



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

- Processo nº:** 00600-00010108/2020-94-e.
- Jurisdicionada:** Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal - SEEC/DF.
- Assunto:** Licitação.
- Ementa:**
- Pregão Eletrônico nº 148/2020, cujo objeto é o Registro de Preços para prestação de serviços de informática (contratação de solução de monitoramento de produtividade e acesso remoto às aplicações corporativas, teletrabalho e mobilidade com instalação e configuração), de acordo com as condições e características constantes no Edital do certame e seus anexos;
  - **Nesta Fase:** Exame do edital;
  - Corpo Técnico (peça 5): Impropropriedades. Suspensão do certame. Determinações;
  - **DECISÃO LIMINAR** convergente.

## RELATÓRIO/DECISÃO LIMINAR

Tratam os autos do exame formal do edital de Pregão Eletrônico nº 148/2020, conduzido pela a Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal - SEEC/DF, visando formação de “*registro de preços para eventual contratação de solução de monitoramento de produtividade e acesso remoto às aplicações corporativas, teletrabalho e mobilidade*” (peça 2, fl. 19), de acordo com as condições e características constantes no Edital do certame e seus anexos.

A instrução inicial se deu por meio da Informação nº 66/2020 – DIFTI (peça 5), que concluiu pela existência de impropropriedades que justificam a paralisação do certame, bem como pela necessidade de determinações corretivas à jurisdicionada.

Da referida peça, cabe a seguinte transcrição:

*Dos Requisitos Formais*

*3. Naquilo que se refere aos aspectos formais acerca da licitação em comento, apresenta-se a lista de verificação devidamente preenchida e associada aos autos<sup>4</sup>.*

*Dos Requisitos Técnicos Estabelecidos no Termo de Referência Do Planejamento da Contratação*

*4. A IN nº 04/20145, art. 9º, incisos I a IV, prevê as seguintes etapas na fase de planejamento da contratação, a saber:*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

- a. *Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação (peça 4, fl. 134, de 31/08/2020);*
- b. *Estudo Técnico Preliminar da Contratação (peça 4, fls. 135/138, de 03/09/2020 – primeira assinatura); e*
- c. *Análise de Riscos (peça 4, fls. 127/133, de 12/08/2020 – primeira assinatura);*
- d. *Termo de Referência ou Projeto Básico (peça 4, fl. 139/165 – de 03/09/2020 - primeira versão).*
5. *Apesar de constar a elaboração dos artefatos previstos nos autos da licitação, verifica-se que o planejamento foi falho ao não observar etapas relevantes do processo definido na instrução normativa em vigor no Distrito Federal, a saber:*
- a) *a equipe de planejamento da contratação formada não contou com a indicação de um integrante administrativo, contrariando o art. 11, §2º, inciso II, da IN nº 04/14, e nem foi instituída por autoridade competente da Área Administrativa (art. 11, §2º, inciso III, da IN nº04/146 ), vez que a designação dos integrantes da equipe foi assinada pelo Sr. Francisco Paulo Soares Lopes, Subsecretário de Tecnologia da Informação e Comunicação – Interino, titular, na ocasião, da área técnica responsável pela elaboração do edital de licitação (peça 4, fl. 134);*
- b) *o Estudo Técnico Preliminar – ETP - não foi assinado pelo integrante requisitante, Sr. Marcel da Glória Pereira, então Diretor de Desenvolvimento de Pessoas e signatário do Documento de Oficialização da Demanda (peça 4, fls. 1/4, elaborado em 03/08/2020). Como se vê à fl. 138 da peça 4, constam apenas as assinaturas eletrônicas dos Srs. Osmar Quirino da Silva, Chefe da Unidade Técnica de Segurança, Atendimento e Rede Corporativa, e Symball Rufino de Oliveira, Subsecretário de Tecnologia da Informação e Comunicação, contrariando disposição expressa do §1º do artigo 12 da IN 04/20147 ;*
- c) *a SEEC também deixou de observar o §2º8 do referido artigo 12, vez que em função do vultoso volume de recursos envolvidos na contratação, R\$ 43.030.108,85, há exigência de assinatura e de decisão motivada da autoridade competente da área administrativa para o prosseguimento da contratação;*
- d) *o Estudo Técnico Preliminar foi sucinto (4 páginas), elaborado em apenas 4 dias, vez que a equipe de planejamento da contratação foi instituída em 31/08/2020 e o ETP concluído em 03/09/2020 (ver parágrafo anterior), e não abordou questões técnicas relevantes para o dimensionamento, precificação e segurança da solução a ser contratada:*
- i. *ao descrever as características da “Solução de Monitoramento de Produtividade” pretendida, a SEEC informa (item 6.1.1.1 do Termo de Referência - TR, fl. 24, peça 2) que a solução “deve ser baseada preferencialmente em nuvem (Cloud pública ou privada), ambiente operacional próprio (on-premise) ou em ambiente híbrido”. A indefinição sobre os equipamentos que farão o processamento da solução pretendida (equipamentos de terceiros - nuvem/cloud/híbrido – ou equipamentos da própria SEEC), por óbvio, afeta o preço e, mais relevante, aspectos de segurança da informação, dada a natureza da aplicação objeto do certame. Caso seja ofertado um serviço em nuvem (cloud), não há previsão no TR de que os equipamentos servidores da solução estejam em território nacional, o que pode ser crítico vez que o monitoramento pretendido abrange os mais diversos serviços executados pelo complexo administrativo do Distrito Federal (ver lista de órgãos às fls. 114/117, peça 4). As alternativas tratadas no item 6.1.1.1 do TR deveriam ter sido avaliadas no ETP, conforme previsão do art. 12, inciso III10, da IN nº 04/2014;*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

ii. o item 7.8.1 do TR afirma que pertencem ao GDF “o direito patrimonial e a propriedade intelectual das informações e produtos originários dos serviços prestados no contrato” (peça 2, fl. 38). Esse direito não é compatível com o objeto pretendido, licenças de uso de software por usuário nomeado (peça 2, fl. 35), por se tratar de produto pronto, que pode ser comercializado pelo seu fabricante para diversas empresas, e que será apenas configurado para as necessidades do governo, evidenciando outra falha de planejamento, que não percorreu os itens indicados no inciso IV11 do art. 12 da IN 04/2014;

6. Assim, considerando as falhas apontadas, sugere-se determinar à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal que retorne o Pregão Eletrônico n.º 148/2020 para a fase de planejamento da contratação e revise o Estudo Técnico Preliminar contemplando integralmente os arts. 11 e 12 da IN n.º 04/2014, em vigor no Distrito Federal por força do Decreto n.º 37667/2016.

