



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
Av. Joaquim Teotônio Segurado, 102 Norte, Cj. 01, Lts 01 e 02 - CEP 77006-002 - Palmas - TO - www.tceto.tc.br

PARECER JURÍDICO

EMENTA: Direito Administrativo. Contratação Direta. Inexigibilidade de Licitação. Art. 74, Inciso I, da Lei nº 14.133/2021. Licenciamento de *Software* para Gestão de Ouvidorias. Contrato Administrativo ainda não Aperfeiçoado em Razão da Ausência de Assinatura da Futura Contratada. Apresentação de Sugestões de Alteração da Minuta Contratual Após a Aprovação do Procedimento e Antes da Formação Definitiva do Vínculo Jurídico. Distinção entre Alteração Contratual e Negociação Pré-Contratual. Princípios do Planejamento, da Segurança Jurídica, da Continuidade do Serviço Público, da Eficiência, da Boa-Fé Objetiva e da Proteção da Confiança. Portabilidade da Base de Dados. Propriedade Intelectual de *Software*. Leis nº 9.609/1998 e nº 9.610/1998. Possibilidade Jurídica de Ajustes Pontuais na Minuta Contratual, desde que Preservadas as Premissas Técnicas que Fundamentaram o Termo de Referência, a Motivação da Contratação Direta e o Interesse Público. Necessidade de Adequação Redacional das Cláusulas Impugnadas.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1. Submete-se à apreciação desta Consultoria Jurídica, por força do Despacho nº 26628/2026 da Diretoria Geral de Administração e Finanças – **DIGAF** (Doc. SEI nº 1020040), consulta destinada a aferir a viabilidade jurídica das alterações propostas pela empresa **OMD Soluções para Integridade Corporativa Ltda.** relativamente à minuta do Contrato nº 35/2026 (Doc. SEI nº 1012552), elaborado no âmbito do Processo SEI nº 26.003115-1, cuja contratação foi autorizada mediante inexigibilidade de licitação fundamentada no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

2. Convém registrar, desde logo, que a presente manifestação possui natureza estritamente consultiva e é emitida em observância ao disposto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, cuja finalidade consiste em exercer o controle prévio de juridicidade dos atos administrativos submetidos à apreciação desta Consultoria Jurídica. Nessa condição, a análise desenvolvida restringe-se aos aspectos eminentemente jurídicos da matéria, não abrangendo avaliações de conveniência e oportunidade administrativa, tampouco questões de natureza técnica, operacional, econômica ou relacionadas à arquitetura da solução tecnológica contratada, cuja apreciação permanece afeta às unidades competentes responsáveis pela instrução do procedimento.

3. Também se mostra oportuno consignar que a atividade consultiva não se destina à substituição do administrador nem das áreas técnicas responsáveis pela elaboração dos artefatos de planejamento da contratação. A função institucional da **ASSJ** consiste em verificar a conformidade jurídica das soluções administrativas concebidas pelas unidades competentes, tomando como pressuposto a legitimidade das informações técnicas constantes dos autos, ressalvada, evidentemente, a existência de ilegalidade manifesta ou incompatibilidade com o ordenamento jurídico.

4. Nessa perspectiva, a presente manifestação parte das premissas técnicas estabelecidas no Termo de Referência nº 140/2026 (Doc. SEI nº 0999958), bem como das conclusões externadas pela Assistência Especializada da Ouvidoria – **ASOUV** (Doc. SEI nº 1017455) e pela Diretoria de Informática – **DINFO** (Doc. SEI nº 1019994), limitando-se a examinar se as alterações propostas pela futura contratada mostram-se juridicamente compatíveis com os fundamentos que legitimaram a contratação direta, com o regime jurídico instituído pela Lei nº 14.133/2021 e com os princípios que regem a atuação administrativa.

I – RELATÓRIO

5. Os autos revelam que o presente processo administrativo foi instaurado com a finalidade de promover a contratação da empresa **OMD Soluções para Integridade Corporativa Ltda.**, desenvolvedora do sistema informatizado utilizado pela Ouvidoria desta Corte de Contas, compreendendo o fornecimento de licença de uso da plataforma, manutenção evolutiva, suporte técnico especializado e demais serviços necessários à

continuidade da solução tecnológica atualmente empregada pela Administração.

6. A instrução processual desenvolveu-se sob a disciplina da Lei nº 14.133/2021, tendo a unidade demandante elaborado os artefatos de planejamento exigidos pela legislação de regência, dentre os quais se destaca o Termo de Referência nº 140/2026 (Doc. SEI nº 0999958), documento que descreveu a necessidade administrativa, definiu o objeto da contratação, identificou os riscos inerentes à eventual substituição da solução tecnológica e justificou a adoção da inexigibilidade de licitação em razão da inviabilidade de competição decorrente da exclusividade da empresa desenvolvedora do *software* atualmente utilizado pelo Tribunal.

7. Concluída a fase preparatória, os autos foram submetidos ao controle prévio de legalidade desta **ASSJ**, ocasião em que foi emitido o Parecer Jurídico nº 150/2026 (Doc. SEI nº 1009545), concluindo pela viabilidade jurídica da contratação direta, desde que observadas as recomendações então consignadas. Na sequência, a autoridade competente autorizou a contratação e foi elaborada a minuta do Contrato nº 35/2026 (Doc. SEI nº 1012552), posteriormente assinada pelo Tribunal de Contas e encaminhada eletronicamente à futura contratada para formalização definitiva da avença.

8. Antes de proceder à assinatura do instrumento contratual, a empresa encaminhou correspondência eletrônica (Doc. SEI nº 1015540), comunicando que seu departamento jurídico identificara necessidade de adequação da redação de duas cláusulas específicas da minuta, propondo, em síntese, a alteração do Item **9.13.**, relativa à disponibilização da base histórica de dados ao término da contratação, bem como a inclusão de cláusula específica disciplinando a propriedade intelectual do *software* objeto do ajuste.

9. Em razão dessa manifestação, a Coordenadoria de Licitações, Contratos e Convênios – **COLCC** informou que a minuta contratual havia sido elaborada em estrita conformidade com o Termo de Referência nº 140/2026 e submeteu o pleito à apreciação da Diretoria Geral de Administração e Finanças quanto à conveniência de eventual acolhimento das alterações pretendidas.

10. A **DIGAF**, por sua vez, determinou a remessa dos autos às unidades técnicas competentes, oportunidade em que a Assistência de Ouvidoria – **ASOUV** concluiu inexistir óbice à inclusão de cláusula relativa à propriedade intelectual, ressaltando, contudo, que a suficiência técnica da disponibilização da base de dados em formato CSV deveria ser apreciada pela unidade especializada. Na sequência, a Diretoria de Informática manifestou-se pela inexistência de impedimentos técnicos às alterações propostas, recomendando o encaminhamento dos autos à **COLCC** e, se necessário, à **ASSJ** para exame dos respectivos reflexos jurídicos.

11. Encerrada a instrução técnica, a Diretoria Geral de Administração e Finanças encaminhou os autos a esta Consultoria Jurídica, por intermédio do Despacho nº 26628/2026 (Doc. SEI nº 1020040), solicitando manifestação acerca da viabilidade legal e contratual das alterações pretendidas, bem como sobre seus eventuais reflexos no procedimento administrativo anteriormente aprovado.

12. É o relatório.

III – FUNDAMENTAÇÃO

III.1 – Da natureza jurídica da controvérsia submetida à apreciação desta ASSJ

13. A solução da controvérsia jurídica instaurada nos presentes autos pressupõe, inicialmente, a correta identificação do objeto da consulta formulada pela Diretoria Geral de Administração e Finanças. Essa providência mostra-se indispensável porque, embora a manifestação da futura contratada tenha ocorrido após a aprovação da contratação direta e da assinatura do instrumento contratual pela Administração, não se pode concluir, de forma automática, que a matéria se submeta ao regime jurídico das alterações contratuais disciplinado pela Lei nº 14.133/2021. Antes de examinar a admissibilidade das modificações pretendidas, impõe-se verificar qual o momento procedimental efetivamente retratado nos autos, pois somente a partir dessa definição será possível identificar o conjunto de normas jurídicas incidente sobre o caso concreto.

14. A análise dos documentos que instruem o processo evidencia que a fase preparatória da contratação foi regularmente concluída. A Unidade Demandante/Técnica elaborou os artefatos de planejamento exigidos pela Lei nº 14.133/2021, justificou a adoção da inexigibilidade de licitação, delimitou o objeto contratual, definiu as obrigações das partes e submeteu a minuta do Contrato nº 35/2026 ao controle prévio de

legalidade desta ASSJ, que, por intermédio do Parecer Jurídico nº 150/2026 (Doc. SEI nº 1009545), concluiu pela viabilidade jurídica da contratação. Na sequência, a autoridade competente autorizou a contratação e procedeu à assinatura do instrumento contratual, encaminhando-o eletronicamente à empresa OMD Soluções para Integridade Corporativa Ltda. para a correspondente formalização. Esse itinerário demonstra que a Administração exauriu todos os atos administrativos necessários à conclusão da fase interna da contratação, inexistindo qualquer questionamento acerca da legalidade dos procedimentos até então praticados.

15. O cenário jurídico altera-se, entretanto, no momento em que a futura contratada, em vez de aderir integralmente ao conteúdo da minuta encaminhada pela Administração, apresenta manifestação formal indicando ressalvas quanto à redação de duas cláusulas específicas do instrumento contratual e condiciona sua assinatura ao exame das alterações propostas. Conforme se verifica do *e-mail* acostado aos autos (Doc. SEI nº 1015540), a empresa não impugna a contratação propriamente dita, tampouco questiona o objeto, o valor contratado, a forma de remuneração, o prazo de vigência ou a fundamentação utilizada para justificar a inexigibilidade de licitação. Sua insurgência restringe-se, exclusivamente, à disciplina contratual relativa à disponibilização da base histórica de dados ao término da avença e à necessidade de explicitar, no texto contratual, a preservação da propriedade intelectual do *software* desenvolvido por ela.

16. Essa circunstância assume especial relevância para a adequada qualificação jurídica da controvérsia. Não se está diante de hipótese em que, após a constituição da relação contratual e o início de sua execução, sobreveio fato novo apto a justificar modificação qualitativa ou quantitativa do ajuste. Também não se verifica situação em que a Administração pretenda exercer as prerrogativas decorrentes do poder de alteração unilateral previsto na legislação de regência. A realidade retratada nos autos revela cenário substancialmente diverso: a Administração exteriorizou sua manifestação de vontade por intermédio da assinatura da minuta contratual, porém essa manifestação não encontrou correspondente adesão da futura contratada, circunstância que impede afirmar, ao menos neste momento procedimental, a existência de consenso definitivo quanto ao conteúdo integral do instrumento contratual.

17. A distinção assume relevância prática porque o regime jurídico das alterações contratuais disciplinado pelos arts. 124 a 136 da Lei nº 14.133/2021 pressupõe a existência de contrato administrativo regularmente aperfeiçoado e em execução. Basta observar que os referidos dispositivos tratam de hipóteses em que, após o início da relação contratual, torna-se necessária a modificação do objeto, da quantidade contratada, da forma de execução ou do equilíbrio econômico-financeiro da avença, sempre em razão de circunstâncias supervenientes ou de necessidades surgidas no curso da execução contratual. Não é essa, contudo, a hipótese examinada nos presentes autos, nos quais sequer se iniciou a execução das obrigações recíprocas assumidas pelas partes.

18. A solução da questão exige, portanto, que se reconheça a distinção existente entre a conclusão do procedimento administrativo destinado à escolha do contratado e o aperfeiçoamento da relação contratual propriamente dita. Embora intimamente relacionados, esses dois momentos não se confundem. O primeiro refere-se ao exercício da função administrativa de selecionar a solução juridicamente adequada ao atendimento da necessidade pública; o segundo depende da convergência das manifestações de vontade acerca do conteúdo definitivo do instrumento contratual. Enquanto essa convergência não se verifica, permanece aberta a possibilidade de exame de questões pontuais relacionadas à redação da minuta, desde que tal providência não importe desnaturação das escolhas administrativas anteriormente consolidadas durante a fase de planejamento.

19. Essa compreensão encontra respaldo no próprio regime jurídico dos contratos administrativos. O art. 89 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que os contratos por ela disciplinados regem-se por suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado. A remissão legislativa revela que, embora submetidos a regime jurídico especial, os contratos administrativos continuam a exigir a formação válida do consenso quanto ao conteúdo da avença, especialmente quando ainda não aperfeiçoado o vínculo jurídico entre as partes. Não se trata de equiparar o contrato administrativo ao contrato privado, mas de reconhecer que a disciplina de direito público não elimina pressupostos estruturantes da formação contratual, apenas lhes confere regime jurídico próprio.

20. A doutrina administrativista converge nesse sentido ao reconhecer que o contrato administrativo permanece sendo espécie do gênero contrato, distinguindo-se dos contratos de direito privado não pela inexistência de acordo de vontades, mas pela finalidade pública que o informa e pelas prerrogativas conferidas à Administração durante sua execução. Conforme leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o

contrato administrativo constitui acordo de vontades submetido a regime jurídico predominantemente de direito público, circunstância que não afasta a necessidade de manifestação convergente das partes quanto à constituição da relação jurídica.

*"O contrato administrativo é o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, sob regime jurídico de direito público."*¹

21. A consequência jurídica decorrente dessas premissas revela-se particularmente importante para o deslinde da presente consulta. Reconhecido que a relação contratual ainda não ingressou em sua fase executória e que a divergência instaurada restringe-se ao conteúdo de cláusulas específicas da minuta submetida à apreciação da futura contratada, conclui-se que a Administração poderá examinar as alterações propostas sem que isso importe, por si só, afronta ao regime jurídico instituído pela Lei nº 14.133/2021. Esse exame, contudo, não se desenvolve em ambiente de liberdade negocial irrestrita. Ao contrário, encontra limites objetivos nas premissas técnicas estabelecidas durante a fase preparatória da contratação, na motivação que justificou a inexigibilidade de licitação e, sobretudo, no interesse público cuja satisfação legitimou todo o procedimento administrativo.

22. Definida a natureza jurídica da controvérsia, resta examinar se a possibilidade de aperfeiçoamento pontual da minuta contratual mostra-se compatível com o princípio do planejamento, eixo estruturante do regime instituído pela Lei nº 14.133/2021 e fundamento sobre o qual se assenta toda a construção jurídica da contratação direta objeto dos presentes autos.

III.2 – Do planejamento da contratação como limite jurídico à revisão da minuta contratual

23. Definido que a situação retratada nos autos não se submete ao regime jurídico das alterações contratuais previsto na Lei nº 14.133/2021, não decorre daí a conclusão de que a Administração possa proceder à livre renegociação do conteúdo da minuta encaminhada à futura contratada. A inexistência de contrato administrativo definitivamente aperfeiçoado apenas afasta a incidência das normas disciplinadoras dos aditivos contratuais; não elimina, entretanto, o dever de observância das premissas jurídicas e técnicas que legitimaram a contratação direta, as quais permanecem íntegras e vinculam a atuação administrativa até a formalização definitiva da avença.

24. Essa conclusão advém da posição de centralidade conferida ao planejamento pela Lei nº 14.133/2021. Ao disciplinar o regime jurídico das contratações públicas, o legislador abandonou a concepção segundo a qual a fase preparatória representaria mera sucessão de atos administrativos destinados à futura contratação, atribuindo-lhe, ao revés, a função de estruturar racionalmente toda a atividade contratual da Administração. Não por outra razão, o art. 5º da Lei nº 14.133/2021 elevou o planejamento à condição de princípio expresso das contratações públicas, exigindo que a definição da solução administrativa resulte de processo decisório previamente motivado, tecnicamente fundamentado e compatível com a finalidade pública perseguida.

25. A consequência prática dessa opção legislativa consiste em reconhecer que o planejamento deixa de representar simples etapa procedimental para transformar-se em verdadeiro limite jurídico da atuação administrativa. Significa dizer que, uma vez identificada a necessidade pública, avaliadas as alternativas existentes, definidos os riscos da contratação e escolhida a solução reputada mais adequada ao atendimento do interesse público, essas escolhas passam a integrar a motivação do ato administrativo que autorizou a contratação, não podendo ser livremente modificadas em momento posterior sem que exista fundamentação idônea capaz de justificar a alteração das premissas originalmente adotadas.

26. No caso concreto, essa realidade mostra-se particularmente evidente. O exame do Termo de Referência nº 140/2026 (Doc. SEI nº 0999958) demonstra que a Unidade Demandante/Técnica não se limitou a descrever o objeto da contratação ou a reproduzir especificações técnicas da solução disponibilizada pela empresa OMD Soluções para Integridade Corporativa Ltda. Ao contrário, desenvolveu consistente motivação administrativa destinada a justificar a manutenção da plataforma atualmente utilizada pela Ouvidoria desta Corte de Contas, destacando, entre outros aspectos, a necessidade de preservar a continuidade da prestação do serviço, evitar riscos decorrentes de eventual migração tecnológica, assegurar a integridade da base histórica de manifestações produzidas desde a implantação da solução e impedir situação de dependência operacional que pudesse comprometer o adequado funcionamento da atividade institucional. Essas premissas constituem o núcleo material do planejamento da contratação e serviram de fundamento para a própria decisão administrativa de contratar diretamente a empresa desenvolvedora da solução.

27. Não se ignora que essas premissas vieram posteriormente a ser materializadas na minuta do Contrato nº 35/2026 (Doc. SEI nº 1012552). Todavia, importa distinguir duas realidades jurídicas distintas. A primeira corresponde às escolhas administrativas formuladas durante a fase preparatória da contratação, representadas pela definição do objeto, pela identificação dos riscos, pelos resultados pretendidos e pelas condicionantes necessárias à satisfação do interesse público. A segunda refere-se à técnica jurídica utilizada para exteriorizar essas escolhas no instrumento contratual. Embora intimamente relacionadas, essas realidades não se confundem. O planejamento constitui o conteúdo material da decisão administrativa; a minuta contratual representa a forma jurídica por intermédio da qual esse conteúdo será incorporado à futura relação contratual.

28. A distinção revela-se decisiva para a solução da presente consulta. Se, por um lado, as escolhas administrativas incorporadas ao planejamento possuem caráter vinculante e não podem ser afastadas sem motivação superveniente idônea, por outro não se pode atribuir idêntica rigidez à redação literal das cláusulas contratuais. A técnica legislativa e contratual admite aperfeiçoamentos redacionais sempre que estes preservem integralmente o conteúdo material das decisões administrativas anteriormente consolidadas. Em outras palavras, o que vincula a Administração não é a literalidade da cláusula, mas a finalidade pública que ela se destina a proteger.

29. Essa compreensão harmoniza-se com a própria natureza instrumental do contrato administrativo. A minuta contratual não constitui finalidade autônoma do procedimento administrativo; sua função consiste em traduzir, para linguagem jurídica, as soluções concebidas durante a fase de planejamento. Por essa razão, eventual aperfeiçoamento de sua redação não afronta o princípio do planejamento quando permanece inalterado o conteúdo essencial das obrigações assumidas, os riscos identificados, os resultados pretendidos e os interesses públicos cuja tutela motivou a contratação.

30. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União caminha na mesma direção ao afirmar que a fase de planejamento constitui elemento estruturante da contratação pública, exigindo que as decisões adotadas nessa etapa sejam técnica e adequadamente justificadas, justamente porque servirão de fundamento para todos os atos subsequentes do procedimento. Em reiteradas oportunidades, aquela Corte de Contas ressaltou que a adequada definição das necessidades administrativas e dos riscos da contratação representa condição indispensável para a obtenção de resultados eficientes e para a preservação da economicidade do gasto público, circunstância que evidencia a função vinculante dos artefatos produzidos durante a fase preparatória.

