

Estratégia de Eficiência para o Fundo Clima (BR-T1310)

Contratual por Produtos e Serviços Externos (PEC)

PRODUTO 2a – Relatório Parcial de Acompanhamento

Consultor: **Daniela de Freitas Fenerich Russo**

Número do Contrato: CON0010846

Instituição Responsável: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

Vigência do contrato: de 30/09/2017 a 29/06/2018

ACOMPANHAMENTO DO CRONOGRAMA DE ATIVIDADES

Produtos	Indicadores	Meses								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Plano de Trabalho e Cronograma de Execução									
2a	Relatório Parcial de Acompanhamento									
2b	Relatório Parcial de Acompanhamento									
2c	Relatório Parcial de Acompanhamento									
2d	Relatório Parcial de Acompanhamento									
2e	Relatório Parcial de Acompanhamento									
2f	Relatório Parcial de Acompanhamento									
3	Relatório Final									

 Entregue	 Presente	 A ser produzido
--	--	---

1. Introdução

O presente relatório corresponde às atividades desenvolvidas nos 3 (três) primeiros meses desta consultoria. Neste período, foi feito um reconhecimento geral de todos os instrumentos de repasse sob a responsabilidade da Coordenação do Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima e foi possível fazer um esboço da situação dos projetos, apresentado na seção 3 – Resultados Parciais.

Muito embora esta consultoria tenha apresentado em seu Produto 1 – Cronograma de Execução – atividades relacionadas à operacionalização do Sistema de Convênios – SICONV, a mesma não será possível, devido a normas estabelecidas pela Comissão Gestora do Sistema de Gestão de Convênios de Repasse – SICONV, acerca da atuação de consultores de organismos internacionais.

Sendo assim, as seguintes readequações na descrição das atividades programadas originalmente se fizeram necessárias:

- No Produto 2, nos 06 (seis) relatórios que o compõem, constam como atividades desta consultoria o “acompanhamento e monitoramento dos instrumentos de repasse em execução e o cadastramento de novas propostas, por meio do acesso ao Sistema de Convênios – Siconv” e “assessorar proponentes de projetos, por meio de pareceres no Siconv e contatos telefônicos”. Contudo, a Diretriz nº 010/2011 – Apoio Técnico de Terceiros – estabelecida pela Comissão Gestora do Siconv, o acesso ao sistema está vedado a consultores de projetos de cooperação internacional, uma vez que os convênios firmados no âmbito da administração pública federal são instrumentos de transferência de

recursos públicos e, portanto, todas as ações correlacionadas a eles são atreladas às competências próprias da administração pública, entendimento este consolidado pelo Acórdão TCU nº 1339/2009. Portanto, essas duas atividades foram redefinidas de maneira a se adequarem às normativas vigentes e, com isso, caberá a esta consultoria a supervisão e o auxílio à execução dessas atividades que serão desenvolvidas pelos técnicos da coordenação. Após análise preliminar da situação dos instrumentos de repasse, pôde-se detectar a necessidade de documentos norteadores para se adotar uma rotina de procedimentos internos da Coordenação para o acompanhamento dos processos. Para tanto, serão elaborados manuais e *check lists* que serão entregues junto com o Produto 2f.

- No Produto 3, o relatório final será consolidado não só com a revisão dos produtos anteriores e recomendações para a eficiência do Fundo Clima, como a proposição de estratégias para a reestruturação do Fundo, com informações sobre o que será feito, metodologias e serão consideradas lições aprendidas de outros fundos internacionais.

2. Execução e Descrição das Atividades

Para compor este relatório, foram desenvolvidas as seguintes atividades já redefinidas como exposto acima:

a) Assessoria no acompanhamento e monitoramento de instrumentos de repasse em execução.

. Esta consultoria prestou assessoria aos técnicos da coordenação no acompanhamento e monitoramento dos convênios inseridos no Siconv, auxiliando-os a acessar e utilizar as ferramentas do sistema quando solicitada.

. Considerando que os convênios firmados com o Fundo Clima estão em execução ou em fase de prestação de contas, como uma ferramenta auxiliar para o acompanhamento e monitoramento dos mesmos, foram elaborados um *check list* com os procedimentos que os convenientes devem adotar com vistas à prestação de contas no Siconv, utilizando um modelo pré-existente (Anexo I) e um roteiro para cadastramento de termos aditivos no sistema (Anexo II).

b) Assessorar proponentes de projetos, por meio de e-mails e contato telefônico.

