

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 004.823/2014-1 [Apenso TC 008.930/2017-1]

Natureza: Representação.

Unidade: Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN.

Representante: Link Data Informática e Serviços S/A (CNPJ 24.936.973/0001-03).

Representação legal: Adalberto Couto de Oliveira (CPF 004.847.921-72) representando a reitora da UFRN, Ângela Maria Paiva Cruz; Luiz Antonio Beltrão (OAB/DF 19.773), Mariana Mello Ottoni (OAB/DF 33.989) e outros representando a Link Data Informática e Serviços S/A.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. UNIVERSIDADE FEDERAL. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA CELEBRAÇÃO DE TERMOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA PARA FORNECIMENTO DE SOLUÇÃO DE TI. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório excerto da instrução de auditor federal de controle externo da Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Grande do Norte - Secex/RN (peça 148):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), relacionadas à celebração de termos de cooperação técnica (peças 93 a 97) tendo como objeto soluções em tecnologia da informação (TI), firmados entre aquela Autarquia e diversos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal, com recursos superiores a 20 milhões de reais, sob o argumento de que teriam sido realizadas sem prévia e regular licitação e sem a demonstração da eficiência e economicidade da contratação.

HISTÓRICO

2. Em 22/7/2015, foi expedida instrução de mérito (peça 72) que propôs conhecer da representação, indeferir a medida cautelar nela solicitada e considerar improcedente a representação, concluindo, em resumo, o seguinte (peça 72, p. 24):

‘125. Conforme sustentando pela Sefti em seu parecer técnico, não se verifica, nos termos de cooperação em questão, a caracterização de aquisição de licença de uso de software ou contratação de serviços de desenvolvimento, implantação ou manutenção de sistemas; de fato, o repasse orçamentário é a contrapartida que a universidade recebe pelo apoio prestado na implantação dos sistemas SIG-UFRN. Da análise da relação estabelecida nos termos, percebe-se que estes se diferenciam das práticas comuns de mercado, eis que a responsabilidade pela customização e implantação dos sistemas é da instituição pública que os recebe; a UFRN apenas mantém um repositório de software compartilhado com as instituições usuárias, com a possibilidade de desenvolvimento, em sistema de cooperação, do código fonte (item I do Exame Técnico desta instrução).

126. Relativamente aos casos da CGU e do Cade, cujos elementos de decisão estão mais detalhados neste processo e que foram analisados mais detidamente pela Sefti, não se identificaram indícios de ilegalidade nos termos de cooperação com a UFRN, em detrimento do processo licitatório para contratar os sistemas no mercado; embora se possam extrair falhas na avaliação de custos da CGU, não foram levantados indícios de que a pactuação tenha sido desvantajosa para a Administração; e, no caso do Cade, a Sefti concluiu que ele observou parte do processo de contratação de soluções de TI da IN 4 SLTI/MP 4/2010 e, por meio de análise de viabilidade da contratação, avaliou o custo e justificou a

- opção pelos sistemas da UFRN (item II do Exame Técnico desta instrução).’*
3. Em 18/8/2015, o Diretor da D1/Secex-RN pronunciou-se (peça 73) reafirmando as propostas da instrução anterior, e, acompanhado pelo pronunciamento da Unidade (peça 74), enfatizou que:
‘(...) o entendimento da desnecessidade de licitação para a celebração de termos de cooperação técnica entre a UFRN e os órgãos e entidades interessados fundamenta-se no interesse recíproco presente nesses ajustes, e não em eventual permissão legal para a dispensa do procedimento licitatório.’
4. Em 9/9/2015, a Relatora, ante a natureza da questão e mediante despacho, solicitou a oitiva do Ministério Público junto ao TCU (peça 75) para que se pronunciasse:
‘(...) sobre a legalidade dos termos de cooperação tratados neste processo e na Resolução 5/2013-Consad, em especial quanto à caracterização do interesse recíproco e quanto à regularidade da cobrança estabelecida pela UFRN, ante o disposto na Lei 8.666/1993 e na Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, que disciplina a celebração de termos de cooperação entre órgãos e entidades públicas’
5. Em dezembro/2015, o Ministério Público junto ao TCU proferiu parecer (peça 76), assim se posicionando nos autos, ao final de sua peça: (...)
*‘14. Nota-se, portanto, à luz dos elementos contidos nestes autos, que, por não se tratar de contratação de serviços ou aquisição de sistemas de TI, não cabe a realização de licitação, em face do interesse recíproco da UFRN e dos demais órgãos e entidades públicos federais que celebraram termos de cooperação, como bem observou o diretor da Secex/RN (peça 73).
15. Além disso, cabe salientar a ausência de constatação de que a Universidade esteja auferindo vantagem econômica que poderia ser caracterizada como lucro de uma operação comercial.
16. Na verdade, tais ajustes indicam a observância do interesse público, ao se adotar uma solução de TI mais efetiva e mais econômica, com grande potencial de desenvolvimento, a partir da contribuição de cada ente federal envolvido, especialmente com a perspectiva de futura integração com os sistemas estruturantes do Governo Federal (Siafi, Siasg, Comprasnet, Siape etc.).
17. Ante o exposto, este representante do Ministério Público manifesta-se em consonância com a proposta de encaminhamento formulada pela Secex/RN (peça 72, p. 26), no sentido de que esta Corte conheça a presente representação para, no mérito, considerá-la improcedente.’*
6. Em 29/2/2016, a Link Data apresentou peça intitulada ‘Manifestação’ (peça 77), requerendo, além de medida cautelar, a reabertura da instrução processual e que a Relatora determinasse à UFRN que apresente cópia dos certificados expedidos em razão dos treinamentos realizados e documentos que comprovem a qualificação dos profissionais responsáveis pelos treinamentos, e, ainda, aos órgãos públicos que firmaram termo de cooperação que apresentem cópias dos processos de contratação, com documentos e estudos que demonstraram sua viabilidade e economicidade.
7. Em 6/3/2016, a Relatora, mesmo reconhecendo que ‘possa ser parcialmente acolhido o exame realizado nos pareceres que instruíram estes autos’, considerou haver aspectos importantes para apreciação de mérito da representação que poderiam ser melhor esclarecidos (peça 78, p. 1, parágrafo 8), tendo expedido despacho determinando a restituição dos autos à Secex/RN para que (peça 78, p. 4-5, parágrafo 33, *in verbis*):
- a) após inspeção na Universidade Federal do Rio Grande do Norte para coletar as informações e documentos necessários, avalie conclusivamente:**
- a.1) a regularidade da cobrança estabelecida na Resolução 005/2013-CONSAD, de 07/3/2013 (e/ou em norma sucessora), considerando os normativos que regem a matéria, em especial a Lei 10.973/2004 (alterada pela Lei 13.243/2016) e o Decreto 5.563/2005;*
- a.2) a comprovação da efetiva e regular prestação dos serviços cobrados para apoio técnico e comercial às unidades que celebraram acordo de cooperação, valendo-se de amostragem, se necessário;*
- a.3) a comprovação da efetiva aplicação da Contribuição de Desenvolvimento e Inovação (CDI) na execução de atividades diretamente voltadas para o desenvolvimento e inovações do sistema, valendo-se de amostragem, se necessário;*
- b) identifique e diligencie os órgãos e entidades que firmaram acordo de cooperação com a UFRN para cessão do SIG-UFRN e também celebraram contratos com as empresas licenciadas por essa Universidade para realização de serviços de consultoria, instalação, manutenção do SIG-UFRN, para que encaminhem:**
- b.1) os documentos que propiciaram a avaliação do custo e fundamentaram a conclusão sobre a economicidade da celebração do acordo em relação a outras opções de mercado;*

b.2) informações sobre o contrato celebrado com as empresas licenciadas, em especial a data de celebração, o período de vigência, o valor e o objeto contratado, com o encaminhamento de cópia do contrato e seus eventuais aditivos;

c) proceda à avaliação da economicidade da opção pelo SIG-UFRN para essas unidades, considerando o valor transferido por meio do acordo de cooperação com a UFRN e o valor pago à empresa licenciada para serviços relacionados a esse sistema;

d) após a instrução, encaminhe o processo à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti, para que se manifeste no mérito sobre as questões tratadas nos autos.

8. Em 9/3/2016, foi expedida a Portaria de Fiscalização 179/2016/Secex-RN para a realização de inspeção de conformidade, Registro Fiscalis 66/2016, na UFRN, podendo se estender a outros órgãos e entidades relacionados, alterada pela Portaria de Fiscalização 253/2016/Secex-RN, no período de 9/3 a 7/4/2016, com o objetivo de avaliar a regularidade da cobrança estabelecida na Resolução 5/2013-Consad, a efetiva prestação dos serviços relacionados e a efetiva aplicação dos recursos recebidos pela Universidade.

9. Em 10/3/2016, foi expedido o Ofício 31/2016-TCU/Secex-RN (peça 80), comunicando a realização da fiscalização à UFRN e requerendo cópia de documentos, informações e esclarecimentos, por escrito, que demonstrem:

a) a regularidade da cobrança estabelecida na Resolução 5/2013-Consad, de 7/3/2013 (e/ou em norma sucessora), considerando os normativos que regem a matéria, em especial a Lei 10.973/2004 (alterada pela Lei 13.243/2016) e o Decreto 5.563/2005;

b) a comprovação da efetiva e regular prestação dos serviços cobrados para apoio técnico e comercial às unidades que celebraram acordo de cooperação;

c) a comprovação da efetiva aplicação da Contribuição de Desenvolvimento e Inovação (CDI) na execução de atividades diretamente voltadas para o desenvolvimento e inovações do sistema;

d) quais as entidades que celebraram acordo de cooperação com UFRN e que contrataram uma das empresas licenciadas pela UFRN para consultoria/implantação do SIG-UFRN – a exemplo da SIG Software & Consultoria e da AVMB - Consultoria e Assessoria em Informática Ltda.

10. Em 18/3/2016, após o início da inspeção e de acordo com informações obtidas junto à UFRN, foram expedidos ofícios de circularização a oito Ifes que atualmente mantêm contratos com licenciadas, e obtidos documentos e esclarecimentos que serão analisados no item V do Exame a seguir.

EXAME TÉCNICO

11. Em análise, representação apresentada pela empresa Link Data versando sobre celebração de termos de cooperação técnica (peça 93 a 97) tendo como objeto soluções em tecnologia da informação (TI), firmados entre a UFRN e diversos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal.

12. Segundo sustenta a representante, haveria irregularidades ocorridas nos aludidos pactos, cuja monta supera a casa dos 20 milhões de reais, em virtude da realização sem prévia e regular licitação e sem a demonstração da eficiência e economicidade da contratação, subtraindo direitos de empresas da iniciativa privada em concorrer para o fornecimento de produtos e serviços ligados a estas soluções em TI.

13. A presente instrução, decorrente da inspeção determinada pela Relatora, tem sua análise norteada pelo citado despacho ministerial já transcrito, em especial, quanto aos pontos constantes do parágrafo 33 da peça 78, p. 4-5.

14. Além dos papeis de trabalho anexados a partir da peça 89, colhidos na presente fiscalização, serão levadas em consideração as informações da peça 77 trazidas pela representante Link Data, atendendo à determinação da Relatora (peça 78, p. 4, parágrafo 32, onde, inclusive, a autoridade desta Corte já se posicionou sobre a desnecessidade de suspensão cautelar dos acordos).

15. Registra-se que, para atendimento à questão da alínea ‘d’ retro (item 9 desta instrução), foram expedidos ofícios de circularização para a obtenção de informações junto às Ifes que contrataram empresas licenciadas pela UFRN para a realização de serviços de consultoria, instalação e manutenção do SIG-UFRN (peças 81 a 88).

16. Como se observa do histórico desta instrução, os posicionamentos técnicos de mérito da Secex-RN e do MP/TCU foram uniformes quanto à análise e proposta de encaminhamento relativamente aos pontos levantados na representação (peças 72, 73, 74 e 76), exceto no tocante ao fundamento da desnecessidade de licitação; de fato, nesse quesito, houve pronunciamento divergente do Diretor da D1 e do Titular da Secex-RN – com o qual concordou o *Parquet* –, aparentemente contrário à posição do auditor-instrutor, em que tal desnecessidade decorreria de terem sido os pactos enquadrados em termos de cooperação, que não demandariam certame por

envolver interesses recíprocos entre as partes.

17. Com o retorno dos autos determinado pela Relatora (peça 78), exsurge oportunidade desta instância (auditor-instrutor) rever e melhor esclarecer os posicionamentos postos na instrução de mérito anterior (peça 72), o que se fará, em breves linhas, no tocante ao item sobre ausência de realização de prévia e regular licitação, de modo a esclarecer e corrigir falha formal nele presente, o que demonstrará que seu posicionamento sempre se perfilhou ao entendimento lançado pelo Diretor e acatado pelo Secretário da Secex/RN, além do MP/TCU, ante os esclarecimentos ora prestados (sem que se tenha vislumbrado qualquer prejuízo antes ou depois dos presentes esclarecimentos).

18. Ademais, a necessidade de se revisitar o tema licitação é imperioso, pois, em seu despacho, a Relatora (peça 78) determina que se analisem as novas informações apostas pela Link Data (peça 77); no aludido documento, é abordada, mais uma vez, a questão da necessidade de licitação.

19. Não obstante, a despeito de os posicionamentos anteriores serem convergentes quanto à percepção da presença de interesse recíproco nos termos de cooperação, a Relatora determinou aprofundar a efetiva caracterização desse interesse, esclarecendo não poder ser 'dissociada da regularidade do valor cobrado, do objetivo da cobrança estabelecida para a cessão do sistema e da efetiva aplicação dos recursos de acordo com esse objetivo' (peça 78).

Questões da Fiscalização:

20. A presente inspeção abarcou cinco tópicos, para melhor tratamento das questões a serem aprofundadas, em consonância com a determinação expedida pela Relatora, para que fossem avaliadas:

i) a obrigatoriedade de licitação, em vez dos termos de cooperação firmados, e sua desnecessidade quanto aos licenciamentos de empresas pela UFRN para prestar serviços de apoio a instalação, consultoria e manutenção;

ii) a regularidade da cobrança nos termos de cooperação, estabelecida na Resolução 5/2013-Consad;

iii) a comprovação da efetiva e regular prestação de serviços cobrados para apoio técnico e negocial às unidades que celebraram acordo de cooperação;

iv) a comprovação da efetiva aplicação da Contribuição de Desenvolvimento e Inovação (CDI) na execução de atividades voltadas para o desenvolvimento e inovações do sistema; e

v) a avaliação da economicidade da opção pelo SIG-UFRN para as unidades que firmaram contratos com as licenciadas, considerando o valor transferido por meio do acordo de cooperação com a UFRN e o valor pago à empresa licenciada para serviços relacionados a esse sistema.

Visão Geral:

21. Em breve síntese, está em exame questão envolvendo a transferência de tecnologia pela UFRN a diversas instituições públicas por meio da celebração de termos de cooperação, uma vez presente o interesse recíproco das partes.

22. Tendo em vista que os documentos da UFRN relatam, com mais propriedade, o tópico presente, em especial a Nota Técnica 3/2013 (peça 34, p. 44-66), extraem-se trechos que dão melhores contornos ao tema ora tratado (com adaptações de forma):

'Há mais de 10 anos, a alta administração da UFRN tomou a decisão política de eliminar a dependência de soluções proprietárias na área de Tecnologia da Informação, passando a desenvolver suas próprias soluções. Inicialmente foi feito um esforço visando a substituição dos sistemas da Unisys, iniciado logo após a superação técnica do chamado 'bug do milênio' e concluído em meados de 2003, com a implantação de um sistema que atendia apenas a gestão das atividades acadêmicas em nível de graduação.

As atividades meio eram desenvolvidas na instituição tendo como suporte de TI os sistemas da Administração Federal (Siafi, Siape, Siasg, entre outros), cujas concepções de projeto não atendem às necessidades da gestão administrativa de uma estrutura organizacional como uma universidade federal, constituída de microestruturas administrativas que não são enxergadas pelos sistemas da Administração Federal, mas que apresentam as mesmas demandas sob o ponto de vista administrativo e gerencial, porém com peculiaridades próprias como, por exemplo, a descentralização orçamentária entre órgãos internos não 'enxergados' pelo Siafi.

Um Centro ou Departamento Acadêmico, tem pessoas, tem orçamento, realiza compras, tem patrimônio, precisa tomar decisões e, portanto, era a clara a necessidade de se desenvolver sistemas na área administrativa capazes de enxergar o mundo não perceptível pelos sistemas do Governo Federal. Desta necessidade surgiram os projetos de concepção e desenvolvimento do SIPAC - sistema integrado de

movimenta cifras bilionárias ('Governo lança programa de R\$ 500 milhões para promover *software* e TI': Dinheiro será investido em mecanismos para promover *software* no país. Secretário diz que setor faturou US\$ 37 bilhões em 2011', ago/2012, peça 107, p. 8-10). A contratação de *softwares* junto ao mercado, pelo governo federal, é frequentemente alvo de críticas (vide peça 107, p. 13-14, por exemplo).

28. Mesmo na esfera municipal, os dispêndios são consideráveis ('Projeto que informatiza a saúde custa cerca de R\$ 11,4 milhões e deve funcionar em maio', nov/2015, peça 107, p. 16-18).

29. Não obstante, não é incomum esse tipo de aquisição no mercado envolver desfalques aos cofres públicos. Até mesmo a operação Lava Jato já apura problemas com contratos dessa natureza e indícios de desvios milionários ('Lava Jato no Planejamento: Consist recebeu R\$ 63 milhões do governo federal', ago/2015, peça 107, p. 12).

30. Também na esfera estadual, há casos de denúncias na contratação envolvendo TI ('MPE denuncia Puccinelli, Baird e mais 3 por suposto esquema de terceirizados: Empresa teria faturado mais de R\$ 252 milhões com contratos {de TI, no MS} irregulares', jan/2016, peça 107, p. 19-22; e 'MPE pede bloqueio de R\$ 84 milhões, mas protege nomes de envolvidos', fev/2016, peça 107, p. 23-25).

31. Por outro lado, iniciativas que valorizam o *software* público – realidade que, por enquanto, por questões até de vontade política, ao que parece, não avançaram quanto aos sistemas SIG-UFRN –, embora resquiciais, demonstram os ganhos que podem ser auferidos com economia de escala e o compartilhamento de problemas e soluções (vide exemplo Monte Alegre/RN economiza R\$ 2,4 milhões por ano com uso de *software* público', set/2015, peça 107, p. 15).

32. O debate é atual, conforme comprova audiência pública de regulamentação do uso de *softwares* públicos por parte do Ministério do Planejamento (peça 107, p. 25). A UFRN demonstra interesse e vem se esforçando para que haja a adesão do Governo Federal e o apoio à integração de seus sistemas com os sistemas estruturantes, em nível federal (vide peça 34, p. 44-66). Por isso, a questão é relevante e suscita intenso debate, e esta Corte, na presente representação, constitui-se *locus* adequado para avaliar a legalidade da experiência exitosa da UFRN no desenvolvimento e propagação de seus sistemas, tanto no sentido de cancelar a prática observada quanto pela possibilidade de ditar novos rumos e, se for o caso, pôr termo a ela.

Processos Conexos:

33. Registra-se a existência de processo conexo de representação – TC 032.863/2012-8 – envolvendo a UFRN e a empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. formulada pela Secex-RN, versando sobre possíveis irregularidades ocorridas no Contrato 1/2011 de licenciamento de tecnologia, sem exclusividade, cujo objeto contratual consiste no 'licenciamento para outorga de direito de uso e de exploração, em caráter não exclusivo, dos sistemas desenvolvidos na UFRN para utilização e exploração por parte da empresa licenciada, mediante prazo determinado', que se encontra, até o momento, pendente de julgamento.

34. Em 7/7/2016, foi divulgada matéria no site do MPF – reproduzida pela imprensa – intitulada 'MPF denuncia ex-Reitor e ex-diretores da UFRN por contrato ilegal' (peça 141), que teria supostamente gerado um prejuízo aos cofres públicos de R\$ 21 milhões, envolvendo a citada empresa SIG Software & Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. e seus sócios, Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima e Raphaela Galhardo Fernandes Lima, em 2011; segundo consta, a denúncia estaria sendo apurada nos autos da Ação Penal 0000605-28.2016.4.05.8400, que tramita na 2ª Vara Federal da Justiça Federal no Rio Grande do Norte.

35. Em 8/7/2016, o ex-Reitor acusado rebateu as denúncias, convocando coletiva de imprensa e emitindo nota em que afirmava que tais denúncias do MPF seriam fantasiosas, relatando a falta de provas e sustentando ter todos os documentos comprovando a regularidade da contratação (peças 142 e 143). A atual Reitora da UFRN, Ângela Maria Paiva Cruz, emitiu nota à imprensa em defesa do contrato e dos procedimentos (peças 144 e 145).

36. Compreendendo que a aludida matéria é objeto do TC 032.863/2012-8, não se vislumbram providências a serem adotadas neste, exceto que seja remetida cópia da decisão que vier a ser proferida ao MPF/RN, para conhecimento.

I- Da obrigatoriedade de licitação

I.a - Da revisão parcial/erro formal da instrução de mérito anterior (peça 72):

37. Reanalizando a questão envolvendo a necessidade ou não de licitação, observa-se que a argumentação expendida na instrução de mérito anterior (peça 72) partiu de premissas que não guardaram sintonia completa com a conclusão que ali se apresentou nesse quesito – em parte pela falha formal de menção a inciso incorreto de dispositivo da Lei de Licitações, e, em parte, pelo equívoco conceitual de mencionar a expressão 'termos de cooperação', quando se referia apenas aos 'licenciamentos' que lhes deram suporte.

38. Explica-se: é que a desnecessidade de licitação a que se referia aquela instrução deveria ter se subsumido à contratação, pela UFRN, das empresas licenciadas, no sentido de poderem estas serem homologadas sem que houvesse um chamamento via certame (Lei 8.666/1993, art. 24, XXV, e não inciso XXVI, como constou os parágrafos 86 e 87 da peça 72).

39. Isso porque o objeto dos termos de cooperação dependeria forçosamente de as instituições pactuantes terem estrutura e pessoal de TI suficientes para os serviços de instalação, manutenção e consultoria, sob o compromisso de, uma vez não detendo tal *know-how*, a instituição pactuante ser obrigada a contratar uma das licenciadas.

40. Essa percepção justifica-se porque já se compreendia superada a questão no tocante à notória presença do interesse recíproco nos termos de cooperação, objeto de averiguação e comprovação em instruções pretéritas e, como se pode verificar *a posteriori*, também pela própria Secex/RN – questão, essa, chancelada por ‘todos os pareceres jurídicos nos autos dos processos que levaram à celebração de todos os termos de cooperação’ (UFRN, peça 34, p. 4-5, parágrafo 10).

41. De modo a ilustrar tal percepção, reproduzem-se, a seguir, trechos extraídos de alguns posicionamentos:

Parecer Sefti (peça 57, p. 4-5):

‘22. Desse modo, há um interesse recíproco de todos as integrantes da rede de instituições usuárias na evolução dos sistemas. Sendo que a cooperação técnica pode ser uma via de dois sentidos: em um sentido, a Universidade repassa a tecnologia para outras instituições públicas; no outro, as instituições usuárias contribuem efetivamente para a evolução dos sistemas.

23. Verifica-se portanto que existe conformidade com a Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011 (grifou-se):

‘Art. 1º Esta Portaria regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.’

24. Assim sendo, entende-se que o relacionamento estabelecido nos termos de cooperação diferencia-se significativamente das relações comerciais usuais de mercado para aquisição de licença de uso de software ou contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas.

1ª Instrução de Mérito da Secex/RN (peça 72, p. 10-11):

48. Em determinado estágio de desenvolvimento de soluções próprias de TI, a UFRN alcançou tamanha excelência nos produtos que despertou o interesse de outros entes federais; restou claro, da análise dos termos de cooperação e dos argumentos elencados pela Autarquia e reafirmados pela Sefti/TCU, que a UFRN não coloca à disposição do mercado produtos e soluções de TI para venda; ela não desenvolve soluções de TI para interessados nem lança concorrência com empresas do ramo – e nem poderia, pois não é essa sua função pública; isso não significa que, no mútuo interesse da parceria, não haja uma retroalimentação no intercâmbio das instituições que possibilite aprimoramentos úteis a ambas as partes, de modo a garantir que a versão mais desenvolvida dos sistemas de uso mútuo esteja disponível para todos os partícipes, não sendo este o foco da cooperação, mas mera consequência do elo de colaboração entre as partes (problemas em comum, soluções compartilhadas).

49. O que se tem por certo é que a Autarquia apenas disponibiliza aos entes interessados, sem quaisquer ônus quanto às licenças de uso, todas as suas ferramentas de software para as mais variadas áreas de gestão pública; evidentemente, nesse processo de transferência de conhecimento e base de dados, há um esforço laboral envolvido que não pode caber exclusivamente à UFRN, eis que envolve ‘material humano’, e é apenas quanto a essa parcela que a parte signatária precisa ser dotada de pessoal qualificado e apto a conduzir o processo.

50. Conforme explicado pela UFRN na resposta à oitiva (peça 34, p. 5, item 9), quando ela celebra um termo de cooperação com um órgão da administração pública federal direta ou indireta tendo como objeto a implantação, no todo ou em parte, dos seus sistemas SIG-UFRN, não incide qualquer vantagem material ao valor agregado desses sistemas.

51. É certo que o beneficiário dos sistemas responde pelas despesas para que a UFRN preste o auxílio necessário para viabilizar a transferência dessas tecnologias, exsurgindo daí o componente financeiro-orçamentário dos termos de cooperação, que, por meio de descentralização,

amalgamam-se ao plano de trabalho e ao cronograma de desembolso.

52. *Todavia, uma vez que o ente não demonstra ter as condições para a implantação e customização constantes da Resolução 5/2013-Consad/UFRN, ou seja, diante da incapacidade técnica do ente em realizar a implantação dos sistemas SIG-UFRN por seus próprios meios, há que se buscar parcerias privadas para a efetivação desse processo (a UFRN não encampa essa tarefa); é nesse momento, apenas, que entra em campo a necessidade de o ente contratar, via licitação, uma empresa privada entre aquelas licenciadas pela UFRN, com base no art. 6º da Lei 10.973/2004 (Lei de Inovação Tecnológica).*

Parecer Jurídico do Cade/PGF/AGU (peça 51, p. 131-132):

25. *Quanto à congruência de interesses, temos que o item II da Cláusula 3º da minuta do Termo de Cooperação (fl. 99) explicita que compete à UFRN:*

'a) realizar investimentos em tecnologia da informação para a manutenção e evolução dos sistemas a fim de modernizar suas áreas acadêmica, administrativa, de gestão de pessoas e de planejamento, conforme as diretrizes estabelecidas em seu Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI);

b) apoiar a pesquisa aplicada e a elaboração de teses e dissertações que tenham foco nos sistemas SIG-UFRN e as áreas a eles correlacionadas;

c) permitir a formação acadêmica complementar de alunos de graduação na área de TI para o rápido ingresso no mercado de trabalho;

d) possibilitar o licenciamento do uso de sistemas SIG-UFRN em consonância com as diretrizes e políticas conduzidas pelo Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT), aprovadas pelo Consad;

e) manter em caráter de exclusividade o repositório de referência dos sistemas SIG-UFRN, nominando toda contribuição realizada no desenvolvimento das instituições interessadas;

f) disponibilizar uma equipe de suporte nível II para atendimento a equipe de suporte da Concedente;

g) disponibilizar todo o código fonte e modelo de banco de dados dos sistemas.'

(...)

29. *Aqui nos parece que fica clara a congruência de interesses: ao passo que o Cade busca uma ferramenta tecnológica que visa garantir uma melhor gestão administrativa de seu patrimônio (incluindo pessoal) para melhor desempenho operacional de sua atividade-fim (que representa, em última análise, atenção ao interesse público lato sensu), a UFRN, no exercício de sua missão de pesquisa científico-tecnológica, desenvolveu um software que se mostra eficaz e eficiente às pretensões do Cade, sendo que necessita de recursos orçamentários e de parcerias para continuar o desenvolvimento e aprimoramento.*

30. *Considerando que o software foi desenvolvido pelo corpo acadêmico da UFRN, a manutenção de seu aprimoramento atenderá aos interesses da própria Universidade, do seu corpo docente e discente, e da sociedade como um todo (interesse público lato sensu), por se propiciar a formação de força de trabalho capacitada neste objeto em território nacional. Aliás, nos termos pretendidos pela própria mens legis da Lei 10.793/2004.*

31. *Assim, parecem estar os pactuantes ajustados para o fim comum a que se propõem, e não havendo de se falar em lucro na avença a ser estipulada (mas apenas reaplicação dos recursos na execução do próprio objeto), não haveria, em tese, competitividade para a aquisição do objeto pretendido, típica de mercado, não havendo de se falar em licitação por sua impropriedade.*

Posicionamento do Diretor/Secex-RN (peça 73):

'Considero que a desnecessidade de realização de licitação ocorre devido à presença de interesse recíproco entre a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e os órgãos e entidades com os quais a Universidade celebra as parcerias, e não por eventual dispensa de licitação prevista pela Lei 8.666/1993 para os casos da espécie.

Obviamente, o interesse principal dos órgãos e entidades que celebram os termos de cooperação com a UFRN é a obtenção de sistemas que satisfaçam às suas necessidades organizacionais. Entretanto, conforme enfatizado pela Universidade no Ofício 419/14-R, de 30/7/2014, os termos carregam em si a característica de interesse recíproco, ao preverem a realização de estudos integrados e aperfeiçoamento conjunto das ferramentas (peça 34, p. 8):

'Diante das razões apresentadas, as quais revelam que os termos de cooperação celebrados entre a UFRN e órgãos públicos federais, além possibilitar a transferência de tecnologia desenvolvida

no âmbito do serviço público para o benefício do todo o serviço público, visam, principalmente, fomentar o desenvolvimento integrado de estudos na área de tecnologia da informação e modernização da gestão pública (...)

Com efeito, essa característica está presente nos termos firmados, como, por exemplo, no termo celebrado entre a UFRN e a Universidade Federal de Sergipe (UFS), que define que a execução do objeto 'se dará no desenvolvimento técnico e operacional de projetos e/ou atividades na área de tecnologia da informação', e estabelece como uma das obrigações da UFS 'desenvolver, adaptar e manter, conjuntamente com a UFRN, os sistemas informatizados nas áreas administrativas, acadêmicas e de recursos humanos' (peça 36, p. 29 e 30).

A existência do interesse recíproco está bem definida no parecer elaborado pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), conforme seguinte excerto (peça 57, p. 3):

'21. Outro ponto peculiar é a possibilidade de desenvolvimento colaborativo, pois, como o código fonte dos programas é disponibilizado pela Universidade, as instituições usuárias podem contribuir de modo efetivo para a evolução dos sistemas, realizando manutenções ou implementando novas funcionalidades. Se for de interesse de todos, a Universidade pode incorporar as contribuições particulares à versão do repositório central, disponibilizando-as para todas as demais instituições (peça 34, p.15 e 17; peça 45, p. 13,14 e 37; peça 51, p. 61, 247 e 248).'

(...)

Desse modo, a esses termos de cooperação técnica aplicam-se as disposições relativas às parcerias firmadas entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, conforme estabelecem o Decreto 6.170/2007 e a Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011.

(...)

Assim, reafirmo as propostas da instrução anterior, enfatizando, entretanto, que o entendimento da desnecessidade de licitação para a celebração de termos de cooperação técnica entre a UFRN e os órgãos e entidades interessados fundamenta-se no interesse recíproco presente nesses ajustes (...)

42. Portanto, sobre a questão da obrigatoriedade de licitação no sentido de pôr em xeque os termos de cooperação e o inerente interesse recíproco, não parecia repousar dúvidas.

43. Como bem constou daquela instrução, essa foi a premissa construída acerca da desnecessidade de licitar, que alcançaria, apenas, a questão do licenciamento de empresas de apoio pela UFRN, a saber (peça 72, p. 16, *in verbis* e com destaques):

'82. Além das exemplificações de dispensa aplicáveis ao caso, relatadas pela Sefti, faz-se exercício de interpretação para se compreender se a mesma previsão atinente às contratações de empresas, via credenciamento, para licenciá-las a operar junto aos órgãos demandantes interessados, qual seja, a regra estatuída no art. 24, inciso XXV, da Lei 8.666/1993, também não seria aplicável ao caso em comento, no tocante aos termos de cooperação técnica, qual seja:

'XXV – 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.'

83. Nesse raciocínio, poder-se-ia aduzir que a UFRN, devidamente enquadrada como ICT pela Lei de Inovação Tecnológica – que introduziu este dispositivo na Lei de Licitações –, e atuando, nestes termos de cooperação, com o objetivo de transferência de tecnologia, certamente subsumir-se-ia a esta dispensa estatuída na Lei 8.666/1993 (art. 24, inciso XXV).

84. Na situação hipotética, o objeto dos termos de cooperação veicularia algo licitável, mas, ao mesmo tempo, dispensável, conduzindo a uma das figuras compreendidas no art. 1º, caput, da Lei 8.666/1993; assim, não se enquadrando, por óbvio, os termos de cooperação como obra, compra, alienação ou locação, só resta serem eles tidos como serviços.'

44. Como se observa, o que se viu naquela assentada foi uma construção hipotética, como dito expressamente no parágrafo transcrito retro, *ab initio*, mas que, na prática, não se verifica.

45. Ali, deu-se mero exercício de interpretação teórica para reafirmação do óbvio e para se concluir o que seria um absurdo: o fato de haver uma exigência para viabilizar o objeto dos termos de pactuação – a de deter condições mínimas de receber os sistemas – desembocaria na contratação de serviços a serem realizados por empresas licenciadas, homologadas pela UFRN sem licitação (art. 24, XXV, da Lei 8.666/1993), embora a mesma liberação legal que dispensa a UFRN de licitar para ter empresas homologadas em seu cadastro, para viabilizar os termos de cooperação, não albergasse a situação de contratação de uma dessas licenciadas pela

instituição pactuante que receberá os sistemas (conforme bem delineado no parágrafo 52, p. 11, da peça 72), em que opera a obrigatoriedade de licitar.

46. O absurdo a que se faz menção aqui seria concluir que, havendo temas atrelados acessoriamente à consecução do objeto nos termos de cooperação, tangenciando eles a questão de licitação – obrigatória, no caso da escolha das homologadas, pela instituição pactuante, e dispensável, no caso dos licenciamentos pela UFRN –, não se poderia entender que os termos veiculassem seu objeto principal como licitável.

47. Em outras palavras: os termos de cooperação exigem que a instituição receptora dos sistemas SIG detenham condições para recepcioná-los; não havendo tais condições, o ente deve licitar uma empresa para auxiliá-lo nesse mister; entretanto, essa licitação não é aberta, porque opera, *in casu*, o rol de habilitadas captado via dispensa do art. 24, XXV, porque à UFRN é dado selecionar, com base em critérios objetivos e de capacitação técnica, quais empresas podem ter acesso a essa tecnologia (inclusive ao código fonte) para transferi-la à entidade receptora.

48. Apenas nesses casos de licenciamento é que se estaria afirmando que os termos de cooperação veiculam ‘algo licitável, mas, ao mesmo tempo, dispensável’, mas não o objeto principal dos termos de cooperação; está-se no campo de atividades acessórias que garantam que as instituições receptoras detenham minimamente as condições para viabilizar-se a operação de instalação dos sistemas.

49. Como exaustivamente dito, tal dispensa, todavia, não alcança as instituições; elas necessitam realizar certame para a escolha, entre as habilitadas; em momento algum, aqui, se falou em ‘termos de cooperação dispensados de licitação’, até porque são instrumentos excludentes entre si.

50. Continuando o reexame dos parágrafos da instrução anterior atinentes à temática ora vergastada, afirma-se (peça 72, com destaques):

‘85. Contudo, vejam-se os comentários de Marçal Justen Filho (*In: Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª edição, ed. Dialética: São Paulo, 2005, p. 269*), acerca do dispositivo em questão, a saber:

O dispositivo objeto dos presentes comentários [art. 24, inciso XXV, da Lei 8.666/1993] não tem relação com a exploração comercial de inventos e criações resultantes da pesquisa desempenhada por entidades privadas. Esse é um tema próprio do direito privado.

A Lei preocupou-se com uma faceta dos efeitos eventualmente derivados dos incentivos criados. O fomento à atividade de pesquisa por parte de entidades administrativas resultará, ao que se presume, na aquisição de direitos de autoria e de privilégios sobre a utilização de inventos e criações. Ora, seria absolutamente inútil que a Administração investisse recursos em atividade de pesquisa e não dispusesse de condições de transferir os direitos de exploração para a iniciativa privada. Nem teria sentido que tal se fizesse sempre e em todos os casos de modo gratuito. Admite-se a cessão remunerada à iniciativa privada dos direitos de utilização das novas tecnologias e das criações desenvolvidas. Tal se fará sem a necessidade de licitação.