31. Transportadas essas premissas para o caso concreto, verifica-se que a questão submetida à apreciação desta ASSJ não consiste em definir se a Administração pode alterar determinada cláusula contratual apenas porque a empresa assim pretende. A verdadeira indagação consiste em verificar se as alterações sugeridas preservam ou comprometem as escolhas administrativas anteriormente consolidadas durante a fase preparatória da contratação. Caso a resposta seja positiva, eventual aperfeiçoamento redacional poderá revelar-se juridicamente admissível. Diversamente, caso as modificações propostas impliquem redução das garantias concebidas para assegurar a continuidade do serviço, a preservação da base histórica de dados ou a mitigação dos riscos identificados no planejamento, sua incorporação ao contrato revelar-se-á incompatível com o princípio do planejamento e, por conseguinte, com a própria motivação que legitimou a contratação direta.

32. A partir dessas premissas, torna-se possível enfrentar o mérito das alterações propostas pela futura contratada. O exame não será desenvolvido sob a perspectiva da conveniência da empresa ou da mera preferência da Administração quanto à redação das cláusulas contratuais, mas exclusivamente à luz da seguinte indagação: **as alterações preservam, com o mesmo grau de proteção, as finalidades administrativas que justificaram sua inserção na minuta contratual?** É precisamente sob esse enfoque que será examinada, inicialmente, a modificação pretendida para a Cláusula 9.13 do Contrato nº 35/2026, relativa à disponibilização da base histórica de dados ao término da contratação.

III.3 – Da alteração proposta para o Item 9.13. do Contrato nº 35/2026

33. Conforme anteriormente consignado, a empresa OMD Soluções para Integridade Corporativa Ltda., ao receber a minuta do Contrato nº 35/2026 para assinatura, apresentou ressalvas quanto ao conteúdo do Item 9.13., propondo a substituição da obrigação originalmente prevista pela disponibilização, ao término da contratação, da base de dados em formato CSV, acompanhada dos respectivos anexos, afastando-se a obrigação de fornecimento de versão consultiva ou funcional da solução tecnológica atualmente utilizada pela Ouvidoria deste Tribunal de Contas. A justificativa apresentada repousa, essencialmente, na necessidade

de preservar a propriedade intelectual do *software* desenvolvido pela empresa, sustentando que a redação originalmente aprovada poderia conduzir à interpretação de que seria exigível a disponibilização permanente de componentes integrantes da própria solução licenciada.

34. A controvérsia instaurada não deve ser solucionada mediante a simples contraposição entre a redação originalmente elaborada pela Administração e aquela posteriormente sugerida pela futura contratada. Tal abordagem conduziria à falsa impressão de que se está diante de mera divergência de técnica contratual ou de preferência redacional. Em realidade, ambas as propostas procuram tutelar interesses juridicamente relevantes, impondo-se verificar se a solução apresentada pela empresa preserva, com igual intensidade, as finalidades administrativas que motivaram a inserção da cláusula na minuta contratual.

35. O exame do Termo de Referência nº 140/2026 (Doc. SEI nº 0999958) evidencia que a preocupação manifestada pela Administração jamais esteve relacionada à aquisição da propriedade intelectual do *software* desenvolvido pela empresa OMD ou à obtenção de qualquer direito sobre seu código-fonte, arquitetura lógica ou demais ativos tecnológicos integrantes da solução licenciada. A motivação administrativa desenvolvida durante a fase preparatória da contratação revela preocupação substancialmente diversa, consistente na preservação da memória institucional da Ouvidoria, na continuidade da prestação do serviço público e na mitigação dos riscos inerentes à futura substituição da solução tecnológica, especialmente aqueles relacionados à indisponibilidade ou à perda da base histórica de manifestações produzidas ao longo dos anos de utilização da plataforma.

36. Essa constatação assume relevância decisiva para a solução da controvérsia. A cláusula cuja alteração se pretende não foi concebida para ampliar o objeto da contratação nem para transferir ao Tribunal de Contas direitos patrimoniais pertencentes à empresa desenvolvedora do *software*. Sua inserção decorreu da necessidade de assegurar que o patrimônio informacional produzido pela Administração durante a execução contratual permanecesse plenamente acessível ao término da relação jurídica, independentemente da continuidade da utilização da plataforma atualmente licenciada. Em outras palavras, o foco da Administração jamais incidiu sobre o *software* propriamente dito, mas sobre os dados produzidos em decorrência da utilização desse software na execução de atividade pública.

37. A distinção entre esses dois objetos jurídicos mostra-se fundamental. O programa de computador constitui obra intelectual protegida pela Lei nº 9.609/1998, sujeitando-se ao regime jurídico próprio da propriedade intelectual. Diversamente, os dados produzidos pela Administração Pública durante a execução contratual — compreendendo manifestações formuladas pelos cidadãos, respostas institucionais, documentos anexados, registros de tramitação, informações estatísticas e demais elementos incorporados à base de dados da Ouvidoria — integram o patrimônio informacional desta Corte de Contas, decorrendo diretamente do exercício da função administrativa. Embora armazenados em ambiente tecnológico desenvolvido pela contratada, esses dados não se confundem com o *software* responsável por seu processamento.

38. Essa diferenciação impede que a proteção conferida ao programa de computador seja utilizada como fundamento para restringir direitos inerentes à própria Administração sobre as informações por ela produzidas. Admitir conclusão diversa significaria reconhecer que o simples fato de determinado conjunto de dados encontrar-se armazenado em sistema desenvolvido por terceiro autorizaria o fornecedor da solução tecnológica a condicionar, limitar ou dificultar sua futura utilização pela Administração, hipótese manifestamente incompatível com os princípios da continuidade do serviço público, da eficiência administrativa, da publicidade, da preservação documental e da própria indisponibilidade do interesse público.

39. Isso não significa, entretanto, que a redação originalmente constante da minuta contratual esteja imune a aperfeiçoamentos. Ao contrário, a análise jurídica da cláusula revela que sua formulação pode, em tese, suscitar dúvidas interpretativas quanto à extensão da obrigação atribuída à futura contratada, especialmente ao empregar expressões que poderiam conduzir à compreensão de que o encerramento da relação contratual importaria o fornecimento de versão funcional da solução tecnológica independentemente do regime jurídico de licenciamento pactuado entre as partes. Embora essa não pareça ter sido a intenção da Administração ao elaborar a minuta, a preocupação externada pela empresa mostra-se juridicamente compreensível e recomenda que a redação seja aperfeiçoada para eliminar qualquer ambiguidade interpretativa.