. Como esta atividade já é desenvolvida pelos técnicos da coordenação, esta consultoria os auxiliará quando necessário.

c) Auxiliar na avaliação de novos projetos submetidos ao Fundo Clima, elaborando matrizes de avaliação com atribuição de valores para cada critério de seleção.

. Até o momento da elaboração da versão final do presente relatório, não foram apresentados novos projetos.

d) Participar de reuniões com a Coordenação do Fundo Clima, para identificar lacunas, problemas e/ou boas práticas de gestão de projetos do Fundo.

. As reuniões são realizadas sistematicamente para nivelamento das informações entre os membros da equipe e discussão sobre os processos, estratégias de atuação e demais tópicos pertinentes à condução dos trabalhos da coordenação.

e) Propor a elaboração de procedimentos-padrão para o acompanhamento e fiscalização de projetos.

. Como ferramenta de acompanhamento, foi elaborada uma planilha dinâmica (Fig. 1), pela qual a equipe do Fundo Clima poderá controlar os prazos de vigência dos instrumentos de repasse. Para tanto, basta o usuário inserir a data atual na célula “Posição em”, que a planilha calculará quantos dias faltam até o final da vigência, alterando a cor do preenchimento conforme a urgência nas providências. Como a legislação dos convênios estipula um prazo mínimo de 30 dias para o conveniente manifestar interesse na prorrogação dos convênios, como margem de segurança, quando faltarem de 60 a 41 dias para o fim da vigência, a célula ficará destacada em amarelo; quando faltarem 40 dias ou menos, a célula ficará destacada em vermelho. Na mesma planilha poderão ser encontradas informações sobre a situação do processo, observações, entre outras. A mesma metodologia foi adotada para os outros instrumentos de repasse, como forma de padronizar o controle de prazos.

Fig.1: Planilha de controle de vigências dos instrumentos de repasse em execução.

CONVÊNIO										
CONVÊNIO	PROCESSO	CONVENIENTE	Início Vigência	Final Vigência	POSIÇÃO EM	DIAS p/ expirar	RESPONSÁVEL – Fundo Clima	FISCAL	SITUAÇÃO	OBS.
760728/2011	02000.002119/2011-11	SEMARH-SE	30/12/11	25/04/17	08/02/18	VENCIDO	Tatiana / Ronan	João Padilha	Processo em ação judicial. AGU sugere possibilidade de encaminhar processo à Câmara de Conciliação da Adm. Pub. Fed.	Analisar documentação e checar c/ CONJUR a possibilidade de conciliação. COF abrirá Tomada de Contas Especial devido à ausência de documentos de prestação de contas no Siconv. Conveniente solicita pagamento de NF de serviços executados durante a Vigência do convênio.
760850/2011	02000.002118/2011-69	SEMAS-PE	23/12/11	03/01/19	08/02/18	325	Érico	João Arthur	Prorrogado até 03/01/2019. Técnico FNMC e fiscal fizeram visita técnica e participaram de evento realizado conforme programado. Publicação do TA Vigência ainda pendente no Siconv, aguardando ajuste do Plano de Trabalho	Em ajuste de PT pelo conveniente.
761968/2011	02000.001977/2011-31	INHOTIM	30/12/11	31/12/17	08/02/18	VENCIDO PRESTAÇÃO DE CONTAS	Ronan	João Dario	Solicitou prazo de mais 30 dias para prestação de contas. Novo prazo expira em 01/03/2018	Em 21/12/2017 foram respondidos os questionamentos feitos pelo conveniente Acerca da prestação de contas
766282/2011	02000.001963/2011-17	SEDET-PI	30/12/11	20/05/18	08/02/18	102	Érico	Érico	Convênio prorrogado até 20/05/2018 Assinado/publicado Siconv e publicado no DOU	Conveniente ajustou PT de acordo c/ Nova vigência, porém o fiscal solicitou esclarecimentos acerca de algumas alterações propostas.
811167/2014	02000.001490/2014-09	PICK UPAU-SP	04/12/14	04/12/17	08/02/18	VENCIDO PRESTAÇÃO DE CONTAS	Roberto César	Érico	Prestação de contas prorrogada por mais 30 dias (até 02/02/2018)	Conveniente solicitou prorrogação de prazo dado o volume de documentos que Terá que inserir no Siconv.
813130/2014	02000.001857/2014-86	ISA-SP	29/12/14	22/02/18	08/02/18	14	Ronan	Luís Motta	2ª parcela liberada em 06/10	
812663/2014	02000.001611/2014-12	NPC-SP	29/12/14	31/07/17	08/02/18	VENCIDO PRESTAÇÃO DE CONTAS	Érico	Mário Mendes	Em prestação de contas	Fiscal (Mário) realizou vistoria, porém Ainda não apresentou seu relatório.

