ISSN 1516-6503
eISSN 2316-3402

ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA DA SAÚDE DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19: O CASO DO MUNICÍPIO DE NITERÓI/RJ

HEALTH BUDGET ANALYSIS DURING THE COVID-19 PANDEMIC: THE CASE OF THE MUNICIPALITY OF NITERÓI/RJ

Pedro Henrique Amorim de Almeida
Contador – Graduado pela Universidade Federal Fluminense
almeida_pedro@id.uff.br

Cíntia de Melo de Albuquerque Ribeiro
Professora Adjunta da Universidade Federal Fluminense
cintiaalbuquerque@id.uff.br

Miriam Assunção de Souza Lepsch
Professora Associada da UFF- Departamento de Ciências Atuariais e Finanças
maslepsch@id.uff.br

Aprovado em 07/2025

Resumo

Este estudo tem por objetivo identificar as principais mudanças e ajustes realizados no orçamento destinado à Saúde do Município de Niterói durante o período da COVID-19. Foi desenvolvida pesquisa descritiva, analisando-se dados orçamentários do município, constantes da Lei Orçamentária Anual e do Demonstrativo da Execução das Despesas dos anos de 2019 a 2022. Identificou-se um aumento de 430,28% no ajuste de dotação em 2020 e um aumento de 47,51% na execução das despesas nos anos de 2020 a 2022, ambos em relação a 2019. Essas alterações foram devidas ao aumento significativo das despesas com saúde, financiadas a partir de remanejamentos internos das despesas, de medidas legislativas e transferências intergovernamentais. Conclui-se as medidas adotadas não foram suficientes para que o município de Niterói se apresentasse na média estadual e nacional de população atingida pela Covid-19 e nem na média de óbitos, ou abaixo dessas métricas.

Palavras-chaves: Orçamento público; Pandemia Covid-19; Saúde.

Abstract

This study aims to identify the main changes and adjustments made to the health budget of the Municipality of Niterói during the COVID-19 period. A descriptive research was conducted by analyzing municipal budget data, based on the Annual Budget Law and the Expense Execution Statements from 2019 to 2022. A 430.28% increase was observed in budget allocation adjustments in 2020, as well as a 47.51% increase in expenditure execution between 2020 and 2022, both in comparison to 2019. These changes were attributed to a significant rise in health-related expenditures, funded through internal budget reallocations, legislative measures, and intergovernmental transfers. It is concluded that the measures adopted were not sufficient to place the Municipality of Niterói within the state and national averages in terms of population affected by COVID-19, nor in terms of mortality rates, or below those metrics.

Keywords: *Public Budget; COVID-19 Pandemic; Health.*

1 INTRODUÇÃO

A pandemia da COVID-19 representou um desafio sem precedentes para a administração pública em todo o mundo. O vírus SARS-CoV-2, responsável pela doença, se espalhou rapidamente, levando a um grande número de casos e óbitos em diversos países. A resposta governamental a essa crise de saúde pública exigiu a implementação de medidas abrangentes e coordenação eficaz para conter a propagação do vírus, mitigar seus impactos na população e garantir a continuidade dos serviços essenciais.

Uma das principais dificuldades enfrentadas pelas autoridades públicas foi a necessidade de tomar decisões rápidas e baseadas em evidências científicas em um contexto de incerteza. A COVID-19 é uma doença nova e, portanto, muitas informações sobre seu modo de transmissão, gravidade e tratamento ainda estavam sendo descobertas. Isso exigiu que os governos acompanhassem de perto os avanços científicos e adaptassem suas estratégias de resposta conforme novas evidências surgissem. A capacidade de tomar decisões rápidas e flexíveis foi fundamental para lidar com uma situação em constante evolução (Boin; Lodge, 2020).

Pesquisas anteriores analisaram as ações iniciais da administração pública para mitigar os efeitos da pandemia e os possíveis desafios a serem encontrados. Nesse sentido, Monteiro et al. (2021) investigou o impacto da pandemia no orçamento público federal até o abril de 2020, início da pandemia. No entanto, ficou impossibilitada uma análise de longo prazo, considerando ajustes orçamentários. Menezes et al. (2021) analisou o impacto da COVID-19 no orçamento de 8 (oito) cidades médias do estado de Minas Gerais, enquanto Dotto (2021) analisou os impactos financeiros e orçamentários iniciais da crise da COVID-19 nos estados brasileiros e no Distrito Federal. Mas Monteiro et al. (2021) sugere à futuras pesquisas que analisem o âmbito estadual e municipal, em um estudo de maior prazo, para que se verifique as demais políticas públicas adotadas e os resultados dessas ações. Além disso, Gomes e Rodrigues Júnior (2023) que analisaram o orçamento de Fortaleza, destacam a necessidade de expandir o estudo para outros municípios.

Assim, se faz necessária uma análise atual que aborde os resultados dessas ações. Desta forma, surge o seguinte problema: Como o município de Niterói adequou orçamento da saúde diante da crise financeira gerada pela Pandemia da COVID-19? A pesquisa objetiva identificar as principais mudanças e ajustes realizados no orçamento municipal destinado à Saúde do Município de Niterói durante o período crítico da COVID-19.

Assim, realizou-se um estudo de caso no município de Niterói, a partir da coleta de dados sobre o planejamento e execução orçamentária do município para o período de 2019-2022, com o intuito de verificar os impactos que a pandemia trouxe ao orçamento local.

