



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Rosiane Silva Borges

**Uma avaliação intertemporal do Orçamento Público no
âmbito da área de Saúde do Governo do Distrito
Federal de janeiro de 2020 a junho de 2022**

Brasília
2023



Rosiane Silva Borges

**Uma avaliação intertemporal do Orçamento Público no
âmbito da área de Saúde do Governo do Distrito
Federal de janeiro de 2020 a junho de 2022**

Artigo científico apresentado ao
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB
como pré-requisito para a obtenção
de certificado de conclusão de Curso
de Pós-Graduação *Lato Sensu* em
Orçamento Público

**Orientador(a): Prof. Me. Paulo
Roberto Alonso Viegas**

Brasília

2023



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



Rosiane Silva Borges

**Uma avaliação intertemporal do Orçamento Público no
âmbito da área de Saúde do Governo do Distrito
Federal de janeiro de 2020 a junho de 2022**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público

Aprovado em Brasília, em 31 de janeiro de 2023 por:

Banca Examinadora:

Prof. Me. Paulo Roberto Alonso Viegas
Instituto Legislativo Brasileiro / Senado Federal

Prof. Me. Pedro Augusto Ramirez Monteiro
Instituto Legislativo Brasileiro / Senado Federal



Uma avaliação intertemporal do Orçamento Público no âmbito da área de Saúde do Governo do Distrito Federal de janeiro de 2020 a junho de 2022.

Rosiane Silva Borges¹

Resumo:

O Artigo trata da avaliação intertemporal preliminar do impacto da pandemia Covid-19 na execução do orçamento público do Distrito Federal, DF, no âmbito da saúde pública, no período de janeiro de 2020 a junho de 2022. Para isso, por entender que a maior parte dos gastos do Governo do Distrito Federal, seria com a prevenção, por intermédio da compra de vacinas e da campanha de vacinação, utilizou-se a implementação da política pública de vacinação, mediante acompanhamento (monitoramento, avaliação e ajuste) da respectiva execução orçamentária. Para essa avaliação intertemporal o período analisado foi segmentado em 04 (quatro) etapas: (1) antes do aparecimento do primeiro caso no DF; (2) a partir do primeiro decreto governamental, referente aos protocolos de biossegurança; (3) após o decreto da implementação da campanha de vacinação; e (4) depois do último decreto governamental sobre a Covid-19. Este artigo, ainda, trata de: (a) temática e problemática da referida investigação; (b) objetivos da pesquisa; e (c) hipótese central e do método utilizado. Também, traz a seção do desenvolvimento, que contém basicamente os resultados e as avaliações preliminares e última seção com a conclusão e recomendações para novas pesquisas afetas ao tema.

Palavras-chave: Orçamento público, Pandemia e Políticas Públicas de Saúde.

¹ Servidora da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Especialista em Orçamento Público.



Title: An Intertemporal Evaluation of the Public Health Budget of the Federal District Government from January 2020 to June 2022.

Abstract

The article deals with the preliminary intertemporal evaluation of the impact of the pandemic Covid-19 on the execution of the public budget of the Federal District, DF, in the public health field, in the period from January 2020 to June 2022. Understanding that most of the Federal District Government's expenses would be with prevention, through the purchase of vaccines and the vaccination campaign, it was used the implementation of public vaccination, through monitoring (monitoring, evaluation and adjustment) of this public policy. For this intertemporal evaluation the period analyzed was segmented into 04 (four) stages: (1) before the appearance of the first case in the DF; (2) from the first governmental decree, referring to the biosecurity protocols; (3) the decree of the implementation of the vaccination campaign; and (4) the last governmental decree on Covid-19. The paper also deals with: (a) the delimitation of the theme and the problematic of the referred investigation; (b) the objectives of the research; and (c) the central hypothesis and the method used. Also brings the development section, which contains the results and the preliminary evaluations and last section with the conclusion and recommendations for new research related to the theme.

Keywords: public budget. pandemic. Health Public Policy.



INTRODUÇÃO

O tema deste trabalho abrange a pandemia de Covid-19 que se estendeu ao redor do mundo, sobretudo entre 2020 e 2021, mostrando ainda alguns picos de manifestação no final do ano de 2022.

No Brasil, inúmeras ações de enfrentamento a essa crise foram tomadas, muitas das quais na esfera federal de poder.

Nesse contexto de enfrentamento à pandemia, o governo federal brasileiro comprometeu-se, no início de 2020, com o envio de recursos de cerca de R\$ 5 bilhões para o Ministério da Saúde e para hospitais vinculados ao Ministério da Educação, como hospitais de universidades federais; Além disso, divulgou que outros R\$ 4,5 bilhões foram destinados para o Sistema Único de Saúde (SUS), canalizados do fundo do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT).

Medidas de governo que se estendem além da área da Saúde foram tomadas, como: a) a antecipação de recursos de aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); b) o aumento do crédito disponibilizado por bancos públicos; c) a antecipação do abono salarial; d) a transferência de recursos das contas dos beneficiários do Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e e) a ampliação do Bolsa Família com a inclusão de, aproximadamente, um milhão de beneficiários no Programa.

Considerando as providências na área de saúde, o total de recursos emergenciais executados pelo governo federal, entre janeiro de 2020 e junho de 2022, atingiram mais de R\$ 165 bilhões.

Todavia, essas medidas não seriam, por si só, suficientes, cabendo muitas ações serem realizadas sobretudo pelos Estados da federação e pelo Distrito Federal.

Assim, esta investigação tratou da avaliação preliminar da execução do orçamento público² do Distrito Federal (orçamento distrital), no âmbito da saúde pública, de forma intertemporal – de 2020 até os primeiros meses de 2022.

I. A Dinâmica Orçamentária do Distrito Federal no enfrentamento da Pandemia

O Orçamento Público corresponde a um conjunto de regras e definições sobre o uso do dinheiro público elaborado pelo Poder Executivo, e aprovado pelo Poder Legislativo, que compreende todos os Poderes da União e das demais esferas de poder governamentais (Estados, DF e Municípios).

² O orçamento público corresponde a um instrumento de ação governamental mediante o qual a iniciativa de sua elaboração cabe ao Poder Executivo e a autorização cabe ao Poder Legislativo, que autoriza os Poderes a realizarem despesas em prol do funcionamento de serviços públicos e outros fins de interesse público. Para mais informações, ver: CREPALDI, SÍLVIO A.; e CREPALDI, GUILHERME S. **Orçamento Público: Planejamento, elaboração e controle**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 19 e ss.



Ele tem origem e força a partir das leis orçamentárias³, nos termos do art. 165 da Constituição Federal (CF) de 1988, diz-se, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) referentes a cada exercício financeiro, as quais devem estar em consonância ainda com a lei relativa ao Plano Plurianual (PPA).

Esse conjunto de leis compreende o processo orçamentário estatal, e integra o planejamento público de obtenção de receitas e aplicação de recursos nas diversas destinações referentes a gastos públicos. Nesse contexto, de forma sincronizada, se desdobram as funções de execução e controle orçamentário, e compreendem as Políticas Públicas de Estado de todos os entes da federação brasileira.

Primeiramente, cabe esclarecer que compete ao PPA, uma lei quadrienal com revisões anuais, tanto orientar as mudanças nas políticas públicas quanto fundamentar a programação do orçamento anual, dando suporte à política fiscal dos governos nas três esferas. Conforme informa Giacomoni (2019), a elaboração dos Planos Plurianuais depende das poucas orientações fixadas na própria Constituição Federal, como conteúdo, prazos de vigência, elaboração e aprovação, investimentos plurianuais e consonância entre planos⁴.

O Orçamento Público brasileiro, no entanto, não é um regramento jurídico rígido que limita as ações do Poder Executivo. É um processo que goza de flexibilidade a ponto de permitir ajustes visando à maior eficiência na aplicação dos recursos públicos, conforme consta no referencial deste artigo.

Além disso, a Constituição Federal dispõe sobre arrecadação e partição, entre entes federados, do produto arrecadado de alguns tributos.

O repasse de recurso de um ente para outro é conhecido como transferência constitucional por repartição de receita. Essas transferências de recursos acontecem, geralmente, da União para os estados e o Distrito Federal (DF), e desses para os municípios.

Assim, os estados, por sua vez, devem repassar o produto da arrecadação desses tributos para seus próprios municípios. Em alguns casos, tais transferências são a principal fonte de receita dos governos locais, especialmente em pequenos municípios.

Também existem leis nacionais que determinam transferências⁵ obrigatórias entre os entes federados. Por exemplo, as do Fundo Nacional de Saúde (transferências do Sistema Único de Saúde – SUS) e as do Fundo Nacional de Assistência Social (transferências da Lei Orgânica da Assistência Social).

³ Para alguns autores, é possível falar em redistribuição de rendas discriminadas, mediante o orçamento público, em favor das áreas de saúde, educação, seguridade, transportes e outras. Para aprofundamento da matéria, ver: TORRES, RICARDO L. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 20ª ed., ver. e atualiz., até a EC 95/16 e de acordo com o NCPC. Rio de Janeiro: Renovar, 2018, p. 168 e ss.

⁴ O PPA advém da aprovação quadrienal de uma lei que implica inúmeras especificidades. Para mais informações, ver: GIACOMONI, JAMES. **Orçamento Governamental: Teoria; Sistema; Processo**. São Paulo: Atlas, 2019, p. 196 e ss.

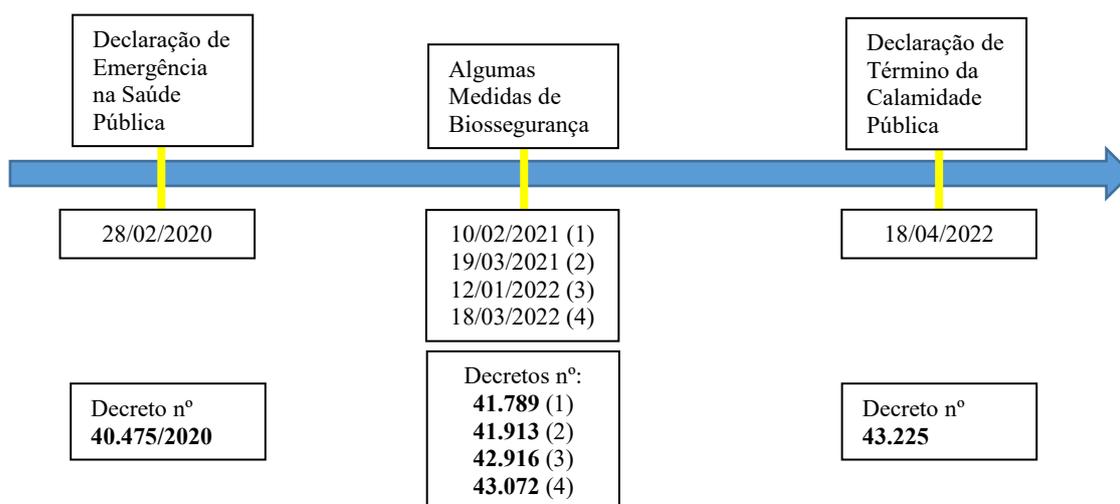
⁵ Em determinadas circunstâncias, a Administração Pública pode executar tarefas e realizar as respectivas despesas de forma indireta, e assim transfere recursos para que outro ente estatal execute tais funções. Essas transferências, no âmbito da ótica do Direito Financeiro, e nos termos do art. 12 da Lei nº 4.320, de 1964, são classificadas, sob a ótica das categorias econômicas, em distintos tipos, dentre eles, transferências correntes e de capitais. Para mais informações sobre o assunto, ver: DELLAVERDE, ALESSANDRA K. et alii. **Orçamentos Públicos: A Lei 4.320/1964 Comentada**. (Coord. CONTI, LOSÉ M.) 4ª ed. rev. e atualiz. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019, p. 75 e ss.



Além dessas transferências obrigatórias, existem as chamadas transferências voluntárias, que são formalizadas normalmente por meio de convênios, com o objetivo de desenvolver ações de interesse comum.

A avaliação dos dados do orçamento público do Distrito Federal, nesta pesquisa, ocorreu no período entre janeiro de 2020 e junho de 2022, ou seja, antes, durante e depois da pandemia de Covid-19, conforme os marcos dados por decretos do Governo do Distrito Federal (GDF) quanto à declaração de calamidade pública, às medidas de biossegurança e à declaração do término da calamidade pública (ver régua de tempo a seguir).

Imagem 1: Régua de tempo da evolução do trato da Pandemia pelo GDF



Fonte: Elaborado pela autora (2022)

Foram registradas na régua de tempo as datas referentes aos marcos supracitados.

Para tanto, com a finalidade de tornar o enfrentamento da Covid-19 exequível, foram utilizados instrumentos de base estatística passíveis de mensuração para análise do orçamento. Utilizou-se variável *proxy* (um recurso para substituição da real variável de interesse, por outra em que tenha dados disponíveis e forte relação com a variável em questão). Então, nesse trabalho foram utilizados os dados orçamentários da LOA (tanto de 2020 e de 2021, como também de parte da LOA de 2022) e para representar o impacto da pandemia, utilizou-se como *proxy* tanto os dados sobre os decretos de biossegurança como os da campanha de vacinação do governo distrital.

O problema proposto na pesquisa é verificar se a elaboração das leis orçamentárias destinadas à saúde pública do Distrito Federal atendeu ou não à necessidade da população (em especial nas áreas de vulnerabilidade social), no que tange à demanda por serviços de saúde no Distrito Federal.

A hipótese central da investigação é: em função da pandemia, a gestão do Orçamento Público do Distrito Federal precisou se adaptar e se mostrou importante instrumento para a gestão da área da Saúde.

Subsidiariamente, como hipótese, há a percepção de que as leis orçamentárias subsequentes ao decreto sobre a Covid-19, LOAs de 2020, 2021 e 2022, poderiam estar com valores subestimados, não se levando em



consideração as consequências da pandemia e seu impacto nas contas públicas, principalmente na execução das políticas públicas de saúde, ou seja, uma consequência direta na prestação dos serviços de saúde pública.

Nesse contexto, a pesquisa teve como objetivo analisar se houve impacto da crise sanitária, causada pela pandemia de Covid-19, na execução da lei do orçamento anual de janeiro de 2020 a junho de 2022 no Distrito Federal, e que mudanças ocorreram nos PLOs com vistas à alteração da realidade nas entregas de serviços público de qualidade à população.

A estratégia usada na pesquisa foi a utilização de dados secundários (de janeiro de 2020 a junho de 2022) dos Portais da Transparência, da Secretaria de Economia do Distrito Federal (SEEC), da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, do Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal (IPEDF), além de relatórios técnicos e trabalhos acadêmicos sobre a temática. Nesse sentido, avaliou-se o desempenho fiscal do Distrito Federal no período das políticas públicas na área de saúde, antes e durante a pandemia. Por fim, foi realizada uma breve análise sobre as tendências ocorridas nas LOAs de 2021 e 2022, na área da saúde pública, a partir de efeitos decorrentes da crise sanitária oriunda da Covid 19.

II. REFERENCIAL TEÓRICO

De acordo com Giacomoni (2003), o orçamento público é um conjunto de regras e definições elaboradas pelo Poder Executivo, aprovadas e fiscalizadas pelo Poder Legislativo, de quaisquer das esferas governamentais. Ainda de acordo com o autor, esses orçamentos são executados de 1º de janeiro a 31 de dezembro do mesmo ano.

Na mesma direção, de acordo com Ribeiro e Carvalho Junior (2015), o Orçamento Público é um instrumento de controle parlamentar das atividades financeiras governamentais, do chefe do Poder Executivo. Ele é vinculado às normas e regras que orientam sua elaboração e execução. Ainda segundo os autores, os Princípios Orçamentários orientam as regras para elaboração e controle do orçamento.

No Brasil, essas regras estão disciplinadas tanto na Constituição Federal, arts. 163 a 169, quanto na Lei nº 4.320, de 1964, e na Lei nº 101, de 2000, como nas Leis Plurianuais e de diretrizes orçamentárias dos respectivos anos.

Os autores ainda citam alguns desses princípios, a título exemplificativo: o Princípio da Unidade estabelece que o Orçamento Público deve ser uno, portanto, no âmbito de cada esfera de governo, deve existir um só orçamento para cada exercício financeiro; outro é o Princípio da Universalidade, pressupondo que o Orçamento Público deve conter todas as receitas e despesas referentes aos Poderes que integram cada esfera de governo, inclusive a administração indireta.

Há também o Princípio da Anualidade ou Periodicidade: segundo este princípio, as estimativas de receitas e despesas devem referir-se a um período limitado (periodicidade), em geral um ano (anualidade).

Outro Princípio relevante, para os autores, é o da Exclusividade, que preconiza para o Orçamento Público tão somente matéria orçamentária, não se incluindo em seu projeto de lei assuntos estranhos. Subentende-se que a



recíproca também é verdadeira, não sendo permitido tratar matéria orçamentária em leis de outra natureza.

Para Paludo (2013), o Plano Plurianual, PPA, é a lei de planejamento de maior alcance no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do Governo, no que diz respeito à previsão de alocação dos recursos orçamentários nas funções de Estado e nos programas de Governo. Segundo ele, o planejamento governamental é a atividade que orienta as escolhas de políticas públicas e o PPA é um instrumento desse planejamento, que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável da região. Ainda de acordo com o autor, outros dois instrumentos complementares ao PPA são, na sequência: a Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO, e a Lei Orçamentária Anual, LOA.

O autor considera, de um lado, que a LDO é um instrumento que seria uma espécie de elo entre PPA e LOA, e ela se materializa numa lei ordinária de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, que antecipa e orienta a direção e o sentido dos gastos públicos.

Por outro lado, a Lei Orçamentária Anual – LOA é o produto final do processo orçamentário. Ela abrange apenas o exercício financeiro a que se refere, e é o documento legal que contém a previsão de receitas e autorização de despesas a serem realizadas no exercício financeiro. Também, essa lei define a gestão anual dos recursos públicos, e nenhuma despesa poderá ser realizada se não for por ela autorizada, ou por leis de créditos adicionais.

Nas palavras dos autores Machado e Reis (1999), há uma série de motivos determinantes para a utilização do crédito adicional no orçamento público, a título exemplificativo: (1) variações de preços de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos para consumo imediato ou futuro; (2) incorreções no planejamento, programação e orçamentação das ações governamentais; e (3) omissões orçamentárias.

Conforme Crepaldi (2013), é papel dos governos implementar políticas públicas que contribuam para o desenvolvimento socioeconômico da região, sem deixar de dar a devida importância à tarefa de modernizar a gestão das finanças públicas.

Para Silva (2017), de acordo com a Constituição Federal de 1988, o orçamento tem seu início com a aprovação do Plano Plurianual, que é feito anualmente, por meio da LDO, e que estabelece normas para a fundamentação da LOA.

Segundo Vicarri *et al* (2009), a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, congrega uma série de normas para minimizar riscos na gestão fiscal, mediante ações preventivas e corretivas para manter o equilíbrio das contas públicas.

