

SUMÁRIO EXECUTIVO

AUDITORIA NO PROCESSO DE GOVERNANÇA DE AQUISIÇÕES DO TSE

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 1/2024 PROCESSO SEI Nº 2023.00.000001812-1

Relevância do objeto avaliado:

O processo de governança de aquisições compreende o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo de que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis (Acórdão nº 2622/2015 - TCU - Plenário).

No âmbito do TSE, aproveitando as recentes ações de aprimoramento das práticas de governança na Administração Pública, foram iniciados projetos com o intuito de organizar os eixos temáticos e responsabilidades sobre o assunto.

Ainda, foi realizada auditoria pelo TCU com objetivo de avaliar as práticas de governança e de gestão de aquisições no TSE, resultando no Acórdão TCU nº 2341/2016-Plenário.

Dessa forma, o TSE expandiu e aperfeiçoou suas práticas de governança, gerando como resultado a formação de grupos de trabalho, resoluções, políticas e boas práticas, de acordo com o rol exemplificativo a seguir:

- Resolução TSE nº 23.474/2016 - Dispõe sobre a criação e competências das unidades ou núcleos socioambientais nos Tribunais Eleitorais e implantação do respectivo Plano de Logística Sustentável da Justiça Eleitoral (PLS-JE);
- Resolução TSE nº 23.505/2016 - Aprova o Plano de Logística Sustentável do Tribunal Superior Eleitoral (PLS/TSE);
- Portaria TSE nº 784/2017 - Dispõe sobre a Política de Gestão de Riscos do Tribunal Superior Eleitoral; e
- IN nº 11/2021 TSE - Regulamenta as fases das contratações no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, conforme previsto no art. 5º da Portaria TSE nº 593, de 06 de agosto de 2019.

No mesmo sentido, o ano de 2022 apresentou alguns avanços, tais como: aprovação da Resolução TSE nº 23.702/2022 - que dispôs



sobre a Política de Governança das Contratações da Justiça Eleitoral –, desenvolvimento do Programa de Integridade do TSE, e, por fim, a aprovação do Plano de Logística Sustentável 2021 - 2026 (TSE).

Por fim, destaca-se que movimentos internos estão sendo realizados concomitante à busca do aperfeiçoamento de políticas de aquisições, conforme evidenciado no processo SEI 2022.00.000011778-7, em que se pode observar ações visando a atualização da instrução normativa que regulamenta as fases das contratações no TSE.

Quais foram os objetivos da auditoria:

A auditoria no processo de governança de aquisições teve como objetivo geral avaliar se as práticas de governança das aquisições adotadas no TSE apresentam-se aderentes às boas práticas e à legislação pertinente, visando-se aprimorar melhorias nessa área.

Além disso, a auditoria teve como objetivos específicos verificar:

- a) a maturidade da gestão estratégica de aquisições, avaliando o alinhamento entre o Plano Anual de Contratações, a Gestão Orçamentária e o Plano de Logística Sustentável;
- b) a adequação da estrutura organizacional em relação às atribuições e responsabilidades das unidades de governança envolvidas no processo de aquisições;
- c) as diretrizes relacionadas à gestão por competências; e
- d) as diretrizes para a realização da gestão de riscos e da integridade das aquisições.

O que a auditoria examinou:

Foram avaliados os processos de governança das aquisições no âmbito do TSE, especialmente as políticas e diretrizes envolvendo as seguintes funções e instrumentos:

- a) Planejamento (Gestão Estratégica de Aquisições; Plano Anual de Contratações e Gestão Orçamentária; e Plano de Logística Sustentável);
- b) Organização (Estrutura organizacional, atribuições e responsabilidades das unidades estratégicas envolvidas no processo de aquisições);
- c) Direção (Gestão por Competências); e
- d) Controle (Gestão de Riscos).

Iniciaram-se os trabalhos da etapa de planejamento da auditoria, a partir do levantamento de informações sobre o processo de trabalho auditado, para avaliar a existência e a qualidade dos controles internos instituídos.

Durante o levantamento de informações, foram realizadas a coleta de dados e de documentos sobre o processo auditado, por meio de entrevistas com os gestores das unidades técnicas e demais servidores que executam as atividades, bem como o levantamento detalhado das funções de governança e macro atividades e o preenchimento das Matrizes de Controles e de Riscos.

De acordo com as informações do levantamento detalhado das funções de governança e macroatividades, bem assim das Matrizes de Controles e de Riscos, foram identificados riscos que pudessem comprometer, em maior ou menor grau, o alcance dos objetivos do processo auditado e os controles internos instituídos para mitigar esses riscos.

Com base nos documentos produzidos na etapa de planejamento, elaborou-se o Programa de Auditoria (2529967) que apresenta os procedimentos estabelecidos para a realização dos testes de controle, cujos resultados estão evidenciados na Matriz de Testes de Controles (2533700).

Na etapa de execução, foram realizados testes de controle segundo os procedimentos estabelecidos, cotejando-se a situação encontrada pela equipe no trabalho em campo e o critério estabelecido no programa de auditoria. As divergências constatadas foram detalhadas abaixo.

O que a auditoria constatou:

Em face do resultado dos exames de auditoria realizados na Governança de Aquisições do TSE, constatou-se que, em que pese seja um tema complexo e que exija alinhamento de ações entre as instâncias de governança e gestão, o TSE já possui alguns temas normatizados (captação de demandas, Plano de Logística Sustentável, Gestão de Riscos, etc) e outros com ações em andamento buscando a normatização (Sistema de Governança Corporativa, Regulamento da Secretaria, etc). Todavia verifica-se a necessidade de implementação de melhorias que permitam a construção de uma sólida governança de contratações e o seu consequente ganho no fortalecimento de controles, tornando possível ao TSE a redução de riscos em seus processos licitatórios, sendo suporte necessário ao fortalecimento da confiança na instituição. Os pontos que necessitam de aprimoramento são:

A1 – Possibilidade de aumentar os ganhos institucionais com a formalização do sistema de governança do TSE.

A2 – Possibilidade de melhorias na implementação da Gestão de Riscos Corporativos e na Gestão de Riscos no Processo de Aquisição.

A3 – Necessidade de melhorias nos controles internos com a finalidade de atuar mais alinhado ao princípio, expresso na Lei nº 14.133 (art. 5º), do planejamento.

A4 – Oportunidade de melhoria na metodologia adotada de medição dos indicadores, bem como nas metas criadas no PEI para a Governança de Aquisições (OE-9) e Sustentabilidade (OE-6).

A5 – Interligar o Plano de Logística Sustentável ao Planejamento Orçamentário e ao Plano de Contratações do TSE.

A6 – Fortalecimento e atuação da Comissão Gestora do PLS na execução e monitoramento das ações de sustentabilidade previstas.

O que a auditoria recomenda:

- Envidar esforços no sentido de se estruturar o Sistema de Governança institucional;
- Priorizar a atualização do Regulamento da Secretaria;
- Proceder à formalização e à aplicação do modelo de governança de contratações previsto na Resolução TSE nº 23.702/2022, em seu art. 11;

- Definir as competências das unidades de controle do processo de contratações, para que a atuação dessas unidades esteja alinhada às previsões da Lei nº 14.133/2021 e da Resolução TSE nº 23.702/2022;
- Conduzir a Gestão de Riscos Corporativos (GRC) em todas as unidades, de forma contínua, nos termos dos normativos vigentes. Com isso, espera-se que os riscos sejam identificados, catalogados e que entrem no ciclo definido no Manual de Gestão de Riscos, ciclo esse que está em consonância com as normas internacionais que regem o tema. Para tanto, deve-se elaborar Plano de Ação prevendo prazos e recursos para atendimento;
- Instituir os gerentes setoriais previstos nas normas internas, tal como definido na concepção da GRC, pois compete a esses agentes apoiarem à SMG no fomento e implementação da cultura orientada à gestão de riscos no TSE;
- Promover a atuação de instância superior de governança, tal como foi definida pela Portaria TSE nº 784;
- Criar cronograma de implementação e execução de gestão de riscos no processo de trabalho de aquisições, que contemple todas as etapas;
- Finalizar a gestão de riscos no macroprocesso de contratação;
- Definir atividades da implementação da gestão de riscos com o suporte técnico da SMG para auxiliar e facilitar a adoção da metodologia de gestão de riscos no processo de aquisição;
- Orientar os gestores e as gestoras das unidades quanto ao cumprimento de prazos acordados no Planejamento das Contratações (PAC). Os atrasos constatados nesta auditoria trazem como consequência a fragilização de controles, elevando a criticidade dos riscos. Além disso, situações de contratações emergenciais justificadas por atrasos podem vir a ter como consequência a apuração da responsabilidade do agente público, tal como previu a Lei nº 14.133, em seu art. 75, §6º;
- Verificar a viabilidade de redesenhar o processo de trabalho de aquisições no que tange à sua fase inicial, pois essas contratações poderiam ser instruídas tão logo o PAC estivesse publicado, facilitando o seu cumprimento;
- Verificar a viabilidade de o critério complexidade ser trazido para a definição de prazos e que a avaliação quanto a esse critério seja realizada pelo gestor do risco de primeira linha, real conhecedor da complexidade do objeto a ser contratado e do modelo de negócio da solução.
- Monitorar todas as contratações com a devida comunicação à autoridade competente e à unidade demandante, não apenas as de risco de descobertura contratual;
- Verificar a possibilidade de implementar as ações sugeridas no que se refere ao plano de comunicação, detalhadas no texto descrito no achado;
- Avaliar a metodologia adotada para a apresentação dos resultados dos indicadores gerais do PEI, com a finalidade de verificar se os resultados divulgados à população estão atuais e representam a realidade das ações conduzidas pela gestão, considerando a situação relatada no objetivo estratégico 9;
- Propor às unidades que possuem objetivos táticos a reavaliação de suas metas, de modo que essas reflitam desafios às equipes, com o fim de impulsionar a gestão para o alcance dos Objetivos Estratégicos, bem como se a medição dos indicadores pode ser realizada em períodos inferiores a 1 ano. A proposição deve se dar por meio formal, para que esta unidade de auditoria monitore se houve melhorias nas metas;
- Propor a interligação dos instrumentos de governança, tal como determina os normativos citados.
- Avaliar a possibilidade de incluir a SMG no fluxo de captação das demandas do Plano Orçamentário, bem como na elaboração do PAC (ou momento que considerarem mais

apropriado), com a finalidade específica de avaliar as contratações ligadas ao PLS, indicando eventuais eixos de sustentabilidade que poderão ser aplicados, bem assim as contratações que poderão ser impactadas quanto a preço ou quantidade;

- Verificar a possibilidade de propor alteração no texto do art. 4º da IN 2/2021, no sentido de serem também avaliados os indicadores do PLS quando da “análise da aderência das demandas aos objetivos e iniciativas estratégicos, constantes do planejamento estratégico”;
- Ajustar a composição da Comissão Gestora do PLS de acordo com o art. 18 da Resolução CNJ nº 400/2021;
- Promover e monitorar a implementação dos planos de ações relativos aos 18 eixos temáticos do PLS TSE 2021-2026; e
- Promover campanhas de conscientização em todo o Tribunal relativa ao PLS, nos termos da Resolução CNJ nº 400/2021.