40. Também não se afigura juridicamente suficiente, por outro lado, a solução integralmente proposta pela futura contratada. A simples disponibilização da base de dados em formato CSV, desacompanhada de documentação técnica apta a permitir sua correta interpretação e futura reutilização, pode revelar-se

insuficiente para assegurar, na prática, os objetivos perseguidos pelo planejamento da contratação. É notório que a extração de informações em formato aberto, embora constitua importante mecanismo de interoperabilidade, nem sempre é capaz de preservar a estrutura lógica da base de dados, os relacionamentos existentes entre suas tabelas, os metadados, as regras de integridade, os dicionários de dados e demais elementos indispensáveis à futura migração para outra solução tecnológica. Nessas circunstâncias, a Administração poderia conservar formalmente a posse das informações e, ainda assim, permanecer materialmente dependente do fornecedor original para compreender sua estrutura e reutilizá-las adequadamente.

41. É precisamente esse risco que o planejamento da contratação buscou prevenir. Conforme demonstrado alhures, a preocupação externada pela Unidade Demandante/Técnica não consistiu apenas em evitar a perda física das informações armazenadas no sistema, mas também em preservar a autonomia administrativa necessária à continuidade da atividade institucional da Ouvidoria. A finalidade da cláusula consiste, portanto, em impedir situação de aprisionamento tecnológico (*vendor lock-in*), fenômeno amplamente conhecido nas contratações de soluções de tecnologia da informação e caracterizado pela impossibilidade prática de migração para outra plataforma em razão da ausência de mecanismos efetivos de portabilidade dos dados.

42. A solução juridicamente mais adequada não reside, portanto, na adoção integral de qualquer das redações atualmente existentes. A preservação da propriedade intelectual da empresa e a garantia da autonomia tecnológica da Administração não representam interesses contrapostos ou inconciliáveis. Ao contrário, ambos podem coexistir mediante formulação contratual que, de um lado, reconheça expressamente a titularidade da contratada sobre o *software*, seu código-fonte e demais ativos intelectuais e, de outro, assegure ao Tribunal de Contas o recebimento integral da base histórica produzida durante a execução contratual em formato aberto, estruturado, interoperável e acompanhado da documentação técnica indispensável à correta compreensão de sua estrutura lógica e à futura migração para outra solução tecnológica, sem que isso implique qualquer forma de cessão ou compartilhamento da propriedade intelectual da solução desenvolvida pela empresa.

43. A resposta à terceira questão jurídica anteriormente formulada conduz, portanto, à conclusão de que a alteração do Item 9.13. mostra-se juridicamente admissível apenas em caráter parcial. A redação originalmente constante da minuta comporta aperfeiçoamentos destinados a afastar dúvidas quanto à preservação da propriedade intelectual da futura contratada; entretanto, tais ajustes não poderão reduzir o nível de proteção conferido ao patrimônio informacional da Administração nem comprometer as premissas estabelecidas durante o planejamento da contratação, sob pena de descaracterizar justamente um dos elementos que fundamentaram a opção administrativa pela solução tecnológica objeto da presente contratação direta.

III.4 – Da cláusula relativa à propriedade intelectual da solução tecnológica

44. A segunda alteração submetida à apreciação desta ASSJ refere-se à pretensão da futura contratada de inserir, na minuta do Contrato nº 35/2026, cláusula destinada a disciplinar expressamente a titularidade dos direitos de propriedade intelectual incidentes sobre o sistema informatizado objeto da contratação. Conforme se extrai da manifestação encaminhada pela empresa (Doc. SEI nº 1015540), a preocupação externada decorre da necessidade de afastar qualquer interpretação que possa conduzir à conclusão de que a celebração do contrato importaria cessão do *software*, do código-fonte ou de outros ativos intelectuais integrantes da solução tecnológica licenciada.

45. A pretensão merece exame cuidadoso. Não porque exista dúvida quanto ao regime jurídico aplicável aos programas de computador, mas porque a disciplina contratual da propriedade intelectual deve coexistir harmonicamente com os princípios que regem as contratações públicas e com as premissas estabelecidas no planejamento da contratação. Em outras palavras, o reconhecimento dos direitos patrimoniais da empresa sobre o *software* não pode produzir, como consequência indireta, restrições aos direitos que a Administração detém sobre as informações produzidas no exercício de suas atribuições institucionais.

46. O ordenamento jurídico brasileiro confere tratamento específico à proteção dos programas de computador por intermédio da Lei nº 9.609, de 19 de fevereiro de 1998, cujo art. 2º estabelece que o regime de proteção à propriedade intelectual desses programas é o mesmo conferido às obras literárias pela legislação de direitos autorais, observadas as peculiaridades disciplinadas naquele diploma. De igual modo, o art. 9º da referida lei dispõe que o uso de programa de computador será objeto de contrato de licença, evidenciando que, como regra, a contratação de *software* não importa transferência da titularidade dos direitos patrimoniais do

desenvolvedor, mas apenas autorização de uso nas condições estabelecidas contratualmente.

47. Essa disciplina jurídica ajusta-se integralmente ao objeto da contratação examinada nos presentes autos. O Tribunal de Contas não pretende adquirir a propriedade do sistema informatizado desenvolvido pela empresa OMD Soluções para Integridade Corporativa Ltda., tampouco incorporar ao seu patrimônio o código-fonte, a arquitetura lógica da aplicação ou os demais elementos que integram a solução tecnológica licenciada. O objeto contratual consiste, exclusivamente, na obtenção do direito de utilização da plataforma, acompanhada dos serviços de manutenção, atualização e suporte técnico, permanecendo íntegros os direitos patrimoniais da desenvolvedora sobre o programa de computador.

48. Sob essa perspectiva, a inclusão de cláusula expressamente reconhecendo a titularidade da empresa sobre o *software* não representa inovação jurídica substancial. Trata-se, em verdade, da positivação contratual de situação jurídica já disciplinada pela legislação específica, razão pela qual, em princípio, **não** se identifica incompatibilidade entre a pretensão da futura contratada e o regime jurídico das contratações públicas.

49. Essa conclusão, entretanto, exige uma ressalva de significativa importância. O reconhecimento da propriedade intelectual da empresa não autoriza interpretação segundo a qual todos os elementos armazenados ou processados pelo sistema passem a submeter-se ao mesmo regime jurídico do *software*. Conforme demonstrado anteriormente, impõe-se distinguir, de forma precisa, a solução tecnológica disponibilizada pela contratada das informações produzidas pela Administração durante sua utilização. A proteção conferida pela Lei nº 9.609/1998 alcança o programa de computador e os ativos intelectuais dele decorrentes; não se estende, contudo, às manifestações formuladas pelos usuários, às respostas institucionais, aos documentos administrativos, aos registros de tramitação, às informações estatísticas e aos demais dados produzidos pela atuação administrativa do Tribunal de Contas.

50. Essa distinção revela-se particularmente relevante no caso concreto porque a redação sugerida pela empresa poderá produzir interpretações distintas conforme a técnica legislativa empregada. Caso a cláusula limite-se a reconhecer a titularidade da contratada sobre o *software*, o código-fonte, os algoritmos, a arquitetura da solução e demais ativos intelectuais de sua criação, inexistirá incompatibilidade com o ordenamento jurídico. Diversamente, caso sua redação seja suficientemente ampla para permitir interpretação extensiva capaz de alcançar os dados produzidos pela Administração ou restringir a futura utilização dessas informações, a cláusula deixará de representar simples reconhecimento de direito preexistente para converter-se em limitação indevida às prerrogativas inerentes ao próprio exercício da função administrativa.

51. A preocupação não é meramente teórica. Conforme já consignado, a contratação objeto dos presentes autos foi motivada, entre outras razões, pela necessidade de preservar a base histórica de manifestações da Ouvidoria e assegurar a continuidade da prestação do serviço público. Seria manifestamente contraditório admitir que o mesmo instrumento contratual concebido para proteger esse patrimônio informacional viesse posteriormente a estabelecer disposição suscetível de restringir seu acesso, sua preservação ou sua futura migração para outra solução tecnológica. A interpretação sistemática do contrato impõe, portanto, que ambas as cláusulas — aquela relativa à portabilidade dos dados e aquela concernente à propriedade intelectual — sejam lidas de maneira complementar e não excludente.

52. Também merece registro que a manifestação da Assistência de Ouvidoria – ASOUV (Doc. SEI nº 1017455), ao consignar inexistir objeção técnica à inclusão de cláusula específica sobre propriedade intelectual, não dispensa a necessária adequação jurídica de sua redação. A conclusão da unidade técnica demonstra apenas que a inserção da cláusula não compromete, sob o aspecto operacional, a utilização da solução tecnológica; permanece, contudo, a necessidade de assegurar que o texto contratual reflita corretamente a distinção entre a proteção conferida ao *software* e os direitos da Administração sobre o patrimônio informacional produzido durante a execução contratual.

53. A resposta à quarta questão jurídica anteriormente formulada conduz, assim, ao reconhecimento de que a inclusão de cláusula específica disciplinando a propriedade intelectual da solução tecnológica revela-se juridicamente admissível, desde que sua redação observe três premissas fundamentais: a primeira consiste em reconhecer expressamente a titularidade da contratada sobre o *software* e os demais ativos intelectuais por ela desenvolvidos; a segunda impõe preservar, de maneira igualmente expressa, os direitos da Administração sobre todos os dados e informações produzidos durante a execução contratual; a terceira exige que a cláusula não seja interpretada como fundamento para restringir as obrigações relativas à portabilidade, preservação e futura utilização da base histórica de dados, disciplinadas na cláusula contratual anteriormente examinada.

54. Estabelecidas essas premissas, resta enfrentar a última questão jurídica submetida à apreciação desta **ASSJ**, consistente em definir se a solução ora delineada harmoniza-se com os princípios da segurança jurídica, da boa-fé objetiva, da proteção da confiança e da fundamentação consequencialista incorporados ao ordenamento jurídico pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, circunstância que permitirá consolidar, em bases sistemáticas, a conclusão a ser submetida à autoridade competente.

III.5 – Da incidência dos princípios da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da fundamentação consequencialista

55. As conclusões alcançadas em linhas pretéritas conduzem naturalmente ao exame dos princípios que orientam a atuação administrativa quando submetida a situações nas quais diferentes soluções juridicamente possíveis se apresentam ao administrador. A hipótese retratada nos presentes autos constitui exemplo característico dessa realidade. De um lado, a Administração possui legítimo interesse em preservar integralmente as condições estabelecidas durante a fase preparatória da contratação, evitando que alterações posteriores comprometam as premissas que fundamentaram a inexigibilidade de licitação e a própria definição do objeto contratado. De outro, a futura contratada apresenta ponderações igualmente amparadas pelo ordenamento jurídico, especialmente no que concerne à necessidade de resguardar os direitos de propriedade intelectual incidentes sobre a solução tecnológica por ela desenvolvida. A solução da controvérsia, portanto, não decorre da prevalência absoluta de um desses interesses sobre o outro, mas da harmonização entre ambos à luz dos princípios que regem a atuação administrativa.

56. Nesse contexto, assume especial relevo o disposto nos arts. 20, 21 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, introduzidos pela Lei nº 13.655/2018, que passaram a exigir da Administração Pública, dos órgãos de controle e das consultorias jurídicas fundamentação capaz de considerar as consequências práticas decorrentes das decisões administrativas. A inovação legislativa representa importante evolução do direito público brasileiro ao afastar soluções construídas exclusivamente a partir de valores jurídicos abstratos, impondo que a interpretação do ordenamento considere os efeitos concretos produzidos pela decisão administrativa sobre a realidade fática submetida à apreciação.

57. Essa diretriz possui aplicação direta ao caso em exame. A rejeição integral das alterações propostas pela futura contratada, embora juridicamente possível em tese, produziria consequência prática que não pode ser ignorada. Os autos demonstram que a empresa condicionou a assinatura do instrumento contratual ao exame das modificações sugeridas, circunstância que poderá inviabilizar a formalização da contratação caso a Administração simplesmente deixe de apreciar os fundamentos apresentados. Em se tratando de contratação direta fundada na inviabilidade de competição, a eventual frustração da contratação poderá repercutir sobre a continuidade da solução tecnológica atualmente utilizada pela Ouvidoria, justamente o risco que a fase preparatória da contratação procurou evitar.

58. Também não se revela consentânea com a LINDB a solução oposta, consistente no acolhimento irrestrito das alterações apresentadas pela empresa. Conforme demonstrado anteriormente, a mera substituição da redação do Item 9.13. pela obrigação de entrega dos dados em formato CSV, desacompanhada das garantias necessárias à efetiva reutilização da base histórica, poderá reduzir significativamente o nível de proteção originalmente concebido pela Administração durante a fase de planejamento, comprometendo a autonomia tecnológica cuja preservação constituiu uma das razões determinantes da contratação. A análise consequencialista, portanto, afasta igualmente essa alternativa.

59. As consequências jurídicas e administrativas decorrentes de ambas as soluções extremas revelam que nenhuma delas se mostra integralmente compatível com os princípios da eficiência, da segurança jurídica e da boa administração. A interpretação sistemática da Lei nº 14.133/2021 e da LINDB conduz à necessidade de construção de solução intermediária, apta a preservar simultaneamente a continuidade da contratação, a integridade do planejamento administrativo e os direitos juridicamente assegurados à futura contratada. É precisamente essa ponderação que justifica a conclusão anteriormente alcançada quanto à possibilidade de aperfeiçoamento pontual da minuta contratual, desde que mantidas inalteradas as premissas materiais estabelecidas durante a fase preparatória.

60. A boa-fé objetiva reforça essa conclusão. Embora tradicionalmente associada ao direito privado, sua incidência sobre os contratos administrativos decorre expressamente do art. 89 da Lei nº 14.133/2021, que autoriza a aplicação supletiva dos princípios da teoria geral dos contratos às relações contratuais disciplinadas por aquele diploma. A boa-fé objetiva traduz verdadeiro dever jurídico de lealdade, cooperação

e coerência de comportamento, impondo tanto à Administração quanto ao particular a obrigação de atuar de maneira transparente durante todas as fases da relação contratual, inclusive na etapa destinada à sua formação.

61. À luz desse princípio, não se identifica qualquer comportamento incompatível com a boa-fé na conduta adotada pela empresa OMD Soluções para Integridade Corporativa Ltda. Ao receber a minuta contratual, a futura contratada não permaneceu silente para, apenas após a celebração do contrato ou durante sua execução, suscitar objeções acerca de seu conteúdo. Ao contrário, apresentou tempestivamente suas ponderações antes da formalização definitiva da avença, permitindo que a Administração apreciasse os fundamentos invocados e deliberasse motivadamente acerca da conveniência jurídica de eventual adequação da minuta. Essa circunstância, por si só, não impõe o acolhimento das alterações pretendidas, mas afasta qualquer interpretação no sentido de que a empresa tenha atuado de forma contraditória ou incompatível com os deveres anexos de cooperação e lealdade.

62. A mesma conclusão se aplica à atuação da Administração. Ao encaminhar sucessivamente os autos à COLCC, à ASOUV, à DINFO e, por fim, a esta ASSJ, a Diretoria Geral de Administração e Finanças demonstrou inequívoca preocupação em examinar a matéria sob todos os seus aspectos relevantes, evitando tanto a rejeição automática das sugestões formuladas pela empresa quanto seu acolhimento desacompanhado de adequada motivação técnica e jurídica. O procedimento adotado prestigia os princípios da motivação, da segurança jurídica e da boa administração, revelando atuação compatível com o dever de fundamentação qualificada imposto pelos arts. 20 a 22 da LINDB.

63. A interpretação conjugada dessas normas conduz à conclusão de que a solução juridicamente mais adequada não consiste em preservar, de maneira absoluta, a literalidade da minuta originalmente elaborada, nem em acolher integralmente as alterações posteriormente propostas pela futura contratada. O interesse público que orientou a instauração do presente procedimento administrativo será melhor atendido mediante solução que preserve, simultaneamente, as escolhas administrativas consolidadas durante o planejamento da contratação, os direitos de propriedade intelectual assegurados pela legislação específica e a efetiva autonomia da Administração sobre o patrimônio informacional produzido durante a execução contratual. Essa solução, além de compatibilizar os diversos interesses juridicamente protegidos, mostra-se coerente com os princípios da proporcionalidade, da eficiência, da continuidade do serviço público, da segurança jurídica e da fundamentação consequencialista que atualmente informam o regime jurídico das contratações públicas.

64. Exaurida a análise das questões jurídicas submetidas à apreciação desta ASSJ, resta consolidar, em caráter conclusivo, as respostas decorrentes da fundamentação desenvolvida ao longo do presente parecer, indicando objetivamente as providências que, a juízo desta Consultoria Jurídica, mostram-se juridicamente adequadas para a regular continuidade do procedimento administrativo.

IV – CONCLUSÃO

65. A fundamentação desenvolvida ao longo do presente parecer permitiu enfrentar, de forma individualizada, todas as questões jurídicas submetidas à apreciação desta Consultoria Jurídica, sendo possível consolidar as conclusões alcançadas nos seguintes termos.

66. A primeira questão consistiu em definir se a situação retratada nos autos deveria ser examinada à luz do regime jurídico das alterações contratuais previsto na Lei nº 14.133/2021. Conforme demonstrado, a resposta é negativa. Embora a Administração tenha concluído regularmente a fase preparatória da contratação, autorizado a inexigibilidade de licitação e assinado a minuta do Contrato nº 35/2026 (Doc. SEI nº 1012552), a ausência de assinatura da futura contratada impediu o aperfeiçoamento definitivo do vínculo jurídico, circunstância que afasta, neste momento procedimental, a incidência das disposições constantes dos arts. 124 e seguintes da Lei nº 14.133/2021. A controvérsia permanece situada na etapa de formação da relação contratual, legitimando o exame das ponderações apresentadas pela empresa antes da formalização definitiva da avença.

67. A segunda questão jurídica consistiu em verificar se a Administração poderia promover ajustes na minuta contratual sem comprometer o planejamento da contratação ou os fundamentos que legitimaram a inexigibilidade de licitação. Também nesse ponto a resposta é afirmativa, desde que tais ajustes permaneçam

restritos ao aperfeiçoamento da técnica redacional empregada na minuta contratual e não importem modificação do objeto contratado, alteração dos riscos considerados durante a fase preparatória, redução das garantias concebidas para proteção do interesse público ou descaracterização das premissas técnicas consolidadas no Termo de Referência nº 140/2026 (Doc. SEI nº 0999958). O planejamento administrativo vincula a Administração quanto ao conteúdo material das escolhas realizadas, mas não impede que a forma jurídica utilizada para exteriorizá-las seja aperfeiçoada quando tal providência contribua para maior segurança jurídica da futura relação contratual.

68. A terceira questão submetida à apreciação desta **ASSJ** referiu-se especificamente à alteração proposta para o Item 9.13. do Contrato nº 35/2026. A análise desenvolvida permitiu concluir que nem a manutenção integral da redação originalmente aprovada, nem o acolhimento irrestrito da proposta apresentada pela futura contratada revelam-se soluções plenamente compatíveis com os interesses juridicamente protegidos no caso concreto. A primeira hipótese pode suscitar interpretações ampliativas acerca da extensão das obrigações assumidas pela contratada relativamente ao fornecimento da solução tecnológica; a segunda, por sua vez, reduz o nível de proteção conferido ao patrimônio informacional da Administração ao limitar a obrigação da contratada à simples disponibilização dos dados em formato CSV, desacompanhada dos elementos técnicos necessários à sua efetiva reutilização. A solução juridicamente mais adequada consiste, portanto, na elaboração de redação intermediária que preserve simultaneamente à propriedade intelectual da empresa e assegure ao Tribunal de Contas a plena disponibilidade da base histórica produzida durante a execução contratual, acompanhada da documentação técnica indispensável à sua futura utilização e migração.

69. A quarta questão jurídica dizia respeito à inclusão de cláusula específica disciplinando a propriedade intelectual da solução tecnológica objeto da contratação. Conforme demonstrado, a inserção de disposição contratual reconhecendo a titularidade da empresa sobre o *software*, seu código-fonte, arquitetura, algoritmos e demais ativos intelectuais mostra-se compatível com o regime jurídico instituído pela Lei nº 9.609/1998 e não representa inovação substancial em relação à disciplina legal já incidente sobre a matéria. Todavia, sua redação deverá consignar expressamente que tal proteção não alcança os dados, documentos, registros, manifestações e demais informações produzidas pela Administração durante a execução contratual, preservando integralmente os direitos do Tribunal de Contas sobre seu patrimônio informacional e afastando qualquer interpretação que possa restringir as obrigações assumidas pela contratada quanto à portabilidade da base histórica de dados.

70. Finalmente, a análise sistemática dos princípios da segurança jurídica, da boa-fé objetiva, da proteção da confiança e da fundamentação consequencialista, especialmente à luz dos arts. 20, 21 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, evidenciou que a solução construída ao longo deste parecer representa a alternativa que melhor harmoniza os diversos interesses juridicamente tutelados. A rejeição integral das alterações propostas poderá comprometer a formalização da contratação e frustrar os objetivos administrativos que motivaram a escolha da solução tecnológica atualmente utilizada pela Ouvidoria. O acolhimento irrestrito das sugestões apresentadas pela empresa, por outro lado, fragilizaria mecanismos concebidos durante a fase de planejamento para assegurar a continuidade do serviço público e a autonomia tecnológica da Administração. A solução intermediária ora proposta preserva, simultaneamente, a legalidade do procedimento, a coerência do planejamento, os direitos da futura contratada e o interesse público que orientou toda a contratação.

71. À vista dessas conclusões, esta **Consultoria Jurídica** entende juridicamente possível o prosseguimento do procedimento administrativo mediante a revisão pontual da minuta do Contrato nº 35/2026, observadas as seguintes diretrizes:

I – as alterações deverão restringir-se às cláusulas especificamente impugnadas pela futura contratada, vedada qualquer modificação que implique alteração do objeto contratado, das condições econômicas da contratação, dos requisitos técnicos estabelecidos no Termo de Referência ou das premissas que fundamentaram a inexigibilidade de licitação;

II – a redação do Item 9.13. deverá ser aperfeiçoada para assegurar, de forma simultânea, a preservação da propriedade intelectual da futura contratada e o direito do Tribunal de Contas de receber, ao término da contratação, toda a base histórica de dados produzida durante a execução contratual em formato aberto, estruturado, interoperável e acompanhada da documentação técnica indispensável à correta interpretação de sua estrutura lógica e futura migração para outra solução tecnológica. Porquanto, a título de sugestão, apresentamos o seguinte texto: “9.13. Ao término da vigência contratual, independentemente do motivo de sua extinção, a CONTRATADA deverá disponibilizar ao

CONTRATANTE todos os dados e informações produzidos durante a execução contratual, em formato aberto, estruturado e interoperável, acompanhado da documentação técnica necessária à correta compreensão de sua estrutura lógica e à futura migração para outra solução tecnológica, preservados os direitos de propriedade intelectual da CONTRATADA sobre o software, seu código-fonte, arquitetura, algoritmos e demais ativos intelectuais que integrem a solução licenciada.”

III – a cláusula relativa à propriedade intelectual poderá ser incorporada ao instrumento contratual, desde que sua redação limite expressamente a proteção conferida à contratada aos ativos intelectuais integrantes da solução tecnológica desenvolvida por ela, preservando integralmente os direitos da Administração sobre todos os dados e informações produzidos durante a execução contratual. Sugestão:

“Permanecem de titularidade exclusiva da CONTRATADA todos os direitos de propriedade intelectual incidentes sobre o software objeto deste contrato, compreendendo, entre outros, o código-fonte, a arquitetura da solução, algoritmos, documentação técnica e demais ativos intelectuais desenvolvidos pela CONTRATADA, não implicando a presente contratação qualquer cessão desses direitos ao CONTRATANTE.

O disposto no item acima não alcança os dados, documentos, registros, manifestações, relatórios e demais informações produzidas ou inseridas pelo CONTRATANTE durante a execução contratual, os quais permanecerão de sua exclusiva titularidade, assegurado o direito de acesso, exportação e utilização nos termos deste contrato.”

IV – recomenda-se que a COLCC promova a adequação da minuta contratual mediante adoção da redação sugerida por esta ASSJ para o Item 9.13. e sobre a propriedade intelectual constante deste parecer, preservando-se as demais disposições do Contrato nº 35/2026 (SEI nº 1012552). Concluída a elaboração da nova redação das cláusulas contratuais, aconselha-se que os autos retornem à Unidade Demandante/Técnica para manifestação acerca da preservação das premissas estabelecidas no Termo de Referência nº 140/2026 (Doc. SEI nº 0999958), especialmente no que concerne à continuidade do serviço, à preservação da base histórica e à mitigação dos riscos inicialmente identificados;

V – inexistindo novos óbices jurídicos ou técnicos, poderão os autos ser submetidos novamente à autoridade competente para deliberação final e posterior disponibilização do instrumento contratual à futura contratada para assinatura.

72. Registre-se, por fim, que a presente manifestação restringe-se aos aspectos jurídicos da matéria submetida à apreciação desta ASSJ, permanecendo sob a responsabilidade da Unidade Demandante/Técnica competentes a confirmação de que a redação definitiva das cláusulas contratuais preserva integralmente os requisitos funcionais da solução tecnológica, bem como atende às necessidades administrativas que motivaram a instauração do presente procedimento.

73. É o parecer, o qual submeto à consideração superior

[1]

**DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.



Documento assinado eletronicamente por **ALESSANDRO ALBERTO DE CASTRO, CONSULTOR JURÍDICO**, em 16/07/2026, às 11:49, conforme art. 4º da Resolução Administrativa TCE/TO nº 001, de 15 de outubro de 2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.tceto.tc.br/sei/processos/verifica.php> informando o código verificador **1020587** e o código CRC **ECDC21F8**.

