarias sugere uma reavaliação e realocação de recursos para atender a demandas

emergentes ou subestimadas inicialmente. A diferença entre os valores empenhados, liquidados e pagos, revela o grau de execução orçamentário de cada secretaria. Por exemplo, na Secretaria da Saúde apenas uma parte do valor empenhado foi efetivamente paga, o que pode indicar processos burocráticos ou atrasos na execução dos pagamentos.

Com efeito, as áreas de atuação destas secretarias refletem áreas prioritárias para o governo estadual, alinhando-se com as necessidades básicas da população. A análise dos valores liquidados e pagos, especialmente nas secretarias com maiores orçamentos, é essencial para avaliar a eficiência e a eficácia na utilização dos recursos públicos. A discrepância entre valores empenhados e pagos pode indicar desafios na execução das políticas públicas planejadas, além de ferir o Princípio do Equilíbrio previsto na LRF (art. 1º §1º-A), não atingindo os fins do bem-estar coletivo (Souza, 2019).

Até aqui, a análise por secretaria destaca a alocação de recursos em áreas prioritárias, como Saúde, Educação e Segurança Pública. A Secretaria da Saúde, com um orçamento inicial em 2023 de R\$ 6.089.941.997,00, atualizado para R\$ 6.404.817.479,23, conseguiu empenhar R\$ 2.850.786.347,25, R\$ 2.826.610.841,06 liquidados, refletindo um empenho bastante significativo, bem próximo do necessário para atender todas as necessidades. A Educação e a Segurança Pública mostram tendências similares, com empenhos e valores pagos efetivamente próximos em números.

A análise sugere que não houve atendimento ao princípio do equilíbrio fiscal na gestão financeira-orçamentária do Estado do Ceará porque não houve correspondência de despesas à receitas que pudessem financiá-las, indicando descontrole no aumento de despesa pública.

4.3 CONTROLE

A dissonância entre as previsões e a arrecadação efetiva, especialmente nas contribuições e receitas patrimoniais, indica desafios na capacidade de arrecadação e sugere a necessidade de revisão das estratégias ou ajustes nas previsões para melhor refletir a realidade econômica, o que pode impactar negativamente a execução de políticas públicas e investimentos planejados (Giuberti, 2005).

Figura 3

Receitas do Executivo Cearense de 2023

Valor previsto inicial das receitas filtradas	Valor previsto atualizado das receitas filtradas	Valor arrecadado das receitas filtradas	
R\$ 38.407.482.731,00	R\$ 39.319.961.392,98	R\$ 17.263.552.300,71	
Descrição	Valor previsto inicial (R\$)	Valor previsto atualizado (R\$)	Valor arrecadado (R\$)
> SECRETARIA DA FAZENDA	27.178.637.906,00	28.078.637.906,00	12.144.867.226,92
> SECRETARIA DA EDUCACAO	3.745.691.846,00	3.745.691.846,00	2.520.501.138,67
> SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTAO	3.619.667.852,00	3.619.667.852,00	1.439.968.094,71
> SECRETARIA DA SAUDE	1.007.389.759,00	1.020.351.142,34	418.232.835,10
> SECRETARIA DA INFRAESTRUTURA	744.987.406,00	744.987.406,00	393.259.015,37
> CASA CIVIL	183.900.000,00	183.900.000,00	74.002.691,65
> SECRETARIA DOS RECURSOS HIDRICOS	139.539.075,00	139.539.075,00	67.323.105,89
> SECRETARIA DAS CIDADES	1.248.172.447,00	1.248.172.447,00	54.533.410,81
> PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	59.467.184,00	59.467.184,00	29.883.959,30
> SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E MUDANCA DO CLIMA	55.444.629,00	55.444.629,00	29.175.594,02
> SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONOMICO	168.512.166,00	168.512.166,00	24.637.808,38
> SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA E DEFESA DA CIDADANIA	39.585.000,00	39.585.000,00	19.605.576,14
> SECRETARIA DA CIENCIA, TECNOLOGIA E EDUCACAO SUPERIOR	53.764.645,00	53.764.645,00	12.896.287,61
> SECRETARIA DA JUSTICA	34.271.300,00	34.271.300,00	7.934.625,71
> SECRETARIA DA PROTECAO SOCIAL	20.929.239,00	20.817.892,86	7.231.270,68
> SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	48.804.103,00	48.612.103,00	6.245.426,63
> SECRETARIA DA CULTURA	20.500.000,00	20.507.624,78	5.987.344,67
> SECRETARIA DO ESPORTE	16.861.000,00	16.674.000,00	5.571.043,79
> SECRETARIA DOS DIREITOS HUMANOS	7.500.000,00	7.500.000,00	1.369.032,58
> SECRETARIA DO TURISMO	500.000,00	500.000,00	180.978,07
> SECRETARIA DO TRABALHO	3.357.174,00	3.357.174,00	144.382,29
> GABINETE DO GOVERNADOR	0,00	0,00	1.451,72
> FUNDO DE INVESTIMENTOS DE MICROCREDITO PRODUTIVO DO CEARA	10.000.000,00	10.000.000,00	0,00
TOTAL	R\$ 38.407.482.731,00	R\$ 39.319.961.392,98	R\$ 17.263.552.300,71

Nota: Ceará Transparente, Secretaria da Fazenda/CE – SEFAZ e Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR.

Figura 4

Receitas do Executivo Cearense de 2022

Valor previsto inicial das receitas filtradas	Valor previsto atualizado das receitas filtradas	Valor arrecadado das receitas filtradas	
R\$ 39.888.055.581,00	R\$ 42.941.083.016,26	R\$ 20.287.570.950,57	
Descrição	Valor previsto inicial (R\$)	Valor previsto atualizado (R\$)	Valor arrecadado (R\$)
> SECRETARIA DA FAZENDA	27.677.560.732,00	30.716.212.833,00	14.319.803.628,68
> SECRETARIA DA EDUCACAO	3.832.809.903,00	3.933.259.903,00	2.804.532.130,73
> SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTAO	4.269.802.100,00	4.183.295.243,26	1.826.167.833,14
> SECRETARIA DA SAUDE	940.048.474,00	940.366.349,00	727.501.134,70
> SECRETARIA DA INFRAESTRUTURA	898.338.504,00	898.338.504,00	262.487.887,87
> CASA CIVIL	309.228.486,00	309.228.486,00	91.331.680,64
> PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	70.841.020,00	70.841.020,00	40.058.531,39
> SECRETARIA DAS CIDADES	1.014.883.936,00	1.014.883.936,00	37.447.067,83
> SECRETARIA DA CULTURA	37.000.000,00	37.000.000,00	32.093.767,27
> SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONOMICO	336.518.872,00	336.118.872,00	25.572.828,27
> SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E MUDANCA DO CLIMA	44.115.645,00	44.115.645,00	25.377.641,50
> SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	28.344.805,00	28.344.805,00	20.152.046,68
> FUNDO DE INVESTIMENTOS DE MICROCREDITO PRODUTIVO DO CEARA	40.000.000,00	40.000.000,00	19.862.672,77
> SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA E DEFESA DA CIDADANIA	37.005.790,00	37.520.106,00	12.897.067,73
> SECRETARIA DA CIENCIA, TECNOLOGIA E EDUCACAO SUPERIOR	45.816.602,00	45.816.602,00	12.085.171,77
> SECRETARIA DA JUSTICA	15.406.161,00	15.406.161,00	6.897.709,41
> SECRETARIA DOS RECURSOS HIDRICOS	246.909.150,00	246.909.150,00	6.680.682,58
> SECRETARIA DO ESPORTE	15.340.000,00	15.340.000,00	6.671.980,14
> SECRETARIA DO TRABALHO	8.105.000,00	8.105.000,00	5.033.104,74
> SECRETARIA DA PROTECAO SOCIAL	17.780.401,00	17.780.401,00	3.936.935,52
> SECRETARIA DOS DIREITOS HUMANOS	2.200.000,00	2.200.000,00	895.075,18
> SECRETARIA DO TURISMO	0,00	0,00	83.136,07
> GABINETE DO GOVERNADOR	0,00	0,00	1.235,96
TOTAL	R\$ 39.888.055.581,00	R\$ 42.941.083.016,26	R\$ 20.287.570.950,57

Nota: Ceará Transparente, Secretaria da Fazenda/CE – SEFAZ e Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR.

