

Identificação

Acórdão 1023/2010 - Plenário

Número Interno do Documento

AC-1023-15/10-P

Grupo/Classe/Colegiado

GRUPO I / CLASSE VII / Plenário

Processo

005.711/2010-0



Natureza

Representação

Entidade

Órgão: Tribunal Superior Eleitoral - TSE

Interessados

Interessado: Partido Democrático Trabalhista - PDT

Sumário

REPRESENTAÇÃO. IMPUGNAÇÃO DO PROJETO DE ATUALIZAÇÃO DE CADASTRO DE ELEITORES POR MEIO DA UTILIZAÇÃO DE DADOS BIOMÉTRICOS. IRREGULARIDADES NÃO CONFIRMADAS. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. CIÊNCIA AO REPRESENTANTE E AO TSE

Assunto

Representação

Ministro Relator

MARCOS BEMQUERER

Representante do Ministério Público

não atuou

Unidade Técnica

3ª Secex

Advogado Constituído nos Autos

não há

Relatório do Ministro Relator

Trata-se de Representação formulada pelo Partido Democrático Trabalhista - PDT, noticiando irregularidades na elaboração e condução do projeto de atualização do

cadastro de eleitores em curso no Tribunal Superior Eleitoral - TSE, que envolve a utilização de dados biométricos, por meio de impressões e fotos digitais.

2. As irregularidades em exame já foram objeto da Representação n. TC-018.819/2005-7, intentada pelo mesmo partido, em que foram promovidas diligências ao TSE, o qual se manifestou às fls. 34/42 e 56/77 daqueles autos.

3. No entanto, naquela ocasião esta Corte não chegou a analisar o mérito da matéria, tendo determinado, por meio do Acórdão n. 2.516/2009 - 2º Câmara, o arquivamento dos autos, em razão da perda do objeto, ocasionada pela redefinição do projeto original impugnado pelo representante.

4. Inconformado com a decisão de arquivamento do processo, o **PDT** interpôs pedido de reexame contra o referido Acórdão, alegando, em síntese, que as irregularidades denunciadas no projeto original continuavam a existir no projeto piloto que o substituiu e que o objetivo de recadastramento de 100% do eleitorado nacional, com a coleta de dados biométricos, continuava inalterado.

5. O pedido de reexame não foi conhecido, por ausência de interesse recursal (fl. 1). Contudo, considerando o pedido do recorrente e a determinação contida no item 1.5.1 do Acórdão n. 34/2010 - 2ª Câmara (fl. 1), foi recebido como representação pela 3ª Secex, por preencher os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie.

6. Nesse contexto, a unidade instrutiva, ressaltou que grande parte das questões levantadas pelo representante, por constar na Representação anterior (TC-018.819/2005-7), já foi objeto de diligência ao TSE, cujos esclarecimentos são suficientes para analisar o mérito destes autos, e que as novas alegações dispensam informações adicionais. Por essa razão, sugeriu o desarquivamento daquele processo para ser apensado a este e realizou o imediato exame da matéria, por meio da instrução de fls. 56/66, da qual transcrevo o seguinte excerto, com os devidos ajustes de forma:

"3.2. Em síntese, as alegações apresentadas pelo **PDT**, com as devidas análises, são as que se seguem.

3.3. Adoção do Sistema de identificação biométrica AFIS, utilizada pelo FBI americano, como padrão do cadastro biométrico do eleitor, abriria oportunidade para que as agências americanas de inteligência pudessem interpretar, sem dificuldades, os dados de cadastros de eleitores brasileiros. Segundo o representante, "a exigência de credenciamento pelo FBI para o fornecedor do software era indevida e perigosa para o interesse nacional".

Análise

3.3.1. Essa alegação constou da primeira representação e foi alvo de diligência junto ao TSE, cuja resposta consta do ofício n. 1.792/2006. No entanto, considerando que a questão foi abordada em análise a um recurso administrativo impetrado contra o edital de licitação n. 42/2009 (fls. 41/46 destes autos), que teve como objeto o registro de preços para eventual e futuro fornecimento de 2.000 kits de identificação biométrica, utilizarei-me desta por entender que explica, com maior clareza, a preferência pela adoção daquele sistema.

3.3.2. No certame supracitado, várias empresas licitantes ofertaram impugnação ao edital por entenderem que a imposição editalícia de que o software a ser

oferecido para captura das imagens digitais deveria ser do fornecedor SAGEM ILSS restringia o caráter competitivo da licitação.

3.3.3. Conforme consta da análise da impugnação ofertada pela empresa NEC Brasil S.A (fls. 41/46 destes autos), foi constituída uma comissão de assessoramento técnico no TSE para responder os questionamentos de ordem técnica referentes ao edital. Quanto ao assunto objeto da impugnação, a comissão, mediante parecer, manifestou-se nos seguintes termos:

"6.1. Este Tribunal Superior firmou o Acordo de Cooperação Técnica n. 2/2008 com o Ministério da Justiça, objetivando a coleta de dados biométricos dos eleitores, com o fim de atualização do Cadastro Nacional de Eleitores, que inclui a utilização do Sistema Automated Fingerprint Identification System (AFIS), já adquirido pelo Departamento de Polícia Federal.

6.2. No ano de 2008 foi implementado o projeto piloto de Identificação Biométrica em três municípios brasileiros com aproximadamente 43.000 eleitores, utilizando-se para tanto, o sistema AFIS do INI/DPF.

