



NOTA TÉCNICA

APRESENTA ANÁLISE ACERCA DO PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO – ASSEGURAÇÃO RAZOÁVEL DOS DISPÊNDIOS NO ÂMBITO DO TERMO DE TRANSAÇÃO E AJUSTAMENTO DE CONDUTA, APRESENTADO PELA EY.

OBJETIVO

A presente Nota Técnica visa analisar a adequação do Procedimento Operacional Padrão – POP apresentado pela EY aos ditames e especificações que o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta traz no que tange aos serviços de Auditoria Independente.

HISTÓRICO

O Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), firmado em 02 de março de 2016, estabelece uma série de programas e projetos visando a reparação e compensação em decorrência do evento do rompimento da barragem de Fundão. Este escopo decorreu de trabalhos de diagnóstico de todas as esferas envolvidas (Gov. MG, ES, Federal e Prefeituras), com participação da sociedade, dos atingidos e de instituições de referência (universidades, etc), e deverá ser implementado em sua totalidade por fundação privada, criada pela Samarco e com aportes desta e de suas controladoras.

Optou-se por esse formato de execução durante a concepção do TTAC para aumentar a eficiência das ações necessárias e decorrentes do evento. Experiências passadas e a própria legislação que rege as contratações pelo serviço público demonstram que a execução pela Administração Pública corresponde a tempo maior para que os serviços e obras de fato aconteçam; tempo este que, dada a gravidade do evento e a situação emergencial que grande parte dos atingidos se encontra, não é razoável que os entes públicos disponham. Tal intenção está, inclusive explícita no TTAC em um de seus “considerandos”:

“CONSIDERANDO que a gestão das ações acima mencionadas será feita de forma centralizada em uma fundação privada, sem fins lucrativos, com estrutura própria de governança, fiscalização e controle, visando a tornar mais eficiente a reparação e compensação em decorrência do EVENTO”.

Nota-se, portanto, a intenção dos formuladores do TTAC de garantir uma agilidade maior na execução das ações compensatórias e reparatórias, através de sua centralização em fundação privada com estrutura própria, inclusive de fiscalização e controle. Entretanto, conforme tratado a seguir, este processo será acompanhado pelo Poder Público em uma estrutura específica de governança.



PAPEL DO CIF E DETALHAMENTO DOS SERVIÇOS DE AUDITORIA INDEPENDENTE NO TTAC

De forma a acompanhar as ações que serão executadas pela Fundação, sem prejuízo da sua execução em caráter de instituição privada, e garantir o cumprimento fiel do TTAC, estabeleceu-se a figura do Comitê Interfederativo (CIF), instância deliberativa formada por Gov. Federal, Gov. de MG, Gov. do ES, algumas Prefeituras e pelo Comitê da Bacia do Doce. O CIF tem como principais atribuições, conforme seu regimento interno publicado no DOU em 8 de julho de 2016:

- I - orientar a FUNDAÇÃO acerca das prioridades a serem atendidas tanto na fase de elaboração quanto na fase de execução dos PROGRAMAS SOCIOAMBIENTAIS e SOCIOECONÔMICOS (...);*
- II - definir diretrizes para elaboração e execução dos PRO- GRAMAS SOCIOAMBIENTAIS e SOCIOECONÔMICOS pela FUNDAÇÃO;*
- III - validar os planos, os PROGRAMAS SOCIOAMBIEN- TAIS e SOCIOECONÔMICOS e os PROJETOS apresentados pela FUNDAÇÃO, conforme os PRINCÍPIOS e as diretrizes estabelecidas pelo COMITÊ INTERFEDERATIVO (...);*
- IV - avaliar, acompanhar, monitorar e fiscalizar a elaboração e a execução dos planos anuais, dos PROGRAMAS SOCIOAMBIENTAIS e SOCIOECONÔMICOS e dos PROJETOS, indicando a necessidade de esclarecimentos, correções ou readequações nas ações desempenhadas pela FUNDAÇÃO, cabendo-lhe, no âmbito dessa competência, entre outras atribuições: a) receber e analisar os relatórios periódicos do andamento de todos os PROGRAMAS, encaminhados mensalmente pela FUNDAÇÃO, conforme cláusula 192 do TTAC; b) avaliar o resultado da revisão periódica de todos os PROGRAMAS, a ser apresentado pela FUNDAÇÃO, conforme inciso XVII da cláusula 06 e a cláusula 203 do TTAC, podendo estabelecer a necessidade de novas medidas, inclusive compensatórias, destinadas a recompor o prejuízo causado; c) avaliar a pertinência de revisões extraordinárias, propostas de ofício ou por iniciativa da FUNDAÇÃO, conforme cláusula 204 do TTAC; d) avaliar eventual descumprimento das obrigações assumidas pela FUNDAÇÃO, pela SAMARCO ou por qualquer das ACIONISTAS, fixando, nos termos da cláusula 247 do TTAC, multa punitiva por obrigação descumprida e multa diária enquanto persistir o descumprimento total da obrigação; e) atestar o integral cumprimento de todos os PROJETOS elaborados e executados nos âmbitos dos PROGRAMAS, consoante incisos XXV e XXVI da cláusula 06 e cláusula 195 do TTAC;*
- V - acompanhar a execução do TTAC;*
- VI - auxiliar a FUNDAÇÃO na interlocução com autoridades públicas (...);*
- VII - submeter ao PAINEL DE ESPECIALISTAS divergência não dirimida com a FUNDAÇÃO, consoante inciso XVIII da cláusula 06 e as cláusulas 189 e 246 do TTAC;*
- VIII - monitorar o relacionamento entre a FUNDAÇÃO e os IMPACTADOS, sobretudo quanto à regularidade do funcionamento do sistema de ouvidoria de que trata a cláusula 64 do TTAC;*



IX - indicar: a) 1 (um) representante privado, indicado pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Doce para compor o Conselho de Curadores da FUNDAÇÃO, nos termos da cláusula 213 do TTAC; e b) 1 (um) representante de instituições de ensino e pesquisa ou especialistas com notório conhecimento para compor o Conselho Consultivo da FUNDAÇÃO, conforme cláusula 219 do TTAC;

X - solicitar manifestação e convocar representantes dos órgãos públicos para reuniões, com a finalidade de subsidiar tecnicamente a tomada de decisão do COMITÊ INTERFEDERATIVO em relação às matérias correspondentes às suas competências institucionais.

Nada mais natural que o Poder Público, através do CIF, seja o garantidor do interesse público nas ações que serão executadas pela Fundação. Cabe ao CIF monitorar os programas e projetos realizados pela Fundação, inclusive atestando o cumprimento integral destes. Independente disto, de forma a garantir a eficiência que o modelo de execução por Fundação privada propõe, bem como a transparência e a idoneidade destes trabalhos, o TTAC prevê que determinadas atividades de auditoria e fiscalização sejam executadas por Auditoria Independente. A cláusula 195 do TTAC, citada no Regimento Interno, ilustra esta relação: “CLÁUSULA 195: Cada PROGRAMA ou PROJETO poderá ser individualmente encerrado, quando atingidas as metas e objetivos globais nele previstos, atestado pela AUDITORIA INDEPENDENTE, após validação do COMITÊ INTERFEDERATIVO, que deverá consultar o órgão ou a entidade competente”. Sendo assim, o TTAC prevê que determinado programa/projeto estará concluído após validação do CIF e atestado de Auditoria Independente.

Entretanto, esta não é a única atribuição da Auditoria Independente segundo o TTAC. Conforme a Seção III do TTAC, intitulada “AUDITORIA INDEPENDENTE”, cabe à Auditoria Independente que será contratada pela Fundação:

I – analisar e validar o cumprimento dos indicadores e das metas de cada um dos PROGRAMAS, os quais poderão ser revistos anualmente;

II - analisar e validar o formato dos relatórios mensais e anuais e auditar a exatidão do conteúdo do relatório anual;

III - analisar e validar o cumprimento do planejamento anual das atividades relativas aos PROGRAMAS referidos nesse acordo, verificando sua efetividade, adequação aos objetivos deste acordo e observância aos critérios técnicos;

IV – auditar a contabilidade de cada um desses PROGRAMAS; e

V – auditar a efetiva correspondência entre os PROJETOS aprovados constantes dos PROGRAMAS e a execução de suas ações, fazendo os apontamentos pertinentes.