Cabe salientar que a pandemia de Covid-19 pode ter contribuído para uma crise econômica sem precedentes, tendo em vista que as normas relacionadas à biossegurança incluíram o fechamento de estabelecimentos comerciais e a proibição de circulação de pessoais, causando a provável retração do comércio e de toda cadeia produtiva relacionada, com consequentes impactos diretos sobre a arrecadação de ICMS e ISS.

Em Brasília, segundo Carvalho e Leal (2021), há um ciclo vicioso, com relação à economia governamental, que, em tempo de crise fiscal, é afetada duplamente. Isso acontece porque a economia do DF é voltada basicamente



para o serviço público – tanto para o abastecimento dos Governos (Local e Federal), que estão cortando gastos (por causa da diminuição das licitações), quanto para os servidores públicos que têm seus salários congelados nesses períodos de crise fiscal.

Com isso, ainda de acordo com os autores, em situações de crise fiscal, há corte de gastos governamentais, e, além disso, a iniciativa privada brasileira tem queda na produção, uma vez que seus consumidores (governos e servidores públicos) consumirão menos e, com isso, a arrecadação governamental fica ainda menor (já que ela depende em boa parte da produção das empresas) completando o referido ciclo vicioso (e não virtuoso).

III. DESENVOLVIMENTO

Para tratar da avaliação preliminar da execução do orçamento governamental subnacional, no âmbito da saúde pública de Brasília, e de forma intertemporal, como proposta na pesquisa, o presente trabalho buscou as mudanças efetuadas no orçamento público de saúde do GDF, em tempos de pandemia, observando-se os dados da LOA (tanto de 2020, quanto de 2021, como parte da LOA de 2022) e dados qualitativos dos decretos de biossegurança e da campanha de vacinação do governo distrital.

Para tanto, destaca-se, de forma sumarizada e em ordem cronológica, as normas sobre a pandemia. A primeira regra foi o Decreto nº 40.475, publicado no dia 28 de fevereiro de 2020, que declarou a situação de emergência no âmbito da saúde pública no Distrito Federal, em razão do risco de pandemia do novo coronavírus.

Também se destaca o Decreto nº 41.789, de 10 de fevereiro de 2021, que dispôs sobre a proibição de festas, eventos ou blocos de carnaval no Distrito Federal, para conter o avanço da pandemia causada pela Covid-19.

Além disso, evidencia-se também o Decreto nº 41.913, de 19 de março de 2021, que tratou das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da Covid-19 (Sars-Cov-2), e dá outras providências.

A primeira norma sobre o *lockdown*, o Decreto nº 41.913, de 19 de março de 2021, dispôs sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da Covid-19 e foi revogado pelo Decreto nº 42.525, de 21/09/2021.

Do ponto de vista do orçamento público do Distrito Federal, foi observado o comportamento das receitas e despesas por intermédio da LOA de 2020, 2021 e 2022 (parcial). Simultaneamente fez-se a comparação do PLOA com a LOA em relação a cada um desses anos.

Para permitir as comparações, foram utilizados dois tipos de detalhamento: por Subfunções e por Programas. Assim, a soma de cada tipo é igual ao total da Secretaria de Estado de Saúde. Dentro de cada tipo foi escolhido o item (ou os itens) que parecem estar mais conectados ao combate à pandemia.



O Exercício de 2020

No ano de 2020, por exemplo, apresenta-se tanto o que foi pleiteado pelo Executivo no Projeto de Lei do Orçamento Anual como o que foi aprovado no legislativo e sancionado pelo executivo e estabelecido na Lei Orçamentária Anual, o que está descrito nos artigos iniciais desse projeto de lei a seguir reproduzidos.

Conforme PLOA 2020⁶:

Art. 1º Esta Lei estima a receita do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2020, no montante de R\$ 27.359.152.187,00 e fixa a despesa em igual valor, compreendendo:

Art. 2º A receita total estimada para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é de R\$ 25.775.738.937.

Parágrafo único. As receitas decorrentes da arrecadação de tributos, contribuições e de outras receitas correntes e de capital, na forma da legislação vigente, estão estimadas em:

I - recursos do Tesouro: R\$ 21.158.526.556;

II - recursos de outras fontes: R\$ 4.617.212.381.

Art. 3º A despesa total dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, no mesmo valor da receita orçamentária constante do art. 2º, está detalhada por órgãos orçamentários, nos quadros que integram esta Lei, assim distribuída:

I - no Orçamento Fiscal, em R\$ 17.518.830.945;

II - no Orçamento da Seguridade Social, em R\$ 8.256.907.992.

[...]

Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, mediante ato próprio:

I - com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite de 25% do valor total de cada unidade orçamentária, nos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das empresas estatais [...]"

Ainda no ano de 2020, o que foi estabelecido na redação final da Lei Orçamentária Anual aprovada pelo legislativo e sancionada pelo Executivo foi:

Art. 1º Esta Lei estima a receita do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2020, no montante de R\$ 27.359.152.187,00 e fixa a despesa em igual valor.

Art. 2º A receita total estimada para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é de R\$25.775.738.937.

Parágrafo único. As receitas decorrentes da arrecadação de tributos, contribuições e de outras receitas correntes e de capital, na forma da legislação vigente, estão estimadas em:

I - recursos do Tesouro: R\$ 21.158.526.556;

II - recursos de outras fontes: R\$ 4.617.212.381.

Art. 3º A despesa total dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, no mesmo valor da receita orçamentária constante do art. 2º, está detalhada por órgãos orçamentários, nos quadros que integram esta Lei, assim distribuída:

I - no Orçamento Fiscal, em R\$ 17.518.830.945;

II - no Orçamento da Seguridade Social, em R\$ 8.256.907.992.



Art. 4º A receita e despesa orçamentárias do Orçamento de Investimento são fixadas em R\$ 1.583.413.250,00, cuja distribuição por órgão ou entidade consta do Anexo XI desta Lei.

Parágrafo único. As fontes de recursos para financiamento do Orçamento de Investimento totalizam R\$ 1.583.413.250,00 na forma do Anexo XII.

Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, mediante ato próprio:

I - com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite de 25% do valor total de cada unidade orçamentária, nos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das empresas estatais”

Assim, no ano de 2020, o detalhamento dos créditos orçamentários do Projeto de Lei Orçamentário Anual (PLOA) apresentado para a área de Saúde foi:

Quadro 01 – Detalhamento de Créditos Orçamentários – Secretaria de Estado de Saúde/GDF – PLOA 2020 (em R\$)

SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE	3.597.895.954
POR SUBFUNÇÕES	
ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	897.636.241
VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA	110.073.802
Outros (*)	2.590.185.911
POR PROGRAMAS	
SAÚDE EM AÇÃO	1.298.406.343
Outros (*)	2.299.489.611

Fonte: PLOA (2020)

(*) Nessa rubrica encontram-se outras despesas correntes da Secretaria de Estado de Saúde, compreendendo gastos com medicamentos, exames, materiais, administração, educação etc.

Por outro lado, o detalhamento dos créditos orçamentários da Lei Orçamentária Anual (LOA), no que tange à Secretaria de Saúde do DF, foi o seguinte:



Quadro 02 – Detalhamento de Créditos Orçamentários – Secretaria de Estado de Saúde/GDF – LOA 2020 (em R\$)

SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE	3.630.673.590
POR SUBFUNÇÕES	
ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	911.285.241
VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA	110.073.802
Outros (*)	2.609.314.547
POR PROGRAMAS	
SAÚDE EM AÇÃO	1.330.134.070
Outros (*)	2.300.539.520

Fonte: LOA (2020)

(*) Nessa rubrica encontram-se outras despesas correntes da Secretaria de Estado de Saúde, compreendendo gastos com medicamentos, exames, materiais, administração, educação etc.

Comparando o Quadro 01 (PLOA 2020) com o Quadro 02 (LOA 2020), deve-se considerar que essa sequência corresponde à evolução da proposta de orçamento enviado pelo Poder Executivo ao Legislativo, para a posição final desse último, que aprova o orçamento sob a forma de lei. Essa transição já implica uma mudança de sensibilidade quanto às necessidades do orçamento público: da percepção inicial do Poder Executivo quanto às necessidades orçamentárias de cada política pública, para o entendimento negociado pelo Legislativo que resulta em ajuste da proposta inicial do Executivo.

Percebe-se, nesse contexto, que houve um acréscimo nos créditos orçamentários totais da Secretaria de Estado de Saúde⁷, no valor de R\$ 32.777.636 (trinta e dois milhões, setecentos e setenta e sete mil, seissentos e trinta e seis reais). Assim, o Poder Legislativo adicionou recursos para o atendimento da área de saúde, especialmente diante de uma inesperada crise de saúde: a pandemia de Covid-19.

Importante lembrar que a crise teve início no final de 2019, com os primeiros casos no Brasil surgindo no início de 2020, sem expectativas, até então, de que a crise decorrente da pandemia seria muito grave.

Além disso, deve-se considerar a ocorrência de créditos adicionais. Eles podem sinalizar que os recursos até então disponíveis não foram suficientes e foi preciso nova aprovação orçamentária. Assim, identificou-se a existência de Créditos Adicionais nesse ano, conforme pode ser constatado no quadro a seguir:

⁷ R\$ 3.597.895.954 do PLOA contra R\$ 3.630.673.590 da LOA.



