



# GESTÃO PÚBLICA

CASOS, ANÁLISES E PRÁTICAS

PAULO R. Z. ABDALA  
RONALDO BORDIN  
Organizadores



PAULO R. Z. ABDALA  
RONALDO BORDIN  
Organizadores

# GESTÃO PÚBLICA

CASOS, ANÁLISES E PRÁTICAS

© 2020, DOS AUTORES

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO  
DE GESTÃO PÚBLICA  
PNAP/2017-2019**

**COORDENADOR**

Paulo Ricardo Zilio Abdala

**COORDENADOR SUBSTITUTO**

Rafael Kruter Flores

**SECRETÁRIO**

Paulo Roberto Gomes Garcia

**BOLSISTA ADMINISTRATIVO**

Davi D'Avila

Julia Gomes dos Santos

**CORPO DOCENTE: DISCIPLINAS**

Profs. Drs.

Aragon Erico Dasso Júnior

Ariston Azevedo

Clezio Saldanha dos Santos

Cristina Amélia Carvalho

Davide Carbonai

Diogo Joel Demarco

Christine da Silva Schröder

Fábio Meira Bittencourt

Fernando Dias Lopes

Gilberto Tavares dos Santos

Guilherme Dornelas Câmara

Leonardo Granato

Rafael Kruter Flores

Sílvia Generali da Costa

Sueli Maria Goulart da Silva

**COORDENADOR DE TUTORIA**

Gabriela Perin

Tito Francisco Ianda

Erik Álvaro Fernandes

**TUTORES DE DISCIPLINAS**

Adriana Paz Nunes

Ana Julia Bonzanini Bernardi

Ana Júlia Possamai

Carlos Roberto Santos Vieira

Cláucia Piccoli Faganello

Fernando Gonçalves de Gonçalves

Ísis Oliveira Bastos Matos

Jaqueline Guimarães Santos

Mauricio Pozzebon de Lima

Paulo Rodrigues Cerqueira

Roberta Carnelos Resende

Tanise Dias Freitas

Tito Francisco Ianda

Vinicius de Lara Ribas

Executado por



publicato@publicato.com.br

www.publicato.com.br

51 3013.1330

VERSÃO DIGITAL

Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-65-87636-04-7



**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Gestão Pública [livro eletrônico]: casos, análises e práticas :  
/ organização Paulo R. Z. Abdala, Ronaldo Bordin.  
- 1. ed. - Porto Alegre, RS : Publicato Editora, 2020.  
PDF

ISBN 978-65-87636-04-7

1. Administração pública - Brasil 2. Rio Grande do Sul (RS)  
3. Saúde pública - Aspectos sociais I. Abdala, Paulo R. Z.  
II. Bordin, Ronaldo.

20-52239

CDD-350

Índices para catálogo sistemático:

1. Administração pública 350  
Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

# **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  
ADRIANA PAZ NUNES  
RAFAEL KRUTER FLORES

## **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.

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 a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (ALERGS); na esfera municipal, do prefeito, que encaminha à Câmara de Vereadores.

O ato normativo que dispõe sobre tais instrumentos para o ente estadual no Rio Grande do Sul (RS) é a Constituição Estadual de 1989, que em seu artigo nº 149, além de estabelecer que as receitas e despesas deverão obedecer às 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)<sup>1</sup> - órgão integrante do Gabinete do Governador - conforme estabelecido no Anexo I da Lei Estadual nº 14.733/2015.

Na Secretaria de Estado da Saúde do Rio Grande do Sul (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.

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” (RS, 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 é de competência da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul (SEPLAG/RS).

Portanto, as proposições de alterações orçamentárias, como abertura de créditos adicionais, ocorrem por intermédio dessa unidade gestora, que solicita a abertura de créditos adicionais ao Tesouro do Estado, por meio de Solicitação de Recursos Orçamentários (SRO), via módulo Orçamento do sistema FPE.

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.

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:

---

1 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.

- 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).

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. 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 (fonte de recurso identificada pelo código 100, empregado pelo estado do RS nos decretos).

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, sem nenhum limitador previsto em lei.

Assim, é proposta deste estudo descrever 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. Buscou, assim, identificar de que forma a SES/RS se utilizou dos créditos adicionais suplementares para modificar seu planejamento orçamentário no ano de 2018.

## **Métodos**

Este trabalho é um 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 Secretaria de Estado da Saúde do Rio Grande do Sul (SES/RS).

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, 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 (RS, 2019). O orçamento aprovado para o ano de 2018 foi de R\$ 4.132.870.481,00, representando 7,99% do total da receita para esse tipo de administração.

Como técnica de coleta de dados foi empregada uma pesquisa ao banco de dados do sistema de Finanças Públicas do Estado (FPE), que fornece informações mais detalhadas do que as publicadas nos decretos no site da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (ALERGS), principalmente, no que se refere à fonte de recursos utilizadas para a suplementação. Também foram utilizadas informações disponíveis no site da ALERGS, no site da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG/RS), bem como no site da Secretaria da Fazenda (SEFAZ/RS) do Estado do Rio Grande do Sul.

Foi realizado um levantamento de todos os decretos que abrem créditos adicionais suplementares no Orçamento do Estado para as unidades orçamentárias da SES/RS, cujas fontes de recursos estavam atreladas à anulação total ou parcial de dotações orçamentárias. E, na sequência, sistematizadas as possíveis causas que geraram falhas e realocações de dotações orçamentárias entre os Instrumentos de Programação empregadas.

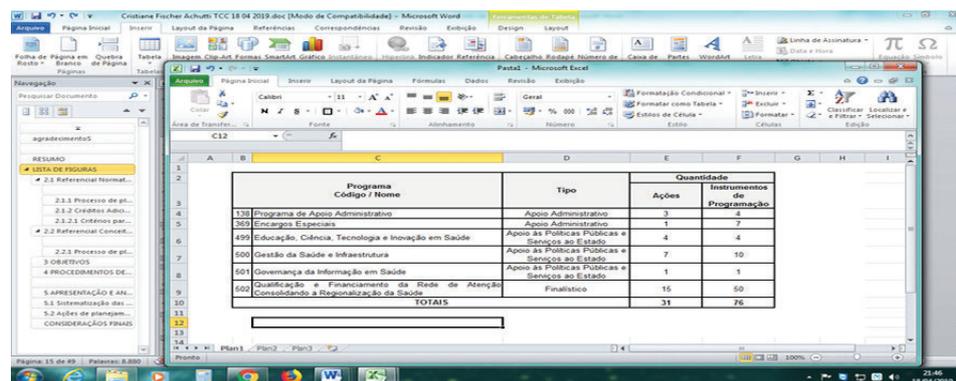
Quanto aos procedimentos éticos, foi solicitada à SES/RS autorização para utilização desses dados através de Termo de Autorização Institucional (TAI).

## Resultados E Discussão

O Marco Metodológico da construção do PPA 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul (RS, 2015, p. 10) foi o mesmo utilizado 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” (RS, 2015, p. 10).

Na elaboração do PPA 2016-2019 do RS, aprovado pela Lei Estadual nº 14.755, de 20 de outubro de 2015 (RS, 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 (Quadro 1).

**Quadro 1. Tipo dos Programas, Ações e Instrumentos de Programação do PPA 2016-2019, SES/RS**



Programa Código / Home	Tipo	Quantidade	
		Ações	Instrumentos de Programação
139 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 Coordenada e Regionalização da Saúde	Finalístico	15	50
<b>TOTAIS</b>		<b>31</b>	<b>76</b>

Fonte: Elaboração dos autores, com base na Lei de Orçamento Anual 2018 (Lei 15.054/2017, anexo Volume I, p. 523 a 552).

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, pode-se inferir que no planejamento: (a) não foram considerados

problemas e fatores importantes da realidade que acabaram se impondo ao longo do exercício financeiro e/ou (b) 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 os créditos adicionais precisam ser acompanhados, coibindo o seu excesso.

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 (Quadro 2).

**Quadro 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	Excesso 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	12.359.687,11	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
<b>TOTAL</b>				<b>5.445.387.458,25</b>	<b>157.866.289,59</b>	<b>33.753.669,55</b>	<b>875.374.319,26</b>	<b>1.109.564.652,25</b>	<b>7.621.946.388,90</b>
<b>PERCENTUAL</b>				<b>71,44%</b>	<b>2,07%</b>	<b>0,44%</b>	<b>11,48%</b>	<b>14,56%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados do FPE e no site da ALERGS.

Dos decretos de abertura de créditos adicionais à LOA de 2018, que possuem autorizações para a SES/RS, entre outros órgãos, 71,4% são créditos suplementares cujas fontes de recursos referem-se à anulação total ou parcial de dotações. Situação que pode demonstrar um descompasso entre o planejamento e sua exe-

cução, mais ainda por 36% desses decretos terem sido publicados no 1º semestre do exercício financeiro de 2018, sendo que o primeiro decreto ocorreu no mês de fevereiro.

Segundo Abreu et al. (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 desregradamente 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 de decretos que alteram a peça orçamentária pode levar a inferir 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 modificar o seu planejamento orçamentário do exercício de 2018, um total 76 Instrumentos de Programação (IP) com suplementação e/ou redução foram empregados. Desses, 56 (74%) foram suplementados, sendo que 54 (71%) foram utilizados como fonte de recursos para as realocações (ou seja, houve redução de valores) e 41 (54%) sofreram suplementações e reduções de dotações orçamentárias ao longo do exercício. Ao final, dos 76 IP existentes, 90% sofreram algum tipo de alteração. Esse quantitativo de realocações sugere que a SES/RS vem utilizando os créditos adicionais com muita frequência, correndo o risco de estarem ocorrendo de forma desregrada e casuística.

O valor total das dotações que foram suplementadas na LOA 2018 da SES/RS soma 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 remanejamentos 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.

Como indício de falhas no processo de planejamento orçamentário, o fato de que, dos 76 IP vinculados à LOA 2018 da SES/RS, 7,89% sofreram algum tipo de

suplemento e/ou redução no primeiro trimestre, passando a 28,95% ao final do primeiro semestre.

Também foi identificado que em alguns IP as alterações ocorreram apenas na Natureza da Despesa (NAD) das dotações orçamentárias, passando de Outras Despesas Correntes para Investimentos, e vice-versa, em um total de R\$ 6.242.509,92. 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 dependam desses recursos, podendo a vir prejudicar a população.

Para alguns IP foram publicados mais de um decreto no mesmo mês, em um total anual de suplementação de R\$ 251.000,00 e de redução de dotações orçamentárias de R\$ 256.696,00, indicando que a alteração realizada pode ter prejudicado a execução orçamentária no mesmo mês de referência.

Na mesma linha de observação, 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.

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, em 5 IP as variações foram positivas e representaram mais de 50% do valor da dotação inicial (Quadro 3). 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 3. 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	% VARIAÇÃO	
		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 CANGIURI	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	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 autora, 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 suplementar as dotações de outros IP. Para tanto, analisou-se apenas as realocações cujo recurso referia-se ao Tesouro do Estado, utilizado para apuração do Percentual Mínimo Constitucional de Aplicações de Recursos em Ações e Serviços de Saúde. Novamente se observou que a administração se utiliza deste expediente para conformar a exe-

cução orçamentária desregradamente 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 evidenciaram 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 usual. Além disso, ficou evidente que o planejamento foi preterido pela improvisação no momento da execução.

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.

## **Considerações Finais**

Foi identificada a presença de inúmeras realocações orçamentárias, o que sugere ausência de processo de planejamento adequado. Caso esse ocorresse de forma apropriada, a SES/RS não necessitaria utilizar esse mecanismo de ajuste orçamentário de forma tão recorrente, principalmente no início do exercício financeiro.

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 o emprego dos decretos de abertura de créditos adicionais como ferramenta 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. 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.

## Referências

ABREU, J.G.; BANDEIRA, PE.; FERREIRA, V. R. S. Análise do impacto da abertura de créditos adicionais no planejamento orçamentário: estudo em uma agência executiva. 2017. Disponível em: <<http://cidesp.com.br/index.php/Icidesp/Icidesp/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](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](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.

RS - RIOGRANDE 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=-IiPguzuGBtw%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=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=49010&hTexto=&Hid\\_IDNorma=49010](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&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=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=60279&hTexto=&Hid\\_IDNorma=60279](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&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](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=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=12523&hTexto=&Hid\\_IDNorma=12523](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&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&Texto=&Origem=1](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=64000&Texto=&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](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.spagg.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](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.