Niterói é uma cidade situada na região metropolitana do Rio de Janeiro, com localização próxima à capital e exerce influência no desenvolvimento econômico e social do estado, abrigando indústrias, empresas e comércios. Possui o terceiro maior PIB do Rio de Janeiro (IBGE, 2024) e o mais elevados Índice de Desenvolvimento Humano do estado, um dos maiores do país (PNUD, 2010), o que demonstra sua relevância no cenário local e nacional. Além disso, enfrenta uma série de desafios semelhantes a outras cidades brasileiras (Friendly, 2019).

A pandemia da COVID-19 representou um desafio sem precedentes para governos e sociedades ao redor do mundo, afetando significativamente as economias locais e nacionais. Compreender como o orçamento público de uma cidade como Niterói foi impactado e adaptado para enfrentar os desafios trazidos pela pandemia, garantindo a continuidade dos serviços essenciais à população, pode contribuir com o aprimoramento da gestão do orçamento público de Niterói e gerar insights para outros municípios semelhantes, com base nas lições aprendidas durante a pandemia da COVID-19, visando fortalecer a resiliência do município diante de futuras crises e contribuir para o debate público e o engajamento cívico. Além disso, o estudo contribui para a teoria e prática contábil e finanças públicas, pois seus resultados permitem ampliar e aprofundar a discussão sobre os efeitos da crise gerada pela Pandemia da Covid-19 no orçamento municipal.

O estudo está dividido em cinco capítulos, a começar por esta Introdução. No segundo capítulo, é apresentado o referencial teórico, onde conceitos como Orçamento Público e Políticas públicas são apresentados, bem como pesquisas anteriores relacionadas a temática. Na sequência, é apresentada a metodologia e o método adotado para coleta e tratamento dos dados. No quarto capítulo, os resultados são apresentados e discutidos. No último capítulo, são apresentadas as conclusões.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO

A criação do orçamento está ligada a necessidade de controle dos recursos públicos (Gomes; Rodrigues Júnior, 2023). Surgiu a partir de demandas de proprietários de terras por aprovação prévia das receitas e despesas do reino e posterior prestação de contas durante o período colonial (Santos, 2001). Foi formalizado na primeira constituição do Brasil, outorgada em 25/03/1824 por Dom Pedro I, na qual exigia-se que o Ministro da Fazenda apresentasse uma proposta de orçamento contendo todas as despesas públicas do ano futuro e todas as contribuições e rendas públicas, sendo essa proposta enviada à Câmara dos Deputados para aprovação (Pires; Motta, 2006).

O Orçamento público pode ser conceituado como um instrumento de controle das finanças do governo; como um plano de atividades do governo; como instrumento de execução de planos do governo; como instrumento de administração das ações do governo ou como um documento de divulgação das ações do governo (Santos, 2001). Assim, considera o orçamento público como um instrumento de gestão (Vieira, 2022). É considerado como um plano de atividades do governo que discrimina os serviços prestados aos cidadãos e seus custos (Silva,

1973), e busca eficácia na entrega dos serviços públicos ou administração financeira de órgãos e entidades governamentais (Gomes; Rodrigues Júnior, 2023).

De acordo com Santos (2001), o Orçamento Público como instrumento de administração das ações do governo, busca algo bem estruturado e preciso, que apesar de levar tempo para sua execução, apresenta: objetivos; custos; tempo de execução; utilidade; quais os resultados a se alcançar, o que contribui para fiscalização, ajustes e avaliação da execução. O conceito de Orçamento Público como documento de divulgação das ações do governo busca cumprir uma das obrigações impostas na Lei de Responsabilidade Fiscal, a publicação periódica de dados sobre receitas e despesas do governo de maneira transparente e acessível ao cidadão (Silva, 2001).

Portanto, o orçamento público nasce como um instrumento de administração, avança enquanto ferramenta e passa a ser um instrumento de controle para o governo, de modo a identificar e mensurar tudo o que deve ser feito, em prol do bom funcionamento dos entes públicos e boa aplicação dos recursos públicos.

Sousa (2008) esclarece o ciclo orçamentário, o qual começa com o planejamento de médio prazo, através do Plano Plurianual (PPA), que estabelece metas e prioridades do Governo para os próximos quatro anos. O projeto é concebido durante o primeiro ano de mandato, enquanto ainda vigora o PPA e o orçamento elaborados pela equipe econômica antecessora. Na etapa seguinte, são estabelecidas as diretrizes orçamentárias por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), as quais são apresentadas em termos monetários na Lei Orçamentária Anual (LOA). A LDO, elaborada a cada ano, tem por objetivo fazer o elo entre o PPA e a LOA, definindo metas e prioridades a serem seguidas pelo orçamento do exercício subsequente e orientando a elaboração da LOA.

Quanto à LOA, conforme o disposto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, compreende:

> i) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades das administrações direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; ii) o orçamento da seguridade social, abrangendo todos os órgãos e entidades das administrações direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público, com atribuições nos setores da saúde, previdência social e assistência social; iii) o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

O orçamento possui a função de prever receitas e despesas, devido a este fato, pode ocorrer a necessidade de que sejam elaborados ajustes no decorrer de sua execução. Para que haja a possibilidade de se ajustar o orçamento, a Lei nº 4320/64, discorre sobre a abertura de créditos adicionais para despesas subdimensionadas ou não inseridas não elaboração da LOA. Almeida e Costa (2019) ressaltam a necessidade de ajustes na programação e aplicação dos recursos públicos, sempre observando o equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas, ressaltando a grande importância do planejamento, do controle e da clareza nas atividades do setor público para atender às prioridades e demandas da população.

Os ajustes orçamentários precisam considerar a questão da escassez de recursos. Suxberger e Lemos (2020) esclarecem que a reserva do possível se trata de um conceito que reconhece que a implementação de direitos sociais pode ser limitada pela disponibilidade de recursos, ou seja, considerando a escassez orçamentária e financeira, os direitos fundamentais poderiam, de

acordo com o conceito de reserva do possível, ser restringidos. No entanto, os autores também trazem luz sobre a previsibilidade dos direitos fundamentais no orçamento público, argumentando que, se estes estiverem previstos no orçamento, o conceito de reserva do possível não deve ser usado como justificativa para restrição de direitos fundamentais.

Em um contexto de pandemia, no qual há redução na arrecadação das receitas e aumento de despesas devido a novas demandas nas áreas de saúde e educação, os governos precisam alterar seus planejamentos orçamentários de forma a gerenciar os efeitos econômicos gerados pela crise (Monterio et al., 2021). Assim, vale buscar compreender os mecanismos utilizados para manter o direito à vida e que afetam diretamente as políticas públicas em desenvolvimento.

Sila e Leal (2022) define política pública como uma orientação destinada a enfrentar um problema público, abordando e solucionando uma questão considerada de interesse coletivo. No contexto brasileiro, as políticas públicas são estruturadas de modo a cumprir o artigo 3º da Constituição Federal, que aborda os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, sendo estes, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento social, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução de desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos sem qualquer forma de discriminação. Assim, uma política pública visa resolver um problema público. Nesse sentido, Secchi (2020) esclarece que o problema público é algo que incomode uma quantidade considerável de indivíduos.

2.2 PANDEMIA DA COVID-19

A pandemia de COVID-19, teve início na cidade de Wuhan, na China, em dezembro de 2019, e se espalhou rapidamente pelo mundo, desafiando sistemas de saúde e governos em escala global. No Brasil, os primeiros casos confirmados de COVID-19 foram registrados em fevereiro de 2020 e revelou uma interação complexa entre os impactos socioeconômicos e os desafios enfrentados pelo sistema de saúde, devido à sobrecarga enfrentada pelos sistemas de saúde pública e privada, destacando questões como falta de leitos, escassez de equipamentos médicos e exaustão dos profissionais de saúde.

Ao redor do Brasil observou-se a utilização de políticas públicas, nos âmbitos federal, estadual e municipal, para que houvesse prevenção da doença e manutenção da economia. Para além da aplicação das ações referentes à prevenção da infecção, como a política de lockdown, distribuição de máscaras, elaboração de testes em massa e, posteriormente, a aquisição de vacinas, foram adotadas diversas ações para manutenção da indústria e do comércio, com o intuito de manter o funcionamento dos negócios, o emprego e a renda (Monteiro et al., 2021).

Como exemplo de ações para manutenção da indústria e comércio, ressalta-se o adiamento do vencimento para pagamento dos tributos por micro e pequenas empresas. Para reduzir o impacto causado pela pandemia aos negócios, através da Resolução CGSN nº 154/2020, foram prorrogados em 6 meses, os vencimentos dos tributos federais, e em 3 meses os tributos estaduais e municipais, referentes ao Simples Nacional (Monteiro et al., 2021).

No entanto, com a queda no consumo, devido ao lockdown, e aumento de despesas, devido a uma crise sanitária, pode-se considerar a tendência de que houve uma queda na arrecadação, frustrando receitas previstas, e acarretando o aumento da despesa, sendo estas, não previstas previamente no orçamento, urgindo a necessidade de ajustes no orçamento através da abertura de créditos

adicionais (Menezes et al., 2021; Dotto, 2021; Gomes; Rodrigues Júnior, 2023).

2.3 PESQUISAS ANTERIORES

Menezes et al. (2021) analisou o impacto da COVID-19 no orçamento de 8 (oito) cidades médias do estado de Minas Gerais. Concluiu que devido à paralisação das atividades econômicas de comércio e serviços, houve queda na arrecadação e aumento das despesas referentes ao controle da crise sanitária. No entanto, o autor identificou também a queda nas despesas referentes às atividades paralisadas, como por exemplo os gastos com transporte escolar, e ressaltou que os repasses emergenciais oriundos da União e do Governo de Minas Gerais, geraram atenuação dos impactos.

Silva et al. (2021) analisou a quantidade e o custo dos EPIs consumidos antes e durante a pandemia da COVID-19, bem como o impacto orçamentário causado pela sua aquisição. O estudo foi retrospectivo e abrangeu os meses de janeiro e fevereiro de 2020 (antes da pandemia) e março e abril (durante a pandemia) em um hospital público. Os resultados mostraram que todos os itens analisados apresentaram um aumento significativo na quantidade utilizada e, principalmente, no valor de compra durante a pandemia. O custo chegou a ser 525% mais caro em comparação aos meses sem pandemia. Esse aumento de custos estava relacionado à escassez dos produtos tanto no mercado nacional quanto internacional. De maneira análoga, considera-se que além do impacto pela necessidade de uma quantidade elevada de equipamentos, houve também, pelo tamanho da demanda, aumentos consideráveis nos preços.