Quadro 03 – Detalhamento dos Créditos Adicionais à LOA/2020 (em R\$)

DECRETO Nº 41.007, DE 20 DE JULHO DE 2020	R\$ 60.859.553,00	Em favor do Fundo de Saúde do Distrito Federal
DECRETO Nº 41.177, DE 03 DE SETEMBRO 2020	R\$ 48.000.000,00	Em favor do Fundo de Saúde do Distrito Federal
TOTAL	R\$ 108.859.553,00	-

Fonte: Elaborado pela autora (2022)

Para esses créditos adicionais observa-se normas infralegais, estabelecidas por decreto, nos moldes do Decreto nº 41.007, de julho de 2020, conforme reproduzido a seguir:

Art. 1º Fica aberto à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, crédito suplementar no valor de \$ 60.859.553,00 (sessenta milhões, oitocentos e cinquenta e nove mil, quinhentos e cinquenta e três reais), para atender à programação orçamentária indicada no anexo II.

Art. 2º O crédito suplementar de que trata o art. 1º será financiado, nos termos do art. 43, § 1º, II, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, pelo excesso de arrecadação proveniente de recursos da Fonte 189 - AUXÍLIO FINANCEIRO COVID 19 - SAÚDE E ASSISTÊNCIA.

Art. 3º Em função do disposto no art. 2º, a receita da SESDF fica acrescida na forma do anexo I.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Além do primeiro Crédito Adicional, para reforçar o enfrentamento da Covid-19 no Distrito Federal, a Secretaria de Saúde recebeu outro Crédito Adicional, no valor de R\$ 48.000.000,00 (quarenta e oito milhões de reais), para atender à demanda crescente por serviços.

O recurso foi repassado para que, dessa forma, a pasta pudesse cobrir as despesas necessárias enquanto fortalecesse os serviços da rede pública. Tal recurso foi determinado pelo Decreto nº 41.177, de 03 de setembro 2020, conforme reproduzido a seguir:

Art. 1º Fica aberto ao Fundo de Saúde do Distrito Federal, crédito suplementar no valor de R\$ 48.000.000,00 (quarenta e oito milhões de reais), para atender à programação orçamentária indicada no anexo II.

Art. 2º O crédito suplementar de que trata o art. 1º será financiado, nos termos do art. 43, § 1º, II, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, pelo excesso de arrecadação proveniente de recursos da fonte de recursos 188 - Auxílio Financeiro Covid-19 - Livre Aplicação.

Art. 3º Em função do disposto no art. 2º, a receita fica acrescida na forma do anexo I.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Importante considerar que os custos com a saúde aumentaram muito, no Brasil e no mundo, na pandemia, com a compra de vacinas, a fiscalização das medidas de biossegurança e isolamento de pessoas e uma série de gastos com



equipamentos, hospitais de campanha, treinamento, capacitação e formação de profissionais para atuarem no enfrentamento à Covid-19. Assim, o acréscimo de recursos para a área de Saúde foi fundamental nesse período.

Como esses Decretos entraram em vigor na data de suas publicações, a Secretaria de Saúde conseguiu utilizar imediatamente tais recursos para enfrentamento da pandemia e atendimento de necessidades que se faziam urgentes.

Ademais, segundo a auditoria do Tribunal de Contas do DF (TCDF), ocorreu ainda reforço no orçamento do GDF recebido da União, o que ocorreu via transferências de recursos, bem como pela suspensão temporária do pagamento de sua dívida. O total do auxílio financeiro recebido pelo DF entre janeiro e setembro de 2020 somaram R\$ 858,7 milhões, tendo como fonte os créditos adicionais e o excesso de arrecadação, conforme dispõe a LC nº 173/20.

Houve também créditos adicionais provenientes de outras fontes que representaram aproximadamente R\$ 675,8 milhões no mesmo período, totalizando, aproximadamente, R\$ 1,3 bilhão de auxílio ao enfrentamento da calamidade pública.

O TCDF constatou no Relatório de 2021, referente ao Relatório de 2020, que a pandemia não levou à queda da arrecadação tributária naquele ano, o que favoreceu a obtenção de recursos que puderam ser usados no enfrentamento da crise sanitária.

Na figura 1, são detalhados, em moeda nacional, os recursos oriundos do Governo do Distrito Federal, GDF, para o combate à pandemia de Covid-19, no ano de 2020, extraído do relatório do Tribunal de Contas do DF, no ano subsequente.

Figura 1 – Recursos de Iniciativa do DF - combate a Covid-19 (em R\$)

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL		
RECURSOS DE INICIATIVA DO DISTRITO FEDERAL PARA COMBATE À COVID-19		
DESPESA REALIZADA, POR FONTE DE RECURSO		
- 2020 -		
FONTE DE RECURSO	VALOR	%
Ordinário Não Vinculado	331.370	70,14
Conv. 003467/05 - GDF/SES/FNS/MS - 000073-0	137.552	29,12
Diretamente Arrecadados	1.173	0,25
Cota-Parte da Contribuição do Salário Educação	1.000	0,21
Bloco de Proteção Social Básica (*)	875	0,19
Conv. 003463/05 - GDF/SES/FNS-MS - 000071-3	327	0,07
Compensação pela Utilização de Recursos Minerais	68	0,01
Recursos Próprios de Fundos	23	0,00
Taxa de Administração - RPPS	20	0,00
Multas Previstas na Legislação de Trânsito	13	0,00
Taxa de Fiscalização do Uso dos Recursos Hídricos	10	0,00
Taxa de Expediente	1	0,00
TOTAL	472.432	100,00

Fonte: TCDF (2022)

Ainda de acordo com o TCDF, os principais destinos da LC Nº 173/2020 foram: R\$ 127,5 milhões para o programa EducaDF, visando segurança



alimentar para os alunos da rede pública de ensino; R\$ 97,6 milhões gastos no programa Saúde em Ação; R\$ 50,3 milhões aplicados em Publicidade e Propaganda; e R\$ 40 milhões no apoio a projetos e ações de pesquisa, inovação e extensão.

Além disso, R\$ 346 milhões recebidos pelo Fundo Nacional de Saúde foram majoritariamente destinados ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGES/DF), serviço social autônomo que administra o Hospital de Base do DF, dentre outros. No relatório do TCDF, o endividamento em 2020 foi de R\$ 14,5 bilhões (R\$ 1,6 bilhão a mais que em 2019).

Nesse sentido, percebe-se, em especial na Secretaria de Saúde, um esforço no redimensionamento do orçamento para fazer frente à pandemia e, apesar do repasse da União, houve um impacto negativo nas contas públicas, no endividamento do governo como um todo. Os decretos governamentais com relação a biossegurança, para combate da pandemia, parecem ter afetado, além da saúde pública, outros setores como os relacionados à economia local.

Finalmente, ainda com relação ao exercício de 2020, informações detalhadas, sobre o orçamento destinado ao enfrentamento à Covid-19, foram também levantadas e apresentadas no Anexo 1 deste trabalho. Destaca-se que o TCDF, no Relatório de 2021 referente ao Relatório de 2020, avalia todos os recursos destinados ao enfrentamento, inclusive aqueles da Secretaria de Educação, que não foram objeto de análise no presente trabalho. No Gráfico 1, registra-se a aplicação dos recursos oriundos de créditos adicionais originados do Fundo Nacional de Saúde (Covid-19), no ano de 2020, detalhada por elemento. Já no Gráfico 2, os créditos adicionais cujos recursos são derivados do Auxílio Financeiro para combate à Covid-19, de livre aplicação e realizada por programa, no ano de 2020.

Além disso, no Gráfico 3, foram registrados os recursos derivados do Auxílio Financeiro para combate à Covid-19, para saúde e assistência, cuja despesa é realizada por programa, no ano de 2020.

No Gráfico 4, observa-se a receita de R\$ 276,0 milhões que estava inicialmente programada para o pagamento de refinanciamento e serviços da dívida pública interna e puderam ser remanejados. Considerando ter havido um repasse da União de R\$ 858,7 milhões, dos quais R\$ 849,8 milhões foram executados, R\$ 621,2 milhões eram recursos de livre aplicação e R\$ 237,5 milhões destinavam-se à aplicação exclusiva em ações de saúde e assistência.

No Gráfico 5, observa-se a receita de R\$ 276 milhões que estava inicialmente programada para o pagamento de refinanciamento e serviços da dívida pública interna e puderam ser remanejados.

O Exercício de 2021

Nessa seção detalharemos os créditos relacionados à Secretaria de Saúde, exclusivamente destinados ao enfrentamento da Covid-19. Tanto os previstos pelo governador no PLOA, quanto os aprovados (no Legislativo) na própria LOA.

Segue a previsão publicada no respectivo PLOA.



PLOA 2021

Art. 1º Esta Lei estima a receita do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2021, no montante de R\$ 28.416.424.346,00 (vinte e oito bilhões, quatrocentos e dezesseis milhões, quatrocentos e vinte e quatro mil trezentos e quarenta e seis reais) e fixa a despesa em igual valor, compreendendo:

Art. 2º A receita total estimada para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é de R\$ 26.903.442.327,00 (vinte e seis bilhões, novecentos e três milhões, quatrocentos e quarenta e dois mil trezentos e vinte e sete reais).

Parágrafo único. As receitas decorrentes da arrecadação de tributos, contribuições e de outras receitas correntes e de capital, na forma da legislação vigente, estão estimadas em:

I - recursos do Tesouro: R\$ 21.327.602.386,00 (vinte e um bilhões, trezentos e vinte e sete milhões, seiscentos e dois mil trezentos e oitenta e seis reais); e

II - recursos de outras fontes: R\$ 5.575.839.941,00 (cinco bilhões, quinhentos e setenta e cinco milhões, oitocentos e trinta e nove mil novecentos e quarenta e um reais).

Art. 3º A despesa total dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, no mesmo valor da receita orçamentária constante do art. 2º, está detalhada por órgãos orçamentários, nos quadros que integram esta Lei, assim distribuída:

I - no Orçamento Fiscal, em R\$ 17.906.421.036,00 (dezessete bilhões, novecentos e seis milhões, quatrocentos e vinte e um mil trinta e seis reais);

II - no Orçamento da Seguridade Social, em R\$ 8.997.021.291,00 (oito bilhões, novecentos e noventa e sete milhões, vinte e um mil duzentos e noventa e um reais).

[...]

Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, mediante ato próprio: I - com a finalidade de atender a insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite de 25% do valor total de cada unidade orçamentária, nos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das empresas estatais, mediante a utilização de recursos provenientes:”

O quadro 04 apresenta o detalhamento dos créditos orçamentários destinados à Saúde Pública do Distrito Federal, no referido PLOA, já com expectativas de recorrentes gastos públicos relacionados ao enfrentamento da Covid-19.



Quadro 04 – Detalhamento de Créditos Orçamentários – Secretaria de Estado de Saúde/GDF – PLOA 2021 (em R\$)

SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE	3.458.344.118
POR SUBFUNÇÕES	
ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	1.005.260.586
VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA	19.005.528
Outros (*)	2.434.078.004
POR PROGRAMAS	
SAÚDE EM AÇÃO	1.394.903.946
Outros (*)	2.063.440.172

Fonte: PLOA (2021)

(*) Nessa rubrica encontram-se outras despesas correntes da Secretaria de Estado de Saúde, compreendendo gastos com medicamentos, exames, materiais, administração, educação etc.

LOA 2021

Art. 1º Esta Lei estima a receita do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2021, no montante de R\$ 28.377.990.209,00 e fixa a despesa em igual valor,

Art. 2º A receita total estimada para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é de R\$ 26.865.008.190,00. Parágrafo único. As receitas decorrentes da arrecadação de tributos, contribuições e de outras receitas correntes e de capital, na forma da legislação vigente, estão estimadas em:

I - recursos do Tesouro: R\$ 21.289.168.249,00;

II - recursos de outras fontes: R\$ 5.575.839.941,00.

Art. 3º A despesa total dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, no mesmo valor da receita orçamentária constante do art. 2º, está detalhada por órgãos orçamentários, nos quadros que integram esta Lei, assim distribuída:

I - no Orçamento Fiscal, em R\$ 17.785.090.833,00;

II - no Orçamento da Seguridade Social, em R\$ 9.073.925.380,00.

[...]

Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, mediante ato próprio:

I - com a finalidade de atender a insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite de 25% do valor total de cada unidade orçamentária, nos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das empresas estatais, mediante a utilização de recursos provenientes:”



Quadro 05 – Detalhamento de Créditos Orçamentários – Secretaria de Estado de Saúde/GDF – LOA 2021 (em R\$)

SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE	3.503.979.200
POR SUBFUNÇÕES	
ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	1.028.260.954
VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA	19.005.528
Outros (*)	2.456.712.718
POR PROGRAMAS	
SAÚDE EM AÇÃO	1.393.339.028
Outros (*)	2.110.640.172

Fonte: LOA 2021

(*) Nessa rubrica encontram-se outras despesas correntes da Secretaria de Estado de Saúde, compreendendo gastos com medicamentos, exames, materiais, administração, educação etc.

Cabe notar que em 2021 a Secretaria de Saúde recebeu mais recursos (R\$ 3.503.979.200) do que estava previsto no PLOA (R\$ 3.458.344.118), um acréscimo de R\$ 45.635.082 (quarenta e cinco milhões, seissentos e trinta e cinco mil e oitenta e dois reais). Com isso, fica nítido que as transferências da União foram cruciais para o esforço fiscal do Governo local de manter a busca pelo equilíbrio das contas públicas, via redimensionamento do orçamento.

Nesse período, de acordo com o que foi amplamente divulgado na mídia, ocorreu uma expectativa na redução dos casos letais da Covid-19, por conta do surgimento das vacinas e do implemento das campanhas de vacinação no Distrito Federal.

Em 2021, não houve abertura de novos créditos destinados ao GDF pelo Governo Federal para o fim de enfrentamento da calamidade pública. Porém, houve uma abertura de R\$ 224 milhões pelo GDF (mais do que os R\$ 108 milhões abertos no ano anterior).

Ressalte-se que o auxílio total do Governo Federal no ano anterior (2020) chegou a R\$ 1,3 bilhão. Então, se em 2021 o controle da pandemia não tivesse sido minimizado, a situação fiscal do DF poderia ter sido muito mais grave.

O Exercício de 2022

Em 2022, comparando a LOA e o PLOA, podemos perceber uma redução dos créditos destinados à Secretaria da Saúde (R\$ 3.802.952.372 no PLOA e R\$ 3.698.757.211 na LOA). Porém, os recursos do Orçamento local destinados à Secretaria foram consideravelmente maiores do que em 2021 (R\$ 3.503.979.200), demonstrando uma adaptação do orçamento aos imprevistos dos anos recentes, por conta da Covid-19.



PLOA 2022

Art. 1º Esta Lei estima a receita do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2022 no montante de R\$ 31.949.632.527,00 (trinta e um bilhões, novecentos e quarenta e nove milhões, seiscentos e trinta e dois mil quinhentos e vinte e sete reais) e fixa a despesa em igual valor, compreendendo:

I - o Orçamento Fiscal, referente aos Poderes do Distrito Federal, a seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II - o Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ele vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos ou mantidos pelo poder;

III - o Orçamento de Investimento das empresas estatais não dependentes em que o Distrito Federal, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto.

Art. 2º A receita total estimada para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é de R\$ 30.723.170.369,00 (trinta bilhões, setecentos e vinte e três milhões, cento e setenta mil trezentos e sessenta e nove reais). **Parágrafo único.** As receitas decorrentes da arrecadação de tributos, contribuições e de outras receitas correntes e de capital, na forma da legislação vigente, estão estimadas em:

I - recursos do Tesouro: R\$ 24.433.548.139,00 (vinte e quatro bilhões, quatrocentos e trinta e três milhões, quinhentos e quarenta e oito mil cento e trinta e nove reais); e

II - recursos de outras fontes: R\$ 6.289.622.230,00 (seis bilhões, duzentos e oitenta e nove milhões, seiscentos e vinte e dois mil duzentos e trinta reais).

Art. 3º A despesa total dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, no mesmo valor da receita orçamentária constante do art. 2º, está detalhada por órgãos orçamentários, nos quadros que integram esta Lei, assim distribuída:

I - no Orçamento Fiscal, em R\$ 20.677.967.836,00 (vinte bilhões, seiscentos e setenta e sete milhões, novecentos e sessenta e sete mil oitocentos e trinta e seis reais);

II - no Orçamento da Seguridade Social, em R\$ 10.045.202.533,00 (dez bilhões, quarenta e cinco milhões, duzentos e dois mil quinhentos e trinta e três reais).

Art. 4º A receita e despesa orçamentárias do Orçamento de Investimento são fixadas em R\$ 1.583.413.250,00, cuja distribuição por órgão ou entidade consta do Anexo XI desta Lei.

Parágrafo único. As fontes de recursos para financiamento do Orçamento de Investimento totalizam R\$ 1.583.413.250,00 na forma do Anexo XII

Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, mediante ato próprio:

I - com a finalidade de atender a insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite de 25% do valor total de cada unidade orçamentária, nos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das empresas estatais, mediante a utilização de recursos provenientes: [...]"



Quadro 06 – Detalhamento de Créditos Orçamentários – Secretaria de Estado de Saúde/GDF – PLOA 2022 (em R\$)

SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE	3.802.952.372
POR SUBFUNÇÕES	
ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	1.818.264.853
VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA	66.858.122
Outros (*)	1.917.829.397
POR PROGRAMAS	
SAÚDE EM AÇÃO	2.012.576.299
Outros (*)	1.790.376.073

Fonte: PLOA (2022)

(*) Nessa rubrica encontram-se outras despesas correntes da Secretaria de Estado de Saúde, compreendendo gastos com medicamentos, exames, materiais, administração, educação etc.

Conforme previsto na Lei Orçamentária Anual de 2022, as estimativas foram as seguintes:

Art. 1º Esta Lei estima a receita do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2022 no montante de R\$ 32.261.920.806,00 (trinta e dois bilhões, duzentos e sessenta e um milhões, novecentos e vinte mil, oitocentos e seis reais) e fixa a despesa em igual valor,

Art. 2º A receita total estimada para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é de R\$ 31.023.458.648,00 (trinta e um bilhões, vinte e três milhões, quatrocentos e cinquenta e oito mil, seiscentos e quarenta e oito reais).

Parágrafo único. As receitas decorrentes da arrecadação de tributos, contribuições e de outras receitas correntes e de capital, na forma da legislação vigente, estão estimadas em:

I - recursos do Tesouro: R\$ 24.345.216.731,00 (vinte e quatro bilhões, trezentos e quarenta e cinco milhões, duzentos e dezesseis mil, setecentos e trinta e um reais); e

II - recursos de outras fontes: R\$ 6.678.241.917,00 (seis bilhões, seiscentos e setenta e oito milhões, duzentos e quarenta e um mil, novecentos e dezessete reais).

Art. 3º A despesa total dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, no mesmo valor da receita orçamentária constante do art. 2º, está detalhada por órgãos orçamentários, nos quadros que integram esta Lei, assim distribuída:

I - no Orçamento Fiscal, em R\$ 20.630.096.767,00 (vinte bilhões, seiscentos e trinta milhões, noventa e seis mil, setecentos e sessenta e sete reais);

II - no Orçamento da Seguridade Social, em R\$ 10.393.361.880,00 (dez bilhões, trezentos e noventa e três milhões, trezentos e sessenta e um mil, oitocentos e oitenta reais).

Art. 4º* A receita e despesa orçamentárias do Orçamento de Investimento são fixadas em R\$ 1.583.413.250,00, cuja distribuição por órgão ou entidade consta do Anexo XI desta Lei.



Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, mediante ato próprio:

I - com a finalidade de atender a insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite de 25% do valor total de cada unidade orçamentária, nos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das empresas estatais, mediante a utilização de recursos provenientes.”

Quadro 07 – Detalhamento de Créditos Orçamentários – Secretaria de Estado de Saúde/GDF – LOA 2022 (em R\$)

SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE	3.698.757.211
POR SUBFUNÇÕES	
ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	1.796.779.692
VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA	66.858.122
Outros (*)	1.835.119.397
POR PROGRAMAS	
SAÚDE EM AÇÃO	2.024.162.998
Outros (*)	1.674.594.213

Fonte: LOA (2022)

(*) Nessa rubrica encontram-se outras despesas correntes da Secretaria de Estado de Saúde, compreendendo gastos com medicamentos, exames, materiais, administração, educação etc.

Não houve, no ano de 2022, créditos adicionais abertos para suprir necessidades referentes à pandemia de Covid-19, nem referentes a outra calamidade pública. O que demonstra que a pandemia afetou diretamente o comportamento da gestão do orçamento público, uma vez que com a redução de mortes (casos letais) houve também a estabilização dos recursos destinados ao enfrentamento da pandemia.

Para comparar no tempo o desempenho da gestão do orçamento público, destinado ao combate à Covid em relação ao comportamento da pandemia, serão utilizados os dados divulgados sobre o número de casos e o número de mortes por Covid-19, no mesmo período.

Era esperado que, se a gestão do orçamento destinado à política pública de enfrentamento da Covid fracassasse, a consequência para a população (com o esgotamento do atendimento dos hospitais, com a superlotação dos leitos disponíveis de UTI) seria o aumento das mortes de pessoas (que talvez pudessem ser evitadas).

Ou ainda se caso a campanha de vacinação não fosse eficaz para a imunização de boa parte das pessoas. Dessa forma, a gestão do orçamento público deveria suprir as necessidades da população.



De forma subsidiária, segue análise tanto do número de casos quanto do número de mortes por Covid-19, no mesmo período da análise do orçamento da Saúde do Governo do Distrito Federal.

As informações contidas abaixo, tanto na tabela como nos gráficos, mostram que a partir do final do ano de 2021, por conta da vacinação em massa, os casos letais vêm caindo.

Tabela 1: Número de casos de COVID-19 no DF

ANO	NÚMERO DE CASOS	NÚMERO DE ÓBITOS
2020	251.701	4.259
2021	268.110	6.849
2022 (ATÉ 17/09)	318.602	717
TOTAL	838.413	11.825

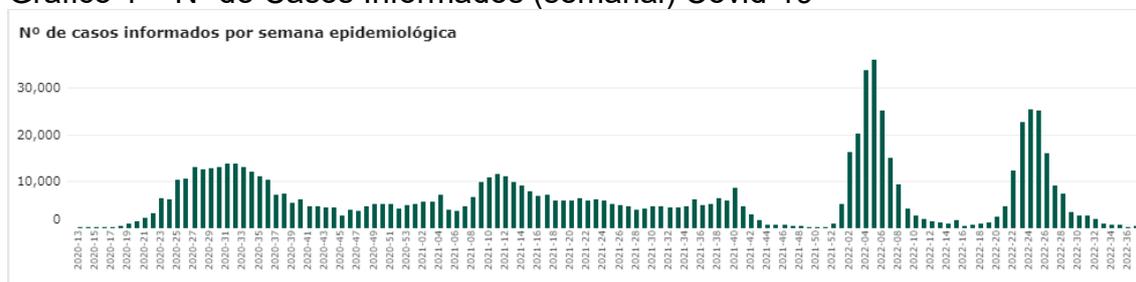
FONTE: Secretaria de Saúde DF (2022)

Nos gráficos abaixo estão o número de casos (no gráfico 1) e o número de óbitos (gráfico 2), cujos registros são semanais. Além disso, nos gráficos 3 e 4 estão o número acumulado de casos e óbitos até agosto de 2022.

Com a ideia de verificar o impacto tanto dos decretos de biossegurança (do governo) quanto do redimensionamento do orçamento público de ações, projetos e programas da saúde pública do Distrito Federal, no enfrentamento à Covid-19, no período proposto, foi observada a evolução da pandemia, utilizando-se dos registros sobre o número de mortes e casos de Covid-19 no mesmo período.

E com isso, completar a avaliação intertemporal do impacto da pandemia de Covid-19 no orçamento público, em especial da Saúde no GDF.

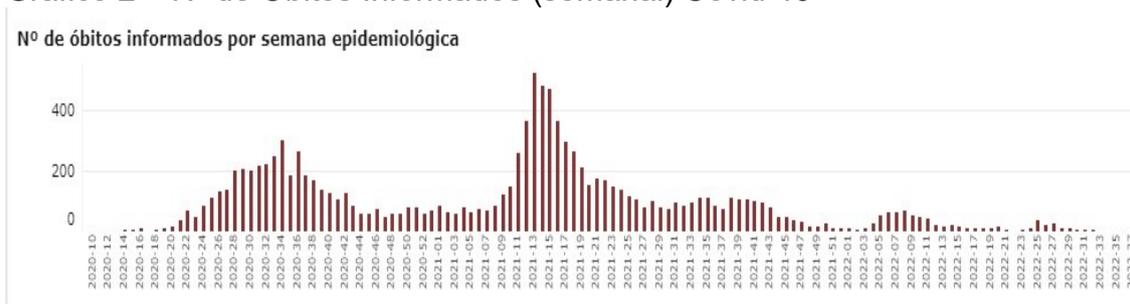
Gráfico 1 – N° de Casos Informados (semanal) Covid-19



FONTE: TCDF (2022)

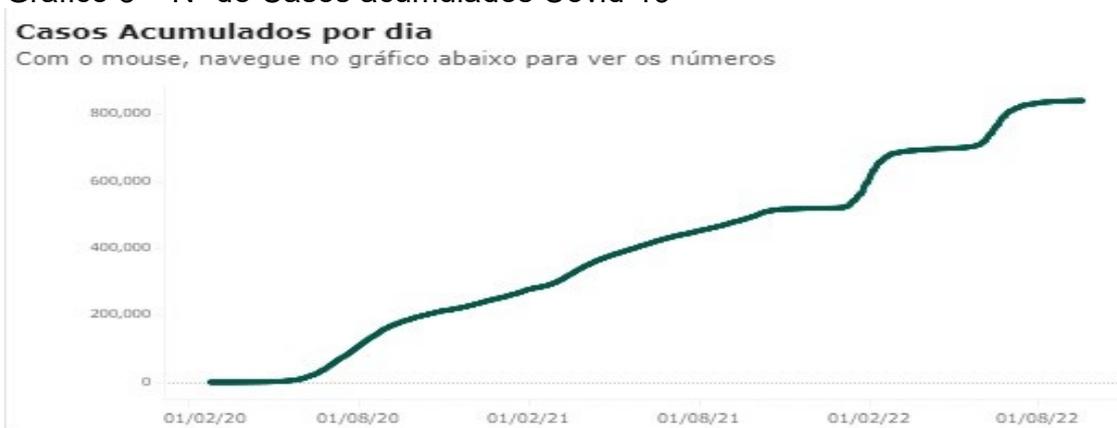


Gráfico 2 – Nº de Óbitos Informados (semanal) Covid-19



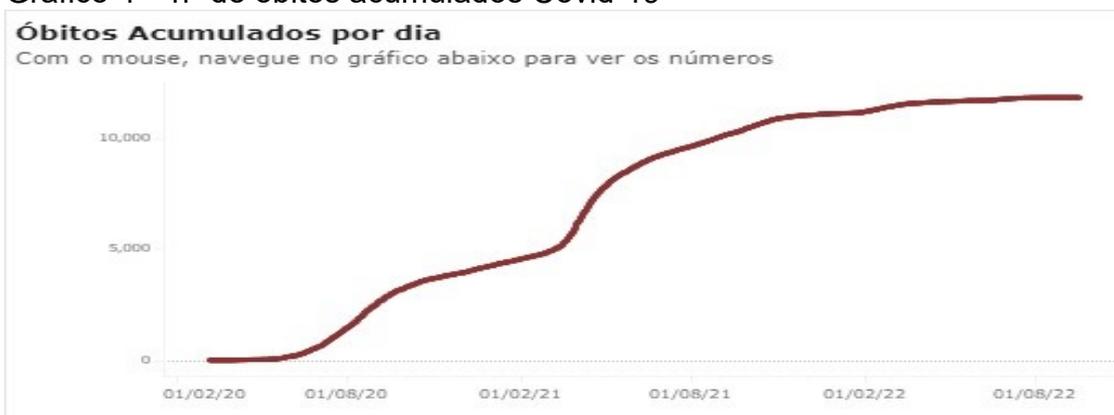
Fonte: TCDF (2022)

Gráfico 3 – Nº de Casos acumulados Covid-19



Fonte: TCDF (2022)

Gráfico 4 – nº de óbitos acumulados Covid-19



Fonte: TCDF (2022)

Conforme se observa, na tabela 1 e nos gráficos 1, 2, 3 e 4, a gestão do orçamento público do Distrito Federal foi assertiva no que diz respeito ao remanejamento de recursos. Embora num ambiente de incerteza muito grande, houve um grau aceitável de articulação para aprovação dos créditos adicionais e destinação dos recursos da União.