g) Participar e assessorar reuniões do Comitê Gestor quando solicitado pela coordenação do Fundo.

. A contar do início da vigência do contrato desta consultoria, foi realizada a 23ª Reunião Ordinária do Comitê Gestor do Fundo Clima, no dia 27 de outubro, na qual foram passados alguns informes sobre rendimentos próprios do Fundo Clima, restos a pagar, PLOA 2018, apresentar propostas para definições a serem adotadas pelo Comitê Gestor, site Fundo Clima, definição do calendário de reuniões para 2018, entre outros tópicos.

h) Realizar entrevistas com atores-chave, quando necessário.

. Até o presente momento não foi necessário realizar entrevistas.

3. Resultados Parciais

O Fundo Clima, enquanto instrumento de financiamento da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), disponibiliza os recursos por duas modalidades: reembolsáveis e não reembolsáveis, como disposto na Lei nº 12.114/2009.

Os recursos reembolsáveis são concedidos com a intermediação de um agente financeiro, neste caso o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) e são destinados a financiar ações de mitigação e adaptação por meio de empréstimos, sendo estes condicionados à devolução e cobrança.

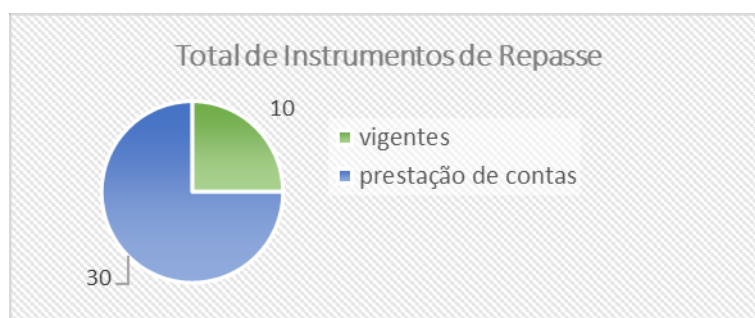
Já os recursos não reembolsáveis, cuja gestão está sob a responsabilidade do Fundo Clima, são destinados a apoiar projetos de mitigação e adaptação às mudanças do clima. Neste caso, não cabe a devolução, salvo o não cumprimento do objeto.

De acordo com dados do próprio Fundo Clima, este, em sua modalidade não reembolsável, apoiou, entre 2011 e 2016, 49 iniciativas que totalizam aproximadamente R\$ 101 milhões concedidos. Entre as iniciativas há projetos, que vêm a ser um conjunto de atividades planejadas, com início, meio e fim, com responsabilidade de execução definida, a fim de alcançar objetivos determinados e mensuráveis, operados por meio de convênios e parcerias institucionais (com entidades públicas ou privadas), operadas por meio de termos de execução descentralizada – TED (até 2013, denominava-se termos de cooperação). A parceria com o Serviço Florestal Brasileiro, por exemplo, foi responsável por duas chamadas públicas com um total de 127 projetos apoiados.

Em 2017 não foram formalizados novos convênios, contudo houve liberação de recursos referentes a parcelas dos instrumentos já vigentes e duas aditativas de processos em execução. Também em 2017, o Comitê Gestor do Fundo Clima aprovou e formalizou o repasse para a Plataforma Brasileira de Conhecimento em Adaptação à Mudança do Clima – AdaptaClima e o Sistema de Monitoramento da Costa Brasileira – SiMCosta.

Atualmente estão sendo acompanhados e monitorados 40 (quarenta) instrumentos: 18 (dezoito) convênios e 22 (vinte e dois) Termos de Cooperação/Termos de Execução Descentralizada (TED), sendo que destes 40, 10 (dez) estão vigentes e 30 (trinta) estão em prestação de contas. Dados baseados na planilha de acompanhamento que a COF me passou dia 15/02

Fig. 1: Gráfico Tipo de Instrumentos de Repasse e situação atual.



Convênios

Segundo publicação do Tribunal de Contas da União de 2016⁽¹⁾, “convênio é todo e qualquer instrumento formal que discipline a transferência de recursos financeiros dos orçamentos da União para um órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda entidade filantrópica sem fins lucrativos na área da saúde (§1º do art. 199 da CF/1988) (...)”. Os recursos financeiros são destinados à execução de programas de governo em regime de mútua cooperação, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço ou aquisição de bens ou eventos de interesse recíproco⁽²⁾.

Desde 2011, o Fundo Clima atua como concedente firmando convênios com universidades, institutos e fundações públicas, entes federados e organizações sem fins lucrativos da sociedade civil brasileira. Para tanto foram lançados editais de chamadas públicas

Dos 18 (dezoito) convênios firmados com o Fundo Clima, 15 (quinze) foram celebrados em 2011 e 3 (três) em 2014, estando atualmente 03 (três) vigentes e 15 (quinze) em prestação de contas. Dados baseados na planilha de acompanhamento que a COF me passou dia 15/02.

Fig. 2: Gráfico Total de Convênios

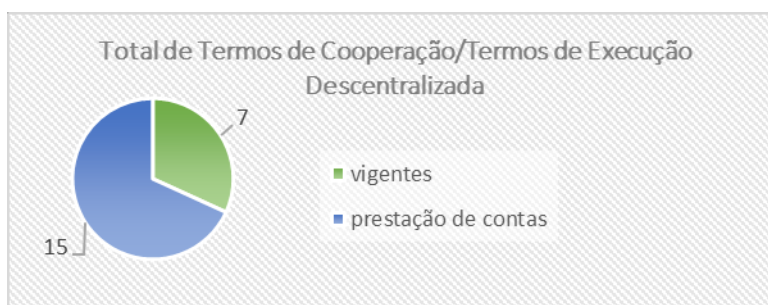


Termos de Cooperação/Termos de Execução Descentralizada – TED

O Termo de Execução Descentralizada – TED substituiu o Termo de Cooperação e é definido no Decreto nº 8.180, de 30 de dezembro de 2013, como “instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática”.

Foram formalizados junto ao Fundo Clima um total de 22 (vinte e dois) Termos de Cooperação/TED desde 2011. Deste total, 07 (sete) estão vigentes e 15 (quinze) estão em prestação de contas. Dados baseados na planilha de acompanhamento que a COF me passou dia 15/02. Em 2018 foi formalizado TED para descentralização de créditos para o INMET/MAPA.

Fig. 3: Gráfico Total de Termos de Cooperação/Termos de Execução Descentralizada



4. Considerações Finais

O primeiro ponto a ser considerado é a capacidade de operacionalização dos instrumentos

de repasse pela equipe do Fundo Clima. Trata-se de uma equipe pequena e nova, cujos membros são servidores oriundos de outros setores/órgãos que foram lotados na coordenação há menos de 01 (um) ano.

Se considerarmos o volume de recursos financeiros a serem executados aliado à urgência no atendimento às demandas rotineiras prioritárias de organização dos processos administrativos, acompanhamento e avaliação dos projetos, a equipe do Fundo Clima enfrenta um desafio para cumprir as metas definidas em seu plano de ação, levando-se em conta o atual quadro de servidores/colaboradores. Esta situação foi igualmente retratada no Relatório de Gestão do Fundo Clima de 2016⁽³⁾.

O segundo ponto a ser considerado é o processo de acompanhamento processual dos convênios em particular. A partir do momento que o convênio é formalizado, além do servidor que o acompanhará até sua conclusão, deverá ser nomeado um servidor que atuará como fiscal para esse convênio. A função do fiscal é acompanhar a execução do objeto, observando o cumprimento das regras previstas no instrumento legal. No caso dos convênios celebrados pelo Ministério do Meio Ambiente, a regra adotada para a nomeação dos fiscais, é a da afinidade do seu setor de origem com a área temática do convênio, independentemente de estar lotado em outra unidade do próprio ministério. Isso pode configurar um obstáculo para a efetiva fiscalização do instrumento, pois, caso o fiscal mude de setor e o gestor do convênio não seja informado, a fiscalização ficará prejudicada.

