

Fique informado e participe dos debates sobre contratação pública. Siga a Zênite nas redes sociais:

www.zenite.blog.br

[@zenitenews](https://twitter.com/zenitenews)

[/zeniteinformacao](https://www.facebook.com/zeniteinformacao)

[/zeniteinformacao](https://www.facebook.com/zeniteinformacao)

[/zeniteinformacao](https://www.facebook.com/zeniteinformacao)

Título : REFLEXÕES A PARTIR DE PRECEDENTES DO TCU SOBRE A UTILIZAÇÃO DE UNIDADE DE SERVIÇO TÉCNICO (UST) PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TIC E A PORTARIA SGD/MGI Nº 750/2023

Autor : Luan Campagnolo de Mattos

REFLEXÕES A PARTIR DE PRECEDENTES DO TCU SOBRE A UTILIZAÇÃO DE UNIDADE DE SERVIÇO TÉCNICO (UST) PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TIC E A PORTARIA SGD/MGI Nº 750/2023

LUAN CAMPAGNHOLO DE MATTOS

Advogado trainee na Zênite Informação e Consultoria S.A.

INTRODUÇÃO

O presente artigo trata da utilização da Unidade de Serviço Técnico (UST) nas contratações de serviços de Tecnologia da Informação (TI), apontando as decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) acerca do entendimento da utilização dessa métrica, com recomendações e apontamentos do Tribunal. O texto aborda também a criação do Modelo de Contratações de Serviços de Desenvolvimento, Manutenção e Sustentação de Software, pela Portaria SGD/MGI nº 750, de 20 de março de 2023, que padroniza a remuneração desses serviços, além de outros documentos relevantes que podem ser utilizados como referência para a contratação do objeto.

2. UTILIZAÇÃO DA UNIDADE DE SERVIÇO TÉCNICO (UST) PARA MENSURAÇÃO DE CONTRATOS DE TI

Na contratação de serviços de Tecnologia da Informação (TI), baseadas no fornecimento de serviços especializados (por exemplo, manutenção, suporte ou desenvolvimento de sistemas), a Administração Pública federal utiliza a aquisição baseada em Unidade de Serviços Técnicos (UST) ¹ como forma de mensuração para remuneração dos serviços prestados.

A métrica tem como função, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), a mensuração por resultado de prestação de serviços especializados de TI. Ou seja, é utilizada por órgãos e entidades da Administração Pública federal com o propósito de contratar serviços de TI e remunerar o contratado por resultado.

Inclusive, o TCU exarou o entendimento consolidado da Súmula nº 269/2012:

“Nas contratações para a prestação de serviços de tecnologia da informação, a remuneração deve estar vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço, admitindo-se o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço somente quando as características do objeto não o permitirem, hipótese em que a excepcionalidade deve estar prévia e adequadamente justificada nos respectivos processos administrativos”. (Grifamos.)

Nesse sentido, o modelo de remuneração de serviços de TI deve ser vinculado ao resultado ou atendimento de níveis de serviço, evitando a utilização de outras formas de pagamento para esse tipo de objeto, como, por exemplo, por hora trabalhada, mera locação de mão de obra ou por postos de serviços.

Segundo o TCU (Acórdão nº 509/2015, do Plenário), o Superior Tribunal de Justiça (STJ), em 2010, foi um dos primeiros órgãos da Administração Pública federal a adotar a unidade de referência UST para a mensuração de serviços de TI e o pagamento por resultados. Em tal caso, a UST consistiu em um modelo para dimensionar a qualidade das atividades, a complexidade do objeto, o esforço para a execução dos serviços e o resultado:

¹⁴. O modelo desenvolvido pelo STJ, descrito no termo de referência (peça 23, p. 16-60) do PE

104/2010, consiste na definição prévia de todas as tarefas a serem executadas, dos resultados esperados, dos padrões de qualidade exigidos e dos procedimentos e qualificações necessários para execução dos serviços em conformidade com os adotados pela organização de maneira a permitir o cotejamento posterior entre o planejado e o executado. A complexidade definida para as tarefas considera diversas variáveis, tais como a prioridade do serviço e as características dos profissionais do mercado e sua capacidade em cumprir as atividades. 15. Para possibilitar a quantificação da unidade de referência Unidade de Suporte Técnico, o STJ considerou os procedimentos previamente medidos no setor de TI daquele órgão e as estimativas de esforço basearam-se em série histórica da organização e na necessidade de implementar novos serviços. 16. **A partir desses insumos, estabelece-se, então, a correlação entre a complexidade de cada atividade e a quantidade de UST equivalentes**, sendo que a menor UST possível foi definida pelo órgão como sendo aquela equivalente à uma hora de trabalho na atividade de menor complexidade. No caso do Pregão Eletrônico 104/2010, uma UST equivale a uma hora de trabalho de monitoração de ambiente, por ser considerada como atividade de complexidade mínima em serviços técnicos em infraestrutura". (Grifamos.) (TCU, Acórdão nº 509/2015, do Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer, j. em 11.03.2015.)

Os conceitos inaugurados pelo STJ no ano de 2010 tornaram-se um marco para que outros órgãos e entidades da Administração Pública utilizassem a UST como parâmetro em contratações similares. Entretanto, desde então, a UST não havia sido objeto de normatização por órgão competente, além do fato de que, segundo o relatório do Acórdão nº 1.508/2020, do Plenário, a métrica foi aplicada em diferentes estruturas de remuneração e de mensuração de indicadores (esforço, complexidade, qualidade etc.).

Em razão da utilização da UST sem a normatização e diretrizes necessárias, foram constatadas irregularidades recorrentes nas contratações baseadas por essa métrica. Por esse motivo o TCU realizou, em 2020, auditoria em diversas contratações públicas federais que utilizaram métrica baseada em UST, confirmando uma série de deficiências.

3. APONTAMENTOS DO TCU SOBRE A UTILIZAÇÃO DE MÉTRICA UST

O TCU, em seu Acórdão nº 1.508/2020, do Plenário,² analisou 55 (cinquenta e cinco) contratações públicas realizadas entre julho de 2019 a março de 2020, a partir de aquisições remuneradas em Unidade de Serviços Técnicos (UST), trazendo recomendações sobre o uso dessa métrica para aferição de pagamentos.

As irregularidades encontradas foram as seguintes: **(i) deficiência na estimativa de preços da UST; (ii) dimensionamento do quantitativo da UST baseado em parâmetros injustificados; (iii) impossibilidade de a administração assegurar a obtenção de preços condizentes com o mercado; e (iv) não vinculação dos serviços a resultados, além da deficiência ou inexistência de instrumentos para a necessária fiscalização contratual.**

Restou constatada, também, a **inadequada dependência da Administração perante as empresas privadas no processo de orçamentação das contratações**, para além da baixa utilização de contratos públicos na estimativa de preços, restando, ainda, evidenciadas as seguintes falhas: **" (a) indesejada assimetria de informações entre as partes; (b) incomparabilidade e heterogeneidade das contratações; (c) ausência de utilização da planilha de composição de custos para a estimativa dos preços das contratações; e (d) caráter abstrato das metodologias utilizadoras dessas denominações como UST"**.

A equipe de auditoria identificou, em suma, que **a UST não pode ser entendida como métrica ou unidade de medida a ser adotada pela Administração, sem a devida padronização**, até porque a UST equivaleria à abstração tendente a refletir, na maioria dos contratos, o efeito financeiro decorrente da aplicação de parâmetros multiplicadores arbitrados, **sem as devidas justificativas técnico-econômicas**, resultando, assim, em **quantitativos de UST sem a razoável motivação**.

Diante das constatações, o tribunal recomendou que a Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia e o Conselho Nacional de Justiça orientasse os órgãos e os entes sob a sua supervisão para que observem diversas premissas nas contratações baseadas na prática UST:

9.1.1. a fim de que em contratações em vigor baseadas na prática UST e similares, no ato de

eventual prorrogação, avaliem a economicidade dos contratos, com vistas a mitigar o risco inerente de sobrepreço e superfaturamento em contratações baseadas em UST e similares, considerando o cenário atual de incomparabilidade de preços de UST, de heterogeneidade de metodologias baseadas em UST, de assimetria de informação entre a Administração e o mercado e a fim de decidir pela viabilidade ou não da prorrogação sob as seguintes condições:

9.1.1.1. realizando a análise crítica da composição do preço unitário da UST e do custo total da contratação, complementando-a com a análise de planilha de composição e formação de preços dos serviços, submetendo as referidas análises à avaliação e à autorização da autoridade competente;

9.1.1.2. complementando a avaliação com estudos técnicos e financeiros sobre o impacto dos parâmetros utilizados; e

9.1.1.3. complementando a avaliação com a análise do fator-k;

9.1.2. a fim de que, em contratações vigentes baseadas em UST, entre outras denominações similares, no ato de eventual prorrogação, formalizem um catálogo de serviços e especifiquem, em cada serviço, os produtos ou resultados esperados, os perfis profissionais e o esforço estimado, no intuito de também mitigar os riscos da ocorrência de fiscalizações contratuais deficientes e de antieconomicidade oriunda de superestimações de esforços, produtos ou perfis profissionais;

9.1.3. a fim de que, em novas contratações de serviços de tecnologia da informação, sejam observados os seguintes procedimentos:

9.1.3.1. abstenham-se de criar unidades de medida de forma unilateral, sem a ciência, a avaliação técnica e econômica e a padronização do órgão supervisor, com vistas a mitigar o risco de compartilhamento de metodologias e práticas sem a devida consistência e sem justificativas técnica e econômica, além de riscos inerentes a cenários de incomparabilidade de preços, de heterogeneidade e de assimetria de informações entre a administração e o mercado;

9.1.3.2. avaliem a economicidade dos preços estimados e contratados, realizando a análise crítica da composição de preços unitários e do custo total estimado da contratação, complementando-a com a análise da planilha de composição de custos e formação de preços dos serviços e com a análise do fator-k, submetendo as referidas análises para a avaliação e a autorização da autoridade competente, com vistas a mitigar a assimetria de informações e o risco de sobrepreço e de superfaturamento;

9.1.3.3. todos os parâmetros, pesos ou quaisquer variáveis quantitativas adotadas, que impactem o cálculo da quantidade de serviços e de seu preço, sejam devidamente justificados técnica e economicamente, com vistas a mitigar o risco de sobrepreço e superfaturamento, tendo em vista a disseminação da prática de não justificar técnica e economicamente tais parâmetros, pesos ou variáveis;

9.1.3.4. sejam implantados controles internos que assegurem a existência dos catálogos de serviços, juntamente com todos os detalhamentos cabíveis de cada serviço, como perfis profissionais, tempo estimado de execução e produtos e resultados esperados, a fim de mitigar o risco de antieconomicidade e de inobservância dos normativos já existentes, que versam sobre a clareza da solução de tecnologia da informação demandada;

9.1.3.5. os catálogos de serviços apresentem o respectivo valor monetário estimado de cada serviço, independentemente da métrica ou unidade utilizada; e

9.1.3.6. considerando os riscos inerentes às contratações baseadas em UST, entre outras denominações similares, o uso de UST em contratações por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP) deve ocorrer somente se restar demonstrada a compatibilidade entre o uso de UST (e similares) e o SRP, tanto do ponto de vista técnico, quanto do ponto de vista financeiro, com a respectiva autorização da autoridade competente;

9.1.4. definição de critérios objetivos que devem ser observados nas análises de planilha de composição e formação de preços dos serviços e do fator-k, com vistas a mitigar o risco de fixação e de disseminação de critérios subjetivos. (Grifamos.) (TCU, Acórdão nº 1.508/2020, do Plenário, Rel. Min. André de Carvalho, j. em 10.06.2020.)

Outra importante decisão do TCU acerca do assunto, o Acórdão nº 2.037/2019, do Plenário, em relatório de auditoria, avaliou a conformidade das aquisições da Tecnologia da Informação (TI) desde a fase de planejamento até a etapa de execução contratual. O tribunal recomendou que, nos contratos de serviços de TIC em que se têm utilizado a métrica UST, sejam elaborados “**catálogos de serviços de referência, contendo itens de serviço tipicamente demandados pelas organizações públicas, incluindo, no mínimo, seu peso em UST e a respectiva descrição**”. Orientou, ainda, aos órgãos ou entidades para que sejam observados os seguintes pressupostos na utilização da UST e a possibilidade de prorrogação desses contratos:

9.1.3. **avaliar a conveniência e a oportunidade de normatizar e/ou orientar os órgãos e entidades sob sua supervisão a fim de que, na utilização de métricas como UST ou similares, sejam observados os seguintes pressupostos:**

9.1.3.1. **a utilização de métrica cuja medição não seja passível de verificação afronta o disposto na Súmula TCU 269 (Acórdão 916/2015-Plenário, item 9.1.6.8);**

9.1.3.2. **a métrica UST deve ser evitada para a contratação de serviços de suporte contínuo de infraestrutura de TI;**

9.1.3.3. **avaliar, durante o planejamento da contratação do serviço de TI, alternativas à métrica UST, bem como documentar as justificativas da escolha;**

9.1.3.4. **os serviços especificados no Catálogo de Serviços devem estar diretamente vinculados aos resultados esperados da contratação, não se permitindo o pagamento individualizado por serviços intermediários;**

9.1.3.5. **o Catálogo de Serviços, incluído o valor contratado de cada serviço, deve ser amplamente divulgado e estar acessível e disponível a seus usuários;**

9.1.3.6. **o Catálogo de Serviços deve conter apenas itens relacionados ao objeto da contratação;**

9.1.3.7. **para a suficiente caracterização do serviço a ser licitado (Lei 10.520/2002, art. 3º, II), o respectivo Termo de Referência ou o Catálogo de Serviços devem conter, no mínimo, os seguintes elementos: nome do serviço, descrição detalhada do serviço, dos respectivos entregáveis e atividades, qualificação dos profissionais necessários, esforço necessário à execução dos serviços, prazo e quantitativo estimado;**

9.1.3.8. **a divulgação da memória de cálculo que justifique o quantitativo de esforço, o quantitativo de unidades de serviço estimado e o fator de ponderação utilizado para cada serviço previsto contribui para a ampliação da competição do respectivo certame licitatório;**

9.1.3.9. **a exigência do fornecimento à Administração da planilha de custo e formação de preço pelo vencedor da licitação, juntamente com a proposta de preços, é medida que contribui para minimizar o risco de sobrepreço; e**

9.1.3.10. **o valor estimado e contratado deve ser compatível com a planilha de custo e formação de preço, que deverá ser elaborada na fase de planejamento da contratação, com o fito de calcular o valor estimado da contratação e estabelecido no Termo de Referência;**

(...)

9.4. **recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que avaliem a conveniência e a oportunidade de orientarem os órgãos e entidades federais sob sua supervisão a fim de que, previamente às prorrogações de contratos vigentes de serviços de tecnologia da informação que utilizam a métrica UST ou similar, seja avaliada a economicidade da avença, à luz das considerações expostas ao longo do relatório que acompanha este Acórdão;**

9.5. **recomendar ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ao Tribunal de Contas da União que, previamente a prorrogações de contratos vigentes de serviços de tecnologia da informação que utilizam a métrica UST ou similar, seja avaliada a economicidade da avença, à luz das considerações expostas ao longo do relatório que acompanha este Acórdão; (...)** (Grifamos.) (TCU, Acórdão nº 2.037/2019, do Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman, j. em 28.08.2019.)

O Acórdão nº 2.502/2019, do Plenário do TCU, elencou alguns problemas enfrentados nos contratos que utilizam a Unidade de Serviço Técnico (UST), quais sejam: a) “ **Ausência ou deficiências de catálogos de serviços**”; b) “**Serviços previstos sem vinculação a resultados**”; c) “**Ausência de estudos relativos a esforço e complexidade estimados**”; d) “**Modelos com complexidade elevada, tornando complexa a aferição dos valores a serem pagos**”; e) “**Serviços qualificados como de ‘alta complexidade’ sendo executados por profissionais sem a devida qualificação exigida, o que é indicativo de que a complexidade real não seria aquela estipulada contratualmente**”; e f) “**Ausência de controle efetivo dos indicadores estipulados contratualmente**”. Por fim, citou recomendação do Acórdão nº 915/2015, do Plenário, no sentido de que a utilização de UST “ **mostra-se inadequada para serviços que não geram resultados ou produtos aferíveis pelo ente público contratante e não se coaduna ao disposto na Súmula TCU 269**”.

A utilização de UST como métrica para aferição dos serviços foi objeto de análise em decisões mais recentes, a exemplo do Acórdão nº 237/2023, do Plenário, que também constatou a **ausência de parâmetros baseados em estudos ou justificativas sólidas e fidedignas na estimativa das horas dos itens do catálogo do serviço**:

“Questionada pela auditoria a respeito da memória de cálculo que sustentaria os quantitativos de horas definidos nos itens de serviço constantes da planilha, a estatal não apresentou tais informações. Em função disso, a equipe de auditoria afirma que **não há evidências de que tenham sido utilizados parâmetros baseados em estudos ou justificativas sólidas e fidedignas na estimativa das horas dos itens do catálogo do serviço de melhorias do portal de compras**. Em outras palavras, houve **acréscimo no tempo que se leva para realização das atividades em comparação com o contrato original, sem o respaldo em memória ou estudos que indicassem a razoabilidade desse acréscimo**.”

Tal situação repete, na opinião da equipe, o identificado no âmbito do Ac. 1.508/2020-TCU-Plenário, em que 89% dos 49 contratos utilizaram parâmetros multiplicadores na quantificação de UST, sendo que 100% desses parâmetros não haviam sido justificados técnica e economicamente.

(...)

Portanto, cumpre-me ressaltar, ademais, que **a majoração observada de 38,38% nos quantitativos em horas constantes da planilha de serviços constitui indicio de sobrepreço e de superfaturamento que requer apuração, uma vez que o aumento injustificado do quantitativo em horas para execução de um serviço implica naturalmente na elevação do seu custo unitário para a contratante**.

Conforme observado em diversos outros contratos no âmbito da administração pública, **a aplicação de métricas desprovidas de memória de cálculo e de fundamentos sólidos constitui risco elevado de desvios no cálculo dos desembolsos a serem efetuados**. No caso em comento, **o aumento do tempo em horas que as equipes da contratada levavam para realizar o mesmo serviço constante do catálogo adotado como referência faz com que o custo desses serviços seja aumentado**. Por isso, **é fundamental analisar a forma como se deu a precificação do valor/hora adotado no contrato, nesse caso, frise-se, desprovido de processo competitivo, e os indícios de sobrepreço e superfaturamento decorrentes**.

(...)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.2. recomendar à Petrobras, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, visando mitigar a ocorrência dos problemas expostos em outros contratos da companhia, que:

(...)

9.2.2. **adote providências para que a companhia abstenha-se de criar unidades de medida de serviços de tecnologia da informação de forma unilateral sem o embasamento em estudos técnicos, com vistas a mitigar o risco de compartilhamento de metodologias e práticas sem a**

devida consistência e sem justificativas técnica e econômica, além de riscos inerentes a cenários de incomparabilidade de preços, de heterogeneidade e de assimetria de informações entre a administração e o mercado, em consonância com o entendimento firmado no âmbito do Ac. 1.508/2020-TCU-Plenário, item 9.1.3.1;

9.2.3. adote catálogos de serviços que apresentem o respectivo valor monetário estimado de cada serviço, independentemente da métrica ou unidade utilizada, e sejam devidamente justificados técnica e economicamente todos os parâmetros, pesos ou quaisquer variáveis quantitativas adotadas que impactem o cálculo da quantidade de serviço e de seu preço, em consonância com o entendimento firmado no âmbito do Ac. 1.508/2020-TCU-Plenário, itens 9.1.3.3 e 9.1.3.5;

9.2.4. avalie a economicidade dos preços estimados e contratados, utilizando-se, complementarmente, da análise de planilha de composição de custos dos serviços e da análise de fatores-k contratados e executados, em consonância com o entendimento firmado no âmbito do Ac. 1.508/2020-TCU-Plenário, item 9.1.3.2; e

9.2.5. reavalie, à luz das considerações esposadas, assim como do art. 5º, inciso III, da Lei 10.520/2011 c/c art. 32, § 5º, da Lei 8.666/93, no planejamento de novas contratações de serviços de tecnologia da informação, a metodologia de cobrança da Taxa de Transação, de modo que se cumpra a premissa de proporcionalidade entre os valores cobrados e os reais custos do sistema, demonstrando, ainda, a vantajosidade para a Petrobras da cobrança da referida taxa; (Grifamos.) (TCU, Acórdão nº 237/2023, do Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo, j. em 15.02.2023.)

O Acórdão nº 680/2023, do Plenário, ao analisar a utilização do UST apontou que “a métrica UST não se trata de uma unidade de medida padronizada, pois há grande heterogeneidade de metodologias baseadas na prática UST no âmbito da APF”. Desse modo, “não é possível concluir que o quantitativo de UST no Contrato do MI seria mais vantajoso do que nas contratações do MEC e do TCU, como foi aventado pela defendente”.

Ainda, o Acórdão nº 423/2020, do Plenário, constatou a ausência de justificativa técnica das métricas de UST e recomendou que:

“9.11.2. ao adotar a métrica UST, ou qualquer outra similar, sobretudo quando esta for baseada na alocação de mão de obra especializada, **justifique, para os serviços demandados, a composição do valor unitário da métrica, em função do volume dos serviços, do custo e quantidade dos perfis profissionais aplicados, e de quaisquer outros parâmetros relacionados aos respectivos serviços, em atenção aos princípios da motivação, eficiência e economicidade**”. (Grifamos.) (TCU, Acórdão nº 423/2020, do Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, j. em 04.03.2020.)

Por fim, o Acórdão nº 1.114/2021, do Plenário, analisou a **preferência pela forma de remuneração híbrida para contratação de serviços de TI em relação ao modelo baseado em UST**, justamente pela ocorrência de irregularidades na utilização de UST. Nesse caso, o relator, ao defender a adoção de modelos remuneratórios híbridos (dimensionamento dos serviços por homens-hora/postos de serviço e atendimento de indicadores de níveis de serviços mínimos (NSM) detalhados no TR) para a contratação de serviços especializados na área de TI, argumentou que o órgão contratante “chegou a cogitar a **adoção do modelo remuneratório baseado em UST, tendo abandonado tal modelo após aprofundamento dos estudos e tomado ciência de práticas empreendidas no âmbito desta Corte de Contas**”. Nesse sentido, afirmou:

“Em recentes auditorias empreendidas por esta Corte, inclusive sob minha relatoria, conduzidas sob a forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), **foram identificadas uma série de irregularidades graves em contratações de serviços de TI decorrentes da utilização indevida da métrica UST (Unidade de Serviços Técnicos) e similares, a exemplo de HST (Hora de Serviço Técnico), UMS (Unidade de Mensuração de Serviços) entre outros, que vinha sendo adotada pelo TSE para a contratação do referido objeto** (Contrato 16/2015, mensurado em UST - peça 15). Na consolidação daqueles trabalhos de auditoria, apreciada por meio do Acórdão 2037/2019-TCU-Plenário (TC Processo 014.760/2018-5), **recomendei a adoção de uma série de controles para mitigar os relevantes riscos da utilização da referida métrica** (itens 9.1.2 a 9.1.3.10 do *decisum*), especialmente em razão da seguinte conclusão (excerto do respectivo Voto condutor): ‘37. Como efeito, a unidade técnica bem conclui que o **uso inadequado da métrica UST pode provocar distorções de grande materialidade**, em prejuízo do erário público, a exemplo dos indícios identificados em auditorias que compõem esta FOC. 38. Diante destas **fragilidades e riscos**, acolho,

na essência, a proposta instrutória no sentido de se expedir recomendação para a **adoção de controles em contratações que utilizem a métrica UST e similares**'. Nesta esteira, considero oportuno ainda destacar iniciativas da área administrativa desta Corte no sentido de **realizar contratações em que se estabeleçam métricas relacionadas ao esforço da contratada cuja remuneração integral esteja também vinculada ao atingimento de níveis mínimos de serviço**. (...) Portanto, considerando a legitimidade do estabelecimento de métricas remuneratórias vinculadas ao alcance de níveis de serviços contratuais, a exemplo dos modelos híbridos, a previsão, *in casu*, de indicadores e de reflexos remuneratórios decorrentes do seu descumprimento, **os relevantes riscos identificados na adoção da métrica UST (e congêneres)** - anteriormente utilizada pelo TSE - e a potencial economia resultante do modelo consignado pelo TSE, reforço que é imprecedente a Representação quanto à alínea "a" do item 3 desta deliberação". (Grifamos.) (TCU, Acórdão nº 1.114/2021, do Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, j. em 12.05.2021.)

Nota-se que a utilização de UST para a contratação de serviços de TI tem sido uma prática comum no setor público. No entanto, diante dos inúmeros casos de irregularidades e apontamentos do Tribunal de Contas da União (TCU), essa prática mostrou seus desafios aos órgãos e entidades da Administração Pública.

Nesse sentido, a ausência de normatização contribuiu para a ocorrência dessas irregularidades. A falta de critérios claros para a definição da UST e ausência de modelo de referência para a contratação de serviços de TI levaram a uma série de problemas, como a falta de transparência, a falta de controle e a falta de eficiência na gestão dos recursos públicos.

Diante das irregularidades apontadas nas contratações em que foram adotadas as UST como métrica para aferição de preços dos serviços, especialmente, das recomendações expedidas pelo Acórdão nº 1.508/2020, do Plenário, foi elaborado o Modelo de Contratação de Serviços de Desenvolvimento, Manutenção e Sustentação de Software, publicado em 22.03.2023, expedido pela Portaria SGD/MGI nº 750, de 20 de março de 2023, normatizando a contratação dos serviços de desenvolvimento, manutenção e sustentação de software, em especial quanto às formas de remuneração e a necessidade de vinculação ao alcance de resultados e estabelecimento de níveis mínimos de serviços, além de outras medidas necessárias à adequada gestão e monitoramento dos contratos.

4. NORMATIZAÇÃO E PADRONIZAÇÃO DA UST

4.1 Modelo de Contratação de Serviços de Desenvolvimento, Manutenção e Sustentação de Software (Portaria SGD/MGI nº 750, de 20 de março de 2023)

A Portaria SGD/MGI nº 750, de 20 de março de 2023 estabelece o Modelo para a Contratação de Serviços de Desenvolvimento, Manutenção e Sustentação de Software, apresentando diretrizes e orientações que visam aprimorar a eficiência e a qualidade das contratações nessa área.³

O modelo traz uma série de características importantes que devem ser consideradas pelos órgãos contratantes:⁴

- Primeiramente, apresenta diretrizes estratégicas para a divisão do objeto contratual, a seleção do portfólio de produtos de software, a gestão da capacidade de fiscalização e o gerenciamento de projetos, bem como a adoção de metodologias ágeis.

- Além disso, o modelo fornece orientações para a seleção das modalidades de contratação mais adequadas, levando em consideração as necessidades específicas de cada projeto. Isso permite uma maior flexibilidade na definição dos termos contratuais e na alocação dos recursos necessários.

- No que diz respeito à gestão de controle dos contratos, o modelo oferece orientações sobre os mecanismos a serem adotados, **o dimensionamento do volume a ser contratado e a forma de pagamento para as modalidades padronizadas de remuneração**.

- Outro aspecto relevante do Modelo é a orientação sobre a formação, alocação e compartilhamento de profissionais em times ágeis. Isso proporciona uma melhor organização e coordenação das equipes envolvidas nos projetos.

- Ainda, o Modelo traz um maior detalhamento e orientações sobre os critérios de aceitação e gerenciamento dos níveis mínimos de serviços. Isso contribui para o estabelecimento de padrões de qualidade e para a garantia de que os serviços contratados atendam às expectativas estabelecidas.

- No que se refere à **mensuração de software**, o Modelo estabelece **diretrizes claras e independentes da modalidade de contratação**. Isso permite uma avaliação objetiva e precisa dos resultados entregues, facilitando a medição do desempenho e o cumprimento dos objetivos.

- O Modelo também traz sugestões para o tratamento de riscos específicos relacionados à contratação de serviços de desenvolvimento, manutenção e sustentação de softwares. Isso auxilia na identificação e na mitigação de eventuais problemas, garantindo uma gestão mais eficiente e reduzindo possíveis impactos negativos.

- Por fim, o Modelo apresenta um mapa de pesquisa salarial que deve ser utilizado na definição do preço de referência da licitação, na definição do patamar mínimo de presunção relativa de inexequibilidade e na definição de parâmetros a serem utilizados na aplicação das modalidades de remuneração previstas.

Até a normatização, o TCU entendia que **não** era viável utilizar a Unidade de Serviços Técnicos em contratações públicas **sem padronização**. Com a publicação do modelo foram estabelecidas **4 formas padronizadas de remuneração vinculadas ao alcance de resultados e ao atendimento de níveis mínimos de serviço**, percebendo-se sinalização no sentido de descontinuar a utilização da UST. Vejamos as formas de remuneração previstas no **novo modelo**:

I - Pagamento aferido por Pontos de Função e complementado por Horas de Serviço Técnico;

II - Pagamento de valor fixo por sprint executada;

III - Pagamento por alocação de profissionais de TI; e

IV - Pagamento de valor fixo mensal por portfólio de softwares.

Com isso, as instituições passam a ter diretrizes sobre as formas de remuneração a serem adotadas. Isso traz maior segurança jurídica, transparência e eficiência aos processos de contratação, permitindo que sejam selecionadas as formas mais adequadas para cada tipo de projeto.

O Governo digital disponibilizou informações acerca do modelo, diretrizes para a sua aplicação e documentos necessários no seguinte endereço: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/modelo-para-a-contratacao-de-servicos-de-desenvolvimento-manutencao-e-sustentacao-de-software>.

A Portaria SGD/MGI nº 750, de 20 de março de 2023 estabelece o Modelo para a Contratação de Serviços de Desenvolvimento, Manutenção e Sustentação de Software, que está disponível no seguinte endereço: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/portaria-sgd-mgi-no-750-de-20-de-marco-de-2023>.

4.2 Orientações para contratação e renovação de contratos baseados em UST

A Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia (SGD/ME), na condição de órgão central do SISP, realizou estudos com vistas ao aprimoramento do modelo de contratação dos principais serviços de TIC, atualizado em 29.12.2022.

Vale ressaltar que o documento elaborado pela SGD, atualizado antes do Modelo de Contratação de Serviços de Desenvolvimento, Manutenção e Sustentação de Software (Portaria SGD/MGI nº 750, de 20 de março de 2023), **parece** orientar aos órgãos a utilização da UST **apenas** para gestão de contratos que estão vigentes ou que estavam **em vias de** celebrarem novos contratos com base na UST, considerando a data da publicação das orientações.

Essencialmente, o documento trata das orientações delimitadas nos Acórdãos nºs 2.037/2019 e

1.508/2020 - TCU – ambos do Plenário acerca de renovações de contratos remunerados por UST, gestão de contratos remunerados por UST e celebração de novos contratos, com o objetivo de auxiliar órgãos e entidades da Administração Pública. O documento está disponível no seguinte endereço: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/orientacoes-para-novas-contratacoes-e-renovacoes-de-contratados-baseados-em-ust>.

4.3 Nota técnica do TCU sobre orçamento estimado das contratações de TI

O TCU elaborou a Nota Técnica nº 08/2023, publicada em 31.05.2023, trazendo informações sobre a elaboração de orçamento e planejamento de contratações públicas de bens e serviços de TI e a gestão de contratos decorrentes. O documento apresenta informações a respeito de quantidades a contratar e estimativas dos preços, bem como entendimentos técnicos e acórdãos jurisprudenciais sobre o tema.

Conforme apontado pelo TCU, o “ **material pode servir de insumo para o aperfeiçoamento do procedimento de elaborar o orçamento estimado dessas contratações**, o que, por sua vez, pode levar à mitigação de riscos apontados no texto, que podem ter como consequências irregularidades graves, como o sobrepreço e o superfaturamento. A nota técnica também pode auxiliar os agentes públicos a tratar da questão da análise de exequibilidade das propostas”.⁵

Sobre a utilização da medida de UST nos contratos de serviços de TIC, o documento analisa a possibilidade no capítulo 8 que trata da elaboração do orçamento estimado da contratação e aponta para a necessidade de observância de grande atenção aos contratos que utilizem a UST, dados os riscos envolvidos, que incluem sobrepreço e superfaturamento.

A nota técnica está disponível no seguinte endereço: <https://portal.tcu.gov.br/elaboracao-do-orcamento-estimado-de-contratacoes-publicas-de-bens-e-servicos-de-ti-nota-tecnica-auditi-tcu-8-2023.htm>.

Por fim, importante registrar que o TCU elaborou uma ficha-resumo com o objetivo de facilitar o entendimento da Nota Técnica nº 8/2023, com uma síntese de orientações em “ **oito passos para os gestores públicos realizarem a elaboração do orçamento estimado de contratações públicas de bens e serviços de Tecnologia da Informação**. O documento detalha o que deve ser levado em consideração ao se realizar atividades importantes, como pesquisa de mercado sobre as soluções disponíveis, definição de quantidades a serem contratadas e realização de pesquisa de preços”.

A ficha-resumo está disponível no seguinte endereço: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/AD/40/C9/41/069E881046756058F18818A8/Ficha%20resumo%20Nota%20AudTI%20TCU%208%202023.pdf>.

5. CONCLUSÃO

Na contratação de serviços de Tecnologia da Informação (TI), baseadas no fornecimento de serviços especializados, a Administração Pública federal tem utilizado para esse tipo de objeto a aquisição baseada em Unidade de Serviços Técnicos (UST).

A métrica UST tem como função a mensuração por resultado de prestação de serviços especializados de TI e foi utilizada em 2010, inicialmente, pelo Superior Tribunal de Justiça. Desde então, a sua aplicação vinha sendo objeto de questionamentos pelo TCU, que determinou que a Unidade de Serviços Técnicos não deve ser utilizada em contratações públicas sem padronização (Acórdão nº 1.508/2020, do Plenário), além de expedir inúmeros apontamentos sobre a celebração de novos contratos, renovação e gestão das contratações envolvendo a utilização da métrica.

A referida decisão serviu de parâmetro para decisões mais recentes, onde foram constatadas as mesmas irregularidades nas contratações que utilizaram a UST como métrica para a aferição dos serviços.

Diante disso, especialmente das recomendações expedidas pelo Acórdão nº 1.508/2020, do Plenário, foi elaborado o Modelo de Contratação de Serviços de Desenvolvimento, Manutenção e

Sustentação de Software, publicado em 22.03.2023, expedido pela Portaria SGD/MGI nº 750, de 20 de março de 2023, que prevê modalidades padronizadas de remuneração.

Além disso, a Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, utilizando como parâmetro os Acórdãos nºs 2.037/2019 e 1.508/2020, ambos do Plenário, expediu orientações para contratação e renovação de contratos baseados em UST, com vistas ao aprimoramento modelo de contratação dos principais serviços de TIC, atualizado em 29.12.2022.

Por fim, o TCU elaborou a Nota Técnica nº 08/2023, publicada em 31.05.2023, trazendo informações sobre a elaboração de orçamento e planejamento de contratações públicas de bens e serviços de TI e a gestão de contratos decorrentes. O documento apresenta informações a respeito de quantidades a contratar e estimativas dos preços, bem como entendimentos técnicos e acórdãos jurisprudenciais sobre o tema.

Com isso, os órgãos e entidades da Administração Pública federal passam a ter mais diretrizes sobre as formas de remuneração a serem adotadas, trazendo maior segurança jurídica, transparência e eficiência aos processos de contratação pública envolvendo a utilização de UST.

¹ A métrica Unidade de Serviço Técnico (UST) é uma metodologia utilizada pela administração pública para contratação de serviços de Tecnologia da Informação (TI). A UST é uma unidade de medida que representa uma quantidade de trabalho técnico necessária para a realização de uma determinada atividade relacionada à TI. A UST é aplicada em projetos de desenvolvimento, manutenção ou suporte de sistemas, e permite quantificar e estimar o esforço necessário para a execução de tarefas técnicas específicas. A definição exata de uma UST pode variar de acordo com a organização ou o órgão público que a utiliza. Geralmente, a UST é determinada com base em critérios como a complexidade da atividade, o nível de especialização requerido, o tempo estimado para sua realização, entre outros fatores relevantes. A partir desses critérios, é estabelecido um valor numérico que representa uma UST. Ao utilizar a métrica UST, a administração pública pode estimar o custo e o prazo de um projeto de TI de forma mais precisa. Em resumo, a métrica Unidade de Serviço Técnico (UST) é uma medida objetiva utilizada pela administração pública para contratar serviços de TI, permitindo a quantificação e estimativa do esforço necessário para a execução de atividades técnicas específicas.

² A referida decisão foi noticiada pelo TCU: **Unidade de Serviços Técnicos não deve ser utilizada em contratações públicas sem padronização.** Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/unidade-de-servicos-tecnicos-nao-deve-ser-utilizada-em-contratacoes-publicas-sem-padronizacao.htm>>. Acesso em: 21 jun. 2023.

³ Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Portaria nº SGD/MGI nº 750, de 20 de março de 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/portaria-sgd-mgi-no-750-de-20-de-marco-de-2023>>. Acesso em: 21 de jun. 2023.

⁴ Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Modelo para a Contratação de Serviços de Desenvolvimento, Manutenção e Sustentação de Software. Atualizado em 06/06/2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/modelo-para-a-contratacao-de-servicos-de-desenvolvimento-manutencao-e-sustentacao-de-software>>. Acesso em: 21 de jun. 2023.

⁵ TCU. **Nota técnica compila informações sobre orçamento estimado das contratações de TI.** Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/nota-tecnica-compila-informacoes-sobre-orcamento-estimado-das-contratacoes-de-ti.htm>>. Acesso em: 21 jun. 2023.

Como citar este texto:

MATTOS, Luan Campagnolo de. Reflexões a partir de precedentes do TCU sobre a utilização da Unidade de Serviço Técnico (UST) para contratação de serviços de TIC e a Portaria SGD/MGI nº 750/2023. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 05 jul. 2023. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.