7. Vale notar que as falhas de planejamento repercutiram nas etapas posteriores, levando o Sr. Marcel da Glória Pereira, então Diretor de Desenvolvimento de Pessoas e integrante técnico da equipe de planejamento da contratação, a se escusar a assinar o Termo de Referência do PE n.º 148/2020 nos seguintes termos (peça 4, fls. 204/207, em 03/09/2020, destacou-se):

(...)

8. As preocupações externadas pelo signatário do DOD com a efetividade da solução pretendida pela SEEC (viabilidade legal do monitoramento, pesquisa de interesse junto aos órgãos do GDF, ausência de avaliação dos resultados alcançados com o trabalho dos servidores públicos envolvidos, existência de solução em desenvolvimento no Governo Federal para o mesmo fim) não foram saneadas ao longo dos autos, como se verá nos parágrafos seguintes da presente informação.

9. Ainda quanto à legitimidade do processo de planejamento realizado, forçoso destacar que apenas após mudança na estrutura administrativa da área de gestão de pessoas da SEEC (peça 4, fl. 26112), com a exclusão do Sr. Marcelda Glória Pereira da cadeia decisória, e exigência de que o titular da área de tecnologia da informação (SUTIC) declarasse que a solução proposta é compatível com os requisitos firmados no DOD (peça 4, fls. 261/26313) é que o TR foi assinado pelo Sr. Isaias Aparecido da Silva, Subsecretário de Gestão de Pessoas (peça 4, fl. 543).

10. No que se refere à Fundamentação da Contratação, a jurisdicionada apresentou as seguintes justificativas para o monitoramento das atividades realizadas pelos servidores (peça 2, fls. 19/20, destacou-se):

(...)

11. Além do monitoramento dos servidores, com intuito de verificar se o trabalho realizado é condizente com as cargas horárias e com a remuneração percebida, a solução pretendida visa aperfeiçoar o acesso remoto às aplicações (sistemas de informação) existentes na SEEC e, nesse aspecto, traria os seguintes benefícios (peça 2, fls. 20/21, destacou-se):

(...)

12. Percebe-se, então, claramente a existência de duas finalidades distintas para a presente contratação: a primeira, monitorar as atividades realizadas pelos servidores nos computadores e celulares que utilizem, para fins de controle e aferição, independentemente da propriedade desses dispositivos, ou seja, os equipamentos podem ser particulares, dos próprios servidores, ou da SEEC; a segunda, prover



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

*mecanismo de acesso às aplicações corporativas existentes com governança e controles de segurança adequados.*

*13. Além disso, justificou a opção pelo registro de preços em função do tempo necessário para implantação da solução e da não necessidade de existência de recursos orçamentários/financeiros no presente exercício para a pronta aquisição (peça 2, fls. 22/23, destacou-se):*

*(...)*

*14. Finalmente, esclarece que a presente contratação está prevista no Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação da jurisdicionada (peça 2, fl. 22, destacou-se):*

*(...)*

*15. Inicialmente, considerando que um dos objetivos da solução proposta é monitorar atividades realizadas em equipamentos (computadores e celulares) de propriedade dos servidores que estejam em teletrabalho (item 2.9.16.12, acima), é necessário avaliar se tal objetivo é legalmente possível ante a previsão constitucional de inviolabilidade da intimidade<sup>14</sup> tendo em conta que esses dispositivos pessoais são cada vez mais utilizados para uma grande variedade de finalidades, muito além das laborais.*

*16. Nesse tema, vale acrescentar que mesmo o monitoramento de atividades em equipamentos de propriedade das empresas possui limitações e a aferição do trabalho realizado não necessariamente poderá ser utilizada para “verificar se o trabalho desenvolvido está condizente com as cargas horárias devidas e com a remuneração percebida” (item 2.7, acima), veja-se:*

*“A utilização de equipamentos patronais para a administração de interesses privados não é, por si só, causa para a ruptura do vínculo trabalhista por justa causa, sobretudo ante a constatação de que não houve qualquer reprimenda intermediária e gradual por parte do empregador, configurando-se a dispensa por justa causa, nesse caso, um exercício abusivo do poder disciplinar (aplicação de penalidade desproporcional per saltum). Registre-se que o fato de o empregador ter investigado a empregada no curso do gozo de afastamento previdenciário e ter descoberto que ela mantinha a administração de seus interesses privados durante o período de convalescência em nada modifica o entendimento aqui delineado. Incólume, pois, o art. 482, “d”, da CLT, ante a não configuração da hipótese de justa causa sob comento. Incidência da Súmula nº 296, I, do TST.” (TST, RR - 447-94.2011.5.04.0024. 5ª Turma, Relator: Ministro Emmanoel Pereira, 28.08.15, grifou-se)*

*17. Na mesma linha de raciocínio, o Capítulo II da Lei nº 840/2011, que trata do “Regime e da Jornada de Trabalho” dos servidores públicos distritais, não parece albergar a aplicação dos controles de produtividade objeto da presente contratação à eventual redução da remuneração dos servidores, incluindo as decorrentes de atividades extraordinárias, veja-se:*

*“Art. 57. Salvo disposição legal em contrário, o servidor efetivo fica sujeito ao regime de trabalho de trinta horas semanais.*

*...*

*§ 3º A jornada de trabalho em sistema de escala de revezamento deve ser definida em lei ou regulamento, observando o registro em folha de ponto do horário de entrada e de saída.*

*...*

*Art. 60. Para atender a situações excepcionais e temporárias do serviço, a jornada de trabalho pode ser ampliada, a título de serviço extraordinário, em até duas horas.*

*...*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

*Art. 63. Em caso de falta ao serviço, atraso, ausência ou saída antecipada, desde que devidamente justificados, é facultado à chefia imediata, atendendo a requerimento do interessado, autorizar a compensação de horário a ser realizada até o final do quarto mês subsequente ao da ocorrência.” (grifou-se)*

*18. Observa-se que a legislação de regência da matéria está fundamentada no uso da tradicional “folha de ponto”, requerendo, s.m.j., que haja prévia revisão da norma para que o objetivo do certame possa ser alcançado.*

*19. Registra-se que a Portaria nº 76, de 24/03/2020, que disciplina o regime de teletrabalho no âmbito da SEEC objetivando coibir a propagação do COVID-1915, prevê a definição de metas a serem alcançadas pelos servidores e o monitoramento da utilização dos sistemas de forma sintética pelas unidades administrativas, nada comparado ao monitoramento detalhado ora proposto, vejase:*

*“Art. 3º A chefia imediata definirá as metas a serem alcançadas pelos servidores, como previsto no Decreto nº 40.546, de 20 de março de 2020.*

*§ 1º O monitoramento pela chefia imediata deverá ser registrado em processo SEI, semanalmente, por meio de relatório sintético contendo dados estatísticos e gerenciais sobre a utilização dos sistemas por cada unidade e, principalmente, a declaração de que os serviços realizados atenderam às demandas necessárias ao período excepcional. ...” (grifou-se)*

*20. Assim, em função das diversas questões legais atinentes ao monitoramento digital do trabalho, que nesta instrução foram apenas suscitadas dada a celeridade requerida aos exames de editais de licitação, sugere-se determinar à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal que apresente a fundamentação jurídica para a implementação do monitoramento digital do trabalho como forma de aferir a adequação da remuneração, da jornada de trabalho e do desempenho dos servidores públicos distritais. Sugere-se, ainda, que os esclarecimentos a serem apresentados pela jurisdição neste tópico sejam apreciados pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal, em função da sua especialização no tema.*

*21. Para além das questões jurídicas que envolvem a legalidade do objeto pretendido pela SEEC, faz-se necessário considerar a efetividade dessas medidas de controle de produtividade. É sabido que a dinâmica das relações de trabalho evoluiu, especialmente para trabalhadores de elevada qualificação, como auditores e fiscais fazendários, que, provavelmente, serão usuários da solução proposta pelos gestores da jurisdição. Para profissionais com esse perfil profissional, o controle de minúcias pode não ser adequado e provocar o desengajamento dos colaboradores com os resultados que realmente interessam para a organização.*

*22. Artigo da consultoria internacional Gartner<sup>16</sup>, especializada em Tecnologia da Informação, indica os desafios que envolvem a implantação de soluções tecnológicas para o monitoramento dos empregados<sup>17</sup>:*

- O monitoramento de empregados com o objetivo de melhorar a produtividade apresenta vários desafios éticos. Pode facilmente ser entendido como “assustador” e criar uma cultura de trabalho tóxica, e pode fazer com que a organização passe a ser mencionada em notícias na mídia por práticas de trabalho inadequadas.*
- Os funcionários podem se demitir ou se rebelar contra o uso de tecnologias de monitoramento da produtividade, vendo-as como altamente invasivas e degradantes. No entanto, durante uma crise*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

como a pandemia de COVID-19, os funcionários podem aceitar mais o monitoramento temporário do trabalho conduzido remotamente.

- O conceito de “produtividade” é muito influenciado pelo contexto específico do trabalho realizado. Portanto, é extremamente difícil sua quantificação.

- Embora os benefícios de eficiência e produtividade possam ser obtidos com o monitoramento da produtividade dos funcionários, implementações mal feitas e mal comunicadas podem prejudicar significativamente a organização em função da perda de confiança dos trabalhadores.

23. Nos Estados Unidos da América, onde as relações de trabalho são mais flexíveis e não é incomum a remuneração por horas trabalhadas (billing hours), há registros de empresas que após passarem a utilizar soluções de monitoramento digital para controles rígidos de produtividade perceberam que seus empregados ficaram desmotivados e deixaram de produzir o melhor resultado para a organização. Essas empresas descontinuaram tais soluções perdendo o investimento realizado<sup>18</sup>.

24. Além disso, outra análise da consultoria internacional Gartner<sup>19</sup>, é enfática ao afirmar que os líderes das áreas de tecnologia da informação devem repensar seus sistemas de gerenciamento de desempenho e deixar de monitorar os trabalhadores remotos pelas seguintes razões<sup>20</sup>:

- O maior acesso ao trabalho com jornada flexível levou a uma confusão na vida pessoal e profissional dos funcionários. Como não é possível diferenciar as horas de trabalho modernas (se se está trabalhando ou não), o rastreamento de funcionários remotos com base no número de horas trabalhadas ou quando o relógio é perfurado dentro / fora (da organização) é, na maioria das vezes, impreciso.

- Os líderes de TI focados em monitorar a produtividade em vez do desempenho dos funcionários podem prejudicar o engajamento dos funcionários, a confiança e a satisfação no trabalho, levando resultados negativos para as empresas.

- Setenta e três por cento dos funcionários declararam “equilíbrio entre vida pessoal e profissional” como um dos mais importantes fatores ao avaliar uma perspectiva de emprego. Embora a disponibilidade de trabalho com jornada flexível possa ajudar inicialmente a contratação, a retenção desses trabalhadores pode ser prejudicada se os gestores não adaptarem sua gestão ao estilo e métricas de desempenho para a vida de trabalho com jornada flexível em oferta.

25. Há que se considerar, também, que por meio do Pregão Eletrônico nº 103/201621, concluído em 09/04/2018, objeto do Processo TCDF nº 58/17, a então Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, que passou a integrar a SEEC em 2019, contratou nova e moderna solução para gestão de pessoas que, dentre outras funcionalidades, contempla a “Avaliação de desempenho”, o “Banco de horas” e a “Gestão por desempenho e metas” dos servidores de todo o complexo administrativo do Distrito Federal (e-doc E5B854CF-e, fl. 142).

26. Aparentemente, houve uma mudança no paradigma previsto no certame anterior de privilegiar, na avaliação de desempenho, os resultados alcançados pelos servidores. Passa-se a enfatizar o controle detalhado de atividades, criando outra forma de avaliação de produtividade e desempenho, que provavelmente, deve passar a ser refletida no novo sistema de gestão de pessoas já contratado.

27. Além disso, estudo realizado pela Universidade de Brasília (peça 4, fls. 97/117) indica que 87% dos gestores das diversas unidades do complexo administrativo distrital pesquisadas se sentem capazes, em



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

*junho de 2020, mês de conclusão do estudo, de aferir, periodicamente, as entregas das suas equipes durante o trabalho remoto e que 90% dos servidores percebem esse acompanhamento por parte das chefias (peça 4, fl. 110):*

*(...)*

*28. Assim, sugere-se determinar à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal que:*

*a. apresente estudos, com casos de sucesso desse tipo de monitoramento na Administração Pública brasileira, que demonstrem a real efetividade desses controles para a aferição da produtividade dos servidores públicos;*

*b. informe o andamento e o prazo para implementação, se ainda não tiver acontecido, das funcionalidades “Avaliação de desempenho”, “Banco de horas” e “Gestão por desempenho e metas” previstas no sistema de gestão de pessoas contratado por meio do Pregão Eletrônico nº 103/2016 – SEPLAG;*

*c. esclareça as integrações previstas entre a solução proposta no presente certame e as funcionalidades existentes no referido sistema de gestão de pessoas, bem como as razões pelas quais não é possível atender às necessidades de avaliação do resultado do trabalho por meio de customizações e desenvolvimento de funcionalidades no sistema já contratado.*

*Do Objeto e da Pesquisa de Preços*

*29. A SEEC definiu um grupo único com 5 itens como objeto do certame, veja-se (peça 2, fl. 35, destacou-se):*

*(...)*

*30. Em função da complexidade do objeto pretendido alegada pela jurisdicionada, a SEEC admitiu a possibilidade de formação de consórcio para assegurar a entrega do objeto (peça 2, fl. 23, destacou-se):*

*(...)*

*31. No entanto, verifica-se das propostas apresentadas pelas empresas consultadas na primeira pesquisa de preços realizada (peça 4, fls. 166/202) que as empresas que fornecem as soluções desejadas pela SEEC, o fazem de forma segmentada, ou os itens 1, 2 e 3 (peça 4, fls. 181/185, fls. 196/199 e fl. 201) ou os itens 4 e 5 (peça 4, fls. 176/180, fls. 186/192, fls. 193/195 e fl. 200), configurando dois objetos distintos e a desnecessidade de formação de consórcio para fornecimento das duas soluções objeto do processo.*

*32. Com efeito, verifica-se que foram indicados produtos específicos para atendimento dos itens 4 e 5 pelas proponentes (VMWare Horizon 722 e Enterprise Open Workspace<sup>23</sup>) e nenhuma solução foi mencionada pelas empresas que cotaram preços para os itens 1, 2 e 3, os que se referem à solução de monitoramento de produtividade. A mesma ausência de indicação de solução para os itens 1, 2 e 3 ocorreu na segunda pesquisa realizada (peça 4, fls. 478/503).*

*33. As empresas pesquisadas são revendas genéricas de soluções de tecnologia, conforme se depreende das informações que disponibilizam em seus sites<sup>24</sup>, e não fornecem usualmente o tipo de produto de interesse da SEEC, elevando o risco de falha de estimativa do valor do certame e de ausência de capacidade de entrega da solução.*

*34. Em consulta à internet, verifica-se que ao menos duas empresas possuem solução de monitoramento de produtividade que contempla os requisitos definidos pela SEEC: FSense<sup>25</sup> e Transparent Business<sup>26</sup>. Essas empresas, no entanto, não foram objeto da pesquisa de preços realizada pela SEEC.*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

35. Os produtos indicados pelas empresas para a solução de acesso remoto seguro (itens 4 e 5) são usualmente licitados por órgãos públicos e não há justificativa para a não inclusão de preços públicos para esses itens na pesquisa de preços realizada (resumo visto à fl. 503, peça 4).

36. Considerando, ainda, os problemas jurídicos e a ausência de comprovação de real efetividade que envolvem a solução de monitoramento digital de produtividade (§§ 15/28), sugere-se determinar à SEEC que divida o objeto da licitação em ao menos 2 lotes distintos (solução de monitoramento de produtividade e solução de acesso remoto seguro), para adequação do objeto ao mercado de tecnologia da informação e em consonância com o art. 23, § 1º, da Lei de Licitações. Além disso, à SEEC deve refazer a pesquisa de preços, contemplando a divisão do objeto determinada, a inclusão dos fornecedores das soluções de monitoramento de produtividade e os preços públicos existentes para os produtos que satisfazem os requisitos da solução de acesso remoto seguro, em conformidade com a jurisprudência dessa Corte de Contas<sup>27</sup>, bem como suprimir a possibilidade de consórcio, tendo em vista que as soluções pretendidas são independentes e possuem fornecedores distintos com capacidade de fornecimento integral do objeto de cada uma delas.

*Do Dimensionamento do Objeto*

37. A Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal estimou a necessidade de aquisição de 20.000 (vinte mil) licenças de uso por “usuário nomeado” da solução de monitoramento de produtividade, ao custo anual estimado de R\$ 39.120.000,00. Esse valor, como visto (§25), é superior ao resultado da licitação (R\$ 34.866.666,78) que objetiva a entrega de um novo Sistema de Gestão de Pessoas para o Distrito Federal – SIGEPE/DF.

38. Ocorre que a estimativa de 20.000 licenças é oriunda de uma pesquisa realizada pela Universidade de Brasília para avaliação do trabalho remoto obrigatório no complexo administrativo distrital (planilha às fls. 114/117 da peça 4), veja-se:

(...)

39. Esse estudo foi realizado para uma avaliação do trabalho remoto compulsório e não constitui manifestação formal de interesse dos órgãos e entidades pesquisados na solução de monitoramento eletrônico de produtividade. Ao tempo do estudo, como se depreende das ponderações do então Diretor de Desenvolvimento de Pessoas da SEEC (§ 7, acima), não havia sido discutida a contratação desse tipo de solução e os titulares das unidades de recursos humanos não tinham conhecimento dessa iniciativa.

40. De notar que essa ausência de participação e de debate sobre a solução destoava dos preceitos do Sistema Integrado de Gestão de Pessoas (SIGEPE-DF) definidos na Portaria nº 353 de 18/11/2019<sup>28</sup>, veja-se:

“CONSIDERANDO que o Sistema Integrado de Gestão de Pessoas (SIGEPE-DF) foi instituído pelo Decreto nº 39.588, de 28 de dezembro de 2018, como o sistema oficial de gerenciamento das informações e ações de gestão de pessoas no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e das entidades da Administração Pública Indireta que recebem recursos do Tesouro Distrital; CONSIDERANDO que a implantação do SIGEPE-DF é um projeto estratégico para toda a administração pública distrital, pois permitirá a agilização de processos, com reflexos no atendimento ao cidadão, economia de recursos, transparência administrativa, intercâmbio de conhecimentos e sustentabilidade;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

*CONSIDERANDO a conveniência de se definir um modelo de governança colaborativa para a implementação de todos os macroprocessos definidos no art. 2º do Decreto nº 39.588/2018, e, ainda, no Contrato nº 36.930/2018-SEPLAG, resolve: “ (grifou-se)*

*41. Além disso, o art. 3º dessa Portaria estabelece as atribuições do Comitê Gestor do SIGEPE/DF, a saber:*

*“I - aprovar o plano de ação para implantação do SIGEPE-DF;*

*II - estabelecer diretrizes estratégicas para os órgãos/entidades usuárias do SIGEPE-DF;*

*III - estabelecer a interlocução com os dirigentes dos órgãos/entidades para a celebração do Termo de Adesão e Compromisso para Resultados (TACR); IV - promover a interlocução com os dirigentes dos órgãos/entidades para garantir o cumprimento dos prazos definidos para implantação do SIGEPE-DF, bem como a resolução de dúvidas; V - deliberar sobre os casos omissos na aplicação desta Portaria.” (grifouse)*

*42. Percebe-se, então, que a SEEC suprimiu fase essencial de consulta aos órgãos e entidades do complexo administrativo do Distrito Federal para o dimensionamento do objeto pretendido, o que pode ocasionar a realização de despesa com a contratação de solução que pode vir a se mostrar desnecessária ou mesmo inútil para órgãos e entidades distritais.*

*43. Assim, sugere-se determinar que a SEEC submeta a solução de monitoramento eletrônico de produtividade ora proposta à avaliação de conveniência e oportunidade, bem como à indicação do possível número de usuários da solução, de cada um dos titulares das unidades responsáveis pela gestão de pessoas órgãos/entidades distritais, para, então, dimensionar adequadamente o objeto a ser licitado.*

*Da Gestão Contratual*

*44. Há previsão de mecanismos para a gestão contratual, mas a descrição das ordens de serviço (item 6.2.2 do TR, peça 2, fl. 25) não contempla os requisitos mínimos definidos pelo Tribunal na Decisão nº 1230/08, a saber: a) a definição e a especificação dos serviços a serem realizados ou bens a serem fornecidos; b) o volume de serviços solicitados ou bens a serem fornecidos, segundo as métricas definidas; c) o cronograma de realização dos serviços ou entrega dos bens, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; d) identificação dos responsáveis pela solicitação.*

*45. Além disso, há previsão de pagamentos dos serviços por Unidades de Serviços Técnicos – UST (item 3 do objeto), mas não se identificou elementos para avaliação da adequação dos valores contratados. Nesse sentido, o e. TCDF, por meio da Decisão nº 6035/15, determinou que caso os serviços da solução de TIC sejam remunerados por meio de métrica baseada em homem-hora, como hora de serviço técnico especializado – HST e unidade de serviço técnico especializado - UST, independente da modalidade de licitação utilizada, inclusive nos processos de inexigibilidade e dispensa de licitação, o instrumento convocatório do certame deve prever a apresentação de planilha de custos e formação de preços que contemple a descrição e o perfil profissional a ser utilizado, a remuneração dos mesmos e demais insumos necessários e custos atribuídos à prestação dos serviços contratados, com o fito de demonstrar a economicidade dos valores praticados e a compatibilidade dos mesmos aos custos e margem de lucro das empresas.*

*46. Assim, sugere-se determinar à SEEC que, conforme jurisprudência deste e. TCDF:*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

*a. contemple na descrição das ordens de serviço os seguintes requisitos mínimos: a) a definição e a especificação dos serviços a serem realizados ou bens a serem fornecidos; b) o volume de serviços solicitados ou bens a serem fornecidos, segundo as métricas definidas; c) o cronograma de realização dos serviços ou entrega dos bens, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; d) identificação dos responsáveis pela solicitação;*

*b. preveja, no edital e no termo de referência do certame, para os serviços remunerados por meio de métrica baseada em homem-hora, como hora de serviço técnico especializado – HST e unidade de serviço técnico especializado - UST, independente da modalidade de licitação utilizada, inclusive nos processos de inexigibilidade e dispensa de licitação, a apresentação de planilha de custos e formação de preços que contemple a descrição e o perfil profissional a ser utilizado, a remuneração dos mesmos e demais insumos necessários e custos atribuídos à prestação dos serviços contratados, com o fito de demonstrar a economicidade dos valores praticados e a compatibilidade dos mesmos aos custos e margem de lucro das empresas.*

*Conclusão*

*47. Diante do exame realizado no instrumento convocatório e respectivos anexos, identificou-se irregularidades/ilegalidades que representam óbice ao prosseguimento do certame.*

*48. Em face do exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao egrégio Plenário, apresentando as seguintes sugestões:*

*I. tomar conhecimento do Edital do Pregão Eletrônico nº 148/2020 – SEEC/DF e da documentação que o acompanha (peças 2 e 4);*

*II. determinar, com fulcro no art. 277 do RI/TCDF c/c art. 113, §2º, da Lei nº 8.666/93, a suspensão cautelar do Pregão Eletrônico nº 148/2020 – SEEC/DF, para que o órgão adote as seguintes providências ou apresente as devidas justificativas:*

*a) apresente a fundamentação jurídica para a implementação do monitoramento digital do trabalho como forma de aferir a adequação da remuneração, da jornada de trabalho e do desempenho dos servidores públicos distritais;*

*b) apresente estudos, com casos de sucesso desse tipo de monitoramento na Administração Pública brasileira, que demonstrem a real efetividade desses controles para a aferição da produtividade dos servidores públicos;*

*c) informe o andamento e o prazo para implementação, se ainda não tiver acontecido, das funcionalidades “Avaliação de desempenho”, “Banco de horas” e “Gestão por desempenho e metas” previstas no sistema de gestão de pessoas contratado por meio do Pregão Eletrônico nº 103/2016 – SEPLAG;*

*d) esclareça as integrações previstas entre a solução proposta no presente certame e as funcionalidades existentes no referido sistema de gestão de pessoas, bem como as razões pelas quais não é possível atender às necessidades de avaliação do resultado do trabalho por meio de customizações e desenvolvimento de funcionalidades no sistema já contratado;*

*e) submeta a solução de monitoramento eletrônico de produtividade ora proposta à avaliação de conveniência e oportunidade, bem como à indicação do possível número de usuários da solução, de cada um dos titulares das unidades responsáveis pela gestão de pessoas dos órgãos/entidades distritais, para, então, dimensionar adequadamente o objeto a ser licitado;*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

- f) divida o objeto da licitação em ao menos 2 lotes distintos (solução de monitoramento de produtividade e solução de acesso remoto seguro), para adequação do objeto ao mercado de tecnologia da informação e em consonância com o art. 23, § 1º, da Lei de Licitações;*
- g) refaça a pesquisa de preços, contemplando a divisão do objeto determinada, a inclusão dos fornecedores das soluções de monitoramento de produtividade e os preços públicos existentes para os produtos que satisfazem os requisitos da solução de acesso remoto seguro, em conformidade com a jurisprudência desta Corte de Contas;*
- h) suprima a possibilidade de consórcio, tendo em vista que as soluções pretendidas são independentes e possuem fornecedores distintos com capacidade de fornecimento integral do objeto de cada uma delas;*
- i) retorne o referido certame para a fase de planejamento da contratação e revise o Estudo Técnico Preliminar contemplando integralmente os arts. 11 e 12 da IN nº 04/2014, em vigor no Distrito Federal por força do Decreto nº 37667/2016;*
- j) contemple na descrição das ordens de serviço os seguintes requisitos mínimos: a) a definição e a especificação dos serviços a serem realizados ou bens a serem fornecidos; b) o volume de serviços solicitados ou bens a serem fornecidos, segundo as métricas definidas; c) o cronograma de realização dos serviços ou entrega dos bens, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; d) identificação dos responsáveis pela solicitação;*
- k) preveja, no edital e no termo de referência do certame, para os serviços remunerados por meio de métrica baseada em homem-hora, como hora de serviço técnico especializado – HST e unidade de serviço técnico especializado - UST, independente da modalidade de licitação utilizada, inclusive nos processos de inexigibilidade e dispensa de licitação, a apresentação de planilha de custos e formação de preços que contemple a descrição e o perfil profissional a ser utilizado, a remuneração dos mesmos e demais insumos necessários e custos atribuídos à prestação dos serviços contratados, com o fito de demonstrar a economicidade dos valores praticados e a compatibilidade dos mesmos aos custos e margem de lucro das empresas;*
- III. autorizar:*
- a) o encaminhamento de cópia da Informação nº 66/2020-DIFTI, do Relatório/Voto condutor e da Decisão que vier a ser proferida à SEEC/DF e ao Pregoeiro, para auxílio ao cumprimento dos itens precedentes;*
- b) o encaminhamento dos autos para a Secretaria de Fiscalização de Pessoal com vistas ao exame das justificativas apresentadas em função do item II, 'a', da presente Decisão;*
- c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada para os devidos fins.*

Feito o relato do que importa, passo ao exame da matéria.

Ao compulsar estes autos, verifico que a matéria reclama exame célere, havendo necessidade de prolação de decisão liminar, uma vez que o Plenário está com suas atividades suspensas desde o dia 16.12.2020, em razão de recesso regimental, e o certame tem abertura prevista para 07.01.2021.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Sem delongas, adianto que meu entendimento converge para o que propõe a Informação nº 66/2020 – DIFTI, cujos termos incorporo às minhas razões de decidir.

Nesse sentido, observo a existência de impropriedades graves que impedem a continuidade do certame, enquanto não saneadas, que vão do planejamento à gestão contratual.

No tocante ao planejamento, além de falhas formais, verificou-se que foi realizado de forma sucinta (4 páginas) e açodada (4 dias), com nível de cuidado desproporcional ao montante da contratação e sem avaliar a real possibilidade, inclusive do ponto de vista jurídico, de se implantar a solução pretendida, além de ter excluído do debate sobre a melhor solução os demais órgãos que serão usuários do objeto da contratação.

Ademais, o Corpo Técnico mostrou a necessidade de se dividir o objeto da licitação em dois lotes distintos, solução de monitoramento de produtividade e solução de acesso remoto seguro, com a realização de nova pesquisa de preços.

Ainda, registra-se que a gestão contratual prevista no edital está em desacordo com as deliberações dessa Corte.

Dessa forma, deve-se determinar à jurisdicionada, com fulcro no art. 277 do RI/TCDF c/c art. 113, §2º, da Lei nº 8.666/93, a suspensão do procedimento em epígrafe, bem como que apresente justificativas ou a correção das falhas identificadas.

Ante o exposto, convergindo para o que propõe a Unidade Técnica, fundamentado no art. 16, inciso XIV, do Regimento Interno do TCDF, **ad referendum** do egrégio Plenário, **DECIDO**:

I. tomar conhecimento do Edital do Pregão Eletrônico nº 148/2020 – SEEC/DF e da documentação que o acompanha (peças 2 e 4);

II. determinar, com fulcro no art. 277 do RI/TCDF c/c art. 113, §2º, da Lei nº 8.666/93, **a suspensão cautelar do Pregão Eletrônico nº 148/2020 – SEEC/DF**, para que o órgão adote as seguintes providências ou apresente as devidas justificativas:

a) apresente a fundamentação jurídica para a implementação do monitoramento digital do trabalho como forma de aferir a adequação da remuneração, da jornada de trabalho e do desempenho dos servidores públicos distritais;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

b) apresente estudos, com casos de sucesso desse tipo de monitoramento na Administração Pública brasileira, que demonstrem a real efetividade desses controles para a aferição da produtividade dos servidores públicos;

c) informe o andamento e o prazo para implementação, se ainda não tiver acontecido, das funcionalidades “Avaliação de desempenho”, “Banco de horas” e “Gestão por desempenho e metas” previstas no sistema de gestão de pessoas contratado por meio do Pregão Eletrônico nº 103/2016 – SEPLAG;

d) esclareça as integrações previstas entre a solução proposta no presente certame e as funcionalidades existentes no referido sistema de gestão de pessoas, bem como as razões pelas quais não é possível atender às necessidades de avaliação do resultado do trabalho por meio de customizações e desenvolvimento de funcionalidades no sistema já contratado;

e) submeta a solução de monitoramento eletrônico de produtividade ora proposta à avaliação de conveniência e oportunidade, bem como à indicação do possível número de usuários da solução, de cada um dos titulares das unidades responsáveis pela gestão de pessoas dos órgãos/entidades distritais, para, então, dimensionar adequadamente o objeto a ser licitado;

f) divida o objeto da licitação em ao menos 2 lotes distintos (solução de monitoramento de produtividade e solução de acesso remoto seguro), para adequação do objeto ao mercado de tecnologia da informação e em consonância com o art. 23, § 1º, da Lei de Licitações;

g) refaça a pesquisa de preços, contemplando a divisão do objeto determinada, a inclusão dos fornecedores das soluções de monitoramento de produtividade e os preços públicos existentes para os produtos que satisfazem os requisitos da solução de acesso remoto seguro, em conformidade com a jurisprudência desta Corte de Contas;

h) suprima a possibilidade de consórcio, tendo em vista que as soluções pretendidas são independentes e



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

possuem fornecedores distintos com capacidade de fornecimento integral do objeto de cada uma delas;

i) retorne o referido certame para a fase de planejamento da contratação e revise o Estudo Técnico Preliminar, contemplando integralmente os arts. 11 e 12 da IN nº 04/2014, em vigor no Distrito Federal por força do Decreto nº 37667/2016;

j) contemple na descrição das ordens de serviço os seguintes requisitos mínimos: 1) a definição e a especificação dos serviços a serem realizados ou bens a serem fornecidos; 2) o volume de serviços solicitados ou bens a serem fornecidos, segundo as métricas definidas; 3) o cronograma de realização dos serviços ou entrega dos bens, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; 4) identificação dos responsáveis pela solicitação;

k) preveja, no edital e no termo de referência do certame, para os serviços remunerados por meio de métrica baseada em homem-hora, como hora de serviço técnico especializado – HST e unidade de serviço técnico especializado - UST, independente da modalidade de licitação utilizada, inclusive nos processos de inexigibilidade e dispensa de licitação, a apresentação de planilha de custos e formação de preços que contemple a descrição e o perfil profissional a ser utilizado, a remuneração dos mesmos e demais insumos necessários e custos atribuídos à prestação dos serviços contratados, com o fito de demonstrar a economicidade dos valores praticados e a compatibilidade dos mesmos aos custos e margem de lucro das empresas;

### III. autorizar:

a) o envio de cópia desta Decisão e da Informação nº 66/2020 – DIFTI à SEEC/DF e ao Pregoeiro, para subsidiar o cumprimento do item II precedente;

b) o encaminhamento dos autos para a Secretaria de Fiscalização de Pessoal, com vistas ao exame das justificativas apresentadas em atenção ao item II, 'a', da presente Decisão;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada - SESPE para os devidos fins.

Sala das Sessões, 30 de dezembro de 2020.

**MÁRCIO MICHEL**  
Presidente em exercício



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

- Processo nº:** 00600-00010108/2020-94-e.
- Jurisdicionada:** Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal - SEEC/DF.
- Assunto:** Licitação.
- Ementa:**
- Pregão Eletrônico nº 148/2020, cujo objeto é o Registro de Preços para prestação de serviços de informática (contratação de solução de monitoramento de produtividade e acesso remoto às aplicações corporativas, teletrabalho e mobilidade com instalação e configuração), de acordo com as condições e características constantes no Edital do certame e seus anexos;
  - **Nesta Fase:** Exame do edital;
  - Corpo Técnico (peça 5): Improriedades. Suspensão do certame. Determinações;
  - **DECISÃO LIMINAR** convergente.

**DECISÃO LIMINAR Nº 017/2020 - P/AT**

O Presidente em exercício do Tribunal de Contas do Distrito Federal, convergindo para o que propõe a Unidade Técnica, fundamentado nas disposições do art. 16, inciso XIV, do Regimento Interno do TCDF, **ad referendum** do egrégio Plenário, **DECIDE:**

- I. tomar conhecimento do Edital do Pregão Eletrônico nº 148/2020 – SEEC/DF e da documentação que o acompanha (peças 2 e 4);
- II. determinar, com fulcro no art. 277 do RI/TCDF c/c art. 113, §2º, da Lei nº 8.666/93, **a suspensão cautelar do Pregão Eletrônico nº 148/2020 – SEEC/DF**, para que o órgão adote as seguintes providências ou apresente as devidas justificativas:
  - a) apresente a fundamentação jurídica para a implementação do monitoramento digital do trabalho como forma de aferir a adequação da remuneração, da jornada de trabalho e do desempenho dos servidores públicos distritais;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

b) apresente estudos, com casos de sucesso desse tipo de monitoramento na Administração Pública brasileira, que demonstrem a real efetividade desses controles para a aferição da produtividade dos servidores públicos;

c) informe o andamento e o prazo para implementação, se ainda não tiver acontecido, das funcionalidades “Avaliação de desempenho”, “Banco de horas” e “Gestão por desempenho e metas” previstas no sistema de gestão de pessoas contratado por meio do Pregão Eletrônico nº 103/2016 – SEPLAG;

d) esclareça as integrações previstas entre a solução proposta no presente certame e as funcionalidades existentes no referido sistema de gestão de pessoas, bem como as razões pelas quais não é possível atender às necessidades de avaliação do resultado do trabalho por meio de customizações e desenvolvimento de funcionalidades no sistema já contratado;

e) submeta a solução de monitoramento eletrônico de produtividade ora proposta à avaliação de conveniência e oportunidade, bem como à indicação do possível número de usuários da solução, de cada um dos titulares das unidades responsáveis pela gestão de pessoas dos órgãos/entidades distritais, para, então, dimensionar adequadamente o objeto a ser licitado;

f) divida o objeto da licitação em ao menos 2 lotes distintos (solução de monitoramento de produtividade e solução de acesso remoto seguro), para adequação do objeto ao mercado de tecnologia da informação e em consonância com o art. 23, § 1º, da Lei de Licitações;

g) refaça a pesquisa de preços, contemplando a divisão do objeto determinada, a inclusão dos fornecedores das soluções de monitoramento de produtividade e os preços públicos existentes para os produtos que satisfazem os requisitos da solução de acesso remoto seguro, em conformidade com a jurisprudência desta Corte de Contas;

h) suprima a possibilidade de consórcio, tendo em vista que as soluções pretendidas são independentes e



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

possuem fornecedores distintos com capacidade de fornecimento integral do objeto de cada uma delas;

i) retorne o referido certame para a fase de planejamento da contratação e revise o Estudo Técnico Preliminar, contemplando integralmente os arts. 11 e 12 da IN nº 04/2014, em vigor no Distrito Federal por força do Decreto nº 37667/2016;

j) contemple na descrição das ordens de serviço os seguintes requisitos mínimos: 1) a definição e a especificação dos serviços a serem realizados ou bens a serem fornecidos; 2) o volume de serviços solicitados ou bens a serem fornecidos, segundo as métricas definidas; 3) o cronograma de realização dos serviços ou entrega dos bens, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; 4) identificação dos responsáveis pela solicitação;

k) preveja, no edital e no termo de referência do certame, para os serviços remunerados por meio de métrica baseada em homem-hora, como hora de serviço técnico especializado – HST e unidade de serviço técnico especializado - UST, independente da modalidade de licitação utilizada, inclusive nos processos de inexigibilidade e dispensa de licitação, a apresentação de planilha de custos e formação de preços que contemple a descrição e o perfil profissional a ser utilizado, a remuneração dos mesmos e demais insumos necessários e custos atribuídos à prestação dos serviços contratados, com o fito de demonstrar a economicidade dos valores praticados e a compatibilidade dos mesmos aos custos e margem de lucro das empresas;

### III. autorizar:

a) o envio de cópia desta Decisão e da Informação nº 66/2020 – DIFTI à SEEC/DF e ao Pregoeiro, para subsidiar o cumprimento do item II precedente;

b) o encaminhamento dos autos para a Secretaria de Fiscalização de Pessoal, com vistas ao exame das justificativas apresentadas em atenção ao item II, 'a', da presente Decisão;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada - SESPE para os devidos fins.

Sala das Sessões, 30 de dezembro de 2020.

**MÁRCIO MICHEL**  
Presidente em exercício