Os quadros apresentados mostram a previsão inicial, a previsão atualizada e a arrecadação real das receitas de um orçamento público, discriminadas por categorias. A

previsão inicial de receitas era de R\$38.407.482.731,00, que foi ajustada para R\$39.319.961.392,98, refletindo uma reavaliação otimista das receitas esperadas. Todavia, o valor arrecadado foi de R\$17.263.522.300,71, menor que as previsões (Lima, Sampaio & Gaglianone, 2008).

Ademais, a pasta segurança pública obteve uma variação em mais de 2 milhões de reais nos dois períodos analisados, e esta área é primordial para o Estado do Ceará, que tem enfrentado crises sucessivas no setor devido às ações de organizações criminosas (Governo do Ceará, 2024).

Por fim, o Estado demonstrou um déficit no período estudado, bem como um crescimento no aumento das despesas quando analisado os gastos por secretaria, sugerindo que possa ter ocorrido uma inobservância do princípio do Controle. Desta forma, possa ter contribuído para o fenômeno orçamentário objeto desse estudo.

4.4 TRANSPARÊNCIA

A transparência na apresentação desses dados é um aspecto crucial para a responsabilidade fiscal, permitindo que a sociedade e órgãos de controle fiscalizem a gestão dos recursos públicos. A divulgação detalhada desses números atende às exigências da LRF, promovendo uma gestão fiscal mais transparente e responsável (Brasil, 2000).

A LRF desempenha um papel fundamental no controle e na transparência dos gastos públicos. No caso do Ceará, a execução orçamentária mostra que, apesar dos esforços para ajustar as previsões de receitas, o aumento significativo das despesas comprometeu o equilíbrio orçamentário. A dotação inicial de R\$37.500.646.144,00 foi revisada para R\$44.716.011.035,01, refletindo a necessidade de maiores gastos, possivelmente devido a demandas emergentes ou reavaliações de prioridades (Souza, 2019).

Esses dados evidenciam a importância de um planejamento orçamentário rigoroso e de uma gestão eficaz para garantir que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente e que as políticas públicas sejam implementadas conforme o planejado. A transparência na execução orçamentária, conforme exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, é essencial para permitir a fiscalização pela sociedade e pelos órgãos de controle (Souza, 2019).

O déficit observado em 2023 sugere a necessidade de uma reavaliação das estratégias de arrecadação e gestão de despesas. A discrepância significativa entre a previsão atualizada de receitas e a arrecadação efetiva indica desafios na capacidade de arrecadação do Estado,

possivelmente relacionados a um cenário econômico desfavorável ou à ineficiência nos processos de cobrança (Souza, 2019).

A qualidade dos gastos públicos no Ceará em 2023 deve ser refletida na efetividade das políticas implementadas e na capacidade do Estado de atender às necessidades básicas da população. O foco nas áreas de Saúde, Educação e Segurança Pública é positivo, mas a execução abaixo do esperado em termos de pagamento efetivo sugere a necessidade de melhorar a eficiência operacional e reduzir a burocracia que pode atrasar a implementação de programas e projetos.

Os dados orçamentários fornecidos pela Secretaria da Fazenda e pelo Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR) são fundamentais para monitorar a execução fiscal e ajustar as estratégias conforme necessário. O uso de ferramentas como o Sistema Integrado de Planejamento e Administração Financeira do Estado do Ceará (Siafe) ajuda a garantir a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo identificar os fatores que levaram ao déficit fiscal no Ceará, à luz da Governança Orçamentária, bem como dos princípios estudados da LRF do planejamento orçamentário, equilíbrio fiscal, controle e transparência. As análises dos gastos do Governo do Estado do Ceará revelam aspectos desafiadores sobre a gestão fiscal estadual, indicando que a falta de planejamento orçamentário eficiente gerou desequilíbrio fiscal.

Quanto ao princípio do planejamento orçamentário, percebeu-se ineficiência na gestão dos recursos públicos, com déficit público que se acentuou do ano de 2022 para 2023.

Além disso, a análise destacou a presença de desequilíbrio fiscal na gestão financeira-orçamentária do Estado do Ceará porque não houve correspondência de despesas às receitas públicas que pudessem financiá-las, indicando descontrole no aumento de gastos públicos.

