

MONITORAMENTO DO SISTEMA AUTOMATIZADO AFIS

Sistema Automatizado de Identificação de Impressões Digitais (Afis)

O sistema Afis é utilizado pelo Departamento de Polícia Federal (DPF) para identificar, de forma única, os detentores de passaporte e os cidadãos indiciados em processos criminais, auxiliando no gerenciamento de serviços relacionados à identificação civil e criminal de pessoas, de forma automatizada, ao trabalhar com algoritmos de comparação e ferramentas de processamento de imagens. Encontra-se instalado nas dependências do Instituto Nacional de Identificação (INI) e nas superintendências regionais da Polícia Federal e é disponibilizado para consulta às secretarias de segurança pública dos estados.

O Afis amplia sua importância no contexto de dois outros grandes projetos de identificação biométrica: o cadastramento biométrico de eleitores da Justiça Eleitoral, onde cabe ao Afis a garantia da unicidade dos eleitores cadastrados; e o projeto do Registro de Identificação Civil (RIC), em fase de reprojeto e com planejamento indefinido, na qual se discute a utilização da mesma base de dados do DPF. Esse ambiente aumenta a relevância das decisões e estratégias associadas ao sistema.

À época da fiscalização, a base de dados do sistema Afis possuía pouco menos de treze milhões de registros. A Justiça Eleitoral prevê o cadastramento biométrico de todos os eleitores do país até o ano de 2017, num total de mais de 158 milhões de registros. Com a implantação e manutenção do sistema Afis, já foram gastos 94 milhões de reais, havendo a previsão de 40 milhões de reais a serem gastos em sua próxima expansão.

Objetivo da fiscalização

O objetivo da fiscalização foi realizar o segundo monitoramento das deliberações constantes do Acórdão 889/2007-TCU-Plenário. O primeiro monitoramento gerou o Acórdão 2.333/2008-TCU-Plenário, que, ao constatar que grande parte das recomendações encontravam-se ainda em fase de implantação, reiterou várias determinações prolatadas no primeiro acórdão. No segundo monitoramento, realizado no período compreendido entre dezembro de 2012 e fevereiro de 2013, foi verificado o cumprimento das recomendações e determinações feitas à Diretoria Técnico-Científica do Departamento de Polícia Federal (Ditec/DPF) e ao próprio DPF, em consequência do primeiro monitoramento e do acórdão original.

O trabalho foi realizado fundamentalmente com a análise do Contrato 42/2008–Ditec/DPF, referente à manutenção preventiva e corretiva do sistema Afis, incluindo a substituição de *hardware* e prestação de suporte técnico, e dos contratos referentes ao sistema de ar-condicionado e de *no-break* concernentes ao Afis – Contrato 44/2008 e Contrato 31/2009 – também da Ditec/DPF, tendo sido gasto o valor aproximado de 23 milhões de reais na manutenção do sistema nos últimos cinco anos.

Principais achados do TCU

O trabalho constatou que 33,33% das deliberações foram cumpridas, 58,33% estavam em implementação e 8,33% não podiam ser aplicadas no momento. Ressalta-se, dentre os itens ainda não implementados, a ausência de critérios de aferição objetiva do adimplemento das obrigações. O Contrato 42/2008, em vigor, apresenta um modelo de execução falho por não trazer, dentre outros requisitos, métodos para mensurar quantitativamente e qualitativamente os serviços prestados, possibilitando o dispêndio de recursos públicos sem vinculação a resultados ou padrões de nível de serviço.

Notou-se que as atribuições da área gestora (Instituto Nacional de Identificação – INI) e a área de Tecnologia da Informação (TI) não estão definidas apropriadamente, uma vez que a gestão técnica de TI do contrato ainda fica a cargo do INI. Esse tipo de situação contribuiu para a indefinição acerca da nova contratação para manutenção do Afis, ainda pendente.

O acórdão aponta urgência em se definir estrutura suficiente para atender à ampla demanda do Afis, já que há riscos quanto à adoção do sistema no processo de cadastramento eleitoral e no RIC. Isso porque o processo de cadastramento eleitoral exigirá grande capacidade do banco de dados do sistema, e a indefinição da arquitetura do projeto do RIC pode acarretar grandes mudanças na estrutura atual do Afis. Vale mencionar as consequências identificadas pela fiscalização quanto ao atraso nas definições necessárias para dar continuidade ao RIC, gerando atrasos na obtenção dos seus benefícios, como, por exemplo, a modernização do sistema de identificação civil, a redução do número de fraudes contra os

programas sociais, o impedimento de que criminosos possam emitir documento de identificação em outros estados para simular vida pregressa sem antecedentes criminais e a elevação da segurança nas transações eletrônicas.

Paralelamente a isso, várias secretarias de segurança pública optaram por contratar sistemas Afis próprios, o que demandará esforço adicional de integração e possibilidade de custos em duplicidade.

Determinações e recomendações do TCU

O acórdão redireciona os comandos referentes ao sistema Afis, anteriormente endereçados à Ditec/DPF, à Diretoria Executiva do DPF, já que se entende que esse sistema deva ser de responsabilidade da mais alta administração.

Foi recomendado ao Ministério da Justiça que acompanhasse as contratações referentes ao sistema Afis, provendo os meios necessários para gestão do sistema.

Devido ao impasse entre as decisões a serem tomadas pelos entes envolvidos, o TCU emitiu alerta ao Ministério da Justiça, ao Tribunal Superior Eleitoral e ao Departamento de Polícia Federal acerca dos riscos que a demora na tomada de decisão pode causar ao sistema Afis, ao projeto do RIC e ao processo de cadastramento eleitoral. Dentre os riscos, o acórdão citou a possibilidade de que a capacidade de armazenamento e de processamento do sistema Afis seja exaurida precocemente e em curto prazo, com impacto sobre a emissão de passaportes e sobre a identificação criminal, além de criar obstáculos para que a Justiça Eleitoral, na execução do cadastramento eleitoral já em andamento, promova a segura verificação da unicidade dos eleitores.

Foi mencionada, também, a possibilidade de o padrão que venha a ser adotado para o RIC ser incompatível com aquele utilizado pela Justiça Eleitoral, o que tornaria necessária nova coleta de dados biométricos da população, com consideráveis custos que poderiam ser evitados. Ademais, citou-se a possibilidade de agravamento da dificuldade de integração do RIC com os sistemas das secretarias de segurança pública estaduais, as quais, com o passar do tempo, tendem a adquirir e implantar seus próprios sistemas.

Benefícios esperados

Melhoria da gestão do sistema Afis e alinhamento de estruturas para prosseguimento dos projetos de cadastramento biométrico de eleitores e do Registro de Identificação Civil (RIC).

Deliberação do TCU

Acórdão: 2.166/2013-Plenário

Data da Sessão: 14/08/2013

Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

TC: 044.496/2012-5