



JUSTIÇA ELEITORAL
Tribunal Superior Eleitoral

AUDITORIAS INTEGRADAS DA JUSTIÇA ELEITORAL
Resolução-TSE nº 23.500/2016

**RELATÓRIO CONSOLIDADO DE
AUDITORIA INTEGRADA DA JUSTIÇA
ELEITORAL nº 1/2017**

**Auditoria no processo de gestão de suprimentos de
materiais eleitorais**

Sumário

1.	Introdução	3
2.	Visão geral do objeto auditado	4
3.	Objetivo da auditoria	4
4.	Escopo	4
5.	Critérios	5
6.	Desenvolvimento dos trabalhos	5
7.	Achados de auditoria	7
8.	Consolidação dos achados de auditoria por assuntos – Justiça Eleitoral	7
8.1.	Assunto 1 – Deficiência no controle de estoques de suprimentos	8
8.2.	Assunto 2 – Falhas de lançamento e/ou inconsistência de informações registradas nos sistemas ASIWeb e LogusWeb	10
8.3.	Assunto 3 – Deficiência nas estimativas de necessidade de suprimentos	12
8.4.	Assunto 4 – Ausência de política de descarte de suprimentos eleitorais	14
8.5.	Assunto 5 – Local de armazenamento inadequado	16
8.6.	Assunto 6 – Problemas no controle de materiais devolvidos após as eleições	17
9.	Conclusão	19
10.	Proposta de encaminhamento	19

1. Introdução

1. Em cumprimento ao que determina a Resolução-TSE nº 23.500, de 19 de dezembro de 2016, que dispõe sobre as diretrizes acerca das auditorias integradas no âmbito da Justiça Eleitoral, foi realizada auditoria no processo de gestão de suprimentos de materiais eleitorais, em ação conjunta entre as unidades de Auditoria do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), sob a coordenação, orientação e supervisão da Coordenadoria de Auditoria da Secretaria de Controle Interno e Auditoria do TSE (Coaud/SCI/TSE).

2. A concepção das auditorias integradas foi inspirada no modelo de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), adotado pelo Tribunal de Contas da União, na forma de execução coordenada. Nesse modelo, órgãos diferentes e independentes entre si trabalham conjuntamente, sob a coordenação de uma unidade centralizadora, para auditar um assunto/tema/processo relevante a todos os envolvidos.

3. As auditorias integradas objetivam avaliar, de forma sistêmica, temas ou objetos de controle relacionados aos objetivos estratégicos da Justiça Eleitoral, buscando identificar os desvios mais comuns e relevantes, e propor, quando for o caso, aperfeiçoamento em sua gestão e na própria sistemática de controle. A finalidade é auxiliar no alcance dos resultados almejados e obter soluções mais eficazes no enfrentamento de questões comuns.

4. Nesse contexto, leva-se em consideração o disposto no art. 11 da Lei nº 8.868/1994, que estabelece que atividades como planejamento de eleições, informática, recursos humanos, orçamento, administração financeira e controle interno de material e patrimônio serão organizadas sob a forma de sistemas, cujos órgãos centrais serão as respectivas unidades do TSE, e sujeitam-se à orientação normativa, supervisão técnica e fiscalização do órgão central do sistema. Sendo assim, é de competência do TSE definir ações de controle em relação aos objetivos gerais da Justiça Eleitoral.

5. Expostas as premissas do projeto, esclarece-se que a auditoria em referência, juntamente com a auditoria no processo de gestão de armazenamento e manutenção preventiva das urnas eletrônicas, foi instituída como projeto-piloto, nos termos do art. 3º, § 2º, da Resolução-TSE nº 23.500/2016. O motivo para a seleção do tema foi a constatação, nas contratações centralizadas no TSE relacionadas à eleição, da inexistência de método de controle gerencial do material utilizado, por parte dos TREs, o que pode implicar em risco de contratação em quantitativos que não refletem a realidade.

6. Como unidade centralizadora dos trabalhos, cabe à SCI/TSE a consolidação dos resultados das auditorias realizadas nos tribunais eleitorais. No documento, serão apresentados os achados recorrentes e relevantes a toda a Justiça Eleitoral, os quais serão levados ao conhecimento da alta administração do TSE e dos TREs.

7. Também será proposto, quando necessário, normativo ou ações conjuntas destinadas ao aprimoramento da gestão para evitar a recorrência dos achados, com a disseminação das boas práticas identificadas.

8. Destaca-se que a presente auditoria não foi levada a termo pelo Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, tendo em vista o envolvimento da unidade de Auditoria e das unidades auditadas, de Tecnologia da Informação, na realização da eleição suplementar para governador daquele Estado, nos termos dos documentos SEI 0480883 e 0480889. Sugere-se, no entanto, que o Regional inclua o presente tema no Plano Anual de Auditoria de 2018 e encaminhe, posteriormente, os resultados ao TSE, nos moldes definidos para as auditorias integradas.

2. Visão geral do objeto auditado

9. No processo de gestão de suprimentos de materiais eleitorais, os exames compreenderam a etapa de planejamento da contratação para a aquisição dos materiais, efetuada pela Seção de Inovação e Pesquisa Tecnológica da Coordenadoria de Tecnologia Eleitoral da Secretaria de Tecnologia da Informação (Sipt/Cotel/STI) do TSE, e, por parte dos TREs, as etapas de levantamento de necessidades e de prestação de informação das demandas por suprimentos ao TSE, além do recebimento e armazenamento dos respectivos bens pelos regionais.

3. Objetivo da auditoria

10. Os trabalhos de auditoria no processo de gestão de suprimentos de materiais eleitorais têm por objetivo avaliar:

- a. a efetividade dos controles internos instituídos na gestão do processo de suprimentos de materiais eleitorais como resposta aos riscos inerentes ao processo avaliado;
- b. a correspondência entre o pedido de materiais eleitorais e a legítima necessidade do Tribunal requisitante;
- c. a existência de controle sobre o armazenamento e a destinação dos materiais adquiridos.