Ao acompanhar o gráfico de casos e principalmente de óbitos, que se estabiliza em meados de 2022, por conta possivelmente da imunização, pode-se notar os movimentos do orçamento no mesmo sentido, isto é, à medida que



o comportamento da pandemia era controlado o orçamento acompanhava na utilização dos recursos.

Orçamento executado

Analisou-se também, a partir de dados coletados no Portal da Transparência do Governo do Distrito Federal, o comportamento das dotações contidas nas LOAs analisadas na pesquisa, isto é, o que foi realmente empenhado, liquidado, pago e incluído em restos a pagar, pelo GDF, em cada um dos anos, do período investigado até o momento da coleta das informações no referido portal. Conforme os quadros que se seguem, pode-se acompanhar o desempenho fiscal das contas, relacionadas ao enfrentamento da Covid-19, citadas nas LOAs de 2020, 2021 e 2022. Ressalte-se que os desempenhos foram detalhados nos quadros 08, 09 e 10.

Dessa forma, pode-se notar que a gestão dos recursos públicos, no que diz respeito aos mecanismos de remanejamento orçamentário para otimização da prestação do serviço público no Governo do Distrito Federal, especificamente na Saúde Pública, foi fundamental para o enfrentamento da Covid-19. Embora ainda imperfeita para o momento de extrema incerteza como de uma pandemia, a gestão do Orçamento Público foi fundamental para a elaboração, a formulação e o acompanhamento da Política Pública de Saúde de forma a minimizar riscos e danos para a população do DF.

Quadro 08 – Detalhamento anual de 2020 - Gastos Públicos da Secretaria de Saúde do Governo do Distrito Federal (GDF) para o enfrentamento da COVID-19 (em R\$)

SEC. DE ESTADO DE SAÚDE	Dotação LOA	Empenhado	Liquidado	Pago	Restos a Pagar
ASSIST. HOSP. E AMBULAT.	911.285.241,00	783.705.307,26	673.986.564,24	579.628.445,25	94.358.118,99
VIGILÂNCIA EPIDEM.	110.073.802,00	94.663.469,72	78.570.679,87	65.213.664,29	13.357.015,58
SAÚDE EM AÇÃO	1.330.134.070,00	1.143.915.300,20	938.010.546,16	769.168.647,85	168.841.898,31

Fonte: Elaborado pela autora (2022) com base nos dados disponibilizados no Portal da Transparência do GDF



Quadro 09 – Detalhamento anual de 2021 – Gastos Públicos da Secretaria de Saúde do Governo do Distrito Federal para o enfrentamento da Covid-19 (em R\$)

SEC. DE ESTADO DE SAÚDE	Dotação LOA	Empenhado	Liquidado	Pago	Restos a Pagar
ASSIST. HOSP. E AMBULAT.	3.440.916.134,00	2.959.187.875,24	2.544.901.572,71	2.188.615.352,53	356.286.220,18
VIGILÂNCIA EPIDEM.	5.575.604,00	4.795.019,44	3.979.866,14	3.303.288,89	676.577,24
SAÚDE EM AÇÃO	19.005.528,00	16.344.754,08	13.402.698,35	10.990.212,64	2.412.485,70

Fonte: Elaborado pela autora (2022) com base nos dados disponibilizados no Portal da Transparência do GDF

Quadro 10 – Detalhamento anual de 2022 - Gastos Públicos da Secretaria de Saúde do Governo do Distrito Federal, para o enfrentamento da COVID-19 (em R\$)

SEC. DE ESTADO DE SAÚDE	Dotação LOA	Empenhado	Liquidado	Pago	Restos a Pagar
VIGILÂNCIA EPIDEM.	66.858.122	57.497.984,92	47.723.327,48	-	-
SAÚDE EM AÇÃO	3.701.950.898,00	3.183.677.772,28	2.610.615.773,27	-	-

Fonte: Elaborado pela autora (2022) com base nos dados disponibilizados no Portal da Transparência do GDF

Os ajustes orçamentários realizados nas PLOAs, do respectivo período, para a aprovação das LOAs, ocorreram em virtude das observações e expectativas relacionadas ao impacto da Covid-19. Os legisladores fizeram uso do mecanismo legal para promover esses ajustes com base nos dados obtidos até o momento e análises e projeções para o futuro próximo.

A execução do orçamento, no período, ocorreu em consonância com as necessidades, seguindo as normas e recomendações do comando das autoridades sanitárias e em observância às regras orçamentárias vigentes. É importante entender que a pandemia criou um cenário de muita incerteza, o que



dificultou o dimensionamento dos recursos e a assertividade das ações governamentais. Dito isso, a análise é que os mecanismos orçamentários foram eficientes na medida do possível. Diante de incertezas provocadas pela Covid-19, houve uma transferência substancial de receita da União para esse fim.

Além disso, durante o período, os decretos governamentais sobre a destinação do orçamento priorizaram os projetos, os programas e as ações referentes ao combate e enfrentamento à pandemia. Dessa forma, à medida que a Covid-19 era controlada e os gastos foram reduzindo, o orçamento acompanhou o desempenho da pandemia. Com relação à avaliação do desempenho da execução orçamentária, os quadros revelam, nos anos de 2020 e 2021, que foram empenhados montantes consideráveis desses orçamentos, isto é, parece ter havido um bom desempenho no que diz respeito à execução (efetiva) de gastos do orçamento aprovado pelo Legislativo, visando ao enfrentamento da Covid-19 no âmbito das rubricas analisadas.

Considerando que o ambiente de incerteza da pandemia, refletido nos decretos de biossegurança expedidos, pode ter prejudicado a ação governamental de liquidar o que foi empenhado por depender do recebimento de produtos e serviços com a produção deles afetadas diretamente pela pandemia. Considerando ainda esse cenário de incerteza, de alteração das normas de biossegurança, do decreto de calamidade pública, ou seja, a exceção normativa do ponto de vista das ações, dos projetos e dos programas governamentais, pode-se perceber que o desempenho da gestão orçamentária do Poder Executivo (nos quadros analisados) no que diz respeito à execução do orçamento aprovado pelo Poder Legislativo, foi coerente.

Cabe salientar que, com relação ao exercício de 2022, os dados coletados na época da pesquisa não são suficientes para avaliar o desempenho da respectiva gestão do Orçamento Público, uma vez que não havia dados disponíveis sobre os montantes efetivamente pagos e os incluídos em restos a pagar, o que inviabilizou uma análise consistente.

VI. CONCLUSÃO

A pesquisa foi desenvolvida com o intuito de avaliar, no tempo, o impacto da pandemia de Covid-19 na elaboração e execução do orçamento público do Governo do Distrito Federal. O foco foi o período de janeiro de 2020 a junho de 2022, no que tange à implementação das Políticas Públicas relacionadas à Saúde, implementadas com recursos públicos do GDF.

Durante a pesquisa, observou-se o que aconteceu com o Orçamento Público da Secretaria de Saúde do Governo do Distrito Federal, durante o período da pandemia, ou seja, como a pandemia impactou a gestão do orçamento público do Distrito Federal. Nesse sentido, houve a análise comparativa dos projetos de leis orçamentárias (PLOAs), das leis orçamentárias anuais (LOAs), e da execução orçamentária, isto é, o que foi empenhado, liquidado, efetivamente pago e incluído em restos a pagar (Execução Orçamentária) nos respectivos anos.

Dessa forma, foi possível avaliar o desempenho da gestão do orçamento público do Governo do Distrito Federal, no ambiente de extrema incerteza como o de pandemia, especialmente no que se refere aos impactos na economia por



conta dos decretos de biossegurança, que, dentre outros, estabeleceram alternadamente momentos de isolamento e de distanciamento social.

A investigação identificou que o planejamento foi assertivo na formulação, na elaboração e na execução, isto é, no acompanhamento (monitoramento, avaliação e ajuste) da gestão orçamentária, o que foi importante para implementação das políticas públicas de saúde voltadas para o enfrentamento da Covid-19.

Além disso, pode-se perceber que a dependência do controle do contágio, do tratamento, do número de mortes, do esgotamento dos leitos de hospitais, também afetou o desempenho do orçamento. Mesmo assim os mecanismos normativos para o redimensionamento dos recursos financeiros foram cruciais para o bom desempenho da gestão do orçamento público da Secretaria de Saúde, no enfrentamento da Covid-19, a despeito do ambiente completamente desfavorável de extrema incerteza das relações econômicas de produção, armazenamento e distribuição, provocados pela pandemia

Assim, foi possível confirmar a hipótese de que a gestão do Orçamento Público do Distrito Federal precisou se adaptar à realidade da pandemia e se mostrou importante instrumento para a gestão da área da Saúde.

Por outro lado, a hipótese de que as leis orçamentárias poderiam estar com valores subestimados se confirmou no PLOA e na LOA de 2020, mas o mesmo não pode ser afirmado categoricamente sobre as leis orçamentárias de 2021 e 2022. Apesar do orçamento para 2021 ter sido menor que o de 2020, é importante levar em consideração a expectativa de redução de casos letais ou graves de Covid-19.

VII. REFERÊNCIAS

CARVALHO, R. G.; LEAL, C. P.; SOUZA, G. L. L; **Política pública de atração de investimentos em Brasília: erros e acertos.** Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 06, Ed. 02, Vol. 01, pp. 21-59. Fevereiro de 2021.

CREPALDI, SILVIO A.; CREPALDI, GUILHERME S. **Orçamento Público: Planejamento, Elaboração e Controle.** São Paulo: Saraiva, 2013.

