



MARCELO VILELA PIERANGELI

**ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DAS FUNÇÕES
DE SAÚDE E EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA PANDEMIA
DO COVID-19 NO MUNICÍPIO DE LAVRAS-MG**

**LAVRAS-MG
2021**

MARCELO VILELA PIERANGELI

**ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DAS FUNÇÕES DE SAÚDE E
EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO COVID-19 NO MUNICÍPIO DE
LAVRAS-MG**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal de Lavras, como parte
das exigências do Curso de Administração
Pública, para obtenção do título de Bacharel.**

**Prof. Dr. Janderson Martins Vaz
Orientador**

**LAVRAS-MG
2021**

MARCELO VILELA PIERANGELI

**ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DAS FUNÇÕES DE SAÚDE E
EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO COVID-19 NO MUNICÍPIO DE
LAVRAS-MG**

**ANALYSIS OF THE BUDGET EXECUTION OF HEALTH AND EDUCATION
FUNCTIONS IN THE CONTEXT OF THE COVID-19 PANDEMY IN THE
MUNICIPALITY OF LAVRAS-MG**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal de Lavras, como parte
das exigências do Curso de Administração
Pública, para obtenção do título de Bacharel.**

**APROVADA Em 25 de NOVEMBRO de 2021
Me. Érica Suelen do Nascimento**

**Prof. Dr. Janderson Martins Vaz
Orientador**

**LAVRAS-MG
2021**

AGRADECIMENTO

À minha família pelo apoio incondicional, em especial minha esposa Juliana que nas incontáveis horas de estudo esteve sempre do meu lado, incentivando e me dando condições para manter a dedicação aos estudos.

Aos meus filhos Artur e Ana Julia, por serem a luz da minha vida e inspiração para tudo que eu faço.

Ao professor e amigo Janderson Vaz, pelo profissionalismo, disponibilidade, paciência e parceria na minha orientação, para este trabalho e para a vida acadêmica.

À toda equipe de apoio do curso de Administração Pública da Universidade Federal de Lavras, coordenação, secretaria e tutoria, pela disponibilidade e prontidão em suportar nossas demandas durante todo o curso.

RESUMO

A presente pesquisa teve como objetivo analisar a dinâmica entre previsão e execução do orçamento (aderência) e entender se houve de fato impactos da pandemia do COVID-19 na execução orçamentária municipal da cidade de Lavras MG em específico para as funções de Saúde e Educação. Além de buscar respaldar a importância da análise de aderência do orçamento dos anos anteriores para as previsões orçamentárias. Para tanto, foram analisados os dados das LOAs disponibilizados pela prefeitura de Lavras e os relatórios anuais de Balanço Patrimonial, Receitas Orçamentárias, Despesas por Função e Despesas Orçamentárias, disponibilizados pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Através dos dados foram montados quadros comparativos para análise do período compreendido entre os anos de 2018 e 2020. Os resultados mostram que apesar da Pandemia da COVID-19, não foi percebido redução das receitas do município no período analisado e que especificamente para as funções de Saúde e Educação, o empenho das despesas apresentou comportamento similar ao dos anos anteriores a pandemia, não configurando incidência de nenhum impacto na execução do orçamento. O estudo mostrou ainda que houve uma aderência entre a previsão de despesas e o empenho efetivamente realizado variando entre 81% à 97% para as funções de Saúde e Educação no período observado, sendo esta aderência extrapolando o orçamento para a Saúde e não atingindo o limite previsto para a Educação. Com os dados apurados não foi possível avaliar se esta aderência representa impacto da Pandemia ou simplesmente uma maior assertividade do orçamento.

Palavras-chave: Impactos da pandemia do COVID-19. Empenho de despesas. Análise de aderência do orçamento.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	6
1.1.	Objetivo Geral	7
1.2.	Objetivo Específico	7
1.3.	Justificativa	8
2.	REFERENCIAL TEÓRICO	9
2.1.	2.1. Impactos da Pandemia no Orçamento Público	
	(Despesas)	9
3.	METODOLOGIA	12
3.1.	Classificação da Pesquisa	12
3.2.	Coleta de Dados	12
3.3.	Padronização e aplicação de índice de correção	15
4.	RESULTADOS E ANÁLISE DE DADOS	17
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	21
6.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	22

1. INTRODUÇÃO

Observa-se um cenário atual em que as incertezas permeiam em todas as esferas da sociedade, e não é diferente para a Gestão Pública. Inicialmente sem perspectiva de tratamento ou vacina no curto prazo, o avanço da pandemia de COVID-19 trouxe consequências relevantes para os governos de todo o mundo, seja no aspecto social sanitário, ou no aspecto econômico. Este segundo aspecto é o tema abordado neste trabalho, em que foi proposta uma análise comparativa entre as previsões orçamentárias e os gastos executados nos últimos anos pela prefeitura municipal de Lavras no estado de Minas Gerais, com objetivo de avaliar a aderência entre previsto e executado das despesas, assim como também identificar possíveis impactos econômicos da Pandemia na execução orçamentária.

Os efeitos desta pandemia podem ser considerados o "maior risco econômico global" dos últimos anos Candeias e Morhard (2020) e consequências econômicas, como o preço do petróleo, o mercado de ações, moedas e quase todas as áreas do mercado global foram afetadas Xiang et al., (2020). Não diferente no Brasil enfrenta-se forte alta da inflação, escassez de matérias primas, desemprego elevado, grande parte da população necessitando de auxílio do governo e forte desvalorização de nossa moeda no cenário internacional.

Neste contexto tão complexo, restringiu-se este trabalho a duas funções do estado para realizar a análise comparativa, sendo elas: Saúde e Educação, a fim de identificar quais foram os impactos percebidos na realização do orçamento para estas duas funções tão importantes e fundamentais para a sociedade.

O município de Lavras está localizado na região sul do Estado de Minas Gerais, e tem sua economia fortemente ligada a educação e ao comércio, sendo uma cidade referência para a microrregião nestes dois aspectos, dispondo de boa estrutura pública para atendimento da população fixa e a circulante da região. Na função da Saúde, a cidade dispõe de dois Hospitais e uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA), além das ramificações de atendimento nos diversos postos de saúde espalhados pela cidade, que atuam com saúde da família, controle sanitário e assistência social. Na função da Educação, a cidade apresenta boas escolas em todos os níveis de ensino, e uma boa estrutura municipal de ensino de qualidade oferecido para a população.

No município de Lavras o primeiro caso oficializado pela prefeitura municipal foi no dia 30 de março de 2020, sendo a primeira morte registrada em 18 de maio de 2020, sendo que até o final do mês de outubro de 2021 foram contabilizados 9549 casos confirmados com 168 mortes provenientes de complicações do COVID-19. Durante este período, o poder Executivo

utilizou de decretos para administrar as contramedidas para enfrentamento da pandemia, onde foram adotados os protocolos estaduais e promovidos bloqueios e restrições mediante os avanços do número de casos e da taxa de ocupação dos leitos disponíveis para o enfrentamento da pandemia.

Dentre essas contramedidas, foram realizados "lockdown" totais e parciais, com funcionamento somente de serviços essenciais, sendo percebidos impactos no comércio, principalmente de restaurantes e lojas de varejo devido as restrições tiveram seus lucros cessados durante os bloqueios, onde muitos fecharam as portas em definitivo e outros aderiram a programas do governo para redução de jornadas, flexibilização dos trabalhos e férias coletivas para enfrentar os períodos mais críticos.

Na esfera da educação, houve a paralização das aulas presenciais e implementação de aulas online, para tentar reduzir os prejuízos sentidos pelos alunos do município. Enquanto na saúde, foram estruturados atendimentos específicos em dois hospitais da cidade, além da mobilização de um hospital de campanha instalado na Unidade de Pronto Atendimento do município.

Neste trabalho foi proposto a análise da aderência entre a previsão e o realizado das despesas orçamentárias entre os anos de 2018 e 2020, a fim de identificar se houveram impactos significativos na realização das despesas do orçamento vinculado as duas funções no período analisado, e se estes impactos estão associados a efeitos da pandemia do COVID-19 no município de Lavras MG.

1.1. Objetivo Geral

Analisar as previsões de despesas contempladas nas Leis Orçamentárias Anuais e os resultados apurados para sua execução nos anos de 2018 a 2020, e verificar a aderência da execução orçamentária às previsões.

1.2. Objetivo Específico

- a) Descrever as previsões da LOA para as funções de Saúde e Educação entre os anos de 2018 e 2020 no município de Lavras-MG;
- b) Descrever a execução das despesas para as funções de Saúde e Educação entre os anos de 2018 e 2020 no município de Lavras-MG

- c) Comparar as previsões com as execuções das despesas orçamentárias e verificar aderência;
- d) Buscar através de análise comparativa entre os períodos, a identificação de possíveis impactos da pandemia na aderência das previsões com as execuções das despesas no ano de 2020 no município de Lavras-MG.

1.3. Justificativa

O estudo pretende auxiliar na elaboração do orçamento municipal através da análise de aderência entre previsto e realizado dos exercícios anteriores verificando a qualidade do orçamento municipal de Lavras pelas variações das receitas e despesas previstas no orçamento e os empenhos realizados; E realizar a apuração dos impactos reais que vinham sendo previstos desde o início da pandemia, e como estes estão dispostos no orçamento público municipal.

Com isso, busca-se contribuir no aspecto geral para o entendimento da dinâmica entre previsão e execução do orçamento, entender se houve de fato impactos do COVID-19 na execução orçamentária municipal e respaldar a importância da análise de aderência do orçamento dos anos anteriores para as previsões orçamentárias.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Para discorrer sobre as análises propostas, é importante conceituar no referencial teórico o entendimento sobre a Lei Orçamentaria Anual; as despesas públicas; orçamento, finanças e contabilidade pública; e os efeitos da Pandemia na Administração Pública e seus impactos na execução orçamentaria. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica em trabalhos mais recentes possíveis para contextualizar com o máximo de dinâmica e atualidade os aspectos relacionados, principalmente, aos estudos da pandemia e seus efeitos.

Os demais tópicos relacionados a LOA, despesas públicas e orçamento, finanças e contabilidade pública são clássicos consolidados com ampla discussão e entendimento na literatura.

2.1. Impactos da Pandemia no Orçamento Público (Despesas)

Dentro da Contabilidade Pública, que é uma ciência que registra, controla e estuda os atos e fatos administrativos e econômicos operados no patrimônio público de uma entidade, o Orçamento Público é o elo de ligação entre o planejamento e as funções executivas da organização, sendo a materialização do planejamento do Estado, tanto na manutenção de suas atividades, ações de rotina, quanto na execução de seus projetos, ações com início, meio e fim (ANDRADE, 2002).

A evolução da estrutura orçamentária brasileira, se iniciou em 1.808, com a vinda do Rei D. João VI, quando o Brasil deu início a um processo de organização de suas finanças, instituindo o Erário Público (Tesouro), conselho de Fazenda e o regime de contabilidade (JUND, 2006). Posteriormente, no art. 172, da Constituição de 1824, datada de 25 de março, foram estabelecidas as primeiras exigências rumo à elaboração de orçamentos formais por parte das instituições. A constituição de 1891 estendeu essa autonomia também aos Municípios, o art. 34 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891 destaca importantes alterações relativas à distribuição das competências referentes à matéria orçamentária, declara que compete privativamente ao Congresso Nacional orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente além de tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro.

A Constituição de 1.988 atribui ao Poder Executivo a responsabilidade pelo Planejamento e Orçamento e as leis do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Orçamento Anual (LOA) assumem função principal na gestão financeira do

estado. A nova constituição ainda garante mais autonomia política e administrativa aos Municípios para gestão de suas finanças. Contudo é importante frisar que o financiamento da Saúde e Educação não compete somente ao município, uma vez que o município deve, por lei, aplicar no mínimo 15% de sua receita própria em Saúde e 25% em educação, e principalmente em relação a Saúde, ainda existe grande dependência de recursos principalmente provenientes da União que é a maior financiadora desta função.

Dentro deste contexto no qual o orçamento público é um importante instrumento de planejamento e político, se faz que ele seja um documento técnico, devido à complexidade de sua elaboração e execução, sendo necessário acompanhamento de técnicos qualificados (AZEVEDO, 2014).

Adicional a isto, O orçamento também deve seguir metas e limites, conforme preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esta Lei estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, impõe limites de gastos com pessoal e dívida BRASIL (2011) e neste contexto estrutural o empenho das despesas apresenta-se como fator crucial para o cumprimento do orçamento previsto em todas as esferas de governo. Sendo sua análise uma importante ferramenta para auxílio no exercício orçamentário.

A despesa pública é o conjunto de dispêndios do Estado ou de outra pessoa de direito público a qualquer título, a fim de saldar gastos fixados na lei do orçamento ou em lei especial, visando à realização e ao funcionamento dos serviços públicos (JUND, 2006).

No contexto de pandemia que os municípios enfrentam desde março de 2020, onde a crise econômica decorrente da proliferação do COVID-19 provocou, conforme dito por Hewings et al. (2020), uma drástica redução das receitas fiscais, cuja proporção dependerá da gravidade e da duração da pandemia e sua conseqüente crise econômica. Assim, a economia moderna que é composta por uma rede interconectada por diversas empresas, de diferentes setores, funcionários, fornecedores, consumidores, agências financeiras, entre outros é fragilizada, e se houver um rompimento em algum dos elos das relações por políticas de contenção de doenças, isto terá um efeito em cascata (BALDWIN; DI MAURO, 2020).

