

Proc. TC-032.863/2012-8
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)
Representação

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte (Secex/RN), acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Contrato 1/2011, de licenciamento de tecnologia, celebrado entre a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), como Instituição Científica e Tecnológica (ICT), e a sociedade empresarial SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda.

2. O objeto do referido contrato consiste no licenciamento para outorga de direito de uso e de exploração, em caráter não exclusivo, de sistemas desenvolvidos na UFRN, por parte da licenciada, pelo prazo de cinco anos, a contar de sua assinatura, que ocorreu em 25/5/2011 (peça 2 – p. 386-389). Alguns desses sistemas são descritos a seguir (pode haver outros em fase de desenvolvimento no momento):

- a) SIPAC (Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos);
- b) SIGAA (Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas);
- c) SIGRH (Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos);
- d) SIGPP (Sistema Integrado de Gestão de Planejamento e Projetos);
- e) SIGED (Sistema Integrado de Gestão Eletrônica de Documentos);
- f) SIGAdmin (Sistema Integrado de Administração e Comunicação).

3. Tais sistemas, em uso na UFRN, foram fruto de esforços de estudantes e servidores da universidade desde meados dos anos 2000, sob a idealização, liderança e atuação essencial no desenvolvimento do Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima, ex-estudante de graduação e mestrado da universidade, e atual estudante de doutorado e professor de engenharia de software da instituição. O Sr. Gleydson ocupou, de 16/7/2007 a 1º/8/2012, o cargo em comissão de Diretor de Sistemas da Superintendência de Informática da UFRN, sendo que, atualmente, é contratado da Fundação Norte-Rio-grandense de Pesquisa e Cultura (Funpec), entidade de apoio à pesquisa da universidade.

4. Em 22/3/2011, o Sr. Gleydson, na condição de sócio, e sua esposa, como sócia-administradora, constituíram a sociedade empresarial SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., atualmente incubada na UFRN, conforme aprovação obtida por meio do Edital 1/2011 do NATA (peça 28), Núcleo de Aplicação de Tecnologias Avançadas (NATA) do Instituto Metrópole Digital (IMD) da UFRN. Destaco que o NATA representa a incubadora de sociedades empresariais dessa universidade.

5. As principais motivações para a criação da SIG Software foram as de regularizar a situação de gozo de direitos autorais sobre a criação dos sistemas e de explorar comercialmente serviços como a instalação, suporte, customização e demais atividades relacionadas aos sistemas junto a clientes, especificamente órgãos e entidades públicos. Até o advento do Contrato de Licenciamento 1/2011, tais atividades eram realizadas diretamente por estudantes e servidores da UFRN, por meio de acordos de cooperação firmados com os referidos entes públicos, com pagamentos realizados unicamente à instituição de ensino.

6. A relação simbiótica e peculiar do Sr. Gleydson com a UFRN motivou a instauração desta representação pela Secex/RN, com base em notícias veiculadas na imprensa, e, após o exame da documentação acostada ao processo, gerou questionamentos sobre a licitude do Contrato de Licenciamento 1/2011, especificamente sobre os seguintes aspectos:

a) alinhamento da citada relação com o que dispõe o art. 9º, inciso III, da Lei de Licitações (“Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários: (...) III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.”);

b) aprovação da SIG Software como incubada da UFRN, sem que existisse normativo que estabelecesse as regras de relacionamento da universidade com a sociedade recém-incubada, em especial quanto à sua capacidade para ser aprovada no contrato de licenciamento;

c) percentual de repasse financeiro para a universidade - 6% dos ganhos líquidos auferidos sobre o licenciamento para a UFRN -, de forma a compensar os direitos dos sistemas que passaram a ser explorados comercialmente pela SIG Software.

7. Em decorrência desse quadro, foi chamado ao processo, em sede de audiência, o Sr. José Ivonildo do Rego, ex-reitor da UFRN e signatário do Contrato de Licenciamento 1/2011.

8. Por meio da instrução à peça 24, a Secex/RN analisou as razões de justificativa apresentadas pelo responsável e, por constatar apenas a existência de falhas, propôs o acolhimento de suas razões de justificativa.

9. A Secex/RN sugeriu, em consequência das impropriedades verificadas, que fossem dirigidas diversas determinações à UFRN, das quais resumo as principais:

a) realização de novo chamamento público para o mesmo licenciamento ofertado à SIG Software, por suposta afronta ao princípio constitucional da publicidade, em face dos procedimentos que acarretaram o Contrato de Licenciamento 1/2011, tendo a unidade técnica embasado essa proposta com o afastamento da aplicação do art. 7º, *caput* e § 6º, do Decreto 5.563/2005, que regulamentou a Lei 10.973/2004, a partir da declaração da inconstitucionalidade incidental desses dispositivos;

b) revisão do percentual de 6% previsto para a remuneração da UFRN, nos termos do art. 18 da Lei 10.973/2004, a partir da revisão do Contrato de Licenciamento 1/2011 ou da elaboração de termo aditivo;

c) lançamento de editais de chamamento público previamente à assinatura de futuros contratos de licenciamento, em respeito ao princípio constitucional da publicidade, com observância do art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993 e afastamento, por inconstitucionalidade, do art. 7º, *caput* e § 6º, do Decreto 5.563/2005.

10. Ao final de sua proposta de encaminhamento, a unidade técnica propôs, ainda, que fosse dada ciência à Casa Civil da Presidência da República sobre a declaração *incidenter tantum* de inconstitucionalidade que mencionei anteriormente.

11. À peça 27, o relator destes autos, Ministro José Jorge, solicitou o pronunciamento do Ministério Público de Contas, “em especial quanto às ocorrências pelas quais o responsável foi chamado em audiência, elencadas no item 4.2 da instrução da Unidade Técnica (peça 24). [resumidas no item 6 deste despacho]”.

12. Preliminarmente, ressalto que o ineditismo do caso submetido à apreciação do TCU traz, com maior evidência, questionamentos sobre a licitude da relação da UFRN com o Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima, idealizador e líder do projeto que levou ao desenvolvimento da família de sistemas que estão em uso nessa universidade e em diversas instituições de ensino superior do País, bem como em órgãos e entidades da Administração Pública.

13. Alguns dos questionamentos inicialmente propostos foram devidamente esclarecidos na análise da Secex/RN, por terem sido justificados pelo ex-reitor, e outros evidenciaram falhas na condução do contrato de licenciamento por parte da UFRN, que podem ser corrigidas por meio de determinações. Identifiquei, contudo, a presença de indícios de irregularidades que ainda não foram objeto de apreciação nos autos, os quais serão por mim detalhados adiante neste parecer.

14. Passo ao exame segmentado dos principais quesitos da audiência realizada nos autos, nos termos da solicitação do Ministro José Jorge, e dos assuntos que ainda não foram objeto de exame nos autos.

I

Relação da UFRN com o Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima e incubação da Sig Software na universidade

15. Esta seção tem relação com os quesitos de audiência mencionados nos itens 4.2.1 e 4.2.2 da derradeira instrução da Secex/RN nos autos (peça 24).

16. Preliminarmente, destaco que o Sr. Gleydson não pode ser identificado com a figura do “pesquisador público”, por vezes mencionada na instrução à peça 24 e na defesa do ex-reitor à peça 21, por não ter ocupado cargo efetivo na UFRN e, em consequência, não se conformar à definição constante do art. 2º, inciso VIII, da Lei 10.973/2004 (“VIII - pesquisador público: ocupante de cargo efetivo, cargo militar ou emprego público que realize pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico” – grifo nosso).

17. O idealizador dos sistemas de gestão pode ser reconhecido, contudo, como “inventor independente”, o qual ocupou, em parte de seu tempo na liderança do desenvolvimento dos sistemas, cargo em comissão na UFRN, nos termos do art. 2º, inciso IX, da Lei 10.973/2004 (“IX - inventor independente: pessoa física, não ocupante de cargo efetivo, cargo militar ou emprego público, que seja inventor, obtentor ou autor de criação.” – grifos nossos).

18. O questionamento da audiência empregou a Lei de Licitações como parâmetro de conformidade a ser seguido (art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993), mas não era esse o padrão normativo que deveria ter sido observado pela UFRN.

19. A relação entre a universidade e o Sr. Gleydson tem na Constituição Federal (CF), especificamente no *caput* de seu art. 37, o referencial normativo quanto aos princípios que deveriam e ainda devem nortear a atuação da UFRN em relação a um dos sócios da sociedade empresarial que atua como licenciada no Contrato 1/2011, quais sejam, o da **moralidade administrativa** e o da **impessoalidade**.

20. O ineditismo no exame das interações entre a Lei de Licitações e a Lei de Inovação Tecnológica justifica, até o presente momento - tendo em conta apenas a audiência já realizada no processo - o acolhimento da defesa do ex-reitor, especialmente por dois motivos: primeiro, a peculiaridade da origem do Sr. Gleydson, como estudante/docente e principal desenvolvedor dos sistemas que há anos vêm beneficiando a UFRN e, segundo, por ser tênue a linha que separa as percepções sobre ser, ou não, determinado objeto licitável ou dispensável.

21. Verifico que o exame em conjunto e em confronto da Lei 8.666/1993 e da Lei 10.973/2004 privilegia o ganho de performance proporcionado por este diploma legal na interação universidade-iniciativa privada, devendo haver o afastamento da licitação sempre que a exagerada burocratização de procedimentos ou a busca, sem razão, da realização de processos licitatórios acarretem o enfraquecimento da inovação. É este o caso dos autos, pois houve a correta contratação direta da SIG Software (sem prejuízo do exame a ser procedido adiante, acerca do princípio constitucional da publicidade), nos termos da Lei de Inovação Tecnológica.

22. Privilegiou-se a contratação direta da SIG Software no licenciamento dos sistemas de gestão, pois não haveria pessoas mais qualificadas - ao menos num primeiro momento - para

expandir a exploração comercial da construção intelectual em tecnologia da informação (TI), que não o Sr. Gleydson e sua esposa, também aluna e pesquisadora da UFRN.

23. Não se questiona, portanto, o ato administrativo de outorga do licenciamento de modo direto (sem prévia publicação de edital) à SIG Software, que se baseou, em especial, no histórico profissional e na competência técnica de seus sócios, mas, sim, na **manutenção simultânea do status de empresário e servidor comissionado (posteriormente, funcionário da Funpec/UFRN) por parte do Sr. Gleydson, tendo como pano de fundo a atuação comercial da SIG Software no âmbito do Contrato de Licenciamento 1/2011.**

24. Com essa percepção do problema, ressalto que as reiteradas justificativas manifestadas no processo, com vistas ao legítimo reconhecimento da competência e dedicação do Sr. Gleydson, devem ser sopesadas com a necessidade de diferenciar seu papel de servidor comissionado/contratado da Funpec com sua atuação empresarial, como sócio da SIG Software desde março de 2011.

25. Essa multiplicidade de papéis do inventor independente, ora como servidor comissionado da universidade, posteriormente contratado pela Funpec/UFRN, ora como sócio da SIG Software, pode trazer como principal risco ao resguardo da moralidade e da impessoalidade o acesso privilegiado que o Sr. Gleydson, possivelmente, sempre terá a informações sobre potenciais futuros clientes dos sistemas de gestão, que podem vir a contratar a SIG Software. Esse benefício indevido tem o potencial negativo de impactar o espectro de informações que será repassado, somente em um segundo momento, a outros eventuais futuros licenciados da iniciativa privada.

26. O comprometimento dos princípios constitucionais que mencionei torna-se mais evidente se somada a essas percepções a condição da SIG Software de sociedade empresarial incubada junto ao NATA/IMD/UFRN, o que reforça os laços de simbiose da pessoa física do Sr. Gleydson e de sua sociedade empresarial com a universidade que a acolhe como incubadora.

27. O Sr. Gleydson atua, no momento, portanto, ora com interesses de ensino e pesquisa (como estudante de doutorado e professor), ora como contratado da Funpec e, por fim, como empresário que explora comercialmente, por meio de sociedade empresarial incubada, sistemas licenciados em favor da SIG Software. Ressalto que, na presente análise, importam apenas os dois últimos vínculos (aos quais se soma a situação pretérita de servidor comissionado), pois não se questionam os interesses pessoais do Sr. Gleydson ao cursar seu doutorado ou repassar seus conhecimentos a alunos da UFRN, quando atua na área docente.

28. Nessas interações pode haver até mesmo a distorção da ideia de incubação, pois a SIG Software já pode contar com condições de se graduar e, em consequência, se desvincular da UFRN, sem que esse desligamento traga qualquer prejuízo à relação estabelecida com a instituição de ensino por meio do Contrato de Licenciamento 1/2011. Não obstante, a permanência na incubação interessa à SIG Software como forma de se beneficiar desse sistema de auxílio a sociedades empresariais, além de representar parcela do amálgama na rede de relações construídas pelo Sr. Gleydson e pela sociedade da qual é sócio.

29. Sobre o atingimento, ou não, das condições de graduação por parte da SIG Software, o exame do Edital NATA 1/2011 (peça 28), em confronto com o art. 8º do Regulamento e Termo de Uso NATA-IMD 1/2012 (peça 2 - p. 21-25), mostra que houve omissão por parte do NATA/IMD/UFRN na fixação do prazo máximo previsto para a incubação da mencionada sociedade.

30. Essa falha mostra inobservância em relação ao que dispõe o art. 4º, *caput*, da Lei de Inovação Tecnológica e ao que previa, à época, os arts. 30 e 32 da Resolução 54/2011, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Consepe) da UFRN (peça 29), revogada pela Resolução Consepe/UFRN 89/2013 (peça 30):

Art. 30. Os responsáveis pelos projetos selecionados para integrarem a incubadora de empresas firmarão convênio com a Universidade **atendendo o que fixar o edital e o prazo das atividades.**

(...)

Art. 32. O prazo de duração do convênio será de 1 (um) ano, podendo ser renovado por períodos sucessivos de 6 (seis) meses, **observado o prazo limite estabelecido para a incubação da empresa no Edital específico.**

31. Como o Edital NATA 1/2011 e o Regulamento e Termo de Uso NATA-IMD 1/2012 foram omissos com relação ao prazo máximo para a SIG Software se graduar, sua permanência como sociedade incubada dependerá do estabelecimento desse prazo pelo NATA/IMD/UFRN, nos termos do art. 31 da Resolução Consepe/UFRN 89/2013, que é a norma que, atualmente, rege as incubadoras da universidade:

Art. 31. Os objetivos e **prazos do sistema de incubação**, os processos de seleção, de admissão, de monitoramento, de avaliação, de extinção e de desligamento das empresas incubadas serão definidos nos **instrumentos jurídicos de cada incubadora.**

(grifos nossos)

32. Essa falha pode ser corrigida por meio de determinação à UFRN, para que a SIG Software não se mantenha, de modo indefinido, no sistema de incubação da universidade e, assim, se beneficie, indevidamente, de sistemática que somente tem sentido de existir para aquelas sociedades que dela necessitem, quando ainda não atingida a maturidade para atuação plena no mercado.

33. Em vista do raciocínio anteriormente exposto, não se encontram os autos em condições de obter do TCU sua análise final de mérito, sobretudo por pairar dúvidas sobre a licitude das relações entre pessoas físicas e jurídicas que cercam o entorno e a execução do Contrato de Licenciamento 1/2011.

34. Deve restar claro, ao final das apurações, se estão sendo concedidos privilégios indevidos pela UFRN à SIG Software, tendo como pessoa física interposta o Sr. Gleydson, e, em especial, se há defesa de interesses de terceiros que acabam por ofender aos princípios da moralidade e da impessoalidade, bem como ao interesse público, caso esteja a universidade servindo como captadora indireta de clientes para a referida sociedade (conflito público *versus* privado), fora dos limites e propósitos do sistema de incubação.

35. Assim, resta questionar os envolvidos acerca do possível desrespeito aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade, previstos no art. 37, *caput*, da CF, no que tange aos procedimentos que permeiam o andamento do referido contrato de licenciamento, em face das relações do Sr. Gleydson e da SIG Software com a UFRN.

36. Devem ser ouvidos em audiência, portanto:

a) o ex-reitor da UFRN, Sr. José Ivonildo do Rego, por ter dado início à execução do Contrato de Licenciamento 1/2011, mesmo com a situação peculiar do Sr. Gleydson, e por não ter fixado prazo máximo para incubação da SIG Software junto ao NATA/IMD/UFRN;

b) a atual reitora da instituição de ensino, Sr^a Ângela Maria Paiva Cruz, que mantém o *status quo* da SIG Software como sociedade incubada sem prazo máximo para graduação e por ter dado continuidade à execução do Contrato de Licenciamento 1/2011, mesmo com a situação peculiar do Sr. Gleydson;

c) o superintendente da Funpec, Sr. Jorge Eduardo Lins, tendo em vista a contratação do Sr. Gleydson, sócio da sociedade empresarial com as diversas relações de interesse com a UFRN, anteriormente mencionadas.

37. Considerando que o desfecho do exame das audiências pelo Tribunal pode, no momento oportuno, acarretar algum prejuízo aos direitos subjetivos tanto do Sr. Gleydson, como da SIG Software, entendo pertinente sugerir que seja concedido a ambos, com base no entendimento constante do Mandado de Segurança 23.550, do Supremo Tribunal Federal (STF), o direito de exercício ao contraditório para, se considerarem pertinente, apresentar, entre outras, considerações sobre o teor das audiências anteriormente mencionadas.

II

Transparência do licenciamento em favor da SIG Software

38. Esta seção tem relação com o quesito de audiência mencionado no item 4.2.2 da instrução da Secex/RN à peça 24 e envolve, entre outros aspectos, a sugestão da unidade técnica de declaração de inconstitucionalidade de dispositivos do Decreto 5.563/2005.

39. Na audiência, ao ex-reitor foram requeridas justificativas para a contratação da SIG Software por meio do licenciamento, tendo em conta a suposta ausência de permissivo para que sociedades empresariais recém-incubadas pela UFRN lograssem êxito nessa espécie de ajuste.

40. Concordo com o acolhimento das razões de justificativa do ex-reitor, sugerido pela Secex/RN, mas discordo da unidade técnica quando conclui que os contratos de licenciamento firmados com base na Lei 10.973/2004 e no Decreto 5.563/2005, mesmo que sejam não exclusivos, sejam precedidos de chamada pública, a partir da publicação de edital.

41. Nos casos em que não houver exclusividade, como ocorreu no Contrato de Licenciamento 1/2011, a legislação específica permite a contratação direta (vide art. 6º, §2º, da mencionada lei e art. 7º, § 6º, do citado decreto), com respaldo mais amplo constante do art. 24, inciso XXV, da Lei 8.666/1993, como hipótese de dispensa de licitação (“na contratação realizada por Instituição Científica e Tecnológica - ICT ou por agência de fomento para a transferência de tecnologia e para o licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida.”).

42. Não obstante, concordo, parcialmente, com a unidade técnica quando externa suas preocupações com a forma como foi desprestigiado o princípio constitucional da publicidade na contratação da SIG Software, também refletido nas disposições da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

43. Ao contrário do afirmado pelo ex-reitor em suas razões de justificativa (peça 21 – p. 3), não foi, e continua não sendo, transparente a possíveis interessados em licenciar os sistemas SIGAA, SIGRH, SIPAC e demais sistemas da UFRN o conhecimento sobre as condições técnicas, econômicas e financeiras a serem satisfeitas para obtenção do licenciamento. Além disso, não é de amplo conhecimento o escopo e detalhes técnicos dos sistemas que podem ser licenciados (plataforma de sistema operacional, linguagens de programação, bancos de dados, esquemas conceituais e demais documentos que promovam a transparência da arquitetura de software), bem como quais seriam as demais exigências a serem satisfeitas pelos interessados.

44. No *site* do Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT) da UFRN, no *link* (“produtos”) [disponível em <http://www.nit.ufrn.br/pagina.php?alias=produtos&x=6>], mencionado pelo ex-reitor em sua defesa, é disponibilizada na seção “programas de computador” apenas a relação com o nome dos sistemas “SIGAA, SIGRH, SIPAC, SIGPP, SIGED E SIGADMIN”, sem que tenha sido feita qualquer menção à assinatura do Contrato de Licenciamento 1/2011 em favor da SIG Software e a outros detalhes sobre como obter a licença de exploração de tais sistemas.

45. Pela evidente falta de publicidade, cabe proposta de determinação à UFRN no sentido de que divulgue na imprensa oficial, no *site* do NIT e/ou em outra página de seu portal, em respeito ao citado princípio constitucional e ao que dispõe o art. 8º da Lei 12.527/2011, informações detalhadas sobre os sistemas com possibilidade de licenciamento; sobre as exigências da UFRN para a assinatura de contratos como os que beneficiaram a SIG Software e sobre quais sociedades

empresariais já lograram êxito em licenciá-los (apenas a SIG Software, até o momento). Cabe, inclusive, determinar que seja dado amplo acesso ao respectivo processo administrativo a quem se interessar pelo licenciamento dos sistemas (Processo UFRN nº 23077.021311/2011-85).

46. Assim, restaria prestigiado o princípio constitucional da publicidade e seriam dadas condições efetivas para que outras sociedades empresariais se candidatassem ao licenciamento, que não foi exclusivo à mencionada sociedade empresarial.

47. Nesse sentido, apesar da falha destacada, não é o caso de ser adotada a medida extrema sugerida pela Secex/RN, de declaração incidental da inconstitucionalidade do art. 7º, § 6º, do Decreto 5.563/2005, que regulamentou a Lei 10.973/2004, com base na Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal (STF).

48. O referido dispositivo do Decreto 5.563/2005 não inova no ordenamento jurídico em relação à lei que regulamenta e, muito menos, em relação à interpretação que pode ser conferida ao art. 6º, § 1º, da Lei 10.973/2004, que assim dispõe:

Art. 6º É facultado à ICT celebrar contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação por ela desenvolvida.

§ 1º A contratação com cláusula de exclusividade, para os fins de que trata o caput deste artigo, deve ser precedida da publicação de edital.

§ 2º Quando não for concedida exclusividade ao receptor de tecnologia ou ao licenciado, os contratos previstos no caput deste artigo poderão ser firmados diretamente, para fins de exploração de criação que deles seja objeto, na forma do regulamento.

(...) (grifo nosso)

49. Por exclusão, se a lei dispõe, de modo explícito, que apenas a contratação com exclusividade exige a publicação prévia de edital (que pode ser reconhecido como um “chamamento público”), conclui-se que, se não houver exclusividade – que é o caso sob exame nos autos -, não há que se falar em publicação de edital. Em consequência, não há nem ilegalidade, nem inconstitucionalidade na contratação direta da SIG Software com base nos permissivos da Lei 10.973/2004 (art. 6º, § 2º) e do Decreto 5.563/2005 (art. 7º, § 6º). Ressalto, contudo, o reconhecimento da atuação falha da UFRN, conforme mencionei anteriormente, por não ter dado ampla divulgação, especialmente em seu *site*, de que a mencionada sociedade empresarial já está se beneficiando do licenciamento dos sistemas de gestão.

50. Desse modo, discordo da necessidade de ser declarada a inconstitucionalidade do dispositivo que regulamentou o art. 6º, § 2º, da Lei 10.973/2004, na forma sugerida pela unidade técnica (letra “d” do item 17 da instrução à peça 24).

51. Torna-se despiciendo, portanto, dirigir à UFRN a série de determinações apresentadas nas letras c.1.1, c.1.2, c.1.3 e c.2 (inclusos seus subitens) da proposta de encaminhamento constante do item 17 da instrução à peça 24.

III

Remuneração da UFRN em decorrência do licenciamento conferido à SIG Software

52. Não houve nenhuma ilegalidade na atuação do ex-reitor quanto ao tema tratado no terceiro quesito de audiência (item 4.2.3 da instrução à peça 24), quanto à fixação do percentual de 6% dos ganhos líquidos auferidos sobre o licenciamento para a universidade (cf. Cláusula Sexta do Contrato de Licenciamento 1/2011 – peça 2 – p. 388)

53. Merece, portanto, ser acolhida a defesa do ex-reitor nesse quesito, pois a razoabilidade do patamar fixado encontra alinhamento com outros contratos de licenciamento efetivados por universidades públicas, mencionados à peça 21 – p. 7-8, os quais têm percentuais de remuneração ao licenciador variando de 1 a 6%.

54. Logo, o ajuste da UFRN não distoia de outros contratos de licenciamento firmados por diversas instituições de ensino superior do País, tendo essa universidade utilizado, por exemplo, o mesmo percentual de 6% que foi empregado no âmbito do contrato firmado pela Universidade Federal de Pernambuco e a sociedade empresarial Serttel Ltda., para licenciamento de algoritmo e software para otimização (cf. Cláusula 4.1 do contrato - peça 21, p. 13).

55. Ademais, verifico que a exploração econômica do licenciamento deve refletir equilíbrio entre a remuneração a ser obtida pelo licenciador (UFRN), que proporcionou as condições para a criação da tecnologia, e aquela a ser auferida comercialmente pela sociedade empresarial licenciada (SIG Software), de modo a atender ao espírito da Lei de Inovação Tecnológica, qual seja, o de fomentar a relação universidade-iniciativa privada, com vantagens para ambos.

56. Com esse intuito, se a exploração fosse direta pela ICT e a remuneração beneficiasse apenas a pessoa física do Sr. Gleydson pela criação dos sistemas de gestão, para exemplificar apenas por hipótese, o criador faria jus à remuneração que poderia variar, no mínimo, de cinco por cento e, no máximo, de um terço do total dos ganhos econômicos auferidos pela ICT, conforme dispõe o art. 13, *caput* e § 2º, da Lei 10.973/2004. Nota-se, portanto, a pretensão da Lei de Inovação Tecnológica de prestigiar as pessoas físicas que se dedicam à pesquisa e à inovação, sem deixar de lado a necessidade de que a instituição que patrocinou a criação seja, também, remunerada.

57. Como não existe regulamento específico a disciplinar os limites de remuneração da ICT nos casos de transferência de tecnologia baseados no art. 6º, § 2º, da Lei de Inovação Tecnológica, e como não pode a UFRN, sem justificativas, enriquecer às custas de tarefas realizadas por funcionários da SIG Software, mesmo considerando que os sistemas de gestão foram criados no ambiente universitário e com utilização da estrutura da universidade, considero razoável o percentual de 6% fixado para remuneração da UFRN, o que implica a desnecessidade de ser dirigida à universidade a determinação proposta pela unidade técnica na letra c.1.4 do item 17 da instrução à peça 24.

IV

Inexigibilidades de licitação e em favor da SIG Software

58. Superada a análise demandada pelo Ministro José Jorge, acerca da audiência realizada na representação, percebi que a atuação da SIG Software no mercado, com a instalação, customização e prestação dos demais serviços relacionados à família de sistemas criados no âmbito da UFRN, por meio de diversas contratações, sem que em nenhuma delas tenha sido essa sociedade selecionada mediante prévia licitação, pode representar ofensa ao comando do art. 37, inciso XXI, da CF (isonomia e licitação como regra) e às disposições da Lei de Licitações (em especial a isonomia prevista no art. 3º, *caput*).

59. Pesquisa realizada por minha assessoria no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) evidenciou que a SIG Software firmou, desde 2011, ao menos quatorze contratos de prestação de serviços com órgãos e entidades públicos, especificamente universidades federais, institutos federais de educação e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), fundação vinculada ao Ministério da Educação (MEC).

60. Todos esses ajustes tiveram como fundamento a inexigibilidade de licitação prevista no art. 25, *caput*, da Lei de Licitações, o que implica o entendimento dos contratantes de que seria inviável a competição.

61. Antes de prosseguir com a argumentação, cabe diferenciar dois momentos e respectivas formas de terceiros obterem acesso aos sistemas de gestão desenvolvidos pela UFRN.

62. Num primeiro momento, antes da entrada em vigor do Contrato de Licenciamento 1/2011, a própria UFRN prestava os serviços de instalação, customização e outros decorrentes de acordos de cooperação firmados com instituições de ensino, bem como com órgãos e entidades

públicos, interessados em contar com as soluções de tecnologia da informação da citada universidade (sistemas mencionados no item 2 deste despacho e relação de acordos à peça 2 – p. 395-397).

63. Parte ou a totalidade desses acordos, que começaram a ser firmados em 2008, pode estar em vigor no presente momento. Exemplos são os Termos de Cooperação 2/2008 (peça 2 – p. 27-29) e 3/2009 (peça 2 – p. 42-45), firmados, ambos, entre a UFRN e a Universidade Federal Rural do Semiárido (Ufersa).

64. Com o advento do Contrato de Licenciamento 1/2011, os serviços que mencionei passaram a ser prestados pela SIG Software, com remuneração à UFRN nos termos da Cláusula Sexta desse ajuste (6% dos ganhos líquidos auferidos pela licenciada sobre o licenciamento).

65. O que deve ser avaliado pelo TCU, portanto, restringe-se apenas a esse segundo segmento, atinente a contratos obtidos pela SIG Software, no âmbito do licenciamento, sem terem sido submetidos, previamente, à licitação pública.

66. Questiona-se, por exemplo, se há mesmo inviabilidade de competição no fornecimento de soluções de tecnologia da informação para universidades e outras instituições públicas, considerando que não se trata de segmento tão incomum no mercado de TI (softwares de gestão). Além da possibilidade de haver, atualmente, natural concorrência com outras sociedades que atuam no referido segmento, é certo que, a partir do momento em que a UFRN outorgar o licenciamento dos sistemas em favor de outra(s) sociedade(s) empresarial(ais), passará a não mais existir o atual suposto quadro de ausência de competitividade que, até o momento, vem motivando as contratações da SIG Software com afastamento da licitação.

67. Além dessa averiguação, pode ser avaliado pelo TCU se há, ou não, transferência de tecnologia para as instituições contratantes, de modo a não ser gerada a indesejada dependência tecnológica em relação à SIG Software ou mesmo em relação a um possível suporte que poderia ser prestado pela UFRN ou por outra sociedade empresarial que obtiver o licenciamento, caso a SIG Software encerre suas atividades, por exemplo.

68. Sem prejuízo de serem identificados outros focos de avaliação, há que ser verificada, ainda, a possível ocorrência de subcontratações indevidas, pois consta de documento presente nos autos essa possibilidade, conforme se depreende da leitura da Cláusula 2.2.1, letra “h”, do Contrato 3/2012, firmado entre a SIG Software e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná – IFPR (peça 5, p. 5). Se essa sociedade empresarial foi contratada por inexigibilidade, não seria admitida, em princípio, a subcontratação (vide Acórdão 1.183/2010-TCU-Plenário). Cabe, portanto, averiguar se essa possibilidade está sendo exercida nos contratos por parte da SIG Software e, em caso positivo, se essa situação acarreta alguma ilegalidade.

69. Tendo em vista envolver o caso sob discussão contratações de TI que estão pulverizadas em diversos órgãos e entidades públicos, localizados em diferentes unidades da federação, entendo mais adequado que seja constituído apartado desta representação para que a questão seja avaliada pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação deste Tribunal (Sefti/TCU), razão pela qual incluo no encaminhamento deste parecer proposta nesse sentido.

V

Encaminhamento

70. Ante o exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta discordância parcial em relação à proposta da unidade técnica (peça 24), sugerindo o seguinte encaminhamento para estes autos:

- a) conhecer da representação, com base no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU;

b) acatar parcialmente as razões de justificativa do Sr. José Ivonildo do Rego, com referência aos quesitos de audiência constantes do Ofício nº 1.391/2012-TCU/Secex/RN, de 12/11/2012 (peça 18), sem aplicação de multa;

c) determinar à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) que, em prazo a ser fixado pelo Tribunal:

c.1) com base no princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal) e no que dispõe o art. 8º da Lei 12.527/2011, dê ampla divulgação do Contrato de Licenciamento 1/2011 na imprensa oficial e em seu *site* na Internet, permitindo, inclusive o acesso ao respectivo processo administrativo aos possíveis interessados (Processo UFRN nº 23077.021311/2011-85);

c.2) estabeleça, com fulcro no art. 4º, *caput*, da Lei 10.973/2004 e em norma interna da universidade (art. 31 da Resolução Consepe/UFRN 89/2013), o prazo máximo para a SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. se graduar em sua incubação na universidade;

d) determinar à Secex/RN, com base nos arts. 157, 201, § 1º, e 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, que promova as audiências a seguir descritas:

d.1) Sr. José Ivonildo do Rego, ex-reitor da UFRN: desrespeito aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), por ter iniciado a execução do Contrato de Licenciamento 1/2011 em favor da sociedade empresarial SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., incubada sem prazo máximo de graduação pela UFRN, considerando que um dos sócios atuava, à época (maio de 2011), como servidor com cargo em comissão na universidade e que, posteriormente (agosto de 2012), foi contratado como funcionário da Fundação Norte-Riograndense de Pesquisa e Cultura (Funpec), o que representa multiplicidade de atuações do Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima no âmbito interno da universidade e lhe proporciona, em decorrência, possivelmente, acesso privilegiado e em primeira mão a informações sobre potenciais clientes, para a SIG Software, dos sistemas de gestão licenciados, com risco de defesa de interesses de terceiros (conflito público *versus* privado), fora dos limites e propósitos do sistema de incubação;

d.2) Srª Ângela Maria Paiva Cruz, reitora da UFRN: desrespeito aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), por ter dado continuidade à execução do Contrato de Licenciamento 1/2011 em favor da sociedade empresarial SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., incubada sem prazo máximo de graduação pela UFRN, considerando que um dos sócios atuava, à época (maio de 2011), como servidor com cargo em comissão na universidade e que, posteriormente (agosto de 2012), foi contratado como funcionário da Funpec/UFRN, o que representa multiplicidade de atuações do Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima no âmbito interno da universidade e lhe proporciona, em decorrência, possivelmente, acesso privilegiado e em primeira mão a informações sobre potenciais clientes, para a SIG Software, dos sistemas de gestão licenciados, com risco de defesa de interesses de terceiros (conflito público *versus* privado), fora dos limites e propósitos do sistema de incubação;

d.3) Sr. Jorge Eduardo Lins, superintendente da Funpec: desrespeito aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), tendo em vista a contratação do Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima, mesmo após a assinatura do Contrato de Licenciamento 1/2011, considerando que esse inventor independente, por meio de sua atuação na Funpec, ligada à UFRN, pode ter acesso privilegiado e em primeira mão a informações sobre potenciais clientes para a SIG Software, com risco de ocorrência de defesa de interesses de terceiros (conflito público *versus* privado), fora dos limites e propósitos do sistema de incubação;

e) com base no entendimento constante do Mandado de Segurança 23.550, do Supremo Tribunal Federal (STF), conceder o contraditório ao Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima e à sociedade empresarial SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. para, se

considerarem pertinente, apresentarem, entre outras, considerações sobre o teor das audiências anteriormente mencionadas, tendo em vista a possibilidade de terem, oportunamente, direitos subjetivos atingidos;

f) determinar à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação deste Tribunal (Sefti) que, nos termos dos art. 37 e 38 da Resolução TCU 191/2006, autue processo apartado, a partir das peças desta representação, para avaliação de possíveis irregularidades na contratação da SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., por inexigibilidade de licitação, por diversos órgãos e entidades públicos, em especial quanto ao afastamento da licitação (com base no art. 25, *caput*, da Lei 8.66/1993); à transferência de tecnologia, para evitar dependência do fornecedor dos serviços; e à existência de subcontratações indevidas;

g) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida nestes autos à UFRN.

Brasília, em 5 de setembro de 2013.

Sergio Ricardo Costa Caribé
Procurador