DELLAVERDE, ALESSANDRA K. et alii. **Orçamentos Públicos: A Lei 4.320/1964 Comentada.** (Coord. CONTI, LOSÉ M.) 4ª ed. rev. e atualiz. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019

FEIJÓ, P; CARVALHO, J; RIBEIRO, C. **Entendendo a Contabilidade Orçamentária Aplicada ao Setor Público.** 1ª edição. Editora Gestão Pública. Brasília, 2015.

GIACOMONI, JAMES. **Orçamento Governamental: Teoria; Sistema; Processo.** São Paulo: Atlas, 2019.

GIACOMONI, JAMES. **Orçamento público.** 12. ed. ampl. rev. atualiz. São Paulo: Atlas, 2003.



MACHADO JR., J. TEIXEIRA; REIS, HERALDO DA COSTA. **A lei 4.320 comentada**. 27. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1997.

PALUDO, AUGUSTINHO. **Orçamento Público e Administração Financeira e Orçamentária e LRF**. 4ª edição. Editora Elsevier. São Paulo, 2013.

SILVA, JOSÉ AFONSO DA. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40ª ed. São Paulo: Malheiros: 2017.

VICARRI JUNIOR, ADAUTO ET ALL. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000** – 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

RELATÓRIO ANALÍTICO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL EXERCÍCIO DE 2020. Disponível em: https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/11/RAPP2020Vers_aoPublica_o_ao.pdf.

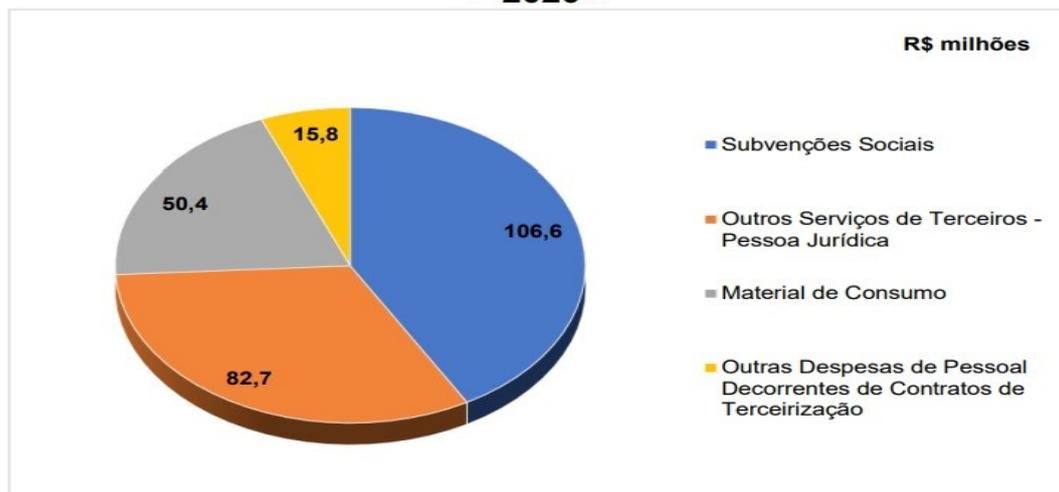
SEN, AMARTYA. **Desenvolvimento como liberdade**. Companhia das Letras, São Paulo, 2010.

TORRES, RICARDO L. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 20ª ed., ver. e atualiz, até a EC 95/16 e de acordo com o NCPC. Rio de Janeiro: Renovar, 2018.



ANEXO I

Gráfico 1 – Recursos União COVID-19 FNS por Elemento
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
RECURSOS RECEBIDOS DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE (COVID-19)
DESPESA REALIZADA, POR ELEMENTO
– 2020 –

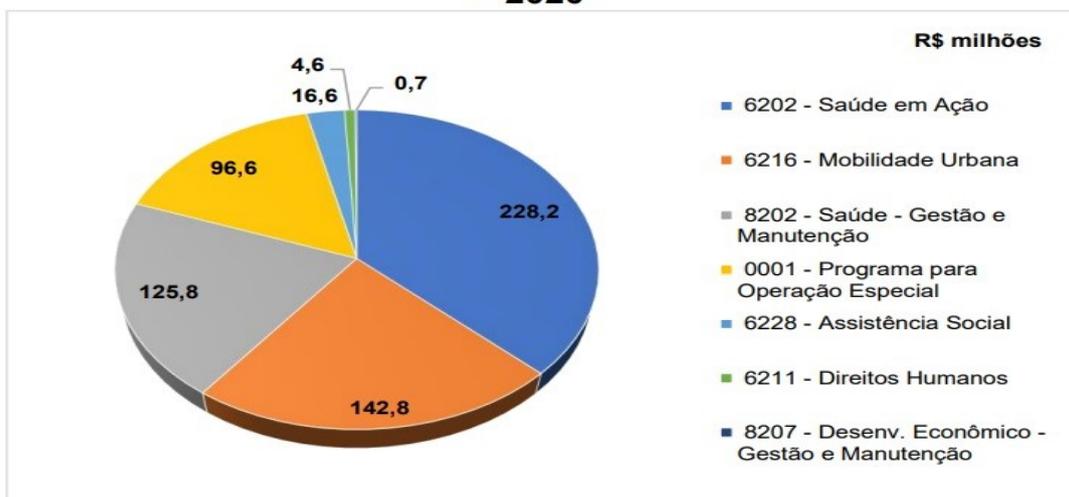


Fonte: TCDF (2021)

Os dados do gráfico 1, correspondem aos créditos adicionais cujos recursos são derivados do Fundo Nacional de Saúde (Covid-19), no ano de 2020. Fonte: RELATÓRIO ANALÍTICO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL EXERCÍCIO DE 2020. Disponível em https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/11/RAPP2020Vers_aoPublica_o_ao.pdf

Gráfico 2 – Recursos União COVID-19 Aux. Fin. Livre Aplicação por Programa

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
AUXÍLIO FINANCEIRO COVID-19 – LIVRE APLICAÇÃO
DESPESA REALIZADA, POR PROGRAMA
– 2020 –

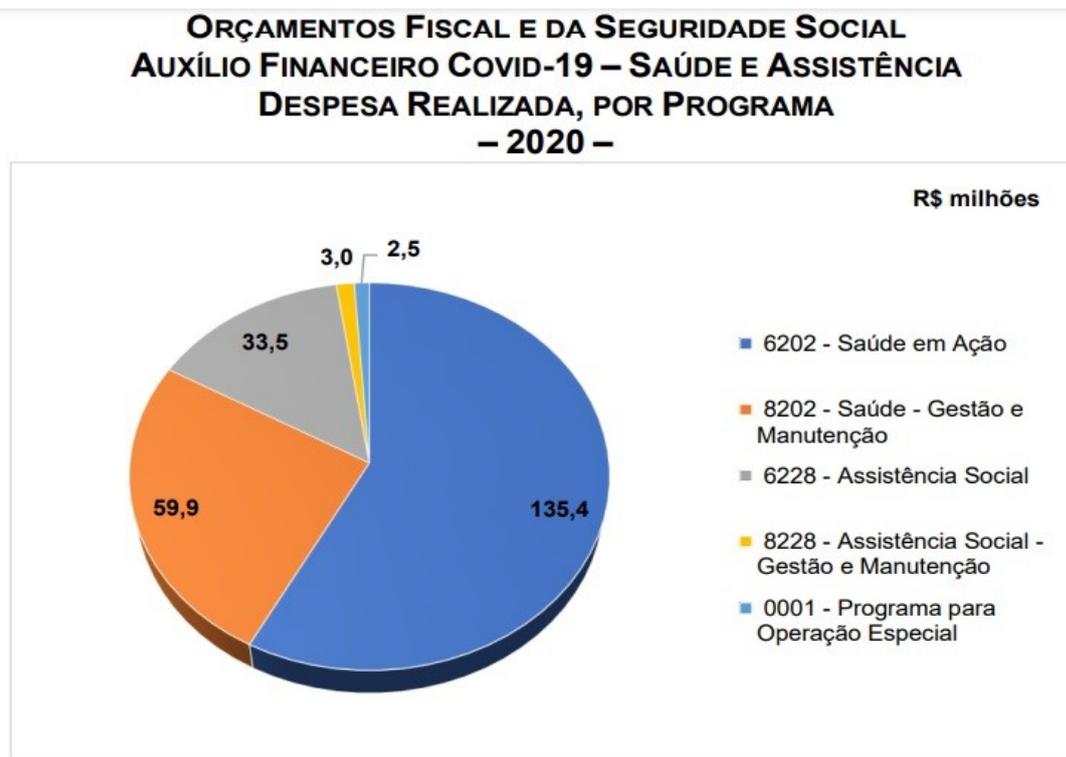


Fonte: TCDF (2021)



O Gráfico 2, contém os dados correspondentes aos créditos adicionais cujos recursos são derivados do Auxílio Financeiro para combate a Covid-19, de livre aplicação e despesa realizada por programa, no ano de 2020. Fonte: Disponível em https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/11/RAPP2020Vers_aoPublica_o_ao.pdf.

Gráfico 3 – Recursos União COVID-19 Aux. Fin.Saúde e Assist. por Programa



Fonte: TCDF (2021)

No Gráfico 3, podem ser observados os dados financeiros correspondentes aos créditos adicionais cujos recursos são derivados do Auxílio Financeiro para combate a Covid-19, para saúde e assistência, cuja despesa é realizada por programa, no ano de 2020. Fonte: Disponível em https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/11/RAPP2020Vers_aoPublica_o_ao.pdf.