Quanto ao controle, há necessidade contínua de monitoramento e controle dos gastos públicos, especialmente em um cenário econômico volátil.

A transparência na divulgação dos dados orçamentários foi o único ponto positivo encontrado como achado neste estudo, permitindo uma avaliação mais precisa por parte dos órgãos de controle e da sociedade civil.

O estudo ressalta a importância da elaboração de projeções realistas e do cumprimento de metas fiscais como estratégias fundamentais para assegurar a sustentabilidade das contas públicas estaduais. A adoção de medidas preventivas, como a revisão periódica das previsões de receitas e despesas, mostrou-se essencial para evitar surpresas orçamentárias que poderiam comprometer a estabilidade fiscal. A análise crítica dos gastos também revelou áreas potenciais para otimização de recursos e melhoria na eficiência do gasto público.

Nesta toada, a continuidade da implementação de políticas de austeridade fiscal e de governança orçamentária é fundamental, principalmente pela constação do déficit orçamentário, 02 (dois) anos seguidos, e a variação deste muito significativa, para sustentar os avanços alcançados e promover um ambiente fiscal saudável no Estado do Ceará.

Houve limitações de pesquisas, como a ausência de trabalhos e estudos específicos sobre os motivos do déficit do Estado do Ceará, especificamente nos anos de 2022 a 2023, porém nada obsta que este trabalho possa servir de continuidade da análise das contas desta unidade federativa e embasar pesquisas futuras. A principal hipótese é que esses déficits podem ter se acentuado em reflexo às políticas econômicas e fiscais adotadas ainda na pandemia pela Covid-19, o que merece estudo futuro sobre esse fenômeno.

Por fim, o estudo evidencia que a conformidade com os princípios da Lei de

Responsabilidade Fiscal não é apenas uma obrigação legal, mas uma condição *sine qua non* para o desenvolvimento econômico sustentável para a promoção do bem-estar social no Estado.

REFERÊNCIAS

- Almeida, N. D. S. O. (2023). Gestão fiscal: comportamento da despesa com pessoal no município de Alagoinhas–BA durante o período de 2018 a 2022. *Revista de Administração e Contabilidade da FAT*, 15(1).
- Araújo, A. H. dos S., Filho, J. E. dos S., & Gomes, F. G. (2015). Lei de Responsabilidade Fiscal: Efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-2010. *Revista Administração Pública*. <https://doi.org/10.1590/0034-7612132652>
- Barcelos, C. L. K. *Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro – Lei no 4.320/64. 2012.* (Tese de doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.
- Bovair, T., & Löffler, E. (2009). *Public management and governance*. New York: Routledge.
- Brasil. (1964). Lei 4.320/64, de 17 de março de 1964. Instituiu Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm.
- Brasil. (2000). 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*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm
- Couto, L. F., & Rodrigues, J. M. (2022). *Governança orçamentária no Brasil: Mudança institucional, atores e estratégias*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- Cruz, A. F. da, Lopes, B. L., Pimenta, D. P., & Soares, G. F. (2018). *A gestão fiscal do estado do Rio de Janeiro: Uma análise à luz da LRF e da sustentabilidade da dívida no período de 2001 a 2017*. *Revista de Administração Pública*. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/rap/a/9mmCZxf8fjP5mPW5MBPc7Fq/?lang=pt>.
- Dallari, A. A. (1999). A Responsabilidade do Agente Político, artigo in *Jus Navigandi*. <http://www.jus.com.br>.
- Diário do Nordeste. (2023). Entenda o novo desenho do secretariado do Governo Elmano e o que muda na nova gestão. Recuperado de <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pontopoder/entenda-o-novo-desenho-do-secretariado-do-governo-elmano-e-o-que-muda-na-nova-gestao-1.3333161>
- Diario Oficial do Estado do Ceará, Série 3, Ano XVI, Ed. nº 021. (2023, 30 de janeiro). *Demonstrativo simplificado do relatório resumido da execução orçamentária: Orçamento fiscal e da seguridade social, janeiro a dezembro 2022/bimestre novembro-dezembro*. Fortaleza.

