

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Cristiane Fischer Achutti

**ANÁLISE DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA SECRETARIA ESTADUAL
DE SAÚDE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (SES/RS):
UMA VISÃO A PARTIR DOS CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES**

**Porto Alegre
2019**

Cristiane Fischer Achutti

**ANÁLISE DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA SECRETARIA ESTADUAL
DE SAÚDE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (SES/RS):
UMA VISÃO A PARTIR DOS CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Dr. Rafael Kruter Flores
Coorientadora: Adriana Paz Nunes

Porto Alegre
2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann

Vice-reitora: Profa. Dra. Jane Fraga Tutikian

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato

Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Coordenador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala

Coordenador substituto: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

CIP - Catalogação na Publicação

Achutti, Cristiane Fischer
Análise do planejamento orçamentário da Secretaria
Estadual de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul
(SES/RS): Uma visão a partir dos créditos adicionais
suplementares / Cristiane Fischer Achutti. -- 2019.
53 f.
Orientador: Rafael Kruter Flores.

Coorientador: Adriana Paz Nunes.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de
Administração, Gestão Pública, Porto Alegre, BR-RS,
2019.

1. Orçamento. 2. Planejamento. 3. Créditos
adicionais. I. Flores, Rafael Kruter, orient. II.
Nunes, Adriana Paz, coorient. III. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Escola de Administração da UFRGS

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico

CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS

Telefone: 3308-3801

E-mail: eadadm@ufrgs.br

Cristiane Fischer Achutti

**ANÁLISE DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA SECRETARIA ESTADUAL
DE SAÚDE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (SES/RS):
UMA VISÃO A PARTIR DOS CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em 30 de maio de 2019.

Banca Examinadora

Examinador: Dr. Aragon Érico Dasso Junior

Examinador: Dr. Rogério Faé

Orientador: Dr. Rafael Kruter Flores

Coorientadora: Adriana Paz Nunes

AGRADECIMENTOS

A Deus por sempre iluminar os meus caminhos.

A Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), pela oportunidade. Especialmente à Coordenação do Curso de Especialização de Gestão Pública, ao corpo docente, aos tutores e todos os demais envolvidos, que viabilizaram através dessa especialização em Gestão Pública ampliar os meus conhecimentos. Foi muito bom poder aprender e compartilhar experiências com os professores, tutores e demais colegas.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Rafael Kruter Flores, pelo direcionamento preciso de suas orientações.

Aos colegas e coordenadoras da Assessoria Técnica e de Planejamento da Secretaria Estadual de Saúde do RS, companheiros de jornada, que sempre me instigaram a buscar novos conhecimentos e que me encorajaram a participar dessa especialização. Em especial ao André Luis Alves de Quevedo, Camila Guaranha, Renata Varela e Thatiane Tcacenco Carolino, que sempre estiveram disponíveis para compartilhar e debater ideias sobre os temas propostos pelo curso e que muito me auxiliaram durante todo esse período.

Aos colegas da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG), em especial a Carolina Gyenes, por sua disponibilidade e por todo suporte e apoio.

Aos meus amigos e familiares por compreenderem os períodos de ausência ao longo desses 21 meses.

Ao meu marido Lisandro, meu maior incentivador, que sempre me apoiou em todas as decisões e que foi incansável nessa trajetória, dando toda a atenção necessária à nossa filha.

Por fim, dedico esse trabalho a pessoa que mais amo nesse mundo, minha filha Letícia, que muitas vezes precisou abdicar à presença da mamãe no decorrer do curso. A você minha filha, o meu maior agradecimento.

RESUMO

O orçamento público é um instrumento de planejamento que estima as receitas e fixa despesas possibilitando ao gestor público priorizar as ações que serão realizadas no ano com os recursos existentes. Entretanto, esse instrumento está sujeito a readequações durante o exercício que ocorrem por meio de dispositivos denominados créditos adicionais. Esta pesquisa objetivou analisar as realocações das dotações orçamentárias do exercício de 2018 relativas à Secretária Estadual de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, especificamente àquelas cujas fontes de recursos decorreram de anulação total ou parcial de dotações, buscando identificar de que forma o gestor se utilizou dos créditos adicionais suplementares para modificar seu planejamento orçamentário. A metodologia utilizada foi de natureza qualitativa e caráter descritivo e exploratório, com análise dos dados de forma agrupada em quadros. Os resultados evidenciam, além do número desregrado de realocações orçamentárias, falhas no processo de planejamento, que permitiram concluir que a secretaria se utilizou desse dispositivo de forma rotineira e causuística, preterindo o planejamento à improvisação.

Palavras-chave: Orçamento. Planejamento. Créditos Adicionais

Analysis of the budgetary planning of the State Health Secretariat of the state of Rio Grande do Sul (SES/RS): A view from additional additional credits

ABSTRACT

The public budget is a planning tool that estimates the revenues and fixes expenses, allowing the public manager to prioritize the actions that will be carried out in the year with the existing resources. However, this instrument is subject to adjustments during the exercise that occur through devices called additional credits. This research aimed to analyze the reallocations of the budget appropriations for the 2018 fiscal year related to the State Secretary of Health of the State of Rio Grande do Sul, specifically those whose sources of funds resulted from total or partial cancellation of appropriations, seeking to identify how the manager additional supplementary credits to modify its budget planning. The methodology used was qualitative in character and descriptive and exploratory, with data analysis in a grouped form. The results show that, in addition to the unregulated number of budget reallocations, there were shortcomings in the planning process, which allowed us to conclude that the secretariat used this device in a routine and causal way, disregarding planning for improvisation.

Keywords: Budget. Planning. Additional Credits

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 – Estrutura da SES/RS, 2019.	14
Figura 2.1.1 – Interligação entre PPA, LDO e LOA, quadriênio 2016-2019, RS.....	21

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1 – Resumo dos Programas, Ações e Instrumentos de Programação do PPA 2016-2019, SES/RS	16
Quadro 1.2 – Decretos de abertura de créditos adicionais com proposições para a SES/RS, 2018	17
Quadro 5.1 – Receitas estimadas por tipo de Administração na LOA, RS, 2018.....	32
Quadro 5.2 – Quantitativo de IP com suplementação e/ou redução, SES/RS, 2018>	32
Quadro 5.3 – IP objetos de créditos adicionais suplementares, fonte de recurso provenientes de anulação total ou parcial de dotações orçamentárias, SES/RS, 2018	33
Quadro 5.4 – Decretos de créditos adicionais suplementares à SES/RS, fonte de recursos 100, com contrapartida de outros órgãos, 2018	37
Quadro 5.5 – Alterações entre NAD, SES/RS, 2018.....	38
Quadro 5.6 – IP com mais de um decreto de abertura de créditos adicionais no mês, fonte de recursos 100, SES/RS, 2018	39
Quadro 5.7 – IP com decretos de abertura de créditos adicionais suplementares em meses subsequentes, fonte de recursos 100, SES/RS, 2018	40
Quadro 5.8 – IP com mais de 50% de variação (positiva ou negativa) entre a dotação inicial e a final, SES/RS, 2018	41
Quadro 5.9 – Demonstrativo dos IP que sofreram suplementações e reduções, recurso do Tesouro do Estado, SES/RS, 1º semestre 2018	42

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALERGS	Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul
ASSTEPLAN	Assessoria Técnica e de Planejamento
CAGE	Contadoria e Auditoria-Geral
CF	Constituição Federal Brasileira
FES	Fundo Estadual de Saúde
FPE	Finanças Públicas do Estado
IP	Instrumento de Programação / Instrumentos de Programação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MTO	Manual Técnico de Orçamento
NAD	Natureza da Despesa / Naturezas da Despesa
PPA	Plano Plurianual
RS	Rio Grande do Sul
SEPLAG/RS	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul
SEPLAN/RS	Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional do Estado do Rio Grande do Sul
SES/RS	Secretaria Estadual de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul
SGGE/RS	Secretaria de Governança e Gestão Estratégica do Estado do Rio Grande do Sul
SPG	Sistema de Planejamento e Gestão
SPGG/RS	Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul
SRO	Solicitação de Recursos Orçamentários
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA E JUSTIFICATIVA DO ESTUDO	14
2 REFERENCIAL	20
2.1 Referencial Normativo	20
2.1.1 Processo de planejamento dos instrumentos orçamentários no Estado do Rio Grande do Sul	20
2.1.2 Créditos adicionais: Dispositivo legal de alterações orçamentárias	23
2.1.2.1 <i>Critérios para abertura de créditos adicionais para execução da LOA 2018.</i>	24
2.2 Referencial Conceitual	25
2.2.1 Processo de planejamento e a improvisação	25
3 OBJETIVOS	30
4 PROCEDIMENTOS DA PESQUISA	31
5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	32
5.1 Sistematização das possíveis causas que geram falhas e excessos de realocações de dotações orçamentárias entre os Instrumentos de Programação	44
5.2 Ações de planejamento que diminuam a necessidade de abertura de créditos adicionais suplementares no futuro	45
CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
REFERÊNCIAS	49
ANEXO A - MODELO DE TERMO DE AUTORIZAÇÃO INSTITUCIONAL PARA A PESQUISA	53

INTRODUÇÃO

O Orçamento Público é um instrumento de planejamento anual que visa estimar a receita e fixar a despesa para o exercício. Ele é fundamental como ferramenta de planejamento, pois possibilita ao gestor público definir as prioridades de ações para o ano, com base nos recursos que estarão disponíveis. Santos (2015, p. 14) afirma que esse é um dos principais instrumentos que o gestor público tem à sua disposição para cumprimento de suas funções. Segundo a autora, o gestor pouco pode fazer, na ausência desse instrumento.

Embora esse instrumento seja de suma importância para a tomada de decisão, é verificado que durante o exercício financeiro ocorrem várias alterações orçamentárias que podem demonstrar falhas no processo de planejamento ou até mesmo a sua inexistência.

Nesse sentido, essa pesquisa analisou os decretos de abertura de créditos adicionais suplementares de realocação orçamentária da Secretaria Estadual de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul (SES/RS). Foram examinadas as alterações ocorridas durante a execução orçamentária do exercício de 2018, bem como de que forma essa secretaria se utilizou desse dispositivo para alterar o seu planejamento orçamentário inicial, que foi autorizado pela Casa Legislativa através da Lei Orçamentária Anual (LOA).

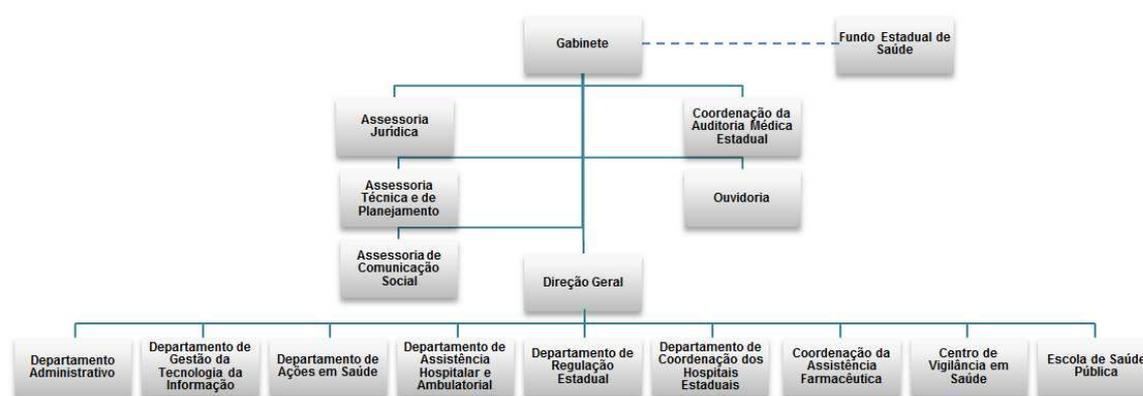
A estrutura do trabalho se desenvolve da seguinte forma: após a definição e justificativa do problema, realiza-se uma revisão normativa onde é possível aprofundar os conhecimentos, tanto no que diz respeito às leis e ao processo de planejamento orçamentário no Estado do Rio Grande do Sul (RS), quanto ao dispositivo de alterações orçamentárias que são os créditos adicionais suplementares. Também, apresenta-se uma revisão conceitual diferenciando o planejamento da improvisação tal como propõe Carlos Matus. Após, é descrita a metodologia utilizada no trabalho, visando demonstrar como os dados foram analisados. Na sequência é apresentada a análise dos dados apurados com o objetivo de responder ao problema estabelecido pela pesquisa. Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA E JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

O presente trabalho pretende analisar o planejamento orçamentário da Secretaria Estadual de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul (SES/RS), tendo em vista a relevância que o planejamento tem na gestão pública, como ferramenta que “é indispensável para o cálculo que precede e preside a ação em qualquer espaço do jogo social” (HUERTAS, 2007, p. 13)¹.

A SES/RS é um órgão que compõe a Administração Direta do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul (RS). Tem a competência no âmbito estadual, segundo Rio Grande do Sul (2019), de executar a política de saúde; financiar a saúde; atuar na promoção, proteção e atenção à saúde; exercer a vigilância em saúde; promover e executar a pesquisa científica, tecnológica e inovação em saúde; exercer a regulação da gestão do trabalho em saúde; atuar na produção, distribuição e controle de insumos críticos para saúde, em especial sangue e hemoderivados; produzir informação em saúde; promover formação profissional em saúde; e coletar, armazenar, processar, distribuir e transfundir sangue e seus derivados segundo padrões técnico-científicos rigorosos e adequados, coordenando e apoiando a operacionalização do conjunto de serviços de hemoterapia e hematologia. Na figura 1.1, está demonstrada a estrutura da SES/RS:

Figura 1.1 – Estrutura da SES/RS, 2019.



Fonte: Elaboração da autora².

¹ Todas as citações referenciadas por Huertas são falas de Carlos Matus em entrevista sobre o Método PES.

² Com base no Decreto Estadual nº 44.050/2005 e suas atualizações, e, ainda, com base na estrutura apresentada no site da SES/RS. Disponível em: <<https://saude.rs.gov.br/estrutura-da-secretaria>>. Acesso em: 18 abr. 2019.

O Fundo Estadual de Saúde (FES) é a “unidade gestora dos recursos orçamentários e financeiros destinados a atender as despesas com ações e serviços públicos de saúde, realizadas pelo Estado” (RIO GRANDE DO SUL, 2013). Juntamente com a Assessoria Técnica e de Planejamento (ASSTEPLAN) é responsável pela coordenação da elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentários, para dentro da SES/RS. Destaca-se que no âmbito do Poder Executivo Estadual a coordenação da elaboração e do monitoramento de tais instrumentos, atualmente, é de competência da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul (SEPLAG/RS).

A Constituição Estadual do RS, com base na Constituição Federal Brasileira (CF) de 1988, definiu os instrumentos que fazem parte do ciclo de planejamento orçamentário no Estado: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA). Além disso, definiu que esses instrumentos são de iniciativa do poder executivo estadual, sendo encaminhados à Casa Legislativa que tem por competência dispor sobre esses instrumentos. Ao Governador do Estado cabe sancionar a leis orçamentárias após aprovações da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (ALERGS).

Segundo o Marco Metodológico da construção do PPA 2016-2019 do Estado do RS, Rio Grande do Sul (2015, p. 10), a metodologia utilizada para sua construção foi a mesma utilizada pelo Governo Federal, sendo que a unidade de planejamento é o programa. Esse é pensado para a solução de problemas, atendimento de demandas sociais ou aproveitamento de oportunidades. “Em consequência, os programas passaram a ter conteúdo estratégico, sendo constituídos por objetivo, indicadores e conjunto de ações que, se executadas, levam ao alcance do objetivo” (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 10).

Na elaboração do PPA 2016-2019 do RS, aprovado pela Lei Estadual nº 14.755, de 20 de outubro de 2015, segundo Rio Grande do Sul (2015, p. 25), foram previstos quatro tipos de programas: os finalísticos, os Programas de

Apoio às Políticas Públicas e Serviços ao Estado; Programas de Política de Crédito; e os Programas de Apoio Administrativo.

O quadro 1.1 demonstra a quantidade de Programas, Ações e Instrumentos de Programação³ estão vinculados, no exercício de 2018, aos programas da SES/RS no PPA 2016-2019.

Quadro 1.1 – Resumo dos Programas, Ações e Instrumentos de Programação do PPA 2016-2019, SES/RS.

Programa Código / Nome	Tipo	Quantidade	
		Ações	Instrumentos de Programação
138 Programa de Apoio Administrativo	Apoio Administrativo	3	4
369 Encargos Especiais	Apoio Administrativo	1	7
499 Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	Apoio às Políticas Públicas e Serviços ao Estado	4	4
500 Gestão da Saúde e Infraestrutura	Apoio às Políticas Públicas e Serviços ao Estado	7	10
501 Governança da Informação em Saúde	Apoio às Políticas Públicas e Serviços ao Estado	1	1
502 Qualificação e Financiamento da Rede de Atenção Consolidando a Regionalização da Saúde	Finalístico	15	50
TOTAIS		31	76

Fonte: Elaboração da autora⁴.

Cada instrumento de programação possui no mínimo um subtítulo onde são alocados os valores das dotações orçamentárias por origem de recursos. Nesse sentido, quanto mais instrumentos de programação forem criados, mais o recurso precisa ser distribuído como dotação orçamentária em vários subtítulos. A quantidade de instrumentos de programação pode interferir na execução orçamentária, pois em muitos casos a dotação orçamentária alocada nos subtítulos dos instrumentos de programação não é suficiente para execução da despesa, sendo necessário propor créditos adicionais à Casa Legislativa.

Segundo Santos (2015, p. 147) quando créditos adicionais ocorrem em grande quantidade, podemos inferir que no planejamento não foram considerados problemas e fatores importantes da realidade que acabaram se

³ Denominação dada aos projetos, atividades e operações especiais da LOA, conforme o Manual Técnico de Orçamento (MTO) 2018. Os Instrumentos de Programação devem conter um ou mais subtítulos onde serão alocadas as dotações orçamentárias. MTO está disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/manual-tecnico-do-orcamento>>. Acesso em: 01 ago. 2018.

⁴ Com base na LOA 2018 (Lei 15.054/2017, anexo Volume I, p. 523 a 552) Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/lei-orcamentaria-anual>>. Acesso em: 01 ago. 2018.

impondo ao longo do exercício financeiro e/ou apesar do planejamento ter sido adequado, foi preterido por outras prioridades de gastos. Essas situações, segundo a autora, podem acarretar a aplicação dos recursos públicos de forma casuística, fragmentada e inefetiva, motivos pelo qual destaca que os créditos adicionais precisam ser acompanhados e analisados atenciosamente coibindo o seu excesso.

Cabe destacar que, ao longo do exercício financeiro de 2018, foram publicados no site da ALERGS 53 decretos que dispõem sobre abertura de créditos adicionais à LOA 2018. Desses, 22 decretos possuem algum tipo de alteração orçamentária à SES/RS, entre outros órgãos da Administração Pública do Estado, conforme demonstrado no quadro 1.2.

Quadro 1.2 – Decretos de abertura de créditos adicionais com proposições para SES/RS, 2018.

Nº	Decreto	Tipo Decreto	Data Publicação	Fonte de Recursos					Total
				Redução de dotação orçamentária (OR 100)	Convênio (OR 210)	Exc. De Arrec. Rec. Própria	Exesso de Arrecadação	Passivo Potencial (OR 400)	
1	53923	Suplementar	22/02/2018	95.765.110,30	80.516.461,99	-	-	498.089.019,48	674.370.591,77
2	53968	Suplementar	16/03/2018	148.550.983,41	90.802,06	-	-	38.270.972,34	186.912.757,81
3	54029	Suplementar	20/04/2018	39.772.631,00	-	-	-	62.473.595,11	102.246.226,11
4	54045	Suplementar	30/04/2018	330.219.550,40	-	606.457,00	-	136.508.352,35	467.334.359,75
5	54068	Suplementar	16/05/2018	46.949.102,16	-	-	-	14.453.889,05	61.402.991,21
6	54092	Suplementar	30/05/2018	128.636.435,97	-	-	1.464.442,40	16.888.925,72	146.989.804,09
7	54109	Suplementar	15/06/2018	761.304.129,45	1.153.474,93	-	-	-	762.457.604,38
8	54118	Suplementar	26/06/2018	373.247.623,03	-	-	-	19.992.488,89	393.240.111,92
9	54159	Suplementar	19/07/2018	153.387.251,96	1.100.640,21	-	1.110.059,82	12.359.667,11	167.957.639,10
10	54162	Suplementar	25/07/2018	403.171.668,93	-	55,48	421.919,57	4.496.506,47	408.090.150,45
11	54192	Suplementar	17/08/2018	156.533.643,45	3.381.645,45	-	344.540.485,03	190.365.394,62	694.821.168,55
12	54196	Suplementar	23/08/2018	182.520.250,67	17.305.404,79	5.581.486,40	4.441.982,96	17.314.972,13	227.164.096,95
13	54222	Suplementar	13/09/2018	82.360.530,17	-	27.565.670,67	-	9.262.297,01	119.188.497,85
14	54236	Suplementar	26/09/2018	765.166.214,26	14.170,86	-	101.885.906,57	10.517.926,54	877.584.218,23
15	54288	Suplementar	19/10/2018	89.472.618,37	3.178.547,72	-	914.533,87	36.011.646,28	129.577.346,24
16	54299	Suplementar	26/10/2018	310.449.705,33	-	-	80.942.354,88	1.548.150,00	392.940.210,21
17	54327	Suplementar	20/11/2018	476.913.863,52	6.491.370,12	-	46.453.030,06	2.327.291,05	532.185.554,75
18	54347	Suplementar	23/11/2018	134.787.277,02	407.069,87	-	293.199.604,10	15.001.574,04	443.395.525,03
19	54362	Suplementar	04/12/2018	137.744.822,68	38.191.251,89	-	-	-	175.936.074,57
20	54371	Suplementar	12/12/2018	257.353.417,01	6.035.449,70	-	-	23.679.804,06	287.068.670,77
21	54443	Suplementar	27/12/2018	213.555.302,37	-	-	-	2.160,00	213.557.462,37
22	54471	Suplementar	31/12/2018	157.525.326,79	-	-	-	-	157.525.326,79
TOTAL				5.445.387.458,25	157.866.289,59	33.753.669,55	875.374.319,26	1.109.564.652,25	7.621.946.388,90
PERCENTUAL				71,44%	2,07%	0,44%	11,48%	14,56%	100,00%

Fonte: Elaborado pela autora⁵.

⁵ Com base nos dados do FPE e no site da ALERGS.

Verifica-se que, na maioria dos decretos de abertura de créditos adicionais à LOA de 2018, que possuem autorizações para a SES/RS, entre outros órgãos, 71,44% referem-se a créditos suplementares cujas fontes de recursos referem-se à anulação total ou parcial de dotações, o que pode demonstrar um descompasso entre o planejamento e sua execução. Outro ponto relevante observado é que mais de 36% desses decretos foram publicados no 1º semestre do exercício financeiro de 2018, sendo que o primeiro decreto ocorreu no mês de fevereiro.

Segundo Abreu et al.⁶ (apud ANGÉLICO, 2009), a flexibilização que os créditos adicionais proporcionam à peça orçamentária não tem que ser criticada no que se refere às alterações relativas a reajustes de custos de programas decorrentes da inflação e correções estratégicas geradas por desvios de planejamento. Contudo, os autores destacam o mau uso deste dispositivo quando:

Reduzir a dotação “A” para suplementar a dotação “B”. Depois, reduzir a dotação “C” para suplementar a “A”. Mais tarde elimina-se um projeto para restabelecer a dotação “C”. E estas transposições de dotações prosseguem desregradadamente pelo exercício inteiro. É um procedimento que demonstra claramente a total ausência de planejamento na elaboração do orçamento-programa. (ABREU, 2017 apud ANGÉLICO, 2009, p. 31).

A quantidade elevada de decretos que alteram a peça orçamentária pode inferir, também, que o planejamento está dominado pela improvisação na tomada de decisões, o que para Matus (HUERTAS, 2007, p.12) significa a condenação de quem não sabe planejar. Para o autor:

O bom planejamento requer, no momento da ação, uma dose de improvisação para ser prático. O problema consiste em estabelecer se a improvisação é um tecido necessário, dominado pelo planejamento no momento 4, ou se a improvisação domina o sistema de deliberações e tomada de decisões. (HUERTAS, 2007, p.114).

⁶ ABREU. J.G. BANDEIRA, P.E. FERREIRA, V. R. S. Análise do impacto da abertura de créditos adicionais no planejamento orçamentário: estudo em uma agência executiva. 2017. Disponível em: <cidesp.com.br/index.php/lcidesp/paper/download/322/48>. Acesso em: 18 fev. 2019.

Sendo assim, pretende-se analisar os créditos adicionais suplementares da execução orçamentária da SES/RS do exercício de 2018, cujas fontes de recursos derivam da anulação total ou parcial de dotações orçamentárias, no intuito de responder a seguinte pergunta: **de que forma a SES/RS se utilizou da abertura de créditos adicionais suplementares, cujas fontes de recursos decorreram de anulação total ou parcial de dotações orçamentárias, para modificar o planejamento orçamentário do exercício de 2018?**

2 REFERENCIAL

Frente ao objetivo de evidenciar de que forma a SES/RS se utilizou dos créditos adicionais suplementares à LOA 2018 para modificar seu planejamento orçamentário, torna-se necessário um aprofundamento normativo e conceitual sobre os assuntos que se relacionam com esse tema. Nesse sentido, esse capítulo está dividido em referencial normativo, que versa sobre o processo de planejamento dos instrumentos orçamentários no Estado do RS, sobre os créditos adicionais como dispositivo legal de alterações orçamentárias e os critérios para sua abertura; e o referencial conceitual, que trata do processo de planejamento e a improvisação, com enfoque na Teoria de Carlos Matus.

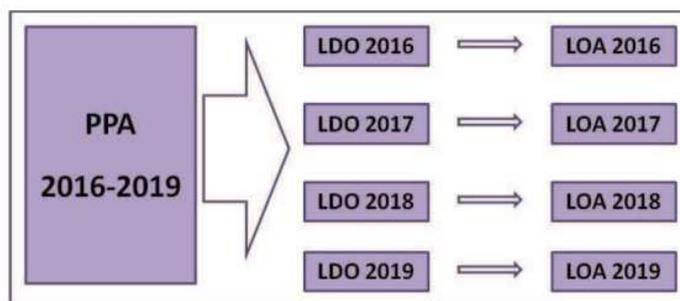
2.1 Referencial Normativo

2.1.1 Processo de planejamento dos instrumentos orçamentários no Estado do Rio Grande do Sul

Os instrumentos de planejamento e orçamento de governo a partir do artigo nº 165 da CF 1988 passaram a ser: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA). Esses instrumentos são de iniciativa do poder executivo de cada esfera de governo, que conforme o inciso XXIII do artigo nº 84 da CF 1988 cabe privativamente ao chefe da presidência da república enviar ao Congresso Nacional os referidos instrumentos. Na esfera estadual essa competência é do Governador que encaminha tais instrumentos para ALERGS e na esfera municipal do prefeito que encaminha à Câmara de Vereadores.

Na figura 2.1 está demonstrada a interligação dos instrumentos orçamentários, tendo como base o ciclo de planejamento do quadriênio 2016-2019.

Figura 2.1.1 – Interligação entre PPA, LDO e LOA, quadriênio 2016-2019, RS.



Fonte: Manual do PPA 2016-2019 (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 23).

Segundo Amarin⁷ (apud GIACOMONI 2004, p.80), pela primeira vez a Carta Magna Brasileira ofereceu evidente destaque ao planejamento, buscando o equilíbrio do desenvolvimento nacional:

Ao lado dos planos de desenvolvimento, nacionais e regionais e setoriais, de carácter indicativo para o setor privado, a Constituição estabeleceu o funcionamento da administração pública sob o marco sistêmico de três leis hierarquizadas e integradas: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. (AMORIM, 2016 apud GIACOMONI, 2004, p. 80).

No que concerne à CF 1988, Santos (2011, p. 313) enfatiza a relevância da intenção do legislador em estabelecer três instrumentos de planejamento que, embora distintos, são compatíveis entre si:

[...] de forma que o PPA perseguisse as diretrizes e os objetivos, traduzidos em metas, a fim de ocupar, portanto, a dimensão mais estratégica do planejamento de médio prazo. Conseqüentemente, a LDO deveria iluminar a elaboração do orçamento, identificando as prioridades e metas do exercício subsequente, enquanto o orçamento deveria exercer seu papel de perseguir prioritariamente a eficiência do gasto, prevendo as receitas e fixando as despesas da melhor forma, respeitadas as diretrizes, objetivos, prioridades e metas anteriormente previstas. Apesar das declarações constitucionais os três instrumentos ainda carecem de muita evolução para cumprirem com os objetivos para os quais foram criados. (SANTOS, 2011, p. 313).

⁷ AMORIM, Ivan Trizi. A institucionalização do plano plurianual (PPA): um estudo do governo federal brasileiro nos períodos de 2000-2003 e 2004-2007. São Paulo. 2016.

O ato normativo que dispõe sobre tais instrumentos para o ente estadual no RS é a Constituição Estadual de 1989, que em seu artigo nº 149, além de estabelecer que as receitas e despesas deverão obedecer as leis de iniciativa do Poder Executivo, quais sejam o PPA, a LDO e a LOA, prevê ainda que:

§ 4.º Os orçamentos anuais, de execução obrigatória, compatibilizados com o plano plurianual, elaborados com participação popular na forma da lei, e em conformidade com a lei de diretrizes orçamentárias, serão os seguintes: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 30, de 28/02/02) (Vide ADI n.º 2680/STF)

- I - o orçamento geral da administração direta, compreendendo as receitas e despesas dos Poderes do Estado, seus órgãos e fundos;
- II - os orçamentos das autarquias estaduais;
- III - os orçamentos das fundações mantidas pelo Estado. (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

No estado do RS, a elaboração e o monitoramento dos instrumentos de planejamento e orçamento de governo para o quadriênio 2016-2019, foram coordenados pela então Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional (SEPLAN/RS)⁸ - órgão integrante do Gabinete do Governador - conforme estabelecido no Anexo I da Lei Estadual nº 14.733/2015.

Na SES/RS as estruturas administrativas que têm a competência de coordenar a elaboração da proposta dos instrumentos orçamentários são: a Assessoria Técnica e de Planejamento (ASSTEPLAN), conforme estabelecido no inciso IV do artigo 3º do Decreto Estadual nº 44.050/2005; e o Fundo Estadual de Saúde (FES), conforme estabelecido na Lei Estadual nº 14.368/2013. Contudo, essa última lei, estabeleceu o FES como unidade gestora dos recursos orçamentários e financeiros da secretaria. Portanto, atualmente, as proposições de alterações orçamentárias, como abertura de créditos adicionais, ocorrem por intermédio dessa unidade gestora, que solicita

⁸ A SEPLAN/RS sofreu algumas modificações em sua estrutura administrativa a cada nova gestão estadual, desde então. Com a Lei Estadual nº 14.984/2017, incorporou-se a Secretaria Geral de Governo (SGG/RS) formando a então Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG/RS). Em 2019, a Lei Estadual nº 15.246 dividiu novamente essas duas secretarias denominando-as como Secretaria de Governança e Gestão Estratégica (SGGE/RS) e Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG/RS). A atribuição de coordenar e monitorar os instrumentos orçamentários coube então, a partir de 2019, à SEPLAG/RS.

a abertura de créditos adicionais ao Tesouro do Estado⁹, por meio de Solicitação de Recursos Orçamentários (SRO), via módulo Orçamento do sistema FPE.

2.1.2 Créditos adicionais: Dispositivo legal de alterações orçamentárias

Toda a peça orçamentária é elaborada respeitando uma série de regras que são estabelecidas na LDO. Esta lei, além de impor limites para elaboração e execução da LOA, versa, também, sobre os meios que a gestão pública poderá se utilizar para propor alterações durante a execução do orçamento.

O orçamento governamental é um instrumento de planejamento e controle que segue regras legais bem definidas [...], porém, não pode ser considerado uma camisa-de-força que restrinja a atuação do administrador público. Seus limites podem ser alterados pelos créditos adicionais, conforme a necessidade, todavia, estão sujeitos à autorização legislativa. (ARAÚJO; ARRUDA, 2006, p. 161).

Os créditos adicionais, segundo a Lei nº 4.320/64, que estatui as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes federados, são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei orçamentária e são classificadas da seguinte forma:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;
II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. (BRASIL, 1964).

⁹ É uma das três áreas que compõem a Secretaria da Fazenda do RS (SEFAZ/RS) e tem por atribuição gerir os recursos financeiros e orçamentários. Disponível em: <<https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/conteudo/1096/o-tesouro-do-estado>>. Acesso em: 24 abr. 2019.

A lei, ainda estabelece que a abertura de créditos suplementares e especiais está sujeita a existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e deverá ser precedida de justificativa, e ainda:

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las. (BRASIL, 1964).

O foco desse trabalho está nas alterações orçamentárias decorrentes de créditos adicionais classificados como suplementares e cuja fonte dos recursos seja resultante de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias. Nesse sentido, destaca-se que para identificar tal fonte de recurso é utilizado pelo estado do RS, nos decretos, o código 100.

2.1.2.1 Critérios para abertura de créditos adicionais para execução da LOA 2018

Os critérios para abertura de crédito adicionais na execução da LOA 2018 foram estabelecidos na seção IV da LDO, Lei nº 15.018, de 17 de julho de 2017.

Art. 24. Fica o Poder Executivo, de acordo com o disposto nos arts. 7º, 42 e 43 da Lei Federal nº 4.320/64, autorizado a:

I - abrir, durante o exercício, até o limite de 5% (cinco por cento) do total da despesa inicial fixada, créditos suplementares para suprir as dotações que resultarem insuficientes;

II - abrir créditos suplementares, independentemente do limite disposto no inciso I deste artigo, para suprir as dotações que resultarem insuficientes para o pagamento de despesas relativas a pessoal e encargos sociais, dívida, sentenças judiciais e transferências constitucionais e legais aos municípios; e

III - no âmbito de cada Poder do Estado, do Ministério Público e da Defensoria Pública, abrir créditos suplementares, inclusive remanejando categorias econômicas, grupos de despesas e modalidades, independentemente do limite disposto no inciso I deste artigo, à conta de dotações não empenhadas após o prazo final para empenho definido pela CAGE.

§ 1º A abertura de créditos suplementares destinados exclusivamente à reprogramação de dotações orçamentárias dentro do mesmo grupo de natureza de despesa, desde que apresentada a fonte de redução no montante correspondente ao valor suplementado, não estará sujeita ao limite estabelecido no inciso I deste artigo. (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Destaca-se que a LOA de 2018, Lei nº 15.054/2017, também dispõe no inciso I do artigo 5º sobre a autorização ao Poder Executivo para abertura, durante o exercício financeiro, de créditos suplementares na forma do estabelecido no artigo 24, da LDO de 2018.

Logo, fica evidenciado que o poder executivo desde a LDO de 2018 foi autorizado pelo poder legislativo a abrir créditos adicionais suplementares de realocações orçamentárias, objetos de trabalho, sem nenhum limitador previsto em lei.

2.2 Referencial Conceitual

2.2.1 Processo de planejamento e a improvisação

A Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/90) dispõe sobre os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS). Entre eles destaca-se o desafio de atender ao princípio da universalidade de acesso e ao princípio da integralidade à atenção à saúde.

A explicação para esse desafio se deve ao fato de que a capacidade de reduzir as desigualdades no âmbito do SUS é comprometida tendo em vista que as falhas em outras políticas públicas podem, por exemplo, afetar a economia gerando como consequência o aumento da pobreza, dos baixos níveis de educação, da violência, entre outros. Isso, conseqüente, pode afetar o SUS à medida que seus serviços são mais demandados pela população. Até

mesmo as políticas criadas para reduzir as desigualdades como, por exemplo, o Bolsa Família, podem gerar fatores que contribuam para o envelhecimento da população, por conseguinte, demandando do SUS mais tempo de acesso do usuário ao sistema.

Nesse cenário, torna-se cada vez mais necessário criar mecanismos que contribuam para um diagnóstico da situação de saúde da população levando em conta os determinantes e condicionantes que podem afetar à saúde.

Mas além do diagnóstico de saúde é preciso saber o que será feito com essas informações. Nesse sentido, aponta-se a importância do planejamento como ferramenta necessária para subsidiar a tomada de decisões do gestor público.

Na concepção de Matus (HUERTAS, 2007, p. 12) planejar representa a ação de pensar sistematicamente e com método antes mesmo de agir, explicando todas as possibilidades, analisando as vantagens e desvantagens e propondo objetivos. Para o autor, planejar implica em fazer uma projeção para o futuro, entendendo que as ações de hoje terão sido eficazes, ou ineficazes, dependendo dos acontecimentos futuros.

Matus (HUERTAS, 2007, p.12) descreve, ainda, o planejamento como ferramenta indispensável para o cálculo que antecede e que preside a ação e que tem como objetivo qualificar a capacidade de prever possibilidades para o futuro com convicção e eficácia.

Quem planeja influi nos resultados futuros, ainda que não tenha controle total sobre os resultados de sua ação. São necessárias ferramentas poderosas para enfrentar a incerteza, prever possibilidades, descobrir e antecipar repostas. O planejamento visa traçar caminhos em direção ao futuro, não para predizê-lo. (HUERTAS, 2007, p. 15).

No âmbito do SUS, devido à complexidade do sistema, e até mesmo por ser sensível ao sucesso ou insucesso de outras tantas políticas públicas, nem sempre será possível prever todas as possibilidades e caminhos a seguir, contudo, “mesmo que a capacidade de previsão seja baixa, ainda assim,

poderemos reagir com rapidez ante o imprevisto. E essa reação não pode ser improvisada”, segundo Matus (HUERTAS, 2007, p. 16).

Matus (HUERTAS, 2007, p. 16) define como totalmente ineficiente o ato de improvisar comparando com a simples experiência, a intuição e o senso comum.

A pura arte não é suficiente. Não estou propondo que se ignore o valor da improvisação, da intuição, da experiência e da arte; o que estou dizendo é que esses são recursos que valem o quanto valha o capital intelectual investido neles e que em qualquer caso, são complementos – não são substitutos - do planejamento. (HUERTAS, 2007, p. 17).

Segundo Matus (HUERTAS, 2007, p. 113), improvisar é um ato que está ao alcance de todos e que não demanda treinamento e tampouco conhecimentos prévios especiais, sendo fácil e possível qualquer um improvisar a partir de uma profissão universitária, da experiência e de conhecimentos prévios. Para o autor a improvisação possui as seguintes qualidades:

É flexível e adaptável à realidade, já que não se apresenta com uma proposta formal e é feita a cada momento;
É oportuna, porque age sem formalismos e em alta velocidade, enquanto um plano demora um ou dois anos para ser produzido e quase pode ser revisto; a improvisação está sempre presente quando é necessária, com suas propostas;
É variada, porque suas fontes de produção estão dispersas em muitos lugares do aparelho público e do sistema social, enquanto o planejamento tem suas fontes concentradas nos escritórios de planejamento; e
É predominante situacional, ainda que muitas vezes também possa ser tecnocrática, já que o improvisador não age, em geral, motivado por uma grande variedade de critérios. Em outras palavras, a improvisação adapta-se melhor ao modo de raciocinar de um político, já que o planejamento tradicional, por seu apego ao modelo I, determinista, trona-se muito artificial para os atores reais acostumados a lidar com a incerteza e com as surpresas. (HUERTAS, 2007, p.114).

Mesmo que seja óbvia a facilidade de improvisar, Matus (HUERTAS, 2007, p. 17) entende que não haja substitutos efetivos ao planejamento, que sejam capazes de dar um bom suporte para a tomada de decisões.

Matus (HUERTAS, 2007, p. 114) ao explicar as relações de incompatibilidade relativa entre o planejamento e a improvisação, destaca que, para o bom planejamento às vezes é preciso, no momento da ação, um pouco de improvisação para que seja prático tal planejamento. Contudo, alerta que o problema está no fato de estabelecer se a improvisação é algo necessário, dominado pelo planejamento, ou se é algo que domina o sistema de deliberações e tomadas de decisão.

No entendimento de Matus (HUERTAS, 2007, p.114) o planejamento não pode existir sem uma dose de improvisação, contudo, destaca que a qualidade da improvisação, que é indispensável, depende da importância que se dá a cultura de planejamento.

Embora para o SUS, o planejamento não seja uma ferramenta desconhecida, uma vez que, em certa medida, foi previsto desde a CF de 1988, sendo aprofundado na Lei Orgânica do SUS, não é tarefa fácil fomentar a cultura do planejamento. Superar a elaboração de instrumentos de planejamento cartoriais a serem engavetados, necessários por imposição legal, é tarefa complexa, ainda mais num sistema cercado por rotinas complexas e urgentes, cenário perfeito para práticas de improvisação.

E os problemas gerados pela baixa aderência da cultura de planejamento são vastos e podem intensificar ainda mais a necessidade de improvisação futura do gestor que, além de lidar com os imprevistos que ocorrem durante a execução de suas ações e que acontecem com certa frequência no âmbito da saúde, também terá que lidar com sua própria imprevisão.

Por isso, para autor é indispensável que o planejamento preceda a ação, e para isso é necessário num primeiro momento “compreender a realidade identificando problemas que os atores sociais declaram” (HUERTAS, 2007, p. 103).

Os atores sociais para Matus (HUERTAS, 2007, p. 35) são os jogadores do jogo social e são eles que lidam com problemas e que interpretam, individualmente, a realidade dos fatos, conforme a observam. O autor entende que a leitura do ator social:

[...] está carregada de subjetividade e está animada por um propósito. Ainda mais no caso de tratar-se não de simples observadores, mas de interessados no resultado do jogo, a explicação é guiada por esses interesses. (HUERTAS, 2007, p. 30).

Para Matus (HUERTAS, 2007, p. 20) apontar o problema e tomar decisões entendendo que é possível apenas prever algumas possibilidades para o futuro, uma vez que não se pode conhecê-lo, é a essência do planejamento moderno. Para o autor “dentre os problemas potenciais destacam-se justamente as ameaças e as oportunidades, incluídas no âmbito da acepção ampla de problemas” (HUERTAS, 2007, p. 35).

Matus (HUERTAS, 2007, p. 36), destaca que a escolha de problemas específicos ocorre a partir de suas causas, ou nós críticos. Nesse sentido, orienta que para processar problemas é preciso explicar a gestação deles no intuito de identificar sua rede de causas, ou seja:

(...) explicar como nasce e se desenvolve o problema; fazer planos para atacar as causas do problema mediante as operações; analisar a viabilidade política do plano ou verificar o modo de construir sua viabilidade; e, atacar o problema na prática, realizando operações planejadas. (HUERTAS, 2007, p. 36).

Matus (HUERTAS, 2007, p. 39) explica que existem causas que o ator que planeja tem controle completo e outras que estão fora de sua governabilidade; sendo que o ator que planeja possui graus diferentes de influência sobre elas. Além disso, aponta que existem causas relativas a outros jogos, com as quais interage o problema que está sendo objeto de análise.

3 OBJETIVOS

Neste capítulo estão apresentados os objetivos da pesquisa.

Objetivo Geral: Analisar as realocações das dotações orçamentárias da LOA 2018 relativas à SES/RS, especificamente aquelas cujas fontes de recursos decorram de anulação total ou parcial de dotações, buscando identificar de que forma a SES/RS se utilizou dos créditos adicionais suplementares para modificar seu planejamento orçamentário no ano de 2018.

Objetivos específicos:

- Realizar um levantamento de todos os decretos que abrem créditos adicionais suplementares no Orçamento do Estado para as unidades orçamentárias da SES/RS, cuja fonte de recursos esteja atrelada à anulação total ou parcial de dotações orçamentárias;
- Identificar excessos de realocações de dotações orçamentárias entre os Instrumentos de Programação;
- Sistematizar possíveis causas que geram falhas e excessos de realocações de dotações orçamentárias entre os Instrumentos de Programação;
- Indicar ações de planejamento que diminuam a necessidade de abertura de créditos adicionais suplementares no futuro.

4 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Essa seção objetiva trazer informações a respeito do delineamento da pesquisa, detalhando o tipo de estudo, a coleta de dados e demonstrando de que forma os dados foram analisados.

O trabalho constitui-se num estudo de caso, cuja abordagem se deu de forma qualitativa, analisando os conteúdos dos decretos de abertura de créditos adicionais suplementares à LOA 2018 da SES/RS, órgão da Administração Direta do Estado do RS.

Como técnica de coleta de dados foi empregada uma pesquisa ao banco de dados do sistema de Finanças Públicas do Estado (FPE), ou seja, a dados primários, disponíveis no sistema. A utilização do FPE foi necessária, tendo em vista que o sistema fornece informações mais detalhadas do que as publicadas nos decretos no site da ALERGS, principalmente, no que se refere à fonte de recursos, utilizadas para a suplementação. Para tanto, foi solicitada à SES/RS autorização para utilização desses dados através de Termo de Autorização Institucional (TAI), cujo modelo encontra-se em anexo. Contudo, também foram utilizadas informações disponíveis no site da ALERGS, no site da SEPLAG/RS, bem como no site da SEFAZ/RS.

O trabalho foi descritivo e exploratório, a partir de um levantamento bibliográfico, documental e, ainda, através da tabulação dos dados disponíveis no banco de dados do FPE e nos sites anteriormente citados, a fim de verificar de que forma a SES/RS se utilizou dos decretos de abertura de créditos adicionais atinentes, especificamente, a realocações orçamentárias para modificar a LOA 2018.

A forma de tabulação de dados deu-se com base no levantamento dessas informações, o que permitiu apresentar análises comparativas entre cada um dos decretos e também as realocações orçamentárias entre os instrumentos de programação.

Para construção dos quadros, foi utilizado o software Excel 2016.

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

A LOA 2018 foi aprovada em 19/12/2017, através da Lei Estadual nº. 15.018. Essa lei estimou a despesa e fixou a receita para os órgãos da administração pública estadual no exercício financeiro de 2018, conforme demonstrado no quadro 5.1:

Quadro 5.1 – Receitas estimadas por tipo de Administração na LOA, RS, 2018.

TIPO DE ADMINISTRAÇÃO	RECEITAS CORRENTES	RECEITA CORRENTE EXTRAORDINÁRIA	RECEITA DE CAPITAL	TOTAL DOS RECURSOS
Administração Direta	43.976.522.450,00	6.874.044.402,00	860.783.064,00	51.711.349.916,00
Autarquias	18.230.169.623,00	-	3.234.190,00	18.233.403.813,00
Fundações	123.123.823,00	-	1.153.098,00	124.276.921,00
Total Geral	62.329.815.896,00	6.874.044.402,00	865.170.352,00	70.069.030.650,00

Fonte: Lei Orçamentária Anual 2018 (RIO GRANDE DO SUL, 2017, p.1).

Destaca-se que a SES/RS é um órgão enquadrado na Administração Direta do Estado do RS, e o seu orçamento para o ano de 2018 foi aprovado no montante de R\$ 4.132.870.481,00, representando 7,99% do total da receita para esse tipo de administração.

Com intuito de verificar de que forma a SES/RS se utilizou da abertura de créditos adicionais suplementares, cujas fontes de recursos decorrem de anulação total ou parcial de dotações orçamentárias, para modificar o seu planejamento orçamentário do exercício de 2018, inicialmente buscou-se analisar qual o universo de Instrumentos de Programação (IP) sofreram algum tipo de movimentação dessa ordem no período. O quadro 5.2 demonstra esses dados.

Quadro 5.2 – Quantitativo de IP com suplementação e/ou redução, SES/RS, 2018.

IP TOTAIS	IP SUPLEMENTADOS	IP REDUZIDOS	IP SUPLEMENTADOS E REDUZIDOS
76	56	54	41
100%	74%	71%	54%

Fonte: Elaborado pela autora¹⁰.

¹⁰ Com base nos dados disponíveis no Volume I da LOA 2018. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/lei-orcamentaria-anual>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

Observou-se a existência de 76 IP no orçamento de 2018 da SES/RS. Desses, 74% foram suplementados, sendo que 71% foram utilizados como fonte de recursos para as realocações. Ao analisar o quantitativo de IP que sofreram suplementações e reduções de dotações orçamentárias ao longo do exercício, verificou-se tal situação em 54% dos IP. Destaca-se que, dos 76 IP existentes, 90% sofreram algum tipo de alteração no universo analisado. Esse quantitativo elevado de realocações sugere que a secretaria vem se utilizando dos créditos adicionais com muita frequência, correndo o risco de estarem realmente ocorrendo de forma desregrada e causuística.

O quadro 5.3 traz, de forma mais detalhada esse quantitativo, indicando quais os instrumentos de programação sofreram modificações com a proposição da abertura de créditos adicionais à LOA 2018, destacando em quantos decretos, ao longo do exercício financeiro, cada IP foi objeto de alteração.

Quadro 5.3 – IP objetos de créditos adicionais suplementares, fonte de recurso proveniente de anulação total ou parcial de dotações orçamentárias, SES/RS, 2018.

(continua)

INSTRUMENTO DE PROGRAMAÇÃO	QUANTIDADE DE DECRETOS		SUPLEMENTADOS				REDUZIDOS			
	SUP (56)	RED (54)	DEC.	DATA	REC.	VALOR	DEC.	DATA	REC.	VALOR
1883 SAÚDE PRISIONAL - IMPLEMENTAÇÃO DE EQUIPES	1	-	54.362	04/12/2018	6	314.100,00				
2184 PROGRAMA DE CIDADANIA FISCAL - NOTA FISCAL GAÚCHA - SES	1	-	54.192	17/08/2018	6	893.000,00				
2485 ESP - GESTÃO DA ESCOLA DE SAÚDE PÚBLICA	5	2	54.029	20/04/2018	6	250.000,00				
			54.045	30/04/2018	6	300.000,00				
			54.068	16/05/2018	6	300.000,00				
			54.159	19/07/2018	6	350.000,00				
			54.192	17/08/2018	6	165.000,00	54.196	23/08/2018	6	400.000,00
						54.362	04/12/2018	6	140.000,00	
2488 REMUNERAÇÃO DO PESSOAL ATIVO - SES	2	2	54.443	27/12/2018	6	140.000,00	54.299	26/10/2018	6	2.250.000,00
			54.471	31/12/2018	6	172.000,00	54.471	31/12/2018	6	15.000.000,00
2509 CES - DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES	-	2					54.362	04/12/2018	6	100.000,00
							54.362	04/12/2018	6	112.726,32
3262 CDCT - DESENVOLVIMENTO DE NOVAS METODOLOGIAS DE DIAGNÓSTICO MOLECULAR	-	1					54.362	04/12/2018	6	192.796,81
3265 ANÁLISE DE DNA PARA TESTE DE PATERNIDADE	1	8	54.029	20/04/2018	182	2.000.000,00	54.068	16/05/2018	6	500.000,00
							54.118	26/06/2018	182	1.400.000,00
							54.159	19/07/2018	6	350.000,00
							54.162	25/07/2018	6	300.000,00
							54.192	17/08/2018	6	500.000,00
							54.196	23/08/2018	6	100.000,00
							54.347	23/11/2018	182	402.200,00
							54.362	04/12/2018	6	262.857,94
3275 OPERACIONALIZAÇÃO E MANUTENÇÃO DOS HEMOCENTROS	4	3	54.045	30/04/2018	6	1.500.000,00				
			54.068	16/05/2018	182	2.000.000,00	54.162	25/07/2018	6	100.000,00
			54.299	26/10/2018	6	2.000.000,00	54.196	23/08/2018	6	500.000,00
			54.327	20/11/2018	182	2.000.000,00				
						54.362	04/12/2018	6	1.555.260,00	

(continua)

INSTRUMENTO DE PROGRAMAÇÃO		QUANTIDADE DE DECRETOS		SUPLEMENTADOS				REDUZIDOS			
		SUP (56)	RED (54)	DEC.	DATA	REC.	VALOR	DEC.	DATA	REC.	VALOR
3275	OPERACIONALIZAÇÃO E MANUTENÇÃO DOS HEMOCENTROS	4	3	54.045	30/04/2018	6	1.500.000,00	54.162	25/07/2018	6	100.000,00
				54.068	16/05/2018	182	2.000.000,00				
				54.299	26/10/2018	6	2.000.000,00				
				54.327	20/11/2018	182	2.000.000,00				
				54.362	04/12/2018	6	1.555.260,00				
4381	AÇÕES DE TOXICOVIGILÂNCIA	1	-	54.159	19/07/2018	6	100.000,00				
5619	REGIONALIZAÇÃO DA SAÚDE - IMPLEMENTAÇÃO DE REDES	-	2					54.118	26/06/2018	6	500.000,00
								54.162	25/07/2018	6	1.500.000,00
5620	REDE DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA - SAMU	1	2					54.162	25/07/2018	6	1.338.184,35
				54.362	04/12/2018	6	3.441.000,00	54.299	26/10/2018	6	1.000.000,00
5860	QUALIFICAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DA SES	4	6	54.029	20/04/2018	182	1.000.000,00	53.968	16/03/2018	182	3.342.203,16
				54.092	30/05/2018	1.450	85.000,00	54.092	30/05/2018	1.795	1.000,00
				54.159	19/07/2018	2.094	216.500,00	54.162	25/07/2018	6	1.629.184,57
				54.162	25/07/2018	6	100.000,00				
								54.192	17/08/2018	6	500.000,00
								54.347	23/11/2018	182	323.316,45
				54.362	04/12/2018	6	302.893,69				
6182	JUDICIAIS - GERENCIAMENTO DE AÇÕES	2	2	54.327	20/11/2018	6	140.000.000,00	54.362	04/12/2018	6	82.227.688,42
				54.443	27/12/2018	6	86.030.000,00	54.371	12/12/2018	6	7.240.000,00
6193	APOIO ADMINISTRATIVO - SES	1	10	54.029	20/04/2018	182	2.000.000,00	53.968	16/03/2018	182	4.000.000,00
								54.045	30/04/2018	6	1.950.000,00
								54.068	16/05/2018	182	1.000.000,00
								54.068	16/05/2018	6	2.000.000,00
								54.118	26/06/2018	182	1.580.000,00
								54.159	19/07/2018	6	1.060.000,00
								54.162	25/07/2018	6	7.364.742,22
								54.192	17/08/2018	6	10.000.000,00
								54.196	23/08/2018	6	404.117,34
								54.347	23/11/2018	182	351.156,60
								54.362	04/12/2018	6	2.141.042,75
6254	REDES DE ATENÇÃO À SAÚDE (RAS) E LINHAS DE CUIDADO	-	5					54.068	16/05/2018	6	500.000,00
								54.159	19/07/2018	2.279	900.000,00
								54.162	25/07/2018	6	577.598,00
								54.299	26/10/2018	6	500.000,00
				54.362	04/12/2018	6	250.885,36				
6262	HOSPITAL SANATÓRIO PARTENON	2	-	54.092	30/05/2018	6	3.800.000,00				
				54.192	17/08/2018	6	2.000.000,00				
6273	EDUCAÇÃO EM SAÚDE	2	3	54.029	20/04/2018	6	150.000,00				
								54.162	25/07/2018	6	199.902,87
				54.288	19/10/2018	6	100.000,00	54.196	23/08/2018	6	68.025,17
								54.362	04/12/2018	6	44.501,00
6275	VIGILÂNCIA AMBIENTAL	1	4	54.092	30/05/2018	1.795	1.000,00	54.092	30/05/2018	1.450	85.000,00
								54.162	25/07/2018	6	500.000,00
								54.299	26/10/2018	6	10.000,00
								54.362	04/12/2018	6	43.396,55
6276	VIGILÂNCIA EM SAÚDE DO TRABALHADOR	1	2	54.371	12/12/2018	6	340.000,00	54.162	25/07/2018	6	1.524.998,00
6277	VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA	1	-	54.068	16/05/2018	6	1.000.000,00	54.362	04/12/2018	6	79.991,00
6283	PLANEJAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO SUS	-	1					54.196	23/08/2018	1.889	1.200.000,00
6284	COFINANCIAMENTO HOSPITALAR NA ASSISTÊNCIA SECUNDÁRIA E TERCIÁRIA	-	6					54.068	16/05/2018	6	2.000.000,00
								54.092	30/05/2018	6	2.500.000,00
								54.118	26/06/2018	6	1.000.000,00
								54.196	23/08/2018	6	300.000,00
								54.288	19/10/2018	6	200.000,00
				54.362	04/12/2018	6	3.009.918,32				
6286	MEDICAMENTOS - GERENCIAMENTO DE AÇÕES	1	-	54.196	23/08/2018	6	2.000.000,00				
6287	ASSISTÊNCIA FARMACÉUTICA BÁSICA - CONTRAPARTIDA ESTADUAL	1	1	54.362	04/12/2018	6	789.500,00	54.162	25/07/2018	6	577.294,44
6292	PIM - COFINANCIAMENTO AOS MUNICÍPIOS E QUALIFICAÇÃO DA	-	2					54.068	16/05/2018	6	500.000,00
								54.362	04/12/2018	6	1.400.000,00
6296	HOSPITAL PSIQUIÁTRICO SÃO PEDRO	1	8					54.029	20/04/2018	6	400.000,00
								54.045	30/04/2018	6	900.000,00
								54.068	16/05/2018	6	800.000,00
								54.092	30/05/2018	6	1.300.000,00
								54.192	17/08/2018	6	6.800.000,00
								54.196	23/08/2018	6	1.000.000,00
								54.288	19/10/2018	6	210.000,00
								54.362	04/12/2018	6	500.000,00
6300	AMPLIAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DA ESF - COFINANCIAMENTO E INVESTIMENTOS	1	6					54.068	16/05/2018	6	700.000,00
								54.092	30/05/2018	6	20.000.000,00
								54.162	25/07/2018	6	14.100.000,00
								54.192	17/08/2018	6	2.496.333,53
								54.299	26/10/2018	6	2.690.000,00
								54.327	20/11/2018	6	10.000.000,00
				54.362	04/12/2018	6	18.400.000,00				

(continua)

INSTRUMENTO DE PROGRAMAÇÃO		QUANTIDADE DE DECRETOS		SUPLEMENTADOS				REDUZIDOS			
		SUP (56)	RED (54)	DEC.	DATA	REC.	VALOR	DEC.	DATA	REC.	VALOR
6422	REMUNERAÇÃO DO PESSOAL ATIVO - HOSPITAIS PRÓPRIOS	3	1	54.045	30/04/2018	6	4.800.000,00	54.299	26/10/2018	6	80.000,00
				54.443	27/12/2018	6	80.000,00				
				54.471	31/12/2018	6	1.099.538,31				
6484	HOSPITAL COLÔNIA ITAPUÃ	4	1	54.045	30/04/2018	6	600.000,00	54.196	23/08/2018	6	327.857,49
				54.068	16/05/2018	6	500.000,00				
				54.159	19/07/2018	6	360.000,00				
				54.192	17/08/2018	6	1.000.000,00				
6537	REDE DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL	2	2	54.162	25/07/2018	6	6.200.000,00	54.299	26/10/2018	6	1.560.000,00
				54.288	19/10/2018	1.681	250.000,00				
6590	AMBULATÓRIO DE DERMATOLOGIA SANITÁRIA	1	2	54.288	19/10/2018	6	150.000,00	54.192	17/08/2018	6	120.000,00
								54.192	17/08/2018	6	30.000,00
6591	COORDENADORIAS REGIONAIS DE SAÚDE - MANUTENÇÃO E QUALIFICAÇÃO	3	1	54.159	19/07/2018	6	600.000,00	54.362	04/12/2018	6	150.000,00
				54.192	17/08/2018	6	1.400.000,00				
				54.299	26/10/2018	6	1.000.000,00				
6728	FORTALECIMENTO DA AUDITORIA DO SUS	-	1					54.362	04/12/2018	6	3.095,00
6729	OUVIDORIA DO SUS	-	1					54.362	04/12/2018	6	149.831,31
6750	SERVIÇOS RESIDENCIAIS TERAPÊUTICOS (SRT)	1	3	54.068	16/05/2018	6	4.200.000,00	54.192	17/08/2018	6	1.000.000,00
								54.288	19/10/2018	6	50.000,00
								54.362	04/12/2018	6	1.624.799,19
7302	REGIONALIZAÇÃO DA SAÚDE - CP	1	1	54.109	15/06/2018	16	557.000,00	54.109	15/06/2018	16	557.000,00
7308	SAÚDE DA FAMÍLIA - CP	2	2	54.159	19/07/2018	16	105.054,21	54.159	19/07/2018	16	105.054,21
				54.288	19/10/2018	16	45.255,71	54.288	19/10/2018	16	45.255,71
8065	GESTÃO PLENA DO SISTEMA ESTADUAL DE SAÚDE	6	7	53.968	16/03/2018	182	10.342.203,16	54.029	20/04/2018	182	5.000.000,00
				54.162	25/07/2018	6	5.600.000,00	54.068	16/05/2018	182	1.000.000,00
								54.118	26/06/2018	182	1.000.000,00
				54.118	26/06/2018	6	15.000.000,00	54.118	26/06/2018	6	15.000.000,00
				54.236	26/09/2018	6	2.000.000,00	54.236	26/09/2018	6	2.000.000,00
				54.288	19/10/2018	1.681	250.000,00	54.288	19/10/2018	1.681	250.000,00
				54.327	20/11/2018	6	15.000.000,00	54.327	20/11/2018	182	2.000.000,00
54.347	23/11/2018	182	1.091.521,21	54.347	23/11/2018	182	1.091.521,21				
54.362	04/12/2018	6	33.100.000,00	54.371	12/12/2018	6	4.527.585,69				
54.118	26/06/2018	182	2.580.000,00	54.118	26/06/2018	182	2.580.000,00				
8072	AÇÕES DE REGULAÇÃO ASSISTENCIAL	1	4	54.118	26/06/2018	182	2.580.000,00	54.162	25/07/2018	6	4.000.000,00
								54.299	26/10/2018	6	840.000,00
								54.362	04/12/2018	6	5.167.839,24
								54.371	12/12/2018	6	715.718,31
8091	CENTROS DE ESPECIALIDADES EM SAÚDE	2	1	54.159	19/07/2018	2.279	900.000,00	54.162	25/07/2018	6	485.909,00
				54.362	04/12/2018	6	216.000,00	54.162	25/07/2018	6	485.909,00
8322	CONTRIBUIÇÃO PATRONAL AO RPPS/RS - SES	-	1					54.236	26/09/2018	6	10.000.000,00
8323	COMPLEMENTAÇÃO FINANCEIRA AO RPPS/RS - SES	2	-	54.236	26/09/2018	6	11.500.000,00				
				54.327	20/11/2018	6	3.500.000,00				
8422	CONTRIBUIÇÃO PATRONAL AO FUNDOPREV - CIVIL - SES	1	-	54.162	25/07/2018	6	4.000.000,00				
8473	COOPERAÇÃO COM ORGANISMOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS	1	1	54.196	23/08/2018	1.889	1.200.000,00	54.162	25/07/2018	6	3.000.000,00
8511	FUNAFIR - APOIO FINANCEIRO E RECUPERAÇÃO DE HOSPITAIS PÚBLICOS E PRIVADOS	1	1	54.196	23/08/2018	6	1.000.000,00				
8512	COFINANCIAMENTO HOSPITALAR PARA COMPLEMENTAÇÃO DE CUSTEIO	4	3	54.371	12/12/2018	6	900.000,00	54.362	04/12/2018	6	475.966,36
				54.162	25/07/2018	6	25.000.000,00	54.118	26/06/2018	6	15.000.000,00
				54.192	17/08/2018	6	5.258.774,84	54.118	26/06/2018	6	15.000.000,00
54.236	26/09/2018	6	2.500.000,00	54.236	26/09/2018	6	2.500.000,00				
54.299	26/10/2018	6	5.000.000,00	54.299	26/10/2018	6	5.000.000,00				
8513	COFINANCIAMENTO HOSPITALAR E AMBULATORIAL GESTANTE DE ALTO RISCO	3	-	54.362	04/12/2018	6	170.000,00				
				54.162	25/07/2018	6	170.000,00				
				54.362	04/12/2018	6	80.000,00				
54.443	27/12/2018	6	435.500,00								
8514	COFINANCIAMENTO HOSPITALAR CASA DA GESTANTE	1	3	54.118	26/06/2018	6	950.000,00	54.118	26/06/2018	6	950.000,00
								54.162	25/07/2018	6	3.810.773,00
8515	COFINANCIAMENTO HOSPITALAR MÃE CANGURU	-	1					54.362	04/12/2018	6	108.000,00
8516	COFINANCIAMENTO HOSPITALAR PARA LEITOS DE SAÚDE MENTAL	2	1	54.162	25/07/2018	6	170.000,00	54.162	25/07/2018	6	545.000,00
				54.362	04/12/2018	6	709.500,00				
54.443	27/12/2018	6	2.617.500,00								
8517	COFINANCIAMENTO HOSPITALAR PARA TRAUMATO-ORTOPEDIA	3	-	54.162	25/07/2018	6	90.000,00				
				54.362	04/12/2018	6	14.100,00				
				54.443	27/12/2018	6	143.000,00				

(conclusão)

INSTRUMENTO DE PROGRAMAÇÃO		QUANTIDADE DE DECRETOS		SUPLEMENTADOS				REDUZIDOS			
		SUP (56)	RED (54)	DEC.	DATA	REC.	VALOR	DEC.	DATA	REC.	VALOR
8518	COFINANCIAMENTO HOSPITALAR PARA COMPLEMENTAÇÃO DE DIÁRIAS DE UTI	3	4	54.162	25/07/2018	6	5.000.000,00	54.118	26/06/2018	6	5.000.000,00
				54.192	17/08/2018	6	3.197.578,18	54.288	19/10/2018	6	108.000,00
				54.443	27/12/2018	6	3.670.000,00	54.299	26/10/2018	6	1.000.000,00
								54.362	04/12/2018	6	1.138.326,26
8519	COFINANCIAMENTO HOSPITALAR PARA PLANTÃO PRESENCIAL	2	1	54.362	04/12/2018	6	466.000,00	54.162	25/07/2018	6	3.279.946,00
				54.443	27/12/2018	6	1.310.000,00				
8520	COFINANCIAMENTO HOSPITALAR PARA SERVIÇOS INTEGRADOS DE ATENÇÃO ESPECIALIZADA AMBULATORIAL-SIAEA	4	-	54.162	25/07/2018	6	5.000.000,00				
				54.192	17/08/2018	6	336.070,62				
				54.362	04/12/2018	6	1.763.000,00				
				54.443	27/12/2018	6	4.312.000,00				
8521	COFINANCIAMENTO HOSPITALAR PORTA DE ENTRADA/SAMU	4	1	54.162	25/07/2018	6	15.000.000,00	54.118	26/06/2018	6	10.000.000,00
				54.192	17/08/2018	6	7.195.909,89				
				54.362	04/12/2018	6	4.561.000,00				
				54.443	27/12/2018	6	13.300.000,00				
8522	COFINANCIAMENTO HOSPITALAR SAÚDE PRISIONAL, SAÚDE INDÍGENA	2	-	54.162	25/07/2018	6	430.000,00				
				54.443	27/12/2018	6	155.000,00				
8523	COFINANCIAMENTO HOSPITALAR PARA TRANSPLANTES DE ÓRGÃOS E TECIDOS	3	1	54.162	25/07/2018	6	660.000,00				
				54.362	04/12/2018	6	251.000,00	54.371	12/12/2018	6	256.696,00
				54.443	27/12/2018	6	251.000,00				
8524	COFINANCIAMENTO HOSPITALAR PARA EGRESSOS DE UTI/UCI NEO-NATAL	3	1	54.118	26/06/2018	6	950.000,00	54.162	25/07/2018	6	371.546,00
				54.362	04/12/2018	6	49.100,00				
				54.443	27/12/2018	6	186.000,00				
8525	COFINANCIAMENTO HOSPITALAR PARA COMPLEMENTAÇÃO DA TABELA SUS	3	-	54.162	25/07/2018	6	1.800.000,00				
				54.362	04/12/2018	6	3.000.000,00				
				54.443	27/12/2018	6	2.110.000,00				
8526	COFINANCIAMENTO DE HOSPITAIS PRÓPRIOS COM ADMINISTRAÇÃO TERCEIRIZADA	7	-	54.092	30/05/2018	6	25.000.000,00				
				54.118	26/06/2018	6	46.500.000,00				
				54.162	25/07/2018	6	1.200.000,00				
				54.327	20/11/2018	6	7.700.000,00				
				54.362	04/12/2018	6	757.300,00				
				54.371	12/12/2018	6	11.500.000,00				
8565	COFINANCIAMENTO HOSPITALAR PARA A REDE DE ATENÇÃO AO	1	1	54.443	27/12/2018	6	680.000,00				
				54.362	04/12/2018	6	893.000,00	54.162	25/07/2018	6	7.350.184,00
9048	VIGILÂNCIA SANITÁRIA	2	2	54.045	30/04/2018	6	450.000,00				
				54.068	16/05/2018	6	1.000.000,00	54.159	19/07/2018	2.094	216.500,00
								54.362	04/12/2018	6	49.943,52
9068	DOAÇÃO E TRANSPLANTES DE ÓRGÃOS E TECIDOS	3	2	53.968	16/03/2018	2.633	125.200,00	53.968	16/03/2018	2.633	125.200,00
				54.196	23/08/2018	6	200.000,00				
				54.299	26/10/2018	6	600.000,00	54.362	04/12/2018	6	249.423,05
9069	ATENÇÃO À PESSOA COM DEFICIÊNCIA	1	-	54.362	04/12/2018	100	1.870.000,00				
9147	CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DE HOSPITAIS DE REFERÊNCIA	-	1					54.162	25/07/2018	6	2.290.468,43
9148	REDE DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA - UPA 24 HORAS	2	3	53.968	16/03/2018	6	200.000,00	53.968	16/03/2018	6	200.000,00
				54.092	30/05/2018	6	5.000.000,00	54.162	25/07/2018	6	9.713.485,00
				54.362	04/12/2018	6	2.185.000,00				
9149	TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NO SUS	3	4	54.118	26/06/2018	182	1.400.000,00	53.968	16/03/2018	182	3.000.000,00
				54.118	26/06/2018	6	5.000.000,00	54.118	26/06/2018	6	5.000.000,00
				54.236	26/09/2018	6	4.500.000,00	54.162	25/07/2018	6	924.838,12
				54.299	26/10/2018	6	4.000.000,00				
9150	PIES - POLÍTICA DE INCENTIVO ESTADUAL À QUALIFICAÇÃO DA ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE	2	1	54.162	25/07/2018	6	500.000,00	54.347	23/11/2018	182	14.848,16
				54.362	04/12/2018	6	16.450.000,00	54.327	20/11/2018	6	12.700.000,00
9154	REGULARIZAÇÃO DE VALORES DEVIDOS A HOSPITAIS	-	2					54.162	25/07/2018	6	500.000,00
		TOTALS					683.714.206,13	54.362	04/12/2018	6	395.752.667,82

Fonte: Elaborado pela autora¹¹.

No primeiro momento, foi identificado que, no escopo analisado, o valor total das dotações que foram suplementadas na LOA 2018 da SES/RS soma

¹¹ Com base nos dados extraídos do sistema FPE e na Lei nº 15.018/2017.

R\$ 683.714.206,13, sendo que as reduções perfazem um total de R\$ 395.752.667,82. A diferença de R\$ 287.961.538,31 refere-se à R\$ 304.020.000,00 de dotações suplementadas sem indicação de redução nos IP da SES/RS, e a R\$ 16.058.461,69 de dotações reduzidas sem indicação de suplementação de dotações em IP da SES/RS. Tal situação indica que esses remanejamentos¹² ocorreram entre os IP da SES/RS e os de outros órgãos que compõe a LOA 2018 do Estado do RS. O resultado dessas modificações acarretou um aumento nos valores orçamentários em benefício da SES/RS em detrimento de outros órgãos. No quadro 5.4 está demonstrada a lista de decretos da SES/RS, cujas contrapartidas foram outros órgãos do Estado.

Quadro 5.4 – Decretos de créditos adicionais suplementares à SES/RS, fonte de recursos 100, com contrapartida de outros órgãos, 2018.

DECRETOS 2018		IP	RECURSO	VALOR		
Nº	DATA			SUPLEMENTAÇÃO	REDUÇÃO	
54045	30/04/2018	6422	6	4.800.000,00	-	
54162	25/07/2018	8422	6	4.000.000,00	-	
54236	26/09/2018	8323	6	1.500.000,00	-	
54299	26/10/2018	6422	6	-	80.000,00	
		2488	6	-	200.000,00	
		6	6	-	2.050.000,00	
54327	20/11/2018	8323	6	3.500.000,00	-	
		6182	6	140.000.000,00	-	
54443	27/12/2018	2488	6	140.000,00	-	
		6422	6	80.000,00	-	
		6	6	25.000.000,00	-	
		8512	6	9.800.000,00	-	
		8513	6	6	303.000,00	-
			6	6	132.500,00	-
		8516	6	6	857.500,00	-
			6	6	1.760.000,00	-
		8517	6	6	62.000,00	-
			6	6	81.000,00	-
		8518	6	6	1.770.000,00	-
			6	6	1.900.000,00	-
		8519	6	6	760.000,00	-
			6	6	550.000,00	-
		8520	6	6	3.600.000,00	-
			6	6	712.000,00	-
		8521	6	6	8.500.000,00	-
			6	6	4.800.000,00	-
		8522	6	6	140.000,00	-
			6	6	15.000,00	-
		8523	6	6	60.000,00	-
			6	6	191.000,00	-
		8524	6	6	60.000,00	-
6	6		126.000,00	-		
8525	6	6	2.110.000,00	-		
8526	6	6	460.000,00	-		
	6	6	220.000,00	-		
6182	6	6	86.030.000,00	-		
54471	31/12/2018	2488	6	-	13.728.461,69	
TOTALS				304.020.000,00	16.058.461,69	
TOTAL LÍQUIDO SEM CONTRAPARTIDA DA SES/RS				287.961.538,31		

Fonte: Elaborado pela autora¹³.

¹² Furtado (2005, p. 29) conceitua remanejamento como realocações de dotações orçamentárias de um órgão para outro órgão público.

¹³ Com base nos banco de dados do sistema FPE.

Verificou-se no quadro 5.3, o que pode ser um indício de falhas no processo de planejamento orçamentário, uma vez que as primeiras realocações orçamentárias iniciaram no primeiro trimestre do ano, sendo que dos 76 IP vinculados à LOA 2018 da SES/RS, 7,89% sofreram algum tipo de suplemento e/ou redução já nesse período. Quando analisado o 1º quadrimestre, o percentual aumenta para 18,42% e no 1º semestre para 28,95% dos IP.

Também foi identificado, que em alguns IP as alterações ocorreram apenas na Natureza da Despesa (NAD) das dotações orçamentárias, passando da NAD Outras Despesas Correntes para NAD Investimentos e, vice-versa, conforme demonstrado no quadro 5.5:

Quadro 5.5 - Alterações entre NAD, SES/RS, 2018.

DECRETOS 2018		IP	RECURSO	SUPLEMENTAÇÃO		REDUÇÃO		
Nº	DATA			NAD	DOTAÇÃO	NAD	DOTAÇÃO	
53968	16/03/2018	9068	Doação e Transporte de Tecidos	2633	Investimentos	125.200,00	Outras despesas correntes	125.200,00
53968	16/03/2019	9148	Rede de Urgência e Emergência - UPA 24 Horas	6	Investimentos	200.000,00	Outras despesas correntes	200.000,00
54109	15/06/2018	7302	Regionalização da Saúde - Consulta Popular	16	Outras despesas correntes	557.000,00	Investimentos	557.000,00
54118	26/06/2018	9149	Tecnologia da Informação no SUS	6	Outras despesas correntes	5.000.000,00	Investimentos	5.000.000,00
54159	19/07/2018	7308	Saúde da Família - Consulta Popular	16	Outras despesas correntes	105.054,21	Investimentos	105.054,21
54288	19/10/2018	6296	Hospital Psiquiátrico Saão Pedro	6	Investimentos	210.000,00	Outras despesas correntes	210.000,00
54288	19/10/2018	7308	Saúde da Família - Consulta Popular	16	Investimentos	45.255,71	Outras despesas correntes	45.255,71
TOTAIS						6.242.509,92		6.242.509,92
TOTAL LÍQUIDO								-

Fonte: Elaborado pela autora¹⁴.

Destaca-se que, embora essas alterações tenham sido realizadas para conformar as NAD dentro de cada IP, elas demandam um tempo desde a Solicitação de Recurso Orçamentário (SRO) ao Tesouro Estadual, sua autorização, formulação e publicação do decreto de abertura de crédito adicional no Diário Oficial do Estado. Esse processo pode acarretar demora na prestação de serviços que dependem desses recursos podendo a vir prejudicar

¹⁴ Com base no banco de dados do sistema FPE e na Lei 15.018/2017.

a população. Nesse sentido, com exceção dos IP que se referem à Consulta Popular¹⁵ (7302 e 7308) - cujas alterações podem ter sido propostas pelos municípios/instituições que foram beneficiados com os recursos – infere-se que, provavelmente, houve falhas no planejamento no que se refere à fixação das dotações orçamentárias por NAD nos demais IP demonstrados no quadro 5.5 (9068, 9148, 9149 e 6296).

No quadro 5.6, pode ser observada mais uma situação que evidencia prováveis falhas nas realocações realizadas pela SES/RS, ou até mesmo que elas ocorreram de forma inefetiva e improvisada pela gestão estadual. Verificou-se que para alguns IP foram publicados mais de um decreto no mesmo mês, um para suplementação e o outra para redução de dotações orçamentárias e vice-versa, sendo que os valores quase sempre são muito aproximados, indicando que a alteração realizada pode ter prejudicado a execução orçamentária no mesmo mês de referência.

Quadro 5.6 – IP com mais de um Decreto de abertura de créditos adicionais no mês, fonte de recursos 100, SES/RS, 2018.

IP		DECRETOS 2018		RECURSO	DOTAÇÃO	
		Nº	DATA		SUPLEMENTAÇÃO	REDUÇÃO
2485	ESP - Gestão da Escola de Saúde Pública	54192	17/08/2018	6	165.000,00	
		54196	23/08/2018	6		400.000,00
2488	Remuneração do Pessoal Ativo - SES	54443	27/12/2018	6	140.000,00	
		54471	31/12/2018	6	172.000,00	15.000.000,00
6182	Judiciais - Gerenciamento das Ações	54362	04/12/2018	6		82.227.688,42
		54371	12/12/2018	6		7.240.000,00
		54443	27/12/2018	6	86.030.000,00	
6276	Vigilância em Saúde do Trabalhador	54362	04/12/2018	6		79.991,00
		54371	12/12/2018	6	340.000,00	
6484	Hospital Colônia Itapuã	54192	17/08/2018	6	1.000.000,00	
		54196	23/08/2018	6		327.857,49
8065	Gestão Plena do Sistema Estadual de Saúde	54327	20/11/2018	182		2.000.000,00
		54347	23/11/2018	182	1.091.521,21	
		54362	04/12/2018	6	33.100.000,00	
		54371	12/12/2018	6		4.527.565,69
8511	FUNAFIR - Apoio Financeiro e Recuperação de Hospitais Públicos e Privados	54382	04/12/2018	6		475.966,36
		54371	12/12/2018	6	900.000,00	
8518	Cofinanciamento Hospitalar para Complementação de Diárias de UTI	54382	04/12/2018	6		1.138.326,26
		54443	27/12/2018	6	3.670.000,00	
8523	Cofinanciamento Hospitalar para Transplantes de Órgãos e Tecidos	54371	12/12/2018	6		256.696,00
		54443	27/12/2018	6	251.000,00	

Fonte: Elaborado pela autora¹⁶.

¹⁵ Consulta Popular é um dispositivo estabelecido pela Lei Estadual nº 11.179/98, na qual a população escolhe e vota em projetos prioritários definidos pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDE) para as regiões do estado do RS. Após eleição os proponentes (município/instituição) precisam se habilitar apresentando Plano de Trabalho. Disponível em <<https://saude.rs.gov.br/consulta-popular>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

¹⁶ Com base no banco de dados do sistema FPE e na Lei nº 15.018/2017.

Na mesma linha de observação, pode ser verificado que para alguns IP foram publicados decretos em meses subsequentes com valores muito próximos, demonstrando que num mês foram realizadas suplementações e noutros reduções de dotações orçamentárias e vice-versa, quase que no mesmo montante. Ressalta-se que para esses IP não houve outras alterações de dotações orçamentárias por decretos de abertura de créditos adicionais decorrentes de outras fontes de recursos. Sendo assim, infere-se que a gestão vem se utilizando desse dispositivo como uma ferramenta desregrada de conformação das dotações orçamentárias entre os IP. No quadro 5.7 estão demonstrados os IP que foram objetos dessa situação.

Quadro 5.7 - IP com decretos de abertura de créditos adicionais suplementares em meses subsequentes, fonte de recursos 100, SES/RS, 2018.

IP		DECRETOS 2018		RECURSO	DOTAÇÃO	
		Nº	DATA		SUPLEMENTAÇÃO	REDUÇÃO
3265	Análise de DNA para Teste de Paternidade	54029	20/04/2018	182	2.000.000,00	
		54118	26/06/2018	182		1.400.000,00
		54347	23/11/2018	182		402.200,00
6193	Apoio Administrativo - SES/RS	53968	16/03/2018	182		4.000.000,00
		54029	20/04/2018	182	2.000.000,00	
		54068	16/05/2018	182		1.000.000,00
		54118	26/06/2018	182		1.580.000,00
6300	Ampliação e Qualificação da ESF - Cofinanciamento e Investimentos	54327	20/11/2018	6		10.000.000,00
		54362	04/12/2018	6	18.400.000,00	
6590	Ambulatório de Demartologia Sanitária	54192	17/08/2018	6		150.000,00
		54288	19/10/2018	6	150.000,00	
		5436	04/12/2018	6		100.000,00
8512	Cofinanciamento Hospitalar para Complementação de Custeio	54118	26/06/2018	6		15.000.000,00
		54162	25/07/2018	6	25.000.000,00	
		54192	17/08/2018	6	5.258.774,84	
		54236	26/09/2018	6		2.500.000,00
8514	Cofinanciamento Hospitalar Casa da Gestante	54299	26/10/2018	6		5.000.000,00
		54288	19/10/2018	6	108.000,00	
8518	Cofinanciamento Hospitalar para Complementação de Diárias de UTI	54362	04/12/2018	6		108.000,00
		54118	26/06/2018	6		5.000.000,00
8521	Cofinanciamento Hospitalar Porta de Entrada/SAMU	54162	25/07/2018	6	5.000.000,00	
		54118	26/06/2018	6		10.000.000,00
9150	PIES - Política de Incentivo Estadual à Qualificação da Atenção em Saúde	54162	25/07/2018	6	15.000.000,00	
		54327	20/11/2018	6		12.700.000,00
		54362	04/12/2018	6	16.450.000,00	

Fonte: Elaborado pela autora¹⁷.

¹⁷ Com base no banco de dados do sistema FPE e na Lei nº 15.018/2017.

Quando analisado o percentual de variação entre a dotação inicial e a dotação final, para aqueles IP que não foram abertos créditos adicionais com outras fontes de recursos, verificamos que em 5 IP as variações foram positivas e representaram mais de 50% do valor da dotação inicial nos casos apontados no quadro 5.8. Nesse sentido, destaca-se o IP 8526 cujas variações representaram 129% do valor da dotação inicial (quase 80% dessa variação ocorreram nos decretos 54.092 e 54.118 publicados no 1º semestre de 2018). Em outros 7 IP a variação foi negativa em mais de 50% do valor da dotação inicial, destacando-se o IP 5619 que foi totalmente zerado até o início do 2º semestre (Decreto 54.118 e 54.162). Esses casos também evidenciam o descompasso entre o planejamento orçamentário da SES/RS e a sua execução.

Quadro 5.8 – IP com mais de 50% de variação (positiva ou negativa) entre a dotação inicial e a dotação final, SES/RS, 2018.

INSTRUMENTO DE PROGRAMAÇÃO	TOTAL DOTAÇÃO INICIAL	TOTAL CREDITOS ADICIONAIS, FONTE REC 100		TOTAL DOTAÇÃO FINAL	% VARIÇÃO	
		SUPLEMENTAÇÕES	REDUÇÕES			
8526	COFINANCIAMENTO DE HOSPITAIS PRÓPRIOS COM ADMINISTRAÇÃO TERCEIRIZADA	72.319.100,00	93.337.300,00	-	165.656.400,00	129%
8422	CONTRIBUIÇÃO PATRONAL AO FUNDOPREV - CIVIL - SES	4.805.400,00	4.000.000,00		8.805.400,00	83%
2485	ESP - GESTÃO DA ESCOLA DE SAÚDE PÚBLICA	1.048.500,00	1.365.000,00	540.000,00	1.873.500,00	79%
6262	HOSPITAL SANATÓRIO PARTENON	10.040.000,00	5.800.000,00	-	15.840.000,00	58%
8524	COFINANCIAMENTO HOSPITALAR PARA EGRESSOS DE UTI/UCI NEO-NATAL	1.500.000,00	1.185.100,00	371.546,00	2.313.554,00	54%
5619	REGIONALIZAÇÃO DA SAÚDE - IMPLEMENTAÇÃO DE REDES ASSISTENCIAIS	2.000.000,00		2.000.000,00	-	-100%
8515	COFINANCIAMENTO HOSPITALAR MÃE CANGIURU	930.000,00		875.946,00	54.054,00	-94%
8514	COFINANCIAMENTO HOSPITALAR CASA DA GESTANTE	5.180.000,00	108.000,00	4.868.773,00	419.227,00	-92%
3265	ANÁLISE DE DNA PARA TESTE DE PATERNIDADE	2.146.980,00	2.000.000,00	3.815.057,94	331.922,06	-85%
9147	CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DE HOSPITAIS DE REFERÊNCIA	3.000.000,00	-	2.290.468,43	709.531,57	-76%
2509	CES - DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES	300.000,00	-	212.726,32	87.273,68	-71%
6284	COFINANCIAMENTO HOSPITALAR NA ASSISTÊNCIA SECUNDÁRIA E TERCIÁRIA	17.000.000,00		9.009.918,32	7.990.081,68	-53%

Fonte: Elaborado pela autora¹⁸.

¹⁸ Com base no banco de dados do sistema FPE, na Lei nº 15.018/2017 e no site do SEFAZ/RS.

Por fim, se buscou identificar em cada decreto de abertura de créditos adicionais suplementares, quais os IP foram reduzidos para complementar as dotações de outros IP, na tentativa de identificar quais áreas da saúde estão sendo afetadas com essas alterações, prejudicando o planejamento orçamentário inicial. Para tanto, analisou-se apenas as realocações cujo recurso referia-se ao Tesouro do Estado, código 6¹⁹, tendo em vista além da grande quantidade de itens alterados pelos referidos decretos, que esse é o recurso utilizado para apuração do Percentual Mínimo Constitucional de Aplicações de Recursos em Ações e Serviços de Saúde.

No quadro 5.9 serão demonstrados apenas os decretos relativos ao 1º semestre de 2018, uma vez que se infere que esse período sofre menos interferências orçamentárias por problemas financeiros do Estado.

Quadro 5.9 – Demonstrativo dos IP que sofreram suplementações e reduções, recurso do Tesouro do Estado, SES/RS, 1º semestre 2018.

(continua)

DECRETO		ITENS SUPLEMENTADOS			ITENS REDUZIDOS			SUPLEMENTAÇÃO / REDUÇÃO DE OUTROS ÓRGÃOS		
Nº	DATA PUBLICAÇÃO	INSTRUMENTO DE PROGRAMAÇÃO	NATUREZA DA DESPESA	VALOR	INSTRUMENTO DE PROGRAMAÇÃO	NATUREZA DA DESPESA	VALOR			
53968	16/03/2018	9148	REDE DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA - UPA 24 HORAS	Investimentos	200.000,00	9148	REDE DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA - UPA 24 HORAS	Outras despesas Correntes	200.000,00	-
54029	20/04/2018	2485	ESP - GESTÃO DA ESCOLA DE SAÚDE PÚBLICA	Outras despesas correntes	250.000,00	6296	HOSPITAL PSIQUIÁTRICO SÃO PEDRO	Outras despesas Correntes	400.000,00	-
54029	20/04/2018	6273	EDUCAÇÃO EM SAÚDE	Outras despesas correntes	150.000,00					
54045	30/04/2018	2485	ESP - GESTÃO DA ESCOLA DE SAÚDE PÚBLICA	Outras despesas correntes	300.000,00	6296	HOSPITAL PSIQUIÁTRICO SÃO PEDRO	Outras despesas Correntes	900.000,00	-
54045	30/04/2018	6484	HOSPITAL COLÔNIA ITAPUÃ	Outras despesas correntes	600.000,00					
54045	30/04/2018	3275	OPERACIONALIZAÇÃO E MANUTENÇÃO DOS HEMOCENTROS	Outras despesas correntes	1.500.000,00	6193	APOIO ADMINISTRATIVO - SES	Outras despesas Correntes	1.950.000,00	-
54045	30/04/2018	9048	VIGILÂNCIA SANITÁRIA	Outras despesas correntes	350.000,00					
54045	30/04/2018	9048	VIGILÂNCIA SANITÁRIA	Outras despesas correntes	100.000,00					
54045	30/04/2018	6422	REMUNERAÇÃO DO PESSOAL ATIVO - HOSPITAIS PRÓPRIOS	Outras despesas correntes	4.800.000,00					4.800.000,00

¹⁹ Código dos recursos do Tesouro do Estado do RS, conforme FPE.

(conclusão)

DECRETO		ITENS SUPLEMENTADOS			ITENS REDUZIDOS			SUPLEMENTAÇÃO / REDUÇÃO DE OUTROS ÓRGÃOS		
Nº	DATA PUBLICAÇÃO	INSTRUMENTO DE PROGRAMAÇÃO	NATUREZA DA DESPESA	VALOR	INSTRUMENTO DE PROGRAMAÇÃO	NATUREZA DA DESPESA	VALOR			
54068	16/05/2018	2485	ESP - GESTÃO DA ESCOLA DE SAÚDE PÚBLICA	Outras despesas correntes	200.000,00	6296	HOSPITAL PSIQUIÁTRICO SÃO PEDRO	Outras despesas Correntes	800.000,00	-
54068	16/05/2018	2485	ESP - GESTÃO DA ESCOLA DE SAÚDE PÚBLICA	Outras despesas correntes	100.000,00					
54068	16/05/2018	6484	HOSPITAL COLÔNIA ITAPUÃ	Outras despesas correntes	500.000,00					
54068	16/05/2018	6277	VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA	Outras despesas correntes	1.000.000,00	3265	ANÁLISE DE DNA PARA TESTE DE PATERNIDADE	Outras despesas Correntes	500.000,00	-
54068	16/05/2018	6750	SERVIÇOS RESIDENCIAIS TERAPÊUTICOS (SRT)	Outras despesas correntes	4.200.000,00	6193	APOIO ADMINISTRATIVO - SES	Outras despesas Correntes	2.000.000,00	
54068	16/05/2018	9048	VIGILÂNCIA SANITÁRIA	Outras despesas correntes	1.000.000,00	6254	REDES DE ATENÇÃO À SAÚDE (RAS) E LINHAS DE CUIDADO	Outras despesas Correntes	500.000,00	
						6284	COFINCIAMENTO HOSPITALAR NA ASSISTÊNCIA SECUNDÁRIA E	Investimentos	2.000.000,00	
						6292	PIM - COFINCIAMENTO AOS MUNICÍPIOS E QUALIFICAÇÃO DA GESTÃO	Outras despesas Correntes	500.000,00	
						6300	AMPLIAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DA ESF - COFINCIAMENTO E INVESTIMENTOS	Outras despesas Correntes	700.000,00	
54092	30/05/2018	6262	HOSPITAL SANATÓRIO PARTENON	Outras despesas correntes	3.800.000,00	6296	HOSPITAL PSIQUIÁTRICO SÃO PEDRO	Outras despesas Correntes	1.300.000,00	-
						6284	COFINCIAMENTO HOSPITALAR NA ASSISTÊNCIA SECUNDÁRIA E	Investimentos	2.500.000,00	
54092	30/05/2018	8526	COFINCIAMENTO DE HOSPITAIS PRÓPRIOS COM ADMINISTRAÇÃO TERCEIRIZADA	Outras despesas correntes	25.000.000,00					25.000.000,00
						6300	AMPLIAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DA ESF - COFINCIAMENTO E INVESTIMENTOS	Outras despesas Correntes	20.000.000,00	
54118	26/06/2018	8524	COFINCIAMENTO HOSPITALAR PARA EGRESSOS DE UTIVUCI NEO-NATAL	Outras despesas correntes	950.000,00	9148	REDE DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA - UPA 24 HORAS	Outras despesas Correntes	5.000.000,00	-5.000.000,00
						5619	REGIONALIZAÇÃO DA SAÚDE - IMPLEMENTAÇÃO DE REDES ASSISTENCIAIS	Investimentos	500.000,00	0,00
54118	26/06/2018	8526	COFINCIAMENTO DE HOSPITAIS PRÓPRIOS COM ADMINISTRAÇÃO TERCEIRIZADA	Outras despesas correntes	28.600.000,00	6284	HOSPITALAR NA ASSISTÊNCIA SECUNDÁRIA E	Investimentos	1.000.000,00	
54118	26/06/2018	8526	COFINCIAMENTO DE HOSPITAIS PRÓPRIOS COM ADMINISTRAÇÃO TERCEIRIZADA	Outras despesas correntes	15.900.000,00	8065	GESTÃO PLENA DO SISTEMA ESTADUAL DE SAÚDE	Outras despesas Correntes	15.000.000,00	
54118	26/06/2018	8526	COFINCIAMENTO DE HOSPITAIS PRÓPRIOS COM ADMINISTRAÇÃO TERCEIRIZADA	Outras despesas correntes	2.000.000,00	8512	COFINCIAMENTO HOSPITALAR PARA COMPLEMENTAÇÃO DE CUSTEIO	Outras despesas Correntes	15.000.000,00	
54118	26/06/2018	9149	TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NO SUS	Outras despesas correntes	5.000.000,00	8514	COFINCIAMENTO HOSPITALAR CASA DA GESTANTE	Outras despesas Correntes	950.000,00	
						8518	COFINCIAMENTO HOSPITALAR PARA COMPLEMENTAÇÃO DE DIÁRIAS DE UTI	Outras despesas Correntes	5.000.000,00	
						8521	COFINCIAMENTO HOSPITALAR PORTA DE ENTRADA/SAMU	Outras despesas Correntes	5.000.000,00	
						8521	COFINCIAMENTO HOSPITALAR PORTA DE ENTRADA/SAMU	Outras despesas Correntes	5.000.000,00	
						9149	TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NO SUS	Investimentos	1.000.000,00	
						9149	TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NO SUS	Investimentos	4.000.000,00	

Fonte: Elaborado pela autora²⁰.²⁰ Com base no banco de dados do sistema FPE e na Lei nº 15.018/2017.

Cabe destacar que as diferenças apresentadas na coluna suplementação/redução de outros órgãos já foram objeto de explicação no quadro 5.4. Assim como a alteração do primeiro decreto (53.968) já foi objeto de explicações no quadro 5.5.

Pode-se identificar no quadro 5.9, que houve uma tendência da gestão estadual em efetuar realocações de dotações orçamentárias desregradadamente e de forma fragmentada. Esse fato pode ser verificado pela quantidade de IP que foram objetos de redução e dos outros tantos IP que foram objetos de suplementação no mesmo decreto, situação que se repetiu ao longo do período analisado e que evidencia que esse é um procedimento usual que a administração se utiliza para conformar a execução orçamentária desregradadamente no âmbito da saúde. Além disso, o excesso de fragmentação das realocações não permitiu identificar se elas derivaram da necessidade do gestor de repriorizar suas ações ou se decorreram de sucessivas falhas de previsões no momento do planejamento orçamentário.

As falhas e os excessos evidenciados ao longo da análise dos dados dessa pesquisa evidenciou que a SES/RS ao longo da execução orçamentária do exercício de 2018, se utilizou dos créditos adicionais suplementares como um meio retificador da peça orçamentária de forma desregrada e causuística. Além disso, ficou evidente que o planejamento foi preterido pela improvisação no momento da execução, o que para Matus (HUERTAS, 2007, p. 114) é um problema.

5.1 Sistematização das possíveis causas que geram falhas e excessos de realocações de dotações orçamentárias entre os Instrumentos de Programação

Os decretos adicionais são mecanismos de flexibilização da peça orçamentária que devem ser utilizados com moderação evitando excessos para que não haja uma desfiguração da lei orçamentária autorizada pela ALERGS, tornando-a um instrumento fictício. Nesse sentido, entende-se que uma das

principais causas que acarretam falhas no planejamento orçamentário é a autorização dada pela ALERGS, já na LDO, para que o Chefe do Poder se utilize dos decretos de créditos adicionais suplementares para manejar seu orçamento sem que haja um limite estabelecido em lei. Isso de fato agiliza o processo de realocação e ajuste de dotações orçamentárias, mas fragiliza o comprometimento com planejamento no processo de elaboração do projeto de lei orçamentária.

Outra causa que pode estar acarretando esses problemas é a ausência de integração dos coordenadores do processo de elaboração da proposta orçamentária, tendo em vista que essa coordenação é de responsabilidade de duas unidades administrativas da SES/RS: a ASSTEPLAN e o FES.

Por fim, destaca-se que a ausência de empoderamento dos servidores das diversas áreas da SES/RS sobre os instrumentos orçamentários e sua execução, também pode causar danos ao planejamento orçamentário.

5.2 Ações de planejamento que diminuam a necessidade de abertura de créditos adicionais suplementares no futuro

No intuito de minimizar os problemas evidenciados nessa pesquisa, a seguir são indicadas algumas ações de planejamento, que poderão qualificar o processo de construção dos instrumentos orçamentários.

Promover a integração dos Coordenadores do processo de elaboração da proposta orçamentária.

Criar uma Comissão formada por representantes dos principais departamentos/assessorias da SES/RS, juntamente com representantes do FES e da ASSTEPLAN para fazer o acompanhamento, no mínimo bimensal, da execução orçamentária.

Realizar educação continuada com os profissionais da SES/RS sobre os temas relativos aos instrumentos orçamentários (desde a formulação até a execução e prestação de contas), e seus sistemas de apoio.

Revisar na construção do PPA 2020-2023, a necessidade de manutenção dos 76 Instrumentos de Programação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho analisou os decretos de abertura de créditos adicionais suplementares à LOA 2018 relativos à SES/RS, restringindo o foco da pesquisa aqueles que tiveram como contrapartida a anulação parcial ou total das dotações orçamentárias. O objetivo do trabalho foi o de identificar de que forma a SES/RS utilizou esse dispositivo de ajuste para modificar o planejamento orçamentário. O objetivo foi alcançado por meio da análise, dentro do recorte temporal definido, de todos os créditos abertos pelo Estado do RS em que havia itens atinentes à SES/RS. Como resultado, foi identificada a prevalência de inúmeras realocações orçamentárias, o que sugere ausência de processo de planejamento adequado, visto que se esse ocorresse de forma apropriada a SES/RS não necessitaria, tão recorrentemente, de se utilizar desse mecanismo de ajuste orçamentário, principalmente no início do exercício financeiro.

Com as evidências apresentadas nesta pesquisa concluiu-se que além da SES/RS ter apresentado falhas no planejamento orçamentário de 2018, que culminaram em várias realocações de dotações entre instrumentos de programação, ficou evidente também que a secretaria se utilizou dos decretos de abertura de créditos adicionais como ferramenta desregrada de conformação orçamentária, onde a improvisação suplantou o planejamento. Dessa forma, o excesso de realocações apresentadas ao longo do exercício de 2018, pode ter ocasionado demora na execução das ações do Estado, tal como a prestação de diversos serviços à população, uma vez que ficou evidenciado que em muitos casos a realocação de parte da dotação inicial foi reduzida e posteriormente suplementada evidenciando a improvisação que foi feita pela gestão.

Para tentar entender os fatores que levaram a SES/RS a essa prática, se buscou sistematizar possíveis causas para o problema, onde se evidenciou que a flexibilização, autorizada na LDO pela ALERGS, para tais realocações - embora seja necessária para não emperrar a máquina pública - sem que haja

limites para sua proposição, prejudica a cultura de planejamento. Isso ocorre, visto que não há uma necessidade de preocupação maior no momento de planejar, pois na execução será possível manejar as dotações orçamentárias, conforme a necessidade do administrador, o que demonstra um descrédito no que diz respeito à função de planejar.

Outras causas aventadas se referem à possível ausência de integração entre a ASSTEPLAN e o FES, unidades administrativas da SES/RS que coordenam a elaboração dos instrumentos orçamentários e à ausência de domínio por parte dos servidores da secretaria sobre tais instrumentos. Nesse sentido, entende-se que promover a integração entre os coordenadores do processo de elaboração desses instrumentos, capacitar os servidores sobre o tema e instituir uma comissão com representantes dos departamentos e assessorias da SES/RS - responsável por acompanhar a execução orçamentária - são ações de planejamento que possivelmente poderiam mitigar o problema existente.

As informações obtidas com esse trabalho são importantes, visto que poderão alertar o gestor estadual sobre as falhas do planejamento orçamentário - que possivelmente geram muito retrabalho, além de atraso na prestação de serviços à população - possibilitando que sejam revistos os processos, e sensibilizando para a necessidade de se utilizar o planejamento como ferramenta indispensável para elaboração dos instrumentos orçamentários, no intuito de que esses não sejam apenas peças fictícias, mas que subsidiem a tomada de decisões do gestor.

Essa pesquisa abre caminhos para maiores aprofundamentos sobre o tema, como avaliação do comportamento desses créditos adicionais suplementares, num ciclo completo de planejamento orçamentário que abranja todos os exercícios de um PPA, onde poderá ser verificada se essa é uma prática recorrente da SES/RS em todos os anos. Também poderá ser analisado, ao longo dos quatro anos do ciclo de planejamento orçamentário, o impacto dessas realocações num único Instrumento de Programação, para tentar entender se essa ação foi preterida ou não pelo gestor. Outro importante estudo pode se dar através de pesquisas de coletas de dados entre os

envolvidos no processo de planejamento orçamentário (coordenadores e servidores) da SES/RS na busca de entender qual a importância do planejamento para esses atores, até mesmo para identificar os motivos pelos quais o planejamento orçamentário é preterido pela improvisação.

Por fim, importa destacar que “o planejamento só é efetivo na medida em que oferece um suporte para a tomada de decisões e sua oferta é demandada e valorizada pelo decisor” (HUERTAS, 2007, p.103). Sendo assim, entende-se que de nada adianta planejar se o gestor não levar em consideração o planejamento no momento da tomada de decisões.

REFERÊNCIAS

ABREU, J.G.; BANDEIRA, P.E.; FERREIRA, V. R. S. **Análise do impacto da abertura de créditos adicionais no planejamento orçamentário: estudo em uma agência executiva.** 2017. Disponível em: <cidesp.com.br/index.php/lcidesp/1cidesp/paper/download/322/48>. Acesso em: 18 fev. 2019.

ALERGS, **Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.** 2018. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Legisla%C3%A7%C3%A3oEstadual.aspx>>. Acesso em: 24 jan. 2019.

AMORIM, Ivan Trizi. **A institucionalização do plano plurianual (PPA): um estudo do governo federal brasileiro nos períodos de 2000-2003 e 2004-2007.** São Paulo. 2016.

ARAÚJO, I.P.S.; ARRUDA, D.G. **Contabilidade Pública.** Da teoria a prática. Edição atualizada conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal. 1ed. 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponibilizado em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 26 ago. 2018.

_____. **Lei Complementar nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Senado. 1964.

_____. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília. 19 set. 1990.

_____. **Lei complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.** Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em: 02 set. 2018.

FPE. **Finanças Públicas do Estado**. Acesso restrito. 2019. Disponível em: <<https://portalfpe.sefaz.rs.gov.br/apl/fpe/index.aspx>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

FURTADO, José de Ribamar Caldas Furtado. Créditos adicionais versus transposição, remanejamento ou transferência de recursos. **Revista do TCU**, nº 106. 2005. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/578/640>>. Acesso em: 03 abr. 2019.

GIACOMONI, James. **Bases normativas do plano plurianual**: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, v.28, n.1. pp. 79-91. 2004.

HUERTAS, Franco. **Entrevista com Carlos Matus**: O método Planejamento Estratégico Situacional. Tradução de Giselda Barroso Sauveur. 4 ed. São Paulo: Fundap. 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989**. Disponibilizado em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=liPguzuGBtw%3d&tabid=3683&mid=5358>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

_____. **Decreto nº 44.050, de 05 de outubro de 2005**. Aprova o Regimento Interno da Secretaria da Saúde. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=49010&hTexto=&Hid_IDNorma=49010>. Acesso em: 30 jan. 2019.

_____. **Decreto nº 51.054, de 19 de dezembro de 2013**. Aprova o Regimento Interno do Fundo Estadual de Saúde – FES. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=60279&hTexto=&Hid_IDNorma=60279>. Acesso em: 30 jan. 2019.

_____. **Decreto nº 54.518 de 28 de fevereiro de 2019**. Dispõe sobre a execução orçamentário-financeira dos órgãos do poder executivo do estado do rio grande do sul, compreendendo as autarquias e fundações, para o exercício de 2019 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=65292&Texto=&Origem=1>. Acesso em: 15 abr. 2019.

_____. **Lei nº 10.356, de 10 de janeiro de 1995**. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=12523&hTexto=&Hid_IDNorma=12523>. Acesso em: 30 jan. 2019.

_____. **Lei nº 14.368, de 25 de novembro de 2013**. Dispõe sobre o Fundo Estadual da Saúde – FES –, cria gratificações e revoga a Lei n.º 6.575, de 5 de julho de 1973. Disponível em:

<<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2014.368.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2019.

_____. **Lei nº 14.733, de 15 de setembro de 2015.** Dispõe sobre a estrutura administrativa e diretrizes do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2014.733.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. **Lei nº 15.018, de 17 de julho de 2017.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício econômico-financeiro de 2018 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=64000&Text_o=&Origem=1>. Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. **Lei nº 15.054, de 19 de dezembro de 2017.** Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2018. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2015.054.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. **Lei nº 10.246, de 02 de janeiro de 2019.** Introduce modificações na Lei nº 14.733, de 15 de setembro de 2015, que dispõe sobre a estrutura administrativa e diretrizes do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=65197&hTexto=&Hid_IDNorma=65197>. Acesso em: 02 fev. 2019.

_____. Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul. **Tesouro do Estado.** 2019. Disponível em: <<https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/conteudo/1096/o-tesouro-do-estado>>. Acesso em: 24 abr. 2019.

_____. Secretaria Estadual da Saúde. **Estrutura da Secretaria.** 2019. Disponível em: <<https://saude.rs.gov.br/estrutura-da-secretaria>>. Acesso em: 24 jan. 2019.

_____. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional. Departamento de Planejamento Governamental. **Lei Orçamentária Anual.** Volume I. 2018. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/lei-orcamentaria-anual>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

_____. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional. Departamento de Planejamento Governamental. **Manual do PPA 2016-2019.** 2015. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201604/06151230-manual-ppa-2016-2019-volume-i-2-edicao.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

_____. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional. Departamento de Planejamento Governamental. **Manual Técnico de Orçamento (MTO) 2018**. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/manual-tecnico-do-orcamento>>. Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional. Departamento de Planejamento Governamental. **Marco Metodológico PPA 2016-2019**. 2015. Disponível em: <<http://www.spgg.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134058-20150317165438publicacao-marco-metodologico-ppa-2016-2019.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In: CARDOSO JR. José Celso (org.). **A reinvenção planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011, v.4. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dialogosdesenvol04.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2018.

SANTOS, Rita de Cássia. **Plano Plurianual e Orçamento Público**. 3 ed. Florianópolis: UFSC/CAPES/UAB. 2015.

**ANEXO A – MODELO DE TERMO DE AUTORIZAÇÃO INSTITUCIONAL
PARA A PESQUISA**

Eu, (nome do responsável pela autorização), (descrição do órgão e setor),
ciente da pesquisa intitulada: (título da pesquisa), desenvolvida por (nome do
pesquisador), bem como ciente de seus objetivos e metodologia, e de que o
pesquisador não interferirá no fluxo normal do serviço, AUTORIZO o acesso
aos dados (descrever quais dados e de quais sistemas) para fins exclusivos da
referida pesquisa, com confidencialidade e privacidade quanto à identificação
dos sujeitos.

Cidade, data.

Assinatura