A rotina de acompanhamento e fiscalização de um convênio demanda um certo tempo, pois são vários itens a serem analisados, necessitando de uma verificação sistemática no Siconv para que não ocorram irregularidades no processo.

Nos convênios executados pelo Fundo Clima, a maioria celebrada em 2011, pôde-se observar isso, pois desde então houve uma alta rotatividade de pessoal designado para execução e fiscalização dos mesmos. Isso implicou numa quebra na dinâmica de acompanhamento processual, sobrecarregando a equipe atual do Fundo, uma vez que, além de fazer o acompanhamento técnico do objeto, alguns servidores assumiram a função de fiscal.

Como forma de mitigar parte do problema e nivelar o conhecimento entre os técnicos, no final do mês de janeiro de 2018, foi oferecido um curso de capacitação em Siconv, com foco em legislação e prestação de contas de convênios, para servidores e colaboradores da coordenação.

Para auxiliar a agilidade no fluxo de processos, esta consultoria incluirá nos seus produtos, a elaboração de documentos norteadores para se adotar uma rotina de procedimentos internos da Coordenação para o acompanhamento dos processos. A utilização de manuais e roteiros internos não só facilitará o monitoramento dos instrumentos pela atual equipe, como também para as futuras reestruturações às quais o serviço público está sujeito.

(1) – Convênios e outros repasses - Tribunal de Contas da União. 6ª Edição. Secretaria-Geral de Controle Externo. Brasília, 2016. 80 p.

(2) – Avaliação do Fundo Clima. Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, German Agency for Technical Cooperation, 2016. 112 p.

(3) – Relatório de Gestão 2016. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2016.

ANEXO I

CHECK LIST PARA PRESTAÇÃO DE CONTAS NO SICONV

O presente check list destina-se a orientar os convenientes na apresentação da documentação exigida para prestação de contas e também, auxiliar o concedente na verificação do cumprimento das exigências. Para tanto, o conveniente deverá inserir a documentação exigida nas abas específicas para cada assunto, conforme apresenta-se a seguir:

1. Aba EXECUÇÃO CONVENENTE

1.1. Processo de Execução

Inserir informações sobre os certames realizados para cumprimento do objeto, como a relação de todos os fornecedores que participaram da(s) licitação(ões), seus respectivos lances e anexar a documentação que compõe cada processo licitatório:

- . Extrato da Publicação do Aviso da Licitação no Diário Oficial;
- . Ata da Licitação;
- . Termo de Adjudicação e Termo de Homologação;
- . Extrato da Publicação do Resultado da Licitação no Diário Oficial;
- . Comprovante de Regularidade Fiscal; e
- . Proposta vencedora.

1.2. Contratos/Subconvênios

Inserir os arquivos contendo os contratos administrativos assinados e os aditivos contratuais assinados, quando for o caso.

1.3. Documentos de Liquidação

Inserir comprovantes referentes à execução do objeto, seja capacitação, obras ou aquisição de equipamentos. No caso de convênios cujo objeto contemple mais de um tipo de atividade, inserir os comprovantes respectivos a cada tipo:

CAPACITAÇÃO

- . Notas Fiscais em nome do conveniente, contendo o número do convênio e do órgão concedente, devidamente atestada;
- . Cronograma com as datas e o assunto dos cursos e eventos realizados;
- . Relatório Fotográfico de todos os cursos oferecidos contendo a descrição do nome do curso, horário e local no qual foram ministrados, bem como fotos dos instrumentos utilizados para a divulgação do projeto: folders, cartazes e anúncios;
- . Lista de presença e frequência dos participantes dos cursos de capacitação, bem como o endereço/local no qual foram ministrados os cursos e palestras;
- . Relatório Técnico contendo o nome de cada um dos palestrantes e seus respectivos currículos;
- . Extratos Bancários “mês a mês” das contas movimento e aplicação com indicativo da movimentação bancária comprobatória da despesa.

AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS

- . Notas Fiscais em nome do conveniente, contendo o número do convênio e do órgão concedente, devidamente atestada;
- . Relatório fotográfico contendo os equipamentos adquiridos conforme descrito na Nota Fiscal, no qual esteja visível a placa com a logomarca do Governo Federal e o número do convênio; e
- . Extratos Bancários “mês a mês” das contas movimento e aplicação com indicativo da movimentação bancária comprobatória da despesa.

OBRAS

- . Notas Fiscais em nome do conveniente, contendo o número do convênio e do órgão concedente, devidamente atestada;
- . Boletim de Medição da Obra, assinado pelo engenheiro responsável;
- . Relatório Fotográfico das obras correspondentes aos serviços executados conforme descrito na Nota Fiscal, no qual esteja visível a placa com a logomarca do Governo Federal e o número do convênio.
- . Extratos Bancários “mês a mês” das contas movimento e aplicação com indicativo da movimentação bancária comprobatória da despesa.

1.4. Pagamentos

Inserir informações relativas aos pagamentos realizados, discriminando os valores brutos das Notas Fiscais, seus valores líquidos, tributos retidos e, se for o caso, números de respectivas guias de retenção ou comprovante de recolhimento. Anexar os seguintes documentos:

- . Comprovante de retenções tributárias e/ou comprovantes dos respectivos pagamentos.

1.5. Registro de Ingresso

Inserir informações referentes aos depósitos de contrapartida e às aplicações financeiras, conforme demonstrado nos extratos bancários.

1.6. Relatórios de Execução

Gerar os seguintes Relatórios no SICONV para efeito de cumprimento do cronograma de desembolso:

- . Receita e Despesa;
- . Físico do Plano de Trabalho;
- . Financeiro do Plano de Trabalho;
- . Pagamentos realizados;
- . Documentos de Liquidação incluídos no período;
- . Bens e Serviços de Obras (se for o caso); e
- . Bens Produzidos ou Construídos (se for o caso).

2. Aba PRESTAÇÃO DE CONTAS

2.1. Cumprimento do Objeto

Inserir Relatório de Cumprimento de Objeto no formato PDF, onde haja aferição do que foi originalmente previsto com o que foi efetivamente executado.

2.2. Termo de Compromisso

Preencher com a informação se o objeto foi integralmente concluído, no formato PDF, onde haja aferição do que foi informado a respeito.

2.3. Saldo Remanescente

Anexar as Guias de Devolução digitalizadas em formato PDF, quando for o caso, contendo o comprovante de pagamento.

ANEXO II

ROTEIRO PARA CADASTRAMENTO DE TERMO ADITIVO NO SICONV

1º – O conveniente deverá inserir a solicitação de prorrogação de vigência na aba “Execução Conveniente”;

2º – Entrar nessa aba e clicar em detalhar para analisar a solicitação do conveniente; se estiver correta – aceitar

3º – Depois de aceitar, entrar novamente em detalhar e incluir termo aditivo; abrirá uma tela para preenchimento com os dados do convênio:

- . Número do termo aditivo (primeiro, segundo etc)
- . Tipos de Termo Aditivo – alteração de vigência, aumento de contrapartida etc
- . Data de início de vigência do TA – data que o TA foi assinado
- . Data de fim de vigência – nova data p/ fim de vigência do convênio

4º – Inserir o CPF do novo concedente e do novo conveniente (mesmo que não tenha mudado)

5º – Justificativa por atraso – Caso não tenha havido atraso, pode-se usar como justificativa “Não houve atraso, o Termo Aditivo apenas foi disponibilizado posteriormente”.

OBS.: neste ponto, o TA já está cadastrado e não terá problema assinar depois do fim da vigência antiga.

6º – Com o TA cadastrado, aparecerá na aba “Dados” que o TA está pendente.

5º – Entrar novamente na aba “Execução Conveniente” para assinar e publicar o TA. A publicação deve ser registrada.

OBS.: se o TA for de vigência, não há necessidade de publicação no DOU, mas fica a critério o órgão publicar ou não; em casos de alteração de valores ou ampliação/redução do objeto É OBRIGATÓRIA A PUBLICAÇÃO NO DOU.