

Manual Simplificado de Normas e Orientações

PRO

Cooperação Técnica
Internacional

A Cooperação Técnica Internacional

Aspectos Legais

Construindo

Celebrando

Revisão e alteração

Executando

Monitorando

Encerrando

Siglaro

Referências

Sumário

Sigtláriu

ABC/MRE - Agência Brasileira de Cooperação/ Ministério das Relações Exteriores

AT/MS - Área Técnica / Ministério da Saúde

CTI - Cooperação Técnica Internacional

CONJUR - Consultoria Jurídica

CPCI - Coordenação de Projetos de Cooperação Internacional

FNS - Fundo Nacional de Saúde

IN - Instituição Nacional

MRE - Ministério das Relações Exteriores

MS - Ministério da Saúde

NUP - Número Único de Processo

OI - Organismo Internacional

PF - Pessoa Física

PJ - Pessoa Jurídica

Prodoc - Documento de Projeto

SIAFWEB - Sistema de Acompanhamento Financeiro Web

SIGAP - Sistema de Informações Gerenciais de Acompanhamento de Projetos

SPO - Secretaria de Planejamento e Orçamento

TCU - Tribunal de COntras da União

TR - Termo de Referência

A Cooperação Técnica Internacional

A Cooperação Técnica Internacional - CTI tem como objetivo principal o intercâmbio de Conhecimentos, Técnicas e Ferramentas entre os agentes cooperantes.

A CTI pode acontecer de três formas distintas:

- Cooperação Sul-Sul: celebrada entre instituições supranacionais ou nacionais de nações em desenvolvimento.
- Cooperação Trilateral: firmada entre nações habilitadas para Cooperação Sul-Sul por meio da participação de três nações/instituições com atuação concomitante e horizontalizada.
- Cooperação Bilateral e Multilateral: Inclui instituições do Sul e Norte, organismos internacionais com Acordo Básico firmado com o Estado brasileiro.

O que é um Prodoc?

O Prodoc é um Documento de Projeto que funciona como um Acordo Complementar ao Acordo Básico entre Brasil e OI, para execução de um Programa ou Projeto de interesse das instituições envolvidas.

Aspectos legais

01. **Acordos Básicos**

Define os requisitos mínimos, responsabilidades e compromissos são firmados nestes Acordos e seus complementos.

02. **Decreto n° 5.151/2004**

Define as modalidades de execução financeira para Cooperação Internacional - Execução Direta e Execução Nacional com a limitação das taxas de administração do projeto; as responsabilidades das partes na Execução Nacional e as limitações e permissões na CTI.

03. **Portaria MRE n° 8/2017**

Estabelece, também, as competências da ABC/MRE, as responsabilidades dos concedentes e proponentes, bem como do Diretor Nacional e do Coordenador Nacional da CTI.

04. **Portaria de Consolidação MS n° 1/2017**

No âmbito da Cooperação Técnica com organismos internacionais, no Ministério da Saúde, descreve as responsabilidades dos Diretores e Coordenadores nacionais da CTI. (Capítulo VI - art. 87 ao art.93)

05. **Diretrizes para o Desenvolvimento da CTI Multilateral e Bilateral**

Apresenta as orientações essenciais para programas, projetos em todo seu ciclo de vida.

06. **Acórdão n° 1.018/2007**

Destina responsabilidades e obrigações ao Ministério da Saúde nas execuções das Cooperações Técnicas no âmbito da execução física e financeira dos projetos e programas.

07. **Acórdão n° 1.339/2009**

Estabelece parâmetros mínimos exigidos para aquisições, contratações de PF e PJ no âmbito da cooperação interna; parâmetros da cooperação para ações de gestão e administração.

08. **Manuais do TCU - Riscos e Monitoramento, Contratação de Consultorias**

São manuais orientativos que contém os requisitos mínimos utilizados pelo TCU para monitoramento e acompanhamento de atos da gestão pública, bem como a classificação e gerenciamento de riscos possíveis e inerentes às atividades da administração pública.

