



**PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL  
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO**

Informação CPL/SAD n.º 297/2009

Referência: 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, 1º de julho de 2009.

Senhor Secretário de Administração,

Mediante documento encaminhado via fax, em 30 de junho corrente, a empresa NEC Brasil S.A impugnou o edital que disciplina a licitação em epígrafe, alegando, em suma, o seguinte:

1. Que o software de captura a ser utilizado nos Kits para identificação do eleitor deverá ser o SAGEM ILSS e que, portanto, somente será classificada na licitação a proposta que ofertar o referido software, devendo ser desclassificadas as propostas das empresas que ofertarem software de captura com tecnologia similar e capacidade equivalente, porém de fornecedor diferente, resultando evidente o direcionamento do edital para único fornecedor.

1.2. Sustenta que não há justificativa técnica para a adoção do referido software. Que existe no mercado outras opções aptas ao atendimento da necessidade do TSE.

1.3. Menciona, para exemplificar a existência de opções no mercado, aquisição efetivada pelo SERPRO, em 2005, de módulo de coleta de impressões digitais com a tecnologia ITAUTECH - software e hardware.

1.4. Reporta-se à dispositivos legais e ensinamentos doutrinários para sustentar que não estão sendo observados os princípios que norteiam as atividades da Administração no sentido de obter a proposta mais vantajosa.

1.5. Assevera que, em atendimento ao interesse público, o TSE deve anular a licitação e elaborar edital que propicie a aquisição do software de biometria que opere dentro de parâmetros internacionais estabelecidos por órgão competentes, cita como exemplo a NIST, descrita no site: [HTTP://fingerprint.nist.gov/minex04/](http://fingerprint.nist.gov/minex04/)

1.6. Requer a anulação do procedimento licitatório e, em não o sendo, a submissão da impugnação ao Sr. Diretor-Geral para julgamento, conforme o art. 109, § 4º da Lei 8.666 e, ainda, o recebimento da impugnação com efeito suspensivo.

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. Os argumentos ora apresentados pela impugnante são os mesmos que apresentou ao impugnar o projeto básico, quando publicado pela Administração para conhecimento dos interessados, em observância ao princípio da Publicidade. São os

mesmos também apresentados na Representação da Empresa Nec do Brasil ao Tribunal de Contas da União, em 12 de maio próximo passado.

3.1. Em face do Acordo de Cooperação Técnica n.º 2/2008, firmado entre o TSE e o Ministério da Justiça, a Unidade Técnica responsável pela elaboração do Projeto Básico que define os termos da contratação a ser efetivada, quando analisou as razões de impugnação pelas empresas Nec e Itautec solicitou à Diretoria Técnico-Científica do DPF análise e manifestação quanto aos argumentos então apresentados.

3.2. Mediante a Informação n.º 061/2009 - STI/INI, O Instituto Nacional de Identificação, analisou e refutou os argumentos apresentados nas impugnações ao Projeto Básico e sustentou ser vantajosa a solução proposta nesse instrumento tanto do ponto de vista da qualidade quanto da economicidade, tendo em vista a compatibilidade do software SAGEM com o sistema AFIS, já em operação no órgão - cópia às fls. 158 - 160.

3.3. A Unidade Técnica do TSE manifestou-se de acordo com os argumentos do INI/DPF concluindo, em suma, o seguinte:

3.3.1. O Projeto de Identificação do Eleitor, nos termos do Acordo de Cooperação Técnica firmado, em fevereiro de 2008, entre o Tribunal Superior Eleitoral e o Ministério da Justiça será realizado em parceria com o Departamento de Polícia Federal que já investiu recursos na ordem de R\$ 45.000.000,00 (quarenta e cinco milhões de reais) no sistema AFIS para identificação biométrica.

3.3.2. A escolha do software da SAGEM decorre de sua compatibilidade com o referido sistema AFIS já implantado no DPF. Registra, a Unidade Técnica, que atualmente não existem parâmetros para teste de homologação de outra solução no mercado que garanta a compatibilidade entre o sistema de coleta das informações biométricas fabricados por outros fornecedores e o sistema utilizado pelo INI (AFIS).

3.3.2.1. Manifesta entendimento de que a utilização do software da SAGEM é a solução mais adequada por ser a única no mercado, até o momento, capaz de garantir a compatibilidade dos sistemas na coleta e processamento das informações biométricas, sem o risco de comprometer o resultado do projeto - Informação n.º 07 CLOGI/STI - fls. 161 - 164.

3.4. Conforme documentos anexos por cópia às fls. 635 - 654, as respostas encaminhadas ao TCU, em cumprimento à determinação constante do Ofício 863/2009-TCU/SECEX-3, emitidas pela Unidade Técnica do TSE, não diferem das respostas emitidas quando respondida a impugnação ao Projeto Básico.

4. Mediante a Portaria n.º 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.

4.1. As razões de impugnação ao Edital, ora apresentadas pela empresa Nec do Brasil S.A foram, portanto, encaminhadas à referida Comissão, denominada CAT, para análise e manifestação.

4.1.2. Mediante o Parecer CAT n.º 1/2009, acostado às fls. 628 - 633, a Comissão de Assessoramento Técnico emitiu manifestação nos seguintes termos:

"A Comissão de Assessoramento Técnico do Procedimento Licitatório em epígrafe, manifesta-se quanto aos questionamentos da empresa NEC Brasil SA, formulados no pedido de Impugnação do Edital n.º 42/2009, referente ao processo licitatório para aquisição dos Kit's de Identificação Biométrica promovida por este Tribunal, nos termos do art. 41, § 1º, da Lei n.º 8.666, de 1993.

2. A impugnante alega que o referido Edital possui vícios, tais como:

2.1. Restrição da competitividade, em função da solicitação de um *software* específico, acarretando desvantagem financeira para a Administração Pública;

2.2. Ausência de justificativa técnica para exigência do *software* específico;

3. A requerente argumenta, ainda, que existem no mercado *softwares* diversos do especificado no Edital com tecnologia para captura e cadastramento de impressões digitais aptos a atender as exigências previstas.

4. Ressalta uma experiência de aquisição efetuada em 2005 pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), cujo objeto é semelhante ao ora impugnado, o qual se procedeu sem quaisquer direcionamentos às marcas de *softwares* fabricados por determinados fornecedores, tendo sido adquirida tecnologia da empresa ITAUTEC.

5. Desta forma, a impugnante reclama a imparcialidade inerente ao processo licitatório, em consonância com a legislação vigente.

6. Quanto aos argumentos expostos, passamos a informar:

6.1. Este Tribunal Superior firmou o Acordo de Cooperação Técnica n.º 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 (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. (...)*”

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.

6.9. Entretanto, apesar da exigência de *software* específico, salientamos que existe mais de uma configuração de *hardware* que atende aos requisitos mínimos exigidos no Projeto Básico. 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* de captura. A aquisição em um único item garante a responsabilidade quanto à compatibilidade e funcionalidade da solução, ainda que fornecida por integrantes de consórcio ou empresa integradora.

6.10. Complementarmente em relação aos testes, a empresa NEC propõe que o edital seja republicado com a especificação de que a tecnologia:

*“(...) opere dentro dos parâmetros internacionais estabelecidos por órgãos competentes, como por exemplo o NIST, visando, especialmente, garantir a interoperabilidade entre diferentes sistemas biométricos, através formato aberto MINEX04 conforme descrito no site: <http://fingerprint.nist.gov/minex04/>”*

6.10.1. Pois bem, 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.

6.10.2. A não aplicabilidade de tal teste pode ser verificada pelo próprio sítio de Internet informado pela impugnante, conforme tradução a seguir:

6.10.3. *‘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)

6.10.4. A exigência de pelo menos um de dois testes, o primeiro denominado FpVTE, e o segundo 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).

6.10.5. Nessa mesma aquisição, contratou-se a ITAUTEC, mesma empresa vencedora do certame do SERPRO, a mesma tecnologia alegada pela impugnante foi utilizada no projeto piloto e, conforme explanado no

item anterior, comprovadamente não atendeu às expectativas conforme avaliado pelo INI/DPF.

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 nº 8.666/93, 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.”

4.2. Em caráter de diligência, a Pregoeira questionou 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?”

4.2.1. 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.

(…)”

5. Constata-se, após examinadas e reexaminadas as reiteradas formulações de Nec do Brasil S.A pelas competentes unidades técnicas do TSE as quais se valeram de Pareceres Técnicos emitidos pelos Institutos de Criminalística e de Identificação do Departamento de Polícia Federal, que os argumentos da impugnante não são aptos a respaldar sua pretensão de ver declarada a anulação do procedimento licitatório, conforme requerido.

5.1. Diante do exposto opino pelo indeferimento da impugnação formulada.

5.2. Encaminho o feito para julgamento pelo Senhor Diretor-Geral do TSE, conforme art. 109, § 4º da Lei 8.666/93.

Maria Angélica Borges da Silva  
Pregoeira