6.3. Nesta ocasião, foram detectadas pelo DPF dificuldades de integração entre as informações coletadas, principalmente em função da falta de análise qualitativa com precisão suficiente para garantir a qualidade exigida pelo AFIS/DPF.

6.4. Caso o mesmo nível de análise qualitativa fosse utilizado em escalas maiores, a identificação de duplicidades pelas impressões digitais no Sistema AFIS inviabilizaria o objetivo pretendido. Essa perda de qualidade implica na análise humana prévia pelo INI para a inserção no sistema AFIS, fato que onera, ao ponto de inviabilizar em grandes escalas, a identificação biométrica.

6.5. Importante ressaltar que esta etapa, até março de 2010, corresponderá ao cadastramento de aproximadamente 3% do eleitorado (aproximadamente 3.900.000 eleitores). Até o final do projeto a estimativa é atingir cento e cinquenta milhões de registros em 2017, ou seja, a solução deve obrigatoriamente apresentar capacidade operacional e precisão suficientes para tratar o referido montante de dados, garantindo a qualidade das informações coletadas e a interoperabilidade entre a coleta e o sistema AFIS.

6.6. Do exposto, a alternativa viável para a implementação do projeto de identificação biométrica do eleitor, com a infraestrutura tecnológica do INI/DPF é a utilização do software de captura da SAGEM, conforme proposto pelo órgão, que é totalmente compatível com o AFIS/SAGEM, nos termos do Ofício 49/2009 - DITEC/DPF, verbis:

"8. Vale ressaltar que o hardware adquirido pelo TSE está em consonância com os padrões elencados, mas o software não garante a imagem e tão pouco é capaz de inserir os registros no sistema AFIS/DPF, dependendo tempo de desenvolvimento adaptativo para a referida conversão. Hoje o DPF utiliza estações de coleta denominadas Bookings, fabricadas pela SAGEM, que atende a todos estes requisitos, sendo até o momento às únicas testadas com êxito na questão da integração com o sistema AFIS/DPF. (...) Nesse contexto apenas as estações de coleta hoje em uso no DPF, com uso do software da SAGEM, são capazes de executar com a precisão exigida por projetos desse porte, a coleta biométrica e inserção no sistema AFIS.(...)"

6.7. Posta a possibilidade e a necessidade de integração e interoperabilidade com o sistema AFIS/DPF, deve-se ressaltar que a medida otimiza o aproveitamento de esforços, fundamentando-se no princípio da economicidade dos recursos públicos, uma vez que o Ministério da Justiça já investiu consideráveis recursos financeiros em seu projeto AFIS.

6.8. Desta forma, um alto investimento, como o que será realizado na identificação biométrica dos eleitores, poderia ser perdido devido à falta de qualidade e interoperabilidade dos dados coletados.

(...)

7. Com base nos argumentos expostos e tendo em vista que, atualmente, não existem parâmetros para teste de homologação que selecione solução no mercado diversa da solução apresentada pelo INI/DPF com a compatibilidade e precisão necessárias ao projeto entre o sistema de coleta das informações biométricas fabricado por outras empresas e o sistema utilizado pelo INI (AFIS SAGEM), entendemos que o sistema de coleta da SAGEM, é, atualmente, a única alternativa disponível no mercado que possui as garantias necessárias a esta etapa do projeto.

8. Isto posto, esta Comissão de Assessoramento Técnico entende que a Justiça Eleitoral age em conformidade com os princípios que regem a Licitação, especialmente o que se refere à escolha da proposta mais vantajosa para Administração Pública, art. 3º da Lei n. 8.666/1993, uma vez que a não-utilização do mencionado software pode acarretar prejuízos à Administração Pública, e ratifica o entendimento exarado pela Diretoria Técnico-Científica (DITEC) do Departamento de Polícia Federal, contida no referido expediente."(grifo nosso).

3.3.4. Do exposto, verifica-se que o TSE apresentou justificativas técnicas para restringir o fornecimento do software de captura de dados biométricos a uma única marca. O art. 7º, §5º, da Lei n. 8.666/1993, veda a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, excetuando os casos em que for tecnicamente justificável.

3.3.5. Nesse sentido também é a jurisprudência desta corte, conforme se observa de trecho do Relatório do Acórdão n. 747/2008 - Plenário.

"(...)

8.1.3 determinar, com base no art. 43 da LOTCU c/c art. 250, II do RI/TCU, à SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL que nos processos licitatórios e na elaboração do novo edital, observe com rigor as normas da Lei de Regência das Licitações e, na aquisição de software:

(...)

8.1.3.3 ao especificar produtos, faça-o de forma completa, porém sem indicar marca, modelo, fabricante ou características que individualizem um produto particular. Se e quando entender que somente um produto específico pode atender às suas necessidades, fundamente tal entendimento prévia e minuciosamente, explicitando todos os motivos fáticos que lhe dão supedâneo, curando de explicitar e documentar as vantagens técnicas e econômicas que o produto tratará para a Administração, tudo de conformidade com o Acórdão n. 1.521/2003 - TCU - Plenário;"

3.3.6. Desse modo, entendo que a indicação no edital de marca específica para a aquisição do software de captura de dados biométricos foi plenamente legal. Quanto à alegação de que a aquisição de produto utilizado pelo FBI americano seria danosa aos interesses nacionais, o representante não apresentou os argumentos que fundamentam essa tese. O fato de o software ser utilizado por órgãos policiais e de inteligência de outros países não constitui um risco, por si só, aos interesses nacionais. A Polícia Federal, como exposto, já vem usando há algum tempo o Sistema de Identificação AFIS sem relatos de maiores problemas.

3.3.7. No que se refere à alegação de que a exigência de credenciamento dos fornecedores do software pelo Escritório Federal de Investigação (FBI) dos EUA facilitaria o acesso aos dados pessoais e biométricos dos eleitores brasileiros, verifica-se nos termos do Edital n. 42/2009, que tal exigência não se fez presente.

3.3.8. Destarte, entendo improcedente a suposta irregularidade ora comentada.

3.4. Outra suposta irregularidade apontada consistiria no fato de que mesmo após quatro anos do início do projeto o TSE ainda não havia encontrado uma solução técnica satisfatória para resolver o problema do "falso negativo". Segundo o representante, a solução apresentada por meio da Resolução TSE n. 22.713/2008, art. 4º, inciso VIII, de se autorizar a liberação das urnas para votação com a senha do mesário, contraria o objetivo principal do projeto de biometria de "excluir a possibilidade de uma pessoa votar por outra". Segundo o representante, tal autorização permitiria que mesários desonestos inserissem votos indevidos nas urnas biométricas por meio de sua senha.

Análise

3.4.1. Essa questão também foi objeto de diligência realizada por esta unidade técnica junto ao TSE em fevereiro de 2006. Naquela oportunidade, o órgão se manifestou, por meio do ofício TSE n. 1.792/2006 (fls. 35/38 do TC-018.819/2005-7), esclarecendo diversos pontos levantados pelo representante. Adicionalmente, em resposta à diligência efetuada por ordem do Ministro-Relator do processo, Ofício TSE n. 1.077/2008 (fls. 88/93 do TC-018.819/2005-7), informou alguns pontos que haviam sido alterados em relação ao projeto original. Baseado nas respostas a essas duas diligências é que passarei a explorar os argumentos expendidos pelo TSE.

3.4.2. Segundo o órgão, a interferência humana no processo de votação sempre existirá independente da tecnologia utilizada para captura e análise da impressão digital, pois além da hipótese suscitada pelo representante, existem outras que necessitariam de procedimentos de contingência, como o caso de um eleitor não ter os membros superiores ou não ter sua digital íntegra, de forma a possibilitar sua captura. Ainda teria o caso de a digital do eleitor, depois de cadastrada, sofrer degradações com o tempo, seja por meio de cicatrizes ou pela manipulação de produtos químicos, o que refletiria em inconsistências na hora de sua identificação para votação. Todos esses casos não constituiriam justificativas hábeis para isentar o cidadão do seu direito constitucional de votar.

3.4.3. Continuando, aduz que probabilidade considerada alta para inconsistências de identificação, verificada nos diversos softwares de identificação por impressão digital, é de no máximo 10%. Considerando que serão capturadas as impressões

digitais de dez dedos, conclui que a probabilidade de não reconhecimento do eleitor por meio de sua digital seria muito reduzida, praticamente exponencial. Ocorrerão dez tentativas antes de se adotar o procedimento de contingência.

3.4.4. Para se diminuir o risco de um mesário desonesto votar por outro, o órgão informa que outros procedimentos de segurança foram previstos no projeto, como a impressão da foto digital do eleitor na cédula de votação, bem como o registro, mediante filmagem, de todos os procedimentos de contingência, de modo a possibilitar sua conferência em momento posterior.

3.4.5. Considerando as contingências relatadas, o órgão informa que ainda não há tecnologia com custo e benefício viáveis para contorná-las. Para tentar comprovar essa informação, anexa estudo a respeito da acurácia de sistemas de biometria baseados em impressões digitais (fls. 94/95). A tecnologia que utiliza cartões inteligentes (smart cards), acresce, seria uma opção alternativa, pois conseguiria contornar aquelas contingências. No entanto, o custo estimado de R\$ 1,25 bilhão apenas para a confecção dos cartões, sem considerar os custos para a adaptação das urnas, a inviabiliza totalmente.

3.4.6. Por fim, explica que a liberação da urna pelo mesário para permitir a votação em situações de contingência não contraria o objetivo do projeto. Alega que tal situação ocorreria apenas nos casos de exceção e que a realização de todos os procedimentos de habilitação seria registrada em arquivos de log. Esses arquivos, acrescenta, possibilitariam o registro no boletim de urna de todos os eleitores habilitados pelo mesário. Como tudo é registrado, conclui, seria possível realizar verificações onde houvesse incidência anormal de rejeições na identificação do eleitor, o que constitui, no seu ponto de vista, um mecanismo para coibir eventuais tentativas de fraude.

3.4.7. Do exposto, observa-se que o TSE buscou encontrar a melhor solução técnica, dentro de uma relação ótima de custo/benefício, para mitigar a última fragilidade do sistema eleitoral, que seria a possibilidade de um mesário desonesto votar por outro eleitor. Cabe ressaltar que o órgão franqueou a todos os interessados que participaram da audiência pública para exposição do projeto, realizada em outubro de 2005, a oportunidade de oferecerem sugestões ou alternativas que pudessem solucionar o problema do falso negativo, porém ninguém se manifestou. Até hoje, nenhuma alternativa mais eficiente foi apresentada.

3.4.8. Há de se considerar que o fato de o Brasil ser pioneiro na utilização de meios eletrônicos no processo eleitoral dificulta a obtenção de soluções ótimas para todas as contingências observadas. Tais soluções, face ao ineditismo do projeto, ainda não existem, são desenvolvidas à medida que as tecnologias empregadas vão evoluindo, o que requer certo tempo de adaptação.

3.4.9. Por isso, concordo com o representado quando esse afirma que a solução adotada para resolver as contingências não contraria o objetivo do projeto. Considerando o universo milionário de eleitores; a baixa probabilidade de ocorrência de inconsistências na identificação dos dados biométricos do eleitor; a possibilidade do registro de todas as hipóteses de contingência, com possibilidade de cotejamento e conferência dos dados em momento posterior; e a inexistência de técnica alternativa mais econômica, entendo a solução adotada plenamente satisfatória para os objetivos do projeto.

3.4.10. Assim, entendo saneada a suposta irregularidade ora em análise.

3.5. Prosseguindo, o representante alega que a Lei n. 7.444/1985, que dispõe sobre a implantação do processamento eletrônico de dados no alistamento eleitoral e a revisão do eleitorado, não exige que o eleitor forneça seus dados biométricos para poder votar, pelo contrário, em seu art. 5º, §4º, a lei explicitamente desobriga o eleitor até mesmo de fornecer sua foto. Dessa forma, sustenta que a Resolução n. 22.688/2007, editada pelo TSE para regular o procedimento de coleta da foto e impressões digitais do eleitor, seria ilegal. Dessa forma, conclui que, pelas razões expostas, o projeto é ilegal.

Análise

3.5.1. Em resposta às diligências realizadas para esclarecer esse assunto, o TSE informou (fls. 38/39 e 92 do TC 018.819/2005-7) que o dispositivo citado pelo representante apenas dispensa a apresentação da fotografia do alistando no momento do alistamento eleitoral, nada mencionando quanto a eventual proibição de captura da impressão digital do eleitor para reconhecimento biométrico. Dessa forma, entende que o projeto não confronta com o referido dispositivo legal, pelo contrário, visa tão somente atribuir maior segurança e rapidez ao pleito, e ainda assegurar a lisura, eficácia e confiabilidade de todo o processo.

3.5.2. Os normativos legais que regulam os procedimentos a serem seguidos nos pleitos eleitorais são as Lei n. 4.737, Código Eleitoral, que abrange todos os aspectos relativos ao processo eleitoral, e a Lei n. 9.504/1997, chamada de Lei das Eleições. Essa última foi editada com o propósito de estabelecer regras eleitorais permanentes e acabar com a prática, que era costumeira, de se publicar uma lei específica para regular os procedimentos em cada eleição. Nela, foi regulado o sistema eletrônico de votação, utilizado, de forma parcial, em momento anterior, nas eleições de 1996.

3.5.3. Importante salientar o poder regulamentar que foi atribuído ao TSE pelo Código Eleitoral. Segundo seu art. 23, inciso IX: "Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior, (...) IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código;". A utilização dos dados biométricos do eleitor, como forma de identificá-lo na hora da votação, não afronta qualquer premissa reguladora do processo eleitoral. Muito pelo contrário, reforça o papel legal da justiça eleitoral de contribuir constantemente para o fortalecimento da credibilidade, da segurança e da confiabilidade no sistema. Assim, verifica-se a legalidade e a legitimidade da Resolução n. 22.688/2007, para regular o cadastramento e a identificação do eleitor por meio da coleta de suas impressões digitais.

3.5.4. Da mesma forma como ocorreu com a implantação das urnas eletrônicas no sistema eleitoral, prevê-se que a regulação legal das eleições por meio dos dados biométricos será uma consequência do amadurecimento do processo eleitoral utilizando essa nova tecnologia. Considerando que o projeto de identificação do eleitor por biometria ainda se encontra em caráter experimental, torna-se inoportuna a edição de uma lei, no presente momento, para regulá-lo. Somente com a consolidação da utilização da nova tecnologia será possível estabelecer as premissas básicas que nortearão a sua regulamentação.

3.5.5. Em que pese todos os argumentos já expostos, o TSE informou, em resposta à diligência realizada por esta unidade técnica (fl. 36 do TC 018.819/2005-7), que eventual negação do eleitor em aderir ao cadastramento biométrico seria tratada como uma

contingência, e para isso o procedimento padrão de votação em vigor lhe seria assegurado, de modo a garantir seu direito constitucional de votar.

3.5.6. Dessa forma, entendo improcedente a suposta irregularidade ora comentada.

3.6. Em seguida, referindo-se a uma notícia publicada no portal do TSE na internet, em 19 de outubro de 2007, o representante aponta algumas inconsistências quanto à definição dos custos necessários para a implantação do projeto. Alega que vários custos relativos a diversos aspectos do projeto, que haviam sido informados naquela notícia, foram subavaliados. Como forma de tentar provar essa constatação, apresenta dados que foram posteriormente noticiados no portal daquele tribunal na internet, informações repassadas em audiência pública realizada pelo órgão em junho de 2009, bem como os valores praticados em licitação realizada em janeiro de 2008. Todos eles divergentes dos valores noticiados em 2007.

Segundo o representante, as divergências são, em síntese, as seguintes (fls. 02/09):

a) o preço praticado em janeiro de 2008 para compra dos kits de identificação biométrica foi de R\$ 13.500,00 cada Kit, sendo que o órgão havia informado, em notícia publicada em outubro de 2007, que o valor seria de 6.000,00 cada;

b) inicialmente, em 2007, o órgão informou que não precisaria trocar todas as urnas eletrônicas existentes, pois seria necessário apenas acoplar a elas o leitor biométrico e instalar o software que faz a leitura das impressões, o que custaria R\$ 30,00 a unidade. No entanto, notícia publicada no portal do tribunal em novembro de 2008 informa que o presidente do TSE havia solicitado verba ao relator-geral do orçamento da União para a compra de 500 mil novas urnas biométricas, em substituição às urnas atuais;

c) segundo informado naquele noticiário, o cadastro biométrico reduziria consideravelmente o custo das revisões eleitorais, que atualmente consomem 2 milhões de reais. Porém, o representante informa que tal economia não existiria, pois não haviam sido considerados os custos relativos à conferência dos dados biométricos contra duplicidades pelo sistema AFIS, o chamado batimento biométrico. Informa, ainda, que, se considerado o valor de 3 dólares por eleitor, informado pelo TSE em audiência pública realizada na Assembléia Legislativa de São Paulo, em 01 de junho de 2009, o custo total do batimento seria 340 vezes maior do que o gasto com as revisões eleitorais;

d) o custo total do projeto, divulgado em abril de 2007 pela Secretaria de Tecnologia da Informação (STI) do TSE, após ter sido recalculado, atingiria o montante de 512 milhões de reais. Entretanto, o representante apresenta uma série de cálculos que, baseados nos valores praticados em licitações para a compra de urnas biométricas, em meados de 2007, e de kits de identificação biométrica, em janeiro de 2008, somados ainda aos custos do batimento biométrico, constituiria prova de que os valores informados pela STI do TSE, em abril de 2007, estariam subavaliados. Segundo ele, o custo total do projeto superaria o montante de 3 bilhões de reais.

e) o representante alega que mesmo o custo total do projeto ultrapassando o valor de 2 bilhões de reais não foi feita a audiência pública, prevista no art. 39 da Lei n. 8.666/1993, antes da abertura das licitações relativas ao projeto-piloto, que incluíam a

compra de 25 mil novas urnas biométricas, a compra de 60 kitbio, os custos de cadastramento biométrico de 46 mil eleitores, o batimento (conferência) do cadastro contra duplicidades, e o custo de análise e reestudo do processo.

Análise

3.6.1. Inicialmente, cabe destacar que o representante utiliza-se de noticiários publicados no portal do TSE, voltados para o público em geral, para concluir que os custos praticados nas licitações conduzidas pelo órgão estão em desconformidade com os estimados. Entretanto, não informa em que aspectos os custos praticados nas compras efetuadas se diferenciam dos informados nas notícias.

3.6.2. Diversos aspectos podem ter influenciado na diferenciação entre o valor inicialmente informado para o efetivamente realizado. Considerando o caráter pioneiro, em nível mundial, da utilização da tecnologia de identificação biométrica no sistema eleitoral, pode ter ocorrido de as estimativas inicialmente divulgadas não terem considerado diversos aspectos técnicos, intrínsecos àquela tecnologia, na composição dos custos de toda a solução imaginada. Não há como concluir, apenas baseado no valor genérico informado no noticiário, que houve sobrepreço nas aquisições dos kits de identificação biométrica. O parâmetro previsto na Lei n. 8.666/1993 para se averiguar a economicidade de uma compra é a comparação dos preços praticados com os de mercado, e na representação não consta qualquer estudo neste sentido.

3.6.3. Consultando o termo de referência do edital n. 42/2009 do TSE (fls. 47/48 destes autos), que teve como objeto registro de preços para aquisição futura de dois mil kits de identificação biométrica, verifica-se, pela separação dos itens que o compõem, seis ao todo, a complexidade técnica do kitbio. Ademais, observa-se da ata da sessão pública para recebimento das propostas (fls. 49/50 destes autos) que houve competição, e que o lance vencedor foi de R\$ 23.000.000,00, portanto R\$ 3.480.477,20 mais barato do cotado pela administração do tribunal, que foi de R\$ 26.480.477,20. O custo unitário cotado para cada kitbio foi de R\$ 13.216,49, no entanto, com a adjudicação saiu por R\$ 11.500,00.

3.6.4 . Do exposto, entendo improcedente a suposta irregularidade referente à aquisição dos kits, tendo em vista que o representante não anexou aos autos documentos com indícios pertinentes para sustentar suas alegações.

3.6.5. No que se refere ao fato de o TSE ter noticiado, em novembro de 2008, que substituiria todas as urnas existentes por biométricas, em contraste com informação noticiada em 2007 de que apenas seria necessário acoplar o leitor biométrico às urnas eletrônicas em uso, não vislumbro a possibilidade de se concluir, somente de posse dessas informações, pela existência de irregularidade.

3.6.6. A informação de que não seria necessário trocar todas as urnas foi divulgada antes mesmo do início do projeto-piloto, que ocorreu no início de 2008, e que teve como objetivo testar o processo eleitoral com a nova tecnologia. Vários fatores podem ter concorrido para que o TSE chegasse à conclusão, após a implementação do projeto-piloto, de que não seria mais viável apenas acoplar o kitbio às urnas existentes, e sim adquiri-las com aquele dispositivo já instalado de fábrica.

3.6.7. Consultando o documento anexado ao processo, denominado aperfeiçoamento do atual sistema de identificação do eleitor (fl. 64 do TC 018.819/2005-7),

verifica-se que, em dezembro de 2006, o TSE possuía em seu acervo urnas eletrônicas de cinco modelos distintos, adquiridos em 1996, 1998, 2000, 2002 e 2004. Portanto, verifica-se que é comum, face à rápida evolução tecnológica, a troca das urnas em intervalos não superiores a dois anos.

3.6.8. Assim, entendo improcedente a suposta irregularidade referente à decisão pela compra das urnas biométricas, tendo em vista que o representante não anexou aos autos documentos com indícios pertinentes para sustentar suas alegações.

3.6.9. Quanto à alegação de que os custos relativos ao batimento biométrico seriam muito superiores se comparados aos custos das revisões eleitorais, entendo que tal constatação não constitui impeditivo para a implantação da nova tecnologia. Por ser mais complexa, moderna, que agregará mais segurança ao sistema eleitoral, é natural que seu custo seja mais elevado em relação à tecnologia existente. Mesmo que os custos do batimento não tenham sido previstos inicialmente, o aumento significativo no nível de segurança que a implementação da identificação biométrica proporcionará a todo o processo eleitoral é suficiente para justificar a sua adoção.

3.6.10. Portanto, não vislumbro irregularidade no fato de o TSE não ter considerado o custo do batimento em uma notícia veiculada em seu portal na internet para divulgar a implantação da nova tecnologia, razão pela qual proponho a improcedência da suposta irregularidade ora analisada.

3.6.11. Em todas as alegações, verifica-se que o representante utilizou de uma notícia veiculada no portal do TSE, em outubro de 2007, para concluir que o projeto havia sido subestimado e, dessa forma, seria irregular. Apesar da incompatibilidade entre os valores constantes das informações inicialmente prestadas com os valores praticados nas licitações, não há como concluir, somente com base desses dados, que houve irregularidade na condução das licitações. O parâmetro definido em lei para se verificar o sobrepreço ou superfaturamento em qualquer compra efetuada pela administração pública é a comparação dos preços praticados com os de mercado, e não os valores informados por meio de um noticiário divulgado na internet, que tem como finalidade prestar esclarecimentos ao público em geral. O representante em nenhum momento provou sua tese de irregularidade dos preços praticados pelo TSE baseado naquele parâmetro.

3.6.12. Quanto à alegação de que o TSE havia descumprido a lei das licitações por deixar de realizar audiência pública prévia às licitações para a aquisição dos bens e serviços necessários para a condução do projeto-piloto, conforme discriminados na alínea e do item 3.6 desta instrução, necessário fazer os esclarecimentos que se seguem.

3.6.13. Considerando as informações contidas na notícia veiculada em 19 de outubro de 2007 no portal do TSE (fls. 15/16 do TC 018.819/2005-7), o custo total de aquisição das 25 mil urnas com sistema biométrico original de fábrica foi de R\$ 50.000.000,00. Acessando o link relativo aos esclarecimentos sobre a identificação biométrica, constante do sítio daquele órgão, extrai-se informação de que o valor unitário pago pelos 60 kits de identificação biométrica, adquiridos em janeiro de 2008, foi de R\$ 13.500,00. Considerando o total adquirido, chega-se ao montante de R\$ 810.000,00.

3.6.14. Somando os valores acima, teremos a quantia total de R\$ 50.810.000,00. Se considerado ainda o custo do batimento biométrico (conferência para

eliminar duplicidades no cadastro eleitoral) apontado pelo representante, R\$ 3,00 por eleitor, verifica-se que o dispêndio com este serviço, que abrangeu cerca de quarenta e cinco mil eleitores, oscilou em torno de R\$ 138.000,00. Do exposto, constata-se que o custo total da implementação do projeto-piloto foi muito aquém do valor estipulado no art. 39 da Lei n. 8.666/1993, que obriga a realização de audiência pública prévia à abertura de uma licitação quando o valor do seu objeto ultrapassar o montante de R\$ 150.000.000,00.

3.6.15. Outro ponto a ser esclarecido é que o art. 39 da supracitada lei obriga a realização pública para cada licitação ou conjunto de licitações sucessivas ou simultâneas que ultrapassem aquela quantia, o que não foi o caso do órgão por ocasião das licitações referentes ao projeto-piloto de 2008.

3.6.16. Em 2009, ao verificar que o valor total das urnas que iriam ser adquiridas para o pleito eleitoral de 2010 ultrapassaria o valor definido naquele artigo, agiu corretamente o TSE ao realizar, no mês de agosto, audiência pública prévia à licitação para registro de preço para compra futura de 200 mil urnas eletrônicas, com dispositivo de leitura biométrica instalado. (fls. 51/55 destes autos).

3.6.17. Do exposto, não procede a alegação de que o TSE haveria cometido irregularidade por não realizar audiência pública prévia às licitações relativas ao projeto-piloto de identificação biométrica.

3.7. Por fim, o representante aponta a incompatibilidade das urnas biométricas com a Lei Eleitoral n. 9.504/1997, alegando que não seria possível aos eleitores envolvidos no teste de votação paralela se dirigirem aos locais onde aquela votação ocorreria para liberar as urnas eventualmente sorteadas (fl. 08 do TC 018.819/2005-7). Segundo ele, a edição da Resolução n. 22.580/2008 pelo TSE, autorizando a exclusão, a critério dos TRE, das urnas biométricas do teste de votação paralela em 2008, seria ilegal, pois afrontaria dispositivo legal.

Análise

3.7.1. A exemplo do que ocorreu com o problema do "falso negativo", o **PDT** utiliza-se de uma característica técnica específica do projeto, que requer a interferência do próprio eleitor para a liberação da urna, para tentar criar um obstáculo à implantação de um processo tecnológico totalmente inovador, que irá agregar maior segurança, credibilidade e confiança ao sistema eleitoral.