Dotto (2021) analisou os impactos financeiros e orçamentários iniciais da crise da COVID-19 nos estados brasileiros e no Distrito Federal. Os resultados mostraram que durante o período inicial da crise, 55,56% dos estados aumentaram seu nível de endividamento, enquanto 48,15% tiveram uma redução na liquidez imediata. Além disso, 96,30% dos estados apresentaram redução na arrecadação tributária e todos os entes tiveram um aumento no grau de dependência de transferências intergovernamentais. Com relação aos gastos, foi observado que houve uma redução nos gastos médios com as funções de governo relacionadas à educação, trabalho, ciência e tecnologia, assim como encargos especiais, durante o período de crise. Por outro lado, os gastos médios com investimentos, saneamento, assistência social e administração apresentaram aumento.

Gomes e Rodrigues Júnior (2023) analisaram o impacto da pandemia no planejamento e na execução da lei orçamentária da cidade de Fortaleza. Eles observaram a necessidade de atualização da dotação orçamentária em valores superior aos do ano anterior a pandemia, mas destacaram que o município dispôs de recursos suficientes para enfrentar o período de crise.

3 METODOLOGIA

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Foi realizada uma pesquisa qualitativa, com fins descritivos. A pesquisa qualitativa envolve a coleta e análise de dados de casos individuais, a fim de verificar padrões. Enquanto a pesquisa descritiva destaca as características de um fenômeno determinado, não sendo obrigada a fornecer explicações para tal, porém, pode servir como fundamento para eventuais explicações (Vergara, 2006). Em relação ao procedimento técnico adotado, esta é uma pesquisa documental, que se concentrou na análise do orçamento anual e das demonstrações contábeis da Prefeitura Municipal de Niterói.

3.2 O CASO EM ESTUDO: MUNICÍPIO DE NITERÓI

A escolha do caso se deu dada a relevância socioeconômica do município de Niterói para o Estado do Rio de Janeiro. A cidade de Niterói possui uma população de 481.749 pessoas, segundo o IBGE (2022), índice de escolarização de 97% de 6 a 14 anos, IDH de 0,837, o mais elevado do estado (ONUD, 2010) e PIB per capita de R$79.464,67, o terceiro maior do estado (IBGE, 2024). É cidade residencial e universitária, possui elevada procura de moradia por conta do ingresso de estudantes advindos de todas as partes do Brasil e por seu elevado índice de IDH. A cidade também possui elevados índices de arrecadação de impostos, além de ser considerada a mais confiável para investimentos pela agência internacional de classificação de risco Standand & Poor's.

3.3 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Os dados foram extraídos das demonstrações contábeis e do planejamento orçamentário do município em estudo, tais como, o Demonstrativo da Despesa por Função e por Categoria Econômica, o Demonstrativo da Despesa por Órgão Orçamentário e por Grupo de Natureza de Despesa, ambos anexos da LOA de Niterói; o Demonstrativo da Execução das Despesas por Função e Subfunção, o qual é anexo do Relatório Resumido da Execução Orçamentária de Niterói; o relatório de recursos transferidos para combate à pandemia da União para Niterói e a Relação de despesas canceladas no município de Niterói conforme LC 173/2020.

Os dados foram coletados para os anos de 2019, 2020, 2021 e 2022. A escolha do período justifica-se dada a necessidade de conhecer as alterações sofridas no orçamento, para arcar com as despesas referentes à saúde, em decorrência da Pandemia da COVID-19. Assim, buscou-se dados do ano pré-pandemia, 2019, do período pandêmico, 2020-2021, e do ano em que a situação econômica e a vida das pessoas começaram a voltar ao normal, 2022.

Para análise dos dados, seguiu-se a técnica de análise de conteúdo de Bardin (2016). Para esta autora, a análise de conteúdo deve ser realizada em três fases fundamentais: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados. Desta forma, a análise de conteúdo desta pesquisa foi desenvolvida da seguinte forma:

• A primeira fase se caracterizou pela formulação da questão norteadora da pesquisa: Como o município de Niterói adequou orçamento da saúde diante da crise financeira gerada pela Pandemia da COVID-19? Buscou-se identificar se houve necessidade de remanejamento de recursos, ou de reestruturação orçamentária, e se houve impacto no planejamento orçamentário e como foi ele alterado. Selecionou-se os documentos para a pesquisa, sendo eles a Lei Orçamentária Anual, Demonstrativo da Execução das Despesas e o Boletim de Políticas Públicas do município de Niterói, o painel de casos e óbitos em decorrência da COVID-19 do Ministério da Saúde e o relatório de Recursos Transferidos para combate à pandemia (COVID19) da União. Em seguida, no intuito de familiarizar-se com o conteúdo desses documentos, foi realizada uma leitura flutuante.

• A Segunda fase se deu pela identificação das ferramentas utilizadas para a reestruturação orçamentária, através da análise do planejamento orçamentário anual (LOA) dos anos de 2019 a 2022 e das demonstrações da execução orçamentária do município de Niterói, com o intuito de codificá-los, enquanto dados brutos, como por exemplo as despesas fixadas na LOA em comparação com a execução orçamentária no final do exercício, a fim de descrever as características pertinentes ao conteúdo. De

maneira objetiva, foram coletados os dados supracitados, com o intuito de interpretá-los e compará-los para, através dessa análise, responder à questão norteadora da pesquisa.