Observa-se que as atribuições da Auditoria Independente se relacionam tanto a aspectos quantitativos quanto qualitativos. Além da auditoria e verificação de indicadores e relatórios, inferem-se necessárias inspeções *in loco* e análises aprofundadas, inclusive de engenharia, de forma a garantir a observância dos critérios técnicos e a



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional

correspondência entre projetos aprovados e ações executadas. Tal fato se observa mais uma vez na Cláusula 201, conforme transcrição abaixo:

CLÁUSULA 201: Caberá à AUDITORIA INDEPENDENTE a realização das atividades de auditoria, nos termos do presente acordo, tanto de natureza contábil e financeira quanto finalística, ou seja, acompanhamento e fiscalização da qualidade da execução dos PROGRAMAS, cumprimento das metas e dos objetivos, adimplemento das obrigações previstas neste Acordo e nos planos aprovados e adequação das medidas adotadas com as necessidades socioambientais e socioeconômicas estabelecidas.

Ademais, dado o caráter abrangente do TTAC e a complexidade dos projetos e programas que ele abarca, é razoável supor que a contratação de Auditoria Independente se justifica pela necessidade de mão-de-obra qualificada, disponível *full time* e com custos de contratação assumidos pela Fundação, de forma a garantir a correta execução das ações reparatórias e compensatórias. Caso estes trabalhos de auditoria e fiscalização fossem em sua totalidade incorporados pelo Ente Público, quer seja pelo CIF quer seja pela estrutura de cada um dos entes comprometentes do TTAC, o argumento de aumento de eficiência e agilidade que originaram a ideia de execução por Fundação Privada dificilmente se sustentariam.

DETALHAMENTO DOS SERVIÇOS DE AUDITORIA INDEPENDENTE NO POP APRESENTADO PELA EY

Na 5ª reunião do CIF, realizada nos dias 17 e 18 de agosto de 2016 em Brasília, a Fundação Renova comunicou a contratação da empresa de auditoria Ernst & Young (EY), em consonância com as possibilidades indicadas no TTAC. Tal empresa seria responsável pela prestação dos serviços de Auditoria Independente constantes no TTAC. De forma a detalhar o escopo de seus serviços, estabelecer e documentar os processos, procedimentos, metodologia, protocolos e responsabilidades e nivelar as informações entre todos os membros do CIF, a empresa EY apresentou Procedimento Operacional Padrão (POP) nesta mesma reunião.

Conforme o título do documento apresentado, a EY classificou os serviços que seriam prestados como o “Asseguração Razoável dos Dispendios no Âmbito do TTAC”. Em sua seção 2, intitulada “Limitações”, a EY define quais seriam estes serviços, trazendo limitações relacionadas ao escopo dos trabalhos, à abrangência do escopo e ao envolvimento de especialistas em engenharia. Abaixo estão destacados alguns pontos desta seção, retirados na íntegra do documento:

- *O trabalho realizado pela EY não constituirá uma auditoria, revisão ou exame das demonstrações financeiras, atuais ou prospectivas, da FUNDAÇÃO ou de qualquer entidade, em conformidade com normas de auditoria geralmente aceitas ou outras normas profissionais aplicáveis. Tantos os serviços como qualquer um dos Relatórios não constituirão uma opinião ou assessoria legal. Não realizaremos uma revisão para detectar fraude ou atos ilícitos, ou verificaremos conformidade com leis ou regulamentações de nenhuma jurisdição.*



- Não caberá à EY nenhuma análise sobre a efetividade, abrangência, adequação, razoabilidade do plano de intervenções elaborado pela Samarco e FUNDAÇÃO para atendimentos do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TAC) assinado junto à Advocacia Geral da União (AGU).
- O envolvimento de especialista de engenharia da EY será realizado única e exclusivamente com o intuito de suportar o entendimento dos documentos técnicos disponibilizados pela FUNDAÇÃO e durante as inspeções físicas a serem realizadas para verificar o andamento do avanço físico-financeiro dos PROGRAMAS, cabendo à FUNDAÇÃO o envio de todos os documentos necessários para a realização dos procedimentos.
- Não caberá aos especialistas de engenharia da EY a avaliação da adequabilidade dos documentos técnicos disponibilizados pela FUNDAÇÃO em consonância com as normas específicas de engenharia emitidas pelo CREA – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia, pela ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas e por outros órgãos.
- O trabalho de asseguração não terá como objetivo avaliar a qualidade técnica da execução das obras realizadas pela FUNDAÇÃO ou por qualquer de seus fornecedores e contratados, tampouco avaliar a adequabilidade das obras ao projeto executivo, memorial descritivo e especificações técnicas, não se limitando a estes.

Pelo exposto, resta claro que os serviços abarcados pelo POP apresentado pela EY não incluem qualquer tipo de análise técnica das ações executadas pela Fundação, notadamente aquelas relacionadas a obras de engenharia, nem qualquer avaliação acerca da efetividade das ações que serão realizadas pela Fundação.

Tais serviços ficam evidenciados mais claramente na seção subsequente, intitulada “Metodologia”. Os objetos base para os serviços de asseguração, segundo o POP, são: dispêndios (asseguração dos desembolsos da Fundação, conforme definido no TTAC), indicadores e critérios não financeiros (avaliação de medidas de caráter quantitativo não financeiro e/ou qualitativo, que não podem ser mensurados através de dispêndios) e avanço físico-financeiro de obras (avaliação das medidas que incluem exclusivamente execução de obras para atendimento dos programas).

Na sequência o POP ainda destaca a necessidade do entendimento e da revisão dos controles internos da Fundação e quais são os procedimentos básicos do processo de asseguração. Segundo o documento, em trecho transcrito abaixo, ficou estabelecida a realização mínima dos seguintes procedimentos:

- Verificação de documentação suporte;
- Adequação da aderência dos PROGRAMAS para atendimento ao TAC firmado;
- Análise da aderência da natureza e valores dos dispêndios/gastos realizados com os termos constantes no TAC, por meio de testes amostrais;



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional

- *Análise dos indicadores/medidas de desempenho considerados relevantes para acompanhamento de cada um dos PROGRAMAS, por meio de testes amostrais;*
- *Análise do processo interno de contratação dos serviços prestados (realização de cotação, aprovações e outros);*
- *Analisar e validar o formato dos relatórios mensais e anuais e auditar o conteúdo do relatório anual;*
- *Analisar e validar o cumprimento do planejamento anual das atividades relativas aos PROGRAMAS definidos no TAC, verificando sua efetividade, adequação aos objetivos e observância dos critérios técnicos excluindo qualquer avaliação relacionada às normas técnicas de engenharia;*
- *Auditar a efetiva correspondência entre os projetos aprovados constantes dos PROGRAMAS e a execução de suas ações;*

Estes procedimentos básicos deixam claro a abrangência do escopo dos trabalhos da EY. Analisando conjuntamente esta seção com a seção 1 do documento (Limitações) resta claro, entre outros, que: 1) a EY não realizará qualquer julgamento sobre a efetividade e adequação do plano de intervenções da Fundação, se atendo à avaliação da efetividade e adequação das ações realizadas quando comparadas ao plano elaborado; 2) a EY realizará verificação dos procedimentos de contratação e dos pagamentos realizados pela Fundação; 3) a EY realizará uma análise dos controles internos da Fundação, de forma a garantir a obtenção de evidências suficientes e adequadas para subsidiar suas conclusões; e 4) não será realizada qualquer análise de aspectos técnicos de engenharia sobre as obras executadas pela Fundação.

As demais seções do documento disponibilizado pela EY trazem informações como cálculos triviais de determinação de amostras, detalhes sobre documentação que será utilizada, informações sobre os relatórios que serão produzidos e disponibilizados, governança relativa aos trabalhos objeto do POP, entre outros. Estes itens, conforme sugerido no POP, seguirão as normas de contabilidade e auditoria vigentes. Por não terem interferência na conclusão ou relação direta com o objeto desta nota técnica, não serão tratados em detalhe neste momento.

CONCLUSÃO

Em primeiro lugar, as análises realizadas sugerem atentar para uma possível divergência entre o escopo dos trabalhos de Auditoria Independente determinado pelo TTAC e aquele apresentado pelo POP da EY. O TTAC reforça a necessidade de observância de critérios técnicos e de auditar a efetiva correspondência entre os projetos aprovados e a execução de suas ações. O POP, por sua vez, traz a obrigação da EY de verificar a efetividade e observância destes critérios técnicos, mas explicitando que qualquer tipo de avaliação relacionada às normas de engenharia está excluída desta obrigação. Trata-se de questão importante: como avaliar a adequação de uma obra realizada ao projeto apresentado pela Fundação e ao que foi pactuado com um eventual atingido, sua efetividade e a observância dos



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional

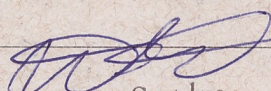
critérios técnicos na sua execução sem entrar em aspectos de engenharia? Parece pouco razoável. Ademais, em nenhum momento tal obrigação está relacionada ao Poder Público ou ao CIF; resta como mais lógico, por todo o exposto nesta nota, sua vinculação à Auditoria Independente que será contratada pela Fundação, criada por Samarco, responsável pelo evento do rompimento da barragem de Fundão, e por suas controladoras Vale e BHP, para este fim.

Em segundo lugar, cabe mais uma vez tratar da intenção dos compromitentes quando da elaboração e assinatura do TTAC. Conforme já abordado nesta nota, a execução das ações reparatórias e compensatórias por fundação privada objetiva aumentar a eficiência e agilidade na resposta às consequências do evento, dada as características da legislação relacionada a este tipo de estrutura, notadamente no que tange à contratação de obras e serviços. As ações, conforme o TTAC, serão feitas de forma centralizada em uma fundação privada, sem fins lucrativos, com estrutura própria de governança, fiscalização e controle. Ainda neste sentido, de forma a garantir a aderência das ações da Fundação ao TTAC, bem como sua correção e transparência, o TTAC prevê a contratação de Auditoria Independente pela própria Fundação. Esta estrutura não exime o Poder Público, na figura do CIF, de acompanhar as atividades realizadas pela Fundação e aprovar cada uma das ações; estas atribuições estão inclusive expressas tanto no TTAC quanto no regimento interno do próprio CIF. Entretanto, caso as funções de auditoria técnica das ações da Fundação recaiam sobre o CIF, corre-se o risco de perder a agilidade e efetividade buscados inicialmente. Ademais, seria necessária análise sobre possíveis vícios de legalidade, dada a complexidade da relação privado/público trazida pelo TTAC.

Sendo assim, notam-se algumas divergências entre os documentos analisados e as atribuições previstas para cada um dos entes que participam deste processo. Concluindo, de forma a garantir a efetividade das ações que serão realizadas pela Fundação e a correta fiscalização e auditoria das mesmas, é imperativo que estes pontos sejam esclarecidos e seu entendimento pacificado entre as partes. Caso contrário, corre-se um risco real de descumprimento do TTAC, de gasto desnecessário de recursos públicos e de acompanhamento insuficiente dos programas e projetos. Sugere-se um análise detalhada por parte do CIF, inclusive nos aspectos jurídicos da questão, de forma a orientar a Fundação sobre o correto escopo do serviço de Auditoria Independente que deverá ser contratado.

Belo Horizonte, 29 de Agosto de 2016.

Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional – SECIR/MG


Wesley Monteiro Cantelmo
MASP 1.206.136-2
Superintendente de Planejamento e
Apoio ao Desenvolvimento Regional
SECIR/CEPLAN/MG