- Diário Oficial do Estado do Ceará, Série 3, Ano XVI, Ed. nº 021. (2024, 30 de janeiro). *Demonstrativo simplificado do relatório resumido da execução orçamentária: Orçamento fiscal e da seguridade social, janeiro a dezembro 2023/bimestre novembro-dezembro*. Fortaleza.
- Khair, A. A. (2000). *Lei de Responsabilidade Fiscal: Guia de orientação para as prefeituras*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES.
- Giuberti, A. C. (2005). Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. Em *XXXIII Encontro Nacional de Economia ANPEC, CD-ROM, Anais da ANPEC*.
- Governo do Ceará. (2024). Segurança Pública do Ceará terá reforço de 1.100 PMs a partir da próxima semana. Recuperado de <https://www.ceara.gov.br/2024/06/12/seguranca-publica-do-ceara-tera-reforco-de-mais-de-1-100-pms-a-partir-da-proxima-semana/>
- Hagen, J. von. (2007). Budgeting institutions for better fiscal performance. In A. Shah (Ed.), *Budgeting and budgetary institutions* (pp. 27-49). Washington: World Bank.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2000). Public management and policy networks: Foundations of a network approach to governance. *Public Management*, 2(2), 135-158.
- Kohama, H. (2012). *Contabilidade pública: teoria e prática* (12ª ed.). São Paulo, SP: Atlas.
- Leitão Neto, V. F. (2013). Execução orçamentária: Uma análise da arrecadação da receita e da execução da despesa do governo do Estado do Ceará no período de 2008 a 2011 (*Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal do Ceará*). Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE.
- Lima, L., Sampaio, R., & Gaglianone, W. (2008). Debt ceiling and fiscal sustainability in Brazil: A quantile autoregression approach. *Journal of Development Economics*, 86, 313-335.
- Lunkes, R. J. (2007). *Manual de orçamento* (2ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (2003). *Fundamentos de metodologia científica* (5ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Mayring, P. (2002). *Einführung in die qualitative Sozialforschung [Introdução à pesquisa social qualitativa]* (5ª ed.). Weinheim: Beltz
- Nakaguma, M. Y., & Bender, M. D. (2006). A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: Impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002). *Revista de Administração Pública*, 40(3), 553-570. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-80502006000300005>.
- Neto, D. de F. M. (2000). A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus princípios jurídicos. *Revista de Direito Administrativo*, 221, 71-93.
- Nunes, E. O. (2003). *A Gramática Política do Brasil, Clientelismo e Insulamento Burocrático* (3ª ed.). Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

- Paulo, L. F. A., & Rodrigues, J. M. (2022). Governança orçamentária em saúde e educação: Razões para reduzir as garantias constitucionais? In L. F. Couto & J. M. Rodrigues (Orgs.), *Governança orçamentária no Brasil* (Cap. 16). Rio de Janeiro: IPEA.
- Piza, E. C. de. (2016). *Política fiscal, previsões orçamentárias e os determinantes dos desvios de execução no Brasil* (Tese de doutorado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo, Brasil. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.12.2016.tde-16092016-110107>
- Queiroz, M. C. L. (2009). *Ciclos políticos orçamentários no Estado do Ceará, 1986-2006* (Dissertação de mestrado profissional, Universidade Federal do Ceará). Programa de Pós-Graduação em Economia, CAEN, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE.
- Silva, B. M. da. (2024). *A execução orçamentária da saúde: Estudo de caso no município de Porto Velho - Rondônia* (Dissertação de mestrado profissional) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, Brasil. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/7558d591-142f-43d6-9490-28f5d0501090/full>
- Silva, G. I. de S., & Moraes, H. A. R. de. (2024). ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DE MILAGRES, CEARÁ (2022-2023). *Revista Ibero-Americana De Humanidades, Ciências E Educação*, 10(6), 737–750. <https://doi.org/10.51891/rease.v10i6.14404>
- Souza, A. de A. (2019). *Parcelamentos tributários especiais no âmbito do governo federal: Um confronto com os princípios norteadores da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF*. *Revista Cadernos de Finanças Públicas*, 19(2), 1-73. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional.
- Torrezan, R. G. A. (2023). *Federalismo Fiscal em vertigem: uma análise do federalismo fiscal brasileiro no período de 2019 a 2022*. (Tese de doutorado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara.
- World Bank. (1992). *Governance and development*. Washington, DC. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/995041468323374213/pdf/105170REPLACEMENT0WDR01992.pdf>