

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 010.709/2018-5

Natureza: Monitoramento

Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU)

Unidade: Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

SUMÁRIO: MONITORAMENTO DO ACÓRDÃO 2.564/2017 – PLENÁRIO, EXPEDIDO A PARTIR DE REPRESENTAÇÃO DO MP/TCU. ACOMPANHAMENTO DAS PROVIDÊNCIAS TOMADAS PELA JUSTIÇA ELEITORAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO VOTO IMPRESSO, CONFORME DETERMINADO PELA LEI 13.165/2015. RISCO DE AS UNIDADES DE IMPRESSÃO NÃO FICAREM PRONTAS ANTES DAS ELEIÇÕES DE 2018. CIÊNCIA À UNIDADE JURISDICIONADA PARA QUE ADOTE AS MEDIDAS QUE ENTENDER CABÍVEIS.

RELATÓRIO

Trata-se de monitoramento do Acórdão 2.564/2017 – Plenário, que foi expedido em face de representação do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), com o objetivo verificar as providências que vêm sendo tomadas pela Justiça Eleitoral para a implementação, nas eleições de 2018, do voto impresso, conforme determina o art. 12 da Lei 13.165/2015.

2. Ao examinar inicialmente a questão, este Tribunal, por meio da referida decisão, expediu a seguinte determinação ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), orientando a unidade técnica que monitorasse sua implementação:

“8.2. determinar ao Tribunal Superior Eleitoral que apresente a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação que contenha detalhamento das providências a serem tomadas com vistas a atender às disposições do art. 12 da Lei 13.165/2015, incluindo o cronograma, as etapas e os setores responsáveis por sua implementação, utilizando-se, para tanto, de padrões e critérios definidos para identificação, análise e avaliação de riscos que poderão impactar na gestão desse processo;”

3. Vencido o prazo estabelecido, a SecexAdministração emitiu o parecer parcialmente transcrito a seguir:

“2. Preliminarmente, destaca-se que a SecexAdministração realizou três reuniões com a unidade de auditoria interna do TSE, a Diretoria de TI e outras unidades do TSE. A primeira, em dezembro de 2017, na qual foi relatada que o TSE iria adotar módulos de impressão de votos (MIV) para acoplamento às urnas eletrônicas já existentes. Em 21/02/2018 o TSE reuniu-se com a SecexAdministração, a Sefti, e Selog e com assessor do Ministro Augusto Nardes para realizar uma apresentação sobre a segurança no processo de votação e o voto impresso. Por fim, em 05/04/2018, foi realizada reunião no TSE para o esclarecimento de pontos do plano de ação apresentado, objeto do presente monitoramento.

3. O TSE apresentou plano de ação tempestivamente, atendendo ao item 8.2 do Acórdão 2564/2017 – Plenário. Ao analisar o documento apresentado pelo TSE pode-se destacar duas dimensões: a implantação dos MIV para as eleições de 2018 e a adoção do voto impresso na totalidade das urnas eletrônicas.

Problemas nas licitações para a aquisição de MIV e estreitamento de prazos para a especificação e produção dos módulos podem levar a não implantação do voto impresso nas eleições de 2018

4. Devido à não conclusão da especificação do modelo de urna eletrônica com o MIV integrado, à anulação do Pregão 106/2017, à oposição de recurso ao Pregão 16/2018 e ao estreitamento dos prazos para a especificação e produção dos MIV para acoplamento às urnas eletrônicas poderá ocorrer o insucesso na produção dos módulos de impressão a tempo para utilização nas eleições de outubro de 2018, levando ao não atendimento da implantação do voto impresso neste exercício, impactando negativamente a confiança da sociedade na segurança da votação eletrônica e na imagem do TSE.

5. Para a eleição de 2018 o TSE tentou inicialmente desenvolver um modelo de urna eletrônica que incorporasse a impressão de votos em uma peça única. Para isso foi celebrado o Contrato 105/2016 com o Flextronics Instituto de Tecnologia (FIT) que é uma organização sem fins econômicos, de abrangência nacional, credenciada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, para desenvolver os protótipos dessa nova urna eletrônica. Porém, o instituto não conseguiu concluir o projeto a tempo de o TSE licitar esse modelo. Em função da entrega não funcional e atrasada dos protótipos da nova urna eletrônica, após várias formalizações no processo de contratação, em janeiro de 2018 o TSE informou que foi instaurado procedimento administrativo visando a apuração dos fatos e a aplicação das penalidades cabíveis ao instituto contratado.

6. Em função disso, o Tribunal Superior optou por adquirir os MIV para serem acoplados às urnas eletrônicas do modelo 2015. Assim, foi realizado o Pregão 106/2017, com a abertura das propostas em 12/1/2018, tendo participado da licitação o consórcio Smartimatic e a empresa TSC Pontual. O consórcio sagrou-se vencedor com um valor global de R\$ 62.637.730,66 sendo alvo de críticas por possuir, na sua composição, a Smartimatic International Corporation com sede em Barbados, que seria responsável pelo **software**. No decorrer da licitação, o TSE testou o modelo de engenharia apresentado pelo consórcio constatando que a impressão do QR Code não atendeu às especificações previstas no instrumento convocatório. Dessa forma o consórcio foi desclassificado e ao realizar o chamamento da segunda colocada, essa declinou em aceitar o objeto da licitação nas mesmas condições de preço do consórcio. Dessa forma a licitação foi cancelada.

7. O TSE realizou novo procedimento licitatório por meio do Pregão 16/2018, com abertura das propostas em 20/03/2018. Por meio da ata do certame verifica-se que a empresa CIS Eletrônica da Amazônia Ltda., que apresentou a melhor proposta global, no valor de R\$ 57.577.746,00. Em 04/04/2018 a empresa Henry Equipamentos Eletrônicos Ltda. manifestou intenção de recurso, o que deve atrasar eventual assinatura do contrato.

8. No plano de ação apresentado consta tabela com a estimativa de prazos para a entrega dos MIV, com base no Pregão 106/2017, porém, com o cancelamento daquela licitação, o TSE informou em reunião realizada em 04/04/2018 que o TCU deveria utilizar o cronograma do pregão em andamento como referência no plano de ação.

9. Comparando os prazos para a contratada e o TSE atuarem até o início da produção dos MIV nos dois cronogramas, verifica-se que o tempo total entre a assinatura do contrato e o início da produção foi reduzido de 155 dias para 121 dias, ou seja, haverá 27 dias a menos para se chegar ao modelo de produção do módulo, conforme tabela constante do anexo 2. O prazo final para a entrega dos MIV pela contratada ao TSE passou de 03/09/2018 para 10/09/2018, um aumento de sete dias.

10. Os prazos intermediários, que incluem tarefas que podem ser realizadas simultaneamente, passaram de 272 para 200 dias nas atividades do TSE e de 405 para 365 dias nas atividades da contratada.

11. Como o Pregão 16/2018 encontra-se aguardando o atendimento de diligências, há uma baixa probabilidade de a assinatura do contrato ocorrer antes da última semana de abril. Assim, considerando que o contrato seja assinado nessa data e que os prazos intermediários das etapas, em dias corridos, sejam seguidos, com as datas de fim nos finais de semana sendo prorrogadas para o primeiro dia útil seguinte, contata-se que caso o contrato fosse assinado em 23/04/2018, o prazo final para o início da produção seria 28/08/2018, restando treze dias corridos para o prazo final de entrega dos conjuntos de impressão de votos ao TSE.

12. Na reunião de 05/04/2018 o TSE informou que ainda não possui dados de quantos MIV a contratada pode produzir por dia, uma vez que o pregão ainda não foi concluído. Observando os prazos e data limite acima mencionados para a entrega dos módulos, consta-se que seria necessária uma produção mínima de 2.500 MIV por dia para se alcançar a produção total dos 30.000 módulos nos treze dias.

13. Destaca-se que o TSE ou a contratada podem adiantar ou até mesmo atrasar a entrega de insumos nas datas anteriores, de forma que, no momento, há apenas uma razoável expectativa do cumprimento desses prazos. Por outro lado, podem surgir outros imprevistos no decorrer do processo de desenho dos protótipos, testes e produção dos MIV, prejudicando a entrega dos MIV no prazo limite estipulado pelo TSE.

14. O TSE pretende distribuir os MIV em todas as unidades da federação, porém ainda não há a definição das cidades que receberão os módulos. Assim, seria razoável o TSE definir as cidades nas quais haverá a utilização dos MIV de forma a facilitar a logística de distribuição de forma a mitigar eventual atraso no recebimento das impressoras.

15. Considerando os fatores expostos nesta instrução, conclui-se que, caso a assinatura do contrato seja realizada a partir de maio, o risco de não haver tempo hábil para a produção dos 30.000 MIV para o primeiro turno da eleição é alto.

16. Caso não haja o processo de impressão de voto na eleição geral de 2018, além do descumprimento do art. 12 da Lei 13.165/2015, haverá um aumento de desconfiança da sociedade na votação eletrônica. Em que pese que a impressão de voto não traga uma segurança absoluta ao processo, a ausência do procedimento estabelecido em lei poderá trazer desconfiança ao pleito em decorrência da não implementação do voto impresso, bem como danos à imagem do TSE.

Adoção escalonada da impressão de votos pelo TSE nas próximas seis eleições mitigam riscos na implantação do voto impresso

17. Devido à adoção escalonada da impressão de votos ao longo de seis eleições, de 2018 a 2028, ocorrerá a redução de riscos relacionados, levando à possibilidade de correções e ajustes no processo de desenho dos protótipos, testes e produção dos MIV, impactando no aumento de eficiência na adoção do processo de trabalho, reduzindo os riscos de que problemas nas características dos dispositivos aconteçam em todos os equipamentos produzidos.

18. Para a implementação do voto impresso, o TSE considera que a maneira mais racional e econômica é a implantação por etapas, entre 2018 e 2028, acompanhando a renovação do parque de urnas eletrônicas. Destaca-se que essa abordagem também diminui os riscos da implantação e eventuais retrabalhos no processo de desenho dos protótipos, testes e produção dos equipamentos.

19. As urnas eletrônicas são utilizadas, em geral, por 10 anos ou seis eleições. Cada modelo foi avaliado tecnicamente quanto às necessidades de sua substituição, sendo os principais motivos a obsolescência tecnológica, a evolução da segurança e a taxa de falhas elevada.

20. O plano de ação prevê que a partir das eleições de 2020 sejam adotados os modelos de urna com a impressora integrada. Já para a eleições de 2018, tendo em vista a urgência do atendimento dos preceitos do art. 12 da Lei 13.165/2015, serão adquiridos 30.000 MIV para acoplamento às urnas eletrônicas existentes, que dessa forma poderão ser utilizados até 2028, sendo que a partir de 2030 todas as urnas deverão ter o módulo integrado. A implantação seguirá a tabela a seguir:

<i>Eleição</i>	<i>% mínimo do parque</i>	<i>Quantidade adquirida para a eleição</i>	<i>Total de equipamentos com a impressão de votos</i>
2018	5,4	30.000	30.000
2020	20,4	85.538	113.538
2022	55,3	194.665	308.203

2024	82,8	152.835	461.038
2026	88,2	30.142	491.180
2028	100	95.885	557.065

21. Após cada eleição, o TSE informa que serão avaliados os pontos positivos e negativos da respectiva etapa do voto impresso e as possibilidades de alteração do equipamento e do processo para as etapas subsequentes. Assim, caso haja problemas menores nos MIV na eleição de 2018, esses poderão ser identificados com a adoção de providências, para que, em 2020, as falhas não se repitam.

22. O TSE identificou no plano de ação diversos riscos relacionados à implantação do voto impresso. A eliminação de causas ou a mitigação desses riscos ficaria prejudicada caso fossem adquiridos MIV para a totalidade das urnas eletrônicas já na eleição de 2018. Ademais, há de se considerar o risco de aumento nos custos da implantação do voto impresso, dada a eventual necessidade de ajustes ou substituições no contingente total dos equipamentos.

23. Dessa forma, a implantação gradual das urnas eletrônicas com impressão de votos proposta pelo TSE tem como objetivo evitar que a ocorrência de alguma falha crítica nos módulos de impressão, em razão do ineditismo do modelo nas eleições de 2018, tornasse necessária novamente a aquisição da totalidade dos equipamentos em 2020. Ou seja, caso houvesse a necessidade de descartar o modelo de urna eletrônica utilizado em 2018 em decorrência de graves problemas técnicos, isso poderia acarretar grande desperdício de recursos públicos ao se trocar, hipoteticamente, cerca de meio milhão de MIV, caso não houvesse essa implantação inicial dos MIV em 5% das urnas eletrônicas.

24. Outro ponto que justifica o escalonamento da adoção do voto impresso é o risco de o Supremo Tribunal Federal (STF) dar provimento à ADI 5.889, que tem pedido de liminar, na qual a chefe do Ministério Público procura demonstrar que 'a adoção do modelo impresso provoca risco à confiabilidade do sistema eleitoral, fragilizando o nível de segurança e a eficácia da expressão da soberania nacional por meio do sufrágio universal'. Ou seja, caso o STF declare inconstitucional o art. 12 da Lei 13.165/2015 os MIV perderão a sua função, o que torna prudente a aquisição gradual do dispositivo.

Conclusão

25. Dessa forma consideramos que o plano de ação apresentado pelo TSE cumpriu o item 8.2 do Acórdão 2.564/2017 – Plenário.

26. Em relação à aquisição do MIV nas eleições de 2018, conclui-se que deva ser dada ciência ao TSE que, devido à não conclusão da especificação do modelo de urna eletrônica com o MIV integrado; à anulação do Pregão 106/2017; à oposição de recurso ao Pregão 16/2018; e ao estreitamento dos prazos para a especificação e produção dos MIV para acoplamento às urnas eletrônicas, poderá ocorrer o insucesso na produção dos módulos de impressão a tempo de serem entregues até 10/09/2018. Dessa forma, dado o risco de inviabilizar a utilização dos MIV nas eleições de outubro de 2018, o que afrontaria o art. 12 da Lei 13.165/2015, propõe-se que o TSE adote providências internas para mitigar o risco de haver novos atrasos, bem como robustecer o apoio à Secretaria de Tecnologia da Informação e demais setores responsáveis para que os módulos de impressão estejam disponíveis no primeiro turno do pleito.

27. Ante a lacuna de informações referentes ao Pregão 16/2018, tais como a data da assinatura do contrato, a capacidade operacional da contratada em produzir os MIV e a distribuição dos MIV nos municípios, deve-se determinar ao TSE para que apresente essas informações.

28. Dada a relevância e urgência do tema deve ser autorizado à SecexAdministração que autue processo específico de acompanhamento do Pregão 16/2018 e da implementação do voto impresso nas eleições de 2018.

Proposta de Encaminhamento

29. Ante o exposto, encaminhem-se os autos à consideração superior propondo:

a) considerar cumprido o item 8.2 do Acórdão 2564/2017 – Plenário;

b) dar ciência ao Tribunal Superior Eleitoral sobre o risco de que, devido à não conclusão da especificação do modelo de urna eletrônica com o MIV integrado; à anulação do Pregão 106/2017; à oposição de recurso ao Pregão 16/2018; e ao estreitamento dos prazos para a especificação e produção dos MIV para acoplamento às urnas eletrônicas, poderá ocorrer o insucesso na produção dos módulos de impressão a tempo de serem entregues até 10/09/2018, o que afrontaria o art. 12 da Lei 13.165/2015, com vistas à adoção de providências internas para mitigar atrasos na aquisição dos módulos, bem como robustecer o apoio à Secretaria de Tecnologia da Informação e demais setores responsáveis pela implementação do voto impresso;

c) determinar ao Tribunal Superior Eleitoral, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de cinco dias, apresente ao TCU os seguintes documentos/informações:

(i) estágio atual do processo licitatório referente ao Edital TSE 16/2018;

(ii) cronograma atualizado, previsto no item 5.4 do Plano de Ação apresentado, referente ao Edital TSE 16/2018, a partir da data de assinatura do contrato;

(iii) estimativa do tempo necessário para a produção dos 30.000 módulos de impressão de voto pela vencedora do certame, após a aprovação do modelo de produção;

(iv) relação dos municípios que receberão os módulos de impressão e a quantidade que cada um deles receberá, caso já tenham sido definidos;

d) determinar à SecexAdministração que realize o acompanhamento do Pregão 16/2018 e da implementação do voto impresso nas eleições de 2018 em processo específico;

e) apensar os presentes autos ao TC-017.958/2017-2, que originou o monitoramento.”

É o relatório.