• A terceira fase foi desenvolvida através do tratamento e análise dos dados, por meio de planilhas que contribuíram para organização dos dados, trazendo uma melhor visualização da análise das alterações ocorridas no orçamento previsto no início do ano, em comparação com a execução orçamentária no final do ano, e entre os anos de estudo. Essa análise foi realizada por meio da análise horizontal e vertical, respectivamente.

3.4 LIMITAÇÕES DO MÉTODO

O estudo de caso de um único município não permite generalizar seus resultados, mas contribui com evidências sobre um caso específico e lições que podem contribuir para o processo de tomada de decisão de gestores de outros municípios em situações semelhantes.

4 RESULTADOS

A pandemia da COVID-19 chegou ao Brasil em 2020 e se espalhou rapidamente. Foi um ano de grandes desafios para administração pública. Através da análise da execução orçamentária desse ano no município de Niterói, será possível aferir o impacto na dotação inicial e atualizada. No anexo III da LOA, são fixadas as despesas por função e por fonte de recursos.

Observa-se na Tabela 1, que a dotação orçamentária inicial para saúde aumentou quando comparada com o ano pré-pandemia. No entanto, esse aumento já havia sido estabelecido no orçamento de 2020, aprovado em 2019, antes mesmo do início da pandemia. Assim, não se pode dizer que o aumento na dotação inicial do orçamento ocorreu devido a pandemia.

Além disso, observa-se, ao analisar a dotação inicial proveniente dos recursos próprios, uma redução na dotação orçamentária inicial no ano de 2021, quando comparado com o ano de 2020. Isso pode ser justificado pela queda na arrecadação. O impacto na arrecadação tributária em decorrência da Pandemia do Covid-19 foi algo esperado, visto a necessidade de isolamento social e redução nas atividades econômicas e pode ser observado em outros municípios conforme destacado por Menezes et al. (2021) e Dotto (2021).

Em contrapartida, houve um aumento na dotação inicial de outras fontes de recursos para o ano de 2021, o que pode representar a transferência de recursos do Tesouro Nacional e Estadual para o município de Niterói como auxílio no combate a pandemia. Esses repasses geram atenuação dos impactos (Menezes et al., 2021), mas representam aumento no grau de dependência das transferências intergovernamentais (Dotto, 2021).

No ano de 2022, com a retomada das atividades, houve aumento da dotação inicial para fonte de recursos próprios do Tesouro municipal. No entanto, os valores dos recursos de outras fontes voltaram para próximo da média de pré-pandemia.

Considerando que a Saúde foi o setor que mais sofreu impacto em decorrência da COVID-19, será feita a análise pela verificação da previsão orçamentária da Secretaria Municipal de Saúde, através da LOA e da execução orçamentária, através do demonstrativo da execução das despesas, com o foco nas despesas relacionadas à saúde. No Anexo VIII da LOA, são fixadas as despesas por órgão orçamentário e por grupo de natureza de despesa, conforme Tabela 2.

Tabela 1: Demonstrativo da despesa por fonte de recursos

Ano	Recursos do Tesouro	Recursos de Outras Fontes	Total
2019	395.822,32	171.168,00	566.990,32
2020	463.536,54	177.715,88	641.252,42
2021	455.134,10	184.184,20	639.318,31
2022	481.574,99	176.690,66	658.265,65

Fonte: Portal da Transparência de Niterói (2023)

Tabela 2: Demonstrativo da despesa por grupo de natureza de despesa

Ano	Pessoal	Custeio	Investimento	Total
2019	367.051,35	190.430,05	9.508,92	566.990,32
2020	356.040,38	259.626,04	25.285,00	640.951,42
2021	352.270,73	294.751,22	2.746,26	649.768,22
2022	288.248,60	400.361,21	16.610,25	705.220,05

Fonte: Portal da Transparência de Niterói (2023)

O setor de saúde ficou fortemente pressionado pelo aumento da demanda por serviços de saúde durante a Pandemia da Covid-19. Em decorrência disso, esperava-se um aumento de despesas para o controle da crise sanitária, conforme destacado por Menezes et al. (2021). No entanto, esse aumento não ocorreu em todas as rubricas.

Observa-se que despesa com pessoal foi reduzida ao longo do período em estudo, em especial, no ano de 2022, quando os casos começaram a reduzir devido à vacinação. A despesa com custeio, a qual engloba contratos e consumos das unidades de saúde, aumentou ao longo dos anos, em especial no ano de 2022. Esse resultado está alinhado com a literatura (Menezes et al., 2021; Silva et al., 2021) e pode ser justificado dado o aumento na quantidade e nos valores dos materiais médicos e hospitalares (Silva et al., 2021).

A despesa com investimento, ou seja, para construção de novas unidades, reformas e adequações em unidades já existentes, compra de equipamentos, entre outros, ao contrário do identificado por Silva et al. (2021), foi drasticamente reduzida em relação aos valores do orçamento aprovado antes da Pandemia (2019 e 2020). No entanto, no segundo ano de pandemia, o valor de investimento ficou bem acima daquele previsto para o ano anterior a pandemia. Este resultado pode indicar o foco inicial da secretaria de saúde na aquisição de materiais e insumo para atender uma demanda imediata e emergencial.

Tabela 3: Planilha comparativa da execução orçamentária do município de Niterói de 2019 a 2022

Ano	(A) Dotação Inicial	(B) Dotação Atualizada	(C) Ajuste de Dotação (A-B)	(D) Despesas Empenhadas	(E) Despesas Liquidadas	(F) Saldo (B-E)	(G) Inscritas em RPN
2019	566.990,32	598.362,21	31.371,88	521.957,04	485.095,21	113.266,99	36.861,83
2020	641.252,42	807.610,47	166.358,05	728.322,36	691.767,18	115.843,29	36.555,19
2021	639.318,31	801.222,06	161.903,75	750.907,07	718.235,44	82.986,62	32.671,63
2022	658.265,65	898.038,32	239.772,68	830.569,93	753.331,89	144.706,43	77.238,04

Fonte: Portal da Transparência de Niterói (2023)

De forma geral, pode-se observar a partir dos dados do Demonstrativo da Execução das Despesas por Função / Subfunção, exposto na Tabela 3, que houve alteração na dotação da função saúde em todos os anos, a contar do ano em que se iniciou a pandemia, bem como as despesas empenhadas e as liquidadas.

Observa-se que, para os anos de 2020, 2021 e 2022, as despesas executadas foram maiores que as fixadas na LOA, restando saldo em razão do ajuste de dotação efetuado, assim como em Gomes e Rodrigues Júnio (2023). O ano de 2020 foi o que precisou de maior ajuste orçamentário, visto que na preparação do orçamento para o ano, não se esperava uma crise sanitária dessa magnitude. Observa-se um aumento de 34,97% na dotação atualizada em comparação com o ano de 2019, sendo que para esse aumento foi necessário um ajuste de dotação 430,28% maior que o efetuado no ano de 2019. Nos anos de 2021 e 2022, também houve variação superior da dotação atualizada ao comparado com o ano anterior a pandemia. Esses resultados convergem com o de Gomes e Rodrigues Júnior (2023), que analisaram orçamento do município de Fortaleza.

Verifica-se um aumento de 39,54% no empenho de despesas e de 42,60% na liquidação de despesas, para além da comparação de aumento das fases da execução da despesa pública, pode-se verificar que restou menos saldo de empenho, R$306.639,00 a menor, para inscrição em restos a pagar não processados. O ano de 2021 foi o que teve melhor execução da despesa pública, sendo o saldo inscritos em restos a pagar, o menor do período, ao contrário do que foi identificado por Gomes e Rodrigues Júnior (2023). Apesar de ter sido um ano atípico, o governo municipal demostrou maior empenho em cumprir seus compromissos assumidos.

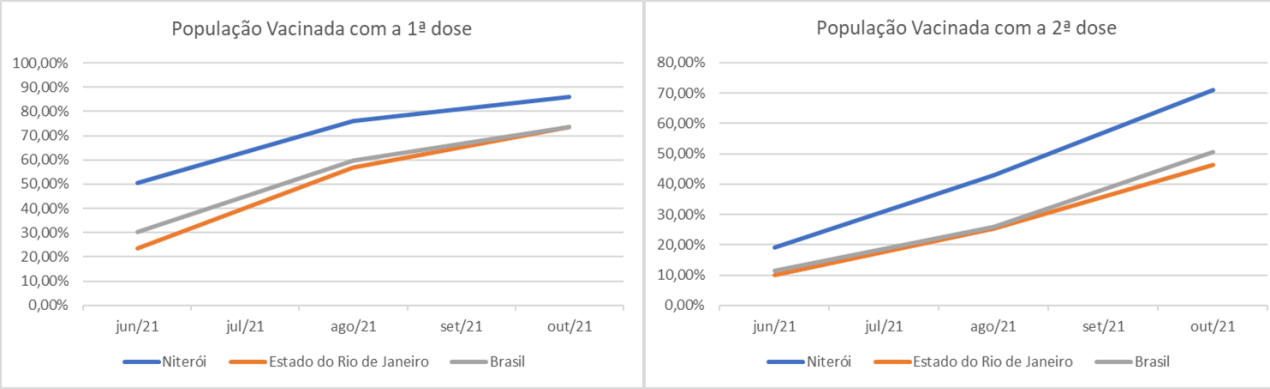
O ajuste orçamentário efetuado no decorrer do ano de 2020 se deu através de remanejamento de recursos internos e através de obtenção de recursos externos, para além dos previstos em LOA, em sua maioria advindos através da Lei Complementar 173/2020. Essa Lei estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19). Através dela foi possibilitada a transferência de recursos da união aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, visando o enfrentamento da COVID-19, também impediu a União de executar as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento celebrados com os Municípios.

Conforme o relatório de recursos transferidos para combate à pandemia do Portal da Transparência da União, verifica-se que o município de Niterói recebeu da União, no ano de 2020, o montante de R$44.805.766,26, destinado à função saúde, sendo R$42.743.180,26 destinados a despesas correntes e R$ 2.062.586,00 destinados a investimentos. Em 2021, essa transferência foi em número bem menor, R$3.437.606,85, destinado apenas a despesas correntes da função saúde. Nota-se que os recursos recebidos para custeio foi bem superior do que o para investimentos. Além das transferências, houve cancelamento de despesas referentes a dívidas do município. De acordo com o relatório de alterações orçamentárias decorrentes da COVID-19 do Portal da Transparência de Niterói, foi possível cancelar R$23.146.403,91 de despesas referentes a dívida interna, através da Lei Complementar 173/2020.

Com esses recursos foi possível que o município de Niterói elaborasse políticas públicas de enfrentamento à pandemia, em especial na área da saúde, como por exemplo, arrendamento de dois hotéis no centro de Niterói para proteção da população em situação de rua, contratação de 516 profissionais de saúde, inauguração de um centro público de testagem em massa, aquisição de respiradores, distribuição de mais de dois milhões de máscaras dentre outras ações. Cabe ressaltar que, para aplicação das medidas de isolamento social, reduzindo a circulação de pessoas na rua e fechando comércios, foi necessário prestar auxílio ao comerciante. Com o intuito de que os comércios não fechassem definitivamente, foram criados os programas Empresa Cidadã, Niterói Supera e Niterói Supera Mais.

No entanto, mesmo com relevante aumento nos recursos para a função saúde, e desenvolvimento de políticas públicas de enfrentamento à Covid-19 no município de Niterói, os indicadores de casos da doença (4,45%) e de óbito (0,13%) permaneceram acima da média estadual (casos = 2,52%; óbito = 0,15%) e nacional (casos = 0,09%; óbito = 3,65%). O ano de 2020 se encerra com um total de 22.872 casos confirmados e 690 óbitos na cidade de Niterói, sendo o total de casos equivalente a 4,45% da população e o total de óbitos equivalente a 0,13% da população.

Figura 1: População vacinada com a 1ª e 2ª dose



Fonte: Boletim de Políticas Públicas vol.1 / Portal da Transparência de Niterói

Em 2021, foi iniciada a vacinação contra a COVID-19, um momento determinante no enfrentamento da pandemia. O avanço da vacinação no município de Niterói foi significativo, com percentuais de vacinação de primeira e segunda dose bem superiores aos percentuais alcançados pelo estado do Rio de Janeiro e pela Federação, conforme Figura 1.

No entanto, de acordo com dados do Ministério da Saúde, a cidade de Niterói, mesmo com as políticas públicas desenvolvidas, relevante aumento na execução de despesas da função saúde, e com significativo avanço na vacinação, termina o ano de 2021 com um percentual de casos da doença de 0,37%, ficando acima da média estadual (0,25%) e nacional (0,20%). O percentual de óbitos ficou em 6,88%, acima da média estadual (5,32%) e nacional (6,95%). O mesmo acontece em 2022, que se encerra com um total de 52.763 casos confirmados e 1.097 óbitos na cidade de Niterói, sendo o total de casos equivalente a 10.27% da população e o total de óbitos equivalente a 0,21% da população. Mais uma vez, seus indicadores de casos e de óbitos ficam acima das médias estadual e nacional.

5 CONCLUSÕES

A presente pesquisa buscou analisar as mudanças e ajustes realizados no orçamento destinado à Saúde do Município de Niterói durante o período crítico da COVID-19. Diante da complexidade do cenário, foram estabelecidos objetivos que incluíram a investigação das medidas adotadas pelo governo municipal para enfrentar a crise sanitária, a análise dos recursos alocados nos anos de 2019 a 2022, e a verificação de realocações orçamentárias para atender às demandas emergenciais.

Os resultados obtidos revelaram uma redução significativa na fonte de recursos próprios do município e aumento expressivo nas despesas de custeio da área da saúde, gerando necessidade de ajustes orçamentários elevados em todos os anos de pandemia. Esses ajustes, sejam decorrentes de remanejamentos internos ou de recebimento de recursos externos provenientes da Lei Complementar 173/2020, permitiu que Niterói conseguisse implementar políticas públicas no combate à pandemia, como acolhimento da população de rua, inauguração de um centro público de testagem em massa, distribuição de máscaras, e implementação e avanço significativo da vacinação.

Contudo, mesmo com a implementação dessas políticas e considerável aumento nas despesas, Niterói enfrentou desafios com indicadores de casos e de óbitos acima da média estadual e nacional. Essa disparidade sugere a necessidade de uma análise mais aprofundada sobre questões inflacionárias, sobretudo em insumos e materiais médicos, além de uma análise do perfil demográfico de Niterói, considerando que a população idosa foi a mais afetada pela pandemia. Além disso, é importante compreender a despesa per capita a fim de verificar se os recursos empenhados no combate a pandemia foram superiores ou inferiores à média estadual e nacional.

Os resultados deste estudo podem auxiliar na formulação de estratégias mais eficazes para lidar com futuras crises de saúde, especialmente no que diz respeito à preparação do orçamento. A análise das medidas, como a Lei Complementar 173/2020, pode oferecer insights teóricos sobre como a legislação pode influenciar o manejo de crises financeiras em âmbito municipal, podendo enriquecer as discussões sobre a interação entre a legislação e a gestão pública em períodos de emergência. A identificação de padrões de

execução orçamentária pode oferecer orientação prática para otimizar a alocação de recursos, por meio de ajustes na previsão orçamentária, elaboração de estratégias para lidar com restos a pagar e otimização na utilização de recursos.

Pelo fato da pesquisa se restringir a analisar um único município e não analisar questões inflacionárias e demográficas, sugere-se a pesquisas futuras, a comparação entre dois ou mais municípios; a realização da análise inflacionária do período, sobretudo em insumos e materiais médicos, para aferir se os ajustes orçamentários foram suficientes para aumentar o acesso à saúde ou apenas para manter o mesmo padrão; e também elaborar análise demográfica, a fim de aferir o número de óbitos pela faixa etária, em relação com o perfil demográfico do território. Para além, estudos futuros podem buscar compreender a relação do montante médio per capita de recursos direcionados para saúde em diferentes municípios, estados e nível Brasil e o sucesso no combate a pandemia (número de casos e óbitos).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Hellen Martins; COSTA, Antonia Vadelucia. Orçamento Público como mecanismo de planejamento para a gestão. ID on line. Revista de psicologia, v. 13, n. 43, p. 559-577, 2019.

BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. Tradução: Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

Boin, A., & Lodge, M. The COVID-19 pandemic: Lessons for crisis management. International Journal of Public Administration, 43(6), 457-470, 2020.

BRASIL. Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 4 dez. 2023.

BRASIL. Lei complementar nº 13.485, de 2 de outubro de 2017. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13485.htm. Acesso em: 4 dez. 2023.

BRASIL. Lei complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm. Acesso em: 4 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.496%2C%20DE%2011%20DE%20SETEMBRO%20DE%201997.&text=Estabelece%20crit%C3%A9rios%20para%20a%20consolida%C3%A7%C3%A3o,Estados%20e%20do%20Distrito%20Federal. Acesso em: 4 dez. 2023.

BRASIL. Resolução CGSN nº 154, de 03 de abril de 2020. 2020. Disponível em: http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=108368. Acesso em: 4 dez. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 dez. 2023.

DOTTO, Ana Helena Caneppele et al. Os impactos financeiros-orçamentários iniciais da crise da Covid-19 nos estados brasileiros e Distrito Federal. Revista de Tecnologia Aplicada, v. 10, n. 2, p. 36-50, 2021.

FRIENDLY, A. The contradictions of participatory planning: Reflections on the role of politics in urban development in Niterói, Brazil. Journal of Urban Affairs, 41(7), 910–929, 2019. https://doi.org/10.1080/07352166.2019.1569468

GOMES, Kauane Maria Cipriano; RODRIGUES JÚNIOR, Manuel Salgueiro. Impactos da pandemia da Covid-19 no orçamento de Fortaleza. Revista Controle:

doutrina e artigos, Fortaleza, v. 21, n. 1, p. 237-273, jan./jun. 2023.

MENEZES, W. de Souza, Caneschi Augusto, A., Prado Matile, H., Ronnie Souza, A., & Lima Ribeiro de Oliveira, J. (2021). Análise das variações orçamentárias em cidades médias de Minas Gerais durante a pandemia do covid-19, em 2020. Anais Do Congresso Brasileiro De Custos - ABC. Disponível em https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4887. Acesso em: 20 jun. 24.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Coronavírus Brasil. Disponível em: https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html. Acesso em: 4 dez. 2023

MONTEIRO, Januário José et al. Reflexos da Covid-19 no Orçamento Público do Governo Federal. Revista Gestão Organizacional, v. 14, n. 1, p. 97-116, 2021.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 2010. Disponível em: https://www.undp.org/pt/brazil/idhm-municipios-2010. Acesso em: 06 jun. 24.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Transferências para o município de Niterói relacionadas à COVID-19. Período de 01/01/2020 a 31/12/2022. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/coronavirus/transferencias

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. Niterói é a cidade mais confiável do país para investimentos, segundo SP. Publicado em 28 de fevereiro de 2023. Disponível em: https://niteroi.rj.gov.br/2023/02/28/niteroi-e-a-cidade-mais-confiavel-do-pais-para-investimentos-segundo-sp/. Acesso em: 4 dez. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. Niterói é a segunda cidade do estado do Rio que mais arrecadou ISS em 2022. Publicado em 11 de julho de 2023. Disponível em: https://niteroi.rj.gov.br/2023/07/11/niteroi-e-a-segunda-cidade-do-estado-do-rio-que-mais-arrecadou-iss-em-2022/. Acesso em: 4 dez. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. Portal da Transparência. Disponível em: https://transparencia.niteroi.rj.gov.br/#/. Acesso em: 4 dez. 2023.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. Enfoque: Reflexão Contábil, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006.

SANTOS, Aristeu Jorge dos. Orçamento público e os municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal. REAd: revista eletrônica de administração. Porto Alegre. Edição 22, vol. 7, n. 4 (jul/ago 2001), documento eletrônico, 2001.

SECCHI, Leonardo. Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. Cengage Learning, 2020.

SILVA, José Afonso da. Orçamento-Programa no Brasil. São Paulo. Revista dos Tribunais, 1973.

SILVA, Karen Aline Batista et al. Impacto orçamentário na compra de equipamentos de proteção individual para enfrentamento da Covid-19. Nursing (São Paulo), v. 24, n. 272, p. 5098-5107, 2021.

SOUSA, Francisco Hélio de. O caráter impositivo da lei orçamentária anual e seus efeitos no sistema de planejamento orçamentário. Finanças Públicas–XIII Prêmio Tesouro Nacional, 2008.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; LEMOS, Rubin. O orçamento público como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana. Revista Jurídica da Presidência, v. 22, n. 126, p. 88-112, 2020.

VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e relatórios de pesquisa. São Paulo: Atlas, v. 34, p. 38, 2006.

VIEIRA, Cristiane Gonçalves. O processo orçamentário como instrumento de eficácia das políticas públicas: novas diretrizes de controle. Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, v. 9, n. 16, p. 12-30, 2022.