4. Escopo

11. A extensão da avaliação da auditoria alcançou os aspectos a seguir:

a. Quanto às etapas do processo:

12. O processo de suprimentos de materiais eleitorais envolve o planejamento da contratação dos itens a serem adquiridos para a realização dos pleitos, conforme demanda dos TREs, e a entrega desses itens aos regionais, que são responsáveis pela sua guarda e utilização.

13. No TSE, foram avaliados os seguintes aspectos:

- planejamento da contratação – estudos técnicos preliminares¹;
- formação e utilização de reserva técnica nacional;
- distribuição e pagamento dos materiais.

14. Nos TREs, foram avaliados os seguintes aspectos:

- critérios para definir os itens e o quantitativo dos pedidos e os respectivos estoques;
- destinação dos materiais recebidos do TSE.

b. Quanto aos materiais a serem avaliados:

15. A tabela a seguir relaciona os suprimentos de materiais eleitorais objeto desta auditoria:

Suprimentos	Valor do Contrato - Eleições 2016 (R\$)
Lacres	6.044.267,16
Memórias de resultado	3.571.705,12
Baterias	3.505.636,89
Bobinas	2.604.231,74
Flash cards	2.253.182,00

16. Informa-se que a escolha dos itens dispostos na tabela acima decorreu de análise realizada, segundo os critérios de materialidade e relevância, em relação às 16 aquisições de material para as últimas eleições.

c. Quanto ao período de abrangência da análise:

17. A análise da auditoria restringiu-se aos materiais eleitorais adquiridos para as Eleições 2016, com exceção do TRE/DF, que considerou os materiais relacionados às Eleições 2014, vez que no Distrito Federal não são realizadas eleições municipais.

5. Critérios

18. Os critérios utilizados como parâmetros para fundamentar as avaliações realizadas no decorrer dos trabalhos foram os normativos e orientações que regulamentam a matéria, a saber:

- a) Resolução-TSE nº 20.771/2001;
- b) Resolução-TSE nº 23.374/2011;
- c) Orientação Técnica-Seue/Cotel/STI nº 5/2016.

6. Desenvolvimento dos trabalhos

19. Conforme definido no Documento Orientador de Auditoria Integrada da Justiça Eleitoral (Doje), anexo da Resolução-TSE nº 23.500/2016, a execução das auditorias coube a cada Tribunal Regional Eleitoral, adotando-se, porém, o objetivo, o escopo, a metodologia

¹ A fase de licitação não faz parte do escopo.

de trabalho, os procedimentos e papéis de trabalho padrão estabelecidos pela unidade centralizadora (SCI/TSE).

20. Os trabalhos da auditoria fundamentaram-se em procedimentos e técnicas de *Risk Assessment* (“Avaliação de Risco”), com a adoção da metodologia de Auditoria Baseada em Riscos (ABR). A abordagem da ABR visa ao aperfeiçoamento dos processos de trabalho institucionais, fundamentando-se no tripé *objetivos, riscos e controles*, isto é, as atividades de auditoria são focadas nos processos de trabalho e seus objetivos, nos riscos inerentes aos processos e nos controles internos instituídos para mitigar os riscos identificados.

21. Para garantir a padronização e uniformidade das atividades, as unidades de Auditoria dos TREs foram convocadas para *workshop* no TSE em três oportunidades: na primeira, de 13 a 17.3.2017, foram apresentadas as diretrizes das auditorias integradas e discutidos os planos de trabalho das duas auditorias-piloto, a metodologia de atuação (Auditoria Baseada em Riscos – ABR), procedimentos, cronogramas e formas de execução. Nessa ocasião, a equipe da Coaud/SCI/TSE ministrou treinamento sobre ABR, orientando, também, os regionais quanto aos papéis de trabalho padrão produzidos pelo TSE.

22. No segundo *workshop*, nos dias 3 e 4.7.2017, tratou-se da finalização do planejamento da auditoria, com o fechamento de minuta padrão do Programa de Auditoria, elaborado a partir da consolidação dos papéis de trabalho encaminhados pelos TREs (Matrizes de Riscos, de Controle e de Testes de Controle e Programas de Auditoria), por meio dos quais foram definidos os testes-padrão que deveriam ser realizados por todos os TREs.

23. Por fim, no terceiro encontro foram apresentados os achados de auditoria relevantes e de maior ocorrência verificados pelos tribunais eleitorais no decorrer dos trabalhos da auditoria para discussão sobre a condução dos trabalhos. Definiu-se, ainda, que, devido à similaridade dos achados, eles seriam agrupados por assuntos para fins de consolidação no relatório final.

24. Importante destacar que o trabalho de consolidação que ora se apresenta neste Relatório Consolidado é o resultado de uma extensa preparação efetuada pela Coaud nos meses anteriores aos encontros de auditoria integrada. Para o II *workshop*, foram avaliados 52 processos de trabalho, mapeados pelos TREs, relativos às duas auditorias-piloto, com a elaboração de 243 Matrizes de Riscos, de Controle e de Testes de Controle e a identificação de aproximadamente 650 riscos, com foco na consolidação do planejamento da auditoria. O esforço conjunto da equipe permitiu a definição de um programa de auditoria comum com vistas à aplicação dos testes de forma padronizada em toda a Justiça Eleitoral.

25. O III *workshop* envolveu a consolidação de 52 Matrizes de Achados, apresentadas pelos tribunais eleitorais. Além disso, foram analisados os 52 relatórios finais emitidos pelos TREs, referentes às duas auditorias, com vistas à consolidação em dois documentos, chamados de Relatório Consolidado de Auditoria Integrada da Justiça Eleitoral.

7. Achados de auditoria

26. Os achados representam o resultado dos testes de auditoria aplicados e das informações coletadas durante a realização dos trabalhos. São quatro os atributos essenciais do achado, a saber:

- condição – o que é (situação encontrada);
- critério – como deve ser (conformidade);
- causa – razão do desvio com relação ao critério;
- efeito – consequência da situação encontrada.

