



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Informação CPL/SAD n.º 307/2009

Procedimento n.º 6868/2009

Assunto: Impugnação ao Edital da Licitação TSE n.º 42/2009 – Registro de Preços de Kits para coleta de informações biométricas do eleitor - kitbio.

Brasília, 2 de julho de 2009.

Senhor Secretário de Administração,

Mediante documento encaminhado via fax, em 1º de julho corrente, a empresa **American Abnote S.A.** impugnou o edital que disciplina a licitação em epígrafe, alegando, em suma, o seguinte:

1. Que o objeto a ser adquirido não pode ser licitado pela modalidade Pregão, tendo em vista que essa modalidade de licitação somente pode ser utilizada para aquisição de bens e serviços comuns.
- 1.2. Reitera as alegações afirmando que as especificações técnicas constantes do Anexo I deixam claro que se trata de uma composição complexa de bens e serviços de informática. Sustenta que o Tribunal de Contas da União já determinou que o Tribunal Superior Eleitoral se absteresse de utilizar a modalidade Pregão para aquisição de bem e serviço de informática, conforme Acórdão 691/2003 – Plenário.
- 1.3. Sustenta que a leitura do item 5.2.1 do projeto básico induz que só serão aceitas propostas ofertando o software SAGEM. Afirma que não há justificativa técnica para adoção do referido software e que a manutenção de tais exigências restringem a competitividade do certame, já que somente o fabricante SAGEM e seus representantes poderão ofertar propostas. Sustenta que existem outros softwares disponíveis no mercado aptos ao atendimento do o objeto da licitação.
- 1.5. Reporta-se à dispositivos legais e posicionamentos doutrinários para amparar suas alegações.
- 1.6. Assevera que o objeto deveria ser adquirido por item, pois ampliaria a competição. Que não há justificativa para adjudicação por preço global, uma vez que o objeto é divisível e que a adjudicação por preço global afronta a Súmula 247 do Tribunal de Contas da União.
- 1.7. Afirma que a exigência de fornecimento de placas de patrimônio não guarda qualquer relação com o objeto do edital e que não poderia ser exigido conjuntamente com os bens e serviços de informática constantes do Anexo I. Que a placa de patrimônio serve apenas para catalogação do material perante o Tribunal e que deve ser feita uma licitação específica para o item.
- 1.8. Finalmente requer o reconhecimento das nulidades apontadas, a suspensão do certame e a elaboração de um novo edital retificado.
2. A impugnação, apresentada no prazo legal, foi recebida e processada regularmente. Não foi recebida com efeito suspensivo por faltar previsão legal para tanto.

3. Mediante a Portaria nº 478/2009 o Sr. Diretor-Geral do TSE designou Comissão de Assessoramento Técnico para analisar e responder os questionamentos de ordem técnica referentes ao certame.

3.1. As razões apresentadas pela impugnante foram, portanto, encaminhadas à referida Comissão, denominada CAT, para análise e manifestação.

3.1.2. Mediante o Parecer CAT nº 5/2009, acostado às fls. 912-921, a Comissão de Assessoramento Técnico emitiu manifestação nos seguintes termos:

A Comissão de Assessoramento Técnico, criada pela Portaria TSE nº 492/2009, conforme solicitado no documento em epígrafe, manifesta-se quanto às alegações formuladas pela empresa AMERICAN ABNOTE S.A na Impugnação ao Edital nº 42/2009 apresentada perante este Tribunal:

2. Preliminarmente esta Comissão não acolhe os argumentos expostos pela impugnante, senão vejamos:

3. Item I – Violação aos princípios básicos do procedimento licitatório

3.1. Item 1.a) – Ilegalidade da escolha da modalidade pregão.

3.2. No que se refere à escolha da modalidade Pregão, a impugnante cita a Lei nº 10.520/2002 e o Decreto nº 3.555/2000 alegando que o objeto pretendido no edital em tela não se adequaria nessa modalidade.

3.3. O Decreto nº 3.555/2000, bem como a Lei nº 10.520/2002 citados pela impugnante restaram insuficientes para amparar legalmente os argumentos o que ora se pretende atacar.

3.4. De acordo com o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), as referidas normas estabeleceram nova exceção à regra da obrigatoriedade do uso de "técnica e preço" para bens e serviços de informática, pois criaram o Pregão (intrinsecamente do tipo "menor preço") como modalidade preferencial nas licitações de bens e serviços comuns.

3.5. Ocorre que, a Lei nº 11.077/2004 extinguiu de vez a obrigatoriedade do uso do tipo "técnica e preço" para bens e serviços de informática comuns ao admitir a possibilidade de serem adquiridos por meio de Pregão, *verbis*:

Art. 1º) Os arts. 3º, 4º, 9º, 11 e 16-A da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991, passam a vigorar com as seguintes alterações: "Art. 3º

.....
§ 3º A aquisição de bens e serviços de informática e automação, considerados como bens e serviços comuns nos termos do parágrafo único do art. 1º da Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002, poderá ser realizada na modalidade pregão, restrita às empresas que cumpram o Processo Produtivo Básico nos termos desta Lei e da Lei no 8.387, de 30 de dezembro de 1991.

3.6. Finalmente, com a edição do Decreto 5.450/2005, o Pregão passou a ser a modalidade obrigatória nas licitações de bens e serviços comuns, o que inclui a área de informática por causa da Lei 11.077/2004.

3.7. O referido diploma legal define o que são bens comuns no seu § 1º do Art. 2º, que passamos a transcrever abaixo:

Art. 2º (...)

§1º Consideram-se bens e serviços comuns, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado.

- 3.8. Assim, segundo o TCU, a modalidade pregão é compatível com a aquisição de bens e serviços comuns de Tecnologia da Informação, pois *"É juridicamente possível a aquisição de bens e serviços comuns de informática e automação nas contratações realizadas por intermédio da modalidade Pregão"*. Posicionamentos divergentes a esse entendimento são geralmente anteriores à Lei 11.077/2004 e ao Decreto 5.450/2005. É importante ressaltar que a licitação de bens ou serviços de TI por qualquer outra modalidade ou tipo requer justificativa especial da Administração.
- 3.9. Ressaltamos que o entendimento deste Tribunal se coaduna com a posição firmada pelo Tribunal de Contas da União sobre a matéria. Oportuno citar o Parecer nº 303/2009 da Assessoria Jurídica deste Tribunal (ASJUR), nos autos do Procedimento Administrativo TSE nº 6.868/2009, das quais podemos destacar algumas citações da doutrina e de Acórdãos do TCU sobre a matéria:
*"7. A Lei nº 10.520/2002 estabelece como facultativa a utilização do pregão para contratação de bens e serviços comuns. Em decisões mais recentes, entretanto, este Tribunal, em função da constatação das vantagens que essa modalidade de licitação vem trazendo para a administração pública, com redução de preços praticados, a simplificação dos procedimentos, a maior celeridade, vem se manifestando no sentido de que, preferencialmente, a modalidade a ser utilizada é o pregão e que a adoção de outra opção deve ser devidamente justificada. Nesse sentido transcrevo trechos de alguns votos proferidos por Ministros deste Tribunal:
"Forçoso concluir, portanto, que, apesar do uso do pregão ser uma faculdade da Administração, se no caso concreto os bens e serviços de informática forem considerados 'comuns', a nosso sentir, tudo indica que a licitação na modalidade pregão afigurar-se-á como a solução mais econômica, além de mais célere e ágil, possibilitando a obtenção de preços mais baixos."*(Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa – Acórdão 2094/2004 - Plenário);"
- 3.10. Desta forma, resta demonstrado que as alegações da impugnante quanto à ilegalidade da adoção da modalidade pregão por este Tribunal são improcedentes, uma vez que estão em desconformidade com a legislação pertinente e o entendimento jurisprudencial do TCU.

3.11. Item 1.b) – da Restrição à Concorrência.

- 3.12. Novamente não procedem os argumentos da impugnante, tendo e vista que há justificativa técnica para a escolha. Nesse sentido, a recomendação do TCU proferida nos atos da Decisão nº 747/2008, *verbis*:

" (...)

*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 económicas que o produto tratará para a Administração, tudo de conformidade com o Acórdão nº 1.521/2003 - TCU - Plenário;

(...)

8.1.3.6 fundamente as exigências de requisitos técnicos do produto e demonstre a necessidades dos quantitativos especificados, trazendo aos autos os documentos comprobatórios;

8.1.3.7 em obediência ao disposto no art. 15, inciso IV e no art. 23, §§ 1º e 2º da Lei no 8.666/93, **parcela as compras de modo a aumentar a economicidade e a competitividade, salvo quando tal parcelamento, comprovadamente, seja antieconómico ou tecnicamente inviável;**

(...)

8.1.3.10 na compra de bens e serviços comuns, adote exclusivamente o pregão eletrônico, na forma do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005;

3.13. Ademais, esta Comissão já se pronunciou sobre a questão da justificativa de especificar o *software*, nos seguintes termos:

3.13.1. Este Tribunal Superior firmou o Acordo de Cooperação Técnica nº 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.

3.13.2. 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.

3.13.3. 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.

3.13.4. 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.

3.13.5. Importante ressaltar que esta etapa, até março de 2010, corresponderá ao cadastramento de aproximadamente 3% do eleitorado (cerca de 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.

3.13.6. 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 (sic) 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.(...)”

3.13.7. 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.

3.13.8. 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, o que contradiz com o argumento exposto pela impugnante que afirma que a *“manutenção do edital referido também violaria o princípio da economicidade”*.

3.13.9. Complementarmente em relação aos testes, a impugnante propõe que o edital seja republicado com a especificação de que as tecnologias candidatas:

“(…) operem dentro dos parâmetros internacionais estabelecidos pela (sic) NIST, como requerido no item a.6, visando especialmente garantir a interoperabilidade entre diferentes sistemas biométricos, bem como, que a tecnologia proposta seja avaliada segundo seu desempenho atestados pelo benchmark FpVTE e MINEX04 da própria NIST. (<http://fpvte.nist.gov/>) e (<http://fingerprint.nist.gov/minex04/>)”.

3.13.9.1. Pois bem, o *benchmark* denominado FpVTE - *Fingerprint Vendor Technology Evaluation* não trata de um teste de filtros de qualidade para a coleta de impressões digitais e sim de desempenho de *matchers* (algoritmos comparadores) nas modalidades pequena (*SST – Small-Scale Test*), média (*MST- Medium-Scale Test*) e alta (*LST - Large-Scale Test*).

3.13.9.2. O *benchmark* denominado MINEX04 – *Minutiae Interoperability Exchange Test 2004* tem o objetivo de avaliar a interoperabilidade entre conjuntos de minúcias (pontos característicos) e não de interoperabilidade de imagens de impressões digitais e, tampouco, de avaliação de qualidade de imagens.

3.13.9.3. A não aplicabilidade do MINEX04 pode ser verificada pelo próprio sítio de Internet informado pela impugnante, conforme tradução a seguir:

3.13.9.4. *‘O propósito do “Teste de Interoperabilidade e Troca de Minúcias (MINEX)” é determinar a viabilidade de uso de dados de minúcias (em vez da imagem) como um meio de intercâmbio para informações de impressões digitais entre diferentes sistemas de comparação de impressões digitais. (...)’* (grifo nosso)

3.13.9.5. A exigência de pelo menos um de dois testes, o FpVTE ou o MINEX04 já foi feita em 2008, e resultou na aquisição dos kits do projeto piloto. Na ocasião, face à inexistência de testes específicos para o problema, a intenção era selecionar no mercado os fornecedores com maturidade suficiente, fato que, comprovadamente não

atendeu às expectativas conforme avaliado pelo INI/DPF (Ofício n.º 049/2009 – DITEC/DPF) em relação ao *software* adquirido no certame com essas exigências.

3.14. Item 1.c) – da divisibilidade do objeto.

- 3.14.1. A alegação da impugnante quanto à possibilidade de divisão do item também não procede, pois o kit de cadastramento biométrico, denominado kitbio, é uma solução que pode ser apresentada por empresa integradora ou por consórcio.
- 3.14.2. Do ponto de vista técnico, os diferentes componentes constantes do kitbio fazem parte de uma solução única onde todos os elementos, desde o Módulo Cenário até o *scanner* de captura das impressões digitais concorrem para atender a um único objetivo, qual seja, cadastrar os dados biométricos e biográficos do eleitor com os níveis mínimos de qualidade necessários ao projeto. O serviço de integração e configuração, portanto, não está à parte da solução a ser apresentada.
- 3.14.3. A solicitação da solução completa em um único item justifica-se pelo fato de que a aquisição, em separado, transferiria para o TSE o risco de incompatibilidade entre os dispositivos (leitor e máquina fotográfica) e o *software*. A aquisição em um único item garante a responsabilidade quanto ao atendimento do objetivo do kit em relação à compatibilidade e funcionalidade da solução, ainda que fornecida por integrantes de consórcio ou empresa integradora.
- 3.14.4. A divisibilidade do objeto em itens distintos configuraria prejuízo para o conjunto, fato pelo qual não há que se falar em afronta à Súmula 247 do TCU, pois, no presente caso, restou estabelecida a indivisibilidade do objeto, conforme motivos expostos no item anterior e de acordo com a especificação do Edital.

3.15. Item 1.d) – da restrição à concorrência por item estranho (plaquetas de patrimônio).

- 3.15.1. A alegação da impugnante de que as plaquetas de patrimônio solicitadas tratam-se de “*produto que não guarda qualquer relação com o objeto do Edital*” está equivocada.
- 3.15.2. A logística envolvida no cadastramento biométrico, da mesma forma que a votação eletrônica, demanda movimentações entre Unidades da Federação. Adota-se, portanto, faixas patrimoniais únicas para a Justiça Eleitoral com o objetivo de facilitar a transferência patrimonial entre os diversos tribunais regionais eleitorais.
- 3.15.3. O Edital em tela prevê a possibilidade de Consórcio, conforme dispõe o item 2, Capítulo II. Assim, consideramos totalmente possível o fornecimento destas plaquetas, conforme já feito em licitação semelhante pelo TSE (Contrato TSE n.º 13/2008).
4. Assim, entendemos que os aspectos técnicos foram definidos com base em justificativas, estando em perfeita harmonia com os princípios da Administração Pública que regem os procedimentos licitatórios, em especial o que se refere à escolha da proposta mais vantajosa para Administração Pública, art. 3.º da Lei n.º 8.666/93, tendo em vista que, qualquer outra alternativa diversa da apresentada, representa risco de prejuízo ao erário por não atender ao objetivo do projeto.
5. Por fim, esta Comissão opina pelo indeferimento do pedido impugnante nos moldes requeridos.

4. A Pregoeira decidiu, em caráter de diligência, questionar a Comissão Técnica de Tecnologia da Informação – CTTI, à qual são submetidos todos os Projetos Básicos para contratações de produtos e serviços de informática do TSE, acerca da indicação do software da SAGEM para os Kits de identificação do eleitor, objeto da licitação, nos seguintes termos:

“Diante da necessidade de fornecer embasamento técnico para o julgamento da Impugnação ao Edital pela autoridade competente, e para amparar o julgamento das propostas no certame, a Pregoeira, se valendo da faculdade de promover diligência para esclarecer ou complementar a instrução do processo, em qualquer fase da licitação, prevista no art. 43, § 3º da Lei 8.666/93, solicita a Vossa Senhoria encaminhar à Comissão Técnica de Tecnologia da Informação – CTTI, instituída pela portaria nº 359/2006, o seguinte questionamento:

O Software SAGEM ILSS é o único existente no mercado para implementação da Identificação Biométrica no Eleitor, conforme projetada pelo TSE?”

4.1. Em resposta ao questionamento da Pregoeira, a CTTI ratificou o citado Relatório nº 1/2009, emitido pela Comissão de Assessoramento Técnico - CAT, em especial quanto ao item 7, que responde à pergunta formulada, da seguinte forma:

“Em resposta à diligência da Pregoeira constante do Memorando nº 058/2009 – CPL/SAD, a Comissão Técnica de Tecnologia da Informação - CTTI, criada pela Portaria n.º 359/2006, ratifica o exposto no Parecer nº 001/2009, em anexo, da Comissão de Assessoramento Técnico instituída pela Portaria TSE nº 478/2009, em especial quanto ao seu item 7, que responde a presente consulta.”

“(…)

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.

(…)”

4.2. Constata-se, após examinadas as formulações de American Abnote S.A. pelas competentes unidades técnicas do TSE, que os argumentos da impugnante não são aptos a respaldar sua pretensão de ver declarada a suspensão do procedimento licitatório e a alteração do edital, conforme requerido.

4.3. Diante do exposto, opino pelo indeferimento da impugnação formulada.

4.4. Encaminho o feito para julgamento pelo Senhor Diretor-Geral, conforme art. 109, § 4º da Lei 8.666/93. Sugiro seja colhida a manifestação da Assessoria Jurídica da Secretaria do TSE.

Maria Angélica Borges da Silva
Pregoeira