As medidas como as ações de isolamento social e aumento da capacidade sanitária instalada, trazem reflexos econômicos relevantes. Pois estes demandam ações emergenciais para evitar ou reduzir o número vítimas fatais e de falências econômicas (empresariais e pessoais), bem como, garantir fluxo econômico contínuo (BALDWIN, 2020).

Visto que apesar das reduções de arrecadação previstas houveram também aportes de receitas disponibilizadas pela Governo Federal através de programas de enfrentamento da pandemia que disponibilizaram recursos adicionais para os estados e municípios, faz-se

necessário observar os impactos reais percebidos na economia do Município de Lavras, através da análise da execução orçamentaria, suas variações nas funções de Saúde e Educação e os reflexos na aderência entre orçado e empenhado no período anterior e durante a pandemia.

3. METODOLOGIA

Esta seção destina-se a apresentação dos aspectos metodológicos realizados visando a consecução dos objetivos propostos para este estudo. A seção está separada em três subseções que evidenciam a classificação da pesquisa, os procedimentos para coleta de dados e os mecanismos utilizados para padronização e correção dos valores orçamentários a serem analisados, respectivamente.

3.1. Classificação da Pesquisa

Esta pesquisa é classificada como descritiva em que através de análise documental de caráter comparativo, foi proposto a avaliação das despesas previstas e realizadas pelo município de Lavras, estado de Minas Gerais, nas funções de governo, Saúde e Educação entre os anos de 2018 e 2020.

A classificação como descritiva, está associada ao fato deste trabalho estar descrevendo a realidade contida nos relatórios oficiais que validam os processos contábeis municipais. Sendo todos os dados apresentados retirados diretamente das fontes oficiais, trazendo como resultado além das considerações aqui realizadas, maior familiaridade geral sobre os temas de orçamento, despesas, funções do estado, pandemia do COVID-19 e outros temas contidos neste trabalho.

3.2. Coleta de Dados

A coleta de dados foi realizada com base em documentos e relatórios oficiais, como a Lei Orçamentaria Anual, disponível no site da prefeitura municipal de Lavras no endereço: <https://www.lavras.mg.gov.br> e nos relatórios anuais de Balanço Patrimonial, Receitas Orçamentarias, Despesas por Função, Despesas Orçamentarias, disponíveis no site do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) no endereço: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf.

Como o principal interesse consiste em entender os impactos da pandemia do covid-19 no orçamento público, foi realizada uma pesquisa entre os anos de 2016 e 2021, para identificar dentro do período amostral, variações associadas tanto com troca de gestão do Executivo Municipal, quanto as implicações da pandemia do covid-19 em sua totalidade a partir do ano de 2020 e consolidado com o ano de 2021. Porém, para o período de pesquisa definido, não foi possível coletar na mesma base os dados anteriores ao ano de 2018 (dados não formatados na

mesma base de acesso no site do SICONFI) e posteriores ao ano de 2020 (dados ainda não consolidados devido ao ano corrente em exercício). Esta primeira pesquisa está ilustrada no Quadro 1.

Quadro 1: Pesquisa inicial dos dados

Referência	Local	Endereço Eletrônico - Link
SICONFI	Página inicial	https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf
	Consulta balanço patrimonial	https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf
	Consulta receitas orçamentaria	
	Consulta despesas por função	
	Consulta despesas orçamentaria	
Portal de Receitas do TCE-MG	Página principal	https://receitas.tce.mg.gov.br/#relatorios
	Questionário receitas tributarias	https://receitas.tce.mg.gov.br/?page_id=292
	Indicadores anuais	https://receitas.tce.mg.gov.br/?page_id=294
	Crie sua pesquisa	https://receitas.tce.mg.gov.br/?page_id=304
Fiscalizando com o TCE - Minas Transparente	Página principal	https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/inicio
IBGE	Dados Município de Lavras	https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/lavras/panorama
PPA Lavras	Site da Prefeitura Municipal de Lavras Portal do Cidadão	https://www.lavras.mg.gov.br
LDO Lavras		
LOA Lavras		

Fonte: Do autor (2021)

A partir dos dados obtidos e de análise preliminar, a pesquisa foi restringida aos anos de 2018 à 2020, e direcionada para duas funções específicas de governo, que foram duas funções que podem ter sido impactadas pela pandemia do covid-19, sendo elas a Saúde e a Educação.

Todas as referências à Receitas foram descartadas, por não ser objetivo deste trabalho, os dados de Despesas foram selecionados por função e os demais agrupamentos também foram descartados. Os dados de Balanço Patrimonial também foram descartados, devido a impossibilidade de realizar sua tratativa por função. As informações contidas no PPA e na LDO também não agregaram substancialmente para este trabalho e foram descartadas.

Sendo assim, do material inicialmente coletado, foram definidos como escopo de trabalho somente os itens: Dados de Pesquisa das Lei Orçamentarias Anuais (LOAs) e Relatório de Despesas por Função da SICONFI. Com esta definição foram elaboradas as Tabelas 1 e 2, nos quais foram dispostos os valores anuais para o período de pesquisa, sendo estas as referências principais para continuidade das observações.

Tabela 1: Dados LOA Município de Lavras de 2018 a 2021 em Milhares de Reais

Período	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%
Total da Receita	278.828	100	281.718	100	308.712	100	304.418	100
Despesas por Funções	278.828	100	281.718	100	308.712	100	304.417	100
Legislativa	6.425	2	5.981	2	7.368	2	7.810	3
Judiciária	2.463	1	2.608	1	3.059	1	3.177	1
Administração	29.097	10	25.875	9	30.601	10	29.430	10
Defesa Nacional	47	0	46	0	46	0	46	0
Segurança Pública	217	0	442	0	519	0	176	0
Assistência Social	5.665	2	6.440	2	5.005	2	6.295	2
Previdência Privada	23.967	9	28.142	10	29.075	9	29.742	10
Saúde	89.994	32	96.005	34	100.304	32	103.499	34
Educação	60.929	22	64.428	23	76.941	25	77.145	25
Cultura	1.370	0	1.010	0	2.522	1	824	0
Urbanismo	7.686	3	11.713	4	12.632	4	8.697	3
Habitação	460	0	427	0	606	0	578	0
Saneamento	56	0	16	0	106	0	54	0
Gestão Ambiental	10.751	4	10.022	4	9.838	3	8.935	3
Agricultura	1.068	0	1.014	0	732	0	918	0
Indústria	5.351	2	2.112	1	3.100	1	2.070	1
Comunicações	480	0	450	0	450	0	250	0
Energia	6.900	2	6.770	2	8.436	3	8.317	3
Transporte	954	0	1.120	0	1.705	1	206	0
Desporto e Lazer	3.710	1	2.811	1	530	0	1.158	0
Encargos Especiais	5.354	2	5.018	2	5.823	2	5.344	2
Reserva de Contingência	15.884	6	9.270	3	9.316	3	9.591	3
Comercio e Serviços	-	0	-	0	-	0	159	0

Fonte: Do autor (2021)

Na Tabela 2 é apresentado, em resumo, o total das despesas empenhadas por Função de governo para o período de 2018 a 2020, a qual foi utilizada em conjunto com a Tabela 1 para as análises posteriores.

Tabela 2: Despesas Empenhadas 2018 a 2020 em Milhares de Reais

INSTITUIÇÃO	CONTA	DESPESA EMPANHADA		
		2018	2019	2020

Prefeitura Lavras	10 – Saúde	93.033	103.785	118.474
Prefeitura Lavras	12 – Educação	57.657	60.023	62.576

Fonte: Do autor (2021)

3.3. Padronização e aplicação de índice de correção

As Tabelas 1 e 2 foram trabalhadas no sentido de melhorar a padronização da informação e aplicar índices de correção para realizar análises comparativas entre os anos, considerando-se as variações de inflação e o crescimento populacional, para tanto foram levantados os dados oficiais de inflação “i” para os anos de 2018 à 2020, sendo os mesmos dispostos na Tabela 3.

Tabela 3: Índice de Inflação Oficial “i” (%)

2018	2019	2020
3,75%	4,31%	4,52%

Fonte: Do autor (2021)

Foi aplicado também um fator de correção da variação populacional “p”, onde ele foi definido como uma relação entre a população do ano mais atual (para este trabalho o ano de 2020) e a população do ano em referência a ser corrigido, com base no informe de população contido nos próprios relatórios da SICONFI. Esta relação retorna o fator “p” de variação populacional:

$$p = \frac{\text{população do ano de 2020}}{\text{população do ano de referencia}}$$

A aplicação deste índice retornou os seguintes fatores de correção populacionais:

Tabela 4: Índice de Correção Populacional “p”

ANO	2018	2019	2020
POPULAÇÃO	101208	102728	103773
INDICE "p"	1,0253	1,0102	1,0000

Fonte: Do autor (2021)

Para este trabalho, foi proposto um índice de correção geral associando as variações da inflação e populacional, o qual definimos como fator de correção geral “F”, que expressa a relação entre os fatores “p” e “i” expressos por:

$$F = F \text{ do ano posterior} + (i \times p)$$

Onde o índice do ano posterior de referência é 1 para o ano de 2020, onde não foi aplicado nenhum fator de correção, sendo este ano a referência para os demais. Este índice retornou os seguintes fatores de correção gerais:

Tabela 5: Fator de Correção Geral “F”

2018	2019	2020
1,0820	1,0435	1,0000

Fonte: Do autor (2021)

A aplicação do fator de correção geral nos retornou os valores em mesma base com referência no ano de 2020, possibilitando as análises comparativas quantitativas em relação aos anos de 2018 e 2020 proposto neste trabalho. Dessa forma, foram definidas as Tabelas 6 e 7, onde estão expressos os valores previstos nas LOAs e as despesas empenhadas, respectivamente, corrigidas pelo fator de correção geral “F”.

Tabela 6: Receitas e Despesas por Função Município de Lavras em Milhares de Reais Corrigidos pelo Fator de Correção Geral “F”

Função	2018	%	2019	%	2020	%
Total da Receita	301.689	100%	293.983	100%	308.712	100%
Despesas por Função	301.689	100%	293.983	100%	308.712	100%
Saúde	97.372	32%	100.185	34%	100.304	32%
Educação	65.925	22%	67.233	23%	76.941	25%

Fonte: Do autor (2021)

Tabela 7: Despesas Empenhadas 2018 a 2020 em Milhares de Reais Corrigidas pelo Fator de Correção Geral “F”

Instituição	Conta	Despesas Empenhadas		
		2018	2019	2020
Prefeitura Lavras	10 – Saúde	100.661	108.303	118.474
Prefeitura Lavras	12 – Educação	62.385	62.636	62.576

Fonte: Do autor (2021)

Com estes alinhamentos e padronizações foi possível evoluir com as análises, considerações e conclusões que serão apresentadas no próximo tópico.

4. RESULTADOS E ANÁLISE DE DADOS

Como resultados observou-se vários pontos interessantes que iremos discorrer neste tópico. Primeiramente analisando a aderência das receitas entre o previsto nas Leis Orçamentarias Anuais e o empenhado efetivamente, observamos que no ano de 2018, houve uma arrecadação inferior ao previsto de -4%, porem para os anos de 2019 e 2020, houve uma arrecadação superior ao previsto em 14% e 12%, respectivamente. O que sinaliza que as previsões de arrecadação apresentadas pela Prefeitura Municipal de Lavras são conservadoras e que a tendencia é de subestimar as arrecadações.

Tabela 8: Aderência Previsto e Realizado de Receitas

Ano	Receitas		
	Previsão LOA	Realizado	Varição (%)
2018	R\$ 278.827.812,54	R\$ 268.547.575,54	-4%
2019	R\$ 281.717.849,33	R\$ 325.843.676,77	14%
2020	R\$ 308.712.270,34	R\$ 352.320.296,42	12%

Fonte: Do autor (2021)

Quanto a aderência entre o previsto e o realizado das despesas, observou-se que a Prefeitura Municipal de Lavras executou as despesas dentro do previsto para todos os anos apurados, sendo verificado que as despesas empenhadas estão sempre abaixo da previsão orçamentaria, contudo é importante ressaltar que a aderência apresenta tendência de aumentar, podendo esta redução estar associada a uma mudança conceitual da equipe de orçamento, ou podendo este resultado de 2020 estar relacionado aos impactos da pandemia do COVID-19 no empenho das despesas.

Tabela 9: Aderência Previsto Realizado de Despesas

Ano	Despesas		
	Previsão LOA	Realizado	Varição (%)
2018	R\$ 278.827.812,54	R\$ 242.723.473,53	-15%
2019	R\$ 281.717.849,33	R\$ 260.029.170,10	-8%
2020	R\$ 308.712.270,34	R\$ 299.874.613,51	-3%

Fonte: Do autor (2021)

Para aprofundar esta análise, foi realizada a comparação entre os valores realizados das receitas e despesas, e observamos que o realizado das despesas se mantém abaixo do realizado das receitas, sendo para os anos de 2018, 2019 e 2020, respectivamente -11%, -25% e -17%. O

que significa que mesmo com a pandemia do covid-19 em 2020, os gastos foram inferiores às receitas. Não podendo assim inferir que a melhora na aderência das despesas está associada aos efeitos da pandemia.

Outra análise importante é que observando os valores arrecadados, podemos afirmar que a pandemia não reduziu a arrecadação de receitas, e que as despesas apresentaram aumento real das 15% no ano de 2020 em relação ao ano de 2019. Podendo este aumento estar relacionado aos impactos do covid-19.

Tabela 10: Empenho Realizado de Receitas e Despesas

Ano	Receitas Realizado		Despesas Realizado		Varição (%)
2018	R\$	268.547.575,54	R\$	242.723.473,53	-11%
2019	R\$	325.843.676,77	R\$	260.029.170,10	-25%
2020	R\$	352.320.296,42	R\$	299.874.613,51	-17%

Fonte: Do autor (2021)

Quanto a participação das funções Saúde e Educação no orçamento, podemos observar que as mesmas se mantem entre 32 e 34% para a Saúde e 22 e 25% para a Educação, sendo que a educação apresenta tendência de aumento de sua participação no orçamento. Ainda sobre as funções, observa-se que a função da Saúde manteve as previsões em valores brutos corrigidos entre os anos de 2019 e 2020, ou seja, como houve um aumento na previsão de arrecadações e despesas gerais do orçamento, podemos verificar que houve redução dos recursos destinados para a educação neste período. Fato este não repetido na Educação, que vem numa crescente de valores brutos acompanhando o aumento dos valores totais do orçamento.

Tabela 11: Previsão de Despesas por Função em Milhares de Reais

Função	2018 - "F" = 1,0820			2019 - "F" = 1,0435			2020 - "F" = 1,0000		
	Previsão	Corrigido	%	Previsão	Corrigido	%	Previsão	Corrigido	%
TOTAL	278.828	301.689	-	281.718	293.983	-	308.712	308.712	-
SAÚDE	89.994	97.372	32	96.005	100.185	34	100.304	100.304	32
EDUCAÇÃO	60.929	65.925	22	64.428	67.233	23	76.941	76.941	25

Fonte: Do autor (2021)

Quanto ao empenho das despesas para as funções de Saúde e Educação, observamos que os valores empenhados na Educação com correção pelo fator geral "F" se mantem em torno de 62 milhões durante todo o período, o que representa que em valores proporcionais em relação ao orçado, o empenho na educação vem reduzindo. Esta afirmação é reforçada quando verificamos a aderência do empenho realizado para a Educação em relação ao previsto nas

despesas do orçamento, onde podemos observar que a tendência de aumentar a previsão para a saúde (conforme mostra a Tabela 11), só tem afetado a aderência do realizado em relação ao previsto para esta função, sendo esta aderência de 95%, 93% e 81% respectivamente para os anos de 2018, 2019 e 2020.

Esta mesma análise aplicada para a Saúde nos mostra que os empenhos desta função sempre extrapolam a previsão orçamentária, e que esta piora na aderência demonstra tendência crescente, sendo que o percentual de aderência foi de 103%, 108% e 118% respectivamente para os anos de 2018, 2019 e 2020. Neste aspecto, observou-se uma discrepância na análise do orçamento, em que não houve aumento na previsão de despesas, contudo o realizado extrapolou em mais de 18% a previsão de 2020. Como o ano de 2019 apresentou extrapolação de mais de 8%, isto poderia sinalizar a necessidade de adequação para 2020 que não foi realizada.

Ainda neste sentido, podemos afirmar que estes 18% de extrapolação na função da Saúde representa falta de previsibilidade da equipe de orçamento em relação ao resultado do ano anterior, mas não temos embasamento suficiente para afirmar que esta discrepância teve relação com a pandemia do covid-19, apesar deste ser um fator potencializador desta extrapolação.

Tabela 12: Empenho Realizado de Despesas e sua Aderência em Relação à Previsão Orçamentária em Milhares de Reais

Função	Empenho Real			Valor Corrigido			Ajuste de Previsão Orçamentária (%)		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
10 - Saúde	93.033	103.785	118.474	100.661	108.303	118.474	103,38	108,10	118,12
12 - Educação	57.657	60.023	62.576	62.385	62.636	62.576	94,63	93,16	81,33

Fonte: Do autor (2021)

Com estas informações acima, associamos os dados de Saúde e Educação orçados com os empenhos realizados observando que não houve aumento das previsões de despesas com saúde no ano de 2020 contudo observamos empenhos adicionais que extrapolaram as previsões, logo houve possíveis impactos da pandemia de covid-19 no orçamento municipal para esta função. E quanto a Educação podemos afirmar que apesar do aumento das previsões de despesas, o empenho delas se manteve constante nos últimos 3 anos, o que indica que não houve impactos negativos da pandemia do covid-19 nesta função, podendo inclusive ter havido impactos positivos atrelados a medidas de distanciamento social, paralização de atividades

presenciais e redução de gastos com a manutenção do sistema educacional, contudo estas hipóteses não foram validadas por este trabalho.

O aumento de 18% da execução da Saúde pode estar associado ao excesso de arrecadação identificado na aderência entre receitas prevista e realizadas. uma vez que o orçamento de 2020 não previa a ocorrência da Pandemia e conseqüentemente não o contemplava no seu escopo. E com a consolidação da pandemia e a mobilização de recursos Federais para seu enfrentamento, houve um aporte no orçamento que eventualmente foi empenhado na função saúde pela conta 1.7.1.8.03.0.0 - Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde / SUS / Repasses Fundo a Fundo da ordem R\$21,6 milhões de reais entre os anos de 2019 e 2020, de R\$ 42.505.222,18 em 2019 para R\$ 64.114.105,95 em 2020, que justifica esse aumento da despesa empenhada para a Saúde no ano de 2020 devido ao enfrentamento da pandemia.

Quanto a educação a única hipótese validada, através dos percentuais da função em relação ao orçamento total, foi em relação a estagnação do empenho realizado de despesas, ainda que no orçamento tenha havido aporte de investimento previsto. Isso reforça a afirmação que a pandemia não gerou nenhum impacto negativo para o orçamento da função educação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após analisar todos os aspectos relacionados as previsões orçamentarias e os empenhos realizados pela Prefeitura municipal de Lavras entre os anos de 2018 à 2020 para as funções de Saúde e Educação, foi possível verificar que houve uma aderência entre a previsão de despesas e o empenho efetivamente realizado variando entre 81% à 97% para estas funções no período observado, sendo esta aderência extrapolando o orçamento para a Saúde e não atingindo o limite previsto para a Educação.

Foi possível também concluir que a análise da aderência do orçamento com o empenho realizado para cada função pode contribuir para o direcionamento do orçamento dos anos seguintes, ficando como lição aprendida a piora do resultado da aderência da função da Saúde no município de Lavras, que nos últimos 3 anos saltou de 97% de aderência com impacto negativo de mais de 3 milhões de reais em 2018, para 82% de aderência com impacto negativo de mais de 18 milhões de reais em 2020.

Com o material analisado, não foi possível avaliar se esta aderência tem associação direta com a pandemia do covid-19, pois seria necessário estratificar melhor o empenho para aprofundar na análise para validar as hipóteses de impacto da pandemia nas despesas orçamentaria, ficando como sugestão para futuros trabalhos nesta linha de raciocínio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal: novos métodos após a LC nº 101/00 e as classificações contábeis advindas da SOF**. 1. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2002.
- AZEVEDO, Ricardo. **Imprecisão na estimação orçamentária dos municípios brasileiros**. Ribeirão Preto: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, 2014. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96133/tde-17032014-110156/publico/RicardoRAzevedo_Corrigida.pdf
- BALDWIN, R. **Keeping the lights on: Economic medicine for a medical shock**. *Macroeconomics*, v. 20, p. 1-20, 2020.
- BALDWIN, R.; DI MAURO, B. W. **Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes**. A VoxEU.org Book. CEPR Press, 2020.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público - MCASP**. 5. ed. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/responsabilidade-fiscal/contabilidade-publica/manuaisde-contabilidade-publica>.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Painel Coronavírus**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>
- CANDEAIS V.; MORHARD R. **The human costs of epidemics are going down but the economic costs are going up**. Here's why. 2018. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2018/05/how-epidemics-infect-the-global-economy-and-what-to-do-about-it/>. Acesso em: 15 abr. 2020.
- JUND, Sergio. **Administração, orçamento e contabilidade pública**. 2. ed. São Paulo: Editora Elsevier, 2006.
- ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. **Folha informativa sobre COVID-19**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19>.
- XIANG, Y. T.; LI, W.; ZHANG, Q.; JIN, Y.; RAO, W. W.; ZENG, L. N.; LOK, G. K. I.; CHOW, I. H. I.; CHEUNG, T.; HALL, B. J. **Timely research papers about COVID-19 in China**. *The Lancet*, v. 395, n. 10225, p. 684-685, 2020. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30375-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30375-5).