86. Como se observa, admite-se até que haja transferência para a iniciativa privada, mediante dispensa de licitação, com ou sem ônus, das tecnologias albergadas no dispositivo comentado, que dirá entre entes do Poder Público; nesse sentido, a cadeia lógico-jurídico-hermenêutica deveria levar à interpretação de que os TCT sub examine se amoldariam a alguma espécie ‘licitável’, se houvesse ônus, cuja dispensa de licitação restaria garantida por esse preceito, na pior das hipóteses; contudo, em não havendo ônus relativo à licença de uso dos sistemas – como é o caso –, nem sequer tal dispositivo é necessário, residindo no art. 24, XXVI [sic], da Lei 8.666/1993 {o inciso correto, aqui, era o XXV} o melhor fundamento de repouso do interesse público como enquadramento do caso, tal qual posicionamento do parecer técnico da Sefti.’

51. A ‘transferência, para a iniciativa privada, mediante dispensa de licitação’, a que se faz menção no trecho retro era decorrência do que vinha sendo dito até então: de a UFRN não necessitar fazer licitação para compor seu rol de habilitadas; o licenciamento termina por colocar tais empresas em contato direto com as tecnologias, com o código-fonte, como já dito.

52. Quando se afirmou, no mesmo trecho, que ‘a cadeia lógico-jurídico-hermenêutica deveria levar à interpretação de que os TCT sub examine se amoldariam a alguma espécie ‘licitável’, se houvesse ônus’, foi no sentido de esgarçar uma possibilidade absurda, ‘na pior das hipóteses’ – a de o TCT ser ‘espécie licitável’ por supostamente conter ‘uma parte licitável’ – a que envolve as licenciadas –, o que feriria frontalmente o entendimento de haver confluência de interesses entre UFRN e pactuante; daí porque, em seguida, fez-se o esclarecimento de, não havendo ônus para licenciar o uso dos sistemas – condição *sine qua non* dos termos de

cooperação –, o dispositivo ‘licitação’ nem sequer ser necessário.

53. Por fim, quando se fez menção de ‘melhor fundamento de repouso do interesse público’ como enquadramento ‘ao caso’, está-se referindo ao caso de seleção e escolha das licenciadas, para o que o art. 24, XXV, da Lei 8.666/1993 confere a necessária guarida (aqui o equívoco, a falha formal que deu margem à interpretação diferente da pretendida pelo auditor-instrutor). A expressão ‘tal qual o posicionamento do parecer técnico da Sefti’ se referia ao fato de também aquela peça técnica entender pela regularidade do procedimento da UFRN, e não a se concordar com a dispensa do art. 24, inciso XXVI, inovação da lei dos consórcios públicos, que nada tem a ver com o caso em exame.

54. Aliás, deve-se esclarecer que o parecer da Sefti, em momento algum, faz defesa desses institutos de dispensa (Lei 8.666/1993, art. 24, inciso XXV ou XXVI, e art. 116) como acobertadores da situação em comento, eles sequer constam da conclusão ou da proposta de encaminhamento daquela competente Unidade Técnica, foram situações utilizadas como força argumentativa; são meras menções a excepcionalidades trazidas pela Lei de Licitações aos casos de dispensa, conforme se pode extrair daquele documento (peça 57, parágrafos 25 a 29, com destaques):

‘Da necessidade de licitar

25. O art. 2º da Lei 8.666/1993 estabelece que serão precedidas de licitação as contratações com terceiros. O parágrafo único do mesmo artigo considera contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares.

*26. **Por conseguinte, a licitação prévia é necessária quando o contrato é firmado entre a Administração Pública e particulares. Nos termos em questão neste processo, os instrumentos foram firmados entre integrantes da Administração Pública e não há empresas privadas envolvidas na execução do objeto (peça 35, p. 2).***

*27. Além disso, apesar da licitação ser a regra, **existem as exceções** previstas na própria Lei 8.666/1993. O art. 24 estabelece as situações em que a licitação é dispensável, como é o caso, por exemplo, do inciso XXVI (grifou-se): ‘na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação’.*

*28. O art. 116 pode ser considerado **outra exceção**, pois estabelece que as disposições da Lei 8.666/1993 aplicam-se apenas no que couber a convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.*

*29. Portanto, entende-se que **não há indícios de ilegalidade na opção da CGU e do Cade, por exemplo, de firmar termo de cooperação com a UFRN em vez de realizar processo licitatório para contratar os sistemas no mercado.** (...)’*

55. Como se observa no trecho retro, o parecer Sefti usa expressões como ‘existem exceções’, ‘outra exceção’, mas se filia à ideia de que não há empresas privadas envolvidas na execução do objeto, e que ‘não há indícios de ilegalidade na opção (...) de firmar termo de cooperação com a UFRN em vez de realizar processo licitatório para contratar os sistemas no mercado’. Adverte, ainda, o parecer, que ‘a licitação prévia é necessária quando o contrato é firmado entre a Administração Pública e particulares’, o que não é o caso, por isso não há que se falar em licitação nesses termos de cooperação.

56. Ainda na instrução de mérito citada (peça 72), constou da proposta de encaminhamento os seguintes dizeres, com destaques:

*‘87. Coadunando-se com a posição sustentada pelo parecer técnico da Sefti, de que os **termos de cooperação técnica** sub examine se enquadram no preceito de dispensa de licitação, consoante art. 24, inciso XXVI [sic], da Lei 8.666/1993 –, o entendimento ora esposado é de que não há obrigatoriedade de licitação para esses **termos de cooperação** em virtude de não se tratar de aquisição de soluções de TI, mas de verdadeira transferência de tecnologia, pugnando-se pela improcedência da representação nesse quesito.’*

57. Neste fecho, houve duas falhas formais/conceituais na citada instrução de mérito (peça 72) que prejudicou o entendimento conclusivo às premissas antes amplamente discutidas nos parágrafos precedentes daquela instrução: onde se lê inciso ‘XXVI’, leia-se XXV; e onde se lê ‘termos de cooperação’, leia-se ‘licenciamentos’ – estes os baralhamentos que obrigaram ao reposicionamento tecnicamente perfeito verificado na sutil divergência contida no pronunciamento da Secex/RN (peça 73), relativamente à instrução que lhe estava sendo submetida – e que, insiste-se, não teria, como não teve, o condão de prejudicar o mérito proposta naquela assentada.

58. Essas falhas, que podem ser agora saneadas, restam evidentes até mesmo por não constarem, nem na conclusão e nem na proposta final de encaminhamento daquela instrução (peça 72), quaisquer menções a esse fecho contendo falhas formais, da maneira como constou no citado parágrafo 87, transcrito retro; com a devida ênfase, foram percebidas e corrigidas nos pronunciamentos da unidade (peça 73 e 74), sem qualquer prejuízo ao entendimento final prevalecente, com o qual anuiu o MP/TCU (peça 76).

59. De fato, a concordância com o parecer da Sefti, à peça 57, era no tocante às situações de excepcionalidades de dispensa existentes na Lei de Licitações, das quais não o inciso XXVI, mas, sim, o inciso XXV do art. 24 da Lei 8.666/1993 sustentado naquela instrução (peça 72) trazia, aos licenciamentos (e não aos ‘termos de cooperação’, como constou no aludido parágrafo 31), o enquadramento adequado à dispensa.

60. A afirmação coerente com toda a argumentação defendida antes era de que não há obrigatoriedade de licitação para os licenciamentos em virtude de não se tratar de aquisição de soluções de TI (junto a empresas licenciáveis), mas de possibilitar a ‘transferência de tecnologia’, por meio do apoio delas, pela UFRN (ICT) aos pactuantes – tal qual albergado no inciso XXV do art. 24 da Lei 8.666/1993, sendo a licenciada obrigada a assinar cláusula de inalienabilidade dessas tecnologias, inclusive do código-fonte.

61. Passa-se, agora, ao exame da nova documentação apresentada pela Link Data (peça 77), conforme determinação do despacho da Relatora.

I.b) Da análise de nova ‘Manifestação’ da Link Data (peça 77):

62. Argumento 1 (subitem II.III da peça 77): após breve histórico e considerações meramente expositivas (peça 77, p. 1-9), a representante sustenta (peça 77, p. 10-18):

62.1. Que os termos de cooperação geram reserva ilegal de mercado, mormente às licenciadas, cuja prestação de serviço não pode ser tida por acessória, mas terceirização da implantação e customização dos sistemas, não albergada no art. 24, XXV, da Lei 8.666/1993 (cita, novamente, o Acórdão 956/2012-TCU-Plenário);

62.2. Que há suspeição da licenciada SIG Software e seus sócios, que teriam participado de todo o desenvolvimento dos sistemas SIG;

62.3. Que, a despeito de sustentar que não comercializa os softwares, a UFRN não os disponibiliza no portal de Software Público;

62.4. Que há requisitos legais para os termos de cooperação não obedecidos, e que as ações dos planos de trabalho devem ser realizadas diretamente pelas entidades interessadas;

62.5. Que a necessidade de treinamento que a UFRN alude – complexidade do sistema SIG – praticamente obriga todas a extenso treinamento, suficiente para uma formação completa na área de TI;

62.6. Que esta Corte se furtou em requerer certificados ou atestado de qualificação confirmando que houve tais treinamentos;

62.7. Por fim, que as remunerações previstas no Anexo III da Resolução 5/2013-Consad não têm fundamento.

63. Análise 1: Quanto à ideia repetitiva de que o caso se enquadra em reserva de mercado, o tema já foi objeto de análise na instrução de mérito anterior (peça 72, p.12-16, parágrafos 64-81), quando naquela assentada se sustentou conclusivamente que todo o processo em análise aponta não se tratar de venda/aquisição de *software*, mas de inequívoca transferência de solução de tecnologia desenvolvida pela própria Universidade, principalmente quanto às licenciadas, cujo processo de homologação pode se dar a qualquer empresa do ramo que se habilite, inclusive a representante.

64. Quanto à afirmativa de que os serviços das terceirizadas não são acessórios, a representante repisa os argumentos já rebatidos anteriormente; os termos de cooperação não dependem da contratação de uma licenciada para serem viabilizados, não há obrigatoriedade dessa contratação; o que há são requisitos mínimos necessários à instituição interessada (devidamente detalhados no Anexo II da Resolução 5/2013-Consad/UFRN) que, se não atendidos, inviabilizam a transferência de tecnologia.

65. Para os casos de entidades pactuantes que detenham essas condições, a contratação de terceirizada é absolutamente dispensável, o que afasta a tese de terceirização obrigatória e de reserva de mercado das licenciadas. As condições previstas na resolução são perfeitamente factíveis e razoáveis, senão do ponto de vista de um setor mais especializado (como melhor poderá se pronunciar a Sefti), certamente o é do ponto de vista de um auditor técnico de nível superior com médio conhecimento sobre o tema; não há, nesses requisitos de pessoal e de hardware do normativo em voga, qualquer elemento que permita concluir pela impossibilidade de atendimento por parte de todas as instituições públicas federais do país, de onde se conclui indefensável a tese apresentada pela representante.

66. O licenciamento está, sim, previsto no art. 24, XXV, da Lei 8.666/1993; não fosse ele aplicável ao caso, não teria sido incluído pela Lei 10.973/2004, *ipsis litteris*.

67. A citação ao Acórdão 956/2012-TCU-Plenário já foi objeto de afastamento, conforme se pode conferir na instrução pretérita (peça 72, p. 11-12, parágrafos 54-63), de onde se concluiu que o caso tratado naquele *decisum* é sobejamente distinto.

68. Quanto à suspeição lançada pela representante à licenciada SIG Software e seus sócios, que teriam participado de todo o desenvolvimento dos sistemas SIG, não há, nestes autos, qualquer evidência ou comprovação de favorecimento que deponha contra a licenciada ou seus proprietários.

69. Não obstante, é sabido que há processo conexo em que toda a empreitada por que passou esta licenciada, desde a etapa de criação dos sistemas até sua incubação e licenciamento, está sendo tratada detidamente no TC 032.863/2012-8, e é uma questão absolutamente independente deste processo, ainda que se possa tê-los por conexos no sentido de versarem, ambos, sobre os Sistemas SIG e a UFRN, razão por que não se vislumbram motivos suficientes para trazer a estes autos o tema lançado superficialmente pela representante.

70. Quanto à suposta contradição defendida pela representante, de que se a UFRN não comercializa os softwares, por que motivo não os disponibiliza no portal de Software Público, compreende-se que a magnitude, complexidade e alcance dos Sistemas SIG-UFRN contribuem justificadamente para uma disseminação ordenada e albergada pelo Governo Federal, de modo mais prudente e seletivo. Essa tentativa, aliás, já vem sendo empreendida junto ao Ministério do Planejamento há alguns anos, e as tratativas, pelo que se sabe, têm tido avanços.

71. A própria Nota Técnica da UFRN, citada pela representante, depõe contra seu próprio argumento, de que a UFRN pretende e realiza comercialização dos softwares; no documento (peça 34, p. 44-66), restam sobejas e manifestas as intenções de a Autarquia vir a disseminar, de modo a firmar novas cooperações com entidades públicas, ao pretender integrar os Sistemas SIG-UFRN com os sistemas estruturantes do Governo Federal. Sobre as dificuldades de encaixar seus sistemas no portal software público, assim se manifestou a UFRN (peça 34, p. 51-53):

‘3.1 O Modelo baseado na disponibilização no portal de software público

Uma possível abordagem para o modelo de integração seria a disponibilização dos sistemas SIG-UFRN no portal do software público do Governo Federal ao final do processo de integração.

Dentro dessa perspectiva e sem descuidar do fato relevante de que os sistemas SIG-UFRN estão protegidos pela legislação relacionada à propriedade intelectual, cujos detalhes precisariam ser avaliados em momento oportuno para disponibilização.

Entretanto, uma análise técnica preliminar dos sistemas atualmente disponibilizados no portal de software público permite concluir que os sistemas SIG-UFRN não se enquadram no perfil dos demais sistemas disponíveis, pois se trata de uma solução de grande porte, de alta complexidade cujo perfil não se enquadra como software autoinstalável, autoexecutável, com base de dados independentes e desvinculadas dos processos de trabalho e do modelo organizacional de cada usuário (órgão público de qualquer esfera de poder).

Os dados apresentados nas Tabelas 1 e 2 dão uma ideia superficial do nível de complexidade dos sistemas SIG-UFRN, considerados apenas os parâmetros em termos de linhas de código, classes de uso e esquemas e tabelas de banco de dados.

Tabela 1 Quantidade de Linhas de código por projeto

Sistema	Linhas	Classes
<i>Arquitetura</i>	35334	410
<i>Entidades Comuns</i>	20932	202
<i>Serviços Integrados</i>	6462	126
<i>SharedResources</i>	204978	0
<i>SIPAC</i>	796542	5116
<i>SIGRH</i>	424440	2687
<i>SIGAdmin</i>	26268	259
<i>SIGPP</i>	16397	122
<i>SIGAA</i>	646382	4750
<i>SIGED</i>	8027	86
TOTAL	2185762	13758

Tabela 2 Quantidade de Esquemas e bancos por projeto

<i>Banco</i>	<i>Esquemas</i>	<i>Banco</i>
<i>Acadêmico</i>	<i>40</i>	<i>1135</i>
<i>Administrativo</i>	<i>55</i>	<i>1664</i>
<i>Comum</i>	<i>14</i>	<i>295</i>
<i>Arquivos</i>	<i>1</i>	<i>3</i>
<i>Log</i>	<i>1</i>	<i>12</i>
<i>SIGED</i>	<i>2</i>	<i>11</i>
<i>SIGConcurso</i>	<i>7</i>	<i>67</i>
<i>TOTAL</i>	<i>120</i>	<i>3187</i>

A título de exemplo, no Anexo I é apresentado o nível de complexidade de implantação do sistema SIPAC em razão do alto nível de relacionamento entre módulos. É este nível de complexidade de implantação que demanda o apoio da UFRN ou de suas licenciadas às instituições envolvidas com o processo de transferência dos sistemas SIG-UFRN e demonstra a inviabilidade do modelo de disponibilização pura e simples no portal do software público.

72. Quanto aos requisitos legais para os termos de cooperação não serem obedecidos e que as ações dos planos de trabalho devem ser realizadas diretamente pelas entidades interessadas, são questões também já rebatidas na instrução de mérito anterior (peça 72).

73. Quanto à necessidade de treinamento, a representante sustenta que a UFRN, alegando complexidade do sistema SIG, praticamente obriga todas as instituições a se submeterem a extenso treinamento, suficiente para uma formação completa na área de TI; tal afirmativa é desprovida de fundamento e de sentido. Conforme se pode verificar nos exemplos colacionados aos autos (peça 109), o treinamento não se dá com os mesmos atores nem os mesmos temas/sistemas; sem mencionar que, na vigência, equipes são trocadas, universidades enfrentam greves, há substituição de gestores, ou seja, não há que se falar em ‘formação em TI’; há uma disseminação de conhecimentos visando a possibilitar a transferência de tecnologia, nada além desse objetivo.

74. Quanto a esta Corte ter se furtado em requerer certificados ou atestado de qualificação confirmando que houve tais treinamentos, além de o despacho da Relatora não identificar, nesse requisito, necessidade de suprir lacuna de informações, entende-se absolutamente despicienda tal medida, uma vez os treinamentos não pretendem conferir certificação ou qualificação aos profissionais envolvidos de modo a exibirem um diploma ao final; o objetivo é que os treinamentos permitam a esses profissionais lidarem com a instalação dos sistemas e a orientarem seus usuários a operarem seus módulos.

75. Quanto às remunerações previstas no Anexo III da Resolução 5/2013-Consad não terem fundamento, este tema será tratado nos tópicos II, III e IV adiante.

76. Argumento 2 (subitem II.III da peça 77, p. 21-28): quanto à ausência de comprovação da economicidade da contratação, sustenta a representante:

76.1. Que não houve ampla análise do quesito, alegando que só foram abordados dois casos (CGU e Cade), e que o art. 254 do RI/TCU obriga a que se averiguem todos, e não por amostragem;

76.2. Que os valores de remuneração abordados no Anexo III da Resolução 5/2013-Consad/UFRN, relativamente a CID e apoios técnico/negocial, não possuem lastro em estudos técnicos ou pesquisa de preços;

76.3. Que a **Sefti** cometeu equívoco ao comparar os sistemas SIG-UFRN com os da própria representante, *in verbis* (peça 77, p. 26-28, com adaptações de forma – negritos do original):

‘A Sefti deixou transparecer que seria mais vantajosa a proposta da UFRN, uma vez que o sistema ASI possuiria 11 (onze) módulos e o SIG-UFRN possui 45 (quarenta e cinco). Além disso, deixou consignado que a proposta da Link Data abarcaria apenas 2 (dois) módulos, enquanto que o SIG-UFRN comportaria os 45 (quarenta e cinco) módulos, em uma diferença substancial de preço por módulo.

Observa-se pela análise meramente matemática realizada, que a unidade técnica {Sefti} não levou em consideração alguns aspectos diferenciais das duas propostas apresentadas naquele caso concreto.

Em primeiro lugar, o que a UFRN nomeia como módulos são funcionalidades de cada um de seus subsistemas (Sipac, SIGRH etc.). Tais funcionalidades também estão presentes nos módulos do ASI, ou seja, não é que a Link Data possua 2 (dois) módulos, frente aos 45 (quarenta e cinco) ofertados pela UFRN.

Na verdade, cada módulo do sistema ASI possui aproximadamente de 14 (quatorze) a 15 (quinze) funcionalidades diferentes (almoxarifado e patrimônio etc.), as quais possuem correspondência com

aqueles chamados ‘módulos’ pelo sistema SIG-UFRN.

Basta proceder a uma leitura detalhada da cartilha de produtos apresentada pela Link Data junto ao processo do Cade para verificar o funcionamento do sistema ASI.

Assim, o ponto fulcral acerca da análise equivocada a respeito da economicidade dos termos de cooperação técnica foi a comparação de preços realizada a partir da oferta de serviços diferentes.

O valor ofertado pela Link Data naquele contrato abarca os serviços de suporte técnico, manutenção corretiva e garantia de 12 (doze) meses de atualização do software, enquanto que os valores relativos à oferta da UFRN somente abarcam os serviços de treinamento, apoio técnico, apoio negocial e a CDI durante o período de 3 (três) anos. Ou seja, são despesas que possuem natureza, duração e métrica bem diferentes e não podem ser comparadas entre si.

A análise da economicidade da solução da UFRN perpassa por outro tipo de levantamento e cálculo, e não a simples comparação de preços com outros fornecedores do mercado. Essa análise não foi realizada pela unidade técnica.

Como dito no tópico anterior, para avaliação da economicidade dos termos de cooperação técnica deve-se levar em consideração, também, conforme afirmado pela própria UFRN, o fato de que a maioria absoluta das instituições interessadas no sistema SIG paga, além dos serviços de treinamento e apoio negocial da UFRN, pela implantação e customização da solução a uma das empresas licenciadas pela Universidade, aumentando os custos e o período de execução da ferramenta.

Destarte, vê-se que foram desconsiderados vários aspectos a respeito do atendimento do princípio da economicidade pelos termos de cooperação técnica, firmados entre a UFRN e outros órgãos e entidades públicas, o que torna imperativa a realização de novas diligências junto aos partícipes dessas relações jurídicas. (...)’

77. Análise 2: o tema economicidade, bem como respectiva análise às considerações da representante sobre ele, será tratado no tópico ‘V’ deste Relatório, razão por que não será objeto de comentários nesta parte da instrução.

78. Argumento 3 (subitem II.V da peça 77, p. 28-29): acerca da violação ao princípio da publicidade, sustenta a representante que:

78.1. A UFRN só divulga os extratos dos termos de cooperação no Diário Oficial da União (DOU), faltando a divulgação de outros elementos, tais como ‘registros e/ou atos relativos à celebração, liberação de recursos, acompanhamento da execução e prestação de contas dos termos de cooperação técnica (...)’;

78.2. A previsão de supressão do registro dos termos de cooperação no Siconv, exarada na Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, não poderia ser cumprida por este normativo ser ato administrativo ilegítimo e estar em desacordo com a ordem constitucional vigente (art. 37, *caput* e inciso XXI), ao atentar contra a publicidade de repasses, ainda que mediante descentralização orçamentária.

79. Análise 3: Relativamente à publicação de extratos no DOU dos termos de cooperação, não se vislumbra ilegalidade alguma no ato; assim é o que ocorre com todos os contratos, convênios, aditivos, ajustes, acordos e similares, para todos os órgãos e entidades da esfera federal, que publicam apenas resumo dos instrumentos por meio de extrato (vide qualquer DOU, Seção 3). A questão da prestação de contas está prevista em cláusula dos termos (v.g., peça 93, p. 4, 28, 44, 62, 77, 100 e 125). Como exemplo, veja-se o termo de cooperação entre a UFRN – Proponente e da CGU – Concedente (peça 93, p. 62):

‘CLÁUSULA OITAVA- DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

*A Prestação de Contas dos recursos deverá integrar as contas anuais da **PROPONENTE**, a serem apresentadas aos órgãos de controle interno e externo, nos termos da Norma de Execução nº 004, de 22 de dezembro de 2004, da Secretaria Federal de Controle Interno - SFC;*

Sem prejuízo do disposto acima, o órgão executor dos créditos orçamentários recebidos, deverá apresentar em até 60 (sessenta) dias após o final da execução do objeto deste termo, relatório descritivo detalhado das ações executadas.

CLÁUSULA NONA - DA PUBLICAÇÃO

*A **CONCEDENTE** providenciará, como condição de eficácia, a publicação deste Termo sob a forma de extrato, no Diário Oficial da União, nos termos do artigo 33 da Portaria Interministerial nº 507/2011.’*

80. Quanto a outras informações que supostamente estariam descumprindo o princípio da publicidade (registros e/ou atos relativos à celebração, liberação de recursos, acompanhamento da execução), não se observa que o império da publicidade alcance grau devassador a tal ponto que obrigue a UFRN a publicar, espontaneamente, todos os atos e fatos, administrativos e/ou orçamentários, acerca da execução dessas

cooperações; existe, para o interesse particular manifesto, o acesso à informação pela Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), que pode ser solicitado, conforme estatui a previsão legal.

81. Não obstante, existe o chamado portal da cooperação (www.portalcooperacao.info.ufrn.br), que traz diversas informações acerca dos termos, como o andamento da implantação por módulos, as empresas licenciadas e seus respectivos contratos, as últimas notícias sobre versões de sistemas e assuntos correlatos à cooperação, entre outros.

82. Merece guarida, para fins de acolhida e recomendação, que haja melhor divulgação, por parte da UFRN, de informações, no mesmo portal, preferencialmente, que atendam ao disposto na LAI, art. 2º, parágrafo único, referente à publicidade da parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

82.1. Quanto à previsão de supressão do registro dos termos de cooperação no Siconv, exarada na Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, o permissivo de não registro no Siconv encontra guarida nos arts. 1º e 2º do Decreto 6.170/2007, alterado pelo Decreto 8.180/2013, não se vislumbrando inconstitucionalidades nem prejuízos ao princípio da publicidade.

83. Argumento 4 (itens III e IV da peça 77, p. 29-31): a representante reitera, pela terceira vez, pedido de liminar, que se repete, também, quanto ao mérito, ao final de sua manifestação, no sentido de que o TCU determine à União que se abstenha de renovar, bem como de firmar novos termos de cooperação técnica com a UFRN sem prévia e regular licitação e sem a demonstração da eficiência e economicidade da contratação.

84. Análise 4: Quanto à questão da licitação, o tema já foi objeto de análise em itens precedentes (subitem ‘I.a’ retro);

85. Quanto à questão da eficiência dos sistemas, também já foi tema debatido em instrução anterior, da qual se destaca, apenas por dever de ofício a dar satisfação a cada argumento, o seguinte trecho elucidativo e que resume a posição naquela assentada (peça 72, p. 23, com destaques):

*‘122. Em segundo lugar, em que pese o argumento, sustentado pela representante, de irregularidade ante a ausência de demonstração da **eficiência** e economicidade nas contratações por parte da UFRN e demais entes pactuantes, a **eficiência** da solução de TI veiculada nos sistemas desenvolvidos pela UFRN é matéria que não necessita de maiores demonstrações (bastando compulsar as justificativas apresentadas nos termos de cooperação às peças 36-43), e a economicidade foi apurada como tendo sido razoavelmente demonstrada, ou ao menos não restou demonstrada a desvantajosidade dos termos nem indícios de prejuízos aos cofres públicos.*

*123. De fato, a aplicação dos sistemas e módulos da UFRN demonstrou forte vínculo ao princípio constitucional da **eficiência** (CRFB, art. 37, caput), cuja evidência restou clara, visto que, em pouco tempo, a aplicação e alcance desses sistemas irradiou-se da experimentação em quase duas dezenas de IES, como a UFRN, para órgãos de funções completamente díspares no serviço público federal, como Abin, MinC, FNDE, CGU, MJ, Cade, DPF, DPRF e MPOG.’*

86. Quanto à economicidade, em que pese as considerações das instruções anteriores, tendo sido determinado o aprofundamento de seu estudo, este tema será tratado em tópico mais adiante.

87. Quanto a requerer, já pela terceira vez, pedido de concessão de cautelar, sem acrescentar fatos ou argumentos novos que justifiquem tal medida excepcional – além da sucessão de recursos e manifestações que postergaram o pronunciamento de mérito, como já observava o Relator de um deles (Voto MINS-ASC, peça 62, p. 1, parágrafo 9), evidencia-se que a representante, embora no uso de seu direito processual, opera de modo a atrasar, ainda mais, o andamento processual.

88. Corroborando entendimentos anteriores, de que não restaram caracterizados os pressupostos previstos no art. 276 do Regimento Interno (urgência, fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito), e de que, pelo contrário, a não renovação dos termos de cooperação poderia causar prejuízo maior com a interrupção na implantação dos sistemas (como já afirmara, identicamente, a Sefti (peça 57, p. 5, parágrafos 43-44)), reproduz-se a derradeira manifestação da Relatora sobre a não adoção da medida de exceção (peça 78, p. 4, destaque nosso):

*‘32. Quanto à documentação juntada aos autos pela representante em 29/2/2016, observo que **não foram apresentados argumentos adicionais que pudessem alterar o juízo já feito sobre a desnecessidade de suspensão cautelar dos acordos neste momento. De qualquer modo, essas informações deverão ser consideradas quando da nova instrução deste processo.***

89. Por fim, a veiculação, ao final do documento da representante (peça 77, p. 30-31), de pedido para que a União se abstenha de firmar novos termos de cooperação técnica com a UFRN não merece prosperar, pela

extensa análise que se seguirá nos próximos tópicos desta inspeção, que afastam qualquer tentativa de obstruir ou impedir a continuidade da prática de cooperação *sub examine*.

90. De fato, pelo que se apurou até aqui e com espeque nas informações levantadas e análises proferidas – e a permissão de menção antecipada aqui é válida porque o relatório se constitui em uma unidade processual –, os termos de cooperação, com alguns possíveis ajustes que deverão ser feitos por meio de recomendações, guardam estrita consonância com os ditames legais aplicáveis.

91. Vale lembrar que o juízo de regularidade, nesta instância técnica, não obriga a que outra área, especializada em assuntos de TI, como é o caso da Sefti, manifeste discordância e dirija dos posicionamentos ora formulados, já que o crivo final decisório compete à Relatora e ao respectivo colegiado desta Corte.

I.c) Considerações finais acerca da obrigatoriedade de licitação:

92. Como se depreende, toda a discussão travada deixa à margem a questão dos termos de cooperação e eventual necessidade de licitação; não havendo aquisição de licença de uso de *software* ou contratação de serviços de desenvolvimento, implantação ou manutenção de sistemas, não pairam dúvidas da desnecessidade de licitação dos termos de cooperação, até porque estes, originariamente e desde sempre, se amoldam ao requisito de interesse mútuo e recíproco de entes públicos.

93. A discussão travada sobre necessidade ou não de licitação se limitou à parte que consta desses termos que insere a necessidade de o pactuante estar dotado das condições mínimas para recepcionar os sistemas, e quando, não as detém, busca os entes da iniciativa privada licenciados, uma necessidade acessória, à margem do objeto principal veiculado em tais termos, mediante contratação unilateral (no sentido de não envolver os dois pactuantes) diretamente com aqueles entes que não demonstrem capacidade técnica, por meios próprios, para viabilizar a implantação dos sistemas SIG-UFRN, conforme previsto no Anexo II da Resolução 5/2013-Consad/UFRN.

94. Isto porque, conforme se apurou na inspeção em conversas com os representantes da Autarquia, inicialmente, nos primeiros termos firmados experimentalmente (sem qualquer customização, diga-se de passagem), mormente no caso da Ufersa, pioneira entre as instituições que buscaram a tecnologia da UFRN, as entidades alegavam ter condições de instalação dos sistemas, e, constatando-se posteriormente que não eram dotadas de estrutura e pessoal de TI suficientes, a própria UFRN é quem tinha de tentar suprir lacunas nesse campo, restando sobrecarregada, o que, obviamente, levava ao fracasso, muitas vezes, do processo de transferência.

95. Por esta razão, exsurgiu a ideia de licenciar empresas que dessem esse suporte às entidades pactuantes, para que não houvesse fracasso no processo de instalação; o licenciamento, portanto, embora se enquadre como inexigibilidade (objeto licitável, mas dispensável), não se confunde com o objeto principal dos termos de cooperação.

96. Entretanto, licenciar empresa e contratá-la para prestar serviços de apoio à instalação, consultoria e manutenção, nos moldes aqui apregoados, é procedimento que corre à margem dos termos de cooperação, não se inserem no objeto, são vias de se criar condições para a transferência dos sistemas, são meios para se alcançar o fim maior dos termos de cooperação; não há argumento defensável, do ponto de vista técnico e jurídico, a partir dessas questões procedimentais e de dotação de estrutura e pessoal de TI via empresas licenciadas, que contamine, macule ou deturpe os interesses recíprocos dos entes públicos envolvidos, absolutamente preservados sem qualquer caracterização de reserva de mercado ou intenção de lucro – até porque, insiste-se, a própria representante pode cogitar se tornar licenciada e vislumbrar ser partícipe no processo de disseminação dos sistemas.

97. Proposta de encaminhamento: pugna-se pela improcedência da presente representação ante a inexistência de obrigatoriedade de licitação, com base nos seguintes entendimentos:

97.1. Quanto aos termos de cooperação: a desnecessidade de licitação para a celebração de termos de cooperação técnica entre a UFRN e os órgãos e entidades interessados fundamenta-se no interesse recíproco presente nesses ajustes;

97.2. Quanto aos licenciamentos de empresas pela UFRN: coadunando-se com a posição sustentada pelo parecer técnico da Sefti acerca dos permissivos legais de excepcionalidade de dispensa existentes na Lei de Licitações, entende-se que os licenciamentos *sub examine* se enquadram no preceito de dispensa de licitação, consoante art. 24, inciso XXV, da Lei 8.666/1993 –, entendimento este esposado no fato de que não há obrigatoriedade de licitação para esses licenciamentos em virtude de não se tratar de aquisição de soluções de TI, mas de caso albergado no citado dispositivo legal, como ‘transferência de tecnologia e para licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida’.

97.3. Quanto à questão da transparência dos atos alusivos aos termos de cooperação, entende-se pertinente expedir recomendação à UFRN para que otimize a publicidade quanto à execução orçamentária-financeira dos termos, preferencialmente em seu portal temático da Internet, no que concerne à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, em homenagem ao princípio constitucional da publicidade (CRFB, art. 37, *caput*) e à Lei 12.527/2011, art. 2º, Parágrafo único.

II- Da regularidade de cobrança dos termos de cooperação

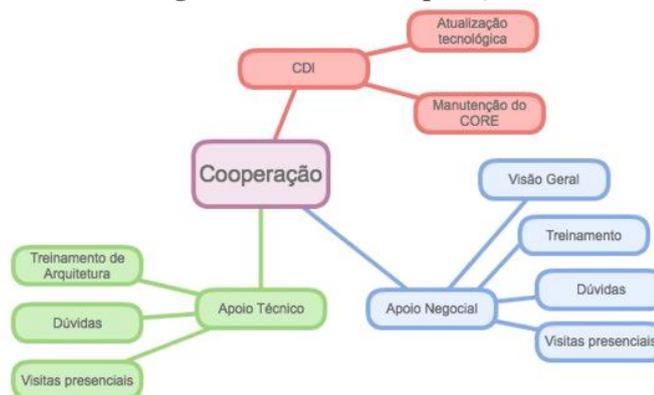
98. A presente questão aferida na inspeção derivou do despacho da Relatora, que requereu o aprofundamento do tema envolvendo a regularidade da cobrança estabelecida na Resolução 5/2013-Consad/UFRN, de 7/3/2013 (e/ou em norma sucessora), de modo a considerar os normativos que regem a matéria, com ênfase na Lei 10.973/2004 (alterada pela Lei 13.243/2016) e no Decreto 5.563/2005.

99. Em sua resposta ao Ofício 31/2016-Secex-RN/TCU, de 10/3/2016 (peça 80), comunicando a inspeção e requerendo documentos e informações à UFRN, a Autarquia assim se pronunciou (peça 90, p. 1, com adaptações de forma):

‘A Resolução 5/2013 do Consad, atualizada pela Resolução 7/2016, é o documento que fixa normas para disciplinar o relacionamento entre a UFRN e os interessados na transferência e utilização dos Sistemas Integrados de Gestão (SIG) da UFRN. Ela regulariza a cobrança estabelecida nos termos de cooperação (...) e disciplina os procedimentos operacionais, orçamentários e financeiros relacionados à transferência dos Sistemas SIG-UFRN, em conformidade com os perfis de interesse dos órgãos públicos envolvidos.’

100. Como forma de resumir as atividades que compõem a cooperação, consoante estatuído na referida Resolução, a UFRN apresentou a seguinte imagem:

Figura 1: fluxo de cooperação



101. Ainda de acordo com o documento da UFRN (peça 90, p. 2), os instrumentos de cooperação preveem uma contrapartida para que haja acompanhamento do processo de transferência de tecnologia, na forma de apoio:

101.1. Negocial: presta-se a esclarecer eventuais dúvidas negociais dos sistemas SIG-UFRN, além de prever a realização de treinamentos dos sistemas e de seus módulos, inclusive por meio de videoconferências;

101.2. Técnico: presta-se a elucidar questões técnicas, realizando o treinamento da arquitetura dos sistemas para que a instituição absorva o conhecimento necessário para a boa implantação dos sistemas nos seus órgãos.

102. Como observado na transcrição que inaugura o presente tópico, a Resolução 5/2013-Consad/UFRN (peça 91) sofreu alteração pela 7/2016 (peça 92), de 18/2/2016, residindo tal alteração unicamente em modificar o art. 2º, inciso II, da originária, considerando, especificamente, ‘a demanda e necessidade de atendimento às instituições públicas de ensino superior como interessados na transferência e utilização dos Sistemas Integrados de Gestão (SIG) da UFRN’ e o que consta do Processo 23077.007701/2016-57.

103. A modificação consistiu em ampliar o leque de instituições públicas do chamado ‘Perfil I’ (vide Quadro 3 adiante), de ensino superior ou de educação profissional, científica e tecnológica, interessadas na implantação e utilização dos Sistemas SIG-UFRN (suprimindo-se, assim, a expressão reducionista ‘da Rede Federal’), ampliando-se, agora, o escopo de alcance dos termos de cooperação – não há, portanto, aspecto aqui a ser analisado sob o ponto de vista da regularidade das cobranças dos termos de cooperação.

104. O que se pretende basicamente analisar nesta inspeção quanto ao quesito em comento é se, nos termos de cooperação, há a especificação dos valores cobrados, aferindo-se sua regularidade (comprovação/justificativa de valores por meio de planilhas, por exemplo), à luz dos normativos citados no despacho da Relatora.

105. Conforme mencionado pelo competente despacho da Relatora, a UFRN é instituição que se filia ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (CRFB, art. 207), enquadrada como instituição científica, tecnológica e de inovação (ICT) – nos termos do art. 2º, inciso V, da Lei 10.973/2004 – e autorizada a desenvolver projetos de cooperação voltados para atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a criação de novos produtos (art. 9º do mesmo diploma).

106. Acerca do envolvimento de recursos nos termos de cooperação, a Lei de Inovação alberga tal possibilidade em seus arts. 9º-A e 10, tendo a Relatora esclarecido (peça 78, p. 3):

‘19. Portanto, nos termos dessa legislação, os valores repassados à ICT devem ser destinados à execução do projeto (no caso, o desenvolvimento do sistema) ou, para acordos celebrados entre universidades (ICTs), à cobertura de despesas incorridas durante a execução, observados os critérios do regulamento.’

107. Desse modo, há que se revisitar a Resolução 5/2013-Consad/UFRN para aprofundar a presente questão, de modo a se verificar se os valores previstos nos termos de cooperação se coadunam com recursos previstos para a execução do projeto (desenvolvimento dos sistemas) ou para cobertura de despesas operacionais e administrativas incorridas na execução desses termos.

108. Em seu Capítulo IV, o normativo citado traz regras concernentes à remuneração prevista à UFRN por seu apoio técnico e negocial, em decorrência da transferência dos sistemas SIG-UFRN, remetendo ao Anexo III os valores trazidos por base para as cobranças – a regularidade desses valores é o objeto de análise da presente questão.

109. Segundo o art. 5º, parágrafo único, da Resolução, tais valores referem-se ‘aos custos anuais de cada modalidade do apoio prestado’ – exceto treinamento, que é custo único, não anual –, e estão circunscritos à vigência do termo de cooperação.

110. Antes de qualquer análise, vale dizer que todo o esforço financeiro, de pessoal e *expertise* que a UFRN empreendeu em desenvolver os sistemas SIG-UFRN, em mais de uma década de pesquisas, testes, validações, erros e acertos, adaptações, revisões, todo o conjunto, enfim, de ações envolvendo os mais diversos setores e departamentos da Universidade e que permeiam o processo de criação, desenvolvimento, aplicação, manutenção e melhoramento dos sistemas – uma valoração agregada gigantesca e que não é aferível nem por estimativa – desemboca em uma simplificada precificação do todo, para fins pragmáticos de viabilizar transferência de tecnologia, mediante apuração dos chamados, na linguagem de TI, ‘pontos de função’ (PF), cujo quadro já foi utilizado antes e se reproduz a seguir, para rememorar os valores e cálculos envolvidos:

Quadro 1 – Estimativa de valores dos sistemas SIG-UFRN		
Referência: 2011 aos dias atuais		
Sistema	Quantidade de PF	Valor de referência (em R\$)
Sipac	19.243	7.697.200,00
Sigaa	22.369	8.947.600,00
SIGRH	10.076	4.030.400,00
Demais sistemas	3.832	1.532.800,00
Total	55.520	22.208.000,00

111. Obviamente, o linguajar de mercado (PF) usado na Resolução, particularmente em seu Anexo III, justifica-se para que seja afastada justamente qualquer tentativa de se concluir que a Autarquia está auferindo lucro com as pactuações que firma, quando seu interesse reside, em grande medida, no uso de seus sistemas para receber os mais variados *feedbacks* das instituições parceiras, permitindo um ganho de escala em termos de aprimoramento jamais alcançável se estivesse ela sozinha se valendo deles.

112. Não obstante, há embutido, nestas parcerias, o sentimento de fomento mútuo ao desenvolvimento científico e tecnológico nacional, lastreados no interesse público de possibilitar que outras instituições públicas cresçam e, cada vez mais, atendam ao mister de servir ao público – e, por que negar o argumento, a UFRN também sobreleva, sem que este seja o principal motivo, é claro, sua marca, nome e reputação, espraiando competência técnica a diferentes segmentos públicos de todas as esferas de poder, em área tão vital e importante a qualquer ente governamental, que é a da Tecnologia da Informação.

113. No escorrito raciocínio de que a Universidade, nesse projeto, caminhava em sentido coerente com o interesse público, eis que lhe alcança, agora, o novel mandamento constitucional encartado, supervenientemente, pela Emenda Constitucional 85, de 26/2/2015, ao capítulo da ciência, tecnologia e

inovação, que estende potencialmente o leque de parceiros da UFRN, *in verbis*:

CRFB, Art. 219-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei.

114. Retomando a questão da regularidade da cobrança, a UFRN, caso fosse a intenção de comercialização, poderia precificar seus sistemas de maneira bem mais elevada, se visasse obter lucro como operadora de mercado de *softwares*; entretanto, sabedora de sua condição de instituição cujo objetivo é promover a ciência e o conhecimento, contentou-se acertadamente em estimá-los com base nos tais pontos de função.

115. Tais pontos de função, embora tragam embutidos, na valoração média de mercado, à época da pesquisa de preço (R\$400,00 por ponto, segundo apurado pela UFRN em 2013), custos operacionais e outros atrelados à invenção e inovação tecnológica, provavelmente não resumem, *in casu*, o conjunto colossal de esforços que a Universidade despendeu no processo de construção das soluções de TI em exame ao longo do tempo. Este valor é tido, hoje, pela equipe à frente dos projetos como sendo dos mais baixos no mercado, informação que poderá, com melhor propriedade, ser apurada e analisada pela Sefti, se assim entender necessário, já que deste valor dependerá o cálculo da CDI, vista mais adiante. (...)

118. Vale registrar, desde já, que a representante, em nenhuma de suas manifestações nos autos (peças 1, 2, 3, 12, 13, 33, 51 e 77), colocou em dúvida direta a medição dos sistemas SIG-UFRN por ‘PF’, tampouco o preço médio aferido pela UFRN em 2011 (R\$ 400,00 por ponto de função).

119. Retomando a análise da regularidade das cobranças, à luz da Resolução 5/2013-Consad, Anexo III, tem-se que os termos de cooperação possuem, em geral, um objeto com escopo bem delineado, como, por exemplo, demonstrado no termo firmado com o Departamento de Polícia Rodoviária Federal (PRF, peça 93, p. 74-94, com destaques):

O presente Termo tem como objeto a transferência dos sistemas SIG-UFRN para a concedente {instituição parceira} e tendo como contrapartida a transferência de recursos orçamentários e financeiros para a proponente {UFRN}, com o objetivo de viabilizar a execução do Projeto caracterizado no Plano de Trabalho anexo e parte integrante do presente instrumento

120. Verificando os termos de cooperação firmados pela UFRN, extrai-se que cada termo possui uma cláusula de valor e dotação orçamentária, cujo montante ali consignado atrela-se às despesas previstas para a aludida viabilização da execução do Projeto, detalhamento este encontrado no Plano de Trabalho anexado a cada termo.

121. Claramente, a aludida cobrança não se destina à ‘comercialização’ de *software*; isso resta notoriamente demonstrado quando se contrasta o potencial valor de mercado que os sistemas SIG-UFRN teriam, mesmo contabilizados pela fórmula básica dos pontos de função – que, como já dito, dão alguma base acerca de preço, mas provavelmente alguém do que deve ter sido empreendido de esforço real e custos envolvidos nos sistemas ao longo dos anos – e a cobrança veiculada na citada cláusula de valor e dotação orçamentária, conforme pode ser reproduzido a seguir, com informações adaptadas e extraídas do Quadro 1 constante da peça 72, p. 6, com adaptações, que traduz a realidade das pactuações até aquele momento processual:

Quadro 2 – Instituições signatárias de termos de cooperação dos sistemas SIG-UFRN		
Sigla	Valor (em R\$)	Localização
UFSJ	302.326,00	Peça 38
UFRA	257.520,00	Peça 40, p. 41-65; Peça 42, p. 32
UFS	600.000,00	Peça 36, p. 1-4 e 19-37
Unifei	500.000,00	Peça 36, p. 50-62
UFRJ	750.000,00	Peça 37, p. 21-33
UFPA	459.600,00	Peça 36, p. 5-18, 38-44; Peça 43, p. 1-9
UFRR	718.740,00	Peça 37, p. 1-20
UFAL	450.000,00	Peça 40, p. 11-26
UFPE	664.625,00	Peça 40, p. 36-40; Peça 43, p. 10-18
CGU	1.189.316,00	Peça 40, p. 66-80
UFG	1.201.251,00	Peça 40, p. 27-35; Peça 42, p. 63-72

Unilab	919.460,00	Peça 42, p. 24-43; Peça 43, p. 18-27
IFAC	692.740,00	Peça 36, p.73-88
IFCatarinense	1.440.891,00	Peça 41, p. 23-37
IFES	1.617.860,00	Peça 39, p. 1-29
IFSC	707.860,00	Peça 39, p. 30-47
IFPR	500.000,00	Peça 36, p. 45-49; Peça 42, p. 33-43
PRF	1.635.271,00	Peça 41, p. 1-22
MJ	1.635.271,00	Peça 36, p. 63-72; Peça 42, p. 1-23
INSS	1.734.724,00	Peça 40, p. 1-10; Peça 42, p. 44-54
MPOG	1.500.000,00	Peça 42, p. 55-62

122. Veja-se que há variação, nos valores observados, justificada pelos diferentes portes de instituição enquadráveis (ou seja, a amplitude estrutural que alcançam os sistemas, atrelada ao número de estudantes, por exemplo, no caso de Ifes), bem como há seletividade quanto aos tipos de subsistemas desejados pela instituição; todavia, comparado ao valor total apurado para o conjunto dos sistemas SIG-UFRN, apura-se o montante de cerca de 22,2 milhões de reais (vide Quadro 1 retro).

123. O Quadro a seguir, adaptado do Quadro 1 do art. 6º da Resolução 5/2013-Consad/UFRN (peça 91, p. 4), apresenta o enquadramento dos portes e critérios para aferir complexidade de diferentes instituições de ensino superior, para fins de CDI:

Quadro 3 - Critérios para Aferição da Complexidade Organizacional da Instituição Parceira			
Instituições com Perfil I (Instituições públicas de ensino superior, científico ou tecnológico) a= nº de alunos		Instituições com Perfil II ou III	
Porte 1	Porte 2	Porte 3	Porte 4
a ≤ 20.000	20.000 < a ≤ 40.000	a > 40.000	Instituições públicas que não têm como atividade-fim ensino superior, científico ou tecnológico

124. Observa-se que o maior valor de cobrança pactuado nos termos (R\$ 1,7 milhões, do INSS) não alcança sequer 8% do valor total dos sistemas; veja-se que a coerência do raciocínio de que estes valores nunca se destinaram à comercialização de *softwares* está presente quando se verifica que, desde o início, mesmo sem a certeza de que haveria grande procura pelos sistemas – transferência de tecnologia esta, aliás, que nem era a intenção, segundo já evidenciado –, não se praticaram valores que pudessem se comparar ao que se teria no mercado como paralelo ao montante apurado pelo valor de riqueza dos sistemas SIG-UFRN (como dito, R\$ 22,2 milhões); isso porque, desde sempre, estas cobranças se destinaram a custear despesas de execução, quais sejam, as de apoio técnico e negocial vistas na Figura 1 desta instrução.

125. Observa-se, aliás, daquela Figura 1, que, teoricamente, as nomenclaturas nela utilizadas coadunam-se perfeitamente com a noção de execução de projetos tal qual projetada pela Lei 10.973/2004, art. 10; para os apoios técnico e negocial, tem-se visão geral, treinamentos, esclarecimentos de dúvidas e visitas presenciais (atividades relacionadas à operacionalização dos sistemas); resta aferir se, na prática, confirmam-se tais vertentes de apoio.

126. Antes, porém, cabe outro esclarecimento: os termos de cooperação possuem uma vigência prevista (em geral, de até três anos, podendo ser prorrogados). Verifica-se que há processo de transferência de tecnologia também sob este ângulo: após a vigência do termo, a instituição permanece com os sistemas, sem a obrigatoriedade de manter vínculo por meio de termo de cooperação com a UFRN, de onde, então, não há mais cobrança desses apoios técnico e negocial porque justamente cessam sua demanda. O que permanece, apenas no caso de a instituição querer se manter filiada à rede de cooperação e acesso ao repositório de versões, é a CDI, contribuição a ser analisada em outro tópico, destinada a outras finalidades que não as ora descritas, atreladas à continuidade de desenvolvimento e inovação nos sistemas.

127. Analisando-se os planos de trabalho anexos aos termos de cooperação de modo a se aferir a regularidade das cobranças, extrai-se que eles detalham, em um cronograma de execução, quais os sistemas serão implementados para cada ente parceiro, bem como os módulos incluídos na transferência de tecnologia, suas especificações e indicadores físicos (horas, meses e a quantidade necessária), além do período de execução (início e término); como exemplo, citem-se os termos da UFPE (peça 96, p. 22-35) e do INSS (peça 94, p. 81-101). Esse detalhamento, contudo, não permite aferir o cálculo das cobranças, embora nele constem informações

imprescindíveis para este propósito, como, por exemplo, quais os sistemas estão sendo transferidos – essa ausência merece ser suplantada por via de recomendação à UFRN, o que se fará na proposta de encaminhamento ao final deste tópico.

128. Dito isso, para aferir a regularidade das cobranças, é necessário adentrar nos detalhes da Resolução 5/2013-Consad/UFRN, em especial, seu Anexo III, para compreender de que modo as cobranças são calculadas. Vale ter em mente, desde já, que as cobranças se filiam aos dois tipos de apoio, técnico e negocial (neste último, previsto também custos de treinamento), que serão vistos em conjunto e em confronto, a seguir.

129. Por este normativo, a remuneração paga à UFRN, no caso do apoio técnico, tem como base o custo estimado da hora de trabalho do analista técnico, tendo sido fixado pela norma em R\$ 150,00; no caso do apoio negocial, o valor/hora base do analista/gestor é de R\$ 200,00.

130. Pelo que se apurou na inspeção, nenhum dos valores abordados na Resolução 5/2013-Consad sofreram, até o momento, alteração/atualização. Para cada um dos grandes sistemas do SIG-UFRN, determinou-se o número de horas/ano dispendidas para apoio técnico e para apoio negocial.

131. Para a aferição de valores, a UFRN se valeu de medições feitas por longo tempo por meio das ferramentas institucionais *iProject* e *Wiki* (vide resposta à peça 116, p. 4) mensuradas pelos atendimentos via *Skype*, extraindo-se a média de horas dispendidas por sistema, com base nas experiências anteriores; pode-se resumir no quadro a seguir as informações mais importantes desses custos (com base nos Quadros 7, 8, 9, 10, 11 e 13 do Anexo III da Resolução 5/2013-Consad, peça 91, p. 13 a 15):

Quadro 4 – Custos Anuais de Apoio Técnico (CAAT) e de Apoio Negocial (CAAN), por sistema			
Sistema	T=(Horas/ano)	CAAT – Custo Anual de Apoio Técnico CAAT = (T*vhat) + V (em R\$)	CAAN – Custo Anual de Apoio Negocial CAAN = (T*vhag) + V (em R\$)
Sipac	200	CAAT = 30.000,00 + 38.800,00 = 68.800,00	CAAN = 40.000,00 + 38.800,00 = 78.800,00
Sigaa	220	CAAT = 33.000,00 + 38.800,00 = 71.800,00	CAAN = 44.000,00 + 38.800,00 = 82.800,00
SIGRH	100	CAAT = 15.000,00 + 38.800,00 = 53.800,00	CAAN = 20.000,00 + 38.800,00 = 58.800,00
Outros	-	(Valor fixo) CAAT = 10.000,00	(Valor fixo) CAAN = 10.000,00
Total		CAAT=204.400,00	CAAN=230.400,00

Observações (nomenclatura não oficial):

- i) ‘vhat’ é o custo valor/hora do analista técnico, fixado em R\$ 150,00;
- ii) ‘vhag’, o custo do valor/hora do analista gestor, fixado em R\$ 200,00;
- iii) ‘V’ é o custo fixo com viagens de suporte, no valor de R\$ 38.800,00, detalhado no Quadro 5 adiante.

132. Relativamente à regularidade desta cobrança, no que tange ao número de horas por ano a ser dispendido como apoio técnico e como apoio negocial, não se vislumbra patamares que chamem a atenção em termos de razoabilidade; os Quadros 7 e 10 do Anexo III já citados trazem, como médias de hora por semana, os seguintes números: para o Sipac, 3,85; para o Sigaa, 4,23; e para o SIGRH, 1,92.

133. Estes números apontam que a média de cada apoio é inferior a uma hora por dia, para cada sistema, por instituição pactuante; o ano de 2015, por exemplo, teve cerca de 252 dias úteis (www.dias-uteis.com); como se vê no quadro retro, o Sigaa é o sistema que mais requer horas/ano, no total de 220, número inferior ao de dias úteis do ano passado, comprovando a premissa inicial (média inferior a uma hora por dia).

134. Sabendo-se de antemão os cálculos que virão, depreende-se que os valores aferidos aqui, embora atrelados a analista técnico e analista gestor (para apoio técnico e negocial, respectivamente), não se subsomem a uma quantidade de analistas disponíveis para cada sistema em cada tipo de apoio; em outras palavras, não haverá, no cálculo das cobranças, qualquer multiplicador que se valha do número de analistas, da UFRN, que prestarão o apoio técnico/negocial ora discutidos. Esse entendimento é importante para se compreender que o cálculo de 1 hora/analista é meramente teórico e para fins metodológicos, de tornar mensurável um trabalho que, ao que tudo indica, estaria até mesmo subestimado; na prática, há toda uma equipe de analistas destinados a prestar os apoios aqui mencionados.

135. Portanto, o que se tem em mente é que todo um setor de informática (Projeto Funpec) e, mesmo, alguns profissionais (docentes e técnicos) do quadro de servidores da própria UFRN ligados à TI, assim como das áreas de gestão respectivas, estão destinados e orientados a conceder os aludidos apoios, à disposição das instituições pactuantes; isso confere aos valores de R\$ 150,00 e de R\$ 200,00 quantificadores que apontam para uma cobrança que, até o momento, pode ser tida por razoável, ainda mais quando os números ora apurados,

relativamente às horas/ano para cada sistema, residem em patamares aquém da unidade horária diária (apoio, em média, inferior a uma hora/dia, para cada modalidade – técnico ou negocial –, como visto no raciocínio anterior).

136. Todavia, pode-se discutir a questão dos valores em si (R\$ 150,00/hora, no apoio técnico, e R\$ 200,00, no apoio negocial) como tese em separado, valores brutos referentes à hora de trabalho de um analista técnico e de um analista gestor. Segundo apurado em entrevista com o pessoal da Superintendência de TI, esses patamares teriam sido extraídos de quadros de bolsas de extensão para remuneração praticados pela Funpec, constantes da Resolução 28/2011-Consad/UFRN, que disciplinou o relacionamento entre a UFRN e Funpec, (peça 115, p. 20-22, Tabela II), que, por sua vez, atendeu, inclusive, ao Acórdão 2.731/2008-TCU-Plenário no tocante a disciplinar tal relacionamento (peça 117).

137. Sobre o tema, assim se manifestou a UFRN, em resposta-resumo da entrevista (peça 116, p. 4):

‘Temos como referência os parâmetros estabelecidos para remuneração de atividades acadêmicas constantes da tabela II, bolsa de ensino da resolução 28/2011, com as alterações introduzidas pela resolução 08/2012 Consad publicada no boletim de serviço 69 de 13 de abril de 2012. Atribuindo para os consultores técnicos e negociais, o valor de especialista R\$150,00h/a

Acrescido R\$50,00 na hora do técnico, fixando-se um valor entre os limites estabelecidos da titulação de mestre e doutor da mesma tabela II, bolsa de ensino da resolução 28/2011, o valor do gestor ficou estimado em R\$200,00h/a.’

138. Nesse sentido – de averiguar a razoabilidade dos valores em si –, até se poderia reconhecer que estes patamares (R\$ 150,00 e R\$ 200,00) estão na circunvizinhança de valores de remuneração horária (se assim se pode dizer ao dividir a remuneração bruta por uma jornada de oito horas diárias e vinte e dois dias úteis por mês) situados em similaridade com as percepções de servidores do Poder Legislativo (TCU, Câmara dos Deputados e Senado Federal), com função de direção (FC-04 ou superiores), ou mesmo de servidores do Executivo, como alguns Auditores Fiscais da Receita Federal; já quando se compara a servidores da própria UFRN (vide www.transparencia.gov.br), o mesmo não se verifica, restando estes valores além da hora de trabalho de qualquer servidor da Autarquia.

139. Não obstante, embora a questão central da regularidade da cobrança nos termos de cooperação apontem, até o momento, para sua legalidade – conforme explicação precedente (não se está considerando valor de referência a um analista à disposição, apenas, mas de um conjunto de profissionais dedicados nas horas/ano previstas no Quadro 4), o valor/hora aferido, por se referenciar a um profissional, ‘salta aos olhos’, extrapola, por assim dizer, o que se poderia ter por padrão médio de remuneração de profissionais liberais do mercado em geral, quando observado o valor do analista técnico, por exemplo. Nesse ínterim, um analista que trabalhasse oito horas por dia, vinte e dois dias por mês, receberia, bruto, com base em R\$ 150,00/hora, a quantia aproximada de R\$ 26.400,00.

140. Para fins de comparação, e sabendo que a UFRN se vale da fundação a ela vinculada (Funpec) para contratação de analistas que dão suporte técnico a cada nova instituição no sistema em virtude do aumento de demanda, a seleção de 2013 por ela realizada indica salários bem mais módicos para os analistas de TI ali selecionados, como se pode extrair do edital buscado na Internet (peça 100, p. 6-7). Pelo edital, são pagas remunerações que variam de R\$ 2.073,00 (programador de sistemas) a R\$ 5.378,00 (analista IV/testador), quantias bem aquém do que a apurada no parágrafo precedente (aproximadamente R\$ 30,00 o valor/hora, se considerada a maior remuneração).

141. Como a questão de custos de viagens, diárias e passagens não está embutida nesse valor/hora fixado pela UFRN, a presente análise é perfeitamente plausível. Nesse sentido, a cobrança estipulada pela UFRN nos termos de cooperação, visando a apoio técnico, até poderia ser legal, no sentido de não infringir qualquer normativo, mas, quanto à regularidade atinente à razoabilidade do valor, poderia estar dando margem a questionamento mais embasado.

142. Dado que a característica mais similar a convênio, dos termos de cooperação, subsume-se ao interesse recíproco, os custos devem ser bem demonstrados, e isso não vem sendo observado nos planos de trabalho, que sequer detalham as planilhas com os valores analiticamente discriminados.

143. Na inspeção, teve-se acesso, em pedido superveniente devida e prontamente atendido pela Autarquia, às planilhas tanto de uma instituição da Rede Ciclo (INSS, peça 99) quanto a uma da Rede Ifes (UFPE, peça 98), para servirem de exemplo e se poder melhor extrair, comparar e analisar os números ali consignados vis-à-vis o Anexo III da Resolução. Essas planilhas deveriam constar do plano de trabalho, para maior transparência do processo de pactuação – e, como dito, será expedida recomendação nesse sentido.

144. Assim, sobre a regularidade do valor de cobrança da hora de trabalho do analista para apoio técnico e negocial (fixada desde 2013, pela UFRN, como sendo R\$ 150,00 e R\$ 200,00, respectivamente), em que pese a percepção, nesta instância técnica, de que tais montas podem estar apontando para patamares acima do que provavelmente se cobra no mercado, ainda que não exorbite do que auferire, em média, outros servidores públicos federais, entende-se que uma opinião técnica mais consistente e competente acerca de sua regularidade possa ser melhor expedida pelo setor deste TCU especializado na área de TI.

145. De fato, observar se tais valores, baseados na citada Resolução 28/2011-Consad/UFRN, são parâmetros confiáveis e equiparáveis para aferir mão-de-obra em TI, é tarefa que pode ser reavaliada pelos profissionais do próprio ramo de TI (Sefti). Aliás, que reste aqui compreendido que, quando se fala em analista, não se está apenas referindo ao técnico, mas também ao gestor, visto que o assunto dominante, o tema principal, por assim dizer, inclusive para gestão, é na área de TI.

146. De todo modo, o que se está evidenciando é que o parâmetro-referência de preço da hora/analista da UFRN talvez possa ser revisto, ou para contemplar valor/hora mais condizente com a realidade (via adequação do valor em si ou via introdução do número de profissionais disponíveis para cada sistema), ou para alterar a própria referência em si de modo a contemplar a disponibilidade dos setores da UFRN alocados para os apoios.

147. Aliás, tal pronunciamento já deverá ocorrer, dado que a Relatora determinou que a Sefti deve se manifestar novamente nestes autos. Tal setor poderá tanto concordar com a análise ora proferida, atinente à regularidade dos valores observados, como divergir. Todavia, em sede de proposta de encaminhamento desta Secex-RN, nada impede de se sugerir recomendação nesse sentido, que poderá, após pronunciamento da Sefti, vir a se tornar determinação ou mesmo ser modificada como outro comando.

148. Continuando a análise da regularidade das cobranças, afora a remuneração por hora dos analistas, a UFRN, lastreada, como se apurou em entrevistas, na experiência acumulada, para cada um dos apoios (técnico/negocial), estima em cinco o número de viagens por ano, com quatro dias de trabalho cada e jornada de oito horas diárias, sendo, pelas explicações fornecidas, dois analistas – um para apoio técnico, outro para negocial.

149. É pertinente se afirmar que as instituições pactuantes podem não contemplar esse quesito nos termos de cooperação, se entenderem que não são necessários e se desejarem provê-los posteriormente de outro modo, até mesmo deslocando seu próprio corpo profissional. É uma faculdade da pactuante querer incluir estas viagens, que são fortemente recomendadas pela UFRN para facilitar o processo de contato, com base nas experiências anteriores. Há instituições que, de fato, não optaram por tais viagens, tendo sido os custos não incluídos no cômputo da remuneração, quando assim manifesta sua vontade, como, por exemplo, a Ufersa, a UFBA, a Unilab, a UFCA e a Unifesspa (peça 116, p. 5).

150. Todavia, entende-se que deva constar na Resolução, para o caso de instituições locais, não o permissivo, mas uma vedação a essa cobrança, no caso dessas instituições, visto ser desajustada e sem justificativas cobranças tais quais constam do Quadro 8 do Anexo III, podendo criar distorções caso venham a ser empreendidas. Por se tratar de uma faculdade das instituições pactuantes a assunção das obrigações do aludido quadro, entende-se suficiente expedir recomendação.

151. Desse modo, é oportuno expedir recomendação à UFRN para que avalie a pertinência da cobrança, nos termos de cooperação, dos montantes relativos ao Quadro 8 do Anexo III da Resolução 5/2013-Consad/UFRN para pactuantes situadas em locais que não caracterizem deslocamento de viagem, como aquelas com sede no Rio Grande do Norte, promovendo, se for o caso, as necessárias adaptações de custos para deslocamentos na região, mormente no quesito ‘passagens’.

152. Retomando a questão, pode-se inferir, a título de mera reflexão investigativa, que esse número de cinco viagens anuais, se distribuído equitativamente no tempo, seria como visitar a instituição parceira a cada intervalo de dois meses (mês sim, mês não, e assim sucessivamente), excetuando-se os de férias habituais da Universidade (janeiro e julho). A partir desse raciocínio, não se faz despertar eventuais abusos quanto à dosimetria nas visitas, dado que é razoável presumir um contato frequente e próximo entre os pactuantes e a UFRN, para o que o parâmetro médio de 60 em 60 dias, aproximadamente, dos apoios técnico e negocial não se apresenta como indício de anormalidade. Indagada sobre como foi estipulado o número de cinco viagens, assim se manifestou a UFRN, em resumo (peça 116, p. 5):

‘Com base em experiências anteriores e prevendo as implantações das instituições dos sistemas/módulos em um ano, foi feita previsão de viagens necessárias para apoiar a implantação no momento de subir o sistema para produção (técnico e negocial). (...)

As viagens podem ser realizadas durante todo o ano, a depender da demanda e solicitação da instituição. A UFRN fica a disposição. Esse item é opcional. As viagens podem ser verificadas no wikisistemas. Observando que as viagens podem ser realizadas por mais de uma pessoa para atender a necessidade da instituição parceira. EX.: UFSJ, em uma mesma vigem 3 analistas. Censipam, 2 analistas.'

153. Diferentemente do cálculo relativo aos sistemas do Quadro 4, retro, o custo de viagens não leva em conta quais sistemas estão em transferência; o entendimento é de que tal custo é de disponibilização dos profissionais, um custo fixo em viagens, já que ele prestará apoio *in loco*, podendo servir a quaisquer dos sistemas. Além do custo em horas, há um acréscimo para cobrir despesas diárias e outro para cobrir as passagens.

154. O quadro a seguir é a transcrição adaptada dos dados dos Quadro 8 e 11 do Anexo III da Resolução atinentes aos quesitos ora discutidos:

Quadro 5 – Custo fixo das viagens de suporte para apoio técnico e negocial			
Item	Quantidade	Valores de referência (em R\$)	Total anual (em R\$)
Horas analista	5 x 4 x 8 = 160 horas	150,00	24.000,00
Diárias	5 x 4 = 20 diárias	240,00	4.800,00
Passagens	5 passagens	2.000,00	10.000,00
Total			38.800,00

155. Esclarecendo que o montante aqui consignado já está transportado para o Quadro 4 – que é onde constam o CAAT e CAAN –, tem-se que a questão do valor/hora do analista (técnico/gestor) se reproduz também nesta tabela, discussão que já foi tratada anteriormente e para a qual não há novos comentários.

156. Registra-se apenas que não se vislumbra *bis-in-idem* relativo a este quesito: o cômputo das horas, aqui, não se confunde com o cômputo das horas do Quadro 4 anterior no tocante ao apoio técnico/negocial propriamente dito (para maior clareza, vide planilhas de resumo às peças 98 e 99); aquelas se atrelam a analistas técnicos/de gestão atuando na base UFRN local, enquanto aqui no Quadro 5 se referem a analista em trânsito, em viagem. A questão das cinco viagens por ano já se analisou antes; quanto à necessidade de quatro dias e a jornada diária de oito horas, não se imagina que pudesse ser produtiva uma visitação com números muito inferiores a esses que viesse a justificar a necessidade da viagem propriamente dita, de modo a diluir custos via maior disponibilidade.

157. No que tange à análise do valor das diárias, lembre-se que são destinadas a indenizar o agente público ou colaborador eventual pelas despesas extraordinárias com hospedagem, alimentação e locomoção urbana, durante o período de deslocamento, em objeto de serviço de interesse da administração pública, fora da localidade onde tem exercício (manual da CGU disponível na Internet).

158. O valor aferido para diárias no presente caso é de R\$ 240,00. Verificando valores praticados no serviço público para a aludida indenização, encontra-se o Decreto 6.907/2009, Anexo I, que traz tabela com parâmetros de valores para diferentes cargos/funções e destinos (peça 104). Verifica-se que o montante se enquadra com mais similitude ao que se destina, no diploma legal, para deslocamentos a diferentes capitais, das menos dispendiosas, atreladas a níveis de cargo/função de escalões médios (R\$ 239,70).

159. Pesquisa feita junto ao site Tripadvisor (peça 103), com destino Recife/PE, mostra que gastos com hotel 3 estrelas já consomem parte substancial desse valor – lembrando que o item hospedagem é apenas uma parte, ainda que principal, do que consome uma diária. Desse modo, entende-se haver regularidade no arbitramento relativo a este quesito.

160. Quanto às passagens, observa-se que o montante trazido no Quadro 5, retro é de R\$ 2.000,00 para cada viagem (ida-e-volta). Pesquisa feita no site Decolar.com (peça 105) para viagem entre os dias 24 e 29 de abril do corrente ano traz como opções, para um destino próximo, Recife/PE, valores que se situam entre R\$ 828,00 (Azul) e R\$ 5.000,00 (TAM); para outro destino, de média distância, Brasília/DF, os valores menores foram entre R\$ 838,00 (TAM) e R\$ 1.796,00 (Azul); para um exemplo de destino mais longe, Curitiba/PR, os valores foram de R\$ 1.359,00 (TAM) e R\$ 1.970,00 (Azul); dois destinos mais remotos, Rio Branco/AC, os valores se situam entre R\$ 2.403,00 e R\$ 2.749,00 (ambos da TAM), e Boa Vista/RR, com valor de R\$ 1.950,00 (Azul) a R\$ 4.000,00 (TAM); e, por fim, um destino muito demandado, São Paulo/SP, com valores que foram de R\$ 1.109,00 (TAM) a 1.855,00 (GOL).

161. Verifica-se, conforme os preços consultados, que o patamar médio aplicado pela UFRN para passagens aéreas não exorbita dos valores frequentemente observados; é tido como fato notório na mídia local que o destino Natal, além de muito procurado por turistas brasileiros, vem sofrendo com a tendência de elevação dos

preços das passagens aéreas devido às seguidas reduções no número de voos disponibilizados pelas companhias na capital potiguar.

162. Desse modo, não se verifica anormalidade nas cobranças veiculadas pela UFRN, no patamar das passagens aplicado no quadro retro contemplando saída e retorno a Natal (em verdade, o Aeroporto Aluizio Alves situa-se no município de São Gonçalo do Amarante, distante cerca de 35 km da capital Natal), de onde se pode concluir pela regularidade da cobrança.

163. Ainda atrelado ao apoio (Quadro 5), há o chamado custo de treinamento (CT); observa-se, conforme previsto no Anexo III da Resolução, que, de fato, este valor não está vinculado à vigência, não tendo, pois, caráter anual (vide planilhas às peças 98 e 99, que deixam claros os procedimentos de cálculo).

164. Assim, enquanto CAAT e CAAN são montantes multiplicados pela quantidade de anos de vigência dos termos, o CT é unitário, não sofrendo tal incidência. Tais treinamentos realizam-se por meio de videoconferências, e ocorrem durante todo o período de transferência dos sistemas. O quadro a seguir (réplica do Quadro 12 do dispositivo citado, com adaptações) apresenta os valores:

Quadro 6 – Custo de Treinamento por videoconferência (CT)	
Sistema	Valor (em R\$)
Sipac	49.100,00
Sigaa	48.400,00
SIGRH	46.400,00
Outros	3.000,00
Total	146.900,00

165. A cobrança de treinamento por videoconferência, conforme definido no quadro retro pela UFRN, é item de cobrança unitária e sem vínculo de vigência, tratando-se de um pacote fechado de treinamento para as transferências de tecnologia, que encontra ressonância também nos planos de trabalho vinculados aos termos de cooperação, nos quesitos ali discriminados com indicadores físicos que visam à capacitação em cada um dos sistemas e seus módulos, com período de execução definido.

166. Observando-se os aludidos planos de trabalho (vide peças 93 a 97), verifica-se que constam previsões diferenciadas para apoio negocial, técnico e de atendimento, de onde se conclui que todo o restante condiz com treinamento, com carga horária em geral situando-se em 200 horas, em média, o que leva a uma precificação de R\$ 250,00/hora de videoconferência, para cada sistema, aproximadamente (considerando que tal custo está próximo do patamar de R\$ 50 mil/sistema, conforme Quadro 6, retro).

167. Não é desarrazoável se cogitar que o alcance desses treinamentos envolve, para a instituição receptora, provavelmente dois ou mais servidores, o que faz o treinamento tender a custar de R\$ 125,00/hora, por servidor (daí para menos), reduzindo-se esse patamar caso o número de servidores a serem treinados supere dois (o que é bem provável, dada a amplitude de uso desses sistemas, o número potencial de seus manipuladores e usuários e a necessidade de disseminadores/multiplicadores de conhecimento na instituição receptora). Segundo as palavras da UFRN (peça 116, p. 5-6):

‘O quadro 12 representa o treinamento e é feito uma única vez para instituição que absorve o conhecimento e passa a atuar como replicadora internamente nos seus órgãos. Cada sistema apresenta um grupo de consultores e gestores que realizam esses treinamentos por módulo e dentro de sua área de conhecimento. Tais treinamentos são realizados para usuários dos sistemas e para equipe de TI que apoiará na sustentação e nas dívidas em um primeiro nível de seus usuários.

Os valores foram contabilizados levando em consideração as cargas horárias previstas para treinamento de cada módulo/sistema pelos instrutores, conforme calculo a seguir:

SIGRH: 232h x R\$200 = 46.400,00

SIGAA: 242h x R\$200 = 48.400,00

SIPAC: 245,5h x R\$200 = 49.100,00.

Trata-se de um erro de conta irrelevante. O valor de R\$200,00 consta na resolução, referente ao valor do gestor.’

168. Desse modo, à luz do exercício de interpretação e análise ora posto, verifica-se que o valor arbitrado não parece se mostrar exorbitante – o que o levaria a guardar, pois, regularidade de cobrança.

169. Todavia, mais uma vez, tal qual a questão do valor/hora do analista técnico, compreende-se ser o presente tema ‘custo de treinamento’ matéria afeta com mais propriedade à Sefti, para um posicionamento mais sólido,

tecnicamente mais fundamentado e definitivo, baseado em experiências do próprio Tribunal na questão de custos de treinamento em videoconferência, se for o caso e se aquele setor especializado entender pertinente revisar as conclusões ora postas.

170. Por fim, explicita-se, a seguir, para conhecimento, a fórmula que contempla a fixação da remuneração da UFRN nas transferências dos sistemas SIG-UFRN, extraída do Anexo III da citada Resolução, de modo a se ter uma visão geral de como se calcula a aludida remuneração das transferências de tecnologia veiculadas pelos termos de cooperação:

$$VR = \sum \text{sistema} \{[(CAAT + CAAN) * DC] + CT\}$$

Onde:

VR = Valor da Remuneração à UFRN;

CAAT = Custo Anual de Apoio Técnico, por sistema;

CAAN = Custo Anual de Apoio Negocial, por sistema.

DC = Duração, em anos, do termo de cooperação técnica celebrado entre a UFRN e a instituição interessada.

CT = Custo Total de treinamento, por sistema

171. Proposta de encaminhamento:

171.1. Considerando que o trabalho de fiscalização e seu teor opinativo não podem se esquivar de uma posição técnica clara, transparente e definitiva;

171.2. Considerando que ao auditor federal de controle externo compete instruir os processos de forma a propiciar e municiar o Relator e as demais autoridades de informações que permitam um crivo decisório embasado e juridicamente fundamentado;

171.3. Considerando os comentários e análises aqui proferidos e as limitações externadas;

171.4. Considerando que, quanto às cobranças empreendidas pela UFRN atinentes aos termos de cooperação, ao menos nesta instância técnica, não foram identificados elementos que pudessem caracterizar irregularidades nas parcerias firmadas pela UFRN para viabilizar as transferências de tecnologia objeto da presente fiscalização;

171.5. Considerando que as cobranças da remuneração à UFRN constantes da Resolução 5/2013-Consad/UFRN (alterada pela Resolução 7/2015-Consad/UFRN) são compatíveis com a execução prevista na Lei 10.973/2004 (alterada pela Lei 13.243/2016) c/c Decreto 5.563/2005;

171.6. Entende-se pertinente considerar regulares as cobranças dos apoios técnico e negocial dos termos de cooperação, sem prejuízo de eventual revisão das percepções iniciais que este setor técnico compreende como estando em melhor posição de serem estudadas pelo setor especializado a que fez menção a Relatora – a Sefti –, entendendo-se, assim, pertinente, por ora, recomendar à UFRN que:

171.6.1. Avalie a pertinência da cobrança, nos termos de cooperação, dos montantes relativos ao Quadro 8 do Anexo III da Resolução 5/2013-Consad/UFRN para pactuantes situadas em locais que não caracterizem deslocamento de viagem, como aquelas com sede no Rio Grande do Norte, promovendo, se for o caso, as necessárias adaptações de custos para deslocamentos na região, mormente no quesito ‘passagens’;

171.6.2. Passe a incluir, em nome do princípio da publicidade, planilha de custos analítica resumida contendo o detalhamento dos valores cobrados a título de remuneração à UFRN, com as rubricas de custo de apoio técnico (CAAT), negocial (CAAN) e de treinamento (CT), além da CDI, previstas na Resolução 5/2013-Consad/UFRN, Anexo III;

171.6.3. Reveja a descrição dos parâmetros de referência tomados por valor/hora de analista técnico e de analista gestor contidos no Anexo III da Resolução 5/2013-Consad, relativamente à remuneração da UFRN nos termos de cooperação, de modo a conferir maior transparência na adequação dos padrões de valores à realidade mercadológica, por número de profissionais ou lastreado em prestação de serviço de setores do ramo.

III- Da comprovação da prestação de serviços de apoio técnico e negocial

172. Conforme determinado pela Relatora, a presente inspeção visa, também, a comprovar a efetiva aplicação dos recursos de acordo com o objetivo da cobrança estabelecida para a cessão dos sistemas SIG-UFRN, sendo este componente indissociável da necessária caracterização do interesse recíproco, ainda segundo seu despacho (peça 78, parágrafo 15). A esse respeito, a Relatora faz referência, especificamente (peça 78, parágrafo 25), à comprovação da prestação dos serviços de apoio técnico e negocial (a CDI será tratada no próximo tópico).

173. A peça 106 detalha um papel de trabalho adaptado de material coletado na inspeção na resposta da UFRN, em que constam informações acerca das instituições que tiveram esses apoios e aquelas que estão apenas e exclusivamente sob a tutela das licenciadas Esig e AVMB. Nele, observa-se um universo de

informações envolvendo cerca de quarenta e cinco instituições, entre aquelas atreladas à Rede Ciclo e à Rede Ifes, que tiveram apoio técnico e negocial da UFRN.

174. Considerando que o despacho da Relatora sugere o uso da técnica de amostragem (peça 78, parágrafo 33, alínea ‘a.2’) – entre as técnicas previstas para auditorias, entende-se necessário lançar mão desse expediente estatístico para tornar possível uma análise da questão ora posta, sopesando o tempo de inspeção e a quantidade de informações a serem observadas. Para tanto, de modo a selecionar as instituições a serem averiguadas, vale-se da estratégia de auditoria relativa aos critérios de risco, materialidade e relevância na construção da amostra.

175. Por razões de ordem prática (acesso aos sistemas da UFRN – fornecido conforme resposta à peça 90, p. 4; dados mais atuais e disponíveis em maior quantidade, além do tempo decorrido quanto aos termos de cooperação mais antigos e defasagem normativa, visto terem sido firmados antes do advento da Resolução 5/2013-Consad/UFRN), o estudo limitar-se-á aos termos de cooperação atualmente vigentes (ativos e não bloqueados, vide peça 101) e/ou que estão sob o manto do citado normativo, o que já promove redução no universo pesquisado.

176. Assim, ante a premissa anterior fixada, serão considerados os termos de cooperação de valores mais elevados, no tocante à materialidade; quanto à relevância, buscar-se-ão situações que se valeram de um maior número de sistemas a serem transferidos, além de se considerar instituições de distintos portes (vide Quadro 3 deste Relatório); quanto aos riscos, serão selecionadas instituições de ambas as redes (Ciclo e Ifes), de modo a contemplar não apenas o apoio a instituições com funções similares às da UFRN (cujo risco de funcionamento é menor, dada a semelhança das demandas e necessidades das Ifes), mas também órgãos públicos de natureza e função díspares (risco maior de os sistemas não se adaptarem e que demandam maior customização), sem prejuízo de aplicar redutor, no *score* final, às instituições que se valeram de licenciada, eis que já sofrerão análise mais detida em tópico subsequente.

177. Assim, o plano amostral tem como elementos da população basicamente as instituições que estão ativamente (ou que deveriam estar) recolhendo a CDI, tanto da Rede Ciclo quanto da Ifes; o tamanho da população dependerá do cruzamento das informações da citada peça 106 e as descritas à peça 101, aplicados os critérios definidos retro; os itens relevantes para a seleção já foram descritos, bem como os procedimentos para execução do trabalho, e é a partir desses documentos que se fará a seleção. Compreende-se que a escolha de sete instituições, das trinta e cinco selecionadas, abarcando, portanto, cerca de 20% do universo – sendo as cinco primeiras colocadas da Rede Ifes e as duas primeiras da Ciclo –, condiz com uma amostra estatisticamente razoável e representativa – semelhante, inclusive, à largamente utilizada ‘curva de Pareto’ (80/20) nesta Corte, que atende ao interesse proposto.

178. O quadro a seguir, já ranqueado pela coluna ‘*Score Total*’, é o resultado da aplicação dos critérios de seleção amostral já definidos; no caso dos critérios de porte e quantidade de sistemas (considerados apenas os três principais – Sipac, Sigaa e SIGRH), o número absoluto já corresponde ao ‘*score*’ desejado nesse quesito; para a coluna montante, será aplicado o fator 10^{-6} , com arredondamento final de uma casa decimal, para, ao final, estabelecer-se a participação desse fator no *score* total; como critério de desempate, será considerada a instituição cujo termo tiver a vigência mais próxima do término; como sopesamento regional, só será considerada a primeira colocada em cada estado, caso haja mais de uma entre as selecionadas. Eis o resultado, com as selecionadas em destaque:

Quadro 7 – Ranking para seleção de amostra das instituições com pagamentos ativos							
Nº	Instituição	Total do Termo (VR) (em R\$)	Montante $M=VR*10^{-6}$	Contratou licenciada? Sim=(-)1 Não=1 Finalizado=0	Porte	Sistemas	Score Total
			M	L	P	S	M+L+P+S
1ª	INSS	1.734.724,00	1,7	1	4	2	8,7
2ª	MJ	1.635.271,00	1,6	1	4	2	8,6
3ª	PRF	1.635.271,00	1,6	1	4	2	8,6
4ª	CENSIPAM	1.300.034,02	1,3	1	4	2	8,3
5ª	CGU	1.189.316,00	1,2	1	4	2	8,2
6ª	CADE	1.064.139,00	1,0	1	4	2	8,0
7ª	UFPA	939.200,00	0,9	1	3	3	7,9
8ª	UFPB	874.680,00	0,9	1	3	3	7,9
9ª	FNDE	782.072,06	0,8	1	4	2	7,8
10ª	UFS	741.680,00	0,7	1	2	3	6,7

11ª	UFSB	1.667.300,00	1,7	1	1	3	6,7
12ª	UFBA	749.697,00	0,7	1	2	3	6,7
13ª	IFES	1.617.860,00	1,6	1	1	3	6,6
14ª	UFGD	1.617.860,00	1,6	1	1	3	6,6
15ª	UNIVASF	1.617.860,00	1,6	1	1	3	6,6
16ª	IFCAT.	1.440.891,00	1,4	1	1	3	6,4
17ª	EBSERH	365.816,67	0,4	1	4	1	6,4
18ª	UNILAB	919.460,00	0,9	1	1	3	5,9
19ª	UFERSA	919.460,00	0,9	1	1	3	5,9
20ª	UFRRJ	919.460,00	0,9	1	1	3	5,9
21ª	UFABC	637.220,00	0,6	1	1	3	5,6
22ª	UFCA	488.660,00	0,5	1	1	3	5,5
23ª	UFRA	293.520,0	0,3	1	1	3	5,3
24ª	UFG	1.201.251,00	1,2	(-1)	2	3	5,2
25ª	UFRJ	750.000,00	0,8	0	3	1	4,8
26ª	IFAC	692.740,00	0,7	0	1	3	4,7
27ª	IFSC	707.860,00	0,7	(-1)	2	3	4,7
28ª	UFSJ	1.479.895,00	1,5	(-1)	1	3	4,5
29ª	UFAL	450.000,00	0,5	(-1)	2	3	4,5
30ª	UFRR	718.740,00	0,7	(-1)	1	3	3,7
31ª	IFBAIANO	653.803,00	0,7	1	1	1	3,7
32ª	UNIFESSPA	640.060,00	0,6	1	1	1	3,6
33ª	UFPE	664.625,00	0,7	(-1)	2	1	2,7
34ª	UFRB	386.240,00	0,4	(-1)	1	2	2,4
35ª	UNIFEI	169.520,00	0,2	(-1)	1	2	2,2
TOTAL		33.666.185,75					

179. Uma vez selecionada a amostra, foi utilizado o acesso a que faz menção a resposta da UFRN (peça 90, p. 4), na ferramenta Wiki, uma vez que ‘a comprovação da efetiva e regular atividade de apoio técnico e negocial às instituições que celebraram termo de cooperação foi disponibilizada em meio eletrônico’, conforme dito no documento citado.

180. Sobre o tema, a UFRN ainda acrescentou em sua resposta (peça 90, p. 4):

‘No índice do wiki, endereço: cooperacao -> rede ciclo e cooperacao ->rede_ifes, é possível verificar todas as atividades de treinamentos, reuniões, viagens à instituição parceira e visitas à UFRN para cada instituição.

As atividades de apoio técnico e negocial são realizadas por meio da ferramenta Skype com equipe especializada por sistema/módulo ficando disponível para retirar as dúvidas dos usuários das redes Ciclo e Ifes.

Ademais, as atividades seguem orientações definidas no plano de trabalho. Tais termos e planos de trabalho encontram-se disponíveis na pasta Auditoria TCU -> Termos e podem ser consultados também por meio da página do NIT, endereço: <http://www.nit.ufm.br/pagina.php?alias=tt&x=4>

181. Preliminarmente, há que se registrar que a equipe de inspeção teve acesso a alguns vídeos de cooperação; a título amostral, destaque-se o vídeo inaugural da cooperação com o INSS, com duração de 2h15min. A explanação inicial dos técnicos da UFRN corroboram todas as informações levantadas até aqui acerca do estabelecimento de cooperação e interesse recíproco; os esclarecimentos ali prestados de como funciona todo o processo de transferência dão a exata dimensão de não se estar vendendo um *software*, mas buscando verdadeiramente uma parceria, com vantagens para ambas as instituições, com várias informações que ratificam aquelas já apuradas: liberação de código fonte, disponibilização das viagens para apoio técnico e negocial, abertura de canais de comunicação mútuo, como *Skype*, *Gtalk* e outros, acesso a sistemas e ferramentas de gestão para controle e administração do progresso da cooperação, mapa de reuniões e treinamentos, entre outras. Em vários momentos, há explicações contundentes acerca de a UFRN não estar vendendo *software* ao INSS, e que não está entregando nenhum produto pronto, além da necessidade de os órgãos pactuantes terem pessoal de TI disponível para viabilizar a transferência de tecnologia, ou se valer das licenciadas (conforme bem detalhado no Anexo II da Resolução 5/2013-Consad/UFRN, peça 91, p. 7-12).

182. É pertinente que se relate que, ao final da reunião, houve quem depusesse ter tomado conhecimento de órgão que fez projeto básico e buscou, no mercado, contratação de *software* customizado em patamares de R\$ 50 milhões (cita-se, após, que a cifra chegou mesmo a alcançar R\$ 150 milhões). Esse tema foi abordado no

tópico ‘contextualização’, no início deste Relatório. Estas cifras depõem bastante em caracterizar o que seria comercializar *softwares* com o mercado (exemplos à peça 107); há, inclusive, a manifesta preocupação dos participantes sobre a temeridade de essas soluções da UFRN virem a eventualmente ‘cair em mãos’ de empresas privadas mal-intencionadas, que não sejam licenciadas, e possam elas querer vender tais soluções como produtos fechados de prateleira, para próprios órgãos públicos no futuro, sem as amarras e os devidos contornos de cooperação normatizados pela UFRN. O andamento deste termo de cooperação pode ser melhor observado na peça 118.

183. Observando-se os campos abarcados no acesso Wiki da UFRN, pode-se construir o quadro a seguir, em que a coluna ‘A’ baseia-se no documento extraído do Wiki (peça 108). A título de comprovação exemplificativa, foram extraídos os dados atinentes à UFS, por ser a de maior número de eventos, para demonstrar como se dá o controle pela UFRN (peça 109, relativamente às colunas R, V e T do quadro abaixo), a saber:

Quadro 8 – Quantificação dos apoios técnico e negocial dos termos de cooperação da UFRN							
Rede	Instit.	Vigência Aproxim. Incluindo prorrog.	Reuniões/Visitas Presenciais	Viagens para treinamento consultoria técnica e de projetos	Treinamento/ videoconferências	Andamento da implantação do sistema/-módulo	Total de eventos
			R	V	T	A	R+V+T+A
Ciclo	INSS	36 meses	9	2	11	3	25
	MJ	36 meses	100	11	52	2	165
Ifes	UFPA	24 meses	10	3	38	13	64
	UFPB	36 meses	10	3	39	5	57
	UFS	36 meses	11	6	137	69	223
	UFBA	36 meses	16	4	81	8	109
	IFES	36 meses	4	2	27	0	33
Total			160	31	385	100	676
Média por instituição			22,9	4,4	55	14,2	96,6

184. Para uma melhor análise dos dados tabulados no quadro retro, há que se lembrar que os apoios técnico e negocial contemplam a concepção de uma visão geral para a instituição parceira, treinamentos, esclarecimento de dúvidas e visitas presenciais. Para viabilizar esse conjunto de atividades, são necessárias reuniões, encontros *in loco*, visitas às unidades da UFRN, videoconferências, entre outros; os módulos em uso traduzem, de algum modo, o grau de êxito no processo de transferência de tecnologia, razão por que é razoável considerá-lo como parte do processo de análise acerca do efetivo e regular apoio técnico e negocial.

185. No espaço amostral definido para as sete instituições, observando-se que os valores de remuneração da UFRN elencados no Quadro 7 se projetam em um horizonte temporal de três anos e que os planos de trabalho consignam todo esse período, verifica-se um número razoável de ocorrências para cada uma das colunas; a última coluna, ‘total de eventos’, repercute, em grande medida, que os termos de cooperação e seus respectivos planos de trabalho estão em pleno funcionamento, com apoio técnico e negocial sendo prestados a contento. Observadas as médias aferidas na última linha do Quadro, os números depõem a favor de um processo regular de apoio técnico e negocial em praticamente todas as vertentes, com cerca de quase uma centena de eventos por parte de cada termo de cooperação, entre reuniões, videoconferências, viagens e módulos implantados.

186. A ressalva que fica diz respeito a apenas um quesito, que merece análise mais detida. É o concernente ao número de viagens previstas (cinco de apoio técnico e cinco negociais por ano, totalizando dez viagens por ano), vis-à-vis os números verificados na prática. Considerando-se as vigências trienais, seriam esperadas trinta viagens ao todo, por termo de cooperação, o que flagrantemente não se verifica na prática. Desse modo, o presente quesito merece revisão, uma vez que, dado seus elevados custos (vide Quadro 4), ele está propiciando ganhos extras à UFRN que não atendem aos requisitos legais aplicáveis.

187. De todo modo, isso não implica que esteja havendo má-fé ou aferição de lucro por parte da Autarquia. Pode revelar que a instituição consiga concatenar ganhos de escala nas viagens com visitas a mais de um órgão ao mesmo tempo, como verificado em algumas reuniões excepcionais realizadas em conjunto com mais de uma instituição – o que, não comprometendo a qualidade do processo de transferência, não caracteriza necessariamente irregularidade nos apoios.

188. No presente caso, seria até defensável o seguinte raciocínio: o valor de remuneração paga pelas instituições à UFRN prevê embutidas dez viagens (conforme Quadro 4); é como se houvesse, desde sempre, a faculdade de a instituição receptora dos sistemas requerer, à UFRN, no período de vigência dos termos, que se

faça comparecer um analista para assuntos técnicos ou negociais em sua sede para atendimento a uma das necessidades previstas para cada tipo de apoio. Em não havendo tais viagens, atribui-se que os esforços da UFRN para transferência de tecnologia e solução dos problemas por outros meios e mecanismos estão surtindo efeito a tal ponto de tais viagens se tornarem desnecessárias, uma salvaguarda da qual as instituições receptoras não lançaram mão, na íntegra a que têm direito. Visto por esse ângulo, pode-se afastar qualquer irregularidade atribuída ao quesito em comento, até porque não se tem notícia de qualquer tipo de denúncia contra a UFRN em se negar a atender tal cláusula.

189. Ainda assim, do ponto de vista da adequação à lei e ao afastamento de qualquer caráter comercial que possa ter a cooperação, extirpando-se excessos eventualmente caracterizáveis de ‘lucro ou vantagem indevida’, entende-se pertinente expedir recomendação para que haja revisão do normativo de modo a adequar estas situações de viagem do Quadro 4 a custos mais próximos da realidade, ainda que com base em estimativas e nas experiências até aqui vivenciadas – ou que a norma preveja algum reembolso/devolução, para o caso de não utilização dessa rubrica.

190. Destarte, na análise do presente tópico, não se observa a obrigatoriedade da certeza de um casamento perfeito entre orçamento, efetiva prestação de serviços e aplicação dos recursos. Explica-se: situando-se as diferenças dentro de uma razoabilidade, podem elas ser toleradas, tendo em vista a dinamicidade do apoio prestado pela UFRN (adesão de novas instituições, demandas e solicitações de outros módulos nos sistemas etc.). Se houver outros custos que a Universidade eventualmente não esteja computando nessas cooperações que estejam sendo sopesados com eventuais sobras dessa rubrica, a revisita ao normativo interno merece acolhida também para se repensar a inserção de novas formas de aferi-los, em vez de contrabalanceá-los, com sobras de viagens não executadas.

191. Assim, não seria razoável requerer que a UFRN soubesse, exata e previamente, tudo de que precisaria para prestar esses apoios (considerando as necessidades atuais e as vindouras), ou que necessariamente tenha de cumprir estritamente os serviços previstos no termo, mesmo que a situação da instituição apoiada não exija, ou, por fim, que o montante arrecadado tenha que ser estritamente igual ao montante gasto para manter o Projeto. Sobre o tema, aliás, assim se pronunciou a UFRN (peça 116, p. 7):

‘O raciocínio que está sendo feito pelos analistas aparentemente está com uma lógica de que as instituições estão comprando sistemas. Na verdade, o que as instituições fazem é apoio da UFRN para implantá-los de acordo com as condições técnicas e operacionais e nos momentos que as instituições acham convenientes e sentem a necessidade.

A relação não trata de uma prestação de serviço bilateral, é apenas uma estimativa, haja vista que independentemente de haver ou não treinamentos, viagens, consultorias, a UFRN fez os investimentos necessários para tal.

A UFRN possui equipe para acompanhamento dos projetos nas instituições e têm realizado um esforço para que estas possam evoluir nas implantações. Infelizmente nos deparamos com situações em que ultrapassa nossas ações, ou seja, que estão na decisão dos gestores dos órgãos, além de mudanças de equipe e greves que contribuem para o atraso do planejamento realizado e o esforço em refazer os treinamentos e capacitação da nova equipe.

Se tudo ocorrer em condições normais, a execução das previsões ocorrerá, e em caso contrário não, não sendo o caso de reembolso haja vista que as equipes da UFRN estão à disposição.’

192. A experiência e as estimativas podem se coadunar com a finalidade precípua da transferência de tecnologia; entretanto, observando-se grandes distorções, merecem elas a devida correção – é o caso da variável ‘viagem’. Eventuais diferenças, não sendo desarrazoadas, fazem parte da dinâmica de qualquer intuito cooperativo.

193. Por fim, apresenta-se um diagrama de controle das atualizações das versões dos sistemas da UFRN, relativamente a 2014–2016 (peça 110), de modo a comprovar que eles estão em constante atualização e aprimoramento, e que as parcerias firmadas ratificam, também nessa evidência, o interesse recíproco.

193.1. Proposta de encaminhamento: repisando-se as considerações expendidas na proposta parcial veiculada no tópico anterior para entender que a prestação dos serviços de apoio técnico e negocial por parte da UFRN às instituições parceiras nos termos de cooperação é efetiva e, grosso modo, regular com ressalva, entende-se pertinente recomendar à UFRN, no que tange à rubrica ‘viagem’ e seus consectários legais (diárias, passagens, horas/analista), constante dos Quadros 8 e 11 do Anexo III da Resolução 5/2013-Consad/UFRN, que:

193.1.1. promova a revisão dos custos calculados com essa rubrica, de modo a torná-los mais próximos da realidade, levando em conta estimativas das experiências quantitativas em outros termos de cooperação;

193.1.2. avalie a introdução de mecanismos que prevejam reembolso/devolução, para o caso de não utilização da rubrica em comento;

193.1.3. reexamine as despesas com apoio técnico e negocial dos termos de cooperação de modo a aferir se há custos não contabilizados ou subdimensionados que eventualmente estejam sendo compensados com as arrecadações da rubrica ‘viagem’, de modo a não comprometer a transparência do processo de transferência de tecnologia.

IV- Da comprovação da efetiva aplicação da CDI

194. Ainda se seguindo a determinação ministerial, analisa-se, agora, a questão da comprovação da efetiva aplicação da Contribuição de Desenvolvimento e Inovação (CDI) na execução de atividades diretamente voltadas para o desenvolvimento e inovações do sistema.

195. Sobre esse ponto, a resposta da UFRN acerca da CDI trouxe os seguintes elementos (peça 90, p. 4-5, com adaptações de forma):

‘A Contribuição de Desenvolvimento e Inovação (CDI) é uma remuneração à UFRN para a manutenção e a disponibilização do acesso ao repositório de código e documentações dos sistemas SIG-UFRN.

Ela é repassada em regime anual à UFRN e fixada e acordo com o índice percentual definido em função do porte de cada instituição interessada (...)

O recolhimento da CDI contribuiu também para o desenvolvimento de novas funcionalidades e inovações dos sistemas para o benefício de todos os parceiros das redes Ifes e Ciclo, disponíveis nas releases e endereço:

‘<https://info.ufrn.br/wikisistemas/doku.php?id=cooperacao%3Aatualizacoes>.’

As teses/dissertações, artigos publicados, resultados destas atividades de inovação provenientes também da contribuição da CDI, podem ser verificadas por meio do endereço:

‘https://info.ufrn.br/wikisistemas/doku.php?id=producao_cientifica:publicacoes’ (...)

196. Preliminarmente, há que se transcrever, para fins de entendimento, o Quadro 16 do Anexo III da Resolução 5/2013-Consad, com adaptações de forma:

Quadro 8 – Valor da Contribuição de Desenvolvimento e Inovação (CDI)					
(Valores em R\$)					
Sistema	Valor de referência	Porte da instituição interessada			
		Porte 1 (0,25%)	Porte 2 (0,75%)	Porte 3 (1,25%)	Porte 4 (1,5 a 2%)
SIPAC	7.697.200,00	19.243,00	57.729,00	96.215,00	134.701,00
SIGAA	8.947.600,00	22.369,00	67.107,00	111.845,00	156.583,00
SIGRH	4.030.400,00	10.076,00	30.228,00	50.380,00	70.532,00
Demais sistemas	1.532.800,00	3.832,00	11.496,00	19.160,00	26.824,00
Total	22.208.000,00	55.520,00	166.560,00	277.600,00	388.640,00

197. Os sistemas SIG-UFRN, com suas novas versões e evoluções funcionais (vide peça 110), são gerenciados pela Universidade, em ambiente que se denominou de ‘repositório’; este ambiente é disponibilizado a todas as instituições durante o processo de transferência de tecnologia. Para manutenção desse ambiente, há necessidade de financiamento; a rede de cooperação contribui anualmente com a chamada Contribuição de Desenvolvimento e Inovação – CDI (vide parágrafo único do art. 6º da Resolução 5/2013-Consad/UFRN (peça 91), fixada, como se vê no Quadro retro, de acordo com o perfil da instituição.

198. Vale esclarecer que esse percentual é fixado não de modo arbitrário; a perspectiva embutida é de que o valor econômico dos sistemas seria totalmente revertido de acordo com a seguinte previsão temporal: após 400 anos (0,25%); após 200 anos (0,50%); e após 100 anos (1,00%). Consumado o processo de transferência, a instituição tem a prerrogativa de continuar ou não recolhendo a CDI para ter acesso ao repositório.

199. O Quadro a seguir, extraído com base na documentação apresentada pela UFRN (peça 101), revela os valores anuais que deveriam estar sendo ou ter sido recolhidos pelas instituições cooperadas no corrente ano:

Quadro 9 – Previsão de arrecadação de CDI			
Nº	Instituição	CDI	Há licenciada?

1	IFES	55.520,00	Não
2	IFAC	55.520,00	Finalizado
3	IFSC	99.453,00	Sim
4	UFPE	69.225,00	Sim
5	UFG	166.560,00	Sim
6	UFSJ	55.520,00	Sim
7	UFRJ	115.375,00	Finalizado
8	UFRR	55.520,00	Sim
9	UFAL	166.560,00	Sim
10	INSS	232.057,00	Não
11	MJ	232.057,00	Não
12	CGU	232.057,00	Não
13	IFCAT.	55.520,00	Não
14	UFPA	555.200,00	Não
15	UNILAB	55.520,00	Não
16	PRF	232.057,00	Não
17	UFRA	55.520,00	Não
18	UFGD	55.520,00	Não
19	UFPB	277.600,00	Não
20	CADE	232.057,00	Não
21	UNIVASF	55.520,00	Não
22	UFRB	33.151,00	Sim
23	UFS	166.560,00	Não
24	CENSIPAM	232.057,00	Não
25	UFCA	55.520,00	Não
26	FNDE	232.057,00	Não
27	UFESA	55.520,00	Não
28	UFABC	55.520,00	Não
29	IFBAIANO	26.201,00	Não
30	UFSB	111.040,00	Não
31	UFRRJ	55.520,00	Não
32	EBSERH	161.525,00	Não
33	UNIFESSA	23.075,00	Não
34	UNIFEI	55.520,00	Sim
35	UFBA	166.560,00	Não
TOTAL		4.539.764,00	

200. Da tabela acima, o valor da UFPA desponta como dissonante dos demais. Reputa-se tal monta ao provável fato de a Instituição ter firmado dois distintos acordos com distintos objetos perante a UFRN, quais sejam:

200.1. Termo de Cooperação 01/2010-UFPA (peça 36, p. 38-44), sem data, cujo objeto era inicialmente o Sipac, no valor de R\$ 900.000,00 (vide peça 101, p. 3);

200.1.1. 1º Termo Aditivo, de 27/12/2012 (peça 36, p. 5), que prorrogou o então termo vigente de 1/1/2013 a 31/10/2013;

200.1.2. 2º Termo Aditivo, de 31/10/2013 (peça 26, p. 7-8), que prorrogou o então termo vigente de 1/11/2013 a 31/10/2014, e alterou o valor pactuado para R\$ 459.600,00;

200.2. Termo de Execução Descentralizada (TED) Processo UFRN 32.420/2014 (vide extrato no DOU à peça 146), no valor de R\$ 479.600,00, vigência inicial até outubro/2015, prorrogado para março/2016, cujo objeto seria a transferência dos sistemas SIG-UFRN restantes (SIGAA, SIGRH e demais sistemas, conforme detalhado na peça 101, p. 3).

200.3. Por razões diversas (contingências, atrasos, entre outros), observa-se que a arrecadação prevista para CDI não se consumou, tendo havido o recolhimento de apenas R\$ 3.363.161,00 (conforme peça 101, p. 6).

201. Já o quadro a seguir (adaptado da Resposta fornecida pela UFRN, via CD) explicita, para fins de conhecimento, o recolhimento efetuado por meio das empresas licenciadas, cuja compilação da documentação probatória se faz constar dos autos (peça 113):

Quadro 10 - CDI via Licenciadas					
Licenciada	Instituição	Sistemas	Ano	Valor	
AVMB	IFSUDESTEMG	SIPAC, SIGRH, SIGAA e Demais Sistemas	2015	55.520,00	
	IFSUDESTEMG	SIPAC, SIGRH, SIGAA e Demais Sistemas	2016	55.520,00	
	IFAM	SIPAC, SIGRH, SIGAA e Demais Sistemas	2015	55.520,00	
	IFRS	SIPAC, SIGRH, SIGAA e Demais Sistemas	2015	55.520,00	
	UFOB	SIPAC, SIGRH, SIGAA e Demais Sistemas	2015	55.520,00	
SIGSoftware	IFAL	SIPAC, SIGRH, SIGAA e Demais Sistemas	2015	55.520,00	
	UEMA	SIPAC, SIGAA e Demais Sistemas	2015	68.166,00	
	UFOPA	SIPAC, SIGAA e Demais Sistemas	2016	27.760,00	
	UFSJ	SIPAC, SIGAA e Demais Sistemas	2016	27.760,00	
	UNIFAP		SIPAC, SIGRH, e Demais Sistemas	2014	33.151,00
			SIPAC, SIGRH, SIGAA e Demais Sistemas	2015	55.520,00
TOTAL				545.477,00	

202. Indagada, por questionário enviado por e-mail, acerca das despesas a que se destinam as aplicações da CDI, a UFRN fez anexar diversos relatórios de empenho atinentes a diferentes rubricas, que foram consolidados em um só documento (peça 102).

203. Compulsando-se tais relatórios, pode-se compilar o quadro a seguir, fundamentado nas despesas atinentes ao Projeto 752013 – Funpec/UFRN/Sinfo 2013:

Quadro 11 – Custeio e outras despesas do Projeto 752013 – Funpec				
Nº	Rubrica	Período de referência	Valor em R\$	Localização Peça 102, p.
1	319011 – Vencimento e vantagens fixas	2015	2.716.368,02	1-19
2	319013 – Obrigações patronais	2015	1.142.117,39	20-23
3	339014 – Diárias	2015	38.326,90	24-32
4	339018 – Auxílio financeiro a estudantes	2015	68.400,00	25-36
5	339020 – Auxílio financeiro a pesquisadores	2015	638.400,00	37-47
6	339033 – Passagens e despesas com locomoção	2015	65.552,46	48-54
7	339036 – Bolsa estágio	2015	464.100,00	55-75
8	339039 – Outros serviços de terceiros PJ	2015	371.564,38	76-86
TOTAL			5.504.829,15	

204. Vale esclarecer que o aludido Projeto Funpec foi desenhado para ser um centro de desenvolvimento e inovações em TI, que possui a dupla missão de servir à UFRN e também conceber a maior parte do que se tem por apoio técnico e comercial, além de treinamento, concentrando, assim, o maior número de profissionais capacitados, treinados e orientados a prestar os atendimentos que viabilizam a transferência de tecnologia, concernente aos termos de cooperação.

205. Sobre o aludido Projeto, intitulado ‘Desenvolvimento, Pesquisa e Inovação em Sistemas Integrados de Gestão’, com período de execução de 1/1/2014 a 30/12/2018, possui como objetivos propiciar a continuidade do processo de desenvolvimento do SIG-UFRN, ‘a evolução destes para os novos cenários de aplicabilidade, as mudanças decorrentes do cenário organizacional e da evolução tecnológica, atendendo a demanda institucional’ (peça 114, p. 1).

206. Quanto aos objetivos específicos do Projeto e que têm como elemento chave o estabelecimento de um convênio UFRN-Funpec, cujo objeto é o aludido projeto, por meio do qual se financiam o desenvolvimento, evolução, adequação e aperfeiçoamento dos Sistemas Integrados de Gestão, podem ser assim transcritos (peça

114, p. 1):

- Desenvolvimento de novos produtos/módulos/funcionalidades;*
- Formação complementar de estudantes dos cursos de computação;*
- Desenvolvimento do novo sistema nacional de pós-graduação integrado com o Sistema Acadêmico SIGAA;*
- Pesquisa científica aplicada aos sistemas Integrados de Gestão;*
- Transferência de tecnologia através da transferência de know-how;*
- Geração de produtos (artigos científicos) fruto de pesquisa desenvolvida no ambiente dos Sistemas Integrados;*
- Aperfeiçoamento dos gestores e técnicos através de programas de residência;*
- Desenvolvimento das interfaces de comunicação entre os Sistemas Integrados de Gestão e os Sistemas Estruturantes do Governo Federal.*

207. Acerca da justificativa do Projeto, assim restou apresentada no documento anexado aos autos (peça 114, p. 1-2):

‘Os resultados esperados, sob o ponto de vista institucional, são a consolidação e expansão da política de modernização e informatização através dos sistemas institucionais que contemplam as áreas Administrativas (SIPAC), Acadêmica (SIGAA) e recursos humanos (SIGRH), Planejamento (SIGPP), Administração e Comunicação (SIGAdmin), Gestão de Documentos (SIGED), Eventos (SIGEventos) e o Sistema de Eleições (SIGEleição) e outros sistemas que por ventura passarem a compor a família. Além disso, avançaremos na interoperabilidade com os sistemas estruturantes do Governo Federal (SIAPE, SIAFI, SIASG, SCDP, COMPRASNET). Também serão gerados publicações de artigos em eventos, baseados nos Sistemas da UFRN, o que demonstram as pesquisas que já são desenvolvidas em cima dos Sistemas da UFRN.

Estes sistemas despertaram o interesse de diversos setores da administração pública. Esta procura se justifica pela característica inovadora da maneira que os sistemas foram concebidos e projetados, tanto em características tecnológicas como de usabilidade e integração da gestão.

A gestão anterior (2003-2007) iniciou o projeto na concepção e início do desenvolvimento da base de dados integrada e dos serviços de redes para os suportarem. Desde então, os sistemas evoluem consideravelmente a cada ano com um conjunto de novas funcionalidades, novos módulos e melhorias realizadas nos já existentes.

Este novo convênio justifica-se por este meio ser o utilizado para proporcionar o desenvolvimento, pesquisas e formação acadêmica no sentido de melhorar as ferramentas SIPAC, SIGAA, SIGRH, SIGEVENTOS e SIGPP e seus agregados, bem como transferir tecnologia para as outras instituições federais através de transferência de know-how.’

208. Os responsáveis do projeto estão descritos nos autos (peça 114, p. 2-6), totalizando mais de 250 participantes envolvidos. As metas do projeto e respectivas previsões orçamentárias também estão descritas no mesmo documento (peça 114, p. 7-14). Os resultados acadêmicos esperados quanto ao projeto são os seguintes (peça 114, p. 15):

‘Formação complementar de estudantes dos cursos de computação; Desenvolvimento de interfaces entre os Sistemas SIG e os Sistemas Estruturantes do Governo Federal; Desenvolvimento de novos produtos/módulos/funcionalidades; Desenvolvimento de pesquisa científica aplicada aos Sistemas SIG-UFRN; Desenvolvimento de monografias e teses baseadas nas tecnologias aplicadas aos sistemas da UFRN Publicações de artigos científicos baseadas nas tecnologias utilizadas na SINFO/UFRN Transferência de tecnologia através da transferência de know-how fazendo com que os alunos/pesquisadores/profissionais se habituem com esta metodologia; Desenvolvimento de programa de Residência em Software e em Gestão de TI para os parceiros das Redes IFES e CICLO; Capacitação dos colaboradores da SINFO-UFRN; Desenvolvimento de um novo sistema nacional de pós-graduação integrado com o Sistema Acadêmico SIGAA; Desenvolvimento de Projetos de Tecnologia nas áreas de Gerenciamento de Projetos, Gerenciamento de Configuração, Engenharia de Requisitos, Arquitetura de Software, Teste de Software, Interface e Usabilidade, Governança de TI e Business Intelligence - BI.’

209. Acrescentou, ainda, a UFRN acerca do projeto Funpec (peça 116, p. 8):

‘A UFRN investe no projeto para continuidade de melhorias e evolução dos sistemas e infraestrutura necessária para suportar a solução. Ademais, está em processo de revisão da resolução 05/2013-Consad para ajustes referentes a quantidade de pontos de função, o que implica no aumento da CDI, observados

a experiência de 2013 a 2015.(...)

O projeto Funpec, em anexo, não é exclusivo. Temos parte da equipe que é contratada pela fundação para atender as demandas das instituições parceiras e UFRN quanto a novos desenvolvimentos, e avanços tecnológicos e de infraestrutura, mas também para realizar o apoio técnico e negocial previsto nos termos.

210. Portanto, como amplamente demonstrado, resta claro que o setor-projeto da Funpec em voga atende também aos interesses da própria UFRN, o que justifica, inclusive, que as verbas que o sustentem advenham tanto das remunerações dos termos quanto da CDI e de orçamento próprio da Universidade.

211. Observa-se que as rubricas acima (Quadro 11) contemplam gastos com funcionários terceirizados (cerca de setenta, aproximadamente) e estagiários (cerca de sessenta bolsas estágio), além de pesquisadores (cerca de 20 bolsas) e despesas diversas e esporádicas com outros docentes e servidores da UFRN (como, por exemplo, diárias e inscrição de professor da UFRN em evento para participação e apresentação de artigos no *International Conference of the System Dynamics Society*, em Cambridge, Massachusetts, EUA, peça 102, p. 27 e 80). Como se vê, há todo um setor instalado na Funpec destinado a cuidar da parte de desenvolvimento e inovação.

212. Por fim, acrescenta-se que alguns outros elementos apontam para o uso da CDI na execução de atividades diretamente voltadas para o desenvolvimento e inovação; tais evidências levantadas na inspeção corroboram essa conclusão, podendo-se citar, a título de exemplo, a atualização das versões dos sistemas, de modo geral (peça 110), as versões detalhadas dos três principais sistemas e seus aperfeiçoamentos (peça 111), além da produção científica e publicações atreladas ao tema (peça 112).

213. Em uma análise operacional, até caberia se opinar contra ou a favor, do ponto de vista de gestão, relativamente ao modelo de projeto setorizado, ‘incubado’ em uma fundação vinculada à UFRN (Funpec), idealizado pela Autarquia para dar vazão à manutenção, inovação e desenvolvimento de versões dos sistemas de modo a alimentar o repositório SIG-UFRN e oferecer aos usuários e membros das redes Ifes e Ciclo constantemente uma tecnologia que atenda aos seus anseios e demandas, além de lhes prestar apoio técnico, negocial e de treinamentos. Entretanto, não é o que está sendo aqui avaliado, e, do ponto de vista da conformidade legal, não se identificaram indícios ou evidências de que a CID pudesse estar tendo sua destinação para finalidades diversas ou que caracterizasse a obtenção de vantagens financeiras indevidas à UFRN.

214. Proposta de encaminhamento: Considerando que a CID, conforme sustentado pela UFRN e com lastro nas evidências e análise proferida, se destina a despesas de custeio e outras relacionadas a projeto em funcionamento na Funpec, cuja finalidade é desenvolvimento e inovação, diretrizes a que está subsumida esta contribuição nos termos de cooperação, entende-se que os recursos arrecadados com a CID guardam, do ponto de vista legal, a devida regularidade na aplicação a que se destinam.

V- Da avaliação da economicidade da opção pelo SIG-UFRN

215. O presente tópico da inspeção traz como questão a avaliação da economicidade da opção pelo SIG-UFRN para as unidades que firmaram contratos com as licenciadas, considerando o valor transferido por meio do acordo de cooperação com a UFRN e o valor pago à empresa licenciada para serviços relacionados a esse sistema.

216. O presente tópico ficou assim dividido: (a) contextualizar o tema para, em seguida, (b) repisar como a questão havia sido tratada nos autos; após, far-se-á (c) o exame dos documentos obtidos a partir das diligências empreendidas; em seguida, (d) promover-se-á avaliação conclusiva de economicidade; e, por último, (d) analisar-se-ão os argumentos da representante quanto a este quesito.

V.a) Contextualização do tema economicidade

217. A temática da economicidade, enquanto princípio, pode ser melhor trazida aos autos a partir da menção, no *caput* do art. 3º da Lei 8.666/1993, de que o Poder Público está obrigado a gerir os recursos financeiros do modo mais razoável, cerceando-se pela escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.

218. Nesse sentido, traz-se à balha os ensinamentos do renomado doutrinador Marçal Justen Filho (*In: Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 11ª edição, São Paulo: Ed. Dialética, 2005, p. 54-55), *in verbis*: (...)

219. No TCU, o Glossário de termos de controle externo disponível em seu portal na Internet traz o seguinte conceito de economicidade:

‘Economicidade - minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição.’

220. Desse modo, depreende-se que o exame da viabilidade técnico-econômica do serviço é peça fundamental no processo de contratação e deve conter todos os elementos necessários, suficientes e atualizados, com nível de precisão adequado, para caracterizar devidamente o objeto, devendo, ainda, contar com estudos técnicos e ambientais que subsidiem a análise, em conformidade com o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993.

221. A jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que a análise da viabilidade técnico-econômica da contratação, inserida no projeto básico ou termo de referência, deve estar fundamentada adequadamente por meio de estudos técnicos preliminares atualizados (Acórdãos 472/2011-TCUPlenário, 1.472/2011-TCU-Plenário, 3.624/2011-TCU-Plenário, 6.275/2010-TCU-1a Câmara, 1.568/2008-TCU-Plenário, 222/2007-TCU-Plenário, 481/2007-TCU-Plenário e 1.273/2007-TCUPlenário).

222. Vale citar, também, enunciado de jurisprudência sistematizada do TCU versando, desde 2008, sobre governança de TI, planejamento e organização, no dever de a Administração Pública zelar pela eficiência, eficácia e economicidade nas contratações (v.g., Acórdão 1.163/2008-TCU-Plenário):

‘É recomendável à Administração aperfeiçoar, na área de tecnologia da informação (TI), processo de planejamento que preveja os investimentos e respectivo orçamento da área de TI, alinhados ao planejamento estratégico do órgão, de forma a organizar estratégias, ações, prazos e recursos financeiros, humanos e materiais, em atenção aos princípios da eficiência, eficácia e economicidade dos gastos públicos e ao disposto no Decreto-Lei 200/1967 (art. 6º, I), observando as práticas contidas no processo PO1 (Planejamento e organização) e PO5.3 (Orçamentação de TI) do Cobit 4.1.’

223. Por fim, na tarefa de melhor contextualizar a discussão acerca de economicidade suscitada pela Relatora, destacam-se, a seguir, trechos de seu despacho (peça 78, p. 2):

‘13. A economicidade dos acordos para utilização do SIG-UFRN não está dissociada do fato de o valor econômico (valor das licenças de uso) dos sistemas não ser incluído na cobrança pelo processo de transferência. Dessa forma, a comparação com outras soluções de mercado tenderia naturalmente a favorecer os preços praticados pela UFRN. (...)

‘27. O fato de o sistema se mostrar mais econômico é, pelo menos em parte, influenciado pela condição de que instalação, sustentação, evolução específica e outras atividades de implantação fiquem a cargo da entidade que o recebe, o que é diferente do usualmente contratado junto a empresas no mercado para fornecimento dos sistemas. Nesta última situação, a entidade contratante assume o papel de mera usuária, sem qualquer responsabilidade ou ônus pela implantação do sistema.

28. No caso dos acordos de cooperação, a parte referente a esses serviços não é de responsabilidade da cedente do sistema, a UFRN. Caso a instituição recebedora não tenha como assumir essas atividades, pode haver necessidade de contratar serviços adicionais para implantar o sistema junto a empresas licenciadas pela UFRN.

29. Assim, a avaliação da economicidade na adoção do SIG-UFRN para uma dada instituição deve incluir não só valores a serem pagos por meio do acordo de cooperação com a UFRN, mas também o valor envolvido na eventual contratação de empresa para instalação, adaptação ou manutenção (local) do sistema, caso necessárias.’

V.b) Histórico do tema ‘economicidade’ nos autos

224. A economicidade foi abordada desde o início pela representante Link Data (peça 1, 1º parágrafo), que aduzia não ter sido ela devidamente demonstrada nos termos de cooperação firmados entre a UFRN e as interessadas, citando, para justificar a exigência de tal princípio, o mandamento do art. 11 do Decreto 6.170/2007, segundo o qual (destacou-se):

‘Art. 11. Para efeito do disposto no art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a aquisição de produtos e a contratação de serviços com recursos da União transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos deverão observar os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, sendo necessária, no mínimo, a realização de cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato.’

225. Naquela assentada (peça 1, p. 13-16), a representante apontou o caso específico da então CGU para acusar a inexistência de estudo de economicidade, relatando não ter sido sequer realizada pesquisa de preço junto ao mercado para verificar o preço praticado pela UFRN e condenando o fato de a CGU se apoiar em pesquisa realizada pelo Ministério da Justiça dois anos antes para validar tal pacto.

226. Até aquele momento, a análise proferida pela Secex-RN sobre economicidade foi basicamente a seguinte, quando veiculou proposta de encaminhamento pela improcedência do quesito levantado pela representante (peça

72, p. 18-22): (...)

227. Por sua vez, o posicionamento da Sefti sobre a viabilidade econômica dos termos de cooperação então analisados foi o seguinte (peça 57, p. 4-5): (...)

228. Entretanto, em 29/2/2016, a Link Data apresentou peça intitulada ‘Manifestação’ (peça 77), requerendo a reabertura da instrução processual e que a Relatora determinasse, entre outras providências, que os órgãos públicos que firmaram termo de cooperação apresentassem cópias dos processos de contratação, com documentos e estudos que demonstrassem sua viabilidade e economicidade.

229. Em 6/3/2016, a Relatora, considerando haver aspectos importantes para apreciação de mérito da representação que poderiam ser melhor esclarecidos (peça 78, p. 1, parágrafo 8), expediu despacho determinando a restituição dos autos à Secex/RN.

230. Entre outras providências, a Relatora determinou (peça 78, p. 4-5, parágrafo 33, *in verbis*), após inspeção na UFRN para coletar as informações e documentos necessários, que fossem identificados e diligenciados os órgãos e entidades que firmaram acordo de cooperação com a UFRN para cessão do SIG-UFRN e também, simultaneamente, celebraram contratos com as empresas licenciadas por essa Universidade para realização de serviços de consultoria, instalação, manutenção do SIG-UFRN, para que encaminhassem:

‘b.1) os documentos que propiciaram a avaliação do custo e fundamentaram a conclusão sobre a economicidade da celebração do acordo em relação a outras opções de mercado;

b.2) informações sobre o contrato celebrado com as empresas licenciadas, em especial a data de celebração, o período de vigência, o valor e o objeto contratado, com o encaminhamento de cópia do contrato e seus eventuais aditivos;’

231. Como resposta, advieram os nomes de oito Ifes que firmaram contratos de cooperação com a UFRN e que, simultaneamente, estão com contratos celebrados com empresa licenciada; todavia, observou-se que, até o momento da resposta, apenas a empresa SIG Software mantém-se contemplada nessas contratações.

232. Quanto a este fato, é imperioso mencionar que, após manifestações desta própria Corte de Contas, a UFRN expandiu o horizonte de empresas licenciadas, quebrando, por assim dizer, o monopólio inapropriado que antes havia em relação apenas à empresa SIG Software – questão tratada no TC 032.863/2012-8 – e, consoante informações obtidas na inspeção e acessíveis no portal da cooperação (www.portalcooperacao.info.ufrn.br), são as seguintes as empresas licenciadas e seus respectivos contatos/telefones/sites:

Quadro 12 - Licenciadas			
Empresa	Nome de contato	Telefone(s)	Site
AVMB	Aldiocir Dalla Vecchia	(55) 3025-5592	www.avmb.com.br
SIG Software	Raphaela Galhardo e/ou Gleydson Lima	(84) 3034-9310 (84) 4141-2141 (84) 99110-7694	www.esig.com.br
Stefanini	Sérgio Parca	(61) 99944-2661 (61) 98232-1881	www.stefanini.com
Hirix	Salustiano Fagundes	(84) 3082-0938 (11) 4063-3264 (11) 96202-5959	www.hirix.com.br

233. Assim, a partir dos documentos apresentados pela UFRN (peça 90, p. 5, alínea ‘D’), foram identificadas as Unidades discriminadas no quadro a seguir, que, diligenciadas, apresentaram as respostas constantes da última coluna:

Quadro 13 – Ifes com contrato de licenciadas vigente					
Nº	Nome da Unidade	Ofício TCU/Secex-RN	Peça	AR	Resposta à peça
1	IFSC – Instituto Federal de Santa Catarina	209	88	123	124-127
2	UFPE – Universidade Federal de Pernambuco	210	87	134/137	133
3	UFSJ – Universidade Federal de São João del-Rei	212	86	139	140
4	UFRR – Universidade Federal de Roraima	213	85	136	138
5	UFAL – Universidade Federal de Alagoas	214	84	121	131-132
6	UFRB – Universidade Federal do	215	82	135	128

	Recôncavo da Bahia				
7	UNIFEI – Universidade Federal de Itajubá/MG	216	81	122	129
8	UFG – Universidade Federal de Goiás	217	83	120	130

234. Desse modo, uma vez que todas as diligências foram respondidas, passa-se, a seguir, à avaliação da economicidade da opção pelo SIG-UFRN para cada uma das oito citadas unidades.

V.c) Análise das diligências

235. A localização das respostas, nos autos, das oito instituições que necessitaram buscar apoio no mercado para atender aos requisitos exigidos pela UFRN de modo a viabilizarem a assinatura dos termos de cooperação constam identificadas no quadro retro, e serão, a seguir, esmiuçadas.

V.c.1) IFSC – Instituto Federal de Santa Catarina (...)

V.c.2) UFPE – Universidade Federal de Pernambuco (...)

V.c.3) UFSJ – Universidade Federal de São João del-Rei (...)

V.c.4) UFRR – Universidade Federal de Roraima (...)

V.c.5) UFAL – Universidade Federal de Alagoas (...)

V.c.6) UFRB – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (...)

V.c.7) UNIFEI – Universidade Federal de Itajubá/MG (...)

V.c.8) UFG – Universidade Federal de Goiás (...)

V.d) Análise conclusiva de economicidade

279. A Relatora determinou que, após diligências, fosse feita avaliação conclusiva da economicidade da opção pelo SIG-UFRN para as oito unidades diligenciadas, considerando o valor transferido por meio do acordo de cooperação com a UFRN e o valor pago à empresa licenciada para serviços relacionados a esse sistema (alínea ‘c’ do despacho da Relatora à peça 78, p. 5).

280. Registre-se, preliminarmente, que diversas limitações se interpuseram diante do trabalho de se empreender uma análise conclusiva mais apurada. Um dos limitadores para o exame é o fato de cada Ifes ter pactuado objetos não uniformes, com diferentes módulos e sistemas, além de diferentes serviços atrelados. Essa falta de um padrão único de transferência de tecnologia, dadas as diferentes demandas, restringe bastante uma comparação mais precisa acerca dos dispêndios, até porque os custos envolvidos e o tempo de vigência dos contratos são variáveis que estão atreladas a estes elementos do objeto, e identificar uma função matemática que acomode todas as instituições e que, ao mesmo tempo, leve em conta as peculiaridades de cada uma torna-se uma tarefa complexa.

281. Por exemplo, um dos mais bem detalhados contratos é o do IFSC, que fez constar, em seu contrato com a SIG Software, estimativa de volume de serviço ou bens que esmiúça a instalação de alguns quantitativos, mas baralha, na coluna respectiva, sistemas, módulos, pontos de função, quantidade e meses. Embora detalhe, no mesmo contrato, a realização de cronograma para cada ano, a variedade de rubricas é algo que flagrantemente foi criado para atender a uma forma de avaliação de execução de serviço muito peculiar da própria Ifes (precificando a execução de implantação, apoio, sustentação, manutenção, customização), atribuindo-se-lhes valores ou que são absolutamente incomparáveis com outras Ifes por não guardar similaridade alguma, ou, quando há itens coincidentes (como no caso do contrato do IFSC e da UFSJ), os valores aferidos são os mesmos (v.g., Serviço de Apoio à Implantação Sipac, Módulo Protocolo, Patrimônio, Almoxarifado, Registro de Preços, todos com valores idênticos).

282. Um dos pontos que se destacou como lugar comum para análises de economicidade em determinadas Ifes foi o fato de elas balizarem suas impressões técnicas em termos de cooperação já firmados com a UFRN. Com isso, em diversos casos, não se efetuou uma verdadeira ‘pesquisa de mercado’, considerando que ‘aquisições’ de solução dentro do próprio Poder Público são referências de preços, mas não propriamente comparáveis com mercado.

283. Outro fator limitador, já explicitado em outras instruções e outros pontos deste relatório, é a questão do conhecimento mais aprofundado sobre tecnologia da informação e aquisição de softwares; não por outro motivo que, reconhecendo a possibilidade de que tais limitações possam interferir em um exame técnico mais aprofundado, a Relatora, com muita propriedade, reportou como unidade revisora (ou seja, que deve também emitir parecer de mérito) a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), deste Tribunal.

V.d.1) Comparação com precificação dos sistemas pela UFRN

284. Conforme sugestão da própria Representante, a presente análise de economicidade deve considerar os valores pagos à UFRN e à empresa licenciada; no caso das Ifes em exame, surge o quadro a seguir, com o preço

total apurado para cada Ifes e os sistemas envolvidos:

Quadro 28 – Valores nominais e Sistemas SIG pagos pelas Ifes à UFRN e licenciadas										
Nº	IFES	Contrato SIG-Software (C)	Termo de Cooperação com UFRN (T)	Preço Total (C+T)	Sistemas (Quantidade de Módulos ¹)			TotalMod.	Demais Sistemas ⁱⁱ	
					SIGRH	Sipac	Sigaa			
1	IFSC	2.736.800,00	707.860,00	3.444.660,00	19	23	0	42	SIGAdmin SIGeleições	
2	UFPE	1.544.640,00	664.625,00	2.209.265,00	0	22	0	22	SIGAdmin	
3	UFSJ	2.455.632,90	1.479.895,00	3.935.527,90	23	22	17	62	SIGAdmin	
4	UFRR	2.415.575,00	718.740,00	3.134.315,00	22	21	19	62	Não informado	
5	UFAL	1.982.790,86	450.000,00	2.432.790,86	22	21	20	63	SIGAdmin	
6	UFRB	2.812.908,20	386.240,00	3.199.148,20	18	16	0	34	SIGAdmin	
7	UNIFEI	1.610.253,00	500.000,00	2.110.253,00	14	21	25	60	SIGAdminSIGP P	
8	UFG	3.025.650,96	1.201.251,00	4.226.901,96	22	21	18	61	SIGAdmin SIGPP/Siged	
Total		18.584.250,92	6.108.611,00	24.692.861,92						
Média p/Ifes		2.323.031,37	763.576,38	3.086.607,74						

i) Fonte: contratos com licenciadas (localizáveis nos Quadros 15, 17, 19, 20, 22, 23, 25 e 27), no plano de trabalho dos termos de cooperação, item ‘cronograma de execução’ (localizáveis no Quadro 2) e peças 96 (p. 73-74) e 106;

ii) Com exceção da UFG (4 módulos cada, totalizando 12), não constam informações dos demais sistemas das outras Ifes.

285. Em uma primeira análise, verifica-se que os valores envolvidos estão muito aquém das estimativas do Quadro 1 deste Relatório, quando se apurou, naquela assentada, tendo por referência o ano de 2011, o somatório de R\$ 22.208.000,00 como preço de todos os sistemas SIG-UFRN, levando em conta os 55.520 pontos de função à época.

286. Considerando a precificação da UFRN e adotando-se como data de referência 31/12/2011, assumindo, tudo o mais constante, que os pontos de função permaneceram os mesmos, ainda que diante da informação de que tal número sofreu acréscimos ao longo do tempo em virtude da agregação de novas soluções e módulos, pode-se, em um exercício de arredondamento e estimativa, aplicar a inflação no período, medida pelo IPCA, como índice para atualização monetária até o dia 30/6/2016 (totalizando 4 anos e meio), de modo a trazer o Quadro 1 para valores mais atuais.

287. O IPCA teve o seguinte comportamento (fonte: www.ibge.gov.br): em 2012: 5,84; 2013: 5,91; 2014: 6,41; 2015: 10,67; e janeiro a junho de 2016: 4,42; totalizando, assim, no período, 33,25%. O novo quadro de precificação da UFRN fica, assim, com o devido ajuste, nos seguintes patamares de preço de estimativa dos sistemas SIG-UFRN:

Quadro 29 – Estimativa de atualização da precificação dos sistemas SIG-UFRN			
Referência: 2011 aos dias atuais			
Sistema	Quantidade de PF	Valor de referência (em R\$)	Valor corrigido pela inflação do período – (33,25%, de 1/1/2012 a 30/6/2016)
Sipac	19.243	7.697.200,00	10.256.519,00
Sigaa	22.369	8.947.600,00	11.922.677,00
SIGRH	10.076	4.030.400,00	5.370.508,00
Demais sistemas	3.832	1.532.800,00	2.042.456,00
Total	55.520	22.208.000,00	29.592.160,00

288. Obviamente, cada Ifes teve um objeto distinto, e nem todas demandaram todos os sistemas. Essa abordagem é deveras complexa, visto que cada Ifes, mesmo quando registra, no objeto, um dado sistema, nem sempre catalogou como interesse todos os módulos daquele sistema.

289. Para que um exame seja possível, parte-se do pressuposto de que a aquisição de dado sistema, por cada Ifes, tenha ocorrido pela sua integralidade. Ante a comparação do número de módulos em cada um dos sistemas escolhidos pelas Ifes (vide Quadro 28), tal presunção torna-se bastante razoável, haja vista a pouca disparidade

no quantitativo de módulos, não se justificando, na presente análise, que uma avaliação perpassasse tal quantitativo. Afere-se a razoabilidade desta premissa verificando que, nas Ifes que demandaram os três grandes sistemas (SIGRH, Sipac e Sigaa), o número de módulos variou entre 60 e 63; e, nas que optaram por dois sistemas, variou entre 34 e 42; e no de um sistema, apenas, ficou em 22 módulos, gravitando, assim, o número de módulos/sistema, em média, ao redor de 20 módulos/sistema, não sendo este, portanto, uma variável discrepante na precificação.

290. Em que pese alguma diferença valorativa restar por conta do número de módulos, as diferenças nos termos de cooperação se justificam em maior razão por outras variáveis, como o próprio número de sistemas adquirido, a necessidade de treinamentos diferenciada, viagens de suporte técnico e/ou negocial, apoio técnico e/ou negocial, treinamento por videoconferência, o porte das instituições e a CDI respectiva, além da duração da vigência, entre outros.

291. De fato, no quesito módulos, é factível o argumento de que, em se tratando de instituições similares, cujo objetivo maior é ensino, pesquisa e extensão, a necessidade das funcionalidades de cada um dos sistemas seja muito próxima entre as Ifes, pouco interferindo, nesse íterim, o porte relativo à sua estrutura ou ao quantitativo de alunos. Exemplificando, um controle de estoque de material, de patrimônio, de férias de servidores ou de matrícula de alunos será comumente demandado em todas as instituições, presumindo-se que varie pouco, em especificidades, de uma para outra.

292. Não obstante, para guardar paridade com as comparações de preços, aplica-se o mesmo índice IPCA para cada contrato/termo, levando-se em conta a data de início da vigência do contrato entre a Ifes e a licenciada (já que o processo de transferência de tecnologia só poderia ser efetivado, de fato, com a entrada da empresa de apoio). Sabe-se que tal incidência de atualização parte de um arredondamento, eis que os valores pagos percorreram todo o período de vigência do contrato (e todos ainda estão vigentes).

293. Além disso, considerou-se que o mês de referência seria o mesmo, caso assinado na primeira quinzena, ou o mês subsequente, caso assinado na segunda quinzena. Não se levaram em consideração os ‘demais sistemas’ nos montantes investidos pelas Ifes, seja pela precificação mais reduzida deles, seja pela dificuldade em se levantar que percentual desses sistemas foi efetivamente contratado e quanto cada um representa dentro do grupo genérico que os alberga; assim, apenas os três grandes sistemas estão sendo levados em conta, e o preço dos ‘demais sistemas’ foi considerado, mas diluído na precificação entre os três grandes sistemas contratados (SIGRH, SIGAA e Sipac).

294. Desse modo, tanto este aspecto dos ‘demais sistemas’, não diluídos no valor total dos contratos/termos (pela dificuldade de traçar, com exatidão, os sistemas, módulos, limites e extensão de maneira comparável), quanto a atualização com data-base resumida ao início da vigência dos contratos tendem a levar a comparação a limites que salvaguardem o interesse público, já que majoram os valores contratados, superestimando-os e tendendo a um grau de segurança mais elevado quando diante da comparação com preços de mercado. Assim, tem-se:

Quadro 30 – Estimativa do percentual de economicidade entre os preços totais pagos pelas Ifes e a precificação dos sistemas SIG pela UFRN (valores atualizados até junho/2016) – Valores em R\$

N	IFE S	Preço Total PT=(C+T)	Período IPCA: De ‘x’ até 6/2016, onde ‘x’ é (mês/ano):	Inflação Acumulada (IA)	Preço Total Atualizado PTA=PT+[(PT*(IA/100)]	Preço Sistemas SIG-UFRN contratados (PSS)	Percentual de Economicidade PE=100*[1-(PTA/PSS)]
1	IFSC	3.444.660,00	7/2013	24,26	4.280.334,52	15.627.027,00	72,61%
2	UFP E	2.209.265,00	3/2014	20,26	2.656.862,09	10.256.519,00	74,09%
3	UFS J	3.935.527,90	9/2013	23,98	4.879.267,49	27.549.704,00	82,29%
4	UFR R	3.134.315,00	11/2012	28,87	4.039.191,74	27.549.704,00	85,34%
5	UFA L	2.432.790,86	12/2012	28,24	3.119.811,00	27.549.704,00	88,68%
6	UFR B	3.199.148,20	9/2014	17,48	3.758.359,31	15.627.027,00	75,95%
7	Unif ei	2.110.253,00	9/2013	23,98	2.616.291,67	27.549.704,00	90,50%
8	FG	4.226.901,96	5/2013	24,91	5.279.823,23	27.549.704,00	80,84%
Percentual médio							81,29%

Legenda:

C: Valor nominal do Contrato entre a Ifes e a licenciada;

T: Valor nominal envolvido no Termo de Cooperação entre a Ifes e a UFRN;

PSS: extraídos da conjugação dos Quadros 28 e 29.

295. Denominando-se de ‘percentual de economicidade’ o quanto cada Ifes desembolsou a menos para adquirir a transferência dos sistemas da UFRN, observa-se que, mesmo se considerando o valor gasto com apoio de empresas licenciadas, a média situa-se acima dos oitenta por cento de vantajosidade, em termos do que valem tais sistemas pelos pontos de função. Mesmo aferindo o menor percentual identificado, conclui-se que ele ainda é significativo, em termos econômicos, no dispêndio para obtenção dos sistemas (acima dos setenta por cento, no caso do IFSC).

296. Obviamente, além dos aspectos atenuantes discutidos antes, há outros fatores que devem sopesar na compreensão desses dados. Por exemplo, deve ser compreendido que, a despeito dos dispêndios previstos, a transferência de tecnologia prevista nem sempre será, ao final da vigência, aquela verificada na prática. Certamente, há módulos previstos de serem instalados que não foram nem serão possíveis de serem concluídos nos prazos acordados, por uma série de fatores, que envolvem variáveis até mesmo fora do controle e alçada das Ifes, como episódios de greve, troca de comando das reitorias, novas assunções de funções estratégicas, entre outras.

297. Apesar de todos os fatores que podem conferir certo grau de incerteza quanto à fidedignidade das comparações, caminha-se para uma fácil percepção de que o percentual de economicidade, do ponto de vista da Ifes pactuante, é deveras elevado e amortece enormemente grande parte das variáveis ditas ‘negativas’, na tentativa de melhor se desenhar os custos e a vantajosidade dos termos de cooperação e contratação de licenciadas, quando sopesado o valor de mercado aferido pela UFRN para seus sistemas. Essa considerável margem de segurança que se extrai dessa simples, mas importante e coerente análise, confere razoável grau de certeza quanto à economicidade das pactuações, corroborando a opinião técnica que vem se consolidando até aqui, da vantajosidade do procedimento de cooperação da UFRN com suas parceiras.

V.d.2) Comparação com precificações do mercado

298. Como a tentativa de comparar apenas preços para concluir a economicidade dos sistemas se valendo apenas de dados internos da UFRN pode não ser suficiente para fixar o melhor convencimento sobre a questão, pode-se, também, utilizar dados de algumas Ifes que sondaram, no mercado, alternativas similares para equacionar seus problemas em TI.

299. Nesse quesito, interessante abordar o tratamento conferido no caso da Unifei, quando o setor de auditoria identificou que aquela Ifes não havia feito propriamente uma pesquisa de mercado que permitisse comparar o preço cobrado pela licenciada. Reportando-se a uma pesquisa realizada pela Agência Brasileira de Inteligência (Abin), restou a seguinte análise de custos, que se transcreve a seguir (peça 129, p. 193):

‘As primeiras iniciativas para a aquisição dessa solução levaram a reunião com a empresa SAP Business Objects a fim de conhecer o aplicativo SAP ERP que, segundo representante da empresa, era um software integrado de planejamento de recursos corporativos, de qualidade mundialmente reconhecida, destinado a atender aos principais requisitos de software das mais exigentes empresas de médio e grande porte, de todos os setores e mercados verticais, em qualquer país do mundo. O software SAP ERP é formado por quatro módulos individuais que sustentam as principais áreas funcionais das organizações: SAP ERP Financials, SAP ERP Operations, SAP ERP Human Capital Management e SAP ERP Corporate Services. Segundo o representante da empresa, preços médios para aquisição do sistema giram em torno de R\$ 30.439.558,00. Esta solução seria única que mais se aproximaria das funcionalidades oferecidas pelos sistemas da UFRN.

Outras propostas comerciais foram apresentadas tendo como escopo somente funcionalidades voltadas para os requisitos de gestão de pessoal. Entre elas, para fins de comparativo, cita-se a da Empresa Formato Projetos e Desenvolvimento de Sistemas no valor de R\$ 4.582.050,00, a da Miziara Software a R\$ 15.357.560,00 e, ainda, a da Techne, por R\$ 8.875.000,00.

De todo modo, as soluções encontradas no mercado não estavam customizadas para atender as necessidades específicas da Abin, o que implica em maior prazo para a implementação da ferramenta. A previsão inicial era de aproximadamente três anos.

Em contrapartida, os sistemas disponibilizados pela UFRN compõem conjunto de funcionalidades maior do que as soluções encontradas no mercado, com bases de dados não redundantes e integradas, desenvolvidas para as especificidades legais da Administração Pública, em condições, portanto, de

interagir com sistemas estruturantes do Governo Federal.

300. Em que pese análise posterior do setor de auditoria daquela Unifei relativizar a comparação alegando que as necessidades da Abin são diferentes das de uma Ifes, tal afirmativa só tem validade por inteiro quanto ao sistema de área-fim das universidades, no caso do SIG-UFRN, o Sigaa. Todavia, a própria Abin veio a firmar Termo de Cooperação em 2010 e aderiu totalmente à transferência dos sistemas SIGRH e Sipac (vide peça 106).

301. Aproveitando-se o índice antes calculado da inflação acumulada de 2012 a junho/2016 (33,25%), e considerando que as propostas levantadas pela Abin não poderiam ter ultrapassado 31/12/2010 (ano em que ela assinou Termo de Cooperação com a UFRN), pode-se acrescentar o índice do IPCA de 2011 (6,5%) para atualizar os valores mencionados no texto transcrito retro (pelo índice de 39,75% do IPCA acumulado de 2011 a junho/2016).

302. Entendendo-se que sistemas de gestão de pessoal oferecidos no mercado guardariam uma mínima consonância com o SIGRH (porque, afinal, foi este o similar da UFRN contratado pela Abin); considerando que o Sistema SAP ERP, com todos os seus quatro grandes subsistemas ou, na linguagem da empresa, ‘módulos’ (SAP ERP *Financials*, SAP ERP *Operations*, SAP ERP *Human Capital Management* e SAP ERP *Corporate Services*), seria o que mais se aproximaria da completude do SIG-UFRN (ainda que atuantes em áreas-fins distintas, *business versus* área acadêmica); considerando, ainda, o percentual médio de economicidade (81,29%, vide Quadro 30) que a transferência dos sistemas SIG-UFRN proporcionam para a instituição receptora da tecnologia (que não paga pela aquisição do software, mas apenas pelos custos acessórios de sua transferência), pode-se construir a tabela a seguir, de forma a levantar custos que o mercado oferecia, à época, para saneamento parcial das demandas de TI das Ifes:

Quadro 31 – Comparativo de preços UFRN versus Mercado						
	Solução Geral		Solução RH			
	UFRN	Empresa	UFRN	Empresas		
	SIG-UFRN Valor* (1-PE)	SAP-ERP	SIGRH Valor*(1-PE)	Formato PDS	Miziara	Techne
Valor	5.803.022,58	42.539.282,31	1.053.156,62	6.403.414,86	21.462.190,10	12.402.812,50
Comparativo de custos em relação à UFRN		(+)733,05%		(+)608,02%	(+)2.037,89%	(+)1.177,68%

Obs.: Os valores de precificação dos sistemas SIG-UFRN e Sipac, já atualizados, para o cálculo levando em conta o percentual de economicidade foram extraídos do Quadro 29, retro.

303. Como flagrantemente se observa, mesmo quando presentes os custos do termo de cooperação juntamente com os do contrato com a licenciada – que se encontram embutidos ao se lançar mão do percentual de economicidade extraído do Quadro 30, verifica-se, ao menos em comparação com os levantamentos feitos pela Abin, que a aquisição, junto ao mercado, proporcionaria custos da ordem de mais de sete vezes o preço ofertado por soluções de mercado, quando observado o SIG-UFRN como um todo. Já quando se tem por comparação apenas a solução direcionada à área de pessoal (SIGRH), as diferenças são ainda mais gritantes: seria seis, onze e até mais de vinte vezes dispendioso buscar uma solução junto ao mercado do que no formato de cooperação proporcionado pela UFRN.

304. Por fim, assumindo-se que a proposta da empresa Link Data (peça 45, p. 80), ofertada ao Departamento de Polícia Federal em 15/9/2008, poderia, para fins de comparativo, ser considerada como ‘solução geral e de recursos humanos’, no valor total de R\$ 9.735.368,00, o qual, atualizado pelo IPCA (fator já trabalhado nos parágrafos precedentes de 39,75%, correspondente ao IPCA acumulado de 2011 a junho/2016, acrescido do IPCA de 2008 a 2010, de 16,12%, totalizando 55,87%), alcançaria R\$ 15.174.518,10, em contraste com o somatório dos sistemas UFRN do Quadro 31 retro (R\$ 5.804.075,74), ter-se-ia também, do mesmo modo que as demais empresas comparadas, um valor excedente da solução buscada no mercado, em desfavor da proposta da UFRN, no patamar de 261,44%.

305. Ainda quanto à economicidade, faz-se oportuna menção à Tabela 1 (peça 130, p. 146) a que faz alusão a UFG, em termos dos custos de sistemas no mercado. Ela foi apresentada quando se argumentava, em quesito de auditoria, se o custo dos pontos de função da UFRN era compatível com os praticados no mercado.

306. Em pesquisa apresentada pela UFG (do qual lançou mão também a Unifei, vide peça 129, p. 190-210, transcrita pela UFG) no portal ComprasNet, foi elaborada a aludida Tabela, adaptada e transcrita a seguir, que serve também como baliza para a compreensão de que a precificação dos sistemas SIG-UFRN foi calculada

levando-se em conta parâmetros de outras pesquisas de preço, situando-se o valor parametrizado pela UFRN como o menor entre todos:

Quadro 32 – Comparação com parâmetros de precificação de pontos de função		
Unidade	Licitação	Valor (R\$)
UFRN	Termos Cooperação/2010	400,00
Presidência da República	Pregão 132/2011	443,69
Codevasf	Pregão 63/2010	659,00
Ancine	Pregão 20/2011	899,90

307. Por fim, a UFG/Unifei também ofereceram interessante análise para avaliação da vantagem econômica dos Sistemas UFRN, desta feita, em escopo reduzido, adentrando aos módulos dos sistemas de forma a permitir comparações com aquisições em TI similares na Administração Pública, para o que se transcreve o trecho a seguir:

‘1) Em ata de registro de preço (Pregão Eletrônico 100/2010) realizado pela ANP (Agência Nacional de Petróleo) para aquisição de um sistema de material (somente Patrimônio e Almoxarifado) observa-se que, apenas para licenciamento e instalação de patrimônio e almoxarifado, foi gasto:

a. Licença de uso do Módulo de PATRIMÔNIO MOBILIÁRIO - R\$ 160.000,00

b. Licença de uso do Módulo de ALMOXARIFADO - R\$ 20.000,00

c. Instalação do Sistema e Configuração do Ambiente Tecnológico - R\$ 60.000,00

d. Implantação de ALMOXARIFADO- R\$ 100.000,00

e. Implantação do Módulo de PATRIMÔNIO-R\$ 120.000,00

f. Total = R\$ 460.000,00

A licitação possui outros itens, mas apenas com a avaliação dos itens acima constata-se que o licenciamento, a instalação e a implantação de sistema de patrimônio e almoxarifado com produtos de mercado (licenciados e de código fechado) ultrapassam o valor total da contratação no primeiro ano - R\$ 317.534,65 - com a instalação e configuração dos sistemas SIGAdmin, SIGRH e SIGAA e a implantação e sustentação de 11 módulos relativos a esses sistemas.

O custo da implantação de patrimônio e almoxarifado (ambos do sistema SIPAC) no contrato é de R\$ 21.000,00 (Patrimônio) e R\$ 13.000,00 (Almoxarifado), sendo menos de 10% do custo de produtos comerciais da mesma linha. Ressalta-se que o SIPAC está adequado às novas regras de contabilidade pública.’

V.d.3) Posicionamento sobre economicidade

308. Desse modo, por todo o exposto, seja pelo ângulo da comparação com a precificação dos sistemas pela própria UFRN – que se valeu de pontos de função em cotação abaixo das comumente praticadas em pesquisas de preços de outros órgãos governamentais licitantes –, seja pela comparação com precificações de mercado apresentada por algumas poucas Ifes, a razão aponta para estar, de fato, em favor dos termos de cooperação firmados pela UFRN com entes interessados na transferência de tecnologia.

309. Tal vantajosidade restou evidente mesmo quando inseridos custos de apoio para se contratar empresa licenciada que faça a intermediação na implantação dos sistemas SIG-UFRN. Em diversos momentos, as análises obtidas demonstraram que a economicidade desse tipo de aquisição via interesse recíproco das partes cooperarem é pujante, com ampla margem de razoabilidade para se inserir quaisquer outros aspectos onerosos (inflação, módulos, vigência e tempo de instalação, entre outros) que pudessem minar e comprometer sua defesa.

310. Assim, ante as análises empreendidas e as demonstrações cabais elencadas no presente tópico V, não há espaço para outra conclusão que não seja a de se afirmar inexistirem, até aqui e ante tais informações, argumentos que denotem que os termos de cooperação firmados com as Ifes e outros órgãos não se revestiram de razoável caráter de economicidade em favor da Administração e do interesse público, salvaguardando, por óbvio, eventual posição divergente que possa, no trâmite processual subsequente, vir a manifestar a unidade técnica especializada em TI, a Sefti.

311. Todavia, entre as oito instituições diligenciadas, verificou-se que algumas apresentaram subsídios e elementos que denotam algum esforço em mensurar a questão da economicidade nas contratações (IFSC, UFSJ,

Unifei e UFG); quanto às demais, é necessária a expedição de ciência às instituições que celebraram os termos sem a necessária análise mínima de economicidade, em infringência à Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, art. 1º, § 2º, inc. XXVI (ou normativo vigente à época da celebração dos termos), quais sejam: UFPE; UFRR; UFAL e UFRB.

V.e) Análise dos Argumentos da Representante quanto à economicidade

312. Na presente instrução, no Tópico 'I.b) Da análise de nova manifestação da Link Data', abordado anteriormente, a economicidade apareceu questionada pela representante em dois momentos:

a) quanto à concessão de liminar, levantada pelo 'Argumento 4' e refutada na respectiva 'Análise 4' daquele mesmo tópico; e

b) quanto ao mérito, levantada pelo 'Argumento 2' (subitem II.III da peça 77, p. 21-28) e redirecionada, na respectiva 'Análise 2', para exame no presente tópico.

b.1) que não houve ampla análise do quesito, alegando que só foram abordados dois casos (CGU e Cade), e que o art. 254 do RI/TCU obriga a que se averiguem todos, e não por amostragem;

b.2) que os valores de remuneração abordados no Anexo III da Resolução 5/2013-Consad/UFRN, relativamente a CID e apoios técnico/negocial, não possuem lastro em estudos técnicos ou pesquisa de preços;

b.3) que a **Sefti** cometeu equívoco ao comparar os sistemas SIG-UFRN com os da própria representante, *in verbis* (peça 77, p. 26-28, com adaptações de forma – negritos do original):

'A Sefti deixou transparecer que seria mais vantajosa a proposta da UFRN, uma vez que o sistema ASI possuiria 11 (onze) módulos e o SIG-UFRN possui 45 (quarenta e cinco). Além disso, deixou consignado que a proposta da Link Data abarcaria apenas 2 (dois) módulos, enquanto que o SIG-UFRN comportaria os 45 (quarenta e cinco) módulos, em uma diferença substancial de preço por módulo.

Observa-se pela análise meramente matemática realizada, que a unidade técnica {Sefti} não levou em consideração alguns aspectos diferenciais das duas propostas apresentadas naquele caso concreto.

Em primeiro lugar, o que a UFRN nomeia como módulos são funcionalidades de cada um de seus subsistemas (Sipac, SIGRH etc.). Tais funcionalidades também estão presentes nos módulos do ASI, ou seja, não é que a Link Data possua 2 (dois) módulos, frente aos 45 (quarenta e cinco) ofertados pela UFRN.

Na verdade, cada módulo do sistema ASI possui aproximadamente de 14 (quatorze) a 15 (quinze) funcionalidades diferentes (almoxarifado e patrimônio etc.), as quais possuem correspondência com aqueles chamados 'módulos' pelo sistema SIG-UFRN.

Basta proceder a uma leitura detalhada da cartilha de produtos apresentada pela Link Data junto ao processo do Cade para verificar o funcionamento do sistema ASI.

Assim, o ponto fulcral acerca da análise equivocada a respeito da economicidade dos termos de cooperação técnica foi a comparação de preços realizada a partir da oferta de serviços diferentes.

O valor ofertado pela Link Data naquele contrato abarca os serviços de suporte técnico, manutenção corretiva e garantia de 12 (doze) meses de atualização do software, enquanto que os valores relativos à oferta da UFRN somente abarcam os serviços de treinamento, apoio técnico, apoio negocial e a CDI durante o período de 3 (três) anos. Ou seja, são despesas que possuem natureza, duração e métrica bem diferentes e não podem ser comparadas entre si.

A análise da economicidade da solução da UFRN perpassa por outro tipo de levantamento e cálculo, e não a simples comparação de preços com outros fornecedores do mercado. Essa análise não foi realizada pela unidade técnica.

Como dito no tópico anterior, para avaliação da economicidade dos termos de cooperação técnica deve-se levar em consideração, também, conforme afirmado pela própria UFRN, o fato de que a maioria absoluta das instituições interessadas no sistema SIG paga, além dos serviços de treinamento e apoio negocial da UFRN, pela implantação e customização da solução a uma das empresas licenciadas pela Universidade, aumentando os custos e o período de execução da ferramenta.

Destarte, vê-se que foram desconsiderados vários aspectos a respeito do atendimento do princípio da economicidade pelos termos de cooperação técnica, firmados entre a UFRN e outros órgãos e entidades públicas, o que torna imperativa a realização de novas diligências junto aos partícipes dessas relações jurídicas. (...)'

313. Quanto ao argumento 'b.1' retro, a representante, alegando que não houve ampla análise do quesito porque só teriam sido abordados dois casos (CGU e Cade), faz alusão ao art. 254 do RI/TCU, sustentando que, no albergado dispositivo, obriga-se esta Corte a que se averiguem todos os casos, e não por amostragem.

314. Para melhor análise, transcreve-se o citado dispositivo: (...)

315. Na exegese da presente passagem do RI/TCU, não se extrai qualquer ilação possível que dê guarida ao argumento sustentado pela representante. A forma procedimental prescrita em normativos internos e na Lei Orgânica que orientam a atuação desta Corte, além de orientações de qualidade e excelência que obedecem a padrões internacionais de auditoria e fiscalização, não exigem a obrigatoriedade de exame, à exaustão de documentos, conforme entende a representante. Pelo contrário, procedimentos como de fiscalização por meio de inspeção, conforme, inclusive, o que fez derivar o presente Relatório, norteia-se, via de regra, em estratégias e abordagens que se apoiam, na maior parte das vezes, em estudos por amostragem. Em que pese terem sido tratados outros casos que não mais apenas os dois relatados pela representante, entende-se suficiente a explicação ora apresentada como tendo o condão de rejeitar o argumento da representante.

316. Quanto ao argumento ‘b.2’ retro, versando sobre os valores de remuneração abordados no Anexo III da Resolução 5/2013-Consad/UFRN, relativamente a CID e apoios técnico/negocial, que se diz não possuírem lastro em estudos técnicos ou pesquisa de preços, reporta-se que os tópicos II, III e IV do presente Relatório foram inteiramente dedicados a essas questões, e as conclusões neles consignadas apontam, com razão, para a rejeição do argumento apresentado.

317. Quanto ao argumento ‘b.3’ retro, uma vez que atinge diretamente manifestação de outra Unidade Técnica (Sefti), e considerando que, consoante despacho da Relatora (peça 78, p. 4-5, item 33, alínea ‘d’), o presente Relatório obrigatoriamente tramitará por aquela UT para que ‘se manifeste no mérito sobre as questões tratadas nos autos’, entende-se inapropriado o exame, por esta Secex-RN, deste ponto específico, sendo apropriado reservar à Sefti, para que, no seu exame do todo, posicione-se também, de modo autônomo e específico, sobre esta questão.

CONCLUSÃO

318. Na presente representação, foram analisadas, em suma, as seguintes questões de fiscalização:

- a) Tópico I-desnecessidade de licitação;
- b) Tópico II-regularidade da cobrança Resolução Consad 5/2013;
- c) Tópico III-comprovação da prestação de serviços de apoio e negocial;
- d) Tópico IV-Contribuição de Desenvolvimento e Inovação (CDI); e
- e) Tópico V-economicidade.

319. O tópico I (itens 37 a 98) versou sobre a obrigatoriedade de licitação, em vez dos termos de cooperação firmados, e sua desnecessidade quanto aos licenciamentos de empresas pela UFRN para prestar serviços de apoio a instalação, consultoria e manutenção.

320. O subtópico I.a (itens 37 a 61) tratou da revisão parcial/erro formal da instrução de mérito anterior, que realinhou as premissas dos posicionamentos antes aparentemente divergentes e os recolocou no devido lugar, uma vez que todos culminaram com as mesmas conclusões. Assim, restou assente, nesse quesito, que não há obrigatoriedade de licitação para os licenciamentos em virtude de não se tratar de aquisição de soluções de TI (junto a empresas licenciáveis); trata-se de possibilitar a ‘transferência de tecnologia’ pela UFRN (ICT) aos pactuantes, com apoio das licenciadas, quando necessário – catalogadas mediante critérios objetivos e de capacitação técnica consoante inciso XXV do art. 24 da Lei 8.666/1993, sendo a licenciada obrigada a assinar cláusula de inalienabilidade dessas tecnologias, inclusive do código-fonte.

321. A análise da manifestação da Link Data (peça 77) que motivou a presente reinstrução constou do subtópico I.b (itens 62 a 91), que refutou, um a um, todos argumentos ali constantes, e, quando não o fez, foi apenas porque outros tópicos do relatório se mostraram mais apropriados para rebater as demais sustentações, constando, nesses casos, as devidas remissões em cada análise.

322. No fim do tópico, constou o subtópico I.c (itens 92 a 98), que teceu considerações acerca da obrigatoriedade de licitação, sustentou-se a improcedência da presente representação ante a inexistência de obrigatoriedade de licitação, com base nos seguintes entendimentos:

322.1.Quanto aos termos de cooperação: a desnecessidade de licitação para a celebração de termos de cooperação técnica entre a UFRN e os órgãos e entidades interessados fundamenta-se no interesse recíproco presente nesses ajustes;

322.2.Quanto aos licenciamentos de empresas pela UFRN: coadunando-se com a posição sustentada pelo parecer técnico da Sefti acerca dos permissivos legais de excepcionalidade de dispensa existentes na Lei de Licitações, entende-se que os licenciamentos *sub examine* se enquadram no preceito de dispensa de licitação, consoante art. 24, inciso XXV, da Lei 8.666/1993, entendimento este esposado no fato de que não há obrigatoriedade de licitação para esses licenciamentos em virtude de não se tratar de aquisição de soluções de

TI, mas de caso albergado no citado dispositivo legal, como ‘transferência de tecnologia e para licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida’.

322.3. Relativamente à questão da transparência dos atos alusivos aos termos de cooperação, entendeu-se pertinente expedir recomendação à UFRN para que otimize a publicidade quanto à execução orçamentária-financeira dos termos, preferencialmente em seu portal temático da Internet, no que concerne à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, em homenagem ao princípio da publicidade (CRFB, art. 37, *caput*) e à Lei 12.527/2011, art. 2º, Parágrafo único.

323. O tópico II (itens 99 a 172) tratou da regularidade da cobrança nos termos de cooperação, estabelecida na Resolução 5/2013-Consad. Ali, considerou-se regulares as cobranças dos apoios técnico e negocial dos termos de cooperação, recomendando à UFRN que:

323.1. Avalie a pertinência da cobrança, nos termos de cooperação, dos montantes relativos ao Quadro 8 do Anexo III da Resolução 5/2013-Consad/UFRN para pactuantes situadas em locais que não caracterizem deslocamento de viagem, como aquelas com sede no Rio Grande do Norte, promovendo, se for o caso, as necessárias adaptações de custos para deslocamentos na região, mormente no quesito ‘passagens’.

323.2. Passe a incluir, em nome do princípio da publicidade, planilha de custos analítica resumida contendo o detalhamento dos valores cobrados a título de remuneração à UFRN, com as rubricas de custo de apoio técnico (CAAT), negocial (CAAN) e de treinamento (CT), além da CDI, previstas na Resolução 5/2013-Consad/UFRN, Anexo III;

323.3. Reveja a descrição dos parâmetros de referência tomados por valor/hora de analista técnico e de analista gestor contidos no Anexo III da Resolução 5/2013-Consad, relativamente à remuneração da UFRN nos termos de cooperação, de modo a conferir maior transparência na adequação dos padrões de valores à realidade mercadológica, por número de profissionais ou lastreado em prestação de serviço de setores do ramo.

324. Por sua vez, o tópico III (itens 173 a 194) abarcou a questão da comprovação da efetiva e regular prestação de serviços cobrados para apoio técnico e negocial às unidades que celebraram acordo de cooperação, considerando-a efetiva e regular, mas com algumas ressalvas, e, por causa delas, fazendo-se recomendações, no que tange à rubrica ‘viagem’ e seus consectários legais (diárias, passagens, horas/analista), constante dos Quadros 8 e 11 do Anexo III da Resolução 5/2013-Consad/UFRN, para que a UFRN:

324.1. promova a revisão dos custos calculados com essa rubrica, de modo a torná-los mais próximos da realidade, levando em conta estimativas das experiências quantitativas em outros termos de cooperação;

324.2. avalie a introdução de mecanismos que prevejam reembolso/devolução, para o caso de não utilização da rubrica em comento;

324.3. reexamine as despesas com apoio técnico e negocial dos termos de cooperação de modo a aferir se há custos não contabilizados ou subdimensionados que eventualmente estejam sendo compensados com as arrecadações da rubrica ‘viagem’, de modo a não comprometer a transparência do processo de transferência de tecnologia.

325. Quanto ao tópico IV (itens 195 a 215) - comprovação da efetiva aplicação da Contribuição de Desenvolvimento e Inovação (CDI) na execução de atividades voltadas para o desenvolvimento e inovações do sistema, concluiu-se que, conforme sustentado pela UFRN e com lastro nas evidências e análise, a CID se destina a despesas de custeio e outras relacionadas a projeto em funcionamento na Funpec. Sua finalidade é, pois, desenvolvimento e inovação, diretrizes a que está subsumida esta contribuição nos termos de cooperação. Nesse sentido, entendeu-se que os recursos arrecadados com a CID guardam, do ponto de vista legal, a devida regularidade na aplicação a que se destinam.

326. O tópico V (itens 216 a 316) diz respeito à avaliação da economicidade da opção pelo SIG-UFRN para as unidades que firmaram contratos com as licenciadas, considerando o valor transferido por meio do acordo de cooperação com a UFRN e o valor pago à empresa licenciada para serviços relacionados a esse sistema.

No subtópico V.a, fez-se uma contextualização do tema economicidade e, em seguida, no subtópico V.b, um histórico desta questão nos autos. Em seguida, proferiu-se análise da temática, começando, no subtópico V.c, com as diligências às oito Ifes com contrato vigente junto a licenciada e algumas conclusões a respeito. Com mais evidência, a análise conclusiva restou ao subtópico V.d, e, conforme visto com detalhes nos tópicos V.d.1 e V.d.2, foi feita comparação com a precificação dos sistemas pela própria UFRN e com precificações de mercado apresentada por algumas poucas Ifes; ao final, propôs a expedição de ciência à UFPE, UFRR, UFAL e UFRB, em virtude de não terem apresentado minimamente elementos que demonstrem ter sido procedida uma avaliação de economicidade. No subtópico V.e, foram, por fim, analisados os argumentos da representante quanto à economicidade, tendo sido todos refutados, à exceção do item 311, alínea ‘b.3’ (em alusão ao trecho

transcrito à peça 77, p. 26-28), remetido à Sefti para que, além das demais questões de mérito nos autos, tenha um posicionamento próprio sobre a contestação em comento.

327. Conforme restou patente, no tema economicidade, a vantajosidade restou evidente mesmo quando inseridos custos de apoio para se contratar empresa licenciada que faça a intermediação na implantação dos sistemas SIG-UFRN.

328. Portanto, ante as análises do tópico V, concluiu-se inexistirem argumentos que denotem que os termos de cooperação firmados entre a UFRN, Ifes e outros órgãos, mesmo quando na presença de licenciada contratada, não se revestiram de razoável caráter de economicidade em favor da Administração e do interesse público, ressalvada eventual posição revisional da Sefti.

329. Deste modo, conforme análises retro e da instrução anterior, não se verificou, mais uma vez, nos termos de cooperação em questão, a caracterização de aquisição de licença de uso de *software* ou contratação de serviços de desenvolvimento, implantação ou manutenção de sistemas.

330. No que tange ao requerimento de medida cautelar, entende-se que este não deve ser acolhido, por não estarem presentes nos autos os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* (tópico III do Exame Técnico da instrução anterior, peça 72), conforme entendimento já fixado no despacho da Relatora (peça 78, parágrafo 32).

331. Assim, os documentos constantes das peças apresentadas pela Link Data nos autos (peças 1, 2, 3, 12, 13, 33, 51 e 77) propugnam o **conhecimento da representação**, por preencherem os requisitos previstos no art. 237, inciso VII, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, consoante exame de admissibilidade.

332. Além disso, diante dos fatos apurados, concluiu-se pela **procedência parcial da representação**, com as recomendações e ciências consignadas retro (vide tópicos I e II do Exame Técnico da instrução anterior e tópicos I a V desta instrução).

333. Adverte-se, por fim, que esta proposta deverá ser contrastada com parecer definitivo de mérito a ser elaborado por outra unidade técnica especializada, a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), consoante despacho da Relatora (peça 78, p. 4-5, item 33, alínea 'd').

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

334. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior – **com prévio encaminhamento à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti)**, conforme determinado no Despacho da Relatora, peça 78, p. 4-5, item 33, alínea 'd', para que se manifeste no mérito sobre as questões tratadas nos autos –, propondo:

a) **conhecer** da presente representação formulada por Link Data Informática e Serviços S/A (CNPJ 24.936.973/0001-03), satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VII, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la **parcialmente procedente**;

b) indeferir o requerimento de medida cautelar formulado por Link Data Informática e Serviços S/A (CNPJ 24.936.973/0001-03), tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;

c) recomendar à UFRN, com fundamento no art. 250, inc. III, do Regimento Interno deste Tribunal, que:

c.1) otimize a publicidade quanto à execução orçamentária-financeira dos termos, preferencialmente em seu portal temático da Internet, no que concerne à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, em homenagem ao princípio constitucional da publicidade (CRFB, art. 37, *caput*), e Lei 12.527/2011, art. 2º, Parágrafo único (itens 78-82 e 97.3 do Relatório);

c.2) avalie a pertinência da cobrança, nos termos de cooperação, dos montantes relativos ao Quadro 8 do Anexo III da Resolução 5/2013-Consad/UFRN para pactuantes situadas em locais que não caracterizem deslocamento de viagem, como aquelas com sede no Rio Grande do Norte, promovendo, se for o caso, as necessárias adaptações de custos para deslocamentos na região, mormente no quesito 'passagens' (itens 148-151 e 171.6 do Relatório);

c.3) passe a incluir, em nome do princípio da publicidade, planilha de custos analítica resumida contendo o detalhamento dos valores cobrados a título de remuneração à UFRN, com as rubricas de custo de apoio técnico (CAAT), negocial (CAAN) e de treinamento (CT), além da CDI, previstas na Resolução 5/2013-Consad/UFRN, Anexo III (itens 152-170 do Relatório);

c.4) reveja a descrição dos parâmetros de referência tomados por valor/hora de analista técnico e de analista gestor contidos no Anexo III da Resolução 5/2013-Consad, relativamente à remuneração da UFRN nos

termos de cooperação, de modo a conferir maior transparência na adequação dos padrões de valores à realidade mercadológica, por número de profissionais ou lastreado em prestação de serviço de setores do ramo (itens 152-170 do Relatório);

c.5) no que tange à rubrica ‘viagem’ e seus consectários legais (diárias, passagens, horas/analista), constante dos Quadros 8 e 11 do Anexo III da Resolução 5/2013-Consad/UFRN, que (itens 172 a 193 do Relatório):

c.5.1) promova a revisão dos custos calculados com essa rubrica, de modo a torná-los mais próximos da realidade, levando em conta estimativas das experiências quantitativas em outros termos de cooperação;

c.5.2) avalie a introdução de mecanismos que prevejam reembolso/devolução, para o caso de não utilização da rubrica em comento;

c.5.3) reexamine as despesas com apoio técnico e comercial dos termos de cooperação de modo a aferir se há custos não contabilizados ou subdimensionados que eventualmente estejam sendo compensados com as arrecadações da rubrica ‘viagem’, de modo a não comprometer a transparência do processo de transferência de tecnologia;

d) dar ciência às instituições a seguir relacionadas da impropriedade verificada – celebração de termos de cooperação com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) para transferência de tecnologia dos Sistemas SIG-UFRN sem a necessária análise mínima de economicidade, que afronta a Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, art. 1º, § 2º, inc. XXVI, quais sejam (item 311 do Relatório):

d.1) Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Termo de Cooperação 11/2014 (item V.c.2 do Relatório);

d.2) Universidade Federal de Roraima (UFRR), Termo de Cooperação 128/2012 (item V.c.4 do Relatório);

d.3) Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Termo de Cooperação 28/2012 (item V.c.5 do Relatório);

d.4) Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Termo de Cooperação 26/2014 (item V.c.6 do Relatório).

e) comunicar à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) a decisão que vier a ser adotada nestes autos;

f) encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida, bem como do relatório e voto que a fundamentarem, ao Ministério Público Federal no Rio Grande do Norte, haja vista a Ação Penal 0000605-28.2016.4.05.8400, que tramita na 2ª Vara Federal;

g) encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida, bem como do relatório e voto que a fundamentarem, à representante Link Data Informática e Serviços S/A, para conhecimento;

h) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.”

2. O diretor da 1ª Diretoria da Secex/RN acompanhou em parte esse encaminhamento, conforme pronunciamento a seguir reproduzido, que contou com a anuência do titular daquela unidade técnica (peças 149-150):

“A primeira questão objeto de reanálise é a presença do interesse recíproco nas atividades dos termos de cooperação celebrados entre a UFRN e os órgãos e entidades da Administração Pública.

Como sobejamente comentado ao longo destes autos, referidos termos de cooperação compõem-se de duas partes, em suma:

a) apoio técnico e operacional, pelo qual a UFRN recebe recursos indenizatórios para realizar treinamentos e reuniões com o corpo técnico da instituição cooperada (peça 90, p. 2);

b) Contribuição de Desenvolvimento e Inovação (CID), pela qual a UFRN recebe recursos, de acordo com o porte da instituição cooperada, para auxílio das atividades de pesquisa e desenvolvimento relativas aos sistemas e à manutenção do repositório (peça 90, p. 4).

É justamente essa dupla finalidade dos termos de cooperação que coloca em xeque o interesse recíproco destes ajustes.

Em relação às atividades financiadas pela CID, resta claro que há interesse tanto da UFRN quanto das instituições cooperadas no aprimoramento dos sistemas e na manutenção do repositório, de modo que não são necessários maiores comentários acerca da legitimidade dos acordos quanto a este ponto.

Entretanto, em relação ao apoio técnico e operacional prestado pela UFRN, exsurge apenas o interesse das instituições cooperadas no recebimento dos sistemas, ao passo que a Universidade não possui, à primeira vista, nenhum benefício direto com a prestação desses serviços.

Devemos observar que a única finalidade da prestação do apoio técnico-operacional é permitir que as instituições criem condições mínimas de receber os sistemas, os quais consubstanciam produtos prontos. Não há, nessa parte dos termos de cooperação, nenhuma pesquisa ou desenvolvimento de novos produtos ou novas funcionalidades.

A não ser que consideremos que o benefício auferido pela UFRN seja a junção de mais uma instituição à rede, a qual contribuirá com o contínuo desenvolvimento dos sistemas (por meio de algum desenvolvimento próprio, posteriormente incorporado aos sistemas pela UFRN, ou por meio da própria CID), não há vantagens para a UFRN na prestação deste tipo de serviço às instituições.

Adotando-se o entendimento acima, as atividades de apoio seriam apenas acessórias, de modo a viabilizar a finalidade maior, de expansão da rede e desenvolvimento dos sistemas. Mas, nesse caso, tendo em vista que as despesas relativas a essas atividades não são diretamente relacionadas a pesquisa e desenvolvimento, devem ser consideradas operacionais e/ou administrativas, para as quais há previsão normativa de limite (art. 11 do Decreto 5.563/2005):

‘Art. 11. Os acordos, convênios e contratos firmados entre as ICT, as instituições de apoio, agências de fomento e as entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos voltadas para as atividades de pesquisa, cujo objeto seja compatível com os objetivos da Lei nº 10.973, de 2004, poderão prever a destinação de até cinco por cento do valor total dos recursos financeiros destinados à execução do projeto, para cobertura de despesas operacionais e administrativas incorridas na execução destes acordos, convênios e contratos.’

Assim, incluindo todas as despesas administrativas e operacionais inerentes a qualquer projeto de pesquisa, as despesas relativas a apoio técnico-operacional dos termos de cooperação teriam de se enquadrar no limite acima mencionado, o que os números apresentados na instrução anterior mostram não ser possível.

No entanto, verifico que o mesmo fim (de expandir a rede com mais instituições) pode ser alcançado com a utilização das empresas licenciadas, que têm, em tese, plena capacidade de prestar esses apoios às instituições que receberem os sistemas da UFRN. Tais empresas já são contratadas pelas instituições que não têm pessoal técnico suficiente para absorver as atividades de instalação e manutenção dos sistemas transferidos. De forma semelhante, as empresas também devem ser contratadas quando o pessoal técnico das instituições necessitar de apoio técnico-operacional. Essa solução, aliás, amolda-se melhor à decisão pretérita da UFRN de licenciar o Sistema SIG e permitir que os softwares fossem explorados comercialmente.

Ausente o interesse recíproco na prestação de apoio técnico-operacional, verifico, ainda, que essa atividade não se enquadra nas atribuições da UFRN, que são relacionadas, grosso modo, a ensino, pesquisa e extensão, de forma que essa parte dos termos celebrados pela Universidade não satisfaz nenhum dos incisos do art. 12-A do Decreto 6.170/2007.

Outro ponto que requer análise adicional é a forma como a UFRN decidiu operacionalizar o apoio técnico-operacional prestado às instituições.

Conforme informado pela própria UFRN, tanto as atividades de apoio quanto as de desenvolvimento são executadas por meio do Projeto Acadêmico 4111.21.1413 (peça 114), celebrado com a Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura (Funpec).

O normativo que disciplina as relações entre as instituições federais de ensino superior (Ifes) e suas fundações de apoio é a Lei 8.958/1994, a qual estabelece regras acerca dos objetos que podem constar dos projetos celebrados entre essas entidades, consoante excerto a seguir (destacou-se):

‘Art. 1º As Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, de que trata a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos. (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)

§ 1º Para os fins do que dispõe esta Lei, entendem-se por desenvolvimento institucional os programas, projetos, atividades e operações especiais, inclusive de natureza infraestrutural, material e laboratorial, que levem à melhoria mensurável das condições das IFES e demais ICTs, para cumprimento eficiente e eficaz de sua missão, conforme descrita no plano de desenvolvimento institucional, vedada, em qualquer caso, a contratação de objetos genéricos, desvinculados de projetos específicos. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 2º *A atuação da fundação de apoio em projetos de desenvolvimento institucional para melhoria de infraestrutura limitar-se-á às obras laboratoriais e à aquisição de materiais, equipamentos e outros insumos diretamente relacionados às atividades de inovação e pesquisa científica e tecnológica.*

(Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 3º *É vedado o enquadramento no conceito de desenvolvimento institucional, quando financiadas com recursos repassados pelas IFES e demais ICTs às fundações de apoio, de: (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)*

I - atividades como manutenção predial ou infraestrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, copeiragem, recepção, secretariado, serviços administrativos na área de informática, gráficos, reprográficos e de telefonia e demais atividades administrativas de rotina, bem como as respectivas expansões vegetativas, inclusive por meio do aumento no número total de pessoal; e (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)'

Conforme mencionado anteriormente, as atividades de apoio constantes nos termos de cooperação não são relacionadas a nenhuma pesquisa nem se enquadram no conceito de desenvolvimento institucional, pois somente se destinam a capacitar os servidores das instituições cooperadas acerca de produtos prontos. Logo, os serviços de apoio não poderiam ser alocados ao Projeto Funpec.

Ressalta-se que, embora haja indícios de que o Projeto Funpec não seja totalmente aderente à legislação específica mencionada acima (pela falta de detalhamento das metas previstas, por exemplo), decidiu-se não adentrar na análise de questões não relacionadas à da presente representação, tendo em vista que a prestação de contas da UFRN relativa ao exercício de 2015 tem como enfoque justamente o relacionamento da Universidade com sua fundação de apoio, ocasião em que a matéria pode ser mais bem analisada e tratada.

Considerando o número de termos de cooperação atualmente celebrados, não é razoável sua interrupção imediata, sob risco de causar prejuízos às transferências em andamento e, por consequência, aos cofres públicos. Sob este aspecto, considera-se mais prudente propor determinação para que se apresente plano de ação para que os serviços de apoio sejam excluídos do Projeto.

Assim, em que pese a conclusões da instrução anterior e do pronunciamento à peça 73, nesta oportunidade entende-se que não há interesse recíproco nas atividades de apoio técnico-operacional, uma vez que a UFRN limita-se a prestar serviços que podem ser contratados no mercado, sem obter nenhum benefício em troca dessas atividades, a não ser o ressarcimento financeiro de seus custos. Adicionalmente, essas atividades não se encontram entre as atribuições estatutárias da UFRN, não sendo legítima sua inclusão nos termos de cooperação (termos de execução descentralizada) celebrados para transferência dos Sistemas SIG para outras instituições, por infringência ao art. 12-A do Decreto 6.170/2007.

Ainda, reputa-se que o Projeto Acadêmico 4111.21.1413, firmado com a Funpec, para desenvolver as atividades de pesquisa e desenvolvimento institucional relacionadas ao Sistema SIG, não pode comportar as atividades de apoio técnico-operacional, por infringência ao art. 1º da Lei 8.958/1994.

Diante disso, propõe-se **determinar** à UFRN que apresente, no prazo de sessenta dias, plano de ação que contemple as seguintes medidas:

a) proibição de celebrar ou prorrogar termos de cooperação ou termos de execução descentralizada para a transferência dos Sistemas SIG, com a previsão de prestação de serviços, pela UFRN, relativos a apoio técnico e operacional, uma vez que tais serviços carecem de interesse recíproco, não se encontram entre as atribuições estatutárias da Universidade e podem ser prestados pelas empresas licenciadas, em observância ao art. 12-A do Decreto 6.170/2007;

b) reformulação da Resolução 5/2013-Consad, de 7/3/2013, de modo a excluir a prestação de serviços de apoio técnico e negocial pela UFRN, em caso de celebração de termos de cooperação ou termos de execução descentralizada para a transferência dos Sistemas SIG a outras instituições, em observância ao art. 12-A do Decreto 6.170/2007;

c) reformulação do Projeto Acadêmico 4111.21.1413, celebrado com a Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura (Funpec), de modo a comportar apenas atividades relacionadas a ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, excluindo, por conseguinte, as atividades de prestação de apoio técnico e operacional às instituições que celebraram termos de cooperação ou termos de execução descentralizada para a transferência dos Sistemas SIG, em observância ao art. 1º da Lei 8.958/1994.

Feitas essas considerações acerca das atividades de apoio técnico-operacional, passo a analisar as atividades de desenvolvimento dos sistemas e manutenção do repositório, custeadas pela CID.

Conforme mencionado anteriormente, a CID destina-se a custear as atividades de pesquisa e desenvolvimento relativas aos sistemas e à manutenção do repositório, enquadrando-se no conceito de interesse recíproco, uma vez que tanto a UFRN quanto as instituições cooperadas beneficiam-se dos produtos dessas atividades.

Por se tratar de termo de cooperação ou termo de execução descentralizada, que envolve transferência de crédito de órgão ou entidade da Administração Pública Federal para outro, esses ajustes devem observar regras gerais que disciplinam as transferências voluntárias, como, por exemplo, as descritas no § 1º do art. 116 da Lei 8.666/1993.

Assim, em relação às atividades de pesquisa e desenvolvimento e manutenção do repositório custeadas com a CID, os termos devem estabelecer descrição completa do objeto a ser executado, das metas a serem atingidas e dos prazos a serem observados, da estimativa de recursos financeiros, entre outros.

Em análise aos termos celebrados pela UFRN, constata-se que não há o detalhamento das atividades relacionadas ao desenvolvimento dos sistemas e à manutenção do repositório. As instituições cooperadas celebram os termos e pagam a CID mesmo sem saber quais metas serão atingidas e quais produtos serão desenvolvidos com aquelas transferências de recursos, em total desconhecimento com o que preconizam o § 1º do art. 116 da Lei 8.666/1993 e a Portaria-Conjunta-MP/MF/CGU 8/2012. Vejamos, por exemplo, o que estabelece o Termo de Execução Descentralizada 1/2014, celebrado entre a UFRN e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), à peça 93, p. 5:

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA- DO DESENVOLVIMENTO COLABORATIVO

Fica instituída a possibilidade de desenvolvimento colaborativo do código fonte de acordo com as seguintes regras:

12.1 DO DESENVOLVIMENTO DE NOVAS FUNCIONALIDADES PELA UFRN

a) As novas funcionalidades desenvolvidas pela UFRN, seja por demanda interna ou por demanda de qualquer instituição da rede, devem ser disponibilizadas no repositório da rede;

b) Fica licenciado o uso do código fonte desta funcionalidade conforme regras estabelecidas neste acordo;

Na maior parte dos planos de trabalho dos termos celebrados, há detalhamento apenas das atividades de apoio técnico-operacional, não havendo especificação do que compõe as atividades de manutenção do repositório e de pesquisa e desenvolvimento dos sistemas.

A decisão de quais pesquisas e desenvolvimentos serão feitos em relação aos Sistemas SIG não pode ficar a cargo exclusivamente da UFRN. Por exemplo, caso alguma instituição pague a CID, porém a UFRN somente faça pesquisa e desenvolvimento em áreas fora do interesse dessa instituição, qual benefício ela teria, além do mero acesso ao repositório?

A falta de detalhamento das atividades afetas ao desenvolvimento dos sistemas e à manutenção do repositório influencia, ainda, a própria definição do montante de recursos da CID a ser cobrado das instituições.

Atualmente, a Resolução 5/2013-Consad estabelece que os valores de referência a ser cobrados a título de CID variam de acordo com o porte da instituição cooperada, decorrentes da aplicação de determinado percentual ao valor de mercado estimado de cada sistema, conforme peça 91, p. 17. Entretanto, os recursos transferidos à UFRN deveriam ter correlação com as atividades a ser desenvolvidas, e não com o valor de mercado dos sistemas já existentes.

Como em toda transferência voluntária, deve haver o detalhamento exigido pelo § 1º do art. 116 da Lei 8.666/1993, inclusive com estimativa dos custos necessários para realização das respectivas atividades. De posse dessa estimativa de custos, que são gerais e beneficiam, em tese, a todas as instituições cooperadas indistintamente, a UFRN poderia, aí sim, rateá-los entre as instituições, levando em consideração o porte de cada uma. Assim, esse rateio deve ser feito levando-se em consideração a estimativa de custos com pesquisa e desenvolvimento dos sistemas e manutenção do repositório, e não eventual valor de mercado dos sistemas.

Em relação ao encaminhamento, reputo que, diferentemente das questões relacionadas ao apoio técnico-operacional, em que eventual determinação para reformulação dos termos celebrados poderia acarretar a interrupção das transferências em andamento, os pontos relacionados às atividades custeadas com a CID podem ser objeto de imediata correção, sem que isso signifique prejuízo às instituições, uma vez que essas atividades podem continuar sendo prestadas normalmente, sendo necessário, apenas, aprimoramento na descrição das atividades e no cálculo da CID devida pelas instituições.

Por isso, propõe-se **determinar** à UFRN que encaminhe, no prazo de sessenta dias, plano de ação que contemple as seguintes medidas:

a) reformulação dos termos de cooperação e termos de execução descentralizada celebrados para transferência dos Sistemas SIG e ainda vigentes, de modo a detalhar as atividades relacionadas a pesquisa e desenvolvimento dos sistemas e manutenção do repositório, com clara identificação do objeto a ser executado, metas a serem atingidas, etapas de execução a serem alcançadas e prazos a serem observados, contemplando, assim, as informações previstas no § 1º do art. 116 da Lei 8.666/1993 e na Portaria-Conjunta-MP/MF/CGU 8/2012;

b) reformulação dos termos de cooperação e termos de execução descentralizada celebrados para transferência dos Sistemas SIG, ainda vigentes, e da Resolução 5/2013-Consad, de 7/3/2013, de modo a calcular a Contribuição de Desenvolvimento e Inovação (CID) devida pelas instituições cooperadas de acordo com a previsão de custos das atividades de pesquisa e desenvolvimento dos sistemas e manutenção do repositório previstas nos termos, em vez de levar em consideração o valor de mercado estimado de cada sistema, em observância ao § 1º do art. 116 da Lei 8.666/1993 e à Portaria-Conjunta-MP/MF/CGU 8/2012.

São essas as considerações tidas por necessárias em relação aos pontos tratados na presente representação. Adotam-se, ainda, todas as propostas da instrução anterior não conflitantes com as análises feitas neste pronunciamento.

Ressalta-se que já foi feita a oitiva da UFRN sobre as ocorrências desta representação, por meio do Ofício 665/2014-TCU/Secex-RN, de 1/7/2014 (peça 23), de modo que se entende desnecessário ouvi-la novamente. Em relação às instituições que celebraram termos de cooperação ou termos de execução descentralizada, reputa-se que as únicas propostas que as afetam diretamente são as relativas à reformulação dos termos, de modo a detalhar as atividades de pesquisa e desenvolvimento dos sistemas e manutenção do repositório, com a revisão dos cálculos dos custos relacionados. Entretanto, essas propostas trazem benefícios às instituições, de forma que a ausência de restrições aos termos atualmente vigentes torna sua oitiva também prescindível.

A UFRN, ademais, apresentou, em 5/10/2016, posteriormente à conclusão da instrução anterior, o documento de peça 147, que se refere, basicamente, às respostas enviadas à Controladoria-Geral da União (CGU) por ocasião de realização de auditoria sobre a incubação de empresas e o licenciamento dos Sistemas SIG pela Universidade, tema que está sendo amplamente debatido no âmbito do TC 032.863/2012-8 (ainda pendente de apreciação de mérito) e não tem o condão de interferir nas análises destes autos.

Pelo exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior **encaminhamento à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti)**, propondo-se:

a) conhecer da presente representação formulada por Link Data Informática e Serviços S/A (CNPJ 24.936.973/0001-03), satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VII, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la **parcialmente procedente**;

b) **indeferir** o requerimento de medida cautelar formulado por Link Data Informática e Serviços S/A (CNPJ 24.936.973/0001-03), tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;

c) **determinar** à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), com fundamento no art. 250, inc. II, do Regimento Interno deste Tribunal, que apresente, no prazo de sessenta dias, plano de ação com vistas a adotar as seguintes providências, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação:

c.1) proibição de celebrar ou prorrogar termos de cooperação ou termos de execução descentralizada para a transferência dos Sistemas SIG, com a previsão de prestação de serviços, pela UFRN, relativos a apoio técnico e operacional, uma vez que tais serviços carecem de interesse recíproco, não se encontram entre as atribuições estatutárias da Universidade e podem ser prestados pelas empresas licenciadas, em observância ao art. 12-A do Decreto 6.170/2007;

c.2) reformulação da Resolução 5/2013-Consad, de 7/3/2013, de modo a excluir a prestação de serviços de apoio técnico e negocial pela UFRN, em caso de celebração de termos de cooperação ou termos de execução descentralizada para a transferência dos Sistemas SIG a outras instituições, em observância ao art. 12-A do Decreto 6.170/2007;

c.3) reformulação do Projeto Acadêmico 4111.21.1413, celebrado com a Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura (Funpec), de modo a comportar apenas atividades relacionadas a ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, excluindo, por conseguinte, as atividades de prestação de apoio técnico e operacional às instituições que celebraram termos de

cooperação ou termos de execução descentralizada para a transferência dos Sistemas SIG, em observância ao art. 1º da Lei 8.958/1994;

c.4) reformulação dos termos de cooperação e termos de execução descentralizada celebrados para transferência dos Sistemas SIG, ainda vigentes, de modo a detalhar as atividades relacionadas a pesquisa e desenvolvimento dos sistemas e manutenção do repositório, com clara identificação do objeto a ser executado, metas a serem atingidas, etapas de execução a serem alcançadas e prazos a serem observados, contemplando, assim, as informações previstas no § 1º do art. 116 da Lei 8.666/1993 e na Portaria-Conjunta-MP/MF/CGU 8/2012;

c.5) reformulação dos termos de cooperação e termos de execução descentralizada celebrados para transferência dos Sistemas SIG, ainda vigentes, e da Resolução 5/2013-Consad, de 7/3/2013, de modo a calcular a Contribuição de Desenvolvimento e Inovação (CID) devida pelas instituições cooperadas de acordo com a previsão de custos das atividades de pesquisa e desenvolvimento dos sistemas e manutenção do repositório previstas nos termos, em vez de levar em consideração o valor de mercado estimado de cada sistema, em observância ao § 1º do art. 116 da Lei 8.666/1993 e à Portaria-Conjunta-MP/MF/CGU 8/2012.

d) **recomendar** à UFRN, com fundamento no art. 250, inc. III, do Regimento Interno deste Tribunal, que otimize a publicidade quanto à execução orçamentária-financeira dos termos, preferencialmente em seu portal temático da internet, no que concerne à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, em homenagem ao princípio constitucional da publicidade (CRFB, art. 37, *caput*) e à Lei 12.527/2011, art. 2º, parágrafo único;

e) dar **ciência**, com fundamento no art. 7º da Resolução 265/2014 deste Tribunal, às instituições a seguir relacionadas da impropriedade verificada – celebração de termos de cooperação com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) para transferência de tecnologia dos Sistemas SIG sem a necessária análise mínima de economicidade, que afronta a Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, art. 1º, § 2º, inc. XXVI, quais sejam:

e.1) Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Termo de Cooperação 11/2014;

e.2) Universidade Federal de Roraima (UFRR), Termo de Cooperação 128/2012;

e.3) Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Termo de Cooperação 28/2012;

e.4) Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Termo de Cooperação 26/2014.

f) comunicar à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) a decisão que vier a ser adotada nestes autos;

g) encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida, bem como do relatório e voto que a fundamentarem, ao Ministério Público Federal no Rio Grande do Norte, haja vista a Ação Penal 0000605-28.2016.4.05.8400, que tramita na 2ª Vara Federal;

h) encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida, bem como do relatório e voto que a fundamentarem, à representante Link Data Informática e Serviços S/A, para conhecimento;

i) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.”

3. Encaminhado o processo à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação - Sefti, aquela unidade especializada assim se pronunciou (peças 160-162):

“EXAME TÉCNICO

14. Em virtude da amplitude da solicitação contida no despacho, que demandou que a Sefti manifeste-se a respeito de toda a matéria tratada neste feito, entende-se que devem ser feitas algumas considerações iniciais.

15. Preliminarmente, consideram-se pertinentes as análises, conclusões e encaminhamentos propostos, após a realização de inspeção *in loco*, pela Secex-RN a respeito das seguintes questões:

15.1. Ausência de necessidade de licitação para celebração de termo de cooperação entre a UFRN e as organizações interessadas para transferência de tecnologia do sistema de propriedade da primeira, uma vez caracterizado o interesse recíproco (peça 148, p. 71);

15.2. Transparência dos atos alusivos aos termos de cooperação celebrados (peça 148, p. 71);

15.3. Pertinência das cobranças realizadas quando da celebração dos termos de cooperação, desde que realizados os ajustes recomendados (peça 148, p. 71, 72);

15.4. Efetiva aplicação da Contribuição de Desenvolvimento e Inovação (CDI) na execução de atividades voltadas para o desenvolvimento e inovações do sistema.

16. Feitas tais considerações, resta agora analisar a regularidade e a economicidade das contratações bem como da cobrança da Contribuição de Desenvolvimento e Inovação (CDI). Para obter conclusão alicerçada

sobre o tema, será, inicialmente, realizado confronto dos valores pagos pelas entidades que implantaram o SIG-UFRN com contratações de soluções semelhantes realizadas por diversas organizações públicas.

17. Posteriormente, será analisada a prática de mercado para cobrança de valores relacionados a suporte, manutenção e desenvolvimento dos sistemas do tipo ERP – Enterprise Resource Planning, que se assemelham à solução disponibilizada pela UFRN.

18. Por final, em consonância com as boas práticas preconizadas, será feita uma avaliação do custo total de propriedade, por meio da comparação dos valores desembolsados pelas empresas que implantaram o SIG-UFRN e a média dos valores geralmente gastos com soluções do tipo ERP usuais de mercado.

I- Comparação direta dos custos de licenciamento e implantação com contratações de soluções de fornecedores distintos

19. No Quadro 30 da instrução anterior (peça 148, p. 63) apresentou-se uma análise dos preços totais pagos, atualizados pela inflação do período, por oito organizações que contrataram o sistema SIG-UFRN. Os valores pagos foram confrontados com os valores estimados de custo dos sistemas informados pela contratada, de forma a apresentar, na última coluna da planilha, o percentual de economia nas contratações.

20. Entende-se válida a comparação para o fim desejado. Contudo, conforme exposto no item 0, no intuito de embasar melhor a análise de economicidade, apresenta-se, a seguir, tabela que detalha os preços de diversas contratações realizadas por órgãos públicos.

21. Deve-se ressaltar que existe diversidade no tipo de contratação e em funcionalidades dos objetos contratados. Porém, todos os objetos encontram-se relacionados à contratação de soluções do tipo ERP de diversos fornecedores de mercado e podem oferecer uma visão geral dos preços geralmente praticados.

Organização	Objeto	Preço contratado
Banco do Nordeste	Objeto: Pregão Eletrônico - Aquisição de Solução Integrada de Gestão Empresarial, compreendendo o licenciamento de uso definitivo e serviços de implantação, treinamento, suporte e manutenção de licença, envolvendo liberação de atualizações e correções de defeitos do produto, bem como serviços de manutenção de natureza corretiva na solução.	R\$ 48.950.000,00
Finep	Objeto: Pregão Eletrônico - Aquisição de uma Solução Integrada de Gestão Empresarial, doravante denominada SOLUÇÃO INTEGRADA, compreendendo o licenciamento de uso definitivo e a prestação de serviços técnicos especializados de implantação (considerando os PRODUTOS contidos nas fases de planejamento da implantação, desenho, construção, testes, treinamento e transição), suporte da implantação (OPERAÇÃO ASSISTIDA) e manutenção.	R\$ 24.780.690,00
EBSERH	Objeto: Pregão Eletrônico - Aquisição de uma Solução Integrada de Gestão de Pessoas para automatizar a princípio, os processos da Diretoria de Gestão de Pessoas - DGP da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSERH, em um modelo integrado e web nativa, conforme especificações da área demandante alinhadas aos objetivos estratégicos da empresa, que incorpore funcionalidades de operação e gestão.	R\$ 21.000.000,00
Dataprev	Objeto: Pregão Eletrônico - Contratação de Solução Integrada de Gestão de Pessoas em nuvem conforme especificado nos anexos, incluindo os serviços necessários de configuração, implementação, implantação, gestão de mudanças, capacitação, suporte e manutenção do software, conforme condições constantes do Edital e seus anexos.	R\$ 17.799.983,51
TCU	Objeto: Pregão Eletrônico - Contratação de Solução Integrada e Parametrizável de Tecnologia da Informação (TI) para suporte às atividades inerentes à gestão de pessoas no âmbito do Tribunal de Contas da União.	R\$ 17.215.000,00

Telebras	Objeto: Pregão Eletrônico - Contratação / aquisição de um Sistema Integrado de Gestão Empresarial (SIGE) ou Enterprise Resource Planning (ERP), ora denominado aplicativo de mercado ou simplesmente Aplicativo, que atenda as necessidades de automação e integração transversal dos diversos processos da empresa (Pessoal, Orçamento, Finanças, Contabilidade, Patrimônio, Compras de Materiais, Contratação de Serviços, Logística, Atendimento ao Cliente, Acompanhamento de Contratos, Vendas, Faturamento), compreendendo: A)	R\$ 11.789.998,96
INPI	Objeto: Pregão Eletrônico - Contratação de empresa especializada para fornecimento de Solução Integrada de Gestão (SIGINPI), que visa integrar e automatizar os processos da Diretoria de Administração do INPI, mediante Sistema de Registro de Preços,	R\$ 9.490.000,00
Ministério dos Esportes	Objeto: Pregão Eletrônico - Contratação de serviços especializados na área de Tecnologia da Informação, para fornecimento de Solução Integrada de apoio à gestão e governança corporativa, conforme todas as características e condições estabelecidas neste Edital e Termo de Referência, anexo I do edital.	R\$ 8.795.000,00
Embrapa*	Objeto: Pregão Eletrônico - Contratação de empresa especializada para fornecimento, em caráter definitivo, de licenças de direito de uso de software de uma Solução Integrada de Gestão Solução ERP (Enterprise Resource Planning) e Serviços para Implantação, Manutenção e Evolução da Solução	R\$ 80.746.823,98
Média dos preços	R\$ 26.729.721,83	

*Contratação ainda se encontra em fase recursal

22. Apresenta-se, a seguir, a média de preços dos sistemas contratados por oito instituições federais de ensino superior junto à UFRN.

Quadro 2 – Preços SIG-UFRN	
IFES	Preço Total SIG-UFRN implantado (A)
IFSC	R\$ 3.444.660,00
UFPE	R\$ 2.209.265,00
UFSJ	R\$ 3.935.527,90
UFRR	R\$ 3.134.315,00
UFAL	R\$ 2.432.790,86
UFRB	R\$ 3.199.148,20
UNIFEI	R\$ 2.110.253,00
UFG	R\$ 4.226.901,96
Média	R\$ 3.086.607,74

23. Verifica-se que a média dos valores dispendidos nas contratações do sistema SIG-UFRN encontram-se abaixo dos valores verificados em pesquisa de preços junto ao mercado. Apesar de não se tratar de comparação mais detida em relação às funcionalidades contratadas por cada uma das organizações, entende-se que as contratações do sistema desenvolvido pela UFRN atendem ao princípio da economicidade, quando comparadas diretamente com outros valores praticados no mercado.

II- Custos de manutenção, suporte e desenvolvimento para contratação de soluções ERP

24. Na aquisição de sistemas do tipo ERP, é prática comum no mercado a cobrança de um percentual fixo anual sobre o valor do sistema adquirido para custeio de manutenção, suporte e desenvolvimento do sistema por

parte do fornecedor.

25. Em documento intitulado ‘A Guide for Buyers’ – Guia para compradores, em tradução literal, o fornecedor SAP deixa claro que ‘nos contratos de manutenção e suporte, a taxa anual cobrada é calculada como um percentual do valor do contrato de software’ (peça 156, p. 6), corroborando o exposto acima.

26. No âmbito do TC 015.570/2011-8, em que foi conduzida fiscalização de orientação centralizada com o objetivo de avaliar o tratamento dado aos riscos e às práticas de governança adotadas pelas empresas estatais na gestão e uso de sistemas integrados de gestão, constatou-se também a prática de cobrança de um percentual fixo do valor das licenças contratadas nos casos dos contratos de manutenção e suporte de sistemas ERP. Cita-se trecho do relatório que corrobora o entendimento (TC 015.570/2011-8, peça 23, p. 20):

‘Para o caso dos contratos de manutenção e suporte, constatou-se a inexistência de vinculação direta dos serviços prestados aos resultados esperados. O valor de remuneração para esses casos é fixo, estabelecido a partir de percentual do total pago originalmente pelo total das licenças adquiridas (entre 17% e 22%). Com essa configuração, o serviço de suporte é remunerado independentemente da quantidade de chamados de suporte que a empresa contratada atenderia, bem como da quantidade de novas versões’

27. Em relação ao sistema SIG-UFRN, o art. 6º da Resolução 5/2013-Consad/UFRN (peça 91, p. 4) assim estabelece:

‘Art. 6º A remuneração à UFRN para a manutenção e a disponibilização do acesso ao repositório de código e documentações dos sistemas SIG-UFRN, expressa pela Contribuição de Desenvolvimento e Inovação – CDI, será fixada de acordo com os critérios de complexidade definidos no Quadro 1 e os valores estabelecidos no Anexo III.’

28. O quadro 1 mencionado no normativo estabelece a seguinte classificação (peça 91, p. 4):

Quadro 3 - Critérios para Aferição da Complexidade Organizacional da Instituição Parceira			
Instituições com Perfil I (Instituições públicas de ensino superior, científico ou tecnológico) a = nº de alunos			Instituições com Perfil II ou III
Porte 1	Porte 2	Porte 3	Porte 4
a ≤ 20.000	20.000 < a ≤ 40.000	a > 40.000	Instituições públicas que não têm como atividade-fim ensino superior, científico ou tecnológico

29. Em seguida, o quadro 14 do normativo estabelece os seguintes percentuais de cobrança em relação aos valores dos sistemas contratados (peça 91, p. 16):

29.1. 0,25% para instituições de Porte 1;

29.2. 0,75% para instituições de Porte 2;

29.3. 1,25% para instituições de Porte 3;

29.4. 1,5 a 2% para instituições de Porte 4.

30. Dessa forma, percebe-se que a cobrança da Contribuição de Desenvolvimento e Inovação (CDI) assemelha-se aos modelos de cobrança adotados por outros fornecedores de solução do tipo ERP no mercado, pois é calculada com base em percentual relativo ao valor dos sistemas contratados e visa consignar ao contratante o fornecimento de suporte, manutenção e acesso ao repositório de código e documentação dos sistemas SIG-UFRN.

31. Conclui-se, portanto, que a cobrança da CDI se assemelha às práticas comuns adotadas por outros fornecedores do mercado de soluções ERP e visa custear as atividades de manutenção, suporte e evolução do sistema.

III- Análise do custo total de propriedade

32. Algo bastante comum nos estudos que abordam análise de custos e benefícios para contratações de soluções de TI que demandam elevados dispêndios financeiros é a determinação do custo total de propriedade.

33. No caso de contratação de sistemas do tipo ERP, a análise do custo total de propriedade ganha ainda mais força, devido às diversas variáveis que podem tornar uma solução cujo licenciamento possa ser mais barato do que a dos concorrentes, mais cara, em razão de maiores dispêndios de implantação, manutenção e suporte.

34. Dessa forma, uma análise do custo total de propriedade deve levar em conta todos os dispêndios realizados com aquisição, implantação, manutenção e suporte de uma solução. É sabido que tal cálculo de custos com a precisão e detalhamento refinados é bastante difícil de ser realizado, ainda mais em projetos em

fase de planejamento, etapa em que os custos devem ser devidamente estimados.

35. O Gartner, renomada empresa internacional de consultoria de TI, realizou estudos em diversas organizações para apurar os custos totais de propriedade de soluções ERP de diferentes fornecedores. Os resultados foram utilizados no processo de padronização de soluções ERP no âmbito das empresas do Sistema Eletrobras, tendo sido diversos cenários analisados no bojo da Nota Técnica NT-Cotise-01/2011 (peças 157 e 158).

36. Na Figura 1, contida na página 54 da supramencionada nota técnica (peça 157), tem-se o resultado das pesquisas realizadas pelo Gartner, que apresenta, por fornecedor, o custo anual de propriedade expresso como percentual das receitas obtidas pelas organizações que mantinham os sistemas ERP implantados. Os dados encontram-se consolidados no quadro abaixo:

Quadro 3 – Média do Custo total de propriedade em relação à receita							
Fornecedor	JDE	Lawson	Oracle	PSFT	QAD	SAP	Média
Custo	1,20%	0,48%	1,12%	0,90%	0,58%	1,36%	0,94%

37. Adotando-se o valor médio dos custos em percentual da receita apresentados pelo Gartner e considerando-se como receita das entidades que contrataram os sistemas da UFRN o orçamento pago relativo ao ano de 2016 (dados obtidos em consulta ao sistema Siga Brasil do Senado Federal - <http://www12.senado.leg.br/orcamento>, peça 159), construiu-se a tabela abaixo para um comparativo dos custos entre o sistema SIG-UFRN e a média dos custos de mercado para um período de três anos, uma vez que o levantamento de pagamentos detalhados no quadro 1 da presente instrução leva em conta este horizonte de tempo (peça 148, p. 26).

Quadro 3 – Valores nominais e Sistemas SIG pagos pelas Ifes à UFRN e licenciadas						
Nº	IFES	Gastos totais com sistema SIG-UFRN em 3 anos (A)	Gastos anuais com sistema SIG-UFRN (B)	Orçamento 2016(C)	Percentual da receita anual gasto com o SIG-UFRN 100%*(B/C)	
1	IFSC	3.444.660,00	1.148.220,00	R\$ 513.300.000,00	0,22%	
2	UFPE	2.209.265,00	736.421,67	R\$ 1.400.000.000,00	0,05%	
3	UFSJ	3.935.527,90	1.311.842,63	R\$ 279.500.000,00	0,47%	
4	UFRR	3.134.315,00	1.044.771,67	R\$ 201.500.000,00	0,52%	
5	UFAL	2.432.790,86	810.930,29	R\$ 722.300.000,00	0,11%	
6	UFRB	3.199.148,20	1.066.382,73	R\$ 244.900.000,00	0,44%	
7	UNIFEI	2.110.253,00	703.417,67	R\$ 203.200.000,00	0,35%	
8	UFG	4.226.901,96	1.408.967,32	R\$ 1.100.000.000,00	0,13%	
Total		24.692.861,92	8.230.953,97	R\$ 4.664.700.000,00	-	
Média p/Ifes		3.086.607,74	1.028.869,25	R\$ 583.087.500,00	0,29%	

38. A coluna que apresenta os gastos totais com o sistema SIG-UFRN foi retirada do Quadro 28 da instrução anterior (peça 148, p. 62). Na coluna seguinte, são apresentados os gastos anuais das oito instituições com o sistema contratado e, em seguida, apresenta-se o valor do orçamento efetivamente pago no ano de 2016.

39. Na coluna seguinte, tem-se o percentual da receita das instituições que foi gasto anualmente para custear despesas relativas ao SIG-UFRN. Nota-se que a média os valores percentuais gastos pelas oito organizações acima listadas (0,29%) encontra-se abaixo da média praticada no mercado (0,94%). Além disso, verifica-se que nenhum dos percentuais em relação às receitas pagos pelas oito organizações para contratar e manter seus sistemas não superaram, em nenhum caso, a média de mercado.

40. Assim, entende-se que os preços das contratações do sistema SIG-UFRN mostram-se razoáveis e atendem ao princípio da economicidade, uma vez que se encontram abaixo do percentual médio dos valores usualmente pagos no mercado para possuir uma solução do tipo ERP.

IV- Contratação de empresas licenciadas para implantação do sistema SIG-UFRN

41. O último questionamento contido no Despacho solicita que a Sefti pronuncie-se a respeito da economicidade da contratação do sistema SIG-UFRN nos casos em que, além de celebrar termo de cooperação com a instituição de ensino, a instituição também necessitou contratar empresa licenciada para executar a

implantação da solução.

42. Primeiramente, voltando ao tópico anterior, quando da análise do custo total de propriedade, os custos relacionados à implantação de um sistema ERP mostram-se, na maioria dos casos, materialmente relevantes e sempre são levados em conta na composição do custo total de propriedade, uma vez que tal conceito agrega todos os custos relacionados à implantação e utilização de uma solução.

43. Além disso, entende-se que, mesmo que de forma indireta, nos casos em que as organizações contratantes dispunham de força de trabalho interna capacitada para a implantação, houve custos de implantação do sistema. Contudo, tais custos são de quantificação mais dificultada, uma vez que não são diretos e dependem de dimensionamento do esforço da equipe de trabalho interna para a execução dos serviços.

44. Dessa forma, entende-se que a análise de economicidade não difere nos casos de implantação do sistema com equipe própria e nos casos de contratação de empresa terceirizada para executar tais serviços. Conforme já mencionado, os custos com serviços de implantação, de qualquer forma, ocorrerão.

45. Frisa-se, novamente, que mecanismo razoável de avaliação de economicidade é a medição do custo total de propriedade da solução, que foi avaliado na seção anterior da presente instrução.

CONCLUSÃO

46. Com base na análise efetuada, conclui-se que:

46.1. São pertinentes as análises, conclusões e encaminhamentos propostos pela Secex-RN a respeito das seguintes questões:

46.1.1. Ausência de necessidade de licitação para celebração de termo de cooperação entre a UFRN e as organizações interessadas para transferência de tecnologia do sistema de propriedade da primeira, uma vez caracterizado o interesse recíproco (peça 148, p. 71);

46.1.2. Transparência dos atos alusivos aos termos de cooperação celebrados (peça 148, p. 71);

46.1.3. Pertinência das cobranças realizadas quando da celebração dos termos de cooperação, desde que realizados os ajustes recomendados (peça 148, p. 71, 72);

46.1.4. Efetiva aplicação da Contribuição de Desenvolvimento e Inovação (CDI) na execução de atividades voltadas para o desenvolvimento e inovações do sistema

46.1.5. Na comparação direta dos custos de licenciamento e de implantação do sistema SIG-UFRN com aquisições realizadas por organizações públicas junto a fornecedores de mercado, a média dos valores dispendidos nas contratações do sistema SIG-UFRN encontram-se abaixo dos valores verificados em pesquisa de preços junto ao mercado;

46.2. A cobrança da CDI assemelha-se a práticas comuns adotadas por outros fornecedores do mercado de soluções ERP e visa custear as atividades de manutenção, suporte e evolução do sistema;

46.3. Os preços praticados nas contratações do sistema SIG-UFRN mostram-se razoáveis e atendem ao princípio da economicidade, uma vez que, se os percentuais da receita dispendidos pelas organizações que contrataram esse sistema encontram-se abaixo do percentual médio dos valores usualmente pagos no mercado para possuir uma solução do tipo ERP;

46.4. A análise de economicidade não difere nos casos de implantação do sistema com equipe própria e nos casos de contratação de empresa terceirizada para executar tais serviços, pois, conforme já mencionado, os custos com serviços de implantação, de qualquer forma, ocorrerão, direta ou indiretamente.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47. Ante o exposto, submetem-se os autos ao gabinete da Ministra-Relatora Ana Arraes, com as conclusões supramencionadas.”

4. O Ministério Público junto ao TCU emitiu parecer essencialmente de acordo com a instrução do auditor, com sugestão no sentido de transformar as recomendações em sugestões (peça 169):

“7. Ante os fatos e argumentos contidos neste processo, ratifico o entendimento que proferi previamente (peça 76) no sentido de ser possível a celebração dos termos de cooperação entre a UFRN e entidades e órgãos do setor público com o objetivo de implantar o *software* SIG-UFRN sem a realização de procedimento licitatório, uma vez que restou devidamente demonstrada a existência do interesse recíproco em ajustes dessa natureza.

8. Ao passo em que a entidade interessada adquire um sistema informatizado que irá melhorar aspectos gerenciais de pessoal, operação e patrimônio, o que possivelmente propiciará circunstâncias mais adequadas para o crescimento e aprimoramento da instituição como um todo, a UFRN terá meios para identificar oportunidades de melhoria em seu sistema operacional e recursos para garantir o seu desenvolvimento. Nesse

sentido, importa mencionar que os próprios termos carregam em si a característica de interesse recíproco, porquanto preveem a realização de estudos integrados e aperfeiçoamento conjunto das ferramentas.

9. Por relevante, peço licença para transcrever excerto de parecer elaborado pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) em que a unidade especializada aborda esta questão (peça 57, p. 3):

‘21. Outro ponto peculiar é a possibilidade de desenvolvimento colaborativo, pois, como o código fonte dos programas é disponibilizado pela Universidade, as instituições usuárias podem contribuir de modo efetivo para a evolução dos sistemas, realizando manutenções ou implementando novas funcionalidades. Se for de interesse de todos, a Universidade pode incorporar as contribuições particulares à versão do repositório central, disponibilizando-as para todas as demais instituições (peça 34, p.15 e 17; peça 45, p. 13,14 e 37; peça 51, p. 61, 247 e 248).’

10. No que concerne ao aspecto da razoabilidade das quantias cobradas pela UFRN para celebração dos acordos com as unidades da Administração Pública Federal e economicidade da opção do SIG-UFRN por essas entidades, tanto a instrução da Secex/RN quanto o parecer da Sefit concluíram que os valores estão em patamares consideravelmente abaixo dos praticados no mercado de fornecimento e manutenção de sistemas operacionais. Ainda assim, a instrução (peça 148) contemplou proposta de expedição de diversas recomendações à UFRN com o fito de trazer mais transparência sobre os valores envolvidos nos pactos vertentes. A meu ver, tais proposições devem ser convertidas em determinações, dada a sua importância para melhoria do controle e governança em avenças futuras.

11. Em vista do exposto, este representante do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se de acordo com o encaminhamento contido na instrução de peça 148, p. 72-73, no sentido de que a presente representação seja conhecida e parcialmente provida, sugerindo apenas que as recomendações propostas sejam transformadas em determinações.”

É o relatório.

VOTO

Presentes os requisitos de admissibilidade dos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, conheço desta representação acerca de possíveis irregularidades na celebração de termos de cooperação técnica entre a Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN e diversas unidades da Administração Pública Federal “sem a realização de prévia e regular licitação e sem a demonstração da eficiência e economicidade da contratação”.

2. Tais termos de cooperação teriam sido firmados com vários órgãos da Administração Pública Federal com o objetivo de ceder sistema integrado de gestão desenvolvido pela UFRN - SIG-UFRN, com módulos de gestão de patrimônio, administração e contratos, bem como de gestão e planejamento de recursos humanos. Segundo a representante, os recursos envolvidos seriam superiores a R\$ 20 milhões.

3. Conforme histórico reproduzido no relatório precedente, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte - Secex/RN e o Ministério Público junto ao TCU – MPTCU haviam se manifestado em pareceres uniformes pelo conhecimento e pela improcedência da representação.

4. No entanto, em decorrência de informações complementares trazidas aos autos pela representante, solicitei análise complementar, com a inclusão do exame de dois aspectos centrais envolvidos nesses acordos.

5. O primeiro aspecto refere-se à economicidade da opção pelo SIG-UFRN para as unidades interessadas, em detrimento de realizar licitação no sentido de adquirir sistemas fornecidos pelo mercado.

6. De fato, algumas unidades que celebraram termo de cooperação não dispunham de condições técnicas suficientes para implantá-lo apenas com o apoio da UFRN. Nessa situação, foram contratadas empresas licenciadas por aquela Universidade para implantação do sistema.

7. A avaliação do custo da opção pelo SIG-UFRN nesses casos deveria considerar não só o valor transferido à UFRN para cessão do sistema, mas também o valor pago à empresa licenciada para serviços relacionados a sua implantação e manutenção.

8. O segundo aspecto diz respeito à regularidade da cobrança dos valores previstos na Resolução 5/2013-Consad/UFRN. Por meio daquela norma, as unidades interessadas em utilizar o sistema celebram o acordo de cooperação, que prevê pagamento à UFRN pelos serviços de apoio técnico e negocial prestados, bem como uma taxa, identificada como Contribuição de Desenvolvimento e Inovação - CDI.

9. Após diligências, inspeção e análise das informações coletadas, a Secex/RN e a Sefti manifestaram-se em pareceres uníssonos pela: (i) ausência de necessidade de licitar e possibilidade de celebração dos termos de cooperação; (ii) razoabilidade dos preços praticados e atendimento ao princípio da economicidade; (iii) regularidade da cobrança da CDI; (iv) necessidade de otimizar a publicidade sobre a execução orçamentária e financeira dos termos de cooperação; e (v) necessidade de aprimorar o detalhamento do plano de trabalho e a descrição dos serviços de apoio, bem como de rever os custos e procedimentos relativos à rubrica de viagens.

10. No entanto, em relação à cobrança dos serviços de apoio técnico e negocial, houve posicionamentos diferentes entre o auditor e os dirigentes da Secex/RN, como será adiante discutido. A Sefti considerou pertinentes as análises, conclusões e encaminhamentos apresentados pelo auditor, inclusive quanto às cobranças realizadas.

11. O Ministério Público junto ao TCU também acompanhou tal proposta, com a sugestão de que as recomendações fossem transformadas em determinações.

12. Acolho e incorporo como razões de decidir a análise detalhada desses pareceres, bem como os encaminhamentos propostos nos pontos de convergência, com os registros e ajustes que exponho na sequência.

13. A principal irregularidade apontada pela representante é concernente à falta de licitação para celebrar os termos de cooperação, aspecto que foi considerado improcedente em todas as manifestações técnicas nestes autos.
14. Com efeito, a exigência de procedimento licitatório é inerente ao contexto em que uma entidade interessada contrata a aquisição de produtos ou a execução de serviços por empresas cujo interesse precípua é de natureza econômica. Nesse caso, o interesse da contratante é obter o produto ou serviço, e o da contratada, receber a retribuição financeira.
15. A universidade pública, instituição incumbida de atividades indissociáveis de ensino, pesquisa e extensão (art. 207 da Constituição Federal), não poderia atuar como prestadora de serviços a serem contratados com fundamento na Lei de Licitações. Não poderia participar de procedimentos licitatórios ou ser contratada com fundamento nas hipóteses de inexigibilidade ou dispensa de licitação para prestar esses serviços.
16. No entanto, a utilização, por outras instituições, do sistema desenvolvido pela UFRN pode ser viabilizada mediante ajuste pautado no interesse mútuo. Uma vez reconhecido esse interesse, é possível enquadrar o ajuste como acordo ou termo de cooperação, que, em princípio, pode prescindir de qualquer repasse de recursos entre as unidades partícipes.
17. Com efeito, a possibilidade de celebração de termo de cooperação está prevista no Decreto 6.170/2007, que, com redação dada pelo Decreto 8.180/2013, passou a corresponder a termo de execução descentralizada.
18. Por meio desse instrumento, é acordada a descentralização de crédito entre unidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora, conforme objeto previsto no programa de trabalho.
19. Tais termos podem ser celebrados para execução de projetos e atividades de interesse recíproco, em regime de mútua colaboração, ou, ainda, para realização de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora dos recursos (art. 12-A, incisos I e II, do referido Decreto).
20. Embora o dispositivo preveja essa última possibilidade, para a qual não haveria expressa exigência de interesse mútuo, também nessa situação é essencial que as atividades a ser desenvolvidas no âmbito do acordo sejam compatíveis com as atribuições da unidade descentralizada. Assim, na cooperação para fornecimento do SIG-UFRN, a atuação precípua da universidade deve permanecer circunscrita a atividades relacionadas a ensino, pesquisa ou extensão, contexto em que é assegurado o interesse dessa IFES devidamente atrelado a sua missão institucional.
21. Nessa linha, a Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011 também prevê a possibilidade de celebração de termos de cooperação entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal com entidades públicas para executar projetos e atividades de interesse recíproco, com transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União (art. 1º).
22. Adicionalmente, a UFRN se enquadra como instituição científica, tecnológica e de inovação - ICT, nos termos da Lei 10.973/2004, alterada pela Lei 13.243/2016, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo (art. 2º, inciso V).
23. Conforme o art. 9º daquela Lei, tais instituições estão autorizadas a desenvolver projetos de cooperação voltados para atividades de pesquisa e desenvolvimento que objetivem a criação de novos produtos, a exemplo de programas de computador (art. 2º, inciso II):
- “Art. 9º É facultado à ICT celebrar acordos de parceria com instituições públicas e privadas para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo” (redação dada pela Lei 13.243/2016)
24. Há, portanto, normativos que amparam a celebração de termos de cooperação para situações como a da cessão do sistema SIG a outras instituições interessadas em utilizá-lo.
25. No contexto da celebração de acordo de cooperação ou termo de execução descentralizada, a

necessidade de licitar deixa de ser aspecto pertinente, e a discussão deve se voltar para evidenciação do interesse mútuo, especialmente naquelas situações em que há previsão de transferência financeira entre as entidades envolvidas, como é o caso.

26. Nos acordos em análise, há interesse tanto da unidade que recebe o SIG-UFRN quanto da própria UFRN, e os termos firmados podem ser enquadrados como acordos de cooperação.

27. Conforme destacado no parecer da Sefti, não há aquisição de licença de uso do SIG-UFRN. O código fonte dos programas é disponibilizado, e a instituição interessada deve implantar os sistemas com seus próprios meios (pessoal técnico e infraestrutura tecnológica).

28. A UFRN, ao investir na manutenção e na evolução dos sistemas, busca não só modernizar suas áreas acadêmica, administrativa, de gestão de pessoas e de planejamento, conforme diretrizes estabelecidas em seu Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), mas também “apoiar a pesquisa aplicada e a elaboração de teses e dissertações que tenham foco nos sistemas SIG-UFRN e nas áreas a eles correlacionadas” e “permitir a formação acadêmica complementar de alunos de graduação na área de TI, para rápido ingresso no mercado de trabalho” (peça 91, p. 2).

29. O interesse recíproco envolve a necessidade de utilização do sistema na gestão administrativa pela instituição interessada e o interesse da UFRN de difundir a utilização, com a possibilidade de haver contribuições para desenvolvimento do sistema. A Universidade também é responsável por manter e oferecer repositório com novas versões e funcionalidades consideradas de interesse coletivo, desenvolvidas por ela ou por outras instituições. Como o código fonte é oferecido, as instituições usuárias podem contribuir para evolução do sistema, com vantagem para todos os partícipes e, inclusive, para a própria UFRN.

30. Dessa forma, caracterizados o interesse recíproco e a possibilidade, em tese, da celebração de acordos de cooperação, deve se considerar improcedente o questionamento sobre ausência de prévio e regular procedimento licitatório, inaplicável à situação.

31. Observe-se, no entanto, que a representante também trouxe questionamentos sobre a eficiência e economicidade dos acordos celebrados para cessão do SIG-UFRN, que, de fato, envolvem repasses de recursos das unidades interessadas para a UFRN.

32. Nesse contexto, a conclusão sobre a natureza de interesse recíproco dos acordos firmados não pode prescindir da avaliação da legitimidade, regularidade e razoabilidade do *quantum* cobrado pela UFRN. A regularidade dos valores cobrados é aspecto essencial para validar a característica de interesse recíproco, bem como para afastar a hipótese de vantagem econômica para aquela Universidade e de distorção do acordo de cooperação em vínculo de natureza contratual.

33. Para essa avaliação, a unidade técnica realizou inspeção e diligências com vistas a obter subsídios sobre a economicidade do acordo para as entidades que recebem o sistema, bem como sobre a regularidade da cobrança e da destinação dos valores recebidos pela UFRN.

II

34. Quanto aos valores envolvidos nesses termos de cooperação, as análises realizadas pela Secex/RN e pela Sefti, sob a ótica da unidade recebedora do sistema, foram convergentes no sentido de que os preços praticados não caracterizaram antieconomicidade.

35. Como já mencionado, nos acordos de cooperação, não há cobrança por aquisição de licença de uso de software. A Resolução 5/2013-Consad/UFRN (alterada pela Resolução 7/2016-Consad/UFRN), norma que disciplina a celebração dos acordos para cessão dos módulos do sistema SIG-UFRN, estabelece e justifica os valores a serem transferidos (peças 91-92).

36. Há previsão de pagamento para cobrir despesas com apoio técnico, apoio negocial e eventuais treinamentos. Além desse valor, é cobrada uma contribuição de desenvolvimento e inovação - CDI, calculada com base no número de pontos de função do SIG-UFRN cedidos, avaliados a R\$ 400,00 por ponto. Para o cálculo da CDI, aplicam-se ao valor do sistema recebido percentuais que variam de 0,25% a 2,00%, conforme o porte da instituição interessada.

37. A comparação com outras soluções de mercado tende naturalmente a favorecer os preços praticados pela UFRN. A economicidade dos acordos para utilização do SIG-UFRN está relacionada ao fato de o valor econômico (valor das licenças de uso) dos sistemas não ser contabilizado, uma vez que não há cobrança pelo correspondente à aquisição de licença de uso de software.
38. Ademais, instalação, sustentação, evolução específica e outras atividades de implantação ficam a cargo da entidade que recebe o sistema, o que é diferente do usualmente contratado junto a empresas no mercado. Nesta última situação, a entidade contratante assume o papel de mera usuária, sem qualquer responsabilidade ou ônus pela implantação do sistema.
39. No caso dos acordos de cooperação, a parte referente a esses serviços não é de responsabilidade da cedente do sistema, a UFRN. Caso a instituição recebedora não tenha como assumir essas atividades, pode haver necessidade de contratar serviços adicionais para implantar o sistema.
40. Essa contratação se dá junto a empresas licenciadas pela UFRN, que outorga direito de uso e de exploração, em caráter não exclusivo, dos sistemas por ela desenvolvidos para utilização e exploração por parte da licenciada. Esse procedimento de outorga e a forma de contratação dessas licenciadas foram objeto de análise em processo específico (TC-032.863/2012-8), apreciado por meio do acórdão 1.003/2017-Plenário.
41. No entanto, de acordo com as informações coletadas nestes autos, a maior parte das instituições logrou implantar o sistema sem contratações adicionais. De trinta e cinco instituições, apenas dez contrataram empresas licenciadas; quanto a estas, havia dois contratos finalizados à época (peça 148, p. 39-40).
42. De todo modo, a avaliação da economicidade na adoção do SIG-UFRN deve incluir não só valores a serem pagos por meio do acordo de cooperação com a Universidade, mas também o valor envolvido em eventual contratação de empresa licenciada, caso necessária.
43. No entanto, mesmo nesses casos mais desfavoráveis, em que houve necessidade da contratação de serviços adicionais, as unidades técnicas constataram, por várias comparações, que os acordos eram economicamente vantajosos.
44. A Secex/RN procedeu à análise relativa ao valor estimado dos sistemas fornecidos. A Sefti, por sua vez, registrou que a grande diversidade observada nas contratações e nas funcionalidades dos objetos contratados dificulta esse exame. Ainda assim, foram realizadas comparações com base em três avaliações diferentes.
45. Embora sem incluir análise detalhada das funcionalidades, comparação inicial em valores globais contratados indicou que os valores de mercado coletados para serviços de suporte, manutenção e desenvolvimento de sistemas semelhantes à solução oferecida pela UFRN foram superiores aos valores despendidos pelas instituições com a implantação do SIG-UFRN.
46. O levantamento daquela unidade técnica indicou valores contratuais de mercado entre R\$ 8 milhões e R\$ 80 milhões, com média em torno de R\$ 26 milhões (peça 160, p. 5-6). Em contrapartida, os valores envolvidos nos acordos de cooperação, incluída a contratação da licenciada (Sig-Software), variaram entre R\$ 2,1 milhões e R\$ 4,2 milhões (peça 148, p. 63, e peça 160, p. 6-7).
47. Adicionalmente, a Sefti utilizou-se do percentual do custo de propriedade de sistemas de gestão relativo às receitas obtidas por várias organizações, variável de 0,48% a 1,20%, para cotejo com o custo anual do SIG-UFRN relativo apenas à receita executada pelas instituições que contrataram licenciadas, variável de 0,05% a 0,52%, com média de 0,29%. E, portanto, a comparação mostrou-se, em regra, igualmente favorável à celebração dos acordos em relação a contratações no mercado.
48. Além dessas comparações, a Sefti avaliou os percentuais envolvidos na cobrança da CDI com base nas práticas de mercado para cobrança pelo custeio de manutenção, suporte e desenvolvimento de sistema de gestão por parte de fornecedores. Pela prática identificada, essa cobrança dar-se-ia por taxa anual calculada entre 17% e 22% do valor pago originalmente pelo total das licenças adquiridas, o que

também se mostrou superior aos percentuais usados no cálculo da CDI, variáveis entre 0,25% a 2,00% (peça 160, 7-8).

49. Portanto, pelas apurações e análises das unidades técnicas, não foram constatadas evidências de antieconomicidade na celebração dos acordos de cooperação, mesmo para as instituições que necessitaram contratar empresas licenciadas para dar suporte à implantação.

50. Em que pese a potencial economicidade dos acordos, é necessário que, em cada caso, a instituição interessada na implantação de sistema de gestão proceda a avaliação prévia de custos – com análise sobre a capacidade de implantação e eventual necessidade de contratar empresas licenciadas –, para fundamentar a opção pelo acordo de cooperação com a UFRN em detrimento da contratação no mercado por meio de processo licitatório.

51. Uma vez constatado que várias entidades não fizeram tal avaliação, cabe lhes dar ciência sobre essa falha para evitar ocorrências futuras, conforme proposto pela Secex/RN.

III

52. Sobre a Contribuição de Desenvolvimento e Inovação - CDI cobrada pela UFRN, observa-se que a norma já mencionada, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica – Lei 10.973/2004, alterada pela Lei 13.243/2016 –, autoriza as unidades da administração pública a destinarem recursos para desenvolvimento de projetos de pesquisa e inovação.

53. Essa norma legal abarca o desenvolvimento de programas de computador, define como inovação o aperfeiçoamento que resulte em novos produtos ou agregue novas funcionalidades a produto já existente (art. 2º, incisos II e IV) e dispõe que:

“Art. 9º-A. Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são autorizados a conceder recursos para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação às ICTs ou diretamente aos pesquisadores a elas vinculados, por termo de outorga, convênio, contrato ou instrumento jurídico assemelhado.”

54. Nos termos dessa legislação, portanto, há amparo para a transferência de recursos à ICT para o projeto. Os valores repassados à UFRN com base nessa norma devem ser destinados à execução do projeto no caso, o desenvolvimento do SIG-UFRN, com manutenção e oferta de novas versões e evoluções.

55. A norma da UFRN que disciplina a celebração dos acordos estabelece que o pagamento da CDI assegura o acesso ao repositório de códigos, com as versões e mudanças estruturantes de interesse coletivo. E, segundo informação prestada pela Universidade, o recolhimento da CDI contribui para desenvolvimento de novas funcionalidades e inovações dos sistemas para benefício de todos os parceiros, além de resultar em teses, dissertações e artigos publicados.

56. A regularidade dessa contribuição está diretamente vinculada à aplicação dos recursos da CDI nos propósitos que a justificam. Sobre isso, a Secex/RN apurou a execução de despesas no âmbito do Projeto Funpec 752013 (2014-2018), destinado a propiciar a continuidade do processo de desenvolvimento dos Sistemas Integrados de Gestão da UFRN, com a evolução para os novos cenários de aplicabilidade e de evolução tecnológica (peça 114, p.1).

57. Os objetivos específicos desse projeto incluem: desenvolvimento de novos produtos/módulos/funcionalidades; formação complementar de estudantes dos cursos de computação; desenvolvimento do novo sistema nacional de pós-graduação integrado com o Sistema Acadêmico SIGAA; pesquisa científica aplicada aos Sistemas Integrados de Gestão; geração de produtos (artigos científicos) frutos de pesquisa desenvolvida no ambiente dos Sistemas Integrados, entre outros.

58. O projeto envolve professores, técnicos, alunos, além de prestadores de serviço, e é desenvolvido pela Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura - Funpec, com recursos arrecadados pela UFRN.

59. Constatou-se que a CDI é utilizada na execução de atividades voltadas para desenvolvimento e inovação e que “o setor-projeto da Funpec em voga atende também aos interesses da própria UFRN, o que

justifica, inclusive, que as verbas que o sustentem advenham tanto das remunerações dos termos quanto da CDI e de orçamento próprio da Universidade”.

60. Desse modo, cabe acolher a conclusão do auditor federal de controle externo de que:

“Considerando que a CID, conforme sustentado pela UFRN e com lastro nas evidências e análise proferida, se destina a despesas de custeio e outras relacionadas a projeto em funcionamento na Funpec, cuja finalidade é desenvolvimento e inovação, diretrizes a que está subsumida esta contribuição nos termos de cooperação, entende-se que os recursos arrecadados com a CDI guardam, do ponto de vista legal, a devida regularidade na aplicação a que se destinam.”

61. Em que pese o reconhecimento da pertinência da inclusão dessa contribuição nos ajustes firmados, o diretor da Secex/RN acrescentou duas ponderações. Na primeira delas, destacou a ausência de detalhamento, nos termos de cooperação, das atividades relacionadas ao desenvolvimento dos sistemas e à manutenção do repositório.

62. Com efeito, nos planos de trabalho dos termos firmados, não constam informações sobre os produtos que serão desenvolvidos ou sobre as metas que serão atingidas com a aplicação da CDI. Deve-se reconhecer que o desenvolvimento do sistema estará atrelado ao conjunto de CDIs recebidas, eventualmente acrescido de parcela do orçamento da própria UFRN. Não é viável exigir detalhamento acerca dos desenvolvimentos previstos especificamente vinculados à CDI de cada termo firmado.

63. De todo modo, com vistas a assegurar maior transparência aos ajustes celebrados, é importante tornar explícitos os próximos desenvolvimentos programados para o sistema, até para permitir avaliação fundamentada, pelos interessados, do prazo ideal de vigência de seus respectivos acordos.

64. Assim, acolho, com adequações, a proposta dos dirigentes daquela unidade técnica de determinar à UFRN que inclua nos planos de trabalho dos termos de cooperação e divulgue junto às instituições com termos de cooperação vigentes informações sobre as atividades previstas para desenvolvimento dos sistemas e de manutenção do repositório do SIG-UFRN que serão realizadas com a aplicação da CDI, com prazos e metas a serem cumpridos anualmente.

65. No entanto, deixo de acolher a segunda ponderação do diretor, referente à determinação para que a CDI seja calculada com base na previsão do custo das atividades de pesquisa e desenvolvimento do sistema a serem desenvolvidas, rateado entre as instituições interessadas. Pondero a dificuldade de precisar esse custo e até mesmo de estabelecer limites para as atividades que podem ser programadas e, com isso, justificar a demanda de recursos. Ademais, é natural que parte do desenvolvimento seja custeada com orçamento da UFRN, maior interessada nos potenciais resultados. E observo, ainda, que o procedimento de quantificar os custos necessários para manutenção e desenvolvimento com base no valor do próprio sistema é procedimento objetivo e prática adotada no mercado, conforme destacou a Sefti em seu parecer.

IV

66. Por fim, a Resolução 5/2013-Consad/UFRN prevê a possibilidade de cobrança de apoio negocial e técnico que inclui orientações, treinamentos, consultorias, reuniões/visitas presenciais e viagens técnicas para apoiar a implantação, além de treinamentos por videoconferência.

67. O normativo da UFRN contempla rubricas de custo de apoio técnico - CAAT, de custo de apoio negocial - CAAN e de treinamento - CT, além da CDI.

68. O primeiro tem por objetivo elucidar questões técnicas, com treinamentos sobre a arquitetura do SIG-UFRN, para que a instituição absorva o conhecimento necessário à boa implantação dos sistemas em suas unidades. O apoio negocial visa à participação de pessoal vinculado à UFRN em treinamentos específicos para uso do SIG-UFRN.

69. Assim, tais rubricas custeiam ações a cargo da UFRN na implantação do sistema, que incluem o repasse dos códigos-fonte, das documentações e de informações necessárias, a capacitação da equipe e treinamento, consultoria técnica, bem como a oferta de versões e evoluções (peça 91, p. 6).

70. Os valores do apoio técnico e negocial são calculados com base em média de horas semanais de atendimento necessárias para cada componente do sistema, custo da remuneração do analista/gestor e de viagens. De acordo com o apurado pela Secex/RN, as instituições podem optar por não incluir custos referentes a viagens, caso sejam consideradas desnecessárias ou possam ser providas de outra forma, com deslocamento de seus próprios profissionais (peça 116, p. 5). O custo dos treinamentos por videoconferência é computado em separado (peça 91, p. 15).

71. Como registrado pelo auditor, os termos de cooperação possuem vigência prevista de até três anos, em regra. O processo de transferência de tecnologia dá-se nesse período, após o qual a instituição permanece com os sistemas, sem obrigatoriedade de manter vínculo por meio de termo de cooperação com a UFRN. Caso a instituição opte por se manter filiada à rede de cooperação para acesso ao repositório de novas versões, os valores correspondentes ao apoio técnico e negocial não são mais cobrados.

72. Essas atividades de apoio são desempenhadas pelo setor de informática do Projeto Funpec, bem como por profissionais – docentes e técnicos – do quadro de servidores da própria UFRN ligados à área de Tecnologia da Informação. A remuneração do técnico refere-se ao custo da hora de trabalho de analista técnico (R\$ 150,00) e de analista gestor para apoio negocial (R\$ 200,00).

73. O valor total seria fixado com base em estimativa do quantitativo de horas baseada em experiências anteriores que foram computadas a partir de ferramentas institucionais de controle de projetos, considerando o número de horas destinadas ao trabalho de apoio, independentemente do quantitativo de técnicos envolvidos na equipe.

74. O exame empreendido pelo auditor tratou, inicialmente, da regularidade da cobrança (peça 148, itens 98-171). Considerou que as cobranças estabelecidas na Resolução 5/2013-Consad/UFRN são compatíveis com a execução prevista na Lei 10.973/2004 (alterada pela Lei 13.243/2016) c/c o Decreto 5.563/2005. Sobre os valores praticados, mencionou que o valor/hora de analista poderia ser questionado se comparado à remuneração por hora de um único profissional. No entanto, reconheceu a dificuldade de precificar os serviços dessa natureza, até mesmo por haver um conjunto de profissionais dedicados em cada “hora de atendimento” cobrado, e concluiu por considerar regulares tais cobranças.

75. As recomendações quanto a esse ponto foram de: (i) excluir o custo de viagens, no caso de entidades para as quais não houvesse necessidade de deslocamento; (ii) incluir planilha de custo com detalhamento das rubricas cobradas, em atenção ao princípio da publicidade; e (iii) rever a descrição dos parâmetros de referência para o valor/hora de analistas, de modo a conferir maior transparência com a indicação do número de profissionais da equipe ou da prestação de serviços envolvida e refletir compatibilidade com preços de mercado.

76. A Sefti ratificou conclusões e encaminhamentos quanto a essas cobranças.

77. O diretor da Secex/RN, ao discordar da regularidade da cobrança pelo apoio técnico e negocial, considerou não haver, à primeira vista, nenhum benefício direto à UFRN com a prestação desses serviços, que não estariam relacionados nem à pesquisa, nem ao conceito de desenvolvimento institucional, e que, portanto, não poderiam ser alocados ao Projeto Funpec. Esses serviços poderiam ser prestados pelas empresas licenciadas, em observância ao art. 12-A do Decreto 6.170/2007.

78. Com esse entendimento, propôs excluir a prestação de serviços relativos a apoio técnico e operacional dos acordos de cooperação, pela ausência de interesse recíproco. Na mesma linha, considerou que essas atividades também deveriam ser excluídas do projeto desenvolvido com a participação da Funpec.

79. Sobre esse ponto, acompanho o encaminhamento proposto pelo auditor, que foi acolhido tanto pela Sefti quanto pelo MPTCU.

80. Observo que as atividades-apoio têm natureza técnica e estão intrinsecamente ligadas à implantação do sistema e à transferência da tecnologia. Não seria razoável esperar que a instituição

interessada pudesse absorver a tecnologia, instalar e colocar em funcionamento o sistema apenas a partir da entrega da respectiva documentação.

81. Por se tratar de acordo de cooperação que prevê desenvolvimentos do sistema, acompanhar o processo de instalação pode agregar informações úteis aos envolvidos nas atividades de manutenção e desenvolvimento de novas funcionalidades. Está ainda prevista a possibilidade de que a própria instituição recebedora do sistema promova adaptações e desenvolvimentos que interessariam à própria UFRN e reforçam o interesse dessa instituição em acompanhar o processo de implantação do SIG-UFRN.

82. Além disso, a proibição de incluir esse apoio teria por efeito tornar obrigatória a contratação de empresas licenciadas, o que pode vir a ser mais oneroso ao forçar essa contratação até mesmo por aquela maioria de instituições que dela poderia prescindir.

83. Assim, o apoio oferecido pela UFRN deve ser considerado parte essencial para viabilizar o acordo de cooperação, e, desde que os custos a se arcar sejam devidamente discriminados e tenham correspondência com o apoio efetivamente oferecido, o procedimento pode ser considerado regular.

84. Dentro desse contexto, não cabe vedar a inclusão, nos acordos de cooperação, de atividades de apoio, e são suficientes as orientações indicadas pelo auditor, que, com ajustes necessários, devem ser formuladas como determinações, conforme proposta do *Parquet*.

85. Ainda sobre o apoio técnico e negocial por parte da UFRN às instituições parceiras, o auditor buscou apurar a efetiva prestação dos serviços (peça 148, itens 172-193). A comprovação da realização das atividades de apoio foi verificada por inspeção realizada pela Secex/RN em amostra de termos de cooperação.

86. De um modo geral, a prestação dos serviços se mostrou regular, com ressalva referente à rubrica de viagens (peça 148, p. 36-37). Foi apurado que “os números depõem a favor de um processo regular de apoio técnico e negocial em praticamente todas as vertentes, com cerca de quase uma centena de eventos por parte de cada termo de cooperação, entre reuniões, videoconferências, viagens e módulos implantados”.

87. No entanto, sobre o quantitativo de viagens previstas, foi observada grande distorção em relação às viagens realizadas. Sobre esse ponto, o auditor propôs a revisão dos custos, de modo a torná-los mais próximos da realidade, e a introdução de mecanismos para reembolso/devolução, em caso de não utilização das viagens.

88. Em amostra de sete termos de cooperação, foram realizadas em média 4,4 viagens para treinamento, consultoria técnica e de projetos durante a vigência do termo de cooperação (quadro 8, peça 148, p. 36).

89. Em contraposição, a Resolução 5/2013-Consad/UFRN prevê a cobrança de dez viagens (cinco de apoio técnico e cinco de apoio negocial) por ano para cada sistema (módulo) do SIG-UFRN (SIPAC, SIGAA E SIGRH), com a inclusão de quatro diárias e 32h de serviço de apoio de analista/técnico, ao custo de R\$ 7.760,00 por viagem (ou R\$ 38.800 por ano, por módulo e por cada tipo de apoio - técnico ou negocial). A norma não discrimina o custo de reuniões ou visitas presenciais.

90. A título de exemplo, no termo de cooperação celebrado com a Universidade Federal do Espírito Santo para cessão dos três sistemas do SIG-UFRN (SIPAC, SIGAA E SIGRH), com 36 meses de vigência, foram contabilizadas apenas duas viagens e quatro reuniões/visitas presenciais.

91. Esse termo foi celebrado com base na referida Resolução 5/2013-Consad/UFRN (peça 39, p. 1-8). Embora o plano de trabalho não especifique os serviços de apoio que seriam prestados, pela resolução, deveriam ser realizadas trinta viagens técnicas por ano no âmbito do apoio técnico e negocial para transferência dos três sistemas, que custariam R\$ 232.800,00 por ano, ou R\$ 698.400,00 ao final dos 36 meses.

92. Ainda que se considere a dificuldade de prever, no momento da celebração do ajuste, o quantitativo exato de viagens que serão necessárias, as distorções observadas na amostra são expressivas. Em nenhuma das instituições da amostra o quantitativo de viagens atingiu o previsto. Com a exceção do Ministério da Justiça, os quantitativos previstos também não seriam atingidos mesmo se incluídas as

reuniões/visitas presenciais, cujo custo unitário poderia ser menor do que o de uma viagem por não envolver o pagamento de horas/serviço de apoio de analista técnico, computados em adição às diárias.

93. O pagamento pelo apoio técnico e negocial só é justificável se diretamente relacionado às atividades estritamente necessárias para assegurar a implementação dos sistemas pela entidade interessada. A manutenção dos repasses integrais em valores fixos, que incluem despesas não efetivamente realizadas para dar o apoio previsto, configura recebimento irregular por parte da UFRN.

94. Desse modo, deve ser determinado àquela Universidade que promova revisão dos quantitativos de viagens previstos nos acordos de cooperação e, em consequência, redimensione os custos dos apoios técnico e negocial, de modo a compatibilizá-los com os quantitativos usualmente realizados pela UFRN, e que vincule os pagamentos das despesas de viagens aos gastos efetivamente incorridos ou, excepcionalmente, preveja mecanismos de reembolso/devolução no valor devido em caso de não haver necessidade das viagens correspondentes.

95. Ainda sobre a rubrica de viagens, deixo de acolher a recomendação proposta pelo auditor para que a UFRN avalie a existência de custos não contabilizados ou subdimensionados, eventualmente compensados com as arrecadações dessa rubrica. Ante as determinações a serem feitas para assegurar maior transparência dos termos de cooperação, caberá à própria instituição avaliar a necessidade de proceder a adequações desse tipo, se for o caso.

96. Por fim, a Secex/RN também analisou os argumentos da representante apresentados no expediente à peça 77 (peça 148, itens 62-90). Registro que as alegações referentes à contratação de empresa licenciada não integravam os questionamentos iniciais sobre a falta de licitação e a não economicidade dos acordos de cooperação e não afetam as conclusões sobre esses pontos aqui tratados.

97. Ademais, reitero que a regularidade dos processos de licenciamento foi tratada no TC 032.863/2012-8 (relator o ministro Vital do Rêgo), que também incluiu a questão do suposto envolvimento de sócio de empresa licenciada no desenvolvimento do SIG-UFRN e a forma de contratação das licenciadas pelas instituições interessadas em implantar o sistema. Ante a existência desse processo específico, a discussão das questões referentes ao licenciamento foi concentrada naqueles autos, o que foi registrado na instrução à peça 72 e era de conhecimento da representante (peça 77, p. 18).

98. Tal processo foi apreciado por meio do acórdão 1.003/2017-Plenário, em que foram acatadas as alegações dos gestores da UFRN e da Funpec, com determinações e alertas para prevenção de ocorrências futuras. Em vista dos questionamentos apresentados pela representante, considero oportuno a ela encaminhar cópia do referido acórdão, para conhecimento.

99. Os demais argumentos apresentados à peça 77 sobre supostas irregularidades dos termos de cooperação retomaram e, em grande parte, reiteraram alegações anteriores, que foram suficientemente refutadas nas instruções e pareceres técnicos que precederam esta deliberação e não trazem informações novas capazes de alterar o indeferimento da cautelar pleiteada.

100. Apenas em relação aos questionamentos sobre a publicidade cabe acolher a proposta da Secex/RN para que haja divulgação, preferencialmente no portal na internet, de informações sobre a execução orçamentário-financeira dos acordos de cooperação, com dados sobre a parcela dos recursos públicos recebidos e sobre sua destinação, em atenção ao princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal) e ao art. 2º, parágrafo único, da Lei 12.527/2011.

Dessa forma, por todo o exposto, acompanho os pareceres uniformes no sentido de considerar a representação parcialmente procedente, com os ajustes aqui discutidos nas determinações a serem dirigidas à UFRN, e voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de março de 2018.

ANA ARRAES
Relatora

ACÓRDÃO Nº 524/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.823/2014-1
- 1.1. Apenso: TC 008.930/2017-1
2. Grupo II – Classe VII – Representação.
3. Interessada: Link Data Informática e Serviços S/A (CNPJ 24.936.973/0001-03).
4. Unidade: Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: subprocurador-geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte - Secex/RN e Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação - Sefti.
8. Representação legal: Adalberto Couto de Oliveira (CPF 004.847.921-72) representando Ângela Maria Paiva Cruz (reitora da UFRN); Luiz Antonio Beltrão (OAB/DF 19.773), Mariana Mello Ottoni (OAB/DF 33.989) e outros representando a Link Data Informática e Serviços S/A.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação acerca de possíveis irregularidades na celebração de termos de cooperação técnica entre a Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN e diversas unidades da Administração Pública Federal sem licitação e sem demonstração da eficiência e economicidade dos ajustes.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora, e com fundamento nos arts. 235, 237, inciso VII, e 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 e art. 7º da Resolução TCU 265/2014, em:

- 9.1. conhecer da presente representação e considerá-la parcialmente procedente;
- 9.2. indeferir o requerimento de medida cautelar formulado pela representante;
- 9.3. determinar à Universidade Federal do Rio Grande do Norte que:
 - 9.3.1. dê publicidade, preferencialmente mediante divulgação em seu portal na internet, às informações sobre a execução orçamentário-financeira dos termos de cooperação, com dados sobre recursos recebidos e sua destinação, em homenagem ao princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal) e art. 2º, parágrafo único, da Lei 12.527/2011;
 - 9.3.2. passe a incluir nos planos de trabalho e forneça anualmente às instituições com termos de cooperação vigentes informações sobre as atividades previstas para desenvolvimento dos sistemas e de manutenção do repositório do SIG-UFRN a serem realizadas com aplicação da CDI, com prazos e metas a serem cumpridos anualmente;
 - 9.3.3. reavalie os montantes relativos ao custo de viagem de suporte para apoio técnico (quadro 8, anexo III, da Resolução 5/2013-Consad/UFRN) para pactuantes situadas em locais que não justifiquem deslocamentos (aéreos), a exemplo de instituições com sede no Rio Grande do Norte, e promova, quando for o caso, as necessárias adaptações de custos para deslocamentos na região, especialmente no quesito “passagens”;
 - 9.3.4. inclua, nos planos de trabalho dos termos de cooperação, planilha de custos analítica e resumida com o detalhamento dos valores referentes à remuneração à UFRN por rubrica de custo de apoio técnico - CAAT, custo de apoio negocial - CAAN e de treinamento - CT, além da CDI, conforme previstos na Resolução 5/2013-Consad/UFRN e em atenção ao princípio da publicidade;
 - 9.3.5. reveja a descrição dos parâmetros de referência do valor/hora de analista técnico e de analista gestor contidos no Anexo III da Resolução 5/2013-Consad/UFRN, de modo a especificar o quantitativo de profissionais da equipe ou a prestação de serviço envolvida, para conferir maior transparência aos padrões de custos praticados;
 - 9.3.6. promova a revisão dos quantitativos de viagens e seus consectários legais (diárias, passagens, horas/analista), constantes dos quadros 8 e 11 do Anexo III da Resolução 5/2013-Consad/UFRN, de modo a compatibilizá-los com os quantitativos usualmente utilizados nos termos de

cooperação para sessão do SIG-UFRN, e, em consequência, redimensione os custos previstos para as rubricas de apoio técnico e negocial dos termos de cooperação;

9.3.7. vincule os pagamentos das despesas de viagens aos gastos efetivamente incorridos ou, em casos excepcionais, preveja mecanismos de reembolso/compensação do valor pago correspondente a viagens previstas nos termos de cooperação que não forem realizadas;

9.3.8. no prazo de 60 (sessenta) dias, apresente a este Tribunal plano de ação com vistas à celebração de termos aditivos aos acordos de cooperação vigentes para adaptá-los às determinações dos subitens 9.3.2 a 9.3.7, supra.

9.4. dar ciência às instituições a seguir relacionadas de que a celebração de termos de cooperação sem a devida análise da economicidade, como observado no ajuste celebrado para transferência de tecnologia dos Sistemas SIG-UFRN, afronta a Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016 (arts. 1º, § 1º, inc. XXXIV, e 21), que revogou a Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011 (arts. 1º, § 2º, inc. XXVI, e 37);

9.4.1. Universidade Federal de Pernambuco (Termo de Cooperação 11/2014);

9.4.2. Universidade Federal de Roraima (Termo de Cooperação 128/2012);

9.4.3. Universidade Federal de Alagoas (Termo de Cooperação 28/2012);

9.4.4. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (Termo de Cooperação 26/2014).

9.5. encaminhar cópia desta decisão ao Ministério Público Federal no Rio Grande do Norte, haja vista a Ação Penal 0000605-28.2016.4.05.8400, que tramita na 2ª Vara Federal naquele estado (peça 148, item 34);

9.6. encaminhar cópia desta decisão e do acórdão 1.003/2017-Plenário à representante, Link Data Informática e Serviços S/A;

9.7. determinar à Secex/RN que monitore o cumprimento das determinações deste acórdão.

10. Ata nº 8/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/3/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0524-08/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro, Ana Arraes (Relatora), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral