

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC-032.863/2012-8.

Natureza: Representação.

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

Representante: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte – Secex/RN.

Advogado constituído nos autos: Thiago Cortez Meira de Medeiros (OAB/RN 4.650).

Sumário: REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM CONTRATO DE LICENCIAMENTO DE TECNOLOGIA CELEBRADO ENTRE A UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE – UFRN E A EMPRESA SIG SOFTWARE E CONSULTORIA EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte (Secex/RN), versando sobre possíveis irregularidades ocorridas no Contrato 1/2011 de licenciamento de tecnologia, sem exclusividade, celebrado entre a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), como Instituição Científica e Tecnológica (ICT), e a empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 13.406.686/0001-67), cujo objeto contratual (peça 2, p. 386) 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 (...)”.

2. Foi apurado, inicialmente, que a referida empresa tinha como sócio um dirigente da própria entidade e que também mantinha vínculo empregatício de 40 horas com a Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura (Funpec). Além disso, a empresa tinha sido recém-criada, selecionada, inclusive, para incubação, sem apresentar, portanto, os requisitos de qualificação econômico-financeira. Constatou-se, ademais, que o contrato era obscuro quanto à remuneração da UFRN em decorrência do licenciamento contratado e quanto à forma que esta remuneração chegaria até os cofres da universidade.

3. Sendo assim, foi promovida, no âmbito da Secex/RN, a audiência do Sr. José Ivonildo do Rego, então Reitor da UFRN e signatário do Contrato de Licenciamento 1/2011, para que apresentasse suas razões de justificativa sobre as seguintes ocorrências (peça 7):

a) contratação com infringência ao inciso III do art. 9º da Lei 8.666/1993, uma vez que tal fato pode ser caracterizado como favorecimento do funcionário da UFRN e sócio da empresa contratada em detrimento da livre concorrência.

b) ausência de indicação de normativo que permitisse que uma empresa recém-incubada pelo Núcleo de Aplicação de Tecnologias Avançadas, portanto, incipiente (não graduada, de acordo com o art. 22 do Regulamento e Termo de uso NATA-IMD 1/2012) estivesse apta a assinar um contrato de tamanha robustez com a UFRN, tal como o Contrato de Licenciamento 1/2011 – UFRN, de 25/5/2011.

c) obscuridade quanto à obtenção do percentual de 6% previsto na Cláusula Sexta – Da exploração Econômica do Contrato 1/2011-UFRN (ausência de estudos técnicos que o justifique), bem como quanto à forma de pagamento da remuneração à Universidade.

4. Presentes aos autos, as razões de justificativa mereceram a seguinte análise pela Secex/RN (peça 24):

(...)

5. Por intermédio do Ofício 1391/2012-TCU/Secex-RN (peça 18), foi promovida a audiência do ex-Reitor da UFRN, Sr. José Ivonildo do Rego (CPF 055.859.454-91), que apresentou suas razões de justificativa (peça 21, p. 1-8) e documentos comprobatórios (peça 21, p. 9-19), que serão analisadas a seguir, de acordo com as ocorrências verificadas:

6. Contratação com infringência ao inciso III do art. 9º da Lei 8.666/1993

6.1. Argumento 1: o Sr. José Ivonildo do Rego, ex-Reitor da UFRN, discorda da afirmação de que a contratação da SIG Software & Consultoria Ltda. foi feita com infringência ao inciso III do art. 9º da Lei 8.666/1993, uma vez que tal dispositivo tem por objetivo evitar o acesso a informações privilegiadas que possam favorecer servidores ou dirigentes que tenham interesse no resultado da licitação, contudo, defende que, no caso concreto, não houve licitação, nem contratação de serviços ou de fornecimento de bens (peça 21, p. 1-2).

6.2. Análise: assiste razão, em parte, ao responsável; de fato, o objeto do contrato de licenciamento celebrado entre a ICT (UFRN) e a SIG não prevê, de modo automático e expresso, uma forma enquadrável em quaisquer das espécies abarcadas no dispositivo alvejado.

6.2.1. Por outro lado, o fato de a ICT facultar a uma empresa, mesmo sem exclusividade, que atue no licenciamento de seus produtos tecnológicos – **in casu**, softwares de sistemas informatizados – transparece uma relação contratual de um serviço a ser prestado à ICT, o serviço de divulgação de sua tecnologia mediante captação de recursos (exploração) remunerada em nome do direito de uso.

6.2.2. Assim, embora a Lei 8.666/1993, art. 9º, inciso III, não cite expressamente o caso em comento, há que se considerar a teleologia do dispositivo, que visa a evitar favorecimentos pela tradicional prática patrimonialista de confundir interesses públicos e privados, tão combatida por esta Corte. Em outras palavras, o fato de não constarem os contratos de licenciamento no corpo do inciso não implica dizer que estes ajustes não estão alcançados pela norma.

6.2.3. No caso concreto, entretanto, verifica-se, ante a robusto conjunto probatório – em que se posicionam diversos atores internos da ICT, desde os mais próximos à questão e atuantes dos setores de informática (peça 2, p. 336-339), passando pelas diversas instâncias administrativas da Reitoria, e, inclusive, com lastro no parecer jurídico do Procurador-Geral da Autarquia (peça 2, p. 380-385) –, que os proprietários da SIG não só eram profundos conhecedores do licenciamento objeto do contrato, mas desde a concepção estiveram imiscuídos, em verdadeira simbiose, ao que indicam os elementos comprobatórios do autos, na concepção de grande parte, senão toda, a arquitetura de sistemas desenvolvida na UFRN.

6.2.4. Ao que se tem relato, tal dedicação e comprometimento dos contratados remonta a anos de esforços reconhecidos, de modo que esta característica tem o condão de afastar a tipificação de um possível favorecimento, tratando-se mais de reconhecimento. Em outras palavras, não se concebe, até pelo caráter de não exclusividade do contrato, que “proposta mais vantajosa” pudesse ser prevista para a Administração no presente caso, visto que a empresa contratada (SIG) detém em seus quadros nada menos que aquele que inegavelmente concebeu, com maior grau de destaque entre todos os atores envolvidos, os produtos que emprestam razão de ser ao objeto contratado.

6.2.5. Logicamente, conforme também se depreende das narrativas compulsadas nos autos, que os esforços envolvidos para tal mister só foram possíveis de ser empreendidos mediante a oportunidade e confiança depositadas pela instituição, proporcionando o **locus** laboral, os recursos físicos e capital humano, entre outros insumos, unindo fortuna – a oportunidade dada pelo destino – e virtu, a capacidade pessoal e energia direcionada a um objetivo, creditados, em grande medida,

no caso específico, ao sócio da SIG, Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima, cuja genialidade no ramo da informática transparece inexorável nas citações a sua pessoa.

6.2.6. Assim, entende-se que a Lei 8.666/1993, art. 9º, inciso III, aplica-se, sim, aos contratos de licenciamento da espécie, ainda que teleologicamente; todavia, é forçoso reconhecer que, no caso concreto, a condição de servidor que usufrui um dos sócios da empresa SIG é incidental, uma vez que, de fato, os proprietários eram conhecedores da tecnologia, e aquele que era servidor não obteve este conhecimento em função do cargo que ocupava, mas da experiência no desenvolvimento de todos os sistemas.

6.2.7. Por fim, registre-se que a própria Lei de Inovação Tecnológica (Lei 10.973/2004) enceta, mesmo, situação anômala em relação à Lei de Licitações na questão da aplicabilidade de seu inciso III do art. 9º, justamente – como alegado pelo responsável – porque seu propósito é, em essência, o de estimular que, entre outras propostas, os **insiders** das ICTs, na figura do “pesquisador público” (art. 2º, inciso VIII, da Lei 10.973/2004), atuem logrando vantagens, em nome da inovação e pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, como por exemplo, mediante a “licença sem remuneração para constituir empresa com a finalidade de desenvolver atividade empresarial relativa à inovação” (art. 15 da Lei).

6.3. Argumento 2: o responsável alega que se trata de contrato de licenciamento de tecnologia em que a UFRN, como Instituição Científica e Tecnológica – ICT, concede o direito de exploração a terceiro com fulcro no inciso XXV do artigo 24 da Lei 8.666/1993, tendo exposto que (peça 21, p. 2-3):

Esse dispositivo foi inserido nas condições de dispensa de licitação pela Lei 10.973/2004, conhecida como Lei de Inovação Tecnológica, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, visando a permitir que as ICTs proporcionassem a disseminação, sem exclusividade, de tecnologias desenvolvidas no ambiente acadêmico para a sociedade por intermédio de empresas com capacidade técnica devidamente comprovada.

(...)

Ademais, o licenciamento foi concedido pela UFRN aos principais autores dos sistemas de informações gerenciais, afastando, também qualquer alegação de que tenha havido informações privilegiadas que frustrassem a competitividade, pois esses autores detêm conhecimento de todos os códigos de linguagem de programação que proporcionaram o pleno funcionamento dos sistemas licenciados.

6.4. Análise: ante os esclarecimentos prestados, não restam dúvidas do enquadramento legal conferido pela ICT à espécie contratual em comento (art. 24, inciso XXV, da Lei 8.666/1993), não se vislumbrando que de outra forma mais vantajosa para a Administração pudesse ocorrer tal contratação.

6.4.1. Ademais, até mesmo pela confissão do responsável de que o contrato se subsumiu à dispensa estatuída na Lei 8.666/1993 (art. 24, inciso XXV), deve a cadeia lógico-jurídico-hermenêutica levar à interpretação de que o contrato **sub examine** se amoldava a alguma espécie “licitável”, porquanto defendida foi – no uso correto do dispositivo – sua mera dispensabilidade.

6.4.2. Explica-se: se o objeto do contrato veiculava algo licitável, mas, ao mesmo tempo, dispensável, só poderia se tratar mesmo de uma das figuras compreendidas no art. 1º, **caput**, da Lei 8.666/1993; assim, não se enquadrando, por óbvio, o objeto do contrato de licenciamento como obra, compra, alienação ou locação, só resta ser ele tido como serviço, que, de fato, se amalgama ao caso em comento.

6.4.3. Por fim, cabe, aqui, enriquecer o esclarecimento com as lições do mestre 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.

6.5. Argumento 3: frisou o responsável que quaisquer interessados, com aptidão técnica comprovada, podem solicitar, a qualquer momento, licenciamento dos mesmos sistemas, sem licitação, para direito de uso no ambiente produtivo ou social, tendo para este propósito todas as informações necessárias na página eletrônica do Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT) – (peça 21, p. 3);

6.6. Análise: neste ponto, alguma razão assiste à instituição, mas não todas; de fato, não se localizou, nos autos, chamamento público inconteste a homenagear os princípios da publicidade e da isonomia, de modo a ofertar a todos os interessados que se valham do mesmo instrumento para atuar no licenciamento das tecnologias objeto da contratação envolvendo a SIG.

6.6.1. Nessa linha de raciocínio, recorre-se novamente a Marçal Justen Filho (op. cit., p. 269-270), que corrobora tal percepção e estimula comportamento mais transparente por parte da Administração Pública, em nome do princípio da isonomia e da publicidade, *in verbis* [grifo nosso]:

A ausência de licitação não pode ser interpretada, também nessa hipótese [art. 24, inciso XXV, da Lei 8.666/1993], como autorização para contratações abusivas ou infringentes ao princípio da isonomia.

Assim, imagine-se um invento apto a gerar resultados econômicos de grande relevo, cuja produção tenha demandado investimentos vultosos dos cofres públicos. **A dispensa de licitação não significa que a Administração estaria liberada para produzir contratação por valores ínfimos** (ou incompatíveis com os investimentos públicos e com o valor econômico do invento). **Nem poderia adotar tratamento preferencial em favor de determinados particulares, sem assegurar a possibilidade de disputa por todos os possíveis interessados.**

A ausência de licitação pode justificar-se em vista das dificuldades de compatibilizar a transferência do direito de exploração de um invento ou de uma tecnologia com as formalidades da licitação. Mas não legitima a realização de transferência ruinosa. **A Administração Pública terá o dever de dar conhecimento aos potenciais interessados da sua intenção de promover a alienação.** Deverá assegurar igualdade de tratamento a todos os possíveis adquirentes, de modo a obter a operação mais vantajosa possível.

6.6.2. Assim, entende-se pertinente, na proposta de encaminhamento que futuramente vier a se conceber, que se faça alusão a essa necessidade de maior transparência para que outras empresas interessadas possam, mediante semelhante tratamento conferido à SIG, pleitear licenciamentos desse tipo.

6.6.3. É óbvio, mas se deve registrar, que não poderão ser levados em conta nessa divulgação para captação de empresas licenciadas critérios estritamente pessoais – o combatido favorecimento a que alude o inciso III do art. 9º da Lei 8.666/1993 –, os quais, no caso em comento, pelas excepcionais circunstâncias, terminaram por coincidentemente se somarem aos quesitos de qualificação técnica e conhecimento desejados, ante o público e notório reconhecimento do mérito dos envolvidos por parte de todas as instâncias percorridas pelo processo de contratação da SIG na UFRN.

6.6.4. Por fim, não obstante a Constituição, em seu art. 37, **caput**, elencar como princípio a ser observado pela administração o da publicidade, a recente Lei 12.527/2011 apregoa:

Art. 8º - É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

[...]

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;

[...]

§ 2º Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (Internet).

6.7. Argumento 4: informou que a Lei de Inovação Tecnológica incentiva os servidores da ICT a se organizarem em sociedades empresariais para desenvolver atividades econômicas relacionadas à inovação, conforme art. 15, **in verbis** (peça 21, p. 3-4):

Art. 15. A critério da administração pública, na forma do regulamento, poderá ser concedida ao pesquisador público, desde que não esteja em estágio probatório, licença sem remuneração para constituir empresa com a finalidade de desenvolver atividade empresarial relativa à inovação.

6.8. Análise: a discricionariedade veiculada por essa regra vai ao encontro do caso concreto, embora não se tenha notícia de ter sido ela exercida em favor do servidor, à época, e sócio da SIG. De toda sorte, esse permissivo fortalece o argumento de que a Lei de Inovação Tecnológica não apenas tolera, mas incentiva, mesmo, a que **insiders** das ICTs, os pesquisadores públicos, constituam “empresa com a finalidade de desenvolver atividade empresarial relativa à inovação”. Assim, a opção de a UFRN se valer da SIG para celebrar o Contrato de Licenciamento 1/2011, antecedida por uma relação incubadora-incubada, não parece incorrer em ilegalidade.

6.8.1. Todavia, há que se ponderar que, se do ponto de vista da capacitação de seus sócios, a SIG tem notório destaque, a mesma robustez não se pode projetar em relação ao seu capital social, de apenas R\$ 10.000,00.

6.8.2. Como o contrato celebrado não aponta limites –, exceto, quanto à vigência, o prazo de cinco anos –, e ainda que haja previsão (Cláusula Terceira) isentando a Licenciadora de qualquer responsabilidade, não parece razoável, do ponto de vista do interesse público, que se delegue indefinidamente a uma microempresa a faculdade de transacionar essa potencial tecnologia sem se fixar quaisquer patamares financeiros e operacionais, até mesmo levando-se em conta a possibilidade de existirem outras empresas interessadas nos licenciamentos.

6.8.3. Assim, considerando, que quase duas dezenas de conveniados diretos da UFRN – e, portanto, “clientes” não negociados pela licenciada, SIG – totalizaram, ante a transferência de tecnologia envolvendo o conjunto de sistemas objeto da contratação, cerca de R\$ 17 milhões em repasses; considerando que estes números traduzem grande potencial de recursos e forte apelo e interesse de diversas instituições públicas, até o momento, demonstrando que se trata de valioso produto tecnológico, entende-se razoável expedir determinação à instituição para que reveja os requisitos de qualificação técnico e econômico-financeira das empresas que pretendem licenciar produtos da UFRN, de modo a considerar a capacidade destas no que se refere à disseminação da tecnologia licenciada, sem prejuízo de que tal procedimento alcance também a revisão contratual com a empresa SIG.

6.8.4. A despeito de o § 6º do art. 7º da Lei 10.973/2004 trazer, entre outras, a exigência, para celebração do contrato de licenciamento, da verificação da qualificação econômico-financeira do contratado – o que, no caso em comento, aponta para empresa frágil, desse ponto de vista –, tal normativo não traça parâmetros objetivos limitadores da atuação da licenciada.

6.8.5. Portanto, é forçoso reconhecer que, nesse momento, não se vislumbra regra específica a formatar tais tipos de contratações em termos de limites prudenciais financeiros a serem negociados, tendo o próprio responsável admitido que a Lei de Inovação Tecnológica “é recente e ainda temos muito a aprender”; esse aprendizado também se estende ao controle externo.

6.8.6. Entretanto, quando se flerta com a omissão legal ou seu desconhecimento, o Direito nos reserva, entre outras estratégias, o uso dos princípios a amparar as situações em que se tem a convicção de que há lacuna a se preencher; logo, conclui-se que não parece medida equilibrada, do ponto de vista do interesse público, deixar frouxas as amarras de uma contratação envolvendo potenciais financeiros que podem, a qualquer momento, decolarem, mormente quando a relação contratual estabelecida incorre em empresa de modesta capacidade econômico-financeira.

6.8.7. Por conseguinte, dado que a SIG já teria formalizado uma negociação para uso dos sistemas, alguma medida, quando da propositura do mérito, deverá ser estimulada para adoção por parte da ICT em questão, a UFRN, para que defina limites de contratação do ente terceirizado, a SIG, em nome dos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade (ante a possíveis co-interessados em serem também licenciados).

6.8.8. Cite-se, ainda, o princípio da razoabilidade, entendido em sua cariz mais genérica – qual seja, a de que, dado um caso concreto, evite-se excessos e busque-se bloqueios à discricionariedade e à arbitrariedade do administrador público –, eis que desarrazoável é vislumbrar cenário de autonomia tecnológica e desenvolvimento industrial do País, essência-mor da Lei de Inovação Tecnológica e diretrizes plasmadas no texto constitucional (arts. 218 e 219 da CRFB), em que se concentre e confie a poucos atores a grandiosa tarefa de disseminar tecnologia, tal como se poderia cogitar em relação ao contrato com a SIG, que, do ponto de vista econômico-financeiro, é, hoje, ilimitado.

6.8.9. Desse modo, deverá ser feita determinação/ciência para que, no presente caso e doravante, a UFRN defina, nos contratos de licenciamento, limites financeiros e operacionais prudenciais e lastreados em critérios técnicos e objetivos de contratação do ente que receberá a tecnologia licenciada, com fundamento nos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade (art. 37, **caput** e inciso XXI, da CRFB) – e de modo a conciliar:

- a) o interesse público (no tocante a atrair as propostas mais vantajosas para a Administração e a afastar riscos desnecessários);
- b) a essência da Lei 10.973/2004 (Lei de Inovação Tecnológica, qual seja, capacitação e alcance da autonomia tecnológica e desenvolvimento industrial do País); e
- c) a oportunidade igual para todos.

7. Ausência de indicação de normativo para contratar com empresa recém-incubada

7.1. Argumento 1: ressaltou o ex-Reitor que, conforme § 6º do art. 7º da Lei 10.973/2004, a única exigência para celebração do contrato de licenciamento é a verificação da regularidade jurídica e fiscal, bem como a qualificação técnica e econômico-financeira do contratado. Assim, enalteceu que a aprovação do projeto da empresa no processo de incubação não é condição para impedir a celebração do contrato de licenciamento, mas um fator que revela a qualificação técnica requerida para explorar e otimizar os sistemas licenciados. Fez menção à desnecessidade de publicação de edital na contratação direta com base na dispensa do inciso XXV, art. 24, da Lei 8.666/1993, segundo reza o Decreto 5.563/2005 (art. 7º, **caput** e § 6º), que regulamentou a Lei 10.973/2004. Na sequência, enfatizou que:

No caso em questão, trata-se de uma empresa que contém em seu corpo societário os principais autores dos referidos sistemas, sendo considerada, neste processo, uma empresa com elevado capital intelectual para o objeto de exploração dessa tecnologia. Quem melhor domina a tecnologia do que aqueles que a criaram? O atestado de capacidade técnica/econômica emitido pela Pró-Reitoria de Administração da UFRN utiliza esta linha de argumentação para atestar tal capacidade.

7.2. Análise: o argumento do ex-Reitor é, em parte, plausível, visto que a Lei 10.973/2004 não veda expressamente esse tipo de contratação, limitando-se às exigências alvitradas retro.

7.2.1. Todavia, olvidou-se o responsável de enfatizar que, em se tratando de empresa com pouca experiência, como as recém-incubadas, ainda que detentora de **know-how**, desejável seria a propalação da intenção de firmar contratos de licenciamento para outros interessados.

7.2.2. Pensar diferente seria admitir que a pessoalidade teria sido critério decisivo, o que impregnaria de ilegalidade o pacto já firmado; estimular outros interessados, mediante chamamento público – já ventilado como propositura a compor o mérito do presente processo em questão analisada antes –, talvez trouxesse empresas com mais estrutura e qualificação econômico-financeira que a recém-incubada empresa SIG, aumentando as chances de êxito na propagação da transferência de tecnologia de modo mais consentâneo com a ideia de se coletar outras propostas também vantajosas para a Administração.

7.3. Argumento 2: alegou que a UFRN não faz restrições para que empresas de projetos que nasceram nela busquem se aprimorar, participando, por exemplo, do programa de incubação de empresas. Ao contrário, a Universidade, com fulcro no inciso I do art. 4º da Lei 10.973/2004, compartilha seus laboratórios, equipamentos e espaços físicos para a consecução de atividades de incubação com qualquer empresa que apresente projetos inovadores.

7.4. Análise: até o ponto em que tal estratégia não colida com as exigências para contratar na modalidade de licenciamento, tais quais as insculpidas no § 6º do art. 7º da Lei 10.973/2004, não se vislumbra conflitos legais e constitucionais, o que leva a acatar as ponderações do responsável.

7.4.1. Entretanto, é prudente a UFRN ponderar que esse tipo de empresa não nasce com robustez tal que sua capacidade econômico-financeira seja critério de destaque; pelo contrário, trata-se, em geral, de empresas de pequeno capital social, pouco giro financeiro, limitadas em termos de assumir riscos e, conseqüentemente, com atuação potencialmente tímida não só para auferir lucros e ganhos econômicos como também para conquistar mercados e para angariar clientes, para levar adiante produtos e serviços e, assim, para a consecução do objeto contratual – e não se pode perder de vista que todo contrato, por natureza, veicula interesses próprios a cada parte, não sendo, certamente, o da ICT promover filantropia com o erário.

7.4.2. Portanto, o capital intelectual da empresa não é a única variável a ser sopesada para se firmar contratos de licenciamento, e é nesse aspecto precisamente que empresas incubadas se tornam frágeis atores para contratações da estirpe, sem falar que a essência da incubação é justamente a de apoiar ideias e inovações em empresas nascentes, portanto, de porte e capacidade econômico-financeira certamente diminutos.

7.4.3. A despeito do Decreto 5.563/2005, em seu art. 7º, **caput** e § 6º, regulamentando a Lei 10.973/2004, fazer menção à desnecessidade de publicação de edital, quando não concedida a exclusividade ao receptor da tecnologia ou ao licenciado e for dispensada a licitação, entende-se que tal excepcionalidade é inconstitucional, uma vez que o princípio da publicidade (art. 37, **caput**, da CRFB) estaria sendo afrontado. Nesse sentido, o termo “edital” tem alcance estrito, em que edital de licitação diz respeito às modalidades licitatórias existentes (até porque a Lei é de 2004). Assim, este seria o tipo de edital que teria a publicação dispensada. Por outro lado, o edital (nos casos não exclusivos) a que se está a referir é o que se convencionou chamar de “edital de chamamento” ou “chamada pública”. Nesse caso, em face até dos novos ditames de transparência e acesso à informação (Lei 12.527/2011), não haveria a dispensa de publicação, nos termos do Decreto, nem da Lei 10.973/2004, uma vez que esta permite a contratação direta, mas não dispensa a obediência ao princípio da publicidade.

7.4.4. Nesse quesito, a inexigência de publicação da celebração do contrato, via edital, ou seja, sem que haja propalação perante a sociedade e outros interessados, prevista no aludido Decreto guarda potencial considerável para abalar, com vigor, a característica de não exclusividade, com possibilidade de tornar o contrato quase exclusivo pelo desconhecimento da oportunidade conferida pela ICT.

7.4.5. Assim, é proposta a ser considerada quando do mérito a do exercício da faculdade de o TCU declarar norma inconstitucional (Súmula 347 STF), em caso concreto, quando em conflito com as normas e princípios constitucionais, tal qual perfeitamente se enquadra a situação descrita nos parágrafos precedentes.

8. Obscuridade quanto ao repasse de 6% e à forma de pagamento da remuneração

8.1. Argumento: informou que a Lei de Inovação Tecnológica é recente, por essa razão, os organismos que operam os seus regramentos ainda estão em processo de aprendizagem. Por isso, não há estudos técnicos que estabeleçam percentuais ideais de participação nos ganhos econômicos por parte da ICT. Todavia, a decisão de fixar o percentual de 6% proveio da prática de outras instituições, como por exemplo, a Universidade Federal de Pernambuco e a Universidade Federal do Rio de Janeiro, que já fizeram contratos de licenciamento de tecnologia.

8.2. Análise: razão assiste ao responsável quando alude às dificuldades para definição de percentual justo para ambas as partes, menos pela incipiência da Lei (editada há quase uma década, em verdade), e mais em razão da aparente ausência de parâmetros legais fixados. Essa é uma questão bastante específica, que, além das demais tratadas nesta instrução, motiva e merece ser levada a unidade técnica mais especializada nesta Corte, mais afeta a contratações e TI.

8.2.1. Em que pese ter o responsável elencado diversas contratações que, em tese, teriam servido de parâmetro para aferir o percentual a ser definido, percebe-se que poucas, ou praticamente uma apenas (a da UFPE, peça 21, p. 9-19), tem objeto similar ao contratado junto à SIG.

8.2.2. Ainda assim, no caso da UFPE, vislumbrou-se um contrato mais robusto e detalhado, mesmo em caráter de exclusividade, em termos técnicos, mormente quando apresentada a Cláusula Quarta, em que houve preocupação mais contundente acerca da forma de pagamento – preocupação, aliás, que inexistiu por parte da UFRN –, o que deverá ensejar, na proposta de encaminhamento do mérito, que se firme termo aditivo aproximando-se o contrato da UFRN com os termos definidos no contrato trazido aos autos atinente à UFPE, em todas aquilo que couber ser mais específico, inevitavelmente quanto à forma de pagamento.

8.2.3. Anexou-se aos autos (peça 23) o Edital de Licenciamento USP-CONC 012013-Ageusp (processo 2012.1.25047.1.2) que também contém elementos que podem servir de parâmetro para subsidiar a revisão do Contrato firmado com a SIG.

CONCLUSÃO

9. Nas três questões envolvendo a contratação de licenciamento para outorga de direito de uso e de exploração entre a UFRN e a empresa SIG, as razões de justificativa provenientes da audiência do Sr. José Ivonildo do Rego (CPF 055.859.454-91), então Reitor da UFRN e signatário do Contrato de Licenciamento alvejado, apontam para a conformidade, em geral, aos ditames estabelecidos pelo inciso III do art. 9º da Lei 8.666/1993 e aos preceitos constitucionais aplicáveis, em especial, o Princípio da Moralidade (CRFB, art. 37, **caput**) e da Impessoalidade.

10. De fato, é preciso sopesar a permissividade conferida pela Lei de Inovação Tecnológica ao valorizar inovações brotadas do seio da ICT, que estimula e incentiva a participação de **insiders**, obrigando, em determinadas circunstâncias – como as aqui observadas –, a se ponderar o princípio da impessoalidade com os preceitos da inovação e pesquisa científica e tecnológica e do desenvolvimento nacional previstos nos arts. 218 e 219 da CRFB, embriões da Lei de Inovação Tecnológica.

11. Assim, conclui-se que, salvo juízo superior ou de instâncias mais especializadas nesta Corte, a impessoalidade a ser protegida em contratos como o que foi firmado pela UFRN diz respeito a se evitar favorecimentos que coloquem em rota de colisão interesses públicos e privados. Não é o caso de se proibir que atores da inovação tecnológica da instituição participem de empresas contratadas para, em caráter de não exclusividade, propagarem determinada solução de tecnologia por meio da outorga de direito de uso e exploração, sem custos para a contratante, exceto os de manutenção dos direitos de propriedade intelectual junto ao INPI.

12. No caso **sub examine**, o que se tem é o desenho claro e notório de uma solução encontrada no arcabouço jurídico-normativo para, além do interesse em licenciar sistemas e propalar tecnologia, coroar o mérito de um trabalho desenvolvido por anos de dedicação de um jovem e genial talento, “prata da casa”, como se diria popularmente, “pesquisador público”, o Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima, nos termos da Lei de Inovação Tecnológica. Tal fato se deu mediante a constituição de uma empresa nascida da incubação junto à UFRN, denominada SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., que se fez licenciar, via contrato, para outorga de direitos de uso e de exploração, em caráter não exclusivo, dos sistemas – ao que se tem dos elementos comprobatórios –, por ele mesmo desenvolvidos na UFRN para utilização e exploração por parte da Licenciada, pelo prazo de cinco anos, a contar de 25/5/2011 (vide Contrato de Licenciamento 1/2011-UFRN, peça 2, p. 386-389).

13. Pelos elementos constantes dos autos, a solução encontrada, devidamente narrada e confirmada unanimemente por todos os setores competentes na UFRN, guardou razoabilidade, do ponto de vista da preservação dos interesses públicos. De fato, praticamente todos aqueles que se pronunciaram a respeito do caso, no processo de contratação e incubação da UFRN em favor da SIG, admitiram que o criador maior (autor, portanto); idealizador de todos os sistemas em questão; responsável por inovar na tecnologia levada pela ICT a quase duas dezenas de entidades públicas; com celebração de vultosos contratos e gerando receitas para a instituição; e que, até a oportunidade de ter sua empresa contratada como mera licenciada – sem exclusividade, frise-se –, não havia tido, ao que se tem notícia, quaisquer reconhecimentos financeiros a que potencialmente poderia reivindicar, à luz da Lei de Inovação Tecnológica, é o Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima.

14. Assim, não foi possível identificar má-fé do responsável, muito menos dele esperar comportamentos e condutas diversas na maior parte dos questionamentos abordados, o que autoriza afastar a aplicação de multa ao gestor, eis que os atos narrados, mesmo que consubstanciem falhas gerenciais ou de natureza formal, não se revestiram de gravidade, não afrontaram o interesse público nem causaram aos cofres públicos desvios identificáveis, ao contrário, antevê-se a geração de divisas e a transferência de tecnologia a órgãos públicos diversos, desde a Polícia Federal, a CGU, o Ministério da Justiça e diversas instituições de ensino superior, entre outras, contribuindo, sim, para o desenvolvimento do país.

15. Até aqui, ante os conhecimentos detidos pela instruinte e à vista das pesquisas empreendidas na legislação correlata, o processo está apto a ter oferecido encaminhamento de proposta de mérito.

16. Registre-se, todavia, que, antes disso, a despeito de se admitir que as questões tratadas detenham caráter técnico-especializado considerável, tangenciando variações temáticas que vão desde a propriedade intelectual, passando por incubação de empresas, contratações com base na legislação de inovação tecnológica, direito autoral, outorga de direito de uso e de exploração em matéria de softwares, arquitetura de sistemas informatizados, percentuais de participação em ganhos econômicos entre licenciante e licenciada, modalidade de dispensa para ICT, exclusividade de receptor de tecnologia ou licenciados, foram envidados esforços, mormente pelo Diretor Técnico da Secex/RN, por meio de **benchmarking**, de modo a contribuir com o desenho do mérito proposto.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior propondo:

- a) conhecer da presente Representação, com fulcro nos arts. 235 e 237, inciso VI e Parágrafo único, do RI/TCU;
- b) acatar as razões de justificativa do ex-Reitor da UFRN, Sr. José Ivonildo do Rego (CPF 055.859.454-91);
- c) determinar à UFRN que, no prazo de 60 (sessenta) dias,
 - c.1) relativamente ao Contrato 1/2011:

c.1.1) com fundamento no princípio constitucional da publicidade (art. 37, **caput**, da CRFB) e aplicando, no que couber, o art. 21 da Lei 8.666/1993, c/c o art. 8º da Lei 12.527/2011 – afastando-se, **in casu**, a aplicação do Decreto 5.563/2005, em seu art. 7º, **caput** e § 6º, que dispensa a necessidade de publicação de edital de chamamento (“chamada pública”) nos casos de concessão não exclusiva de tecnologia, por inconstitucionalidade (Súmula STF 347) –, conceba novo chamamento público para o mesmo licenciamento ofertado à empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., de modo a conferir legitimidade, legalidade e publicidade àquela contratação, dando-se a devida transparência, incluindo, além da propagação na mídia tradicional, divulgação em seu portal na Internet, para todos os interessados;

c.1.2) reveja, tomando como parâmetro, no que couber, a Lei 8.666/1993 – especialmente o art. 31 –, os requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira da SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda.;

c.1.3) defina, com fundamento nos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade (art. 37, **caput** e inciso XXI, da CRFB), quanto à SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., limites financeiros e operacionais prudenciais e lastreados em critérios técnicos e objetivos de contratação;

c.1.4) refaça os termos do contrato celebrado com a SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. ou firme termo aditivo para, nos termos do art. 18 da Lei 10.973/2004, definir melhor a política de remuneração e internalização dos valores arrecadados (sejam eles **royalties**, **down payments** ou outras formas de pagamento do licenciamento), tomando, como exemplos nesse sentido, os termos definidos nos contratos trazido aos autos em objetos similares atinente à UFPE e USP, sem prejuízo de reavaliar outras cláusulas em que couber maior especificidade e detalhamento;

c.2) em relação a contratos de licenciamento de um modo geral, com vistas ao aperfeiçoamento da gestão desta área e destes contratos:

c.2.1) publique editais de chamamento (“chamada pública”) de modo a considerar inafastável a incidência do art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993 a contratos de licenciamento, mesmo aqueles fundamentados na Lei 10.973/2004, com fundamento no princípio constitucional da publicidade (art. 37, **caput**, da CRFB) e aplicando, no que couber, o art. 21 da Lei 8.666/1993, c/c o art. 8º da Lei 12.527/2011 – afastando-se, **in casu**, a aplicação do Decreto 5.563/2005, em seu art. 7º, **caput** e § 6º –, dando-se a devida transparência, incluindo, além da propagação na mídia tradicional, divulgação em seu portal na Internet, para todos os interessados;

c.2.2) observe, com espeque no art. 31 da Lei 8.666/1993, os requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira das empresas que pretendem licenciar produtos da UFRN;

d) dar ciência à Casa Civil, com fulcro na Súmula STF 347, de que o § 6º do art. 7º do Decreto 5.563/2005, que regulamentou a Lei 10.973/2004, foi considerado inconstitucional no exame em apreço, ao fazer menção à desnecessidade de publicação de edital quando não concedida a exclusividade ao receptor da tecnologia ou ao licenciado e for dispensada a licitação, uma vez que afronta o princípio da publicidade insculpido no art. 37, **caput**, da CRFB.

5. Ante a natureza da matéria, o então Relator, mediante despacho constante à peça 27 dos autos, solicitou o pronunciamento do Ministério Público, o qual, por intermédio do parecer constante à peça 31, da lavra do Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé, assim se manifestou, no essencial:

(...)

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

13.Alguns dos questionamentos inicialmente propostos foram devidamente esclarecidos na análise da Secex/RN, por terem sido justificados pelo ex-reitor, e outros evidenciaram falhas na condução

do contrato de licenciamento por parte da UFRN, que podem ser corrigidas por meio de determinações. Identifiquei, contudo, a presença de indícios de irregularidades que ainda não foram objeto de apreciação nos autos, os quais serão por mim detalhados adiante neste parecer.

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

I

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

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

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

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

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

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

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

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

22. Privilegiou-se a contratação direta da SIG Software no licenciamento dos sistemas de gestão, pois não haveria pessoas mais qualificadas - ao menos num primeiro momento - para expandir a exploração comercial da construção intelectual em tecnologia da informação (TI), que não o Sr. Gleydson e sua esposa, também aluna e pesquisadora da UFRN.

23. Não se questiona, portanto, o ato administrativo de outorga do licenciamento de modo direto (sem prévia publicação de edital) à SIG Software, que se baseou, em especial, no histórico

profissional e na competência técnica de seus sócios, mas, sim, na **manutenção simultânea do 'status' de empresário e servidor comissionado (posteriormente, funcionário da Funpec/UFRN) por parte do Sr. Gleydson, tendo como pano de fundo a atuação comercial da SIG Software no âmbito do Contrato de Licenciamento 1/2011.** (grifo do original).

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

36. Devem ser ouvidos em audiência, portanto:

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

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

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

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

II

Transparência do licenciamento em favor da SIG Software

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

39. Na audiência, ao ex-reitor foram requeridas justificativas para a contratação da SIG Software por meio do licenciamento, tendo em conta a suposta ausência de permissivo para que sociedades empresariais recém-incubadas pela UFRN lograssem êxito nessa espécie de ajuste.
40. Concordo com o acolhimento das razões de justificativa do ex-reitor, sugerido pela Secex/RN, mas discordo da unidade técnica quando conclui que os contratos de licenciamento firmados com base na Lei 10.973/2004 e no Decreto 5.563/2005, mesmo que sejam não exclusivos, sejam precedidos de chamada pública, a partir da publicação de edital.
41. Nos casos em que não houver exclusividade, como ocorreu no Contrato de Licenciamento 1/2011, a legislação específica permite a contratação direta (vide art. 6º, § 2º, da mencionada lei e art. 7º, § 6º, do citado decreto), com respaldo mais amplo constante do art. 24, inciso XXV, da Lei 8.666/1993, como hipótese de dispensa de licitação (“na contratação realizada por Instituição Científica e Tecnológica - ICT ou por agência de fomento para a transferência de tecnologia e para o licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida.”).
42. Não obstante, concordo, parcialmente, com a unidade técnica quando externa suas preocupações com a forma como foi desprestigiado o princípio constitucional da publicidade na contratação da SIG Software, também refletido nas disposições da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).
43. Ao contrário do afirmado pelo ex-reitor em suas razões de justificativa (peça 21 – p. 3), não foi, e continua não sendo, transparente a possíveis interessados em licenciar os sistemas SIGAA, SIGRH, SIPAC e demais sistemas da UFRN o conhecimento sobre as condições técnicas, econômicas e financeiras a serem satisfeitas para obtenção do licenciamento. Além disso, não é de amplo conhecimento o escopo e detalhes técnicos dos sistemas que podem ser licenciados (plataforma de sistema operacional, linguagens de programação, bancos de dados, esquemas conceituais e demais documentos que promovam a transparência da arquitetura de software), bem como quais seriam as demais exigências a serem satisfeitas pelos interessados.
44. No **site** do Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT) da UFRN, no **link** (“produtos”) [disponível em <http://www.nit.ufrn.br/pagina.php?alias=produtos&x=6>], mencionado pelo ex-reitor em sua defesa, é disponibilizada na seção “programas de computador” apenas a relação com o nome dos sistemas “SIGAA, SIGRH, SIPAC, SIGPP, SIGED E SIGADMIN”, sem que tenha sido feita qualquer menção à assinatura do Contrato de Licenciamento 1/2011 em favor da SIG Software e a outros detalhes sobre como obter a licença de exploração de tais sistemas.
45. Pela evidente falta de publicidade, cabe proposta de determinação à UFRN no sentido de que divulgue na imprensa oficial, no **site** do NIT e/ou em outra página de seu portal, em respeito ao citado princípio constitucional e ao que dispõe o art. 8º da Lei 12.527/2011, informações detalhadas sobre os sistemas com possibilidade de licenciamento; sobre as exigências da UFRN para a assinatura de contratos como os que beneficiaram a SIG Software e sobre quais sociedades empresariais já lograram êxito em licenciá-los (apenas a SIG Software, até o momento). Cabe, inclusive, determinar que seja dado amplo acesso ao respectivo processo administrativo a quem se interessar pelo licenciamento dos sistemas (Processo UFRN nº 23077.021311/2011-85).
46. Assim, restaria prestigiado o princípio constitucional da publicidade e seriam dadas condições efetivas para que outras sociedades empresariais se candidatassem ao licenciamento, que não foi exclusivo à mencionada sociedade empresarial.
47. Nesse sentido, apesar da falha destacada, não é o caso de ser adotada a medida extrema sugerida pela Secex/RN, de declaração incidental da inconstitucionalidade do art. 7º, § 6º, do Decreto 5.563/2005, que regulamentou a Lei 10.973/2004, com base na Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal (STF).
48. O referido dispositivo do Decreto 5.563/2005 não inova no ordenamento jurídico em relação à lei que regulamenta e, muito menos, em relação à interpretação que pode ser conferida ao art. 6º, § 1º, da Lei 10.973/2004, que assim dispõe:

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

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

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

(...). (grifo do original).

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

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

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

III

Remuneração da UFRN em decorrência do licenciamento conferido à SIG Software

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

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

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

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

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

Tecnológica de prestigiar as pessoas físicas que se dedicam à pesquisa e à inovação, sem deixar de lado a necessidade de que a instituição que patrocinou a criação seja, também, remunerada.

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

IV

Inexigibilidades de licitação em favor da SIG Software

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

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

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

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

62. Num primeiro momento, antes da entrada em vigor do Contrato de Licenciamento 1/2011, a própria UFRN prestava os serviços de instalação, customização e outros decorrentes de acordos de cooperação firmados com instituições de ensino, bem como com órgãos e entidades públicos, interessados em contar com as soluções de tecnologia da informação da citada universidade (sistemas mencionados no item 2 deste despacho e relação de acordos à peça 2 – p. 395-397).

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

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

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

66. Questiona-se, por exemplo, se há mesmo inviabilidade de competição no fornecimento de soluções de tecnologia da informação para universidades e outras instituições públicas, considerando que não se trata de segmento tão incomum no mercado de TI (softwares de gestão). Além da possibilidade de haver, atualmente, natural concorrência com outras sociedades que atuam no referido segmento, é certo que, a partir do momento em que a UFRN outorgar o licenciamento

dos sistemas em favor de outra(s) sociedade(s) empresarial(ais), passará a não mais existir o atual suposto quadro de ausência de competitividade que, até o momento, vem motivando as contratações da SIG Software com afastamento da licitação.

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

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

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

V

Encaminhamento

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

- a) conhecer da representação, com base no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU;
- b) acatar parcialmente as razões de justificativa do Sr. José Ivonildo do Rego, com referência aos quesitos de audiência constantes do Ofício nº 1.391/2012-TCU/Secex/RN, de 12/11/2012 (peça 18), sem aplicação de multa;
- c) determinar à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) que, em prazo a ser fixado pelo Tribunal:
 - c.1) com base no princípio constitucional da publicidade (art. 37, **caput**, da Constituição Federal) e no que dispõe o art. 8º da Lei 12.527/2011, dê ampla divulgação do Contrato de Licenciamento 1/2011 na imprensa oficial e em seu **site** na Internet, permitindo, inclusive o acesso ao respectivo processo administrativo aos possíveis interessados (Processo UFRN nº 23077.021311/2011-85);
 - c.2) estabeleça, com fulcro no art. 4º, **caput**, da Lei 10.973/2004 e em norma interna da universidade (art. 31 da Resolução Consepe/UFRN 89/2013), o prazo máximo para a SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. se graduar em sua incubação na universidade;
- d) determinar à Secex/RN, com base nos arts. 157, 201, § 1º, e 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, que promova as audiências a seguir descritas:
 - d.1) Sr. José Ivonildo do Rego, ex-reitor da UFRN: desrespeito aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade (art. 37, **caput**, da Constituição Federal), por ter iniciado a execução do Contrato de Licenciamento 1/2011 em favor da sociedade empresarial SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., incubada sem prazo máximo de graduação pela UFRN, considerando que um dos sócios atuava, à época (maio de 2011), como servidor com cargo em comissão na universidade e que, posteriormente (agosto de 2012), foi contratado como funcionário da Fundação Norte-Riograndense de Pesquisa e Cultura (Funpec), o que representa

multiplicidade de atuações do Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima no âmbito interno da universidade e lhe proporciona, em decorrência, possivelmente, acesso privilegiado e em primeira mão a informações sobre potenciais clientes, para a SIG Software, dos sistemas de gestão licenciados, com risco de defesa de interesses de terceiros (conflito público **versus** privado), fora dos limites e propósitos do sistema de incubação;

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

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

e) com base no entendimento constante do Mandado de Segurança 23.550, do Supremo Tribunal Federal (STF), conceder o contraditório ao Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima e à sociedade empresarial SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. para, se considerarem pertinente, apresentarem, entre outras, considerações sobre o teor das audiências anteriormente mencionadas, tendo em vista a possibilidade de terem, oportunamente, direitos subjetivos atingidos;

f) determinar à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação deste Tribunal (Sefti) que, nos termos dos art. 37 e 38 da Resolução TCU 191/2006, autue processo apartado, a partir das peças desta representação, para avaliação de possíveis irregularidades na contratação da SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., por inexigibilidade de licitação, por diversos órgãos e entidades públicos, em especial quanto ao afastamento da licitação (com base no art. 25, **caput**, da Lei 8.666/1993); à transferência de tecnologia, para evitar dependência do fornecedor dos serviços; e à existência de subcontratações indevidas;

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

6. O então Relator autorizou a promoção das audiências e oitivas sugeridas pelo Ministério Público. Presentes aos autos as justificativas correspondentes, essas mereceram a seguinte análise por parte da Secex/RN (peças 58, 59 e 60):

(...)

EXAME TÉCNICO

5. Por intermédio dos Ofícios 1280 e 1282/2012-TCU/Secex-RN (peças 34 e 33), foram promovidas as audiências do ex-Reitor e da atual Reitora da UFRN, Sr. José Ivonildo do Rego (CPF 055.859.454-91) e da Sra. Ângela Maria Paiva Cruz (CPF 074.596.964-04), que apresentaram suas razões de justificativa (peça 52, p. 1-7, ratificadas à peça 55, e peça 42, p. 1-8) e documentos comprobatórios (peça 42, p. 13-67), que serão analisadas conjuntamente a seguir, de acordo com a ocorrência verificada:

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

6.1. Argumentos: Inicialmente, os responsáveis adentraram no funcionamento e legalidade dos incentivos a servidores para inovação tecnológica, ressaltando que:

(...) os incentivos à inovação tecnológica por meio da constituição de empresas por servidores da administração pública para desenvolverem atividades econômicas voltadas à inovação, inclusive para submeterem-se a processos de licenciamento, é um mandamento (arts. 6º e 15 da Lei 10.973/2004) e não um favorecimento a servidores. É dever das Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) fomentar essas iniciativas, visando ao desenvolvimento do país. Contudo, devido à Lei de Inovação ser recente e, ainda, não de todo compreendida pela sociedade, surgem alegações de favorecimento a servidores e alunos que emprestam seu conhecimento para desenvolver ciência e tecnologia. Pensar sempre assim significa colocar o Brasil em desvantagem competitiva no cenário mundial.

6.1.2. Dessa forma, entendem que a celebração do contrato de licenciamento de tecnologia em favor da sociedade empresarial SIG Software, que contém um servidor público como um dos sócios, não constitui afronta aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade.

6.1.3. Em sequência, quanto ao papel da Universidade nos termos de cooperação técnica com outros órgãos da administração pública, esclareceram que, diferentemente do que afirma o MP/TCU no item 5, em seu parecer:

(...) o papel da UFRN nesses termos de cooperação não tinha e não têm o objetivo de realizar serviços de instalação, customização e suporte para outras instituições. Nas relações pautadas pelos termos de cooperação técnica, a UFRN atua transferindo a tecnologia e o conhecimento produzido por meio de capacitações e treinamentos para que a própria instituição pública receptora possa realizar essas atividades por sua responsabilidade, com seu próprio corpo técnico. Não cabe à UFRN executar tais serviços, pois, se assim fosse, estaria agindo como um ente do mercado, o que não é sua missão institucional.

6.1.4. Evidenciaram os responsáveis que, justamente para evitar o desvio dos objetivos institucionais, a Lei 10.973/2004, art. 6º, estabeleceu que é facultado à ICT celebrar contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação por ela desenvolvida. Deste modo, a UFRN aprovou a Resolução 5/2013-Consad, de 7/3/2013, visando a normatizar o relacionamento entre a UFRN e os interessados na transferência e utilização dos seus sistemas integrados de gestão.

6.1.5. Aduziram, então, que a empresa SIG Software ou qualquer outra licenciada nesta tecnologia estará realizando serviços diretamente para a instituição pública receptora da tecnologia, e não para a UFRN. Diante disso, não pode ser considerado que a UFRN tenha transferido um serviço de sua responsabilidade para uma empresa, uma vez que se trata de serviço de mercado que não pode estar enquadrado nas responsabilidades da Universidade.

6.1.6. Quanto ao possível acesso privilegiado a informações sobre potenciais clientes que foi cogitado pelo MP/TCU, os responsáveis citaram que discordam de tal entendimento tendo em vista que:

6.1.6.1. Houve atendimento ao Princípio da publicidade, pois o DOU 101, seção 3, de 27/5/2011, noticiou a contratação realizada com a SIG. Assim, cada órgão público receptor da tecnologia teve conhecimento de que a SIG Software é uma empresa licenciada da UFRN com condições técnicas e legais para realizar serviços de implantação, suporte e customização;

6.1.6.2. A UFRN não interfere nem intermedeia contratações, pois cabe apenas aos órgãos públicos a decisão de contratar empresa para prestar serviços de instalação, suporte e customização;

6.1.6.3. Os termos de cooperação técnica celebrados entre a UFRN e os órgãos públicos são publicados no DOU e constam na página da UFRN;

6.1.6.4. Não há sentido lógico na alegação de que a empresa SIG Software teve informações privilegiadas em detrimento de terceiros, pois não havia outras empresas licenciadas naquele momento que pudessem ser prejudicadas.

6.1.6.5. A atuação do Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima foi positiva tanto para tornar a UFRN um pólo de referência na construção de softwares para as áreas de educação, ciência e tecnologia, como para beneficiar vários órgãos da administração pública que possuem termo de cooperação com a UFRN, pois criou possibilidades de controle mais confiáveis.

6.1.7. Quanto à contratação do Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima pela Funpec, os responsáveis informaram que se trata de objetivo completamente distinto dos sistemas de informação da UFRN. O objetivo da referida contratação foi a construção de novas tecnologias voltadas para o ensino técnico, ambiente virtual de aprendizagem, produção de material didático e educação à distância, visando ao atendimento das necessidades do Instituto Metrópole Digital. Citou, ainda, que atualmente, o Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima não é mais servidor da fundação de apoio, uma vez que as atividades para as quais ele foi contratado já foram executadas.

6.1.8. Quanto à graduação da SIG Software, os responsáveis frisaram que, conforme a Lei 10.973/2004, art. 6º, a única exigência para a celebração do contrato de licenciamento é a verificação da regularidade jurídica e fiscal do contratado, bem como a sua qualificação técnica e econômico-financeira. Assim, o fato de a empresa licenciada estar participando do processo de incubação não é condição necessária para impedir a celebração do contrato de licenciamento. Ao contrário, a aprovação do projeto da empresa no processo de incubação revela a qualificação técnica requerida para explorar e otimizar os sistemas licenciados. Enfatizaram, ainda, o elevado capital intelectual da SIG Software devido ao fato de conter em seu corpo societário os principais autores dos sistemas.

6.1.9. Por fim, os responsáveis concluíram:

23. Diante do exposto, temos total convicção de que não prospera a alegação de que os princípios constitucionais da moralidade administrativa e da impessoalidade foram desrespeitados.

24. Assim, diante dos elementos já apresentados na defesa inicial e reforçados na presente audiência, destacamos não haver desobediência às normas legais, pois a celebração do contrato de licenciamento em questão seguiu os ritos estabelecidos na Lei de Inovação (Lei 10.973/2004).

25. Insta informar que a UFRN atualizou o contrato de licenciamento com a SIG Software para incorporar entendimentos apresentados na instrução elaborada pela Secex/RN, bem como celebrou mais dois novos contratos de licenciamento com outras empresas, em idênticos termos, para explorar os mesmos sistemas.

26. Pelas razões expostas, reafirmamos que a celebração do Contrato de Licenciamento 1/2011 está revestido de legalidade e que o gestor não atentou contra os princípios constitucionais da moralidade administrativa e da impessoalidade.

7. Análise: Tendo em vista os argumentos dos responsáveis, conclui-se que não há nos autos elementos que caracterizem afronta aos princípios constitucionais da moralidade administrativa e da impessoalidade, nem no Contrato de Licenciamento 1/2011, nem na atuação concomitante do

Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima como sócio da SIG Software e servidor comissionado da UFRN, tendo em vista o respeito ao princípio da publicidade que norteou todas as fases dos processos questionados, bem como o respeito ao princípio da legalidade, uma vez que a Lei de incentivo a inovação tecnológica permite a contratação de pessoas de dentro da instituição. Registra-se ainda que a contratação do Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima pela Funpec teve objeto distinto do tratado neste processo. Assim, propõe-se o acatamento das razões de justificativa apresentadas.

8. Por intermédio do Ofício 1281/2012-TCU/Secex-RN (peças 35), foi promovida a audiência do superintendente da Funpec, Sr. Jorge Eduardo Lins Oliveira (CPF 140.763.064-49), que apresentou suas razões de justificativa (peça 54), que será analisada a seguir, de acordo com a ocorrência verificada:

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

9.1. Argumentos: Inicialmente, o responsável demonstrou o estreito relacionamento entre a Universidade e a Fundação para a execução de programas, projetos e atividades relacionadas ao desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão, fundamentadas na Lei 8.958/1994.

9.1.1. Evidenciou que a contratação, pela Funpec, do Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima não feriu quaisquer princípios constitucionais, em especial, os da moralidade e impessoalidade. Segundo sustenta, tal contratação foi realizada com escopo em projetos e contratos acadêmicos, com finalidades objetivando o desenvolvimento da UFRN e observando as metas estatutárias da Funpec. Observou, ainda, que o Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima se desligou da Funpec desde 31/10/2014.

9.1.2. Por fim, quanto ao Contrato de Licenciamento 1/2011 e de eventual acesso privilegiado a informações sobre potenciais clientes para a SIG Software, informou que a Funpec não possui qualquer participação na elaboração e firmamento dos contratos de licenciamentos firmados entre a UFRN e suas incubadas, nem nos Termos de Cooperação firmados entre a UFRN e as diversas entidades e órgãos da Administração Pública.

10. Análise: Tendo em vista os argumentos apresentados, não restou caracterizado, por parte do gestor da Funpec, desrespeito aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade, tampouco relação entre a contratação, pela Funpec, do Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima e um possível acesso privilegiado a informações. Assim, propõe-se o acatamento das razões de justificativas apresentadas.

11. Por intermédio do Ofício 1278/2012-TCU/Secex-RN (peças 36), foi promovida a oitiva do Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima (CPF 012.314.234-20), que se pronunciou à peça 52, a seguir resumida, de acordo com a ocorrência questionada:

12. Desrespeito aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade (art. 37, 'caput', da Constituição Federal), no Contrato de Licenciamento 1/2011 em favor da sociedade empresarial SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., incubada sem prazo máximo de graduação pela UFRN, considerando que um dos sócios atuava, à época (maio de 2011), como servidor com cargo em comissão na Universidade e que, posteriormente (agosto de 2012), foi contratado como funcionário da Fundação Norte-Riograndense de Pesquisa e Cultura (Funpec), o que representa multiplicidade de atuações do Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima no âmbito interno da Universidade e lhe proporciona, em decorrência, possivelmente, acesso privilegiado e em primeira mão a informações sobre potenciais clientes, para a SIG Software, dos sistemas de gestão

licenciados, com risco de defesa de interesses de terceiros (conflito público versus privado), fora dos limites e propósitos do sistema de incubação.

12.1. Argumentos: Inicialmente, o interessado discorreu sobre sua vida acadêmica e profissional, frisando que nunca teve informação privilegiada, ao invés disso, usaram informações de conhecimento público da dificuldade de implantação de outras instituições e resolveram desenvolver atividade empreendedora neste sentido, na forma da lei.

12.2 Em sequência expôs que:

Se houve qualquer tipo de diferenciação dada a minha pessoa e a de Raphaela Galhardo ela se deu pela meritocracia obtida por direito e muito esforço. A prova de que empreendemos grandes esforços pessoais em busca da excelência é que mesmo exercendo atividade empresarial extremamente árdua, dedicamos nosso tempo para concluir um Doutorado. No primeiro semestre de 2014, ambos fomos agraciados com o título de Doutor em Engenharia de Computação perante banca examinadora. Assim como na graduação e mestrado, novamente dedico-me a pesquisar tema relacionado aos sistemas SIG que estão a disposição da sociedade em tese pública de doutorado.

Como inventor e pesquisador, sinto-me frustrado de ter empreendido esforços, por vezes abrindo mão do convívio familiar e dos amigos, para criar esta tecnologia que hoje é referência para o governo e Universidades brasileiras. Quantas outras iniciativas não já foram tentadas sem sucesso pelo país? Quantas Universidades e órgãos públicos já investiram recursos na criação de obra similar e nunca conseguiram? A criação desta tecnologia representa um marco para o país em sua área de atuação e ao invés de receber homenagens por isso sou submetido a processos para responder pelos feitos. Por vezes sinto descrença que fazer o novo, o diferente, é errado neste país, no entanto, tenho esperança que estes fatos ocorrem pela novidade do assunto frente aos órgãos de controle e mantenho-me firme nos meus objetivos.

12.3. O interessado reiterou que em nenhum momento houve qualquer tipo de prejuízo a terceiros, conduta imoral ou dano ao erário, pois sempre atuou na busca de tecnologias que geram eficiência e eficácia ao serviço público.

12.4. Por fim, anexou o Ofício 57/2012-SIG, de 5/11/2012, ao Coordenador do Núcleo de Inovação Tecnológica da UFRN (peça 53, p. 6-8), demonstrando o tratamento dado pela UFRN aos questionamentos feitos no Blog vinculado ao Portal “NoMinuto.com”.

12.5. Nesse contexto, a UFRN destacou que a contratação sem exclusividade pode ser feita por qualquer empresa, desde que tenha comprovada relevância intelectual na criação de sistemas de mesmo porte e funcionalidade, bem como enfatizou a obediência ao princípio da publicidade.

13. Análise: Corrobora-se com o pronunciamento do Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima, uma vez que não há nos autos elementos que desabonem sua conduta ética e profissional, nem tampouco o relacionem com as condutas suscitadas pelo MP/TCU de desrespeito aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade e de acesso privilegiado a informações. Assim, propõe-se o acatamento das justificativas apresentadas.

14. Por intermédio do Ofício 1279/2012-TCU/Secex-RN (peças 37), foi promovida a oitiva do Sr. Felipe Augusto Cortez Meira de Medeiros (OAB 3640/RN), procurador da sociedade empresarial SIG Software & Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 13.406.686/0001-67), que assim se pronunciou (peça 43), resumidamente:

15. Desrespeito aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade (art. 37, ‘caput’, da Constituição Federal), no Contrato de Licenciamento 1/2011 em favor da sociedade empresarial SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., incubada sem prazo máximo de graduação pela UFRN, considerando que um dos sócios atuava, à época (maio de 2011), como servidor com cargo em comissão na Universidade e que, posteriormente (agosto de 2012), foi contratado como funcionário da Fundação Norte-Riograndense de Pesquisa e Cultura (Funpec), o que representa multiplicidade de atuações do Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima no âmbito interno da Universidade e lhe

proporciona, em decorrência, possivelmente, acesso privilegiado e em primeira mão a informações sobre potenciais clientes, para a SIG Software, dos sistemas de gestão licenciados, com risco de defesa de interesses de terceiros (conflito público versus privado), fora dos limites e propósitos do sistema de incubação.

15.1. Argumentos: Inicialmente, os advogados da SIG Software fizeram um histórico do presente processo até a ocorrência residual trazida pelo MP/TCU.

15.2 Adentrando na ocorrência objeto da audiência ora analisada, expuseram os seguintes pontos:

15.2.1. A empresa SIG Software e seu sócio estão sendo submetidos a toda essa investigação devido apenas ao ineditismo da questão, uma vez que a Lei 10.973/2004 está sendo aplicada;

15.2.2 Tanto a Secex/RN como o MP/TCU reconhecem o esforço empreendido pelo Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima na consecução dos sistemas criados na UFRN.

15.2.3. A multiplicidade de atuações do Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima foi possível pelo conhecimento da Lei de Inovação Tecnológica, pelos estímulos dados pela UFRN aos seus alunos, pelo sonho pessoal de se tornar empresário dentro da atividade econômica que tinha relação direta com sua formação acadêmica e pela orientação dos professores da UFRN.

15.2.4. Em nenhum momento, foi considerada a economia de recursos públicos e ausência de prejuízo ao erário, diante da monstruosa diferença entre as soluções atualmente existentes para sistemas de tecnologia da informação e a atual solução executada pela UFRN, mediante contrato de licenciamento para outorga de direito de uso e de exploração de sistemas desenvolvidos na UFRN.

15.2.5. Atualmente, além da SIG Software, existem mais duas empresas licenciadas em idênticas condições;

15.2.6. A instituição Científica e Tecnológica (ICT) considera o Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima e a Sra. Raphaela Galhardo Fernandes Lima como principais autores dos sistemas SIG;

15.2.7. A empresa SIG Software pertence a uma nova categoria de empresas, denominadas **Startups** de TI, foco de políticas do Governo Federal visando ao aumento da competitividade no setor de **software** nacional, que nascem com baixo capital financeiro, mas com alto capital intelectual ou produtos inovadores, criados, em geral, com baixos investimentos financeiros;

15.2.8. O licenciamento não exclusivo pode dispensar os aspectos de natureza econômica, focando no capital humano. Assim, o conhecimento intelectual da obra (**software**) eleva-se a um patamar decisivo para atestar se a candidata a licenciamento possuirá as condições técnicas para sua exploração.

15.2.9. A condição de Gleydson de Azevedo Ferreira Lima, como ocupante de cargo em comissão desde o ano de 2007 (exonerado em 3/8/ 2012) e sócio da empresa licenciada somente na qualidade de cotista, é expressamente autorizada pelo art. 117, inciso X, da Lei 8.112/1990.

15.2.10. Com os serviços prestados pela SIG Software, foram economizados milhões de reais para o erário, uma vez que sua contratação para realização da implantação do sistema SIGA-UFRN custa entre 20-40% do que se a instituição decidir implantar por si só. Como exemplo, citou o contrato com Instituto Federal do Paraná, demonstrando um preço cobrado 345 vezes menor que o gasto pelo Ministério da Justiça, da ordem de R\$ 3 milhões.

15.3. Por fim, requereu, devido à ausência de irregularidades, que o processo seja arquivado e que todas as publicações de intimação, doravante, sejam feitas em nome de Thiago Cortes Meira de Medeiros OAB/RN 4.650, sob pena de nulidade, nos termos do art. 236, § 1º, do Código de Processo Civil.

16. Análise: Tendo em vista a defesa apresentada demonstrando a boa-fé, a legalidade e a probidade na multiplicidade de atuações do Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima, não há que se falar em afronta aos princípios da moralidade e da impessoalidade. Assim, propõe-se o acatamento das justificativas apresentadas.

CONCLUSÃO

17. Considerando as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, entre elas o fato de que os incentivos à inovação tecnológica por meio da constituição de empresas por servidores da administração pública para desenvolverem atividades econômicas voltadas à inovação, inclusive para se submeterem a processos de licenciamento, têm respaldo legal (arts. 6º e 15 da Lei 10.973/2004), conclui-se que a questão suscitada pelo MP/TCU envolvendo possível afronta aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade (art. 37, **caput**, da Constituição Federal) não merece prosperar.

18. Quanto à multiplicidade de atuações do Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima no âmbito interno da Universidade e o possível acesso privilegiado, em primeira mão, a informações sobre potenciais clientes para a SIG Software, considerando que houve atendimento ao princípio da publicidade, no licenciamento da SIG Software, permitindo que a Administração Pública tomasse conhecimento de que a SIG Software é uma empresa licenciada da UFRN com condições técnicas e legais para realizar serviços de implantação, suporte e customização;

19. Considerando que a empresa SIG Software não poderia ter informações privilegiadas em detrimento de terceiros, pois não havia outras empresas licenciadas naquele momento que pudessem ser prejudicadas;

20. Considerando que houve publicidade nos termos de cooperação técnica celebrados entre a UFRN e os órgãos públicos;

21. Considerando, por fim, que a contratação do Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima pela Funpec foi realizada tendo em vista projetos diferentes dos ligados ao sistema SIGA, qual seja, a construção de novas tecnologias voltadas para o ensino técnico, ambiente virtual de aprendizagem, produção de material didático e educação à distância, visando ao atendimento das necessidades do Instituto Metrópole Digital, não se vislumbra confirmada a hipótese levantada pelo MP/TCU.

22. Assim, mais uma vez, corroborando a instrução anterior (peça 24), não foi possível identificar a má-fé dos responsáveis, muito menos esperar deles comportamentos e condutas diversas, o que autoriza afastar a aplicação de multa aos gestores.

23. Quanto às falhas gerenciais ou de natureza formal, não revestidas de gravidade, uma vez que não afrontaram o interesse público nem causaram aos cofres públicos desvios identificáveis, pelo contrário, antevê-se a geração de divisas e a transferência de tecnologia a órgãos públicos diversos, desde a Polícia Federal, a CGU, o Ministério da Justiça e diversas instituições de ensino superior, entre outras, contribuindo, sim, para o desenvolvimento do país, mantêm-se as determinações elencadas na instrução (peça 24).

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE

24. Em cumprimento ao que estabelece a Portaria/TCU 82, de 29/3/2012 e Portaria Segecex TCU 10, de 30/3/2012, cumpre registrar que os benefícios das ações do controle externo advindos destes autos referem-se à expectativa de controle, item 66.1, das Orientações para registro dos benefícios de controle.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior propondo:

a) acatar as razões de justificativa do ex-Reitor da UFRN, Sr. José Ivonildo do Rego (CPF 055.859.454-91), da Sra. Ângela Maria Paiva Cruz (CPF 074.596.964-04), Reitora da UFRN e do Sr. Jorge Eduardo Lins Oliveira (CPF 140.763.064-49), superintendente da Funpec;

b) manter as determinações apresentadas pela Secex/RN (peças 24, 25 e 26) a seguir transcritas:

c) determinar à UFRN que, no prazo de 60 (sessenta) dias,

c.1) relativamente ao Contrato 1/2011:

c.1.1) com fundamento no princípio constitucional da publicidade (art. 37, **caput**, da CRFB) e aplicando, no que couber, o art. 21 da Lei 8.666/1993, c/c o art. 8º da Lei 12.527/2011 – afastando-se, **in caso**, a aplicação do Decreto 5.563/2005, em seu art. 7º, **caput** e § 6º, que dispensa a

necessidade de publicação de edital de chamamento (“chamada pública”) nos casos de concessão não exclusiva de tecnologia, por inconstitucionalidade (Súmula STF 347) –, conceba novo chamamento público para o mesmo licenciamento ofertado à empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., de modo a conferir legitimidade, legalidade e publicidade àquela contratação, dando-se a devida transparência, incluindo, além da propagação na mídia tradicional, divulgação em seu portal na Internet, para todos os interessados;

c.1.2) reveja, tomando como parâmetro, no que couber, a Lei 8.666/1993 – especialmente o art. 31 –, os requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira da SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda.;

c.1.3) defina, com fundamento nos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade (art. 37, **caput** e inciso XXI, da CRFB), quanto à SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., limites financeiros e operacionais prudenciais e lastreados em critérios técnicos e objetivos de contratação;

c.1.4) refaça os termos do contrato celebrado com a SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. ou firme termo aditivo para, nos termos do art. 18 da Lei 10.973/2004, definir melhor a política de remuneração e internalização dos valores arrecadados (sejam eles **royalties**, **down payments** ou outras formas de pagamento do licenciamento), tomando, como exemplos nesse sentido, os termos definidos nos contratos trazido aos autos em objetos similares atinentes à Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Universidade de São Paulo (USP), sem prejuízo de reavaliar outras cláusulas em que couber maior especificidade e detalhamento;

c.2) em relação a contratos de licenciamento de um modo geral, com vistas ao aperfeiçoamento da gestão desta área e destes contratos:

c.2.1) publique editais de chamamento (“chamada pública”) de modo a considerar inafastável a incidência do art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993 a contratos de licenciamento, mesmo aqueles fundamentados na Lei 10.973/2004, com fundamento no princípio constitucional da publicidade (art. 37, **caput**, da CRFB) e aplicando, no que couber, o art. 21 da Lei 8.666/1993, c/c o art. 8º da Lei 12.527/2011 – afastando-se, **in caso**, a aplicação do Decreto 5.563/2005, em seu art. 7º, **caput** e § 6º –, dando-se a devida transparência, incluindo, além da propagação na mídia tradicional, divulgação em seu portal na Internet, para todos os interessados;

c.2.2) observe, com espeque no art. 31 da Lei 8.666/1993, os requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira das empresas que pretendem licenciar produtos da UFRN;

d) dar ciência à Casa Civil, com fulcro na Súmula STF 347, de que o § 6º do art. 7º do Decreto 5.563/2005, que regulamentou a Lei 10.973/2004, foi considerado inconstitucional no exame em apreço, ao fazer menção à desnecessidade de publicação de edital quando não concedida a exclusividade ao receptor da tecnologia ou ao licenciado e for dispensada a licitação, uma vez que afronta o princípio da publicidade insculpido no art. 37, **caput**, da CRFB.

7. O Diretor, por sua vez, assim se manifestou (peça 59):

Conforme ressaltado na instrução anterior (peça 58), a presente etapa processual é decorrente de proposta do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), acatada pelo relator destes autos (peças 31 e 32).

2. Em resumo, segundo o representante do MPTCU, seriam necessárias novas medidas preliminares para aprofundar o exame da relação entre o Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e estabelecer as respectivas responsabilidades, consoante excerto a seguir (peça 31, p. 4-5):

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

repassado, somente em um segundo momento, a outros eventuais futuros licenciados da iniciativa privada.

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

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

3. As audiências e oitivas foram realizadas e as razões de justificativa analisadas pela instrução precedente, cabendo alguns comentários sobre o exame e a proposta de encaminhamento ali contidos.

4. Como já amplamente discorrido ao longo destes autos, a Lei 10.973/2004 estabelece diversos incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica, o que, por consequência, gera algumas situações anteriormente inexistentes, inseridas e exemplificadas nos seguintes atos:

a) de julho de 2007 a agosto de 2012: o Sr. Gleydson exerce cargo em comissão de Diretor de Sistemas da Superintendência de Informática da UFRN;

b) em março de 2011: o Sr. Gleydson cria, juntamente com a esposa, a empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda.;

c) em abril de 2011: publicado o Edital NATA 1/2011, pelo qual foi selecionada a empresa SIG para incubar-se na UFRN;

d) em maio de 2011: a empresa SIG celebra o Contrato de Licenciamento 1/2011 com a UFRN;

e) de agosto de 2012 a outubro de 2014: o Sr. Gleydson atua como contratado pela Fundação Norte-Riograndense de Pesquisa e Cultura (Funpec), entidade de apoio à pesquisa da Universidade.

5. Inicialmente, conforme informações dos autos, verifica-se que a seleção da empresa SIG para a incubação ocorreu normalmente, apesar da falta de estabelecimento de prazo máximo, uma vez que as características da empresa e de sua proposta amoldavam-se, à época, ao disposto no Edital NATA 1/2011.

6. Entretanto, a própria seleção da empresa para incubação colide com a posterior celebração do Contrato de Licenciamento 1/2011, uma vez que não seria razoável atribuir a uma empresa recém-criada a comercialização de sistemas que, até então, haviam gerado cerca de R\$ 17 milhões de receita à UFRN (peça 24, p. 6), mesmo que um dos sócios dessa empresa fosse o criador dos sistemas. O seguinte excerto da terceira instrução traduz esse entendimento (peça 24, p. 8):

7.4.2. Portanto, o capital intelectual da empresa não é a única variável a ser sopesada para se firmar contratos de licenciamento, e é nesse aspecto precisamente que empresas incubadas se tornam frágeis atores para contratações da estirpe, sem falar que a essência da incubação é justamente a de apoiar ideias e inovações em empresas nascentes, portanto, de porte e capacidade econômico- financeira certamente diminutos.

7. Essa constatação evidencia, assim, que a UFRN, ao celebrar o Contrato de Licenciamento 1/2011, privilegiou apenas a qualificação técnica da empresa SIG, menosprezando a sua qualificação econômico-financeira, em infringência ao art. 7º, § 6º, do Decreto 5.563/2005 (normativo que regulamentou a Lei 10.973/2004). Tal fato poderia colocar em risco o sucesso do licenciamento, caso a empresa licenciada, por exemplo, não conseguisse atender às novas demandas pelos sistemas, diante da eventual incapacidade operacional. Como essa falha não foi motivo de audiência, propõe-se dar **ciência** à UFRN sobre a falta de análise sobre a qualificação

econômico-financeira da empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. anteriormente à celebração do Contrato de Licenciamento 1/2011, o que afronta o disposto no art. 7º, § 6º, do Decreto 5.563/2005, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras falhas semelhantes.

8. Ademais, conforme informações colhidas no site da UFRN (http://inova.imd.ufrn.br/?page_id=30), a empresa SIG graduou-se em dezembro de 2014, pelo que não faz sentido a proposta de determinação do item 70, alínea “c.2”, do parecer do representante do MPTCU (peça 31, p. 10), por perda de objeto. Em contrapartida, propõe-se dar ciência à UFRN sobre a falta de estabelecimento de prazo máximo para a empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. graduar-se na incubação promovida Edital NATA 1/2011, o que afronta o disposto no art. 4º, **caput**, da Lei 10.973/2004, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras falhas semelhantes.

9. O próximo ponto, que é o cerne da questão levantada pelo MPTCU sobre a afronta aos princípios da moralidade e da impessoalidade, refere-se à celebração do Contrato de Licenciamento 1/2011 entre a UFRN e a empresa SIG enquanto o Sr. Gleydson, sócio do referido empreendimento, figurava como servidor comissionado da Universidade e, posteriormente, como contratado da Funpec.

10. Em decorrência de não haver, na Lei 10.973/2004, proibição nem autorização explícitas acerca da possibilidade de celebração de contrato de licenciamento com empresa de propriedade de colaborador da instituição científica e tecnológica (ICT), necessário se faz proceder à interpretação sistemática dos dispositivos legais.

11. Como regra, a impessoalidade e a moralidade devem reger os atos administrativos, sobretudo no relacionamento da Administração Pública com terceiros. Além de possuírem previsão constitucional (art. 37, **caput**), esses princípios podem ser observados, por exemplo, no art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993, que impede servidores e dirigentes da Administração Pública de participarem de licitação e prestação de serviços.

12. Primeiramente, nota-se que o normativo acima mencionado evidencia o espírito de separação que deve orientar a Administração na relação com terceiros, para não haver favorecimento ou risco de subjugação do interesse público pelo privado.

13. Imagine-se, por exemplo, se o caso fosse de cessão exclusiva, quantas indagações não seriam levantadas sobre a relação entre a Universidade e a empresa do servidor? Mesmo que a seleção ocorresse por meio de edital, como comanda o art. 6º, § 1º, da Lei 10.973/2004, a lisura e a impessoalidade do procedimento sempre estariam em xeque, devido à situação do servidor-empresário.

14. Embora na cessão não-exclusiva não esteja presente, diretamente e por meio de seleção, a possibilidade de afastamento de outros interessados no licenciamento, a situação do servidor-empresário afronta, novamente, a impessoalidade requerida no relacionamento público-privado, erigindo, como bem alvitado pelo MPTCU, riscos inerentes a esse tipo de relação, como, por exemplo, acesso privilegiado de informações, direcionamento e **lobby** para escolha da empresa licenciada, entre outros.

15. Além disso, considera-se plenamente aplicável ao caso as regras gerais sobre contratação presentes na Lei 8.666/1993, com as exceções previstas em outras normas (a própria Lei 10.973/2004, por exemplo). Prova disso é que o Decreto 5.563/2005, em seu art. 7º, **caput**, frisou que a contratação para “licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida” possui licitação dispensável, nos termos do art. 24, inciso XXV, da Lei 8.666/1993. Ainda assim, tem-se que o retromencionado art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993 deve também reger as contratações para licenciamento de softwares, que são, ao fim, serviços prestados à Universidade.

16. Entretanto, embora a situação tenha infringido os princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade, além de normas gerais de contratação (como, por exemplo, o art. 9º, inciso III, da

Lei 8.666/1993), e pudesse, sim, ocasionar acesso privilegiado de informações e benefícios indevidos, verificam-se, no caso, alguns atenuantes às condutas dos responsáveis.

17.O primeiro deles é o ineditismo das relações trazidas pela Lei de Inovação Tecnológica, conforme exposto pelo próprio MPTCU (peça 31, p. 3):

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

18.Como bem definido pelo MPTCU, o incentivo à inovação trazido pela Lei 10.973/2004 pode provocar, num primeiro momento, dificuldades na atuação da ICT, que deve estimular a formação de ambiente propício à inovação fora das fronteiras da Universidade, mas, ao mesmo tempo, proteger o interesse público.

19.Ademais, no caso concreto, a falha cometida pela UFRN não gerou maiores implicações, uma vez que a cessão foi realizada sem exclusividade e não havia outras empresas licenciadas. Desse modo, a decisão de licenciar a empresa SIG coaduna-se mais à necessidade de transferir a comercialização dos produtos a alguma entidade extrínseca à Universidade, conforme afirmado pelos responsáveis, do que a possível dolo na tentativa de beneficiar a referida empresa, já que, até aquela data, ela era a única interessada.

20.A existência de dolo fica diminuída, também, pela possibilidade que o art. 11, **caput**, da Lei 10.973/2004 concede para que o criador pleiteie, perante a ICT, a cessão de direitos sobre a criação. Como o Sr. Gleydson é reconhecidamente o mentor dos sistemas objeto do licenciamento, verifica-se que essa faculdade era aplicável ao presente caso, tendo sido escolhido, porém, caminho diverso.

21.Considera-se, por isso, que os responsáveis não devem ser apenados, sendo suficiente dar ciência à UFRN e à Funpec sobre a celebração e a execução do Contrato de Licenciamento 1/2011 com a empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., enquanto um de seus sócios, Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima, figurava como Diretor de Sistemas da Superintendência de Informática da UFRN (julho de 2007 a agosto de 2012) e, posteriormente, como contratado pela Funpec (agosto de 2012 a outubro de 2014), o que afronta os princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade, além de normas gerais de contratação (como, por exemplo, o art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993), com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras falhas semelhantes.

22.Por fim, em relação à falta de publicidade sobre o licenciamento de sistemas, para a qual o MPTCU propôs determinação corretiva (peça 31, p. 10, item 70, alínea “c.1”), verifica-se que, no site do Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT) da Universidade, há informações sobre os produtos da UFRN e os contratos e termos de cooperação celebrados para transferência de tecnologia, em que é possível constatar que mais duas empresas celebraram contrato para licenciamento dos sistemas em questão (<http://www.nit.ufrn.br/pagina.php?alias=tt&x=4>).

23.Assim, diante da tomada de medidas pela UFRN para conferir publicidade aos produtos passíveis de licenciamento, o que desfavorece o custo-benefício para o monitoramento de eventual determinação deste Tribunal nesse sentido, reputa-se mais razoável propor ciência à UFRN sobre a falta de publicação de informações detalhadas sobre os sistemas com possibilidade de licenciamento e as exigências da Universidade para a assinatura de contratos de transferência de tecnologia, identificada na celebração do Contrato de Licenciamento 1/2011 com a empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., o que afronta o princípio da publicidade e o art. 8º da Lei 12.527/2011, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras falhas semelhantes.

24.Pelo exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

- a) acatar as razões de justificativa do ex-Reitor da UFRN, Sr. José Ivonildo do Rego (CPF 055.859.454-91), da Sra. Ângela Maria Paiva Cruz (CPF 074.596.964-04), Reitora da UFRN e do Sr. Jorge Eduardo Lins Oliveira (CPF 140.763.064-49), superintendente da Funpec;
- b) com fulcro no art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, dar ciência à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:
- b.1) falta de análise sobre a qualificação econômico-financeira da empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. anteriormente à celebração do Contrato de Licenciamento 1/2011, o que afronta o disposto no art. 7º, § 6º, do Decreto 5.563/2005 (item 7);
- b.2) falta de estabelecimento de prazo máximo para a empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. graduar-se na incubação promovida Edital NATA 1/2011, o que afronta o disposto no art. 4º, **caput**, da Lei 10.973/2004 (item 8);
- b.3) celebração e execução do Contrato de Licenciamento 1/2011 com a empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., enquanto um de seus sócios, Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima, figurava como Diretor de Sistemas da Superintendência de Informática da UFRN (julho de 2007 a agosto de 2012) e, posteriormente, como contratado pela Funpec (agosto de 2012 a outubro de 2014), o que afronta os princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade, além de normas gerais de contratação (como, por exemplo, o art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993) (item 21);
- b.4) falta de publicação de informações detalhadas sobre os sistemas com possibilidade de licenciamento e as exigências da Universidade para a assinatura de contratos de transferência de tecnologia, identificada na celebração do Contrato de Licenciamento 1/2011 com a empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., o que afronta o princípio da publicidade e o art. 8º da Lei 12.527/2011 (item 23);
- c) com fulcro no art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, dar ciência à Fundação Norte-Riograndense de Pesquisa e Cultura (Funpec) sobre a celebração e a execução do Contrato de Licenciamento 1/2011 com a empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., enquanto um de seus sócios, Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima, figurava como Diretor de Sistemas da Superintendência de Informática da UFRN (julho de 2007 a agosto de 2012) e, posteriormente, como contratado pela Funpec (agosto de 2012 a outubro de 2014), o que afronta os princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade, além de normas gerais de contratação (como, por exemplo, o art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993), para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes (item 21);
- d) com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, arquivar os presentes autos.

8. O Secretário ao se manifestar favoravelmente ao pronunciamento formulado pelo Diretor (peça 60), sugeriu acrescentar a ciência da deliberação que vier a ser proferida ao Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima (CPF 012.314.234-20) e à sociedade empresarial SIG Software & Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 13.406.686/0001-67), por meio de seu procurador Thiago Cortez Meira de Medeiros OAB/RN 4650 (conforme consta da Peça 43), uma vez que foram promovidas as suas oitivas nos autos.

9. Entendendo que o processo ainda não estava em condição de ser apreciado quanto ao mérito, havendo, a meu juízo, vários pontos que ainda permaneciam obscuros, solicitei, com fulcro no art. 40 da Resolução-TCU 266/2014, manifestação da Sefi (peça 62) acerca das questões suscitadas nos autos, notadamente sobre:

- a. as eventuais vantagens conferidas à UFRN, ao deixar de firmar diretamente acordos de cooperação com órgãos públicos para celebrar o contrato de licenciamento dos sistemas, objeto da presente representação, com a SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda.;

- b. a conformidade e a adequação do ressarcimento à UFRN no percentual de 6% dos ganhos líquidos auferidos sobre o licenciamento, previsto em contrato, o qual ter-se-ia baseado em alguns contratos firmados por outras entidades da administração pública em situações distintas;
- c. a pertinência da incubação da empresa SIG, sem prazo definido, quando, pela lei de tecnologia, tal procedimento visa incentivar atividade inovadora, e, neste caso, os produtos decorrentes já existiam e eram objeto de acordo de cooperação pela própria universidade;
- d. a legalidade da contratação direta da empresa SIG e/ou eventuais prejuízos ou favorecimentos decorrentes desse ato, em detrimento do chamamento público de possíveis empresas interessadas no licenciamento dos sistemas;
- e. a legalidade dos contratos celebrados entre a empresa SIG e diversos órgãos públicos, sem a precedência do devido processo licitatório.

10. Reproduzo, a seguir, excerto da instrução do Auditor Federal de Controle Externo da Sefti (peça 69), com cujas conclusões manifestou-se de acordo o corpo diretivo da unidade técnica (peças 70/71):

(...)

EXAME TÉCNICO

9. Inicialmente, cumpre esclarecer que a situação da empresa SIG Software revela o que se chama “spin-off acadêmico”, considerando o seguinte:

Segundo a definição de Scott Shane um “spin-off” acadêmico (SOA) é uma empresa criada para explorar uma propriedade intelectual gerada a partir de um trabalho de pesquisa desenvolvido em uma instituição acadêmica. Embora várias definições para SOA possam ser encontradas na literatura técnica, algumas características importantes são: empresas que se originam em Universidades; empresas que irão explorar inovações tecnológicas, patentes e, também, o conhecimento acumulado por indivíduos durante atividades acadêmicas; empresas que são independentes das Universidade mãe e que têm fins lucrativos; empresas fundadas por pelo menos um membro da Universidade (professor, estudante ou funcionário). Alguns autores não fazem este tipo de restrição, podendo um “spin-off” ser fundado por pessoas sem qualquer relação com a Universidade. No entanto, empresas que são criadas por funcionários ou ex-funcionários de instituições acadêmicas, mas que não comercializam o conhecimento ou a propriedade intelectual gerada nestas instituições, não são consideradas um “spin-off” acadêmico.

(Maria H. Araújo e outros. “Spin-off acadêmico: criando riquezas a partir de conhecimento e pesquisa. Quim. Nova, Vol. 28, Suplemento, S26-S35, 2005. Disponível em: <http://inventta.net/wp-content/uploads/2010/07/artigo_200609_Spin-off_Academicos.pdf>. Acesso em 2/10/2015).

10. Com tal conceituação em mente, passa-se a examinar os questionamentos especificamente realizados pelo Ministro Relator (peça 62, p. 2-3):

Eventuais vantagens conferidas à UFRN, ao deixar de firmar diretamente acordos de cooperação com órgãos públicos para celebrar o contrato de licenciamento dos sistemas, objeto da presente representação, com a SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda.

11. Ao celebrar acordos de cooperação com outros órgãos públicos, a universidade recebeu recursos financeiros de entidades receptoras para repassar-lhes a tecnologia desenvolvida, o que significou, em síntese, entregar-lhes o código fonte e a documentação do sistema, (e suas atualizações), bem como prestar-lhes apoio à sua implantação e utilização, na forma de consultorias e treinamentos (peça 2, p. 4-5). A responsabilidade final pela implementação da tecnologia ficava a cargo das entidades receptoras, e os recursos financeiros recebidos pela universidade deveriam ser aplicados exclusivamente no objeto do Termos de Cooperação, podendo ser investidos no aperfeiçoamento dos sistemas, no desenvolvimento de novos softwares, na aquisição de equipamentos e na manutenção da infraestrutura de informática (peça 2, p. 6 e p. 27-331).

12. Nesse sentido, verificou-se que a UFRN havia firmado, até 9/8/2012 (peça 2, p. 1), 21 termos de cooperação com outros órgãos e entidades, que totalizaram o valor de R\$ 21.460.566,99, sendo que R\$ 18.276.966,99 já haviam sido recebidos pela universidade até aquele momento (peça 2, p. 398-400). Não há nos autos, entretanto, informações sobre os custos e despesas incorridas pela universidade na execução desses ajustes.
13. Por outro lado, ao celebrar contrato de licenciamento com a SIG Software, a UFRN se encarregou de repassar a tecnologia à empresa para que esta, por sua conta e risco, explorasse economicamente os sistemas. Originalmente, a universidade obtinha em troca o direito de receber uma remuneração de 6% sobre tal exploração, calculados sobre o ganho líquido auferido pela empresa com a cobrança de licenças de uso dos sistemas (peça 4, p. 386-394). Tais ganhos deveriam ser aplicados pela Universidade, exclusivamente, em objetivos institucionais de pesquisa, desenvolvimento e inovação, nos termos do art. 19, § 1º, do Decreto 5.563/2005.
14. Posteriormente, após a celebração do primeiro termo aditivo ao contrato de licenciamento firmado com a empresa SIG Software (peça 42, p. 31-41), a forma do cálculo da remuneração a ser recebida pela universidade foi alterada, passando a ser constituída de duas parcelas remuneratórias: uma parcela fixa, anual, denominada “Contribuição de Desenvolvimento Institucional”, e uma parcela variável, a título de royalties, no valor de 6%, devida uma única vez para cada contrato celebrado pela licenciada, que incide sobre o valor da licença com a dedução dos tributos cabíveis celebrado pela licenciada (cláusula quinta do termo de aditivo).
15. Cumpre esclarecer que, de acordo com as informações acostadas nos autos, após firmar contrato de licenciamento com a SIG Software, a UFRN efetuou o licenciamento de mais duas empresas, quais sejam, a AVMB – Assessoria e Consultoria em Informática Ltda. (peça 42, p. 43-55) e a STEFANINI - Consultoria e Assessoria em Informática (peça 42, p. 56-67). A forma de cálculo da remuneração da UFRN foi prevista de maneira idêntica em todos esses contratos.
16. Diante de tais constatações, efetuou-se pesquisa em 29/9/2015 junto ao Siasg (via sistema CONSULTA DGI) e verificou-se que a empresa licenciada:
- SIG Software havia firmado vinte contratos cujos objetos envolviam os sistemas SIG-UFRN com entidades da Administração Pública Federal – APF que totalizaram o montante de R\$ 34.994.622,63;
 - AVMB havia firmado cinco contratos cujos objetos envolviam os sistemas SIG-UFRN com entidades da APF que totalizaram o montante de R\$ 16.207.500,00
17. Com relação à empresa licenciada Stefanini, não foi possível confirmar quantos contratos envolvendo os sistemas SIG-UFRN a mesma havia firmado com entidades da APF.
18. Assim, de acordo com o teor dos contratos de licenciamento, a remuneração a ser recebida pela UFRN deve ser calculada sobre a execução de todas essas contratações (considerando que as mesmas contemplavam objeto cuja execução exigia o licenciamento por parte da contratada). Frise-se que a remuneração da universidade engloba também participação nos contratos firmados pelas licenciadas com entidades privadas, cujas informações não estão cadastradas no SIASG.
19. Logo, considerando que cada uma dessas contratações tenha sido executada integralmente e de acordo com seus valores inicialmente planejados, conjuntamente podem ter atingido o montante de R\$ 51.202.122,63. Nesse cenário, a participação da UFRN, em percentual de 6%, teria sido algo perto de R\$ 3.072.127,36, sem contar os valores recebidos a título de Contribuição de Desenvolvimento Institucional.
20. Apesar de este último valor ser em aparência substancialmente menor que os valores previstos para serem recebidos pela UFRN em razão dos termos de cooperação – R\$ 21.460.566,99 – esclarece-se que não há nos autos informações sobre o valor real recebido pela UFRN em decorrência dos licenciamentos realizados. Também não há dados sobre os custos e despesas incorridas por parte da universidade para a execução dos licenciamentos e dos acordos de cooperação, de maneira a ser efetuada conclusão acerca da vantajosidade econômica, no caso concreto, de cada um dos institutos.

21. Logo, considerando as características dos institutos do Acordo de Cooperação e do Contrato de Licenciamento, entende-se que o último pode ser mais vantajoso nas situações em que haja condições favoráveis de comercialização e razoável expectativa de demanda do mercado para a tecnologia desenvolvida, deixando as empresas licenciadas encarregadas de sua exploração econômica. Dificilmente a Universidade obteria ganhos de escala com a prestação direta desse serviço em razão de restrições de recursos operacionais e outras limitações de ordem legal e institucional – até porque, no arranjo da Administração Pública, as universidades são autarquias voltadas para a prestação de serviços públicos na área de educação e pesquisa, e não para a exploração de atividade econômica, que é realizada, via de regra, pelas empresas públicas e sociedades de econômica mista.

22. Para o licenciamento dos sistemas sob comento, há ainda o benefício de que as novas funcionalidades acrescentadas ao sistema, decorrentes de contratos celebrados pela licenciada com instituições do setor público, devem ser disponibilizadas à licenciadora (cláusula 4.3.1 do primeiro termo aditivo ao Contrato de Licenciamento 1/2011 – peça 42, p. 36. Cláusula 3.3.1 dos contratos de licenciamento firmados com as empresas AVMB e Stefanini – peça 42, p. 48/60), o que permite a evolução do sistema sem investimentos diretos da UFRN.

23. Por fim, cumpre esclarecer que há benefícios não economicamente mensuráveis no licenciamento, porquanto tal instituto estimula a parceria entre as Instituições Científicas e Tecnológicas – ICTs e o setor privado como uma medida voltada “à capacitação e ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do País” (Lei 10.973/2004, art. 1º, **caput** - “Lei de Inovação”).

Conformidade e a adequação do ressarcimento à UFRN no percentual de 6% dos ganhos líquidos auferidos sobre o licenciamento, previsto em contrato, o qual ter-se-ia baseado em alguns contratos firmados por outras entidades da administração pública em situações distintas

24. Conforme esclarecido pelo Ministério Público, não há regramento que fixe limites ou parâmetros para se estipular a remuneração a ser recebida pela ICT (UFRN) no caso dela firmar contrato de licenciamento de outorga de direito de uso ou de exploração de criação desenvolvida pela mesma (peça 31, p. 7-8).

25. Observa-se, ainda, que a Lei 9.609/1998 – que dispõe sobre a proteção da propriedade intelectual de programa de computador, conhecida como “Lei do Software” –, também não fixa tais limites. Outrossim, a Lei 9.610/1998 – que altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais, conhecida como “Lei do Direito Autoral” –, que se aplica subsidiariamente àquela lei (consoante seu art. 7º, § 1º), também não estipula os referidos contornos.

26. Diante de tal lacuna, observa-se que a UFRN utilizou alguns contratos celebrados por outras entidades como base para fixar a remuneração da universidade no contrato de licenciamento firmado com a SIG Software. Tais contratos, embora contemplassem objetos variados, possuíam natureza similar àquela – porquanto previam o licenciamento de criação –, consoante justificativas apresentadas pelo Sr. José Ivonildo Rêgo à peça 21, p. 6-8.

27. Assim, considerando a ausência de normativos à época que auxiliassem as ICTs a fixar seu percentual de participação sobre os ganhos de suas licenciadas, levando em conta, outrossim, a carência de estudos técnicos voltados à tal finalidade – conforme aponta o gestor à peça 21, p. 6 –, situação que corrobora com o fato de que a Lei de Inovação, era extremamente recente naquele momento, atentando, ainda, que o percentual de 6% de participação possuía patamar similar ao das contratações utilizadas como parâmetro, entende-se que não houve irregularidade por parte da UFRN na fixação do percentual de sua participação sobre os ganhos da empresa SIG decorrentes da exploração econômica da criação da universidade, consoante versava a cláusula sexta do Contrato de Licenciamento 1/2011 (peça 2, p. 388), posteriormente substituída pela cláusula 5.5 do primeiro termo aditivo ao referido contrato (peça 42, p. 38).

28. Entretanto, entende-se que a opção da universidade por fixar percentual de participação em patamar similar aos praticados em outros contratos de mesma natureza realizados por outras

instituições públicas, apesar de não ter sido inconforme, não permite que seja efetuada conclusão quanto a sua adequação.

29. A avaliação do valor econômico de uma criação não é tarefa simples, conforme destacado no artigo “Gestão da propriedade intelectual na universidade pública brasileira: diretrizes para licenciamento e comercialização”, do qual transcreve-se excerto:

O sucesso da negociação de uma tecnologia depende em grande parte da capacidade de o licenciador fazer o licenciado compreender o real valor da tecnologia. Para Watanabe et al. (2004), esse valor pode ser medido pelo fluxo total de caixa que ela gerará por meio de sua futura utilização. Todavia, quando resulta de pesquisa acadêmica, é difícil para o licenciador demonstrar seu valor econômico. Ela deve ser diferenciada dos demais bens de consumo, produtos ou serviços, pelo grau de visibilidade e de agregação de valor.

(Asa Fujino. Eva Stal. Cadernos de Pós-Graduação, São Paulo, v.3, n. 2, p. 57-73, 2004. Disponível em: http://www.uninove.br/PDFs/Publicacoes/cadernos_posgraduacao/cadernosv3n2adm/cdposv3n2adm_2d04.pdf >. Acesso em 9/10/2015).

30. Com relação aos critérios a serem utilizados para se chegar ao valor da nova tecnologia, o artigo assevera:

(...) não há fórmulas adequadas para se chegar a um valor que represente os investimentos na formação dos pesquisadores até o momento da “invenção”. Os resultados de pesquisa requerem substancial desenvolvimento antes de chegar à produção e distribuição. A universidade participa apenas da primeira fase de um longo processo, até que este seja viável economicamente. Os principais fatores que afetam a avaliação da invenção são:

- o potencial de mercado;
- como a tecnologia se ajusta ao licenciador em termos do portfólio de tecnologias, abrangência de mercado, capacidade de manufatura e canais de distribuição;
- se o produto abrirá novos mercados para o licenciado ou se vai apenas acrescentar algo no mercado atual. O tempo necessário para o desenvolvimento da tecnologia, os custos de manufatura e distribuição em relação às tecnologias correntes;
- os benefícios da nova tecnologia frente à tecnologia corrente no mercado pretendido, a existência de tecnologias alternativas em andamento e de outras patentes relacionadas;
- o potencial de novas oportunidades decorrentes da aplicação em múltiplos campos.

31. Verifica-se, portanto, que o cálculo do adequado percentual de participação da UFRN no licenciamento dos sistemas SIG-UFRN deve passar por uma análise que leve em consideração diversos fatores como os elencados supra, não sendo pertinente analisar sua adequação simplesmente pela comparação do **quantum** estabelecido nas contratações utilizadas como parâmetro pela universidade, mesmo se porventura previssem objeto similar, até porque não se sabe se o próprio valor nelas estipulado é adequado.

Pertinência da incubação da empresa SIG, sem prazo de finido, quando, pela lei de tecnologia, tal procedimento visa incentivar atividade inovadora, e, neste caso, os produtos decorrentes já existiam e eram objeto de acordo de cooperação pela própria universidade

32. A atividade de incubação de empresas está prevista no Decreto 5.563/2005, que regulamenta a Lei de Inovação, nos seguintes termos (grifa-se):

Art. 4º As ICT poderão, mediante remuneração e por prazo determinado, nos termos de contrato ou convênio:

I - compartilhar seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações com microempresas e empresas de pequeno porte **em atividades voltadas à inovação tecnológica, para a consecução de atividades de incubação**, sem prejuízo de sua atividade finalística; e

33. Nos termos do dispositivo, observa-se que a incubação consiste basicamente em a ICT compartilhar suas instalações com empresas que realizam atividades voltadas à inovação tecnológica. Nota-se que a finalidade do instituto é apoiar e promover o desenvolvimento dessas atividades.

34. Cumpre apontar que há esclarecimento da Reitora da UFRN no sentido de que a incubação em questão não estava ligada ao sistema SIG-UFRN, mas a atividades que permitiram a produção das seguintes inovações: Sistema Integrado de Gestão de Educação, Sistema Integrado de gestão de Fundações, Sistema de Diárias e Passagens do Ministério Público do Trabalho, Plataforma de Educação Distância Karavellas, Cronos e Compartilhe (peça 67, p. 2-6).

35. Do exame dos autos, entretanto, verificou-se que a documentação relativa à incubação sob análise não permite concluir, se as atividades a serem incubadas eram relacionadas ou não ao sistema SIG-UFRN (peça 2, p. 8-26, peça 28, peça 67, p. 10-45).

36. Por outro lado, analisando o contrato de licenciamento celebrado entre a UFRN e a empresa SIG Software, verifica-se que, consoante cláusulas 2.1.1, 2.1.2 e 2.1.3, a licenciada fica permitida a utilizar os códigos dos sistemas para criação de novas funcionalidades e adaptação das já existentes (peça 2, p. 387).

37. Outrossim, consoante cláusulas 4.1.1, 4.1.2 do primeiro termo aditivo ao contrato de licenciamento, observa-se que a exploração econômica dos sistemas licenciados se dá, basicamente, pela sua difusão em instituições públicas e/ou privadas, bem como pelo seu aprimoramento, que pode ser realizado pela agregação de novos módulos ou do aperfeiçoamento dos já existentes (peça 42, p. 35). Por sua vez, as cláusulas 4.3.1 e 4.3.3 prescrevem que as novas funcionalidades eventualmente desenvolvidas para os sistemas SIG-UFRN, por parte da licenciada, no âmbito dos contratos que celebrar, deverão ser disponibilizadas à licenciadora e dela serão propriedade caso incorporadas ao repositório SIG-UFRN (peça 42, p. 36).

38. Verifica-se, portanto, que as atividades prestadas pela empresa SIG não se resumiam a simplesmente comercializar os produtos previamente desenvolvidos no âmbito da UFRN – que já haviam sido objeto de acordo de cooperação –, mas também englobavam o aperfeiçoamento de tais sistemas, inclusive com a agregação de funcionalidades inéditas, para atender aos mercados público e privado.

39. Considerando que o Decreto 5.563/2005 define “inovação” como a “introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social que resulte em novos produtos, processos ou serviços” (art. 2º, inciso IV), entende-se que o teor das cláusulas contratuais mencionadas permite concluir que a exploração econômica dos sistemas licenciados envolve atividade voltada à inovação tecnológica.

40. Diante do exposto, considerando as declarações da Reitora, bem como a natureza das atividades desempenhadas pela empresa SIG no âmbito do contrato de licenciamento junto à UFRN, conclui-se que não houve afronta à Lei de Inovação a incubação em apreço no que tange as atividades objeto de apoio.

41. Por fim, cumpre frisar, entretanto, que a incubação deveria ter sido realizada por prazo certo, conforme art. 4º, **caput**, já transcrito. Assim, afrontou tal dispositivo a incubação da empresa SIG por prazo indeterminado, nos termos da análise efetuada pelo Ministério Público Junto ao TCU (peça 31, p. 4-5, parágrafos 29 a 32) e pela Subunidade da Secex-RN (peça 59, p. 2, parágrafos 5 e 8).

42. Verificou-se, todavia, que a impropriedade restou sanada com a assinatura de um instrumento contratual de incubação entre a UFRN e a empresa SIG, prevendo em sua cláusula quarta o prazo de duração da incubação (peça 67, p. 37-42).

Legalidade da contratação direta da empresa SIG e/ou eventuais prejuízos ou favorecimentos decorrentes desse ato, em detrimento do chamamento público de possíveis empresas interessadas no licenciamento dos sistemas;

43. Primeiramente, pede-se licença para transcrever o art. 7º, **caput** e § 6º do Decreto 5.563/2005 (grifa-se):

Art. 7º **É dispensável**, nos termos do art. 24, inciso XXV, da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, a realização de licitação em contratação realizada por 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**.

(...)

§ 6º Quando não for concedida exclusividade ao receptor de tecnologia ou ao licenciado e for dispensada a licitação, a contratação prevista no **caput** poderá ser firmada diretamente, sem **necessidade de publicação de edital**, para fins de exploração de criação que dela seja objeto, exigida a **comprovação da regularidade jurídica e fiscal do contratado, bem como a sua qualificação técnica e econômico-financeira**.

44. Com base na transcrição, observa-se de forma clara que o **caput** do dispositivo permite a dispensa de licitação pela ICT na contratação para o licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida, sendo que o § 6º dispõe que, caso haja a dispensa e não seja concedida exclusividade ao licenciado, não há necessidade de publicação de edital, sendo somente exigida do contratados comprovação de sua regularidade jurídica e fiscal, bem como sua qualificação técnica e econômico-financeira.

45. Nesse sentido, há nos autos o processo de contratação da empresa SIG, realizada por dispensa de licitação, a título não exclusivo (peça 2, p. 332-394).

46. Frise-se que o dispositivo transcrito, ao prever que a contratação sob análise pode ser realizada diretamente e “sem a necessidade de publicação de edital”, causa dúvida se o dispositivo dispensa literalmente apenas a publicação do edital ou, em essência, a elaboração de um edital.

47. Entretanto, cumpre destacar que no teor do próprio regramento transcrito, mesmo que tal contratação possa ser realizada sem licitação, é necessário que haja “comprovação da regularidade jurídica e fiscal do contratado, bem como a sua qualificação técnica e econômico-financeira”.

48. Cumpre lembrar que nas contratações em geral, tais exigências são disciplinadas no edital da licitação, conforme art. 40 da Lei 8.666/1993.

49. Logo, apesar de no caso concreto o normativo prever a dispensa da licitação, entende-se que para que a Administração analise se determinado interessado em obter o licenciamento atende aos requisitos exigidos pelo Decreto 5.563/2005, faz-se necessário que os mesmos estejam disciplinados em um ato normativo (como um edital ou portaria), editado previamente à contratação. Pensar o contrário seria conferir poderes para que a Administração, de forma totalmente discricionária, avaliasse o atendimento dos referidos requisitos por parte dos eventuais interessados, o que poderia resultar em tratamento desigual e, portanto, afronta ao princípio da isonomia.

50. Além disso, as próprias condições da contratação, tais como a forma de remuneração da licenciadora, os direitos e obrigações das partes, prazos para pagamento, etc., devem ser, na medida do possível, as mesmas para todos os licenciados, em atendimento ao princípio da isonomia, o que inevitavelmente exige que sejam tratadas em edital (ou ato normativo prévio), também em razão do já mencionado art. 40 da Lei Geral de Licitações.

51. Com base em tais entendimentos, chamou atenção que do processo de contratação da empresa SIG (peça 2, p. 332-394) não consta um edital que discipline as condições da contratação e como seria realizada a verificação, por parte da Administração, do atendimento da interessada aos requisitos exigidos no Decreto 5.563/2005, art. 7º, § 6º.

52. Constatou-se, outrossim, que a análise do cumprimento de tais requisitos por parte empresa SIG, realizada em maior grau pelo Pró-Reitor de Administração (peça 2, p. 373-374), foi carregada de subjetividade, porquanto não amparada por nenhum ato normativo que disciplinasse como

deveria ser comprovada a regularidade jurídica e fiscal dos interessados a obter o licenciamento dos sistemas SIG-UFRN, tampouco sua qualificação técnica e econômico-financeira.

53. Assim, verifica-se que o fato de a empresa SIG Software ter sido contratada por dispensa de licitação não afrontou a legislação, porém, constatou-se falha durante a realização do procedimento de contratação, conforme parágrafos anteriores.

54. Com relação a eventuais prejuízos e/ou favorecimentos decorrentes da contratação direta sob exame, verifica-se que, como anteriormente dito, apesar de o Decreto 5.563/2005, art. 7º, § 6º, ter dispensado a publicação de edital, isso não afasta a necessidade de observância ao princípio constitucional da publicidade e, a partir de 18/11/2011, à Lei 12.527/2011, “Lei de Acesso à Informação” (LAI).

55. Nesse sentido, o art. 8º, **caput**, da LAI prevê (grifa-se):

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, **independentemente de requerimentos**, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

56. De acordo com o teor do dispositivo, a transparência das informações de interesse coletivo ou geral deve ser conferida de modo ativo, independentemente de requerimentos. Não se trata de faculdade, opção, dada aos órgãos e entidades públicos, mas sim de verdadeira obrigação, de ordem legal.

57. Com relação aos tipos de informações, dados e documentos que devem ser divulgados, o art. 8º, § 1º, da LAI prevê (grifa-se):

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, **no mínimo**:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

58. Observe-se que o dispositivo elenca um rol mínimo e não exaustivo de informações a serem divulgadas, de maneira que mesmo que uma informação, documento ou dado não esteja diretamente elencado na lista supra, deve necessariamente ser divulgada caso possa eventualmente ser de interesse coletivo ou geral.

59. Com relação aos meios de comunicações a serem utilizados para conferir transparência às informações, o art. 8º, § 2º, da LAI dispõe (grifa-se):

§ 2º Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas **deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)**.

60. Verifica-se que o regramento impõe que sejam utilizadas para a divulgação não somente a internet, mas todos e quaisquer meios e instrumentos que legitimamente estiverem ao alcance da Administração Pública.

61. Esclarece-se que em algumas situações específicas o dever de transparência previsto no art. 8º da LAI pode ser justificadamente mitigado. Inclusive algumas informações sobre pesquisas científicas e tecnológicas podem ter seu acesso restringido nos termos do arts. 23, inciso VI, e 24, § 1º, do mesmo diploma, transcrito a seguir:

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

(...)

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

(...)

Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no **caput**, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;

II - secreta: 15 (quinze) anos; e

III - reservada: 5 (cinco) anos.

62. Dos dispositivos da LAI transcritos, resta evidente que a regra geral de conduta da Administração Pública é a de divulgar, por meio de todos os canais de comunicação legitimamente postos a seu alcance, todas e quaisquer informações, dados e documentos que possam interessar à coletividade ou o público em geral, somente podendo deixar de assim agir em situações específicas e justificadas.

63. Com base em tal preceito, entende-se que cabia (e cabe até hoje) à UFRN divulgar as informações relativas ao licenciamento dos sistemas SIG-UFRN a possíveis interessados, tais como normativos, condições técnicas e de habilitação, contratos firmados e até mesmo a própria possibilidade de licenciamento.

64. Entretanto, da análise dos autos, verifica-se que há evidências de que a devida publicidade a tais informações não foi conferida pela universidade.

65. Nesse sentido, em parecer emitido em 5/9/2013, o MPJTCU relata a falta de transparência na condução do licenciamento, conforme excerto a seguir (peça 31, p. 6-7) – grifa-se:

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

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

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

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

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

66. Outrossim, em 8/10/2015, por meio do acesso ao mesmo **site** apontado no parecer supra, verificou-se que as únicas informações disponibilizadas relativas ao licenciamento dos sistemas SIG-UFRN continuam sendo apenas os nomes de tais sistemas, exatamente como relatado pelo MPJTCU ainda em 2013.

67. Conclui-se, portanto, que a mera publicação dos nomes dos sistemas SIG-UFRN não foi (e não vem sendo) capaz de atender aos requisitos de transparência exigidos pela LAI, já esclarecidos anteriormente.

68. Um possível efeito dessa falha é não levar ao conhecimento de empresas potencialmente interessadas a informação da existência dos sistemas passíveis de licenciamento. Não se sabe, portanto, se caso a universidade houvesse conferido ampla divulgação dos sistemas SIG-UFRN, mais empresas teriam se interessado e, conseqüentemente, firmado contrato de licenciamento para sua exploração econômica, o que tornaria o processo mais isonômico, além de possivelmente mais vantajoso para UFRN em termos econômicos.

69. Cumpre lembrar que antes de disponibilizar o licenciamento dos sistemas SIG-UFRN a terceiros, a universidade firmou pelo menos vinte termos de cooperação com outros órgãos e entidades (peça 2, p. 2) para a transferência da referida tecnologia, totalizando R\$ 21.460.566,99 (peça 2, p. 398-400). Considera-se, portanto, que havia um mercado expressivo a ser explorado por meio dos sistemas sob análise.

70. Entretanto, mesmo diante desse cenário, a empresa SIG Software, primeira licenciada, exerceu sozinha, mesmo sem direito à exclusividade, a exploração econômica de tais sistemas por mais de dois anos (desde 25/5/2011 até 30/9/2013 – peça 2, p. 389; peça 42, p. 54).

71. Além disso, como já revelado anteriormente, o valor dos contratos envolvendo os sistemas SIG-UFRN celebrados por todas as licenciadas atingiu o montante de R\$ 51.202.122,63. Mesmo diante desse expressivo mercado, apenas três empresas firmaram contrato de licenciamento.

72. Diante do exposto, levando em consideração os fatores apontados, a falta de transparência na condução do processo de licenciamento pode ter favorecido (e estar favorecendo) a empresa SIG bem como as demais empresas licenciadas.

A legalidade dos contratos celebrados entre a empresa SIG e diversos órgãos públicos, sem a precedência do devido processo licitatório.

73. De todas as contratações diretas realizadas, a única cuja justificativa está acostada nos autos é a que resultou no Contrato 72/2011, celebrado entre a empresa SIG e a Universidade Federal do Piauí, acompanhado do respectivo processo administrativo de contratação (peça 13, p. 73-173).

74. O referido contrato possuía como objeto a migração de dados para os sistemas SIG-UFRN, bem como a implantação dos módulos e customização e desenvolvimento de novas funcionalidades (peça 13, p. 105/154-155).

75. A justificativa utilizada para realizar a contratação da empresa SIG Software por inexigibilidade de licitação foi a de que a empresa era a única à época que teve atestada sua capacidade técnica para a exploração dos sistemas sob análise (peça 13, p. 84/132-135/141).

76. Considerando que o Tribunal entende que a contratação de serviços técnicos de informática para desenvolvimento de software, regra geral, sujeita-se ao regime de licitação, mas que a inexigibilidade de licitação, nesse caso, é cabível se as peculiaridades e a natureza do serviço conferirem-lhe uma singularidade que requeira a contratação de empresa ou profissional específico,

inviabilizando, assim, a competição para sua aquisição (Acórdão 1.704/2002 – Plenário), verifica-se que a inexigibilidade sob análise encontra amparo jurídico.

77. A despeito do caso analisado, não é possível analisar a legalidade da utilização da inexigibilidade para as demais contratações diretas, porquanto não constam dos autos as informações necessárias para a adequada realização da tarefa.

78. Diante do exposto, considerando a análise efetuada para o Contrato 72/2011, conclui-se pela possibilidade jurídica da utilização da inexigibilidade de licitação para a realização dos contratos entre a empresa SIG e os diversos órgãos públicos, a depender da justificativa utilizada em cada caso.

CONCLUSÃO

79. O presente caso versa sobre **spin-off** acadêmico, no qual a empresa SIG Software, cujo sócio é ex-colaborador da UFRN, foi evidentemente criada para explorar tecnologia desenvolvida no âmbito daquela universidade, mediante contrato de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação (Lei de Inovação, art. 6º, **caput**).

80. Analisou-se as diferenças entre a utilização de termos de cooperação e contratos de licenciamento, apontando-se os eventuais benefícios e prejuízos de cada instituto no caso concreto (parágrafos 11-22).

81. Verificou-se que a fixação do percentual de 6% para fins de remuneração à UFRN não foi irregular, mas não foi estipulada por meio de fundamentação adequada (parágrafos 23-30).

82. Constatou-se que a incubação da empresa SIG Software afrontou a Lei de Inovação por ter sido realizada por prazo indeterminado (parágrafos 31-38).

83. Observou-se que o fato de a empresa SIG Software ter sido contratada por dispensa de licitação não afrontou a legislação, porém, constatou-se falha durante a realização do procedimento de contratação. Além disso, o processo de licenciamento não atendeu (e não vem atendendo até os dias de hoje) os preceitos insculpidos na Lei de Acesso à Informação (parágrafos 39-68).

84. Por fim, asseverou-se que as contratações diretas realizadas pela empresa SIG com diversos órgãos e entidades públicas, sob o manto da inexigibilidade de licitação, podem ter encontrado amparo jurídico, a depender da justificativa utilizada em cada caso (parágrafos 69-78).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

85. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo encaminhar cópia da presente instrução ao gabinete do Ministro Vital do Rêgo.

11. Posteriormente, em 21/6/2016, por meio do Ofício 89/2016 RST/PR/RN (peça 73), o Ministério Público Federal no Rio Grande do Norte remeteu à Secex/RN cópia de denúncia apresentada por aquele órgão, versando sobre possíveis crimes cometidos na celebração e execução do Contrato de Licenciamento 1/2011-UFRN. Ante o teor da documentação trazida ao processo, foram os autos encaminhados à Secex/RN, para que fosse avaliada possível influência desses novos elementos na proposta anteriormente oferecida pela unidade técnica.

12. Procedida a pertinente análise, a Auditora Federal de Controle Externo da Secex/RN, após fazer um breve histórico do processo e informar que foram também consideradas documentação enviadas pelo ex-Reitor (peça 74), pelo Sr. Thiago Cortez Meira de Medeiros, advogado da SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. e pelo Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima (peças 76 e 77), manifestou-se, no essencial, nos seguintes termos (peça 83):

(...)

EXAME TÉCNICO

8. A denúncia do MPF/RN aborda os elementos do Inquérito Policial 896/2012, com a seguinte ementa (peça 73, p. 2):

Ementa: Inquérito policial. Crimes de falsidade ideológica de documentos públicos qualificada, de falsidade ideológica de documentos particulares, de uso de documentos públicos e particulares ideologicamente falsos e de dispensa indevida de licitação qualificada. Artigo 299, caput e parágrafo único, e artigo 304, ambos do Código Penal, bem como artigo 89, caput e parágrafo único, combinado com o artigo 84, § 2º, ambos da Lei 8.666/1993. Montagem fraudulenta, mediante falsificação de documentos, de procedimento administrativo de dispensa de licitação para celebração de contrato de licenciamento de uso de sistemas de informática de titularidade da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. Contrato celebrado diretamente com empresa de servidor da instituição federal de ensino superior, ocupante de cargo comissionado, e sem observância dos requisitos necessários para validade e eficácia da dispensa de licitação. Propósito específico de favorecimento do beneficiado no caso. Dano considerável ao patrimônio público. Envolvimento de agentes públicos da universidade e dos proprietários da empresa favorecida. Prova da materialidade e indícios de autoria delitiva. Oferecimento de denúncia.

9. O MPF/RN entendeu, com base no relatório da CGU 201211878, de 19/11/2013, que os Srs. José Ivonildo do Rêgo, Aluizio Ferreira da Rocha Neto, Aldayr Dantas de Araújo, João Emanuel Evangelista de Oliveira, João Batista Bezerra, Giuseppe da Costa, Cleydson de Azevedo Ferreira Lima e a Sra. Raphaela Galhardo Fernandes Lima cometeram as seguintes infrações:

9.1. Montagem Fraudulenta do Processo Administrativo 23077.021311/2011-85, Confecção e uso de vários documentos públicos ideologicamente falsificados, simulação de procedimento de dispensa de licitação e licenciamento. Nesse contexto, destacam-se os seguintes tópicos da denúncia apresentada pelo MPF/RN (peça 73):

9.1.1. Inconsistência e contradições nos documentos dos Processos 23077.021311/2011-85 e 23077.008714/2011-39, provavelmente frutos de interpolação ou substituição **a posteriori**, mediante confecção pré-datada (peça 73, p. 16-17). Destacou, ainda, que do conjunto de inconsistências do Processo 23077.021311/2011, referente à cronologia e ao teor dos documentos, a CGU tinha concluído (peça 73, p. 20):

(...)

pela impossibilidade fática do processo ter transcorrido conforme se apresentam os autos, o que indica que este foi simulado, e que, portanto, não se presta a fundamentar contrato de licenciamento válido.

9.1.2. Contratação sem observância dos requisitos da regularidade fiscal e da capacidade econômico-financeira da pretensa contratada, cuja demonstração precisaria ser objetiva conforme os artigos 30 e 31 da Lei 8.666/1993, contudo o Pró-Reitor de Administração João Batista Bezerra abriu exceção para Sig Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., atestando sua qualificação apenas com base no art. 7º, § 6º, do Decreto 5.563/2005, alegando que por ser uma empresa incubada, bastaria avaliação de “aspectos subjetivos relativos à capacidade técnica, fundada no conhecimento dos sócios da empresa a ser incubada” (peça 73, p. 17). Nesse contexto, citou:

(...)

A segunda ilegalidade da dispensa de licitação, na espécie, decorre do não preenchimento, pela empresa. Sig Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., dos requisitos de capacidade econômico financeira e de qualificação técnica exigidos no art. 7º, § 6º, do Decreto 5.563/2005 para a celebração de todo e qualquer contrato de licenciamento de direito de uso ou de exploração de propriedade protegida. (peça 73, p. 51-56)

(...)

Em que pesem as justificativas apresentadas pela auditada, cumpre observar que a empresa não comprovou a integralização de absolutamente nada. Ainda que se aceite que o capital humano seja preponderante em tal tipo de empresa, não se elide a necessidade de que a UFRN, ao celebrar o contrato com a empresa que viria a firmar contratos de várias centenas de milhares de

reais, em virtude do licenciamento de softwares pertencentes à auditada, o fizesse com uma empresa que demonstrasse possuir o mínimo de condições econômico-financeiras de cumprir seus compromissos. (peça 73, p. 54)

9.1.3. Falsidades ideológicas na ratificação de Dispensa de Licitação não datada feita pelo Sr. José Ivonildo do Rêgo, na Nota Técnica emitida pelo Sr. João Emanuel Evangelista de Oliveira com data de 2/5/2011, anterior às certidões negativas e aos **currículos lattes**, e no Parecer Jurídico favorável emitido pelo Procurador-Geral da UFRN, Giuseppi da Costa, de 4/5/2011, igualmente anterior à expedição das certidões negativas e dos **currículos lattes** (peça 73, p. 17-19).

9.1.4. Dispensa de licitação, sem observância das formalidades pertinentes - Simulação criminosa de procedimento de dispensa de licitação cujo objetivo era beneficiar, isoladamente, Gleydson de Azevedo Ferreira Lima, com o privilégio do primeiro licenciamento dos sistemas SIG, para exploração comercial na iniciativa privada (peça 73, p. 36-38). Nesse contexto, enfatizou que:

(...)

os denunciados tinham pressa em solucionar o impasse, no interesse particular de Gleydson de Azevedo Ferreira Lima, antes do dia 28/5/2011, data de posse da nova Reitora da UFRN, Ângela Maria Paiva Cruz, pois ao que parece, temiam a possibilidade de a nova gestora não encampar a ideia, motivo pelo qual Gleydson dependia inteiramente de José Ivonildo do Rêgo para contratar - meses antes de quaisquer outros interessados - o licenciamento do direito de exploração econômica dos sistemas SIG. (peça 73, p. 42)

9.1.5. Sobre o Prejuízo à UFRN e aos entes públicos contratantes, o MPF/RN entendeu que:

Esses acordos renderam milhões de reais para a UFRN, os quais, aplicados na execução dos termos de cooperação técnica, resultaram em um incremento significativo no quadro de pessoal e nos equipamentos da Superintendência de Informática da instituição federal de ensino superior. Com a concessão da licença de uso dos sistemas à Sig Software & Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., a empresa e seus sócios passaram a auferir os ganhos financeiros decorrentes da utilização dos programas.

O contrato de licenciamento celebrado entre a Sig Software & Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte prevê um repasse de apenas um pequeno percentual de 6% (seis por cento) dos rendimentos auferidos com a exploração dos sistemas. Verifica-se, assim, que a UFRN, deixando de obter receitas em decorrência de parcerias, com órgãos e entes públicos interessados na utilização dos programas experimentou prejuízos, sob a forma de lucros cessantes. Houve, pois, inequívoca lesão ao patrimônio público. (peça 73, p. 61)

(...)

aos órgãos e entes públicos contratantes, que poderiam alcançar a utilização do sistema, perante a UFRN, sem pagar a mais-valia do lucro empresarial vendo-se na contingência, pelo contrário, de celebrar contratos diretos de prestação de serviços com uma empresa privada, por inexigibilidade de licitação, sem o ambiente competitivo em que poderia ser obtido um menor preço. (peça 73, p. 62)

(...)

O valor total recebido pelo casal de sócios-proprietários da Sig Software & Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., no montante de R\$ 2.967.156,40 (dois milhões, novecentos e sessenta e sete mil, cento e cinquenta e seis reais e quarenta centavos), representa o enriquecimento ilícito pessoal de ambos na simulação, baseado em contrato de licenciamento celebrado a partir de procedimento administrativo fraudulentamente montado e com fundamento em dispensa ilegal de licitação. Interessante notar, ainda, que a movimentação financeira da empresa não registra nenhuma transferência para a UFRN, apesar de o contrato em referência prever o repasse do pequeno percentual de 6% (seis por cento) das quantias contratadas, pela pessoa jurídica de direito privado, em favor da instituição federal de ensino superior (peça 73, p. 113)

10. Os denunciados apresentaram a este Tribunal as cópias das defesas que eles entregaram à Justiça Federal, nas seguintes peças:

- 10.1. José Ivonildo do Rêgo e João Batista Bezerra (peça 74, p. 16-54);
- 10.2. João Emanuel Evangelista de Oliveira (peça 74, p. 55-126);
- 10.3. Giuseppe da Costa (peça 74, p. 127-171);
- 10.4. Cleydson de Azevedo Ferreira Lima (peça 76, p. 1-21);
- 10.5. Raphaela Galhardo Fernandes Lima (peça 76, p. 23-39 e peça 77).

11. Assim, resumem-se os principais pontos tratados nas defesas, visando ao esclarecimento da denúncia apresentada pelo MPF/RN, e em sequência apresenta-se uma análise a respeito da interferência da referida denúncia nos trabalhos empreendidos por este Tribunal (peças 24, 25, 26, 31, 58, 59, 60, 62, 69, 70, 71).

11.1. Quanto ao item 9.1 Montagem Fraudulenta do Processo Administrativo 23077.021311/2011-85, Confecção e uso de vários documentos públicos ideologicamente falsificados, simulação de procedimento de dispensa de licitação e licenciamento.

11.1.1. A defesa dos denunciados apresenta diversos argumentos visando ao entendimento de que não houve qualquer tipo de documento falso. Nesse contexto, cita-se:

Os Denunciados não se utilizaram de qualquer documento falso. A denúncia, aliás, não aponta efetivamente quando e como isso ocorreu. Entretanto, é evidente que todos os documentos acostados aos autos, tal como manifestou-se a UFRN quando provocada pelo TCU, são presumidamente verdadeiros, havendo que ser demonstrada tecnicamente qualquer falsificação perpetrada sobre os mesmos. (peça 74, p. 49)

(...)

29. O Ministério Público Federal faz ilações sobre falhas formais existentes no processo, as quais não autorizam a instauração de uma Ação Penal desta gravidade, sujeitando o Réu a ser condenado em matéria civil, penal e administrativa pelo mesmo fato, sob pena de restar claramente caracterizado o **bis in idem**.

30. A falsificação trazida com a inicial não trata de alteração da verdade posta nos documentos apresentados, mas somente a troca de informações, que não denota a intenção de cometer crime. (peça 76, p. 6)

11.1.2. Análise: De fato, na documentação analisada por instâncias deste Tribunal (peças 24, 25, 26, 31, 58, 59, 60, 62, 69, 70, 71), percebe-se desorganização processual, com documentos inseridos fora da ordem cronológica, aproveitamento de atos de outro processo para formação do processo de licenciamento, mas que, por si só, não consubstanciam falsificação. Assim, não se vislumbraram elementos que apontassem para utilização de documentação falsa.

11.2. Quanto ao item 9.1.2 - Contratação sem observância dos requisitos da regularidade fiscal e da capacidade econômico-financeira da pretensa contratada, cuja demonstração precisaria ser objetiva conforme os artigos 30 e 31 da Lei 8.666/1993.

11.2.1. A defesa argumentou que:

Ao final do procedimento antes da assinatura do contrato, todos os documentos imprescindíveis à regularidade da contratação encontravam-se nos autos. Desde a comprovação da capacidade técnica da empresa (que era óbvia, já que tinha como sócio o criador do sistema objeto do licenciamento), até a sua regularidade fiscal (não questionada pela CGU e nem mesmo pelo MPF) – (peça 74, p. 61).

(...)

61. O licenciamento não exclusivo da Sig Software perante a Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN encontra-se em harmonia com as categorias de empresas cujo capital

humano é o principal sustentáculo de atuação, justificando-se, assim, a não estrita observância dos aspectos de natureza econômica. (peça 76, p. 13)

(...)

65. Como já dito, o contrato de licenciamento com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN tem natureza não exclusiva, o que permite que qualquer outro ente privado que atenda as mesmas condições (ou mesmo condições equivalentes) solicitar o licenciamento, não excluindo assim a possibilidade de outros autores (servidores ou não desta ICT) possam constituir personalidade jurídica semelhante e fazer a solicitação do mesmo pleito. (peça 76, p. 14)

11.2.2. Análise: No âmbito deste Tribunal, igualmente à CGU e o MPF, a regularidade fiscal não foi questionada. Quanto à capacidade econômico-financeira cita-se que este assunto foi tratado na instrução (peça 24), entendendo-se razoável expedir determinação à UFRN para que reveja os requisitos de qualificação técnico e econômico-financeira das empresas que pretendem licenciar produtos da UFRN, de modo a considerar a capacidade destas no que se refere à disseminação da tecnologia licenciada, sem prejuízo de que tal procedimento alcance também a revisão contratual com a empresa SIG.

11.3. Quanto ao item 9.1.3 Falsidades ideológicas na ratificação de Dispensa de Licitação não datada feita pelo Sr. José Ivonildo do Rêgo, na Nota Técnica emitida pelo Sr. João Emanuel Evangelista de Oliveira com data de 2/5/2011, anterior às certidões negativas e aos **currículos lattes**, e no Parecer Jurídico favorável emitido pelo Procurador-Geral da UFRN, Giuseppe da Costa, de 4/5/2011, igualmente anterior à expedição das certidões negativas e dos **currículos lattes** (peça 73, p. 17-19).

11.3.1. A defesa argumentou:

É que para a caracterização do crime de falsidade ideológica afiguram-se imprescindíveis, na esteira do Código Penal, a presença dos seguintes requisitos: a) alteração da verdade sobre fato juridicamente relevante; b) imitação da verdade; c) potencialidade de dano e; d) dolo.

No caso dos autos, porém, nada disso se encontra presente. O que se verifica é a existência de mera irregularidade, no máximo simples preterição de formalidade que não teve o condão de macular o procedimento administrativo. (peça 74, p. 78)

(...)

Repita-se: nenhum desses documentos era falso todos eles tinham validade. Por isso a CGU e o MPF se apegam somente à desordem cronológica em que alguns deles foram aportados no processo. Nada mais. (peça 74, p. 79)

11.3.2. Análise: De fato, na documentação analisada por este Tribunal (peças 24, 25, 26, 31, 58, 59, 60, 62, 69, 70, 71), percebe-se, como já citado no item 11.1.2., desorganização processual, mas que, por si só, não caracteriza “a adulteração de documentos visando a obtenção de vantagens”. Assim, não se vislumbraram elementos que apontassem para falsidades ideológicas.

11.4. Quanto ao item 9.1.4 - Simulação criminoso de procedimento de dispensa de licitação, com pressa dos denunciados em solucionar o impasse, no interesse particular de Gleydson de Azevedo Ferreira Lima, antes da posse da nova Reitora da UFRN, Ângela Maria Paiva Cruz, pois, ao que parece, temiam a possibilidade de a nova gestora não encampar a ideia.

11.4.1. A defesa argumentou que tal afirmação não tem sustentação, uma vez que a Sra. Ângela Maria Paiva Cruz, vice-Reitora à época, sempre ratificou todos os procedimentos do então Reitor, conforme a seguir:

Na UFRN o processo de tomada de decisões pelo Reitor e sua equipe administrativa de assessores que ocupa as diversas unidades que compõem a Administração Central, é realizado a partir de discussões colegiadas envolvendo todos os responsáveis pela solução de um determinado assunto. Na gestão universitária o então Reitor Prof. José Ivonildo do Rêgo contou sempre com a participação efetiva da sua Vice-reitora Profª. Ângela Maria Paiva Cruz na

discussão e no acompanhamento de todos os problemas que faziam parte da agenda administrativa da UFRN e na adoção de procedimentos e de medidas que se fizessem necessários, e avaliados como os mais adequados para o cumprimento da missão institucional, dos objetivos e ações para a implementação dos mandamentos normativos e das políticas institucionais estabelecidos no seu Estatuto, no seu Regimento Geral, no seu Plano de Desenvolvimento Institucional e no seu Plano de Gestão, todos aprovados pelos colegiados superiores da UFRN. (peça 74, p. 2-3)

(...)

A decisão de proceder ao licenciamento da empresa Sig Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. teve a plena participação da nova Reitora, Prof^ª. Ângela Maria Paiva Cruz. Por esta razão, durante o exercício do seu mandato como Reitora da UFRN, foi ouvida pelo Tribunal de Contas da União sobre o processo de licenciamento em tela, oportunidade em que reafirmou a validade de todos os procedimentos administrativos adotados pela UFRN na gestão do ex-Reitor Prof José Ivonildo do Rêgo, enfatizando a continuidade do compromisso institucional da UFRN no apoio à política de inovação tecnológica e na difusão dos resultados e produtos da pesquisa científica e tecnológica para o desenvolvimento socioeconômico da sociedade norte-rio-grandense e da sociedade brasileira.

O posicionamento da Reitora sobre o mencionado processo de licenciamento é comprovado por meio do Ofício 778/14-R, de Natal, 17 de dezembro de 2014, encaminhado ao Senhor CLEBER DA SILVA MENEZES, da Secretaria de Controle Externo no RN (SECEX-RN), Tribunal de Contas da União (TCU), em resposta ao Ofício 1282/2014-TCU/SECEX-RN, de 27/11/2014.

Demonstra-se, assim, que a tese principal aventada pelo Ministério Público Federal não possui qualquer sustentação factual. (peça 74, p. 3-4)

(...)

Tais atos não foram revogados pela nova Reitora Ângela Maria Paiva Cruz, que deu continuidade à política de incubação e licenciamento de empresas de tecnologia como embriões do Parque Tecnológico em Tecnologia da Informação, que fomenta e fomentará o desenvolvimento econômico e social do Rio Grande do Norte. (peça 74, p. 4)

11.4.1.1. Quanto ao procedimento de dispensa, a defesa demonstrou que a proposição do MPF/RN não se sustenta, tendo citado a conclusão do relatório da autoridade policial de que atribuir o delito previsto no art. 89 da Lei 8.666/1993 estenderia o alcance da norma jurídica, em ofensa ao Princípio da Reserva Legal (peça 77, p. 3-4). Destacam-se, ainda, os seguintes argumentos a favor do procedimento de dispensa:

Finalmente, a denúncia apresentada pelo Ministério Público Federal do Rio Grande do Norte baseia-se, exclusivamente, na suposição de que o licenciamento deveria ter seguido a Lei de licitações (Lei 8.666/93), legislação que não se coaduna com o fato concreto (licenciamento de tecnologia), exceto no que diz respeito à previsão de dispensa de licitação nela introduzida pela Lei de Inovação Tecnológica. É inacreditável que todo marco legal construído no país, desde 2004, para ciência, tecnologia e inovação - e tão bem contextualizado nos quatro pareceres do TCU dentro do processo - fosse totalmente desconhecido pelo eminente procurador. (peça 74, p. 4)

(...)

Excelência, a empresa e seus sócios foram submetidos a verdadeira exrecência investigativa pelo simples fato de terem utilizado um instrumento legal (Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004), cujo “ineditismo” é reconhecido pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (Parecer ora anexado, Proc. TCU-032.863/2012-8), tendo sido o primeiro do Estado do Rio Grande do Norte, a requerer um licenciamento não exclusivo, para outorga de direito de uso e de exploração de sistemas desenvolvidos na UFRN. (peça 76, p. 4)

11.4.2. Análise: De fato, tanto a participação da Sra. Ângela Maria Paiva Cruz como a dispensa de licitação amparada pela Lei 10.937/2004, que trata dos incentivos à inovação e à pesquisa

científica e tecnológica no ambiente produtivo, e pelo Decreto 5.563/2005, já foram assuntos tratados por este Tribunal. Observou-se que o fato de a empresa Sig Software ter sido contratada por dispensa de licitação não afrontou a legislação, porém, constatou-se falha durante a realização do procedimento de contratação. Dessa forma, observa-se que a denúncia do MPF/RN não tem o condão de modificar os posicionamentos desta Secretaria já assentes às peças 24 e 58.

11.5. Quanto ao item 9.1.5 - Prejuízo à UFRN e aos entes públicos contratantes advindos da concessão da licença de uso dos sistemas à Sig Software & Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda.

11.5.1. A defesa expôs como se deu a aplicação da Lei de Inovação Tecnológica, regulamentada pelo Decreto 5.563/2005, no âmbito da universidade (criação da Pró-reitora de Pesquisa, Resolução 4/2007-Consuni, criação do Instituto Metrópole Digital, Resolução 3/20011-Consuni, Resolução 31/20015-Consuni, incubação de empresas de tecnologia - Resolução 114/2013-Consepe, Resolução 15/2010-Consuni). Nesse contexto, destacamos os seguintes trechos que vão de encontro ao prejuízo referido na denúncia do MPF/RN:

O licenciamento de empresas de tecnologias na UFRN é um dos desdobramentos imprescindíveis da política de pesquisa e de Inovação científica e tecnológica definida no seu Plano de Desenvolvimento Institucional, com vigência para o período compreendido entre 2010 e 2019, e no seu Plano de Gestão aprovado para ser executado no período de 2015 a 2019 (peça 74, p. 28)

(...)

E aqui, uma conclusão, entendeu-se como prejuízo ao erário aquilo que a empresa auferiu ao longo desses anos, em razão dos contratos firmados com outras instituições públicas, afim de disponibilizar os sistemas de gestão.

Quer dizer, criminalizou-se, o que a Lei 10.937/2004 quis institucionalizar como forma de incentivo ao Desenvolvimento tecnológico. (peça 74, p. 43-44)

(...)

41. Ademais, em nenhum momento foi analisada a economia de recursos públicos e ausência de prejuízo ao erário, diante da monstruosa diferença entre as soluções atualmente existentes para sistemas de tecnologia da informação e a atual solução executada pela SIG Software, mediante contrato de licenciamento para outorga de direito de uso e de exploração de sistemas desenvolvidos na UFRN.

42. É absurda e infundada alegação de que “A pessoa jurídica e seus sócios auferiram consideráveis ganhos financeiros, causando lesão ao patrimônio da UFRN, que deixou de obter receita correspondente, por meio de acordos de cooperação técnico com os órgãos e entes públicas interessadas, como ocorria anteriormente”.

43. A Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN continuou fazendo acordos de cooperação, pois o órgão que quisesse implantar o sistema com equipe própria poderia usar desse meio para fins de capacitação pela própria Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN e execução pela equipe do órgão interessado.

44. O trabalho que a Sig Software faz em nenhuma hipótese se assemelha aos acordos de cooperação firmados pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN.

45. A Sig Software atua no esforço do órgão contratante e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN apenas ensina as instituições a como fazer e elas, quando conseguem, que executam. A empresa SIG Software ajuda na execução. O órgão público pode alocar uma equipe própria formada por servidores públicos no quantitativo de 20 a 30 ou contratar uma empresa credenciada. (peça 76, p. 10)

(...)

48. Atualmente existem mais três empresas licenciadas, em idênticas condições da Sig Software, para direito de uso e de exploração de Sistemas desenvolvidos na UFRN. (peça 76, p. 11)

(...)

73. Por iniciativa própria e sem apoio de uma empresa licenciada, uma instituição desembolsa cerca de 9 milhões de reais em 3 anos.

74. A contratação da SIG Software para realização da implantação do sistema representa cerca de 30% destes valores, gerando para cada instituição pública uma economia de aproximadamente 7 milhões de reais em 3 anos. Se multiplicarmos esta cifra pelo total de instituições pode-se verificar uma enorme economia para o erário. (peça 76, p. 15)

11.5.1.2. Destaca-se, ainda, que a defesa expõe, na peça 74, p. 38-40, vários trechos dos pareceres das unidades técnicas deste Tribunal e do MPU/TCU (peças 24, 31 e 69) onde são tratados assuntos como a natureza da empresa licenciada (“Spin-off acadêmico”), vantagens auferidas pela UFRN com o contrato de licenciamento, conformidade e adequação do percentual de 6%, impossibilidade de ganhos pela UFRN com a prestação direta dos serviços, uma vez que ela é uma autarquia voltada para a prestação de serviços públicos na área de educação e pesquisa, e não para a exploração de atividade econômica.

11.5.2. Análise: Conforme exposto pela defesa, instâncias deste Tribunal já trataram do assunto retromencionado, tendo concluído que, ao contrário de prejuízo ao erário, houve lucro para Administração Pública representada pelos órgãos contratantes (Polícia Federal, a CGU, o Ministério da Justiça e diversas instituições de ensino superior, entre outras), em detrimento de soluções apresentadas pela iniciativa privada.

12. Por fim, relata-se que a Sig Software & Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., por meio do seu advogado, Thiago Cortes Meira de Medeiros, anexou a documentação acostada à peça 78, durante a elaboração desta instrução.

12.1. Destacam-se os seguintes trechos da referida documentação que visa demonstrar por meio da pesquisa realizada do portal e-SIC (<http://esic.cgu.gov.br/>), em 28/7/2016, que, além da UFRN, diversas Universidades Federais celebraram contratos de licenciamento com servidores cotistas e empresas incubadas amparados pela Lei de Inovação:

4. Tal fato leva a crer que os holofotes sob o contrato da SIG Software se devem ao fato de a empresa possuir um sócio cotista que à época era servidor da UFRN ou pelo fato de ter sido incubada pela instituição.

5. Em que pese toda a análise já realizada por este Tribunal e os argumentos apresentados pelas autoridades signatárias do contrato, faz-se necessária a juntada aos autos de pesquisa realizada que demonstra a ampla prática entre as Universidades Federais em aceitar servidores cotistas e empresas incubadas em contratos de licenciamento regidos pela Lei de Inovação.

(...)

7. Em um levantamento parcial já é possível demonstrar dezenas de casos similares, o que permite concluir que o contrato de licenciamento firmado perante a UFRN encontra consonância e respaldado no entendimento de diversas Universidades Federais pelo país, uma vez que aplicam as mesmas políticas de incentivo aos autores e das empresas de base tecnológica cujo diferencial é o capital intelectual, tudo conforme os mandamentos da Lei de incentivo à inovação.

8. Por essa razão, em prestígio aos princípios da legalidade, da presunção de inocência, da ampla defesa e contraditório, a Requerente pugna pela juntada dos documentos em anexo, os quais comprovam a permissão legal e a prática pelas universidades públicas do Brasil em fomentar a inovação tecnológica e seus respectivos autores.

12.2. Análise: A documentação retro corrobora com os entendimentos já assentes às peças 24, 58 e 69, uma vez que apresenta como prática comum de diversas Universidades Federais os

procedimentos realizados pela UFRN com a SIG Software (incubação e contrato de licenciamento), de acordo com a Lei 10.973, de 2/12/2004.

CONCLUSÃO

13. Considerando que a denúncia apresentada pelo MPF/RN junto à Justiça Federal do RN trata de matéria, com exceção da suposição de falsidade documental e falsidade ideológica, que já foi objeto de apuração junto a este Tribunal (peças 24, 25, 26, 31, 58, 59, 60, 62, 69, 70, 71).

14. Considerando que face a independência das instâncias os crimes levantados pelo MPF/RN de falsidade documental e falsidade ideológica serão apurados independentemente da esfera administrativa.

15. Considerando que o parecer da unidade especializada deste Tribunal (peças 69, 70 e 71) tratou/aprofundou questões mais específicas de caráter técnico-especializado que fugiam aos conhecimentos desta Secex/RN e corroborou o posicionamento pela legalidade da contratação, mantêm-se a proposta da instrução acostada à peça 58.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

16. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior propondo manter a proposta da instrução (peça 58), a seguir:

a) acatar as razões de justificativa do ex-Reitor da UFRN, Sr. José Ivonildo do Rego (CPF 055.859.454-91), da Sra. Ângela Maria Paiva Cruz (CPF 074.596.964-04), Reitora da UFRN e do Sr. Jorge Eduardo Lins Oliveira (CPF 140.763.064-49), superintendente da Funpec;

b) manter as determinações apresentadas pela Secex/RN (peças 24, 25 e 26) a seguir transcritas:

c) determinar à UFRN que, no prazo de 60 (sessenta) dias,

c.1) relativamente ao Contrato 1/2011:

c.1.1) com fundamento no princípio constitucional da publicidade (art. 37, **caput**, da CRFB) e aplicando, no que couber, o art. 21 da Lei 8.666/1993, c/c o art. 8º da Lei 12.527/2011 – afastando-se, **in casu**, a aplicação do Decreto 5.563/2005, em seu art. 7º, **caput** e § 6º, que dispensa a necessidade de publicação de edital de chamamento (“chamada pública”) nos casos de concessão não exclusiva de tecnologia, por inconstitucionalidade (Súmula STF 347) –, conceba novo chamamento público para o mesmo licenciamento ofertado à empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., de modo a conferir legitimidade, legalidade e publicidade àquela contratação, dando-se a devida transparência, incluindo, além da propagação na mídia tradicional, divulgação em seu portal na Internet, para todos os interessados;

c.1.2) reveja, tomando como parâmetro, no que couber, a Lei 8.666/1993 – especialmente o art. 31 –, os requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira da SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda.;

c.1.3) defina, com fundamento nos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade (art. 37, **caput** e inciso XXI, da CRFB), quanto à SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., limites financeiros e operacionais prudenciais e lastreados em critérios técnicos e objetivos de contratação;

c.1.4) refaça os termos do contrato celebrado com a SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. ou firme termo aditivo para, nos termos do art. 18 da Lei 10.973/2004, definir melhor a política de remuneração e internalização dos valores arrecadados (sejam eles **royalties**, **down payments** ou outras formas de pagamento do licenciamento), tomando, como exemplos nesse sentido, os termos definidos nos contratos trazidos aos autos em objetos similares atinentes à Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Universidade de São Paulo (USP), sem prejuízo de reavaliar outras cláusulas em que couber maior especificidade e detalhamento;

c.2) em relação a contratos de licenciamento de um modo geral, com vistas ao aperfeiçoamento da gestão desta área e destes contratos:

c.2.1) publique editais de chamamento (“chamada pública”) de modo a considerar inafastável a incidência do art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993 a contratos de licenciamento, mesmo aqueles fundamentados na Lei 10.973/2004, com fundamento no princípio constitucional da publicidade (art. 37, **caput**, da CRFB) e aplicando, no que couber, o art. 21 da Lei 8.666/1993, c/c o art. 8º da Lei 12.527/2011 – afastando-se, **in casu**, a aplicação do Decreto 5.563/2005, em seu art. 7º, **caput** e § 6º –, dando-se a devida transparência, incluindo, além da propagação na mídia tradicional, divulgação em seu portal na Internet, para todos os interessados;

c.2.2) observe, com espeque no art. 31 da Lei 8.666/1993, os requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira das empresas que pretendem licenciar produtos da UFRN;

d) dar ciência à Casa Civil, com fulcro na Súmula STF 347, de que o § 6º do art. 7º do Decreto 5.563/2005, que regulamentou a Lei 10.973/2004, foi considerado inconstitucional no exame em apreço, ao fazer menção à desnecessidade de publicação de edital quando não concedida a exclusividade ao receptor da tecnologia ou ao licenciado e for dispensada a licitação, uma vez que afronta o princípio da publicidade insculpido no art. 37, **caput**, da CRFB.

13. Por sua vez, o Diretor da Secex/RN pronunciou-se nos seguintes termos (peça 84):

HISTÓRICO

1. Após a última manifestação de mérito desta Secretaria (peças 59 e 60), o relator destes autos entendeu que alguns pontos da presente representação careciam de elucidação, conforme despacho à peça 62, de modo que foi solicitada manifestação da Sefti, externada por meio do parecer de peça 69.

2. Estando os autos novamente reclusos ao Gabinete do relator, esta Secretaria recebeu documentação da Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte (peça 73), versando sobre ação penal apresentada pelo Ministério Público Federal (MPF) sobre supostos crimes cometidos em relação ao objeto desta representação.

3. Por isso, os autos foram encaminhados a esta Secex-RN, para que fosse avaliada eventual influência desses novos documentos sobre a proposta anteriormente formulada por esta Unidade Técnica.

4. Diante desse novo encaminhamento processual, os responsáveis arrolados na ação penal do MPF apresentaram a esta Secretaria manifestação acerca dos fatos e crimes que o órgão ministerial lhes imputara, conforme peças 74 a 78.

5. Em relação à denúncia do MPF, formulada com base no Relatório de Auditoria 201211878 da Controladoria-Geral da União no Rio Grande do Norte (CGU/RN), há a narração de fatos e suposto cometimento de crimes no intuito de dar tratamento privilegiado ao Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima e à empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., conforme exposto a seguir:

a) montagem fraudulenta do Processo 23077.021311/2011-85, relativo ao licenciamento da empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., com utilização de documentos ideologicamente falsificados e simulação de procedimentos;

b) celebração do contrato com a empresa SIG, mesmo ante ao fato de que, à época, um de seus proprietários era dirigente da UFRN;

c) celebração do contrato com a empresa SIG sem observância dos requisitos da regularidade fiscal e da capacidade econômico-financeira.

6. No entender do MPF, essas medidas teriam sido tomadas com o intuito de dar tratamento privilegiado ao Sr. Gleydson e à sua recém criada empresa SIG, onerando os cofres públicos em R\$ 21.616.434,41.

7. Em 9/9/2016, portanto posteriormente à finalização da instrução precedente, houve reunião técnica entre dirigentes desta Secretaria e da CGU/RN, para discutir questões relacionadas ao

licenciamento da empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., por meio do Contrato de Licenciamento 1/2011.

8. Na oportunidade, os representantes da CGU/RN apresentaram cópia do mencionado Relatório 201211878 (peça 79), documento no qual se fundamentou o MPF para oferecimento da Denúncia 1/2016 (peça 73).

9. Embora algumas das informações constantes no Relatório 201211878 da CGU/RN já tenham sido trazidas aos autos pela Denúncia 1/2016 do MPF, o relatório de auditoria traz um plexo de constatações que indicam possível tratamento privilegiado da UFRN ao Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima e à empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., sendo as mais diretamente relacionadas às questões ora tratadas as seguintes:

a) fraude ao processo de licenciamento (Processo 23077.021311/2011-85), decorrente de: a.i) reaproveitamento de documentos do Processo 23077.008714/2011-39, referente à solicitação do Sr. Gleydson da cessão dos sistemas SIG em caráter de cotitularidade; e a.ii) divergências entre a data de emissão e/ou teor do documento e o momento de inclusão dos documentos no processo;

b) celebração de contrato com empresa de propriedade do Sr. Gleydson, ocupante de cargo de direção na UFRN à época, com possível infringência ao art. 9º da Lei 8.666/1993 e aos princípios da impessoalidade e da legalidade;

c) celebração de contrato com empresa que não atendia, à época, aos requisitos de capacidade econômico-financeira;

d) publicação do Edital NATA 1/2011, de 18/4/2011, para incubação de empresas, anteriormente à aprovação do programa de incubação, pela Resolução-Consepe 54/2011, de 31/5/2011, de modo a favorecer a empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. no processo de licenciamento;

e) classificação de apenas cinco, das nove propostas de incubação que ultrapassaram a nota mínima de seleção, no perfil presencial, mesmo ante a existência de sete vagas para essa modalidade, sob a motivação de restrição de espaço físico, ao passo que a empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., que concorrera no perfil de incubação a distância, foi acomodada nas dependências da Superintendência de Informática;

f) utilização do endereço da Superintendência de Informática para registro do contrato social da empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. na Junta Comercial do RN ainda em 22/3/2011, anteriormente inclusive à abertura do Edital NATA 1/2011, de 18/4/2011;

g) utilização pela empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., em 7/2/2013, de espaço suficiente para abrigar seis empresas incubadas;

h) pagamento de apenas R\$ 291,00 pela empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., a partir de março de 2012, como contrapartida pela utilização dos espaços da Superintendência de Informática, desproporcional ao valor de mercado do imóvel.

EXAME TÉCNICO

10. Quanto à montagem fraudulenta do Processo 23077.021311/2011-85, as evidências coletadas pela CGU/RN apontam para o desrespeito a preceitos básicos do processo administrativo, conforme os seguintes dispositivos da Lei 9.784/1999 (destacou-se):

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da **legalidade**, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: (...)

VII - **indicação dos pressupostos** de fato e de direito que determinarem a decisão;

VIII – observância das **formalidades essenciais** à garantia dos direitos dos administrados;

(...)

Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

§ 1º Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, **com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.** (...)

§ 4º O processo deverá ter suas **páginas numeradas seqüencialmente e rubricadas.**

11. Corroborar-se o entendimento da CGU/RN, no sentido de que a formação e o desenvolvimento do processo foram irregulares, uma vez que apontam para extrema desorganização processual, com documentos inseridos fora da ordem cronológica, sem data e assinatura, extraídos de outros processos administrativos, entre outras falhas.

12. Como ressaltado pela Controladoria, os atropelos do Processo 23077.021311/2011-85 são indícios da intenção de formalizar o licenciamento ainda no mandato do Sr. José Ivonildo do Rego, transparecendo que a decisão de licenciar a empresa SIG já estava tomada independentemente do percurso processual que o procedimento percorresse.

13. Esse fato é o primeiro indício de que houve tratamento privilegiado ao Sr. Gleydson, com infringência aos princípios da impessoalidade e da moralidade. No entanto, deixa-se de seguir as recomendações esposadas pela CGU/RN no relatório de auditoria, pelos motivos expostos na conclusão deste pronunciamento, registrando, por ora, que a irregularidade merece ser objeto de **ciência** à UFRN, acerca das falhas na formação e no desenvolvimento do Processo Administrativo 23077.021311/2011-85, para licenciamento da empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., marcadas pela extrema desorganização processual, com documentos inseridos fora da ordem cronológica, sem data e assinatura e extraídos de outros processos administrativos, em infringência aos preceitos básicos da Lei 9.784/1999, como, por exemplo, o art. 2º, **caput** e parágrafo único, incisos VII e VIII, e art. 22, §§ 1º e 4º.

14. Em relação à celebração do contrato com a empresa SIG, mesmo ante ao fato de que, à época, o Sr. Gleydson era dirigente da UFRN, apesar das informações trazidas pela empresa (peça 78, p. 2), no sentido de que a prática é comum no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) brasileiras, mantém-se a análise realizada à peça 59, p. 3-4:

14. Embora na cessão não-exclusiva não esteja presente, diretamente e por meio de seleção, a possibilidade de afastamento de outros interessados no licenciamento, a situação do servidor-empresário afronta, novamente, a impessoalidade requerida no relacionamento público-privado, erigindo, como bem alvitrado pelo MPTCU, riscos inerentes a esse tipo de relação, como, por exemplo, acesso privilegiado de informações, direcionamento e lobby para escolha da empresa licenciada, entre outros.

15. Além disso, considera-se plenamente aplicável ao caso as regras gerais sobre contratação presentes na Lei 8.666/1993, com as exceções previstas em outras normas (a própria Lei 10.973/2004, por exemplo). Prova disso é que o Decreto 5.563/2005, em seu art. 7º, **caput**, frisou que a contratação para “licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida” possui licitação dispensável, nos termos do art. 24, inciso XXV, da Lei 8.666/1993. Ainda assim, tem-se que o retromencionado art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993 deve também reger as contratações para licenciamento de softwares, que são, ao fim, serviços prestados à Universidade.

16. Entretanto, embora a situação tenha infringido os princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade, além de normas gerais de contratação (como, por exemplo, o art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993), e pudesse, sim, ocasionar acesso privilegiado de informações e benefícios indevidos, verificam-se, no caso, alguns atenuantes às condutas dos responsáveis.

17. O primeiro deles é o ineditismo das relações trazidas pela Lei de Inovação Tecnológica, conforme exposto pelo próprio MPTCU (peça 31, p. 3):

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

18. Como bem definido pelo MPTCU, o incentivo à inovação trazido pela Lei 10.973/2004 pode provocar, num primeiro momento, dificuldades na atuação da ICT, que deve estimular a formação de ambiente propício à inovação fora das fronteiras da Universidade, mas, ao mesmo tempo, proteger o interesse público.

19. Ademais, no caso concreto, a falha cometida pela UFRN não gerou maiores implicações, uma vez que a cessão foi realizada sem exclusividade e não havia outras empresas licenciadas. Desse modo, a decisão de licenciar a empresa SIG coaduna-se mais à necessidade de transferir a comercialização dos produtos a alguma entidade extrínseca à Universidade, conforme afirmado pelos responsáveis, do que a possível dolo na tentativa de beneficiar a referida empresa, já que, até aquela data, ela era a única interessada.

20. A existência de dolo fica diminuída, também, pela possibilidade que o art. 11, **caput**, da Lei 10.973/2004 concede para que o criador pleiteie, perante a ICT, a cessão de direitos sobre a criação. Como o Sr. Gleydson é reconhecidamente o mentor dos sistemas objeto do licenciamento, verifica-se que essa faculdade era aplicável ao presente caso, tendo sido escolhido, porém, caminho diverso.

21. Considera-se, por isso, que os responsáveis não devem ser apenados, sendo suficiente dar **ciência** à UFRN e à Funpec sobre a celebração e a execução do Contrato de Licenciamento 1/2011 com a empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., enquanto um de seus sócios, Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima, figurava como Diretor de Sistemas da Superintendência de Informática da UFRN (julho de 2007 a agosto de 2012) e, posteriormente, como contratado pela Funpec (agosto de 2012 a outubro de 2014), o que afronta os princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade, além de normas gerais de contratação (como, por exemplo, o art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993), com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras falhas semelhantes.

15. Reforça o posicionamento acima defendido a previsão do art. 15 da Lei 10.973/2004:

Art. 15. A critério da administração pública, na forma do regulamento, poderá ser concedida ao pesquisador público, desde que não esteja em estágio probatório, licença sem remuneração para constituir empresa com a finalidade de desenvolver atividade empresarial relativa à inovação.

16. Embora a Sefti, em seu parecer (peça 69), tenha trazido aos autos o conceito de “spin-off acadêmico”, quando uma empresa é criada por funcionários ou ex-funcionários da instituição acadêmica para explorar uma atividade intelectual gerada a partir de um trabalho de pesquisa, considera-se que a própria Lei da Inovação requer que o pesquisador (e com mais razão o dirigente) se licencie, sem remuneração, para constituição de empresas. Por isso, mantém-se a proposta de **ciência** mencionada acima.

17. Posicionamento semelhante é adotado em relação à celebração do contrato com a empresa SIG sem observância dos requisitos da regularidade fiscal e da capacidade econômico-financeira, em que a nossa manifestação anterior (peça 59, p. 2) apontou que o privilégio da qualificação técnica da empresa, cujo sócio é o reconhecido criador dos sistemas licenciados, em detrimento da qualificação econômico-financeira, poderia ter colocado em risco o sucesso do licenciamento, caso a nova empresa não fosse capaz de atender às demandas do mercado.

18. Esse risco foi majorado pelo fato de a empresa SIG encontrar-se incubada quando da celebração do contrato de licenciamento. Embora a empresa mencione diversos contratos de licenciamento com empresas incubadas (peça 78, p. 2), o que de fato não é vedado pela legislação, reputa-se que, no caso concreto, em que os sistemas criados já haviam gerado cerca de R\$ 17 milhões de receita à

UFRN (peça 24, p. 6), deveria ter ocorrido análise mais criteriosa acerca da capacidade econômico-financeira da sociedade.

19. Assim, em repetição à análise esposada na peça 59, propõe-se dar **ciência** à UFRN sobre a falta de análise sobre a qualificação econômico-financeira da empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. anteriormente à celebração do Contrato de Licenciamento 1/2011, o que afronta o disposto no art. 7º, § 6º, do Decreto 5.563/2005, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras falhas semelhantes.

20. Quanto às falhas ocorridas em relação à incubação, já havia sido proposta **ciência**, à peça 59, p. 2, sobre a falta de estabelecimento de prazo máximo para a empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. graduar-se na incubação promovida pelo Edital NATA 1/2011, o que afronta o disposto no art. 4º, **caput**, da Lei 10.973/2004, ciência mantida nesta oportunidade.

21. Ademais, em relação às outras irregularidades apontadas pela CGU/RN em relação à incubação, merecem ser objeto de ciência à UFRN:

a) publicação do Edital NATA 1/2011, de 18/4/2011, para incubação de empresas, anteriormente à aprovação do programa de incubação, pela Resolução-Consepe 54/2011, de 31/5/2011, em infringência ao art. 4º, parágrafo único, da Lei 10.973/2004;

b) disponibilização dos espaços físicos da Superintendência de Informática da UFRN para instalação da empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., embora a empresa tenha sido selecionada no perfil de incubação a distância, em infringência às disposições do Edital NATA 1/2011;

c) pagamento de R\$ 291,00 pela empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., a partir de março de 2012, como contrapartida pela utilização dos espaços da Superintendência de Informática, quantia desproporcional ao valor de mercado do imóvel, em infringência ao art. 4º, parágrafo único, da Lei 10.973/2004 e às disposições da Resolução-Consepe 54/2011.

22. Na análise anterior (peça 59), ainda, foi proposta **ciência**, mantida nesta oportunidade, sobre a falta de publicidade do processo de licenciamento, nos seguintes termos:

falta de publicação de informações detalhadas sobre os sistemas com possibilidade de licenciamento e as exigências da Universidade para a assinatura de contratos de transferência de tecnologia, identificada na celebração do Contrato de Licenciamento 1/2011 com a empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., o que afronta o princípio da publicidade e o art. 8º da Lei 12.527/2011.

23. Em relação ao suposto dano de R\$ 21.616.434,41 ao erário, decorrente da adoção do licenciamento da empresa SIG em detrimento da celebração de termos de cooperação diretamente entre a UFRN e as instituições interessadas, não se verifica razão aos argumentos trazidos pelo MPF.

24. Como bem exposto pela Sefti, ainda nos dias de hoje a UFRN continua a firmar acordos de cooperação com instituições públicas, por meio dos quais a Universidade transfere os sistemas e presta apoio técnico e operacional para sua implantação, recebendo, em contrapartida, recursos financeiros indenizatórios para cobrir seus custos.

25. Muitas dessas instituições, além de celebrarem acordos de cooperação com a UFRN, contratam alguma empresa licenciada para prestar serviços relacionados aos sistemas, uma vez que o corpo técnico dessas instituições frequentemente não é suficiente para exercer essas atividades.

26. Sendo assim, os termos de cooperação e os contratos de licenciamentos são institutos com fins diversos, sendo ambos previstos pela Lei de Inovação, conforme, respectivamente, arts. 10 e 6º.

27. Consoante afirmado acima, os recursos recebidos por meio dos acordos de cooperação têm caráter indenizatório, para cobrir os custos da UFRN com o apoio técnico e operacional prestado e o contínuo desenvolvimento dos sistemas, de modo que é incabível compará-los aos recursos recebidos por meio dos contratos de licenciamento.

28. Apesar de todas as considerações feitas até aqui, menciona-se que o assunto está sendo amplamente discutido no âmbito do TC 004.823/2014-1 (ainda em etapa instrucional nesta Secretaria), em que uma empresa apresentou representação a este Tribunal questionando justamente a celebração dos termos de cooperação pela UFRN, no sentido de que a prática estaria criando reserva de mercado e prejudicando as empresas de TI.

CONCLUSÃO

29. Conforme análise empreendida, verifica-se que cabe razão à CGU/RN, em relação às constatações elencadas no item 9 deste pronunciamento. Os apontamentos feitos pela Controladoria realmente indicam, a nosso sentir, tratamento privilegiado ao Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima e à empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., em infringência aos princípios da impessoalidade e da moralidade.

30. No entanto, deixamos de acompanhar as recomendações da CGU/RN, notadamente a relativa à necessidade de anulação do Contrato de Licenciamento 1/2011, pelas razões expostas a seguir.

31. Inicialmente, ressalto que os trabalhos da CGU/RN foram realizados ainda em 2013, época em que certamente as recomendações de desfazimento dos atos irregulares e apuração de responsabilidades seriam pertinentes. Passados mais de três anos, não se mostra razoável determinar a anulação do contrato, já que, atualmente, a empresa SIG detém todas as condições para requerer o licenciamento.

32. As falhas na formação e no desenvolvimento do Processo Administrativo 23077.021311/2011-85, embora reprováveis e merecedoras de censura por parte desta Corte, podem ser convalidadas atualmente, pois o Sr. Gleydson já não é mais servidor da UFRN e a empresa SIG atingiu porte que lhe garante capacidade econômico-financeira para ser licenciada dos sistemas da UFRN. Portanto, seria inócua eventual determinação para anulação do Contrato de Licenciamento 1/2011.

33. Em relação à atribuição de responsabilidades pelas irregularidades, além de haver, novamente, influência do fator temporal, verifico alguns atenuantes sobre o caso ora tratado.

34. Sobre o licenciamento da empresa, apesar de ter sido formalizado com irregularidades, como já extensamente comentado ao longo deste pronunciamento, não trouxe, até onde as informações constantes nos autos apontam, prejuízo ao erário federal. Conforme relatado acima, o dano apontado pelo MPF não é corroborado nesta oportunidade.

35. Ademais, embora tenha havido falhas em relação à devida publicidade dos procedimentos de licenciamento, conforme item 22 deste pronunciamento, não há notícia, nos autos, de nenhuma outra empresa interessada a se licenciar, à época, nem de qualquer outro servidor/pesquisador participante do desenvolvimento dos Sistemas SIG que tenha solicitado a cessão de direitos ou o licenciamento de empresa. Como o licenciamento foi feito em caráter não exclusivo, tem-se que, em princípio, não houve restrição aos interesses/direitos de nenhum outro interessado.

36. Nesse contexto, conforme mencionado no item 14 deste pronunciamento, o ineditismo das relações trazidas pela Lei de Inovação Tecnológica, apontado pelo MP/TCU, é outro fator que diminui a culpabilidade dos responsáveis.

37. Com efeito, a Lei 10.973/2004, mormente com as noveis alterações introduzidas pela Lei 13.243/2016, ao incentivar a inovação e a pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, cria situações de intensa interação entre as Ifes e outros atores da pesquisa e da inovação, em que o liame que divide o interesse público do privado resta cada vez mais tênue, como, por exemplo, os seguintes dispositivos:

Art. 3º-B. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as respectivas agências de fomento e as ICTs poderão apoiar a criação, a implantação e a consolidação de ambientes promotores da inovação, incluídos parques e polos tecnológicos e incubadoras de empresas, como forma de incentivar o desenvolvimento tecnológico, o aumento da competitividade e a interação entre as empresas e as ICTs. (Incluído pela Lei 13.243, de 2016)

(...)

§ 2ª Para os fins previstos no **caput**, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as respectivas agências de fomento e as ICTs públicas poderão: (Incluído pela Lei 13.243, de 2016)

I - ceder o uso de imóveis para a instalação e a consolidação de ambientes promotores da inovação, diretamente às empresas e às ICTs interessadas ou por meio de entidade com ou sem fins lucrativos que tenha por missão institucional a gestão de parques e polos tecnológicos e de incubadora de empresas, mediante contrapartida obrigatória, financeira ou não financeira, na forma de regulamento; (Incluído pela Lei 13.243, de 2016)

(...)

Art. 4ª A ICT pública poderá, mediante contrapartida financeira ou não financeira e por prazo determinado, nos termos de contrato ou convênio: (Redação pela Lei 13.243, de 2016)

I - compartilhar seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações com ICT ou empresas em ações voltadas à inovação tecnológica para consecução das atividades de incubação, sem prejuízo de sua atividade finalística; (Redação pela Lei 13.243, de 2016)

II - permitir a utilização de seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações existentes em suas próprias dependências por ICT, empresas ou pessoas físicas voltadas a atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, desde que tal permissão não interfira diretamente em sua atividade-fim nem com ela conflite; (Redação pela Lei 13.243, de 2016)

III - permitir o uso de seu capital intelectual em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação. (Redação pela Lei 13.243, de 2016)

Parágrafo único. O compartilhamento e a permissão de que tratam os incisos I e II do **caput** obedecerão às prioridades, aos critérios e aos requisitos aprovados e divulgados pela ICT pública, observadas as respectivas disponibilidades e assegurada a igualdade de oportunidades a empresas e demais organizações interessadas.

38. Os administradores, na gestão da coisa pública, devem redobrar os cuidados na interpretação da lei e adotar regulamentos que clarifiquem essas relações, pois sempre haverá situações em que os interesses dos servidores/pesquisadores podem ferir o interesse e os princípios públicos em geral, mesmo que determinadas situações não estejam expressamente previstas em lei.

39. Assim, o tratamento privilegiado conferido ao Sr. Gleydson, conforme aponta o plexo de indícios colhidos em exímio trabalho de auditoria realizado pela CGU/RN, provavelmente decorrente da relação simbiótica do Sr. Gleydson com a UFRN, em que o empresário figurou como aluno, pesquisador e dirigente da instituição, é censurável, por afronta aos princípios da impessoalidade e da moralidade, porém suas consequências restam diminuídas diante do fato de que não houve restrição a direito de terceiros nem prejuízo ao erário, além de que o ineditismo das disposições da Lei 10.973/2004 atenua a culpabilidade dos responsáveis.

40. Por fim, ressalto que, mesmo que nesta oportunidade não se pugne pela apenação dos eventuais responsáveis, os órgãos do Poder Judiciário podem chegar a conclusão diversa, pelo princípio independência das instâncias, até mesmo porque a ótica pela qual as ocorrências são por eles analisadas diverge da ótica que possui este órgão de controle externo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

41. Diante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) considerar a presente representação, no mérito, parcialmente procedente;

b) acatar parcialmente as razões de justificativa do ex-Reitor da UFRN, Sr. José Ivonildo do Rego (CPF 055.859.454-91), da Sra. Ângela Maria Paiva Cruz (CPF 074.596.964-04), Reitora da UFRN, e do Sr. Jorge Eduardo Lins Oliveira (CPF 140.763.064-49), superintendente da Funpec;

c) com fulcro no art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, dar ciência à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

c.1) falhas na formação e no desenvolvimento do Processo Administrativo 23077.021311/2011-85, para licenciamento da empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., marcadas pela extrema desorganização processual, com documentos inseridos fora da ordem cronológica, sem data e assinatura e extraídos de outros processos administrativos, em infringência aos preceitos básicos da Lei 9.784/1999, como, por exemplo, o art. 2º, **caput** e parágrafo único, incisos VII e VIII, e art. 22, §§ 1º e 4º;

c.2) celebração e execução do Contrato de Licenciamento 1/2011 com a empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., enquanto um de seus sócios, Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima, figurava como Diretor de Sistemas da Superintendência de Informática da UFRN (julho de 2007 a agosto de 2012) e, posteriormente, como contratado pela Funpec (agosto de 2012 a outubro de 2014), o que afronta os princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade, além de normas gerais de contratação (como, por exemplo, o art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993);

c.3) falta de análise sobre a qualificação econômico-financeira da empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. anteriormente à celebração do Contrato de Licenciamento 1/2011, o que afronta o disposto no art. 7º, § 6º, do Decreto 5.563/2005;

c.4) falta de estabelecimento de prazo máximo para a empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. graduar-se na incubação promovida Edital NATA 1/2011, o que afronta o disposto no art. 4º, **caput**, da Lei 10.973/2004;

c.5) publicação do Edital NATA 1/2011, de 18/4/2011, para incubação de empresas, anteriormente à aprovação do programa de incubação, pela Resolução-Consepe 54/2011, de 31/5/2011, em infringência ao art. 4º, parágrafo único, da Lei 10.973/2004;

c.6) disponibilização dos espaços físicos da Superintendência de Informática da UFRN para instalação da empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., embora a empresa tenha sido selecionada no perfil de incubação à distância, em infringência às disposições do Edital NATA 1/2011;

c.7) pagamento de R\$ 291,00 pela empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., a partir de março de 2012, como contrapartida pela utilização dos espaços da Superintendência de Informática, quantia desproporcional ao valor de mercado do imóvel, em infringência ao art. 4º, parágrafo único, da Lei 10.973/2004 e às disposições da Resolução-Consepe 54/2011;

c.8) falta de publicação de informações detalhadas sobre os sistemas com possibilidade de licenciamento e as exigências da Universidade para a assinatura de contratos de transferência de tecnologia, identificada na celebração do Contrato de Licenciamento 1/2011 com a empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., o que afronta o princípio da publicidade e o art. 8º da Lei 12.527/2011;

d) com fulcro no art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, dar ciência à Fundação Norte- Riograndense de Pesquisa e Cultura (Funpec) sobre a celebração e a execução do Contrato de Licenciamento 1/2011 entre a UFRN e a empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., enquanto um de seus sócios, Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima, figurava como Diretor de Sistemas da Superintendência de Informática da UFRN (julho de 2007 a agosto de 2012) e, posteriormente, como contratado pela Funpec (agosto de 2012 a outubro de 2014), o que afronta os princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade, além de normas gerais de contratação (como, por exemplo, o art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993), para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes;

e) com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, arquivar os presentes autos.

14. O Secretário, ao manifestar concordância com a proposta formulada pelo Diretor (peça 85), propôs, em acréscimo, que se dê ciência da deliberação que vier a ser proferida à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte e à Controladoria-Geral da União no Rio Grande do Norte (CGU/RN).

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação formulada pela Secex/RN, versando sobre possíveis irregularidades ocorridas no Contrato 1/2011, celebrado entre a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), como Instituição Científica e Tecnológica (ICT), e a empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., cujo objeto 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 (...)”.

2. Segundo consignado na peça exordial (peça 4), a referida empresa tinha sido recém-criada, selecionada, inclusive, para incubação, não atendendo, portanto, aos requisitos de qualificação econômico-financeira previstos em lei. Além disso, um dos sócios seria dirigente da própria entidade e também manteria vínculo empregatício de 40 horas com a Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura (Funpec) - fundação de apoio à UFRN, sendo ainda o contrato obscuro quanto à remuneração da UFRN em decorrência do licenciamento contratado.

II

3. Antes de examinar as questões tratadas nestes autos, considero imprescindível traçar um breve histórico dos fatos, para melhor delinear eventuais irregularidades e responsabilidades.

4. Os sistemas a que se referem estes autos são: SIPAC (Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos); SIGAA (Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas); SIGRH (Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos); SIGPP (Sistema Integrado de Gestão de Planejamento e Projetos); SIGED (Sistema Integrado de Gestão Eletrônica de Documentos); e SIGAdmin (Sistema Integrado de Administração e Comunicação). Foram desenvolvidos por estudantes e servidores da UFRN, sob o comando do Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima, que, de julho/2007 a agosto/2012 ocupou o cargo em comissão de Diretor de Sistemas da Superintendência de Informática da universidade.

5. A partir de 2009, a UFRN celebrou diversos acordos de cooperação para uso dos citados sistemas por vários órgãos públicos federais, como Ministério da Justiça, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Controladoria Geral da União (CGU), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e diversas universidades federais. Consoante informado, os recursos recebidos sempre foram aplicados, integralmente, na melhoria destes sistemas, resultando em benefício da própria UFRN e contribuindo para a modernização da gestão e a integração com sistemas estruturantes do Governo Federal.

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

7. Logo depois, em 25/5/2011, foi celebrado o Contrato de Licenciamento 1/2011 entre a SIG e a UFRN, para outorga de direito de uso e de exploração, em caráter não exclusivo, de sistemas desenvolvidos na UFRN, por parte da licenciada (peça 2, fls. 390/393). Nos termos ajustados, o contrato vigeria pelo período de 5 (cinco) anos, sendo que, no caso de até o fim da vigência a universidade não tivesse deliberado sobre a disponibilização do software em licença livre, ele vigoraria até esta disponibilização.

III

DA PROPRIEDADE INTELECTUAL DOS SISTEMAS

8. Primeiramente, quanto à propriedade dos sistemas, observo que os procedimentos levados a efeito no âmbito da UFRN deixam claro que, em nenhum momento, foram suscitadas dúvidas de que a propriedade intelectual dos aludidos sistemas era da universidade.

9. Cito, nesse sentido, documento constante à peça 1, em que resta consignado que a propriedade intelectual dos sistemas derivaria do disposto no **caput** do art. 4º da Lei 9.609/1998, que dispõe sobre a proteção da propriedade intelectual de programa de computador, sua comercialização no país e dá outras providências, **verbis**:

Art. 4º Salvo estipulação em contrário, pertencerão exclusivamente ao empregador, contratante de serviços ou órgão público, os direitos relativos ao programa de computador, desenvolvido e elaborado durante a vigência de contrato ou de vínculo estatutário, expressamente destinado à pesquisa e desenvolvimento, ou em que a atividade do empregado, contratado de serviço ou servidor seja prevista, ou ainda, que decorra da própria natureza dos encargos concernentes a esses vínculos.

§ 1º Ressalvado ajuste em contrário, a compensação do trabalho ou serviço prestado limitar-se-á à remuneração ou ao salário convencionado.

§ 2º Pertencerão, com exclusividade, ao empregado, contratado de serviço ou servidor os direitos concernentes a programa de computador gerado sem relação com o contrato de trabalho, prestação de serviços ou vínculo estatutário, e sem a utilização de recursos, informações tecnológicas, segredos industriais e de negócios, materiais, instalações ou equipamentos do empregador, da empresa ou entidade com a qual o empregador mantenha contrato de prestação de serviços ou assemelhados, do contratante de serviços ou órgão público.

§ 3º O tratamento previsto neste artigo será aplicado nos casos em que o programa de computador for desenvolvido por bolsistas, estagiários e assemelhados. (Grifos acrescidos)

10. Ademais, os próprios acordos de cooperação firmados entre a UFRN e órgãos públicos para usos dos sistemas já demonstravam que a entidade detinha a propriedade dos mesmos.

11. Da mesma forma, a celebração do contrato de licenciamento entre a UFRN e a SIG leva a concluir que os sistemas pertenciam à universidade. Com efeito, referido contrato foi fundamentado no art. 6º, § 2º, da Lei 10.973/2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, sendo a redação, à época, redigida nos seguintes termos:

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

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

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

12. Feitas essas considerações iniciais, passo a examinar as questões suscitadas nos autos.

IV

QUANTO À INFRINGÊNCIA AO ART. 9º, III, DA LEI 8.666/1993

13. A primeira das questões diz respeito à suposta infringência ao art. 9º, III, da Lei 8.666/1993, abaixo transcrito:

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários: (...)

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação. (...)

14. O ex-reitor José Ivonildo do Rego, ouvido em audiência, alegou que, **in casu**, não houve licitação, tampouco contratação de serviços ou de fornecimento de bens. Alegou também que o contrato de licenciamento de tecnologia firmado pela UFRN, na qualidade de Instituição Científica e Tecnológica – ICT, concede o direito de exploração a terceiro com fulcro no inciso XXV do art. 24 da Lei 8.666/1993, que dispõe:

Art. 24 É dispensável a licitação:

(...)

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.

15. Aduziu que tal dispositivo foi introduzido pela Lei 10.973/2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, sendo que o licenciamento foi concedido aos principais autores dos sistemas de informação, não havendo que se falar em fornecimento de informações privilegiadas.

16. Destacou, ainda, o ex-reitor que quaisquer interessados, com aptidão técnica comprovada, podem pleitear o licenciamento dos mesmos sistemas, sem licitação, e que as informações necessárias para tal integram a página eletrônica do Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT).

17. Por fim, defendeu que a Lei 10.973/2004 incentiva os servidores das ICTs a se organizarem em sociedades empresariais para desenvolver atividades econômicas relacionadas à inovação, conforme disposto em seu art. 15, **verbis**:

Art. 15. A critério da administração pública, na forma do regulamento poderá ser concedida ao pesquisador público, desde que não esteja em estágio probatório, licença sem remuneração para constituir empresa com a finalidade de desenvolver atividade empresarial relativa à inovação.

18. A Secex/RN admitiu situação anômala da Lei de Inovação Tecnológica em relação ao Estatuto das Licitações, considerando seu propósito de estimular o pesquisador público a atuar na iniciativa privada de forma a disseminar as tecnologias desenvolvidas. Ainda assim, manifestou-se pela aplicabilidade do art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993 aos contratos de licenciamento de que trata o processo, em sua essência, ou seja, os procedimentos levados a efeito devem evitar quaisquer favorecimentos ao contratado.

19. No caso em exame, como o licenciamento foi concedido aos autores dos sistemas, afastou a unidade técnica qualquer possibilidade de obtenção de informações privilegiadas a respeito do objeto licenciado, porquanto os contratados eram detentores do conhecimento de todos os códigos de linguagem de programação associados aos referidos sistemas.

20. Considerou pertinente, outrossim, a necessidade de maior transparência para que outras empresas interessadas pudessem, mediante tratamento semelhante conferido à SIG, pleitear licenciamentos dessa natureza. Considerou, da mesma forma, que a falta de critérios técnicos e objetivos, quanto a limites financeiros e operacionais, para que uma empresa seja licenciada, fere os princípios da isonomia e da impessoalidade. Propôs o acatamento das razões de justificativa do responsável e o encaminhamento de determinações saneadoras à instituição.

21. Instado a se manifestar, o Ministério Público destacou que o Sr. Gleydson não poderia ser identificado com a figura do pesquisador público, por não ter ocupado cargo efetivo na UFRN, não se conformando, pois, ao disposto no art. 2º, inciso VIII, da Lei 10.973/2004, podendo, entretanto, ser reconhecido como inventor independente, nos termos do art. 2º, inciso IX, da Lei 10.973/2004.

Especificamente quanto à outorga do licenciamento de forma direta à SIG, entendeu não haver irregularidades, porquanto tal procedimento está previsto em lei.

22. Nada obstante, considerou o **Parquet** que houve violação aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade, tanto pela manutenção simultânea da condição de empresário e servidor comissionado (posteriormente, funcionário da Funpec/UFRN) por parte do Sr. Gleydson, quanto pela omissão na fixação do prazo máximo previsto para a incubação da SIG Software.

23. Essas questões foram objeto de nova audiência, agora não só do ex-reitor José Ivonildo do Rego, mas também da atual reitora da instituição, Sra. Ângela Maria Paiva Cruz, e do superintendente da Funpec, Sr. Jorge Eduardo Lins.

24. No âmbito da Secex/RN, o auditor encarregado da análise das justificativas concluiu pela inexistência da violação dos princípios mencionados pelo Ministério Público, haja vista o atendimento ao princípio da publicidade que teria norteado todas as fases dos processos questionados, bem como ao princípio da legalidade, uma vez que a Lei 10.973/2004 permite a contratação de pessoas de dentro da instituição. Especificamente sobre a contratação com a Funpec, assinalou que teve objeto distinto do tratado neste processo. Propôs, então, o acolhimento das razões de justificativa também nesse caso.

25. Por sua vez, o Diretor considerou que houve, sim, infringência aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade, haja vista que a atuação concomitante de servidor e empresário do Sr. Gleydson poderia ocasionar acesso privilegiado de informações e benefícios indevidos. Destacou, contudo, haver atenuantes às condutas dos responsáveis, a saber: o ineditismo das relações trazidas pela Lei 10.973/2004; a ausência de consequências danosas à instituição, pois a cessão foi realizada sem exclusividade, não havendo outras empresas licenciadas; e a possibilidade concedida no art. 11, **caput**, da mesma lei, no sentido de o criador pleitear junto à ICT, a cessão de direitos sobre a criação.

26. Ressaltou, também, que houve afronta ao princípio da publicidade e ao art. 8º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), ante a falta de publicação de informações detalhadas sobre os sistemas com possibilidade de licenciamento de tecnologia.

27. Quanto à não fixação de prazo máximo para a incubação, observou que a empresa SIG graduou-se em dezembro de 2014. Propôs, da mesma forma, que o Tribunal acate as razões de justificativa apresentadas, dando-se ciência à UFRN das ocorrências identificadas.

28. Antes de entrar no mérito da questão, gostaria de transcrever a definição de pesquisador público e de inventor independente de que trata o art. 2º, incisos VIII e IX, do texto da Lei 10.973/2004 – a partir de agora denominada de LIT - Lei de Inovação Tecnológica – que, à época dos fatos, continha a seguinte redação:

VIII- pesquisador público: ocupante de cargo efetivo, cargo militar ou emprego público que realize pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico.

IX- inventor independente: pessoa física, não ocupante de cargo efetivo, cargo militar ou emprego público, que seja inventor, obtentor ou autor de criação.

29. Primeiramente, quanto à menção ao art. 15 da LIT, noto que, ao tempo em que a lei admite que o pesquisador público constitua empresa com a finalidade de desenvolver atividade empresarial relativa à inovação, a norma também prevê seu afastamento por licença não remunerada para o exercício de tal atividade, pressupondo o intento de evitar favorecimentos indevidos e conflitos de interesses.

30. Na verdade, no caso concreto, parece-me que o Sr. Gleydson sequer se enquadraria na definição de pesquisador público, não pelos motivos aventados pelo **Parquet**, mas porque detinha cargo comissionado, em que a elaboração dos sistemas licenciados era atividade inerente ao vínculo trabalhista com a instituição, limitando-se a compensação do trabalho à remuneração ou ao salário

convencionado, nos termos do art. 4º da Lei 9.609/1998, anteriormente mencionado. Pelos mesmos motivos, considero que ele também não se amoldaria à definição de inventor independente, não fazendo jus, portanto, a quaisquer ganhos econômicos previstos em lei como criador dos sistemas de gestão.

31. Em quaisquer das hipóteses, contudo, não poderia o Sr. Gleydson atuar, simultaneamente, na condição de detentor de cargo comissionado da universidade e de empresário, ou pela própria falta de previsão legal ou pela violação dos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa. Note-se que o contrato de licenciamento, sem exclusividade, possibilita a comercialização dos produtos por outras empresas. Obviamente que o Sr. Gleydson, enquanto detentor de cargo em comissão na área de tecnologia, teria contato facilitado com potenciais clientes, criando-se um cenário passível de favorecimentos impróprios.

32. Diante dos fatos apontados no processo, acredito que, em primeiro momento, a intenção foi mesmo coroar o mérito do Sr. Gleydson dando-lhe reconhecimento financeiro e, somente a partir dos questionamentos advindos do Tribunal, foram dadas oportunidades a outras empresas para licenciarem os produtos, quando, aliás, o referido servidor já não ocupava o cargo de Diretor de Sistemas da Superintendência de Informática da UFRN. A própria incubação sem prazo determinado corrobora esse entendimento.

33. Note-se que um dos pontos da denúncia do Ministério Público Federal (peça 73) refere-se justamente à desorganização na montagem do processo de formalização do licenciamento, o que apontaria para um tratamento privilegiado ao Sr. Gleydson. Evidências coletadas pela CGU/RN revelam o desrespeito a preceitos básicos do processo administrativo, como inserção de documentos fora da ordem cronológica, sem data e assinatura, extraídos de outros processos administrativos, entre outros.

34. Embora a SIG, por intermédio de seu representante legal, tenha comprovado que outras universidades também procederam a licenciamento para outorga de direito de uso de tecnologia a empresas que tinham como cotistas servidores das instituições (peça 78), não há informações suficientes sobre tais licenciamentos, sobretudo acerca de eventuais afastamentos por licença não remunerada para o exercício de tais atividades, como prevê a lei.

35. Não se pretende aqui questionar a qualidade do trabalho desenvolvido pelo Sr. Gleydson no âmbito da UFRN, tampouco deixar de reconhecer a importância dos dispositivos da LIT, que buscam desburocratizar os processos de interação universidade-iniciativa privada, trazendo incentivos reclamados aos processos de inovação tecnológica, para que o país atinja um patamar superior de desenvolvimento.

36. Deve o TCU, contudo, em razão de sua missão institucional, zelar pela observância aos princípios constitucionais da publicidade, da isonomia, da moralidade administrativa e da impessoalidade. Quaisquer questionamentos nesse sentido não visam obstaculizar a criação e o desenvolvimento tecnológico, mas tão somente preservar o interesse público.

37. No caso concreto, em que pesem tais considerações, concordo que os atenuantes citados pela Secex/RN justificam o acolhimento das razões de justificativa dos responsáveis, quais sejam: ineditismo das relações trazidas pela Lei 10.973/2004; a ausência de consequências danosas à instituição; e a possibilidade concedida no art. 11, **caput**, da mesma lei, no sentido de o criador pleitear a cessão de direitos sobre a criação.

38. Dessa forma, na linha dos pareceres precedentes a este voto, proponho que seja dado ciência à universidade das ocorrências identificadas.

V

QUANTO À CELEBRAÇÃO DO CONTRATO DE LICENCIAMENTO COM EMPRESA RECÉM-INCUBADA

39. Outra questão objeto de audiência do ex-reitor José Ivonildo do Rego refere-se à “ausência de indicação de normativo que permitisse que uma empresa recém-incubada pelo Núcleo de Aplicação de Tecnologias Avançadas, portanto, incipiente (não graduada, de acordo com o art. 22 do Regulamento e Temo de uso NATA-IMD 1/2012) estivesse apta a assinar um contrato de tamanha robustez com a UFRN, tal como o Contrato de Licenciamento 1/2011 – UFRN, de 25/5/2011”.

40. Argumentou o responsável que a única exigência para a celebração do contrato de licenciamento, contida no art. 7º, § 6º, da LIT, é a verificação da regularidade jurídica e fiscal, bem como a qualificação técnica e econômico-financeira do contratado. Ressaltou que a aprovação do projeto da empresa no processo de incubação é um fator que revela a qualificação técnica requerida para explorar e otimizar os sistemas licenciados. Registrou que, nos termos do art. 7º, **caput** e § 6º, do Decreto 5.563/2005, que regulamentou a LIT, não há sequer a necessidade de publicação de edital na contratação direta, quando não concedida a exclusividade ao licenciado.

41. A instrução no âmbito da Secex/RN considerou plausível o argumento do ex-reitor, porquanto a LIT não veda expressamente esse tipo de contratação, tendo sido observado, entretanto, que, por se tratar de empresa com pouca experiência, seria desejável firmar contratos de licenciamento com outros interessados, o que aumentaria as chances de êxito na propagação da tecnologia. Foi ponderado, ainda, que o capital intelectual da empresa não é a única variável a ser sopesada para se firmar contratos de licenciamento, e que empresas dessa natureza, em geral, possuem pequeno capital social e são limitadas em termos de assunção de riscos.

42. Quanto à desnecessidade de publicação de edital, considerou a instrução que tal excepcionalidade é inconstitucional, uma vez que o princípio da publicidade inserido na Carta Magna estaria sendo afrontado.

43. Concluindo, propôs o acolhimento das razões de justificativa do ex-reitor, a revisão contratual quanto à avaliação da qualificação técnica e econômico-financeira da SIG, bem como a definição de limites financeiros e operacionais à empresa. Propôs também a instrução a declaração da inconstitucionalidade do art. 7º, § 6º, do Decreto 5.563/2005.

44. Tal proposta não foi acatada pelos dirigentes da unidade técnica, que entenderam por suficiente dar ciência à UFRN das falhas identificadas, para que fossem adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes. No que diz respeito às propostas de revisão do contrato de licenciamento, foi observado que, passados mais de três anos, elas não se mostram razoáveis, porquanto a empresa SIG, atualmente, detém todas as condições para requerer o licenciamento.

45. Ao se pronunciar sobre esse ponto, o Ministério Público observou que a incubação da SIG, sem prazo definido, violou normativos internos que estabeleciam a necessidade de se fixar prazo limite para a incubação de empresa. Como já visto anteriormente, essa questão foi motivo de audiência dos responsáveis, tendo a Secex/RN se manifestado pelo acolhimento das justificativas oferecidas.

46. Com relação ao entendimento defendido pela ação da Secex/RN de que haveria necessidade de chamamento público, mesmo em contratos de licenciamento que sejam não exclusivos, dissentiu o Ministério Público, porquanto a lei admite expressamente a contratação direta. Consignou, outrossim, o **Parquet**, que não são transparentes os processos a possíveis interessados em licenciar os sistemas da UFRN, pela falta de conhecimento sobre as condições técnicas, econômicas e financeiras a serem satisfeitas para a obtenção do licenciamento.

47. Ainda dentro desse tema, foi solicitado o pronunciamento da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação - Sefti acerca da pertinência da incubação da empresa SIG, sem prazo definido, quando, pela lei de tecnologia, tal procedimento visa incentivar atividade inovadora, e, neste caso, os produtos decorrentes já existiam e eram objeto de acordo de cooperação pela própria universidade.

48. Observou, primeiramente, a unidade especializada que a incubação, nos termos do art. 4º do Decreto 5.563/2005, consiste em que a ICT compartilhe suas instalações com empresas que realizam atividades voltadas à inovação tecnológica, sendo que foi esclarecido pela atual reitora que a incubação não estava ligada ao sistema licenciado. Destacou que, mesmo se assim não fosse, o contrato com a SIG também englobava a agregação de funcionalidades inéditas, para atender aos mercados público e privado, atividade que estaria em consonância com o previsto na legislação.

49. Quanto ao fato de a incubação não ter sido prevista por prazo certo, constatou a Sefti que a impropriedade restou sanada com a inclusão de cláusula prevendo prazo de duração para o ajuste, já tendo ocorrido, como já informado neste voto, a diplomação da empresa.

50. No que se refere ao art. 7º, § 6º, do Decreto 5.563/2005, que trata do contrato de licenciamento, sem exclusividade, assinalou que o dispositivo causa dúvida se dispensa literalmente apenas a publicação do edital ou, em essência, a elaboração de um edital. Como no teor do próprio regramento há a previsão de comprovação da regularidade jurídica e fiscal do contratado, bem como a sua qualificação técnica e econômico-financeira, ressaltou a necessidade de que tais requisitos estejam disciplinados em ato normativo, editado previamente à contratação. Por fim, constatou que, no caso concreto, não houve edital que disciplinasse as condições de contratação, sendo a análise do cumprimento dos requisitos previstos em lei não amparada por qualquer ato normativo.

51. Primeiramente, no que se refere à celebração do contrato de licenciamento de tecnologia com empresa incubada, concordo com os pareceres que não há impedimento legal, desde que sejam observados os requisitos previstos em lei.

52. Nesse sentido, observo que o art. 7º do Decreto 5.563/2005, dispõe o seguinte:

Art. 7º É dispensável, nos termos do [art. 24, inciso XXV, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), a realização de licitação em contratação realizada por 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.

§ 1º A contratação de que trata o **caput**, quando for realizada com dispensa de licitação e houver cláusula de exclusividade, será precedida da publicação de edital com o objetivo de dispor de critérios para qualificação e escolha do contratado.

§ 2º O edital conterá, dentre outras, as seguintes informações:

I - objeto do contrato de transferência de tecnologia ou de licenciamento, mediante descrição sucinta e clara;

II - condições para a contratação, dentre elas a comprovação da regularidade jurídica e fiscal do interessado, bem como sua qualificação técnica e econômico-financeira para a exploração da criação, objeto do contrato;

III - critérios técnicos objetivos para qualificação da contratação mais vantajosa, consideradas as especificidades da criação, objeto do contrato; e

IV - prazos e condições para a comercialização da criação, objeto do contrato.

§ 3º Em igualdades de condições, será dada preferência à contratação de empresas de pequeno porte.

§ 4º O edital de que trata o § 1º será publicado no Diário Oficial da União e divulgado na rede mundial de computadores pela página eletrônica da ICT, se houver, tornando públicas as informações essenciais à contratação.

§ 5º A empresa contratada, detentora do direito exclusivo de exploração de criação protegida, perderá automaticamente esse direito caso não comercialize a criação dentro do prazo e condições estabelecidos no contrato, podendo a ICT proceder a novo licenciamento.

§ 6º Quando não for concedida exclusividade ao receptor de tecnologia ou ao licenciado e for dispensada a licitação, a contratação prevista no caput poderá ser firmada diretamente, sem necessidade de publicação de edital, para fins de exploração de criação que dela seja objeto, exigida a comprovação da regularidade jurídica e fiscal do contratado, bem como a sua qualificação técnica e econômico-financeira. Grifos acrescidos.

53. No meu entender, assiste razão à Secex/RN, quando assevera que a desnecessidade de publicação de edital, quando não concedida exclusividade ao licenciado, fere o princípio da publicidade inserido na Constituição. Consoante destacado pelo **Parquet**, os processos a possíveis interessados em licenciar os sistemas não são transparentes, considerando a falta de conhecimento sobre as condições técnicas, econômicas e financeiras a serem satisfeitas para a obtenção do licenciamento. Como pode se extrair do próprio normativo, mesmo que a contratação possa ser realizada sem licitação, faz-se necessária a comprovação da regularidade jurídica e fiscal do contratado, bem como sua qualificação técnica e econômico-financeira.

54. Sendo assim, para que a administração analise se determinado interessado em obter o licenciamento atende aos requisitos previstos, devem eles estar disciplinados em documento devidamente publicado previamente à contratação, que também deveria conter os termos do ajuste.

55. Tal procedimento conferiria tratamento igual para os eventuais interessados, garantindo a observância ao princípio da isonomia, o que não ocorreu no caso em exame.

56. Destaco, por oportuno, que outro ponto constante da denúncia do Ministério Público Federal (peça 73) diz respeito justamente à celebração do contrato com a empresa SIG sem observância dos requisitos da regularidade fiscal e da capacidade econômico-financeira da empresa. Especificamente sobre o processo de incubação da empresa também foram coligidos pela CGU/RN, e integram a referida denúncia, indícios que, mais uma vez, conduzem à suspeita de favorecimento à empresa SIG, quais sejam:

d) publicação do Edital NATA 1/2011, de 18/4/2011, para incubação de empresas, anteriormente à aprovação do programa de incubação, pela Resolução-Consepe 54/2011, de 31/5/2011, de modo a favorecer a empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. no processo de licenciamento;

e) classificação de apenas cinco, das nove propostas de incubação que ultrapassaram a nota mínima de seleção, no perfil presencial, mesmo ante a existência de sete vagas para essa modalidade, sob a motivação de restrição de espaço físico, ao passo que a empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., que concorrera no perfil de incubação a distância, foi acomodada nas dependências da Superintendência de Informática;

f) utilização do endereço da Superintendência de Informática para registro do contrato social da empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. na Junta Comercial do RN ainda em 22/3/2011, anteriormente inclusive à abertura do Edital NATA 1/2011, de 18/4/2011;

g) utilização pela empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., em 7/2/2013, de espaço suficiente para abrigar seis empresas incubadas;

h) pagamento de apenas R\$ 291,00 pela empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., a partir de março de 2012, como contrapartida pela utilização dos espaços da Superintendência de Informática, desproporcional ao valor de mercado do imóvel.

57. Também sobre assunto, o representante legal da SIG logrou comprovar que outras universidades procederam a licenciamento a empresas incubadas (peça 78), não havendo, entretanto, informações suficientes sobre os respectivos processos, que possam servir de comparação com o que ora se examina.

58. Nada obstante, ante a possibilidade de interpretação equivocada dos dispositivos legais, entendo que as razões de justificativa podem ser acatadas, devendo ser encaminhada determinação ao Ministério da Educação para que oriente as Instituições de Ciência e Tecnologia – ICTs acerca da necessidade, quando da celebração de contrato de licenciamento de tecnologia, sem exclusividade, de publicação de edital disciplinando a análise dos requisitos da regularidade jurídica e fiscal e da qualificação técnica e econômico-financeira do contratado, previstos no art. 7º, § 6º, do Decreto 5.563/2005, bem como estabelecendo os direitos e as obrigações das partes, de forma a dar tratamento isonômico a todos os potenciais interessados no licenciamento do mesmo produto. Deve-se, outrossim, informar à Casa Civil da Presidência da República que a desnecessidade de edital, na forma que consta do art. 7º, § 6º, do Decreto 5.563/2005 viola o princípio constitucional da publicidade.

VI

DA OBSCURIDADE QUANTO AO REPASSE DE 6% E À FORMA DE PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO

59. O outro ponto objeto de audiência do ex-reitor diz respeito à “obscuridade quanto à obtenção do percentual de 6% previsto na Cláusula Sexta – Da exploração Econômica do Contrato 1/2011-UFRN (ausência de estudos técnicos que o justifique), bem como quanto à forma de pagamento da remuneração à universidade”.

60. Alegou o responsável que, por ser a LIT recente, não há estudos técnicos que estabeleçam percentuais ideais de participação nos ganhos econômicos por parte da ICT. Esclareceu que a decisão de fixar o percentual de 6% proveio da prática de outras instituições, como por exemplo, a Universidade Federal de Pernambuco e a Universidade Federal do Rio de Janeiro, que já fizeram contratos de licenciamento de tecnologia.

61. A instrução da Secex/RN reconheceu as dificuldades para definição de percentual justo para ambas as partes, em razão da ausência de parâmetros legais fixados. Consignou que, apesar de o ex-reitor haver elencado diversas contratações que teriam servido de parâmetro para aferição do percentual a ser adotado, somente o da UFPE teria objeto similar ao contratado junto à SIG, havendo preocupação mais contundente nele acerca da forma de pagamento, o que não ocorreu no âmbito da UFRN. Propôs o acolhimento das razões de justificativa também para essa questão, assim como a revisão dos termos do contrato, com vistas a melhor definição da política de remuneração e internalização dos valores arrecadados.

62. Os dirigentes dissentem, contudo, de tal encaminhamento, considerando que não restou configurado dano ao erário. Foi observado, em adição, que os recursos recebidos por meio dos acordos de cooperação têm caráter indenizatório, para cobrir os custos da universidade com o apoio técnico e operacional prestado e o contínuo desenvolvimento dos sistemas, não sendo cabível, portanto, compará-los aos recursos recebidos por intermédio do contrato de licenciamento.

63. O Ministério Público junto ao TCU, da mesma forma, entendeu que merece acolhida a defesa do responsável, porquanto a razoabilidade do patamar fixado encontra alinhamento com outros contratos de licenciamento efetivados por universidades públicas.

64. Instada a se manifestar sobre essa questão, a Sefiti também concluiu pela inexistência de irregularidade na adoção do percentual de 6%, ante a utilização, como parâmetro, de contratações similares e a lacuna legislativa sobre o tema. Assinalou, por outro lado, que isso não permite concluir pela adequação do percentual indicado. Fazendo menção a artigo acadêmico, registrou que o cálculo do adequado percentual de participação da UFRN no licenciamento dos sistemas SIG-UFRN deveria

passar por uma análise que levasse em conta fatores como potencial de mercado, tempo necessário para o desenvolvimento da tecnologia, custos de manufatura e distribuição em relação às tecnologias correntes, entre outros.

65. Antes de tecer comentários acerca desse ponto, gostaria de mencionar outro tópico objeto de pronunciamento da Sefti e que está a este associado. Refiro-me a eventuais vantagens conferidas à UFRN, ao deixar de firmar diretamente acordos de cooperação com órgãos públicos para celebrar o contrato de licenciamento dos sistemas objeto da presente representação.

66. Consignou a unidade especializada que, nos acordos de cooperação, a universidade recebeu recursos financeiros das entidades receptoras para repassar-lhes a tecnologia desenvolvida, prestando-lhes apoio na implantação e utilização na forma de consultorias e treinamento, havendo sido firmado, até 9/8/2012, 21 termos de cooperação que totalizaram R\$ 21.460.566,99.

67. Já no contrato de licenciamento com a SIG, a UFRN se encarregou de repassar a tecnologia à empresa, para que esta explorasse economicamente os sistemas, obtendo originalmente o direito de receber uma remuneração de 6% sobre tal exploração, calculados sobre o ganho líquido auferido pela empresa. Por meio de aditivo, essa forma de cálculo de remuneração foi alterada, passando a ser constituída de duas parcelas: uma fixa, anual, denominada “Contribuição de Desenvolvimento Institucional”, e uma variável, a título de **royalties**, no valor de 6%, devida uma única vez para cada contrato celebrado pela licenciada, que incide sobre o valor da licença com as deduções dos tributos cabíveis celebrado pela licenciada.

68. Levando em conta os contratos celebrados entre as três empresas até então licenciadas e órgãos da administração federal, consignou a unidade técnica que o montante inicialmente planejado pode ter atingido mais de R\$ 51 milhões, pressupondo, assim, a participação da UFRN, em percentual de 6%, ao equivalente a pouco mais de R\$ 3 milhões, sem contar os valores recebidos a título de Contribuição de Desenvolvimento Institucional.

69. Destacou a Sefti que, apesar do valor substancialmente menor para ser recebido pela UFRN em razão dos termos de cooperação, não há nos autos informações sobre o valor real recebido pela universidade em razão dos licenciamentos, tampouco dados sobre custos e despesas incorridas por parte da UFRN para a execução dos licenciamentos e dos acordos de cooperação, o que permitiria concluir sobre a vantajosidade econômica de cada um dos institutos.

70. Observou, ainda, que o contrato de licenciamento pode ser mais vantajoso em condições favoráveis de comercialização e razoável expectativa de demanda do mercado para a tecnologia desenvolvida, já que a universidade é autarquia voltada para a prestação de serviços públicos e não para a exploração de atividade econômica.

71. Passando ao exame dessas questões, tenho por certo que o licenciamento estimula a parceria entre as Instituições Científicas e Tecnológicas e o setor privado, objetivo primeiro da lei de inovação. De outra parte, não se pode ignorar que, nos termos do art. 19, § 1º, do Decreto 5.563/2005, a remuneração adequada da universidade implica mais recursos aplicados exclusivamente em objetivos institucionais de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

72. Nesse ponto, reporto-me, mais uma vez, à denúncia do Ministério Público Federal em que também foi suscitado eventual prejuízo à UFRN e aos entes públicos contratantes advindo da concessão da licença de uso dos sistemas à SIG, já que a empresa e seus sócios teriam auferido consideráveis ganhos financeiros, deixando a universidade de obter receita correspondente, por meio de acordos de cooperação técnica.

73. O representante legal do ex-reitor assevera que o trabalho da SIG é distinto do objeto dos acordos de cooperação firmados pela UFRN, considerando que a empresa atua no esforço do órgão contratante, enquanto a universidade apenas ensina as instituições como fazer, cabendo a elas a execução.

74. Mesmo concordando com os pareceres, no sentido de acolher as justificativas oferecidas, não posso deixar de registrar minha preocupação com o procedimento incipiente adotado para se estabelecer o percentual de remuneração à universidade, baseado em contratos celebrados por outras instituições, sem levar em conta as peculiaridades e o potencial do produto comercializado em cada caso.

75. Urge, a meu ver, uma regulamentação sobre essa questão, que estabeleça parâmetros que garantam a remuneração mais justa para ambas as partes. Penso que, no caso de sistemas de informática, poder-se-ia determinar à Secretaria de Tecnologia da Informação – STI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que procedesse estudos voltados à definição de tais parâmetros.

VII

DA LEGALIDADE DOS CONTRATOS CELEBRADOS ENTRE A EMPRESA SIG E DIVERSOS ÓRGÃOS PÚBLICOS, SEM LICITAÇÃO

76. Também foi solicitado o pronunciamento da Sefti sobre a legalidade dos contratos celebrados entre a SIG e diversos órgãos públicos, sem a precedência do devido processo licitatório.

77. Sobre esse assunto, observou a unidade técnica que, de todas as contratações diretas realizadas, só uma continha justificativa acostada aos autos, a qual demonstrou ser cabível a inexigibilidade de licitação, ante as peculiaridades e a natureza do serviço que lhe conferiam uma singularidade que permitia a contratação de empresa ou profissional específico. Ressaltou que não é possível analisar a legalidade da utilização da inexigibilidade para as demais contratações diretas, porquanto não constam dos autos as informações necessárias para a adequada realização da tarefa.

78. Diante dessas informações, como não há elementos para se constituir apartado, como proposto pelo Ministério Público, considero mais apropriado determinar aos órgãos que contrataram a SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. por inexigibilidade de licitação que incluam, no próximo relatório de gestão, avaliação da legalidade da contratação.

VIII

CONSIDERAÇÕES FINAIS

79. Antes de concluir, cumpre ressaltar que a LIT trouxe em seu bojo mudanças significativas nos procedimentos a serem adotados por Instituições Científicas e Tecnológicas – ICTs, com o objetivo de fomentar a inovação e a pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo.

80. Nestes autos, apesar de restringir-me ao exame das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis ouvidos em audiência, verifiquei, até pelo teor dos vários pareceres constantes dos autos e das alegações dos responsáveis que, mesmo após doze anos de sua edição, muitas dúvidas ainda persistem em sua implementação, que podem levar tanto a práticas ilegais quanto à não utilização plena dos mecanismos por ela trazidos.

81. Tais dúvidas, muitas vezes, estão associadas à adequada interação com as leis de licitações, de propriedade intelectual e de acesso à informação, bem como com os princípios constitucionais da isonomia, da publicidade, da impessoalidade e da moralidade administrativa.

82. Admito, de outra parte, que existe um caminho tênue entre a interpretação teleológica dos comandos legais e a necessidade de não se criar embaraços ou empecilhos no propósito maior da lei de inovação, que é o de promover de forma sustentável o desenvolvimento tecnológico do país.

83. Nesse ponto, registro que vários dispositivos da Lei 10.973/2004 sofreram alterações com a recente Lei 13.243/2016. Penso que o debate sobre tais mudanças poderia ser interessante não só para nortear a ação dos atores envolvidos como também a atividade de fiscalização do Tribunal.



Com essas considerações, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 17 de maio de 2017.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1003/2017 – TCU – Plenário

1. Processo nº 032.863/2012-8.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação.
3. Interessada: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte.
4. Entidade: Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte – Secex/RN.
8. Advogado constituído nos autos: Thiago Cortez Meira de Medeiros (OAB/RN 4.650).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte (Secex/RN), versando sobre possíveis irregularidades ocorridas no Contrato 1/2011, celebrado entre a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), como Instituição Científica e Tecnológica (ICT), e a empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., objetivando o “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 (...)”;

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

9.1. conhecer da presente representação, com base no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. acatar as razões de justificativa do ex-reitor da UFRN, Sr. José Ivonildo do Rego, da Sra. Ângela Maria Paiva Cruz, reitora da UFRN e do Sr. Jorge Eduardo Lins Oliveira, superintendente da Funpec;

9.3. dar ciência à Casa Civil da Presidência da República que o art. 7º, § 6º, do Decreto 5.563/2005 se contrapõe ao princípio da publicidade previsto da Constituição Federal, ao considerar desnecessária a publicação de edital quando da contratação direta para fins de exploração de criação que dela seja objeto, na hipótese de não exclusividade ao receptor de tecnologia ou ao licenciado;

9.4. determinar ao Ministério da Educação que oriente as Instituições Científicas e Tecnológicas – ICTs acerca da necessidade, quando da celebração de contrato de licenciamento de tecnologia, sem exclusividade, de publicação de edital disciplinando a análise dos requisitos da regularidade jurídica e fiscal e da qualificação técnica e econômico-financeira do contratado, previstos no art. 7º, § 6º, do Decreto 5.563/2005, bem como estabelecendo os direitos e as obrigações das partes, de forma a dar tratamento isonômico a todos os potenciais interessados no licenciamento do mesmo produto;

9.5. determinar à Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação – SETIC do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, órgão integrante do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISF, que proceda a estudos voltados à definição de parâmetros que permitam indicar a remuneração mais adequada às Instituições Científicas e Tecnológicas – ICTs, quando da celebração de contratos de licenciamento de tecnologia, previstos na Lei 10.973/2004;

9.6. com fulcro no art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, dar ciência à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.6.1. falhas na formação e no desenvolvimento do Processo Administrativo 23077.021311/2011-85, para licenciamento da empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da

Informação Ltda., marcadas pela extrema desorganização processual, com documentos inseridos fora da ordem cronológica, sem data e assinatura e extraídos de outros processos administrativos, em infringência aos preceitos básicos da Lei 9.784/1999, como, por exemplo, o art. 2º, **caput** e parágrafo único, incisos VII e VIII, e art. 22, §§ 1º e 4º;

9.6.2. falta de análise sobre a qualificação econômico-financeira da empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. anteriormente à celebração do Contrato de Licenciamento 1/2011, afrontando o disposto no art. 7º, § 6º, do Decreto 5.563/2005;

9.6.3. falta de estabelecimento de prazo máximo para a empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. graduar-se na incubação promovida Edital NATA 1/2011, violando o disposto no art. 4º, **caput**, da Lei 10.973/2004;

9.6.4. celebração e execução do Contrato de Licenciamento 1/2011 com a empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., enquanto um de seus sócios, Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima, figurava como Diretor de Sistemas da Superintendência de Informática da UFRN (julho de 2007 a agosto de 2012), infringindo os princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade;

9.6.5. publicação do Edital NATA 1/2011, de 18/4/2011, para incubação de empresas, anteriormente à aprovação do programa de incubação, pela Resolução-Consepe 54/2011, de 31/5/2011, em infringência ao art. 4º, parágrafo único, da Lei 10.973/2004;

9.6.6. falta de publicação de informações detalhadas sobre os sistemas com possibilidade de licenciamento e as exigências da Universidade para a assinatura de contratos de transferência de tecnologia, identificada na celebração do Contrato de Licenciamento 1/2011 com a empresa SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., afrontando o princípio da publicidade e o art. 8º da Lei 12.527/2011;

9.7. determinar aos órgãos que contrataram a SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda., mediante inexigibilidade, de licitação que incluam, no próximo relatório de gestão, avaliação da legalidade da respectiva contratação;

9.8. com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, arquivar os presentes autos;

9.9. remeter ao Sr. Gleydson de Azevedo Ferreira Lima e à sociedade empresarial SIG Software & Consultoria em Tecnologia da Informação Ltda. cópia do presente acórdão, acompanhado do relatório e voto que o embasaram.

10. Ata nº 17/2017 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/5/2017 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1003-17/17-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral