

2020

**ORIENTAÇÃO AOS
GESTORES MUNICIPAIS
DA SAÚDE EM FINAL
DE GESTÃO**

2



COSEMS|BA

Conselho Estadual dos Secretários
Municipais de Saúde da Bahia

Ficha Catalográfica para a Cartilha de Transição

(COSEMS/BA), Conselho Estadual dos Secretários Municipais de Saúde da Bahia

Cartilha de Orientação para Transição da Gestão Municipal da Saúde 2020/Conselho Estadual dos Secretários Municipais de Saúde da Bahia (COSEMS/BA). --, 2020.

26 f.:il

1. Comissão de Transição. 2. Diagnóstico setorial da Saúde 3. Conclusão. 4. Referências

I. , . II. Título.tela

DIRETORIA DO COSEMS/BA

PRESIDENTE

Stela dos Santos Souza - SMS de Itaparica

VICE PRESIDENTE

Raul M. Molina Barrios – SMS de Cabaceiras do Paraguaçu

Denise Lima Mascarenhas – SMS de Feira de Santana

DIRETOR ADMINISTRATIVO

Raquel Ferraz da Costa - SMS de Abaré

DIRETOR DE ARTICULAÇÃO REGIONAL

Rosângela Oliveira dos Santos Almeida – SMS Amargosa

Silvia Alves Ferreira Carneiro - SMS de Mairi

DIRETOR FINANCEIRO

Jacqueline Silva do Bomfim – SMS de Coribe

Geraldo dos Santos Guimarães – SMS de Sebastião Laranjeiras

DIRETOR DE INFORMAÇÃO E TECNOLOGIA EM SAÚDE

Maria Rosania de Souza Rabelo – SMS de Alagoinhas

DIRETOR DE EDUCAÇÃO PERMANENTE

Gleiciane Birschner Hora - SMS de Una

Marcus Teixeira Torres - SMS de Esplanada

ESCRITÓRIO DO COSEMS/BA

SECRETARIA EXECUTIVA

Maria Luiza Leitão Campelo

ASSESSORIA JURÍDICA

Clécio Pereira Lima

Mário Victor Silva de Oliveira

Isadora Oliveira Maia

ASSESSORIA TÉCNICA

Thais Gaspar dos Reis

DIRETORIA ADMINISTRATIVA

Leonel Morgado

Jounes Antonio dos Santos Junior

COMUNICAÇÃO

SEREIA NEGRA COMUNICAÇÃO

APOIO INSTITUCIONAL DO COSEMS/BA

Coordenador Apoiador Institucional - Manoel Henrique de Miranda Pereira

APOIADORES REGIONAIS DO COSEMS/BA

Macro Centro-Norte - Kátia Nunes Barreto de Brito

Macro Extremo Sul - Beatriz Adriani Miranda Duarte

Macro Leste - Flavia Priscilla Oliveira de Araujo

Macro Leste - Edraci Andrade

Macro Centro Leste - Luciene da Silva Nascimento

Macro Centro Leste - Mirian dos Santos Caldas Oliveira

Macro Nordeste - Luciane Vasconcelos dos Santos Lírio

Macro Norte - Joselma Alves da Silva

Macro Oeste - Verônica Barreto Araujo de Moura

Macro Sudoeste - Roberta Barros Pereira

Macro Sudoeste - Janaina Vasconcelos Rocha

Macro Sul - Adilson Ribeiro

Macro Sul - Aldecy Bezerra

MENSAGEM DA PRESIDENTE

Stela Souza

*Presidente do Conselho Estadual dos Secretários
Municipais de Saúde da Bahia.*



Vivemos em 2020 um período de enormes desafios, principalmente na Saúde. Um cenário de incertezas e situações nunca antes vividas, em intensidade e complexidade, passou a fazer parte de nossas rotinas com a chegada da COVID-19. Certamente, esse enorme desafio exigiu um esforço físico e intelectual absoluto para que o caos não chegasse às nossas cidades e a nossa gente. Fomos guerreiras e guerreiros no enfrentamento a essa pandemia, que mesmo assim, com toda a nossa dedicação e profissionalismo, ainda vitimou quase 200 mil pessoas no Brasil.

Neste final de ano, temos outro enorme desafio que é o último ano de gestão dos atuais Secretários (as) Municipais de Saúde e o fechamento deste ciclo de gestão. Pensando nisso, o Conselho Estadual dos Secretários Municipais de Saúde da Bahia (COSEMS/BA) elaborou criteriosamente a produção de uma cartilha que evidencia e reforça a função pedagógica de nossa instituição, com o compromisso de orientar e apoiar os gestores municipais no intuito de conseguir desenvolver o encerramento de sua gestão e da transição de governo, obedecendo rigorosamente aos princípios e regras estabelecidos para a administração pública.

Entendemos que a transição governamental é um momento de enorme importância, que tem como característica, sobretudo, propiciar condições para que haja continuidade da gestão pública; e para que o (a) candidato (a) eleito (a), antes da sua posse, possa conhecer, avaliar e receber do (a) atual chefe do Poder Executivo todos os dados e informações necessários à elaboração e implementação dos programas em seu novo governo.

Desta forma, a transição de mandato precisa ser tratada como um importante instrumento gerencial para a futura gestão e também para que a população não seja penalizada com a interrupção de algum tipo de serviço prestado.

Espero que este material sirva como um importante instrumento para que todos e todas superem, com louvor, mais esse difícil desafio em 2020 e que entreguemos a gestão como gostaríamos de receber.

Viva o SUS!

SUMÁRIO

1 Exigências legais para o final de mandato	7
1.1 Gastos com Pessoal	8
1.2 Recondição da Dívida aos Limites Legais	10
1.3 Operações de Crédito	11
1.4 Contrair Obrigação de Despesa	12
1.5 Restos a Pagar	12
1.6 Inclusão de Novas Obras no Orçamento.....	14
1.7 Controle dos Bens Patrimoniais, Insumos e Almoxarifado	15
1.8 Execução de Convênios, Contratos e Respectiveos Termos Aditivos.....	16
1.9 Documentação Comprobatória das Despesas Efetuadas com Recursos Federais e Estaduais.....	18
1.10 Instrumentos de Gestão.....	20
1.10.1 Plano Municipal de Saúde.....	20
1.10.2 Relatório Anual de Gestão e Relatórios Quadrimestrais.....	21
1.11 Encerramento do Exercício e do Mandato.....	21
1.12 Ações de Enfrentamento à Pandemia da COVID-19.....	23
2 Considerações Finais	24
3 Referências.....	26

1. EXIGÊNCIAS LEGAIS PARA O FINAL DE MANDATO

A Constituição Federal de 1988 teve por nota característica a valorização da cidadania, mediante a consagração de diversos direitos individuais e sociais, previsão de instrumentos para sua proteção, e fórmulas de controle da administração pública, tornando explícito e cogente a exigência de respeito aos princípios da administração. Nesse lastro, foram editadas várias leis federais que tratam da administração pública e disciplinam a atuação das gestões municipais.

A Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instituiu na Administração Pública elementos como o planejamento das ações, a transparência das informações e o equilíbrio das contas públicas. É um código de conduta para os gestores públicos, que os obriga a adotar medidas, contínuas e periódicas, com o objetivo de garantir a obtenção de resultados financeiros e orçamentários positivos.

Quanto ao período de final de mandato, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) introduziu algumas regras que deverão ser observadas pelos gestores nessa fase da administração. Os Tribunais de Contas de Estados e Municípios também editaram vários dispositivos que orientam a atuação da gestão pública no Brasil, que devem ser observados para o encerramento do mandato.

Este ano, os (as) gestores (as) precisam estar atentos (as) a um elemento a mais, surgido em razão da situação de pandemia por que passa o país no ano de 2020. Foi publicada a Lei Complementar nº 173 de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.

Desse modo, especialmente no tocante às questões relativas a LRF, considerando o contexto de pandemia que estamos vivenciando no último ano de mandato das gestões municipais, e respeitando o que dispõe a referida lei e suas alterações, os municípios devem estar atentos às exigências aplicáveis da LRF.

1.1 GASTOS COM PESSOAL

É sabido que a despesa com pessoal representa um item considerável nas finanças dos municípios, devendo ser tratada com cuidado e contenção, evitando-se a admissão de número excessivo de servidores, quando comparados com as atribuições e atividades do órgão; estabelecendo-se uma equação razoável e equilibrada entre as quantidades de cargos de provimento permanente (efetivos) e de cargos de provimento temporário (em comissão e funções gratificadas) da organização, dentre outras medidas.

A fim de garantir a responsabilidade na gestão fiscal, o Município só pode comprometer 60% da sua receita corrente líquida na despesa total com pessoal, sendo 54% do total dos gastos para o Poder Executivo e 6% para o Poder Legislativo (art.20, inciso III, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

Com relação ao controle da despesa total com pessoal, o art. 21, incisos II, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, alterado pela Lei Complementar nº 173, de 2020, determina:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

[...]

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder ou órgão referido no art. 20;

Assim, não pode haver aumento de despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao término do mandato do chefe do Poder Executivo, sob pena de serem considerados nulos de pleno direito. A vedação também se aplica ao aumento decorrente de melhorias salariais, salvo na hipótese de revisão geral para recomposição de perda inflacionária.

➡ **Atenção:** Note que poderão existir situações emergenciais, pontuadas caso a caso, que exigirão contratações temporárias, com efetivo aumento de despesa, com lastro no art. 37, IX da CF/1988. Observamos essa situação específica no ano de 2020, em decorrência da pandemia pelo Coronavírus.

➔ **Atenção:** Quando o limite prudencial com gastos com pessoal no quadrimestre for ultrapassado, o ente passa a sofrer restrições e vedações previstas na LRF (artigos 22 e 23).

A fim de se evitar qualquer dificuldade que comprometa a continuidade da prestação de serviços, a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) deve organizar as informações acerca da gestão de pessoal, a saber:

- I. Estrutura administrativa: organograma atualizado e com a listagem nominal dos ocupantes dos cargos de provimento em comissão;
- II. Quadro de trabalhadores: relação completa dos trabalhadores organizada por categoria profissional, cargo/função, forma de contratação – estatutários, celetistas, terceirizados, contrato temporário e lotação;
- III. Cargos de provimento por concurso e em comissão: relação completa dos cargos criados para a Secretaria Municipal de Saúde, identificando os que foram transferidos ou que estão cedidos provisoriamente para outras Secretarias e Órgãos;
- IV. Cargos em comissão e afastamentos de servidores: sempre que possível, garantir a permanência dos ocupantes de cargos de provimento em comissão e de posições de chefia, acordados na transição;
- V. Escalas de plantão: garantir a presença dos profissionais nos plantões correspondentes aos feriados de fim de ano, de modo que não haja interrupção de serviços essenciais e prejuízos à população. Para tanto, é importante dar publicidade às escalas de plantão dos hospitais e das unidades que compõem a rede de urgência e emergência;
- VI. Residência médica: estimar necessidade de reposição do contingente de médicos contratados e os que se demitem dos serviços no fim do ano para iniciar residência médica;
- VII. Residência Multiprofissional: estimar a necessidade de reposição de contingente de profissionais contratados e que se demitem dos serviços no fim do ano para iniciar residência em sua área de atuação;
- VIII. Quadro com quantitativo de vagas: relação dos postos de trabalho com vagas em aberto;

IX. Concursos públicos: informar os vigentes e os em andamento, estágio de desenvolvimento de cada um, cargos vagos disponíveis para nomeação, lista de remanescentes por concurso com respectivos prazos de validade e concursos públicos programados;

X. Demonstrativo da situação das folhas de pagamento;

XI. Demonstrativo do recolhimento e do respectivo pagamento de encargos sociais e demais obrigações patronais;

XII. Documento contendo as ações executadas e planejadas para a implantação da Lei nº 13.709/2018, a Lei Geral de Proteção de Dados, em especial quanto à capacitação profissional e no uso de tecnologias da informação nos registros dos dados de atenção à saúde pelos profissionais do setor.

1.2 RECONDUÇÃO DA DÍVIDA AOS LIMITES LEGAIS

O art. 31 da Lei de Responsabilidade Fiscal trata da recondução da dívida aos limites fixados, estabelecendo a regra básica e as sanções cabíveis, conforme a seguir:

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

§ 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

I – estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;

II – obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

§ 2º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

§ 3º As restrições do § 1º aplicam-se imediatamente se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.

Portanto, se a dívida exceder ao que foi fixado no primeiro quadrimestre do último ano do mandato, fica vedado ao Município realizar operação de crédito interna e externa a partir do segundo quadrimestre de 2020, devendo obter resultado primário necessário à recondução ao limite.

Destaca-se que é de atribuição constitucional do Senado Federal, no caso da dívida consolidada, a fixação do limite citado no Art. 31.

1.3 OPERAÇÕES DE CRÉDITO

No último ano de mandato do chefe do Poder Executivo, é proibida a realização de operação de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), conforme o art. 38, IV, “b”, da LRF:

Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

(...)

IV – estará proibida:

(...)

b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

As Operações de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) são aquelas em que o agente financeiro antecipa ao ente público as receitas tributárias futuras, decorrentes da arrecadação tributárias (IPTU, ISSQN), que são oferecidas como garantia.

Os empréstimos e operações normais de crédito também sofrem restrições nos 120 (cento e vinte) anteriores ao final do mandato do chefe do Poder Executivo, segundo Resolução nº 43 do Senado. A vedação tem por objetivo impedir a transferência da dívida para o gestor eleito.

1.4 CONTRAIR OBRIGAÇÃO DE DESPESA

O art. 42 da LRF veda ao gestor público assumir compromissos em decorrência de contratos, acordos, ajustes e outras formas de contratação, nos dois últimos quadrimestres do mandato, que não possam ser cumpridos, ou seja, pagos até 31 de dezembro de 2020. Vejamos, *in verbis*:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou Órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

A vedação que trata o artigo supracitado da LRF não se refere à possibilidade de empenhar ou pagar, mas sim de contrair novas obrigações, sem disponibilidade financeira, nos últimos 08 (oito) meses de mandato (de 01 de Maio de 2020 até 31 de Dezembro de 2020).

Quando a Administração Pública contrai compromisso que ultrapasse o último exercício do mandato, serão consideradas para fins de apuração do cumprimento ao art. 42 da LRF as parcelas vencidas dentro do mandato, e não com o período no exercício do poder (reeleição).

1.5 RESTOS A PAGAR

Restos a pagar significam compromissos financeiros exigíveis que compõem a dívida fluante e podem ser caracterizados como as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro de cada exercício financeiro. São encargos incorridos no próprio exercício, sendo a parcela liquidada inscrita em “restos a pagar processados” e a pendente de liquidação, em “restos a pagar não processados”.

Como já explicado, é vedado aos Poderes Executivo e Legislativo contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato, que não possa ser cumprida (paga) até 31 de dezembro de 2020 (art. 42, LRF).

Se houver parcelas também referentes a esses dois últimos quadrimestres pendentes de pagamento, a respectiva disponibilidade financeira deverá existir no encerramento do exercício de 2020, de acordo com o disposto no art. 42 da Lei Complementar no 101/2000.

A disponibilidade de caixa será calculada considerando todas as dívidas existentes até 31 de dezembro de 2020, inclusive as anteriores aos dois últimos quadrimestres, devendo ser observado que:

- a) todas as despesas realizadas devem estar empenhadas;
- b) as despesas liquidadas e em liquidação que possuam disponibilidade financeira devem estar obrigatoriamente registradas no balanço patrimonial conforme MCASP. No caso, do total dos restos a pagar inscritos devem estar registrados nas contas de controles e balanço patrimonial versão lei 4.320/64.
- c) as despesas não liquidadas que não possuam disponibilidade financeira devem ser canceladas e reempenhadas no exercício seguinte;
- d) não é admitido o cancelamento/anulação de empenho de despesas liquidadas; e
- e) Só serão admitidos os parcelamentos efetivados até dezembro de 2020.

➔ ATENÇÃO:

1. O cancelamento de restos a pagar processados, ou seja, aqueles cujas obrigação por parte do prestador fora cumprida, não tem respaldo legal, contrariando, no mínimo, o princípio da moralidade administrativa (CF, art. 37);
2. O cancelamento de empenho ou de despesas inscritas em restos a pagar, mesmo não processados, é medida que requer avaliação criteriosa. A quebra de contratos celebrados entre a administração pública e seus fornecedores não é incentivada e autorizada pela LRF. Assim, embora seja penalizado o gestor irresponsável que deixe de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei (Lei nº 10.028/2002, art. 2º), isto não significa que o gestor possa lesar o fornecedor de boa fé.

1.6 INCLUSÃO DE NOVAS OBRAS NO ORÇAMENTO

De modo sábio, visando evitar o desperdício e práticas inadequadas, a Lei de Responsabilidade Fiscal prescreve, em seu art. 45, que uma obra nova somente poderá ser iniciada depois de assegurados os recursos para obras já iniciadas. Portanto, nada de lançamento de pedras inaugurais de novas e talvez até necessárias obras quando inexistem recursos para prosseguir com aquelas que estão paradas – diz a lei.

Isso significa que não se poderá iniciar a reforma da praça antes de se ter assegurados, na lei orçamentária, os recursos para a conclusão da unidade de saúde já iniciada, por exemplo.

O cumprimento dessa providência tem início com a remessa do projeto de lei da LDO, o qual deverá estar acompanhado de demonstrativo que constem todas as obras públicas em andamento no município, com as respectivas projeções de gastos no próximo exercício financeiro, de acordo com o cronograma da cada obra já iniciada. Com base nessas informações, a Câmara Municipal poderá autorizar ou não o início de qualquer nova obra no orçamento do próximo exercício.

A Constituição Federal diz a respeito de gastos com investimentos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro:

Art. 167. São vedados:

[...]

§1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Dessa forma, caso o município deseje iniciar alguma obra cuja execução não possa ser concluída em 2020, o Chefe do Executivo encaminhará ao Legislativo projeto de lei solicitando sua inclusão no plano plurianual em vigor, caso não tenha constado de sua elaboração.

1.7 CONTROLE DOS BENS PATRIMONIAIS, INSUMOS E ALMOXARIFADO

Ocorre que quando a coletividade elege um gestor, ela está automaticamente delegando-lhe, não somente o direito, mas também a obrigação de zelar pelos bens públicos, que constituem o patrimônio da sociedade, cujo controle e administração são de sua responsabilidade.

Assim, o controle dos bens patrimoniais de uma Prefeitura deve ser encarado com atenção durante toda a gestão, especialmente ao final do mandato, quando possíveis irregularidades costumam vir à tona.

Dessa forma, o gestor deverá informar no momento da transição os aspectos gerais de posição de estoque, prazos de validade, condições de uso, contratos e licitações finalizadas e/ou em vigência e/ou a finalizar, elaborando inventário para cada item conforme a natureza dos produtos.

Deve ser elaborada uma relação com todos os materiais armazenados (Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF), Almojarifados, Armazéns, Depósitos, etc), por meio de um inventário atualizado dos bens patrimoniais e materiais permanente – Armazéns/Depósitos/Almojarifados.

Além disso, é necessário informar à nova gestão a relação dos bens móveis e imóveis sob a guarda e responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde/Fundo Municipal de Saúde, apontando qual o grau de uso e conservação deles.

Importante também elaborar um mapa de situação dos bens patrimoniais que estão localizados nas unidades da atenção básica, hospitalar, de urgência e emergência, etc. Além do levantamento dos itens já existentes (verificar relatório anterior e relatório de comparabilidade no início e término de gestão), recomenda-se identificar e relacionar as novas aquisições e licitações em andamento ou programadas.

No tocante especificamente aos medicamentos, por ser um item que costuma apresentar muitos problemas de gestão, recomenda-se identificar o mapa de estoque por item (mapa de situação), contendo: a) consumo médio mensal e respectivos prazos de validade; b) situação atual dos contratos de fornecimento, providenciando, caso necessário, aditamento a tempo pelo prazo mínimo contratual; c) descrição da rotina de recebimento de material; d) a partir do consumo médio mensal, estimar qual o tempo de duração do estoque de cada item para

planejamento de futuras compras. Esses pontos devem ser descritos tanto em relação ao almoxarifado central, quanto a outros almoxarifados (regional ou de unidades) se houver.

É oportuno que o mesmo procedimento seja adotado para os demais produtos de utilização na saúde como: material médico-hospitalar, dispositivos médicos, etc – Almoxarifados/CAF. Cuidado semelhante deve ser tomado com os materiais de expediente (materiais de escritório, higiene, informática, etc).

1.8 EXECUÇÃO DE CONVÊNIOS, CONTRATOS E RESPECTIVOS TERMOS ADITIVOS

Os Gestores devem lembrar que os recursos recebidos por convênio com outras entidades federativas para a realização de determinadas obras e serviços de interesse da comunidade têm endereço certo – as obras e os serviços que serviram de fundamento para a sua celebração -, não podendo em nenhuma hipótese serem despendidos em outras ações estranhas ao objetivo do pacto firmado, por mais necessárias e importantes, que sejam ou pareçam ser, estas outras obras e serviços.

Se o Gestor aplicar, ainda que de maneira absolutamente eficiente, honesta e comprovável, parte ou todo o recurso recebido de um convênio em objeto outro que não seja aquele pactuado, estará em falta com o órgão repassador, que dele exigirá a devolução da verba repassada e não utilizada regularmente nos fins previstos no convênio, muito embora o Gestor possa provar que os recursos foram aplicados em sua integralidade na outra obra.

Atente-se que, a partir de 02 de julho de 2020, fica vedada a transferência voluntária de recursos da União e do Estado aos Municípios, excetuando-se os repasses financeiros destinados a dar continuidade à obra ou serviço já iniciado ou incrementados, com cronograma prefixado, cuja obrigação formal, o convênio, é anterior ao período em que se impõe a vedação.

Sendo o aporte de recursos provindo de outros entes da federação um instrumento útil à realização de uma gestão profícua, convém assinalar alguns pontos que poderão converter-se, ou não, em grau de sucesso da iniciativa.

Um deles, e talvez o mais importante, é o Plano de Trabalho, que consiste no documento inicial apresentado ao órgão concedente dos recursos, antes da assinatura do convênio. Esse Plano é peça importantíssima no que concerne à avaliação, ao acompanhamento diário da execução do convênio e a respectiva prestação de contas. É nesse Plano de Trabalho que vai anexo ao Termo de

Convênio celebrado, onde estão estabelecidas as condicionantes necessárias ao bom e regular desempenho da obra ou serviço executado pelo governo municipal.

Embora a gestão esteja chegando ao seu fim, é muito comum que convênios e contratos não se encerrem juntamente com a gestão e continuem vigentes para além dela. Por esse motivo, o Gestor deverá relacionar todos os Convênios, Contratos e respectivos Termos Aditivos firmados pela Secretaria Municipal de Saúde, contendo, no que couberem, as seguintes informações:

- I. Nome do concedente;
- II. Objeto;
- III. Valores total, parcial e por rubrica;
- IV. Parcelas recebidas e a receber;
- V. Cronograma de execução;
- VI. Prazo de vigência inicial e final;
- VII. Fase de prestações de contas.

Abordando alguns convênios e contratos mais comuns nas secretarias municipais de saúde, é importante destacar alguns pontos específicos a esses contratos:

- I. **Assistência médica e outros serviços terceirizados:** identificar empresas ou profissionais autônomos envolvidos, respectivos contratos, prazos de validade, especialidades médicas e serviços relacionados, tais como anestesia, endoscopia, laboratório, exames de imagem e outros essenciais para o adequado funcionamento dos hospitais e serviços de saúde municipais;
- II. **Apoio diagnóstico, locação de equipamentos, gases medicinais, segurança e limpeza:** identificar os principais itens e contratos, sua vigência e respectivos prazos de vencimento;
- III. **Contratos de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos:** identificar os principais e os respectivos prazos de validade;
- IV. **Veículos:** identificar os principais contratos de locação de veículos (frotas) para transporte de passageiros e insumos, informando os respectivos prazos de validade;
- V. **Convênios com o MS, SES e outros:** identificar convênios, prazos de vencimento, valores recebidos e não gastos, aplicação de recursos no mercado financeiro,

necessidade de prorrogação desses convênios. Informar também os prazos para execução de projetos de investimento, com recursos de capital.

1.9 DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA DAS DESPESAS EFETUADAS COM RECURSOS FEDERAIS E ESTADUAIS

No final do exercício de 2017, o Ministério da Saúde – MS publicou a Portaria nº 3.992/2017 que altera a Portaria de Consolidação nº 6/GM/MS, de 28 de setembro de 2017, para dispor sobre a organização dos blocos de financiamento e a transferência de recursos federais para as ações e os serviços públicos de saúde.

Uma das principais mudanças trazidas pela norma foi a unificação das contas financeiras e organização (e transferência) de recursos federais em apenas 02 blocos de financiamento - Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS); e Bloco de Investimento na Rede de Serviços Públicos de Saúde.

Foi estabelecido que a aplicação dos recursos transferidos para cada um desses blocos de financiamento deve ser utilizada em ASPS relacionadas ao próprio bloco, conforme vinculação estabelecida nos atos normativos do SUS.

Após um pouco mais de dois anos de vigência da mencionada Portaria, o Ministério da Saúde promoveu uma nova alteração na normativa de repasses federais. A Portaria MS nº 828, de 17 de abril de 2020, alterou a Portaria de Consolidação nº 6/GM/MS, a qual contemplava o conteúdo da Portaria nº 3992/2017, para dispor sobre o financiamento e a transferência dos recursos federais aos demais entes federados, destinados a execução das ASPS.

Essa Portaria estabeleceu novos Grupos de Identificação das Transferências federais de recursos da saúde, e alterou a nomenclatura dos Blocos de Financiamento. Assim, a partir de maio de 2020 os recursos do Ministério da Saúde destinados a despesas com ASPS, a serem repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, passaram a ser organizados e transferidos na forma dos seguintes blocos de financiamento: Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde; e Bloco de Estruturação da Rede de Serviços Públicos de Saúde.

Vale ressaltar que as demais transferências não realizadas na modalidade fundo a fundo são efetivadas mediante convênios ou instrumento congêneres e são consideradas como voluntárias.

A Lei Complementar 172 de 15 de abril de 2020 dispõe sobre a transposição e a transferência de saldos financeiros constantes dos Fundos de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes de repasses federais. Caso seu município tenha utilizado destes mecanismos para repriorização dos saldos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, tal movimentação além de registrada no orçamento do município deverá constar no relatório de gestão.

Com o intuito de facilitar a fiscalização das despesas efetuadas com recursos federais e estaduais transferidos ao município, são apresentadas as seguintes sugestões:

- a) Mantenha organizados nos arquivos da Prefeitura os documentos relativos aos convênios ou instrumentos similares que gerir, desde a proposta de celebração até o término de sua execução;
- b) Providencie os extratos das contas específicas de todo o período do convênio e a cópia dos respectivos cheques emitidos, juntando-os à documentação arquivada na Prefeitura;
- c) Preste contas de tudo que puder durante sua gestão, evitando que o(a) prefeito(a) sucessor(a) tenha que fazê-lo. Se a execução encontrar-se em andamento ao final do mandato, apresente uma prestação de contas parcial. Se a execução foi finalizada, antecipe a prestação de contas final;
- d) Arquive na Prefeitura cópia das prestações de contas apresentadas e respectivos comprovantes de entrega ao concedente dos recursos;
- e) Exija da nova administração o recibo da entrega formal de toda a documentação relativa aos convênios executados e em curso (inclusive cópia das respectivas prestações de contas), especificando os documentos de forma detalhada;
- f) Mantenha em seu arquivo particular, sempre que possível, cópia dos documentos listados nos itens acima;
- g) Se um convênio cuja vigência se encerrará no final do atual mandato precisar ser prorrogado, solicite isso o mais breve possível ao órgão concedente dos recursos, visto que o(a) prefeito(a) sucessor(a) ficará impossibilitado de fazê-lo, pois o referido convênio já estará expirado quando o(a) novo(a) prefeito(a) assumir;
- h) Mantenha atualizados seu endereço, e-mail e telefone junto aos órgãos concedentes e à Receita Federal do Brasil, para permitir futuro contato;
- i) Analise a conveniência de realizar licitação para colocar em meio magnético, além da existência em arquivo de papel, de toda a documentação que possa vir a ser necessária,

após o término do mandato, para a defesa da lisura dos atos administrativos praticados. Envie cópia para o Prefeito que conclui o mandato e para os arquivos do município.

1.10 INSTRUMENTOS DE GESTÃO

1.10.1 PLANO MUNICIPAL DE SAÚDE

Considerando a relevância deste instrumento, é de suma importância que o novo gestor receba o Plano Municipal de Saúde (PMS) em curso, uma vez que este foi construído em 2017 e estará em vigor até 2021, portanto há ações inscritas previstas para serem implementadas no primeiro ano da nova gestão eleita.

Nesse sentido, embora apresentem lógicas aparentemente diferentes, é necessário que haja uma integração entre os programas e ações constantes no PPA, as diretrizes, objetivos e metas constantes no PMS, e os recursos previstos na LOA.

Por todo o exposto, transmitir o conteúdo integral do PMS no momento da transição é, em muitos casos, a melhor forma de garantir a continuidade das políticas e ações ali inscritas e aprovadas na conferência e pelo conselho municipal de saúde.

No que concerne ao registro e publicidade do planejamento e prestações de contas, os municípios devem estar atentos ao preenchimento do Módulo Planejamento do DigiSUS Gestor. Esta plataforma traz de forma estruturada o registro em sistema de informação das Diretrizes, Objetivos, Metas e Indicadores do Plano Municipal de Saúde, bem como a vinculação deste planejamento para os quatros anos de maneira anualizada, com o registro da Programação Anual de Saúde – PAS e as informações das ações e orçamentos previstos.

A plataforma traz ainda a prestação de contas das ações previstas por intermédio do Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior (RDQA) e do Relatório Anual de Gestão (RAG), conforme legislação vigente, o que será mais detalhado no item seguinte.

Por fim, a plataforma de informação traz a possibilidade para o gestor municipal de dar a publicidade necessária aos instrumentos de planejamento e prestação de contas no SUS, permitindo que se possa trabalhar o planejamento ascendente das ações, com vistas ao processo do planejamento regional integrado.

1.10.2 RELATÓRIO ANUAL DE GESTÃO E RELATÓRIOS QUADRIMESTRAIS

No ano em que se encerram as gestões municipais, o gestor deverá deixar organizados todos os dados e todas as informações necessárias à elaboração do RAG referente ao ano de 2020, pois o próximo gestor é que apresentará o Relatório de Gestão no mês de março do próximo ano (2021).

Já os relatórios quadrimestrais são instrumentos de monitoramento e acompanhamento da execução da Programação Anual em Saúde (PAS), e devem ser apresentados pelo gestor do SUS até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, em audiência pública na Câmara Municipal e ao respectivo conselho de saúde.

O formato de apresentação do relatório observará o modelo padronizado previsto na Resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 459, de 2012 e na Portaria nº 750, de 29 de abril de 2019 que institui e regulamenta o uso do Sistema DigiSUS Gestor/Módulo de Planejamento - DGMP, que é uma ferramenta eletrônica de uso obrigatório para essa finalidade.

Cumprir destacar que o relatório referente ao último quadrimestre de 2020 será apresentado ao fim do mês de fevereiro de 2021, razão pela qual o gestor atual deverá deixar organizadas todas as informações necessárias à sua elaboração, pois é próximo gestor que o apresentará.

1.11 ENCERRAMENTO DO EXERCÍCIO E DO MANDATO

A conclusão e o encerramento do mandato exigem do gestor a adoção de algumas medidas, entre outras, a de determinar a todos os setores da administração que elaborem os relatórios referentes às atividades desenvolvidas no período que está se encerrando.

Essa determinação decorre do direito assegurado aos novos gestores de receber todas as informações de que necessitam para que possam familiarizar-se com os assuntos e comecem efetivamente a trabalhar em benefício da comunidade. Para tanto, deverão obter do gestor que está de saída, e de todo o corpo funcional, independentemente de posição política, o auxílio e apoio

demandado, facilitando, dessa forma, o acesso aos dados e fornecendo as explicações julgadas necessárias ao exercício do cargo.

Além dessas providências, há de ser criada uma Comissão de Transição de Governo, cuja composição, competência e presidência são sugeridas pela Resolução TCM nº 1311/12:

Art. 1º Os Prefeitos e Presidentes de Câmara que estão encerrando o mandato constituirão, nos órgãos que dirigem uma Comissão de Transmissão de Governo incumbida de repassar informações e documentos aos representantes da nova administração, de modo a não inibir, prejudicar ou retardar as ações e serviços encetados em prol da comunidade, evitando a descontinuidade administrativa no município.

Parágrafo único. A Comissão de que trata este artigo será constituída com antecedência mínima de 30 (trinta) dias da posse dos eleitos e transmissão dos respectivos cargos.

Art. 2º A Comissão terá, preferencialmente, a seguinte composição:

I – na Prefeitura:

- a) o Secretário de Finanças;
- b) o Secretário de Administração;
- c) o responsável pelo Sistema de Controle Interno Municipal;
- d) o responsável pelo Setor Contábil;
- e) 2 (dois) ou mais representantes do Prefeito eleito.

A citada Resolução disciplina as providências que serão adotadas pelos Municípios para a transmissão de cargos de Prefeitos Municipais e Presidentes de Câmaras, e dá outras providências, devendo ser observada no processo de transição para a nova gestão da saúde, independente da continuidade do governo municipal.

1.12 AÇÕES DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE COVID-19

A Portaria GM/MS nº 188, de 03 de fevereiro de 2020, declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (SARS-Cov-2).

Em 11 de março de 2020, a doença ocasionada pelo novo coronavírus (COVID-19) foi classificada como pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e em 20 de março de 2020 foi promulgado o Decreto Legislativo nº 6, que reconhece a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020.

A Lei Federal nº 13.979, publicada em 06 de fevereiro de 2020, fixou normas sobre as medidas emergenciais para o enfrentamento da pandemia. Trata-se de lei que tem a sua vigência restrita à duração do estado de emergência internacional pelo coronavírus, cabendo ao Ministério da Saúde a edição de atos normativos necessários à sua regulamentação e operacionalização.

No tocante à contratação pública, a lei dispensa a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública, como forma de garantir uma resposta imediata para resolução das necessidades surgidas em virtude da pandemia, além de tratar da possibilidade de requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, assegurando o pagamento posterior de indenização justa.

O Ministério da Saúde, após a declaração de emergência em saúde pública, adotou algumas medidas de enfrentamento, entre as quais, iniciou uma série de repasses a Estados, Municípios e Distrito Federal para apoio ao financiamento de ações e serviços públicos de saúde e definiu as normas de execução desses recursos. O CONASEMS, a SESAB e o COSEMS/BA produziram notas técnicas para orientar os municípios sobre as providências necessárias em função da pandemia.

Neste momento de organização dos documentos para o encerramento da gestão, todas as ações realizadas durante a pandemia para enfrentamento à COVID-19 devem estar previstas no plano de saúde, no relatório de gestão e precisam traduzir os resultados financeiros e operacionais alcançados neste período.

Caso o município tenha elaborado um plano de contingência para enfrentamento à COVID-19, este instrumento deve estar anexado ao plano municipal de saúde e as suas ações informadas na programação anual de saúde.

Além disso, o registro contábil relativo às despesas efetuadas com ações e serviços públicos de saúde, realizados para enfrentamento da pandemia, deve ser feito nos moldes delineados pelo órgão central de contabilidade da União - Secretaria do Tesouro Nacional, observada a necessidade de segregação das informações do cumprimento das finalidades definidas na transferência dos recursos para demonstração.

Por fim, importante registrar que o Plenário do Tribunal de Contas da União - TCU, nos autos do processo nº TC 036.975/2020-6, proferiu o entendimento de que os recursos repassados a Estados, Distrito Federal e Municípios, por meio de transferência fundo a fundo para enfrentamento da pandemia, ainda que não sejam empenhados, liquidados e pagos em 2020, não precisam ser devolvidos aos cofres da União.

A decisão consta no ACÓRDÃO TCU Nº 3225/2020 e busca evitar prejuízo para o enfrentamento da COVID - 19 em 2021, com a devolução de recursos já disponíveis ao município. Logicamente, na aplicação desses recursos devem ser observados os atos normativos que originaram o repasse.

2. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final do mandato, o gestor público necessita atuar de maneira prévia, concomitante e posterior aos atos administrativos, visando, deste modo, avaliar a ação governamental, e disponibilizar um relatório de transição que possibilite ao novo gestor atuar em tempo oportuno, evitando solução de continuidade na administração pública que possa trazer prejuízo à saúde da população.

Os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e da eficiência na administração pública, presentes no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, são responsáveis por organizar toda a estrutura, mostrar requisitos básicos para uma “boa administração”, bem como gerar uma segurança jurídica aos cidadãos.

Tais princípios devem ser honrados na gestão pública da saúde até o final do mandato, de modo a facilitar o período de transição e garantir os serviços públicos de saúde no melhor patamar para a população.

Diante do exposto, fica clara a necessidade de uma organização da Administração Pública, onde a imagem do administrador público deve ser cultivada como um indivíduo que honra seus feitos sempre com atitudes legais.

No mais, fica comprovada a importância dos interesses sociais perante o Estado, e também da necessidade de efetivação dos mesmos, para que haja uma “boa administração”.

3. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14out 2016.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14 out2016.

CONASEMS. Recomendações para o Encerramento da Gestão Municipal na Saúde. Brasília, 2ª Edição, 2020.

Guia de orientação aos gestores municipais - encerramento de mandato, Escola de Contas TCM/BA, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, 2016.

Manual de encerramento e transição de mandato municipal /elaboração e revisão, Maria Elza da Silveira Barros Galliza... [et al.] – Recife: Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, 2016.

Mato Grosso do Sul (Estado). Tribunal de Contas. Contas Públicas: encerramento e transição de mandato/Resolução Nº 37 - abr.2016. Campo Grande: TCE-MS 2016.

Manual de orientação ao agente público da administração pública municipal para o ano eleitoral de 2016 - Conduas e vedações a serem observadas, Controladoria Geral do Município, 2ª edição, revista, ampliada e atualizada (1ª Edição de 05 de Dezembro de 2011),Natal, 2016.

ORIENTAÇÃO AOS GESTORES MUNICIPAIS
DA SAÚDE EM FINAL DE GESTÃO

PRODUZIDO POR:

