

Departamento de Trânsito do Distrito Federal  
Pregão Eletrônico nº 12/2023

**Objeto:** Contratação de empresa previamente credenciada pelo órgão máximo executivo de trânsito da União, SENATRAN, como determinado no art. 8º, parágrafo 1º e 9º, da Resolução 886/2021, alterada pela Resolução nº 976/2022, do Conselho Nacional de Trânsito, para prestação de serviço de emissão e fragmentação de documentos de habilitação, coleta e armazenamento das imagens biométricas e dados biográficos de candidatos e condutores, pela captura biométrica decádactila e da assinatura para registro do condutor, em meio físico e/ou digital, nos exames e processos de habilitação, conforme condições, quantidades e exigências no Termo de Referência, Anexo A deste Edital.

## **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 12/2023 DO DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO DISTRITO FEDERAL –**

em face do Edital de Pregão Eletrônico – Processo Licitatório nº 12/2023, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas:

### **1. DO CABIMENTO**

#### **Justificativa Jurídica.**

### **2. RESTRIÇÃO A COMPETITIVIDADE E DIRECIONAMENTO DA SOLUÇÃO DE UNICIDADE BIOMÉTRICA**

Como é sabido, a exclusão e a restrição de competitividade sem a devida justificativa fere princípios fundamentais da Administração Pública, comprometendo a lisura do

certame. Por certo incorrendo em ilegalidade, pois de fato, o resultado é a exclusão de potenciais participantes e o notório prejuízo à Administração.

A exigência de Solução de Unicidade Biométrica, também conhecida no mercado de ABIS (*Automated Biometric Identification System* ou solução automatizada de identificação biométrica) **está embutida no escopo das especificações e isso fere os princípios da competitividade, da transparência e impessoalidade, vez que, segundo o Edital 12/2023, apenas as empresas: “previamente credenciada pelo órgão máximo executivo de trânsito da União, SENATRAN”, nos termos do Edital, item 1, Anexo A, poderão ofertar essa Solução.** Trata-se de sistema comumente ofertado por diversas empresas no mercado, e não está no bojo de soluções que precisam ser fornecidas por empresas credenciadas pelo SENATRAN. **Isso quer dizer que uma solução que é comumente ofertada por uma quantidade significativa de empresas no Brasil e no mundo, ficará restrita a menos de cinco fornecedores, credenciados pela Secretaria Nacional de Trânsito - SENATRAN,** se considerando o presente certame, pois a solução está sendo solicitada nas entrelinhas do presente certame como parte das soluções que devem ser exclusivas de empresas credenciadas.

É importante destacar o marco legal vigente, notadamente a Resolução 886/2021, a Resolução 976/2022 do Conselho Nacional de Trânsito, bem como a Portaria SENATRAN 982, de 28 de julho de 2022, que: *estabelece os procedimentos para o credenciamento de empresa interessada em produzir a Carteira Nacional de Habilitação (CNH) e a Permissão Internacional para Dirigir (PID) e a Portaria SENATRAN 968/2022 que: estabelece os procedimentos de coleta e armazenamento de dados biométricos dos condutores e constituição do banco de imagens do Registro Nacional de Carteiras de Habilitação (RENACH);* **em nenhum momento, nenhuma dessas legislações fazem sequer referência à solução de Unicidade Biométrica como parte integrante da solução a ser entregue pelas empresas credenciadas na SENATRAN;**

**Dessa forma, incluir componentes e soluções que não integram o rol de especificações exclusivas de empresas credenciadas no SENATRAN, dentro do bojo da solução exclusiva, sob qualquer justificativa, se caracteriza uma forma de burlar o processo licitatório para essas soluções. Para além da ilegalidade, o direcionamento da solução para empresas específicas pode também gerar graves prejuízos à administração pública.**

### **3. FRAGILIDADE NA JUSTIFICATIVA PARA O NÃO FRACIONAMENTO NA AQUISIÇÃO DE SOLUÇÕES NÃO OBRIGATÓRIAS**

O que causa ainda maior preocupação é que o aparente argumento constante no edital para **acomodar outras soluções no escopo de fornecimento das empresas**

**credenciadas**, em detrimento do princípio da competitividade, que se observa nos itens 2.10 e 2.11 do edital 12/2023:

- 3.10. *A aglutinação dos serviços que o Detran/DF pretende adquirir se faz necessário em virtude de os serviços estarem relacionados, em que o produto a ser entregue ao cidadão é a Carteira Nacional de Habilitação.*
- 3.11. *No mais, não é conveniente ao órgão executivo de trânsito o fracionamento contratual já que a prestação de serviços atinentes ao mesmo objetivo (expedição da CNH), mas desvinculados em contratos distintos, pode obstar resultado proveitoso durante o curso da vigência contratual, em especial na hipótese de falha na prestação do serviço.*

*Griffo.*

Nesse caso o argumento se torna frágil por diversos motivos. O primeiro deles é que grande parte da cadeia de produção da CNH é realizada por solução própria do DETRAN-DF e de outros terceiros. Por exemplo, a fase do processo chamada de triagem. Esse processo, consiste em processar os dados coletados, verificar a validade desses dados, com a base local do DETRAN-DF e com a Base Nacional da SENATRAN e realizar demais críticas por meio do Sistema já existente e continuará no DETRAN-DF, tal como o sistema GETRAN, para depois retornar à empresa que será contratada, que será contratada para confecção e emissão das CNHs. **Isso quer dizer que existem um enorme buraco no processo que não permite que a solução seja de fato integrada nas mãos de um só fornecedor (vide item 18.1.7 do Termo de Referência). Trata-se de omissão importante no Edital que precisa ser considerada.** Além disso, a manutenção desse “sistema de triagem” que integra o Sistema GETRAN do Departamento de Trânsito do Distrito Federal, é mantido por empresas terceirizadas também.

O segundo motivo e não menos importante é que a falha na prestação do serviço pode ocorrer, tanto na solução integrada quanto com a solução de terceiros, inclusive nas soluções mantidas pelo DETRAN que inevitavelmente terão que integrar com a solução contratada. O fato de estar nas mãos de uma única empresa não quer dizer que não haverá ou haverá uma redução de falhas. **Mesmo porque a solução de Unicidade é um componente independente e comumente vendida no mercado dessa forma.** Portanto, não se vislumbra maiores riscos no fracionamento da solução, sobretudo considerando que ela continuará bastante fracionada em sua essência. Além disso, cabe maiores esclarecimentos sobre o que seriam os: *resultado proveitoso durante o curso da vigência contratual*, em função da não fragmentação desse item, por exemplo.

Como se observa nos itens 18.1.7, 18.1.8., 18.1.9, 18.1.10, a solução por natureza é fragmentada, entre diversos atores, e entre diversos contratos, dessa forma, pergunta-se: Com tantos elos e contratos a serem gerenciados ao longo da cadeia de emissão que vai desde o cadastro inicial, à coleta biométrica, à triagem, os exames, a confecção e o efetivo envio da CNH e da PID, **o não fracionamento da solução de Unicidade**

**Biométrica, que é comumente, comercializada como um item separado, faria tanta diferença a ponto de afrontar princípios básicos da licitação e da Administração Pública?**

A título ilustrativo, observe-se os itens em questão:

*18.1.7. Ao final das comparações biométricas, deverá ser enviado para o sistema do Detran/DF o resultado (OK ou Não OK). O sistema do Detran/DF utilizará a informação para dar sequência as demais fases objetivando a obtenção da CNH ou aos seus diversos serviços:*

*18.1.8. A partir da implantação deste serviço, o candidato/conductor somente estará apto para realizar o próximo exame após o resultado positivo da pesquisa de comparação das imagens das impressões digitais. Para os demais serviços o Detran/DF em posse do resultado da comparação biométrica, a seu critério, irá dar andamento ou não nos processos*

*18.1.9. O Detran/DF será responsável pela disponibilidade dos links de comunicação entre cada Posto de Atendimento e de Aplicação de Exames, com a central de comparação biométrica.*

*18.1.10. Os links de comunicação dos Centros de Formação de Condutores e Clínicas com o Detran/DF e com a central de comparação biométrica serão custeados e mantidos por eles:*

Como se observa, apenas nos itens elencados, existe enorme fragmentação e fracionamento com atuação de sistemas e infraestrutura compartilhada por diversos atores: Empresa a ser contratada, Detran, Empresa fornecedora de links para o DETRAN, Centro de Formação de Condutores e clínicas e isso continuará após a contratação.

Portanto, parece um tanto frágil o argumento de não destacamento da solução de Unicidade Biométrica diante do exposto no próprio Edital. A justificativa de aglutinação apenas pelo fato de os “serviços estarem relacionados” ou a não segregação sob o argumento de que “*pode obstar resultado proveitoso durante o curso da vigência contratual, em especial na hipótese de falha na prestação do serviço*”, diante de todo o exposto carecem de melhor robustez e justificativa. **Note-se que o princípio da motivação acaba por demais prejudicado diante de tais argumentos. Mesmo porque, como se observou a o processo de emissão de CNH e PID é e continuará sendo fragmentada com diversos atores e diversos sistemas que não estão especificados neste edital.**

**Apesar do Edital passar a falsa impressão de que está unificando nas mãos de uma única empresa todos os módulos do processo de emissão da CNH e da PID, reduzindo assim riscos e podendo se beneficiar de alguma forma, na prática isso não acontece, o processo de emissão de CNH é e continuará sendo fragmentado**

**entre vários contratos e sistemas, sendo que a eventual empresa contratada terá que realizar diversas integrações com terceiros para que possa minimamente operar por meio dos sistemas que estão sendo contratados. Dessa forma, em nenhuma hipótese o argumento é válido para não segregar a solução de Unicidade Biométrica, que inclusive, por padrão de mercado é vendida como uma solução separada que se integra com diversas soluções.**

Como se pode observar a praxes de mercado é exatamente o contrário do caminho seguido pelo DETRAN-DF. Isso porque ao invés de dissolver a solução dentro de um bojo de soluções e direcionar a um grupo de empresas específico, criam-se um item para ela e/ou um próprio edital específico. Trata-se de solução comum no mercado e tem papel bastante crítico no combate a fraudes e garantia de integridade cadastral e biométrica. Também por esse motivo não se justifica ficar restrito a apenas um grupo de empresas específicas, fazendo com que o DETRAN-DF possa adquirir uma ferramenta inferior ao que o mercado tem a oferecer por um custo que pode acabar sendo bastante superior aos valores praticados.

Observa-se a própria contratação da Polícia Federal, que contratou sua Solução de Unicidade Biométrica por de item específico, no Pregão PF 04/2020, cujo objeto foi: *Contratação de empresa para implantação de Solução de Sistema Automatizado de Identificação Biométrica ABIS, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.* Nesse sentido cabe lembrar que a Polícia Federal emite documentação tão crítica como a CNH, qual seja o Passaporte.

De toda sorte, os exemplos não param no caso da Polícia Federal, o Instituto de Identificação, da Secretaria de Segurança Pública do Estado de Tocantins também adquiriu a sua solução de Unicidade Biométrica por meio de pregão específico, vide Pregão 100/2020, cujo objeto é: *Aquisição de Solução de Sistema Automatizado de Identificação Biométrica – ABIS – para aplicação civil e criminal, contemplando identificação por meio de impressões digitais, impressões palmares e face.*

Por fim, observe-se o pregão 199/5688- 2022 da Caixa Econômica Federal, cujo objeto também tem um item específico de: *Serviço de Unicidade biométrica de cadastros multibiométricos formados por até 10 impressões digitais e fotografia facial cada.*

Por fim, o DETRAN-DF também pretende utilizar a solução para outros propósitos, conforme especificado no item 18.1.2. do Termo de Referência: *A solução ofertada pela Contratada deverá estar apta para integrar com outras soluções (internas ou externas) do Detran/DF.* Se a solução se tornará crítica a ponto de ser utilizada para outros propósitos, a segregação e melhor especificação técnica se torna ainda mais necessária, ao exemplo de outros órgãos e instituições que partem da mesma premissa para o uso da solução de Unicidade.

Portanto, como se observa **não é sequer prática comum de mercado a “aglutinação” ou o não fracionamento em item específico ou em contratação específica da solução**

## de unicidade biométrica na forma em que se encontra no presente edital do Departamento de Trânsito do Distrito Federal.

### **4. FRAGILIDADE NAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS DA SOLUÇÃO DE UNICIDADE BIOMÉTRICA: AUMENTO DO RISCO DE FRAUDE EM EMISSÃO DE CNHs**

É bastante preocupante que a solução tenha sido especificada de forma superficial e com pouco detalhamento técnico, possibilitando que as empresas participantes possam fornecer soluções de Unicidade de Baixa Qualidade a um alto custo para o DETRAN-DF, gerando enorme prejuízo e amplificando o risco de fraudes na emissão de CNH e PID.

Ao que parece, a solução está sendo subestimada dentro do próprio certame. Cabe destacar que não é por qualquer sorte, que as Secretarias de Segurança Pública, a Polícia Federal e grande parte das Instituições Bancárias do país prestam tanta atenção à contratação de soluções de Unicidade Biométrica. Isso porque, falhas nesse processo podem levar a grandes prejuízos, e elevado número de fraudes. Nesse caso, o presente certame, **para além dos vícios legais e formais apresenta falhas significativas na especificação da solução**, que se limita a poucas linhas e sem o devido detalhamento técnico, abrindo margem para falsos positivos e fraudes de toda ordem. Apresenta-se agora às fragilidades da presente especificação:

#### I. Item 13.5 do Termo de Referência:

13.5. *Para garantir a unicidade de dados e imagens dos requerentes dos documentos de habilitação e identificação de forma a eliminar a possibilidade de associar dados de um requerente às imagens de outro requerente, deverá ser fornecido software de verificação ABIS de consulta 1:N, para verificação em até 48h da coleta dos dados biométricos.*

*Griffo.*

Além da especificação se restringir a verificação de integridade relativa a “*dados de um requerente a imagem de outro*”, não especificando de forma clara que essa verificação também precisa ser realizada entre as próprias imagens coletadas e constantes na base existente, o mesmo item oferece margem para entrada de soluções de baixíssima qualidade. O prazo de 48 horas, não se justifica em nenhuma hipótese. A grande maioria das soluções de mercado fornecem para o mesmo tipo de análise um tempo estimado entre 10 milissegundos a até dois segundo para resposta do sistema. Dessa forma, não se vislumbra esse tipo de requisito nem em soluções de baixa qualidade.

Como se observa no próprio Edital da Caixa Econômica Federal 199/5688- 2022. As presentes falhas de especificação, para além dos riscos de se adquirir solução de baixíssima qualidade para uma função tão importante, também podem fazer como que o DETRAN-DF identifique fraudes de maneira tardia, além de gerar enorme fila de processamento, causando entre outros problemas atrasos na emissão de CNHs. Se o DETRAN-DF pretende utilizar a solução para outros propósitos, como especificado no item 18.1.2 do Termo de Referência, essas fragilidades na especificação impõem um risco ainda maior à Autarquia.

- II. Ausência de especificações mínimas no item 52 do Termo de Referência do presente certame, sobretudo no que se refere a solução de unicidade pode trazer grande prejuízo ao DETRAN-DF. Não há sequer uma especificação no item 52 que trate da solução de Unicidade Biométrica. Nesse sentido, a acurácia do sistema o tempo de resposta, o processamento em massa, estão sendo totalmente ignorados pelo Termo de Referência, permitido que entre até soluções que não tenham função prática nenhuma, como por exemplo uma solução que tenha taxas de assertividade abaixo de 60%, o que geraria uma enorme quantidade de falso positivos, permitindo que processos de CNH fraudados passem tranquilamente e com a aprovação do sistema adquirido pelo DETRAN.
  
- III. Ausência de especificações mínimas e os riscos de fraude. Não há sequer requisitos técnicos mínimos para solução de autenticidade, como se observa, por exemplo:
  - a. Tempo máximo admitido de resposta para consultas 1:N, para determinada massa de dados em determinado padrão de Layout;
  - b. Tempo máximo admitido de resposta para consultas 1:1, para determinada massa de dado em determinado padrão de layout;
  - c. percentual de acerto acima de da verificação biométrica; muitas soluções de mercado oferecem percentual acima de 98%, a falta desse requisito e de sua verificação pode trazer grandes riscos a integridade da base e a validação biométrica. Falso positivos ou falsos negativos são catastróficos para emissão de um documento como ao CNH.
  - d. Infraestrutura de processamento compatível com a volumetria de processamento, inclusive com perspectiva de picos e sazonalidades.

A fragilidade na presente especificação poderá levar a contratação/aquisição de solução de Unicidade Biométrica incompatível com as necessidades do DETRAN-DF. Podendo causar enorme prejuízo e problemas para a autarquia e conseqüentemente para os cidadãos do Distrito Federal. A aquisição de uma Solução de Unicidade de Baixa qualidade pode trazer, entre outro problemas:

**Alto nível de vulnerabilidade à Fraudes:** Soluções de Unicidade Biométrica de baixa qualidade são mais suscetíveis a ataques de falsificação biométrica, onde um invasor “engana” o sistema usando impressões digitais falsas, fotos ou outras técnicas de fraude, das quais o sistema de baixa qualidade não está preparado para lidar.

**Altos níveis de resultados com Falsos Positivos e falso Negativos:** A solução de baixa qualidade pode resultar em altas taxas de falsos positivos, onde a solução identifica incorretamente uma pessoa como uma correspondência equivocada na base de dados e falsos negativos, que é quando a solução não identifica corretamente uma pessoa que deveria corresponder na base de dados. Isso pode levar a erros de identificação, causando graves falhas de segurança e integridade.

**Desempenho Precário:** A precisão e o desempenho da solução e podem variar significativamente em diferentes condições ambientais fazendo com que ela apresente lentidão ou até trave. Em uma instituição aonde o volume de atendimento e emissão de documentos é alto, esse tipo de performance pode tornar o atendimento e os serviços que necessitam de Unicidade extremamente lentos ou inoperantes.

**Custos Operacionais Elevados:** A manutenção e operação de uma solução de baixa qualidade podem resultar em custos operacionais bem mais altos, sobretudo devido à necessidade de manutenção e tratamento de problemas frequentes e recorrentes, como falso positivos e indícios de fraude e a própria duplicidade que esse tipo de solução não ajudará o suficiente para evitar.

No caso concreto, problemas como esses podem levar a enormes filas no processamento das CNHs e PIDs, degradando o tempo de atendimento do DETRAN-DF e da própria emissão desses documentos. Além disso um sistema de Unicidade Biométrica falho permitiria que processos de emissão, sobretudo de primeira via, com vício na origem, passem pelo sistema de unicidade, praticamente “validando a fraude”. Isso na prática facilitaria para que a mesma pessoa tivesse várias CNHs com dados diferentes e a mesma fotografia. Esse é um tipo de fraude recorrente, por sinal. No caso de o sistema ser utilizado para autenticação ou para liberação de fases do processo ou acesso a serviços as preocupações são ainda maiores. Isso porque, irá gerar uma enorme quantidade de acessos indevidos, abrindo margem para todo tipo de falha de segurança.

Por fim, a pouca ou quase inexistente especificação do sistema, também abre margem para outros tipos de fraude. Isso porque a associação dos dados biométricos com a associação dos dados pessoais e como isso é feito e protegido não está bem especificado. Isso permite que, por exemplo, o CPF seja trocado, seja por equívoco ou por fraude ou por própria falha do sistema. Nesse caso, não são especificados critérios mínimos para garantir, a integridade dos dados pessoais e sua vinculação com os dados biométricos. Assim, a solução de unicidade biométrica garantiria apenas o batimento das biometrias, possibilitando que um indivíduo possa ter de fato seus dados com metadados de outra pessoa. O que também é um tipo de fraude bastante comum. Nesse



sentido, a maioria das soluções de Unicidade Biométrica também possuem componentes para reduzir significativamente esse tipo de fraude.

Portanto, o que se observa é que **não há requisitos técnicos mínimos no presente Termo de Referência para aquisição de uma solução de Unicidade Biométrica, minimamente satisfatória.** A pouca atenção dada a contratação da referida solução é um grave problema do certame e pode levar a elevado risco de fraude e impacto direto no cidadão do Distrito Federal, altos custos financeiros para Administração Pública em soluções de baixíssima qualidade.

## 2. DA IMPUGNAÇÃO

Considerando que há claro direcionamento da solução de Unicidade Biométrica para um seletivo grupo de empresas, credenciadas para entrega de outro tipo de solução, causando grave prejuízo aos princípios da legalidade, impessoalidade e da competitividade e enorme risco ao DETRAN-DF, bem como, a justificativa para tal direcionamento apresenta-se falha e na contramão das práticas de mercado, com notória afronta ao princípio da motivação. Além disso, a falta de especificações mínimas para a referida solução poderá causar enorme prejuízo a autarquia e ao próprio cidadão do Distrito Federal. Frente a todo o exposto solicitamos que seja a presente Impugnação conhecida e julgada PROCEDENTE.

---

Americo Lobo Neto

BioLogica Sistemas Ltda.