09. **Orientações do Ministério da Saúde: Viagens e Contratação de Consultorias**

São manuais que, na forma de Perguntas e Respostas procuram dirimir dúvidas e orientar acerca da contratação de viagens no âmbito de Projetos de Cooperação Técnica e sobre a Contratação de consultorias.

Optar pela construção de um Projeto ou Programa.

Programas possuem uma construção ampliada, prevendo abordagens que estabelecem eixos temáticos que balizam ações a serem conduzidas em parceria. Contém:

- Proposta de Programa
- Instrumento Jurídico
- Plano de Trabalho do Programa

Projetos apresentam resultados, metas e recursos necessários inseridos em um desenho voltado para objetivos tangíveis que podem, ainda, se inserir nas ações de um programa já celebrado

- Pré-projeto
- Instrumento jurídico
- Plano de Trabalho do Projeto

Definido o tipo de CTI, é necessário pensar qual a forma de execução pretendida considerando que ela varia conforme OI escolhido e tipo de CTI pactuada:

Execução Indireta (Nacional): Os recursos são descentralizados para o OI, responsável pelas seleções. As contratações e aquisições orientadas são de responsabilidade coletiva e orientadas pela legislação administrativa nacional. As atividades são delimitadas pela IN com acompanhamento do OI.

Execução Direta (Internacional): Os recursos são descentralizados para o OI que é responsável pela seleção dos prestadores de serviços, pelas aquisições, contratações e atividades. A instituição nacional acompanha a execução e incorpora os produtos resultantes da CTI.

Construindo

Identificar lacunas estratégicas ou oportunidades que envolvam o desenvolvimento das políticas públicas em elaboração ou execução, ou atribuições da sua área que demandam conhecimentos específicos não disponíveis no setor.

Objetivo

Parceiro

O OI parceiro deve ter expertise e capacidade para executar o projeto proposto com agilidade e presteza, infraestrutura adequada, custos operacionais razoáveis, sistemas de acompanhamento e gestão aprazíveis às necessidades da Instituição Nacional.

A proposta é o primeiro desenho robusto da CTI, que será analisado e ajustado antes da celebração.

A parceria formada atenta às lacunas ou oportunidades inicialmente estabelecidas pela IN é responsável pelo desenho da Proposta de CTI. Nesse momento são definidos o tipo de CTI (Programa ou Projeto) que será firmada bem como a forma de execução escolhida (Execução Direta ou Execução Nacional).

Esta definição é coletiva, envolve o escopo do que se pretende com a CTI, bem como as limitações estruturais do OI e da IN cooperantes.

Vale lembrar que a Proposta é o documento que contém as informações que justificam a Cooperação, os objetivos gerais e específicos, bem como as entregas e estratégias que subsidiarão o desenvolvimento de um Plano de Trabalho celebrado em conjunto ao Instrumento Jurídico da CTI.

Proposta

Construindo

Vigência

A vigência do Prodoc varia conforme OI, programa e projeto proposto. No entanto, há uma limitação de tempo de contrato de 4 (quatro) anos prorrogáveis até 6 (anos) totais (art. 12, Port. nº 8/2017).

Vedações

São vedadas todas e quaisquer atividades que sejam descritas como responsabilidades legais da Instituição Nacional.

Há, ainda, outras vedações para a execução e distribuição financeira, como:

- Contratações PF: É vedada a contratação de pessoas físicas para exercício de atividades de responsabilidade da administração pública;
- Contratações PJ: Não é permitido contratação de pessoas jurídicas para fornecimento ou desenvolvimento de softwares e campanha publicitária por meio da CTI; e
- Aquisições: São vedadas aquisições que possam acontecer conforme Lei nº8.666/1993, não essenciais à entrega do resultados, não previstos com recursos de investimento na proposta, e, ainda, que ultrapassem o montante de 30% do projeto.