27. Na etapa de execução, foram realizados testes de controle segundo os procedimentos de auditoria estabelecidos, que consistem no cotejo entre a situação encontrada pela equipe no trabalho em campo e o critério estabelecido no programa de auditoria. A divergência constatada entre a situação identificada e o critério denomina-se achado de auditoria.

28. Considerando a similaridade da natureza dos achados de auditoria identificados pelos tribunais eleitorais, optou-se por agregar os achados em assuntos, para fins de consolidação. Os assuntos foram estabelecidos de forma conjunta pelos tribunais eleitorais e agrupados em 12 categorias.

29. Os achados verificados por cada tribunal eleitoral foram descritos em Relatórios de Auditoria e apresentados às respectivas administrações para os devidos encaminhamentos internos. Além disso, os relatórios foram também encaminhados à SCI/TSE para a consolidação dos achados mais relevantes e de maior ocorrência, que serão apresentados em seguida, com o objetivo de proporcionar uma visão sistêmica das situações encontradas no âmbito da Justiça Eleitoral no que tange ao processo auditado.

30. Repisa-se que cada TRE expediu em seus relatórios recomendações às respectivas unidades auditadas com a finalidade de sanar ou evitar a ocorrência das falhas e inconsistências constatadas no processo de trabalho auditado, **que terão seu trâmite interno independentemente das conclusões deste Relatório Consolidado, no que com ele não conflitar.**

8. Consolidação dos achados de auditoria por assuntos – Justiça Eleitoral

31. A partir dos Relatórios de Auditoria apresentados pelos TREs, procedeu-se à consolidação dos achados de auditoria mais relevantes e de maior ocorrência, conforme a representatividade exposta no Anexo I deste Relatório, selecionando-os de acordo com os assuntos predefinidos. Esse formato de consolidação permitirá que se ofereça à Justiça Eleitoral uma visão sistêmica das ocorrências identificadas, além de melhor direcionar as recomendações destinadas ao TSE.

32. Dessa forma, faz parte de cada assunto: o critério por conjuntos de assuntos; a situação encontrada pelas equipes de auditoria da Justiça Eleitoral; as causas identificadas que deram origem aos achados; os efeitos/consequências, caso essas causas não sejam atacadas; as

recomendações indicando a melhor forma de tratar as ocorrências; e as boas práticas identificadas.

33. Na sequência, estão relacionados os assuntos, exceto aqueles relativos a seguro, prevenção a incêndio, atuação das comissões regionais de conservação das urnas eletrônicas e de recebimento de material, descarte e baterias, os quais serão tratados no Relatório Consolidado de Auditoria Integrada nº 2/2017.

8.1. Assunto 1 – Deficiência no controle de estoques de suprimentos

34. A Resolução-TSE nº 23.374/2011, que instituiu o Sistema de Gerenciamento de Urnas e Suprimentos – LogusWeb no âmbito da Justiça Eleitoral, estabelece que o controle de estoque dos suprimentos será realizado por meio do módulo de almoxarifado do sistema ASIWeb, adotando-se as opções de controle a seguir:

- I. – no almoxarifado central, quando a própria unidade mantém as peças e suprimentos sob sua responsabilidade, que deverão ser baixados do estoque quando demandados pelo depósito de urnas e cartórios eleitorais para a efetiva utilização, por ocasião da manutenção das urnas eletrônicas e/ou a realização das eleições;
- II. – por subalmoxarifado, quando outra unidade mantém as peças e suprimentos sob sua responsabilidade. Neste caso, serão designados responsável e corresponsável, aos quais caberá manter os dados do sistema ASIWeb em conformidade com o estoque e o registro da movimentação de baixa quando destinados à utilização.

35. O controle e a gestão de estoque compreendem as atividades de planejamento, organização e controle de fluxo de bens e materiais, devendo assegurar os níveis dos estoques em equilíbrio com as necessidades de consumo, bem como subsidiar o planejamento de novas aquisições para ressuprimento dos materiais.

8.1.1. Critério: Resolução-TSE nº 23.374/2011, art. 5º.

8.1.2. Situação encontrada:

- a) gestão inadequada do estoque de materiais, por meio de planilhas e recibos de entrega; utilização de ferramenta inadequada para controle de estoque de suprimentos classificados como bens de consumo duráveis; utilização de sistema próprio, sem fornecimento de relatórios com dados gerenciais de controle de estoque;
- b) desconhecimento da quantidade de suprimentos disponível em estoque;
- c) divergência entre o quantitativo de suprimentos informado pela unidade de gestão das urnas ou nos relatórios de controle apresentados e o encontrado, após a contagem física;
- d) inexistência de inventário sistemático de suprimentos para eleição;

- e) deficiência no controle quando da devolução às unidades que mantêm a guarda e responsabilidade dos materiais eleitorais após o uso pelas zonas eleitorais;
- f) ausência de registro de entrada e saída de materiais, sendo o controle realizado apenas dos saldos.

8.1.3. Causas:

- a) ausência de constituição de subalmoxarifado na STI, nos depósitos de urnas e nas zonas eleitorais, bem como de designação de servidor responsável e corresponsável;
- b) inexistência de controle dos materiais utilizados nas eleições pelas zonas eleitorais e dos não utilizados que deveriam ter sido devolvidos aos TREs;
- c) ausência de inventário permanente e periódico de suprimentos;
- d) desconhecimento dos servidores sobre a importância e a necessidade de controle de estoque, e os riscos e consequências decorrentes da sua não implantação; falta de treinamento dos servidores quanto ao tema gestão/controle de estoque.

8.1.4. Efeitos/consequências dos achados:

- a) estimativa do quantitativo para aquisição de suprimentos de materiais eleitorais superestimada ou subestimada;
- b) perda e extravio de materiais;
- c) dados inconsistentes e não fidedignos sobre os bens patrimoniais.