3.7.2. Convém ressaltar que o art. 66, § 6º, da citada lei, atribui ao TSE competência para regular, mediante resolução, a forma como ocorrerá a votação paralela no dia da votação. Assim, aquele tribunal superior editou a Resolução n. 22.154/2006 regulando, entre outros procedimentos, a forma como deve ocorrer aquela votação, que é um procedimento de auditoria para verificar o correto funcionamento das urnas.

3.7.3. O procedimento consiste, em síntese, em realizar a inserção em urnas eletrônicas sorteadas para participar do processo de votação paralela dos votos preenchidos anteriormente em cédulas de papel e depositados em urnas de lona lacradas. Cabe ressaltar que as urnas eletrônicas sorteadas são concentradas em um único local para o procedimento de auditoria, o que representa uma dificuldade logística para votações ocorridas em locais inóspitos, isolados. Ao final, constata-se o correto funcionamento da urna eletrônica

comparando-se os resultados obtidos com a apuração dos votos das duas urnas, a de lona com a eletrônica, que não podem ser diferentes.

3.7.4. Percebe-se que tal procedimento visa a assegurar se o sistema irá realmente computar o voto que lhe foi inserido. Portanto, este teste não requer a presença do eleitor, basta a existência de uma cédula de voto preenchida para que qualquer pessoa realize a votação na urna eletrônica.

3.7.5. Do exposto, fica clara a dificuldade de incluir na votação paralela as urnas biométricas, pois requerem a presença do eleitor para liberar a urna para a votação. Com esse espírito, o TSE editou a Resolução n. 22.850/2008 facultando aos TRE, para as eleições de 2008, "a possibilidade de restringir a abrangência dos sorteios a determinados municípios ou zonas eleitorais, na hipótese da existência de localidades de difícil acesso, cujo recolhimento da urna em tempo hábil seja inviável ou daquelas onde for utilizado sistema de identificação biométrica do eleitor."

3.7.6. Observa-se que a resolução não afrontou a lei das eleições, como apontado pelo representado, apenas abriu a possibilidade, por questões técnico-logísticas, de as urnas biométricas não participarem da votação paralela em 2008. Com a consolidação da utilização dessas urnas no processo eleitoral brasileiro, certamente outros procedimentos de auditoria serão criados para testar as urnas biométricas, caso ainda não o tenham sido, para contornar as dificuldades ora encontradas.

3.7.7. Destarte, entendo afastada a suposta irregularidade ora em comento.

3.8. Concluindo a análise da representação, cumpre destacar que a votação com o sistema de identificação do eleitor por meio dos dados biométricos já é uma realidade do processo eleitoral brasileiro. Conforme noticiado no portal do TSE, em 04 de fevereiro do corrente, os eleitores de sessenta e um municípios brasileiros, nas eleições de 2010, irão votar em urnas biométricas, o que totalizará mais de um milhão e trezentos mil eleitores.

4. CONCLUSÃO

4.1. Diante dos fatos apurados, conclui-se pela improcedência da Representação objeto destes autos, razão pela qual propor-se-á o seu arquivamento."

7. Com base nesses fundamentos, a unidade técnica propõe, em pareceres coincidentes, a improcedência da Representação em exame e o consequente arquivamento dos autos (fls. 66/67).

É o Relatório

Voto do Ministro Relator

VOTO

Trata-se de Representação formulada pelo Partido Democrático Trabalhista - **PDT**, noticiando irregularidades na elaboração e condução do projeto de atualização do cadastro de eleitores em curso no Tribunal Superior Eleitoral - TSE, que envolve a utilização de dados biométricos, por meio de impressões e fotos digitais.

2. Inicialmente, tendo em vista o preenchimento dos pressupostos de admissibilidade aplicáveis à espécie, a presente representação merece ser conhecida, com fulcro no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU.

3. As irregularidades em exame já foram objeto da Representação autuada como TC-018.819/2005-7, intentada pelo mesmo partido, em que foram promovidas diligências ao TSE, o qual se manifestou às fls. 34/42 e 56/77 daqueles autos.

4. No entanto, naquela ocasião esta Corte não chegou a analisar o mérito da matéria, tendo determinado, por meio do Acórdão n. 2.516/2009 - 2º Câmara, o arquivamento dos autos, em razão da perda do objeto, ocasionada pela redefinição do projeto original impugnado pelo representante.

5. Inconformado com essa decisão, o PDT interpôs pedido de reexame que, embora não tenha sido conhecido por ausência de interesse recursal do recorrente (Acórdão n. 34/2010 - 2ª Câmara, fl. 1), foi recebido como representação pela 3ª Secex.

6. Nesse contexto, a unidade instrutiva, ressaltou que grande parte das questões levantadas pelo representante, por constar na Representação anterior (TC-018.819/2005-7), já foi objeto de diligência ao TSE, cujos esclarecimentos são suficientes para analisar a matéria, e que as novas alegações dispensam informações adicionais. Por essa razão, sugeriu o desarquivamento daquele processo para ser apensado a este e realizou o imediato exame do mérito às fls. 56/66, propondo, ao final, a improcedência do feito e o consequente arquivamento dos autos, nos termos do art. 237, parágrafo único, combinado com o art. 235, ambos do Regimento Interno/TCU.

7. Em relação ao TC-018.819/2005-7, considero dispensável o seu desarquivamento, por ser suficiente determinar à 3ª Secex que realize a reprodução, por cópia, das fls. 29/42, 54/77 e 86/95, todas do volume principal do referido processo, para a respectiva juntada a estes autos.

8. Quanto ao mérito, observo que assiste razão à unidade técnica, uma vez que, como demonstrado na instrução de fls. 56/66, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, o representante não logrou êxito em comprovar nenhuma das irregularidades que aponta, as quais foram devidamente afastadas pelos esclarecimentos prestados pelo TSE.

9. A alegação de que a adoção do sistema de identificação biométrica AFIS, utilizado pelo FBI americano, como padrão para o cadastro de eleitores pelo TSE, abriria a oportunidade para que as agências americanas de Inteligência pudessem interpretar, sem dificuldades, os dados de cadastros de eleitores brasileiros, não merece prosperar.

10. Primeiro, porque a adoção desse sistema se justifica em razão de se constituir em alternativa viável para a implementação da identificação biométrica do eleitor com o aproveitamento da infraestrutura tecnológica já utilizada pela Polícia Federal, na qual o Ministério da Justiça já investiu consideráveis recursos financeiros, de modo que a sua utilização atende ao princípio da economicidade.

11. Depois, porque o fato de esse software ser utilizado por órgãos de inteligência de outros países, por si só, não representa risco aos interesses nacionais, mormente se considerarmos que a Polícia Federal já vem utilizando há algum tempo o sistema de identificação AFIS, sem observar maiores problemas.

12. Também não macula a regularidade do projeto em tela, o fato de o TSE não ter encontrado uma solução técnica para o problema de "falso negativo", situação na qual

seria necessário liberar a urna para a votação com a senha do mesário, procedimento que, ao ver do PDT, permitiria fraudes ao sistema.

13. Conforme esclareceu o órgão, sempre existirão hipóteses, como no caso do "falso negativo", em que haverá a necessidade da intervenção humana no processo de votação. Tais situações demandam a adoção do procedimento de contingência, para o qual são previstas no projeto outras medidas de segurança para diminuir os riscos de fraude, como o registro, mediante filmagem, de todo o procedimento, de modo a possibilitar a sua conferência em momento posterior.

14. Ressalta-se que não existem soluções economicamente viáveis para resolver as situações de contingência, as quais, contudo, não contrariam o objetivo do projeto, por ocorrerem apenas em casos de exceção.

15. Desse modo, fica claro que o TSE, dentro de uma análise de custo/benefício e dos recursos tecnológicos disponíveis no momento, buscou a melhor solução para o caso.

16. Também não vislumbro a apontada ilegalidade da Resolução n. 22.688/2007 no tocante ao fornecimento de dados biométricos pelo eleitor sem previsão legal. Trata-se de matéria que, por seu caráter inovador, dependerá de futura normatização e, como informou o órgão, na eventual recusa do eleitor, ele não será obrigado a fornecer esses dados, pois a situação será tratada como uma contingência, respeitando-se o seu direito constitucional de votar.

17. Quanto à alegada subavaliação dos custos necessários para a implantação do projeto, noto que, conforme salientou a unidade técnica, trata-se de afirmação desprovida de fundamentos concretos, pois o representante se utiliza de notícias veiculadas no portal do TSE, para concluir que o projeto teria sido subestimado, não sendo possível afirmar, apenas com base nesses dados, que houve irregularidade no projeto.

18. Não prospera, ainda, a apontada incompatibilidade das urnas biométricas com a Lei Eleitoral n. 9.504/1997, sob o argumento de que não seria possível utilizá-las nos testes de votação paralela e de que a Resolução/TSE n. 22.580/2008, que as excluiu desse procedimento, seria ilegal.

19. O teste de votação paralela foi criado para aferir a confiabilidade do atual sistema, sendo de difícil aplicabilidade no caso da utilização de dados biométricos. Por essa razão, o TSE, por meio da Resolução n. 22.850/2008, previu a possibilidade de se excluir desse teste as urnas biométricas. Tal Resolução, em nada afronta a Lei Eleitoral, por estar dentro das competências atribuídas ao TSE (art. 66, § 6º, da Lei n. 22.154/2006). Ademais, com a consolidação dessas urnas, certamente surgirão outros procedimentos de auditoria compatíveis com o novo sistema.

20. Assim, por não estarem confirmadas as irregularidades apontadas pelo representante, entendo que a Representação em exame deve ser considerada improcedente, ordenando-se o seu arquivamento.

Pelo exposto, acolho, no essencial, a proposta formulada nos autos e voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU., Sala das Sessões, em 12 de maio de 2010.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pelo Partido Democrático Trabalhista - PDT, noticiando irregularidades na elaboração e condução do projeto de atualização do cadastro de eleitores em curso no Tribunal Superior Eleitoral - TSE, que envolve a utilização de dados biométricos, por meio de impressões e fotos digitais.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. determinar à 3ª Secex que realize a reprodução, por cópia, das fls. 29/42, 54/77 e 86/95, todas do volume principal do TC-018.819/2005-7, para a respectiva juntada a estes autos;

9.3. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Tribunal Superior Eleitoral e ao Representante;

9.4. arquivar o presente processo

Quorum

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e José Jorge.

13.2. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (Relator) e André Luís de Carvalho.

13.3. Auditor presente: Weder de Oliveira

Publicação

Ata	15/2010	-	Plenário
Sessão			12/05/2010
Aprovação			19/05/2010
Dou	20/05/2010		

Referências (HTML)

Documento(s): [AC_1023_15_10_P.doc](#)

http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20100527/AC_1023_15_10_P.doc