Limitações

Em consideração às leis e normativas os Prodocs devem respeitar, ainda, algumas limitações:

- 5% de taxa de administração destinado ao OI;
- Até 30% dos resultados esperados atingidos por contrato com uma entidade sub-executora;
- Até 50% dos resultados esperados atingidos por meio de contrato com mais de uma entidade sub-executora.

Celebrando

Etapas da celebração de Prodocs

As etapas apresentadas correspondem ao fluxo de celebração com uma definição de tempo médio da etapa, em um total de 90 dias.

- 1- Construção
- 2- Análise Técnica - ABC (Prévia)
- 3- Análise Técnica - MS
- 4- DESID
- 5 - Análise Jurídica
- 6 - DESID
- 7- Análise técnica - ABC (Final)
- 8 - Análise Financeira
- 9 - Formalização

Análise Técnica

ABC/MRE

Analisa as informações e documentos à luz das diretrizes para CTI, dos Acordos Básicos, e requisitos obrigatórios para um Prodoc de excelência.

30 dias úteis (média)

Análise Jurídica

CONJUR

Avalia o conteúdo dos documentos do Prodoc com base na legislação nacional e orientações dos órgãos de controle para preservar a integridade legal.

30 dias úteis (média)

Análise técnico-documental

CPCI/CGPC/DESID/SE/MS

Observa se todos os documentos necessários foram entregues, o seu preenchimento adequado e a coerência entre as informações.

5 dias úteis

Análise financeira

FNS e SPO ou unidade de Planejamento e orçamento da área técnica

Verifica a viabilidade financeira para o desembolso dos valores, bem como a coerência entre os valores propostos, o orçamento anual e as previsões para os anos posteriores.

7 dias úteis (média)

Tipos de Revisão e Alteração

Destinada à elaboração do Plano de Trabalho Anual do exercício, contendo a consolidação física e financeira prevista para o ano. Deve ser assinada pelo Organismo Internacional e Instituição Nacional.

Compulsória

Simplificada

Limita-se às alterações de vigência, em curto prazo, nos Prodocs. Deve ser celebrada com aprovação da ABC/MRE, IN e OI parceiros, após análise documental, técnica e financeira.

Altera, suprime e insere resultados, ações, metas e atividades em um Prodoc. Não pode alterar o objeto do projeto/programa. Pode alterar o orçamento, vigência e elementos do plano de trabalho do Prodoc com anuência da ABC/MRE, OI e IN.

Substantiva

Final

Concomitante ao encerramento do Prodoc. É nutrida pelos documentos celebrados, Relatórios de Progresso, Prestações de Contas Parciais aprovadas e Prestação de Contas Final aprovada. Precisa ser validada e formalizada pela ABC/MRE, Instituição Nacional e Organismo Internacional.

Executando

A CTI, na modalidade **Execução Nacional**, deve ser gerenciada pela IN com assessoria técnica ou transferência de conhecimento do OI.

Os requisitos primordiais para a Execução da CTI são o **desembolso da primeira parcela** de valores pactuados e a celebração da **Revisão Compulsória**. Este processo obedece um fluxo particular a cada instituição nacional. No âmbito do MS, o desembolso acontece mediante solicitação da área técnica demandante ao FNS que, por sua vez, executa a despesa por meio de ordem bancária no SIAFWEB (empenhada no momento da celebração do Prodoc).

Desembolsada a primeira parcela, as atividades devem seguir o Cronograma de Execução celebrado, com suas referências, tipos de contratação e valores previstos no Projeto.

- 01. Toda contratação e aquisição demandam elaboração de Termo de Referência - TR**
- 02. As seleções ou orçamentos são feitos em parceria (OI e IN) com base no TR recebido.**
- 03. Cada OI possui um prazo mínimo para Contratações e Aquisições**
- 04. Toda Contratação ou aquisição deve ser prevista no Projeto ou Programa celebrado, seguindo o Dec. 5.151/2004.**
- 05. É responsabilidade do OI e da IN monitorar e acompanhar os produtos contratados**
- 06. É responsabilidade de ambos monitorar e acompanhar as atividades previstas no Projeto/Programa**

Executando

Termo de Referência

É o instrumento que subsidia a contratação de Consultorias, treinamentos, serviços especializados, equipamentos e instituições sub-executoras, e deverá conter:

- Objeto da Contratação;
- Atividades a serem desenvolvidas;
- Etapas das atividades previstas;
- Produtos esperados e seus respectivos prazos de entrega;
- Vigência do Contrato;
- Qualificações Técnicas exigidas;
- Custos;
- Cronograma de entregas; e
- Marco lógico das atividades contratadas.

É importante observar que todo o TR deve atentar para:

- Aprovação prévia pelas entidades parceiras;
- Ter seus objetos idealizados e planejados no Projeto firmado;
- As seleções devem acontecer mediante chamamento público, executado em parceria pela IN e OI, com publicação do TR e seus detalhamentos;
- O produto deve contribuir para assistência técnica ou transferência de conhecimentos à administração pública;
- São permitidos contratos com entidades e pessoas físicas nacionais e estrangeiras, desde que não a contratada seja o OI parceira do Prodoc em execução.

Treinamentos

- Treinamentos no Prodoc não podem ser atividades educacionais disponíveis no mercado (mestrado, especialização) aos servidores;
- Devem ser direcionados aos conhecimentos diretamente relacionados ao objeto da CTI;
- Não podem remunerar os participantes;
- Podem viabilizar formação no exterior de servidores multiplicadores, desde que estejam relacionadas as atividades do projeto;
- Devem ser direcionados à melhoria contínua da administração pública, não destinada a formação profissional de servidores específicos.

Entidades Sub-executoras

- Executar capacitação previstas no Prodoc;
- Desenvolver análises, metodologias, diagnósticos e pesquisas planejados no Prodoc; e
- E podem implementação de projeto-piloto previamente elaborado ou, ainda, executar experiências demonstrativas relacionados ao projeto.

Executando

Todas as formas de execução devem ser previstas no Projeto e na sua Revisão Compulsória do ano corrente, bem como atender os resultados e metas previstos na CTI

Consultorias

- **Consultores** não podem desempenhar atividades da administração pública;
- Os contratos não podem ser superiores a 12 meses;
- O trabalho deve vincular-se apenas aos produtos contratados;
- Os produtos devem qualificar a instituição nacional;
- Os Consultores não podem executar atividades de monitoramento ou gestão do Projeto;

Equipamentos

- Todo equipamento deve ser justificado como imprescindível para a entrega dos resultados e metas, desde que não esteja disponível para aquisição, via licitação, no mercado nacional.
- Não pode ultrapassar a 30% do valor do resultado no projeto em que está previsto.
- O TR de aquisição de equipamentos deve ser publicado pelo OI para viabilizar a compra por meio de um processo licitatório.

Serviços Especializados

- Tradução de documento técnico essencial ao projeto;
- Publicação de manual, guia ou impresso cujo objetivo seja a disseminação de conhecimento;
- Serviço de transporte em localidade não atendida por transporte comercial regular;
- Assistência técnica em equipamento adquirido pelo projeto;
- Adequação de espaço físico para instalação de equipamento adquirido pelo projeto; e
- Aquisição excepcional de dados para compor banco ou subsidiar processo ou implementação de processo previsto no projeto.

Passagens e Diárias

- Devem ser previstos no Projeto;
- Limitam-se às regulamentações legais; e
- Devem destinar-se à atividades essenciais para a entrega dos resultados esperados.

Monitorando

Acompanhamento

Acompanhar - o mais próximo do tempo real - as atividades executadas no âmbito do Prodoc. Sistematização dos dados físicos-financeiros do que foi feito, armazenamento dos produtos recebidos e previsão das atividades pendentes com seus respectivos prazos.

Sistema (SIGAP)

IN, OI e ABC/MRE

Sistema de acesso para todos os envolvidos com objetivo de centralizar os dados da execução física e financeira viabilizando o controle, acompanhamento e monitoramento do Prodoc. No site da ABC/MRE há um manual de orientações sobre o uso do SIGAP.

Reunião Presencial

Reunião por demanda

É previsto que a ABC/MRE, IN e OI reúnem-se periodicamente, conforme estipulado no Prodoc, para trocar informações sobre o andamento do projeto e planejar os ajustes necessários para garantir a eficiência da gestão das atividades

Relatório de Progresso

IN, OI e ABC/MRE

Elaborado anualmente pela IN, o relatório contém as informações disponíveis nos sistemas SIGAP ou sistema da OI, ou ainda, da IN. Ele apresenta a execução e subsidia o planejamento do próximo ano de atividades e a análise da eficiência da gestão do Prodoc

Monitorando

Prestação de Contas

Trata-se do relatório de Progresso do Prodoc submetido à análise técnica e financeira. Cada OI possui seu modelo, além daqueles fornecidos pelo SIGAP. As informações do Relatório de Progresso devem estar disponíveis no NUP principal do Projeto/Programa, subsidiando as análises destinadas à Prestação de Contas de Prodocs.

Relatório de Progresso

AT/MS e OI

Contém os dados da execução física e financeira do Prodoc, que subsidiam a análise técnica e financeira.

Análise Técnica

AT/MS

Emite parecer técnico contendo a informações sobre a execução física do Prodoc considerando o monitoramento e o Relatório de Progresso.

Análise Financeira

FNS

Avalia o conteúdo financeiro dos Relatórios e Parecer Técnico para emissão de Parecer de Conformidade Financeira na execução do Prodoc.

Análise Técnica - interveniente

ABC/MRE

A ABC/MRE analisa e acompanha a execução do Prodoc subsidiada pelas informações enviadas pela IN e pelo OI. Muitos OIs estão cadastrados para fornecimento destas informações via SIGAP, viabilizando o acompanhamento constante. Caso o OI não seja subsidiário do Sistema, a IN deve inserir os dados de acompanhamento, viabilizando o acompanhamento. A ABC/MRE também aprova a Prestação de Contas por meio deste sistema de monitoramento e execução (SIGAP).

Monitorando

Avaliação

O objetivo da avaliação parcial é a correção de rumos estratégicos e táticos nas atividades, ajustes estruturais no projeto/programa e adaptabilidade do planejamento às rotinas de forma a garantir a entrega do resultados nos prazos pactuados.

A avaliação final (revisão final) analisa de forma crítica e objetiva a relação entre execução física e financeira, a qualidade dos produtos obtidos e de forma subjetiva os alcances do Projeto/Programa no âmbito dos compromissos da CTI para com a inovação da gestão pública.

Contratação de Avaliador externo

AT/MS e OI

As entidades parcerias elaboram TR para contratação de Serviço especializado. A contratação visa garantir isenção de envolvimento nas atividades entrega de avaliação com imparcialidade.

Análises avaliativas

Contratado

Emite Relatório de Avaliação contendo indicadores e observações sobre as execuções dos projetos/programas em relação aos rumos planejados e executados.

Impactos

IN, OI e ABC/MRE

Com base no relatório recebido é feita a análise crítica sobre necessidade de correções, readequações para o Prodoc vigente ou novas CTIs.

Encerrando

Relatórios Finais

Os relatórios de progresso e as prestação de contas parciais alimentam o último relatório/Parecer do Prodoc: Relatório de Progresso Final (com base no SIGAP) e a Aprovação da Prestação de Contas Final. Devem seguir a tramitação da Prestação de Contas.

Prestação de Contas

Em um fluxo semelhante ao da Prestação de Contas Parcial, deve ser fundamentada nos Relatórios de Progresso Final, Parecer Técnico e Parecer Financeiro Final. Os documentos são submetidos à análise técnica e posteriormente a análise financeira. Um Prodoc só pode ser encerrado após aprovação da Prestação de Contas.

Avaliação Final

Pode ser planejada no final da vigência do Prodoc, organizada de forma semelhante à avaliação parcial, contendo um banco de dados maior e mais complexo, encerrando após a aprovação da Prestação de Contas Final. É adequado considerar o impacto objetivo e subjetivo da cooperação de forma que os pontos de atenção sejam capazes de auxiliar na elaboração de novas CTIs pela mesma IN.

Revisão Final

Documento de consolidação da Prestação de Contas e Avaliação Final. Deve ser de elaboração conjunta - IN e OI - sob acompanhamento da ABC/MRE. Cabe à Revisão Final a sistematização de todos os dados relevantes da CTI encerrada, seja para divulgação de resultados ou para compliance das instituições parceiras.

Referências

Brasil. (30 de setembro de 1966). Decreto nº 59.308. Promulga o Acôrdio Básico de Assistência Técnica com a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica. . Diário Oficial da União.

Brasil. (23 de julho de 2004). Decreto 5.151. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e. Diário Oficial da União.

Brasil. (20 de dezembro de 2006). Decreto nº 5.992. Dispõe sobre a concessão de diárias no âmbito da administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Diário Oficial da União.

Brasil. (22 de julho de 2009). Decreto nº 6.907. Altera dispositivos dos Decretos nos 71.733, de 18 de janeiro de 1973, 825, de 28 de maio de 1993, 4.307, de 18 de julho de 2002, e 5.992, de 19 de dezembro de 2006, que dispõem sobre diárias de servidores e de militares. Diário Oficial da União.

Brasil. (27 de dezembro de 2019). Decreto nº 10.193. Estabelece limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens no âmbito do Poder Executivo federal. Diário Oficial da União.

Brasil, Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. (2020). Diretrizes para o Desenvolvimento de Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral (5ª ed.). Brasília: Agência Brasileira de Cooperação.

Brasil. (29 de fevereiro de 1956). Decreto Legislativo nº 11. Aprova o Convênio Básico entre o Brasil e a Organização Mundial de Saúde para Assistência Técnica de Caráter Consultivo. Diário do Congresso Nacional.

Brasil. Advocacia-Geral da União. (2014). Manual de Boas Práticas Consultivas (3ª ed.). Brasília: AGU.

Brasil. L. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). (2021). Manual de Gestão dos Projetos de Cooperação Técnica Internacional (CTI) no Inep: contratação de consultorias. Brasília: Inep.

Referências

Brasil. Ministério da Saúde. (28 de setembro de 2017). Portaria de Consolidação nº 1. Diário Oficial da União.

Brasil. Ministério das Relações Exteriores. (21 de dezembro de 2006). Portaria nº 717. Diário Oficial da União.

Brasil. Ministério das Relações Exteriores. (20 de janeiro de 2017). Portaria nº 8. Diário Oficial da União.

Brasil. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. (2004). Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional (PCT): Manual de Orientações. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação.

Brasil. Tribunal de Contas da União . (2020). Manual de gestão de riscos do TCU. Brasília: : TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan).

Brasil. Tribunal de Contas da União. (23 de out de 2009). Continuação de. Boletim Interno do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU. (Auditorias externas)

Brasil. Tribunal de Contas da União. (2018). Manual de acompanhamento. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (SCU).

Institute, P. M. (2017). Um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (Guia PMBOK)/Project Management Institute. Newtown Square, Pensilvânia: Project Management Institute, Inc.

Organização Pan-Americana de Saúde. (2016). Manual de Monitoramento e Avaliação dos Termos de Cooperação da Representação da OPAS/OMS no Brasil. Brasília : Organização Pan-Americana de Saúde.

Elaboração

Maria Stella D'Agostini

Coordenação de Projetos de Cooperação Internacional - CPCI/CGPC/DESID/SE/MS

Revisão

Vinícius Pawlowski Queiroz

Ludimila Oliveira dos Santos

Thaise de Sousa Cotrim

Coordenação de Projetos de Cooperação Internacional - CPCI/CGPC/DESID/SE/MS

Apoio

Fundo Nacional de Saúde - FNS

Agencia Brasileira de Cooperação - ABC/MRE