8.1.6. Boas práticas a serem disseminadas:

36. O TRE/RO identificou boas práticas de gestão de suprimentos eleitorais nas atividades desenvolvidas na unidade responsável pela guarda e destinação dos materiais eleitorais, conforme descrito abaixo:

- 23.1. Materiais agrupados e organizados por tipo;
- 23.2. Observação do diâmetro mínimo das bobinas a serem utilizadas nas atividades oficiais (3cm);
- 23.4. Reutilização de bobinas usadas nas atividades de exercitação das urnas, eleições parametrizadas de pequeno porte e outros.
- 23.5. Baterias para urna eletrônica devidamente armazenadas sobre estrutura porta-pallets e com identificação de ciclo de carga e quantitativos levantados.
- 23.6. Estrutura de armazenagem em porta-pallets.
- 23.7. Materiais danificados devidamente separados e identificados.
- 23.8. Utilização de empilhadeiras elétricas para a movimentação de cargas.
- 23.9. Ambiente totalmente climatizado por sistema de ar condicionado VRF.

8.1.7. Recomendações:

37. Recomenda-se à Secretaria de Administração em conjunto com a Secretaria de Tecnologia da Informação do TSE, por intermédio da Diretoria-Geral:

- a) expedir orientação aos TREs no sentido do cumprimento do art. 5º da

Resolução-TSE nº 23.374/2011, que trata sobre a metodologia a ser adotada no controle do estoque de suprimentos sob responsabilidade e guarda dos TREs, depósitos de urnas e zonas eleitorais, por meio de almoxarifado central ou subalmoxarifado;

- b) promover ações de capacitação destinadas aos servidores dos TREs, depósitos de urnas e zonas eleitorais sobre a gestão dos materiais destinados às eleições.

8.2. Assunto 2 – Falhas de lançamento e/ou inconsistência de informações registradas nos sistemas ASIWeb e LogusWeb

38. Os sistemas ASIWeb e LogusWeb foram implantados no âmbito da Justiça Eleitoral, o primeiro destinado à gestão de patrimônio e de almoxarifado e o segundo ao gerenciamento das urnas eletrônicas e suprimentos, constituindo instrumentos de acesso rápido e eficiente às informações relacionadas à conservação das urnas, nos termos da Resolução-TSE nº 23.374/2011.

39. Além desses sistemas, utiliza-se o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), ferramenta empregada para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil.

40. A utilização desses sistemas tem como propósito viabilizar a gestão patrimonial, permitir a padronização de métodos e rotinas no controle de estoques e de trabalho e proporcionar a obtenção segura e tempestiva de informações gerenciais sobre o patrimônio da Justiça Eleitoral, sobretudo das urnas eletrônicas e sua manutenção, para facilitar a tomada de decisões.

41. No que diz respeito à gestão de suprimentos de materiais eleitorais, nota-se, a partir dos Relatórios de Auditoria dos TREs, que a unidade responsável pelo armazenamento, controle de estoque, distribuição de materiais para fins de eleição às zonas eleitorais e aos depósitos de urnas para manutenção, bem como o seu recolhimento após a utilização, quando se tratar de material reaproveitável, é a responsável pelo gerenciamento de urnas e/ou de suprimentos, vinculada à Secretaria de Tecnologia da Informação.

42. Nesse contexto, percebe-se que o papel da unidade de Almoxarifado é de mera repassadora, pois ela apenas recebe os bens. Em alguns regionais, procede-se ao registro de entrada e baixa dos materiais no ASIWeb e no Siafi e, imediatamente depois, é feita sua distribuição às unidades de Tecnologia da Informação. Em outros tribunais, o Almoxarifado não efetua nenhum lançamento nos referidos sistemas; apenas recebe os materiais e os distribui à unidade responsável pelo armazenamento e controle dos estoques, procedimento considerado em desacordo com o normativo que rege a matéria.

43. Repisa-se que a Resolução-TSE nº 23.374/2011 possibilita a execução do controle de estoques de duas formas: no Almoxarifado central ou na unidade que manterá as peças e suprimentos sob sua responsabilidade. No caso dessa última opção, deve ser criado um subalmoxarifado no ASIWeb e providenciada a designação de servidores para atuarem como

responsável e corresponsável pela manutenção dos dados no sistema em conformidade com o estoque disponível.

44. Desse modo, independentemente do local em que estejam armazenados os suprimentos (Almoxarifado/STI/depósito de urna/zonas eleitorais), é possível a realização permanente e periódica do controle de estoque, por meio do ASIWeb.

45. É importante ressaltar que os dados extraídos do ASIWeb devem refletir fielmente o estoque físico disponível dos suprimentos eleitorais, pois subsidiarão as demandas de novas aquisições pelo TSE para ressuprimento. Além disso, os dados do ASIWeb devem guardar conformidade com o registro da contabilidade do órgão, realizado no Siafi.

8.2.1. Critério: Resolução-TSE nº 23.374/2011.

8.2.2. Situação encontrada:

- a) registro de transferência de suprimentos realizada pelo Almoxarifado no ASIWeb em lotes únicos e distribuição para unidades genéricas ao invés das zonas eleitorais ou STI;
- b) ausência de registro do recebimento de suprimentos pelo Almoxarifado nos sistemas ASIWeb e Siafi; lançamento dos registros patrimoniais (ASIWeb) e contábeis (Siafi) pelo mesmo servidor;
- c) inconsistência entre a quantidade de materiais eleitorais recebida registrada no ASIWeb e Siafi e a Nota Fiscal de Remessa entregue no TRE;
- d) divergência entre o quantitativo físico de suprimentos e o registrado no LogusWeb;
- e) adoção de sistema próprio para controle de suprimentos, sem comunicação com o LogusWeb.

8.2.3. Causas:

- a) ausência de criação de subalmoxarifado e de designação de servidor responsável e corresponsável;
- b) ausência de controle sistemático de suprimentos encaminhados aos depósitos e às zonas eleitorais;
- c) utilização de sistema próprio desenvolvido pelo TRE para gestão do processo de suprimentos utilizados, sem comunicabilidade com o LogusWeb, ocasionando a inconsistência de dados nesse sistema, por falta de atualização;
- d) movimentação física de suprimentos sem o respectivo registro no LogusWeb;
- e) lançamento indevido de baixa no ASIWeb e no Siafi de suprimentos que integram o ativo patrimonial, considerados pelo Almoxarifado itens de consumo não duráveis (utilização imediata), mas que deveriam ser classificados como itens de consumo duráveis (utilizados várias vezes e por longos períodos) e mantidos nos respectivos sistemas até sua inutilização, seja por validade, descarte ou dano;
- f) ausência de segregação de funções entre o servidor responsável pelos lançamentos no ASIWeb e pelo registro no Siafi.

8.2.4. Efeitos/consequências dos achados:

- a) suprimentos utilizados para a manutenção das urnas eletrônicas e a realização das eleições em quantidade que não reflete a efetiva necessidade, para mais ou para menos;
- b) perda e extravio de material;
- c) inconsistência do balanço patrimonial da instituição.

8.2.5. Recomendações:

46. Recomenda-se à Secretaria de Administração em conjunto com a Secretaria de Tecnologia da Informação do TSE, por intermédio da Diretoria-Geral:

- a) expedir orientação às unidades de Almoxarifado dos TREs no sentido de instituir o subalmoxarifado no ASIWeb quando os suprimentos forem mantidos sob a guarda e responsabilidade de outra unidade, bem como designar responsável e corresponsável para manter o controle de estoques atualizado;
- b) expedir orientação às unidades de Almoxarifado e de Tecnologia da Informação (havendo subalmoxarifado) dos TREs quanto ao correto lançamento, no ASIWeb e no Siafi, dos suprimentos classificados como bens de consumo duráveis e proceder à baixa somente após reconhecida a sua inutilização.

47. Recomenda-se à Secretaria de Tecnologia da Informação do TSE, por intermédio da Diretoria-Geral:

- a) expedir orientação aos TREs que utilizam sistema próprio de gestão de suprimentos para que cadastrem os dados no LogusWeb.

8.3. Assunto 3 – Deficiência nas estimativas de necessidade de suprimentos

48. A aquisição de suprimentos de materiais eleitorais é realizada de forma centralizada no TSE. Na etapa de planejamento da contratação, os TREs são consultados sobre os quantitativos necessários para a realização da eleição.

49. A Resolução-TSE nº 23.374/2011 estabelece que, para a avaliação da quantidade de suprimentos necessários para aquisição, serão considerados os quantitativos disponíveis em estoque evidenciado no ASIWeb.

50. Com base nesse normativo, foram realizados procedimentos de testes de controle pelas equipes de auditoria com a finalidade de verificar a adequação entre os pedidos encaminhados ao TSE pelos TREs, por ocasião do planejamento das aquisições de materiais eleitorais, e a real necessidade dos suprimentos. Da análise levada a efeito, verificou-se a existência de falhas no cálculo, decorrentes da falta de critérios e/ou metodologia para estimativa do quantitativo necessário.

8.3.1. Critério: Resolução-TSE nº 23.374/2011.

8.3.2. Situação encontrada:

- a) demanda para aquisição de suprimentos em quantidade menor ou maior do que a necessária;
- b) ausência de padronização quanto aos parâmetros a serem utilizados na estimativa de suprimentos para aquisição;
- c) ausência de memórias de cálculo que fundamentaram os pedidos de suprimentos realizados pelo TREs ao TSE;
- d) pedido de suprimentos realizados com base em saldos disponíveis desatualizados ou registrados incorretamente no ASIWeb;
- e) divergência entre o quantitativo solicitado ao TSE e o recebido, tanto a maior quanto a menor;
- f) ausência de levantamento de necessidades de suprimentos junto às zonas eleitorais;
- g) quantidade excessiva ou insuficiente de suprimentos enviados às zonas eleitorais e aos depósitos de urnas.

8.3.3. Causas:

- a) ausência de critérios definidos pelo TSE para subsidiar o levantamento de necessidades; ausência de estudos, séries históricas ou estatísticas para fundamentar o pedido para aquisição;
- b) descon sideração, pelo gestor, da análise efetuada pela área operacional relativamente à quantidade necessária;
- c) ausência de controle periódico da quantidade dos materiais eleitorais, bem como de inventário;
- d) levantamento de necessidades sem considerar o estoque existente nas zonas eleitorais;
- e) levantamento de necessidades anteriormente ao fechamento do cadastro eleitoral que pode impactar no quantitativo de seções eleitorais e refletir no quantitativo de material.

8.3.4. Efeitos/consequências dos achados:

- a) estimativa do quantitativo para aquisição de suprimentos superestimada ou subestimada;
- b) comprometimento do pleito e atraso nos ciclos de manutenção preventiva das urnas;
- c) geração de custos desnecessários em razão de erro nas estimativas.

8.3.5. Recomendações:

51. Recomenda-se à Secretaria de Tecnologia da Informação em conjunto com a Assessoria de Gestão Eleitoral do TSE:

- a) elaborar cronograma de levantamento de demandas nos tribunais eleitorais que contemple o prazo para levantamento de dados dos estoques de suprimentos armazenados nas zonas eleitorais, com o fim de definir as necessidades de material no âmbito do regional.

52. Recomenda-se à Secretaria de Tecnologia da Informação do TSE:

- a) propor normatização de critérios e metodologia adequados para estimativa de suprimentos eleitorais para novas aquisições, considerando os seguintes pontos:
 - a.1) base histórica de aquisições;
 - a.2) séries estatísticas de utilização de materiais, crescimento do eleitorado, zonas eleitorais e seções, entre outros;
 - a.3) modelo de cálculo para orientar os regionais;
 - a.4) justificativas para pedidos em situações excepcionais;
- b) atribuir à área técnica do TSE a avaliação dos pedidos de suprimentos dos regionais que não estejam contemplados nos critérios definidos.

8.4. Assunto 4 – Ausência de política de descarte de suprimentos eleitorais

53. No tocante à política de descarte de suprimentos eleitorais, o TSE promoveu três descartes de urnas eletrônicas e dos materiais correlatos, no âmbito da Justiça Eleitoral. O primeiro, do modelo 1996 (UE96), por força da Resolução-TSE nº 22.709/2008; o segundo, em 2010, do modelo 98 (UE98), por meio de autorização do Ministro-Presidente à época; e, por último, os modelos 2000 e 2002, nos termos da Resolução-TSE nº 23.357/2011.

54. Por ocasião do planejamento das eleições de 2016, a Coordenadoria de Tecnologia Eleitoral (Cotel/STI/TSE) elaborou o Relatório Técnico – Riscos do uso da UE2004 nas Eleições 2016, por meio do qual discorreu detidamente a respeito dos eventuais riscos e impactos da utilização do modelo 2004 no referido pleito para, ao final, recomendar pela não utilização das UE2004 e pela suspensão das manutenções preventiva e corretiva, mantendo-as, porém, em ambiente adequado ao armazenamento (SEI nº 0026828).

55. As recomendações da área técnica foram acatadas pela Direção-Geral do Tribunal. Em seguida, as unidades de Tecnologia da Informação, responsáveis pela gestão das urnas eletrônicas, foram notificadas para a adoção das providências relacionadas, por meio do Ofício-Circular nº 67 STE, de 16.3.2016, e mensagem eletrônica datada de 12.4.2016.

56. Desde então as UE2004 e seus suprimentos estão armazenados nos almoxarifados dos TREs, depósitos de urnas e/ou zonas eleitorais, no aguardo do recolhimento do material pelo TSE. A medida compromete parte do local de armazenamento/manutenção das urnas que estão em funcionamento, gerando custos de estocagem, dentre outros efeitos.

57. Releva mencionar que foi constituída comissão para efetuar estudos a respeito do descarte e destinação ambientalmente correta das UE2004 e materiais correlatos, os quais estão em fase final, com minuta de termo de referência concluída, conforme consta do Processo SEI nº 2015.00.000000528-0.

58. Os estudos pautaram-se nas disposições contidas na Resolução-TSE nº 23.505/2016, que aprova o Plano de Logística Sustentável do TSE (PLS/TSE), vez que um dos objetivos estabelecidos no PLS é garantir a descaracterização completa das UE2004 sem ônus para a Justiça Eleitoral e agregar conteúdo social ao processo de descarte.

59. Por fim, esclarece-se que não há, no âmbito da Justiça Eleitoral, políticas, diretrizes e procedimentos estabelecidos para o descarte de urnas eletrônicas e suprimentos. Como historiado, os desfazimentos anteriormente realizados e aquele em andamento, relativos às urnas modelos 1996, 1998, 2000 e 2004, pautaram-se em normativos/decisões específicos.

8.4.1. Critério: Boa prática adotada pelo TSE em relação às urnas eletrônicas 1996, 1998, 2000 e 2002.

8.4.2. Situação encontrada:

- a) urnas eletrônicas e materiais correlatos destinados a descarte armazenados juntamente com aquelas em utilização, sem a devida identificação;
- b) UE2004 e suprimentos armazenados sem indicação de destino ao descarte;
- c) existência de quantidade de suprimentos inservíveis (cabines de votação, caixas de papelão, material plástico, bobinas etc.) e urnas para descarte, armazenados há mais de dois anos, sem previsão de recolhimento;
- d) descarte descentralizado de bobinas e baterias.

8.4.3. Causas:

- a) ausência de normativo sobre descarte de urnas eletrônicas e de materiais eleitorais;
- b) armazenamento de materiais destinados ao descarte por longo período de tempo;
- c) descarte de urnas e correlatos de forma centralizada no TSE;
- d) espaço físico insuficiente para o armazenamento das urnas e materiais para descarte separadamente do material em funcionamento;
- e) grande lapso temporal decorrido entre a autorização pelo TSE para o descarte das urnas e correlatos e o efetivo recolhimento do material;
- f) orientações internas para trituração e reaproveitamento ecológico de bobinas.

8.4.4. Efeitos/consequências dos achados:

- a) armazenamento inadequado de urnas e suprimentos, tanto do material em funcionamento, quanto do destinado ao descarte, devido à ausência de espaço físico para guarda em separado desses bens;
- b) eventual realização de manutenção preventiva indevida de UE2004 decorrente da ausência de identificação para descarte;
- c) possibilidade de descarte de materiais realizado de forma ecologicamente incorreta.

8.4.5. Recomendações:

60. Recomenda-se à Secretaria de Tecnologia da Informação em conjunto com a Assessoria de Gestão Socioambiental do TSE:

- a) informar a respeito da previsão de conclusão do procedimento licitatório para a contratação dos serviços de descarte das UE2004 e materiais correlatos;
- b) propor, se for o caso, normativo com as diretrizes, critérios, procedimentos e responsabilidades pertinentes ao tema;
- c) elaborar estudos para avaliar as possibilidades, riscos e custos da descentralização do processo de gestão do descarte de parte ou da totalidade dos suprimentos, por parte dos TREs.

8.5. Assunto 5 – Local de armazenamento inadequado

61. A Resolução-TSE nº 20.771/2001, em seu art. 2º, estabelece os requisitos mínimos de segurança e conservação das urnas e dos suprimentos, a saber:

- a) *dos locais de armazenamento (condições)*: acesso restrito; isolamento em relação a outro ambiente; dispositivos especiais de segurança; instalações elétricas em bom estado e adequadas para suportar a carga de baterias;
- b) *da prevenção e combate a incêndio*: extintores adequados a equipamentos elétricos e outros equipamentos de combate e prevenção a incêndio em quantidade suficiente e de acordo com as normas específicas;
- c) *das condições de ambiente*: temperatura ambiente para estocagem das urnas entre 5º a 55ºC e umidade entre 10% e 90%, sem condensação; proteção contra goteiras, umidade e poeira;
- d) *da inspeção periódica dos locais de armazenamento*: verificação de goteiras e pragas, pelo menos duas vezes ao mês; sistema de calhas e escoamento de águas pluviais, pelo menos duas vezes ao ano e com maior frequência no período de chuvas;
- e) *do armazenamento de suprimentos*: disquetes e *flashcards* dispostos em embalagens apropriadas; bobinas embrulhadas em sacos plásticos, armazenadas em locais secos e protegidos de goteiras ou umidade.

62. Com base nos critérios estabelecidos quanto à forma e às condições de armazenamento dos suprimentos, foram realizados testes de controle pela equipe de auditoria para averiguar sua conformidade com o fixado no normativo.

8.5.1. Critério: Resolução-TSE nº 20.771/2001, art. 2º.

8.5.2. Situação encontrada:

- a) incidência de goteira, umidade e infiltração nas paredes dos locais de armazenamento;
- b) mídias amontoadas em caixas de arquivo; caixas de papelão contendo memórias de resultado, *flashcards* e baterias inservíveis armazenadas no chão;

- c) suprimentos armazenados em espaços sem porta, dispositivo de segurança e controle de acesso; em sala de atendimento aos eleitores; sem etiqueta de identificação;
- d) bobinas de papel armazenadas em local próximo a tubulação de água; em embalagens inadequadas;
- e) temperatura ambiente inadequada;
- f) locais de armazenamento sem extintores ou vencidos;
- g) problemas nas instalações elétricas (bocal sem lâmpada, fiação exposta, tomada sem espelho, lâmpadas danificadas); ocorrência de cupins, insetos ou roedores.

8.5.3. Causas:

- a) inobservância/desconhecimento da Resolução-TSE nº 20.771/2001;
- b) ausência e/ou falha de inspeções periódicas nos locais de armazenamento;
- c) infraestrutura inadequada dos locais.

8.5.4. Efeitos/consequências dos achados:

- a) dano ou redução da vida útil dos suprimentos, decorrentes de condições de armazenagem inadequadas;
- b) eventual furto ou extravio de bens.

8.5.5. Recomendação:

63. Recomenda-se à Secretaria de Tecnologia da Informação do TSE, por intermédio da Diretoria-Geral:

- a) expedir orientação aos TREs no sentido de adotarem providências para o cumprimento do art. 2º da Resolução-TSE nº 20.771/2001, relativos ao armazenamento, condições de ambiente, de acondicionamento, controle e supervisão dos materiais destinados à eleição.

8.6. Assunto 6 – Problemas no controle de materiais devolvidos após as eleições

64. Em anos eleitorais, ocorre a distribuição de suprimentos de materiais eleitorais às zonas eleitorais para a realização dos pleitos. Em sua maioria, os materiais em questão são armazenados nos TREs.

65. Alguns desses suprimentos, devido a sua vida útil e a depender das condições de armazenagem, podem ser utilizados em pleitos futuros, devendo, portanto, ser devolvidos, quando for o caso, aos locais de armazenamento apropriados. Nesse sentido, é necessário que os TREs mantenham o efetivo controle da devolução desse material, pelas zonas eleitorais. O procedimento deve ser seguido não só para os materiais que serão reutilizados, mas também para aqueles não utilizados e destinados ao atendimento de eventuais contingências.

66. Ressalte-se que o controle de estoque desses materiais é essencial para a redução de custos de reposição e a apuração da quantidade efetiva utilizada nas eleições, bem como para subsidiar o planejamento das próximas aquisições desses bens pelo TSE.

67. Este assunto resume as falhas e impropriedades relacionadas aos procedimentos adotados ou não pelos TREs, relativos ao processo de devolução, pelas zonas eleitorais, dos materiais reutilizáveis em outros pleitos, bem como daqueles não consumidos na eleição.

8.6.1. Critério: Resolução-TSE nº 23.374/2011.

8.6.2. Situação encontrada:

- a) ausência de controle ou controle precário dos materiais eleitorais encaminhados às zonas eleitorais, por parte dos TREs;
- b) atraso na devolução de material não utilizado nas eleições pelas zonas eleitorais;
- c) ausência de testes para verificar a integridade dos materiais, a exemplo de baterias, devolvidos pelas zonas eleitorais aos TREs;
- d) inexistência de procedimento de apuração de responsabilidade e ressarcimento de materiais avariados ou extraviados;
- e) recebimento de materiais em parcelas, embora com registro para reincorporação ao sistema ASIWeb em quantidades agrupadas e com identificação genérica “devolução de setores/zonas”;
- f) ausência de documentos (recibo de entrega e formulário de devolução) que comprovem a quantidade de suprimentos enviados às zonas eleitorais e a quantidade devolvida.

8.6.3. Causas:

- a) ausência de criação de subalmoxarifado e designação de responsável e corresponsável, aos quais caberá manter o sistema em conformidade com o estoque e o registro da movimentação de baixa;
- b) ausência de controle de estoques nos TREs e nas zonas eleitorais; controle inadequado por meio de planilhas de distribuição de suprimentos;
- c) inexistência de procedimentos de controle, recolhimento e cronograma definidos pelos TREs e zonas eleitorais para devolução de materiais reutilizáveis e/ou não utilizados nas eleições;
- d) inexistência de funcionalidade no ASIWeb que permita o preenchimento de guia de devolução de material de consumo;
- e) desconhecimento da necessidade de devolução dos materiais de forma célere, por parte das zonas eleitorais, de modo a permitir a realização do controle permanente de estoque atualizado;
- f) ausência de normativo disciplinando sobre a necessidade de devolução, pelas zonas eleitorais, dos materiais não utilizados nas eleições, bem como dos que poderão ser reutilizados;
- g) ausência de testes operacionais do material devolvido pelas zonas eleitorais;

- h) ausência de procedimento para apuração de responsabilidade no caso de prejuízo em relação à conservação, guarda e devolução dos suprimentos para as eleições.

8.6.4. Efeitos/consequências dos achados:

- a) suprimentos que deveriam ter sido devolvidos aos TREs após o pleito, mas se encontram armazenados de forma inadequada nas zonas eleitorais;
- b) possibilidade de dano e extravio;
- c) estimativa superestimada ou subestimada de material para aquisição pelo TSE;
- d) reincorporação no estoque de suprimentos não funcionais.

8.6.5. Recomendações:

68. Recomenda-se à Secretaria de Administração do TSE, por intermédio da Diretoria-Geral:

- a) expedir orientação aos TREs para que atendam aos dispositivos de controle de estoque constantes na Resolução-TSE nº 23.374/2011.

69. Recomenda-se à Comissão Nacional de Conservação das Urnas Eletrônicas (Cotel/STI/TSE):

- a) propor alteração no texto da Resolução-TSE nº 20.771/2001 para contemplar os procedimentos de distribuição e devolução de suprimentos de materiais eleitorais após a realização das eleições.

9. Conclusão

70. Em face dos exames de auditoria realizados pelos tribunais eleitorais, tendo por finalidade avaliar a existência e a qualidade dos controles internos instituídos no processo de gestão de suprimentos eleitorais, conclui-se pela ocorrência de falhas que comprometem a sua eficiência, efetividade e economicidade e que, por isso, necessita de melhorias, pelos motivos descritos abaixo:

- a) deficiência no controle dos estoques;
- b) falhas de lançamento e/ou inconsistência de informações registradas nos sistemas ASIWeb e LogusWeb;
- c) deficiência nas estimativas de necessidade de suprimentos;
- d) ausência de política de descarte de suprimentos eleitorais;
- e) local de armazenamento inadequado;
- f) problemas no controle de materiais devolvidos após as eleições.

10. Proposta de encaminhamento

71. Diante do exposto, submete-se o presente relatório à consideração das Senhoras Coordenadora da Coaud e Secretária da SCI, para encaminhamento ao Senhor Diretor-Geral e ao Senhor Ministro-Presidente para conhecimento dos achados e, caso haja concordância, autorização de andamento aos seguintes encaminhamentos:

71.1 Recomenda-se à Secretaria de Administração em conjunto com a Secretaria de Tecnologia da Informação do TSE, por intermédio da Diretoria-Geral:

- a) expedir orientação aos TREs no sentido do cumprimento do art. 5º da Resolução-TSE nº 23.374/2011, que trata sobre a metodologia a ser adotada no controle do estoque de suprimentos sob responsabilidade e guarda dos TREs, depósitos de urnas e zonas eleitorais, por meio de almoxarifado central ou subalmoxarifado (item 37, *a*);
- b) promover ações de capacitação destinadas aos servidores dos TREs, depósitos de urnas e zonas eleitorais sobre a gestão dos materiais destinados às eleições (item 37, *b*);
- c) expedir orientação às unidades de Almoxarifado dos TREs no sentido de instituir o subalmoxarifado no ASIWeb quando os suprimentos forem mantidos sob a guarda e responsabilidade de outra unidade, bem como designar responsável e corresponsável para manter o controle de estoques atualizado (item 46, *a*);
- d) expedir orientação às unidades de Almoxarifado e de Tecnologia da Informação (havendo subalmoxarifado) dos TREs quanto ao correto lançamento, no ASIWeb e no Siafi, dos suprimentos classificados como bens de consumo duráveis e proceder à baixa somente após reconhecida a sua inutilização (item 46, *b*).

71.2 Recomenda-se à Secretaria de Tecnologia da Informação do TSE, por intermédio da Diretoria-Geral:

- a) expedir orientação aos TREs que utilizam sistema próprio de gestão de suprimentos para que cadastrem os dados no LogusWeb (item 47, *a*);
- b) expedir orientação aos TREs no sentido de adotarem providências para o cumprimento do art. 2º da Resolução-TSE nº 20.771/2001, relativos ao armazenamento, condições de ambiente, de acondicionamento, controle e supervisão dos materiais destinados à eleição (item 63, *a*).

71.3 Recomenda-se à Secretaria de Tecnologia da Informação em conjunto com a Assessoria de Gestão Eleitoral do TSE:

- a) elaborar cronograma de levantamento de demandas nos tribunais eleitorais que contemple o prazo para levantamento de dados dos estoques de suprimentos armazenados nas zonas eleitorais, com o fim de definir as necessidades de material no âmbito do regional. (item 51, *a*).

71.4 Recomenda-se à Secretaria de Tecnologia da Informação do TSE:

- a) propor normatização de critérios e metodologia adequados para estimativa de suprimentos eleitorais para novas aquisições, considerando os seguintes pontos (item 52, *a*):
 - a.1) base histórica de aquisições;

- a.2) séries estatísticas de utilização de materiais, crescimento do eleitorado, zonas eleitorais e seções, entre outros;
- a.3) modelo de cálculo para orientar os regionais;
- a.4) justificativas para pedidos em situações excepcionais;
- b) atribuir à área técnica do TSE a avaliação dos pedidos de suprimentos dos regionais que não estejam contemplados nos critérios definidos (item 52, *b*).

71.5 Recomenda-se à Secretaria de Tecnologia da Informação em conjunto com a Assessoria de Gestão Socioambiental do TSE:

- a) informar a respeito da previsão de conclusão do procedimento licitatório para a contratação dos serviços de descarte das UE2004 e materiais correlatos (item 60, *a*);
- b) propor, se for o caso, normativo com as diretrizes, critérios, procedimentos e responsabilidades pertinentes ao tema (item 60, *b*);
- c) elaborar estudos para avaliar as possibilidades, riscos e custos da descentralização do processo de gestão do descarte de parte ou da totalidade dos suprimentos, por parte dos TREs (item 60, *c*).

71.6 Recomenda-se à Secretaria de Administração do TSE, por intermédio da Diretoria-Geral:

- a) expedir orientação aos TREs para que atendam aos dispositivos de controle de estoque constantes na Resolução-TSE nº 23.374/2011 (item 68, *a*).

71.7 Recomenda-se à Comissão Nacional de Conservação das Urnas Eletrônicas (Cotel/STI/TSE):

- a) propor alteração no texto da Resolução-TSE nº 20.771/2001 para contemplar os procedimentos de distribuição e devolução de suprimentos de materiais eleitorais após a realização das eleições (item 69, *a*).

É o relatório.

Brasília-DF, 29 de dezembro de 2017.