



PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO



PARECER JURÍDICO

PROCESSO Nº 63/2025.

REFERÊNCIA: Manifestação acerca do Recurso ao Processo Licitatório nº 063/2025 Protocolado em 10/04/25 pela Empresa HIPARC SISTEMAS E AEROLEVANTAMENTOS LTDA.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Procuradoria na qual se requer análise jurídica acerca de recurso ao procedimento licitatório acima referenciado com o intuito de recorrer da decisão de inabilitação, bem como recorrer da decisão que habilitou a empresa SQL TECNOLOGIA E SERVIÇOS LTDA

Destaca-se que a presente análise será restritiva as dúvidas suscitadas aos autos, sem adentrar em qualquer outro aspecto técnico do procedimento.

Assim sendo, manifestaremos sobre o apresentado pela empresa quanto a:

- A) Decisão que inabilitou-a com o fundamento de insuficiência de comprovação quanto ao item transferência tecnológica com entrega do código-fonte. A Comissão opinou pela inabilitação por entender que não há a transferência do código, e a empresa, em seu recurso, justificou que apresentou os atestados técnicos que demonstravam a titularidade e a cessão do código à contratante por meio de licença perpétua, entendendo não haver diferença na interpretação do presente, pontuando que transferência e licença perpétua não possuem qualquer diferença. Bem como afirmou que a não abertura para diligência violou o princípio da isonomia.
- B) De igual forma, e de maneira contraditória (uma vez que recorreu contra a abertura de diligência que lhe beneficiasse), afirmou que houve a abertura de diligência para a empresa SQL, uma vez que não tinha apresentado o Certificado de Registro de Programa de Computador, o que fere o princípio da isonomia.

É o relatório, passamos a manifestação.

2. DA TEMPESTIVIDADE:

Verifica-se que as impugnações foram apresentadas em 10 de abril de 2025.

Conforme o instrumento vinculatório, o prazo para apresentação de recursos no prazo de 03 (três) dias úteis, a contar da intimação do ato ou lavratura da ata. Considerando que o recurso foi interposto no dia 10/04/2025 e a ata da sessão foi no dia 07/04, o recurso foi interposto tempestivamente.



PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

3. DA FUNDAMENTAÇÃO

A irresignação da recorrente não merece acolhida. Isso porque há vício substancial na documentação apresentada, não se confundindo licença de uso perpétua com a transferência de titularidade do código-fonte. A exigência editalícia, ao requerer transferência tecnológica com entrega do código-fonte, é clara ao exigir que o Município **detenha o domínio, controle e autonomia plenos sobre o software, incluindo o direito de alterar, distribuir, manter e evoluir o código sem dependência da empresa licitante.**

A empresa HIPARC apresentou documentação que demonstra a concessão de licença de uso em caráter perpétuo com entrega do código-fonte, o que, à luz do Direito da Propriedade Intelectual, não configura transferência de titularidade, mas apenas uma permissão de uso, mesmo que sem limite temporal.

3.1 DISTINÇÃO JURÍDICA ESSENCIAL ENTRE LICENÇA PERPÉTUA E TRANSFERÊNCIA DE TITULARIDADE

Nos termos da Lei nº 9.609/98 (Lei do Software), o titular dos direitos patrimoniais sobre o programa de computador pode conceder a terceiros licença de uso, ou realizar a cessão de titularidade. A diferença entre ambas é clara:

Art. 4º: “Salvo estipulação em contrário, o uso de programa de computador será objeto de contrato de licença.”

(...)

Art. 13, §1º: “A cessão dos direitos de autor de programa de computador será sempre feita por escrito e presume-se onerosa.”

- Licença de uso: autoriza o uso do software sob determinadas condições (inclusive perpétuas), sem transferir a titularidade dos direitos patrimoniais. O autor mantém os direitos sobre a obra.
- Cessão de titularidade: transfere ao cessionário a titularidade dos direitos patrimoniais, o que inclui o direito de modificar, comercializar e sublicenciar o software, inclusive sem vínculo com o autor original.

A licença de uso é autorização contratual para uso do software, com ou sem prazo definido. Já a cessão de titularidade é a transferência dos direitos patrimoniais, inclusive com o direito de modificar, sublicenciar e explorar economicamente o programa.

É o entendimento do doutrinador Ronaldo Lemos em sua obra Direito, Tecnologia e Cultura, publicado pela FGV: “A licença, mesmo quando perpétua, não transmite a titularidade. A cessão, sim, transfere os direitos patrimoniais, permitindo que o cessionário



PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Ou seja, a simples entrega do código-fonte, ainda que acompanhada de licença perpétua, não assegura ao Município a plena titularidade, tampouco garante que este possa modificar, redistribuir ou usar o software independentemente de autorizações futuras da empresa.

Ademais, a expressão “licença perpétua” não se confunde com “transferência de titularidade” – a primeira trata-se de uso, enquanto a segunda é propriedade. A equiparação pretendida pela empresa é juridicamente equivocada.

3.2 INEXISTÊNCIA DE EQUÍVOCO OU INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA:

O argumento de que a Administração interpretou de forma “restritiva” o edital é infundado. A interpretação dada está em conformidade com os princípios da vinculação ao instrumento convocatório (art. 18 da Lei nº 14.133/2021) e da segurança jurídica.

O edital exigiu de forma objetiva a transferência tecnológica com entrega do código-fonte, o que deve ser interpretado como a cessão da titularidade do software ao ente público, nos termos da legislação vigente. A Administração, portanto, não pode considerar cumprida uma exigência essencial com base em documentos que tratam de licença de uso, ainda que ampla ou perpétua.

A entrega do código-fonte é um meio físico ou digital, enquanto a cessão dos direitos patrimoniais é um ato jurídico formal, que demanda cláusula expressa, forma escrita e concordância do autor, nos termos do art. 50, §2º, da Lei nº 9.610/1998 (Lei de Direitos Autorais):

Art. 50, §2º: “A cessão total ou parcial dos direitos patrimoniais, que se fará por escrito, presume-se onerosa, salvo estipulação em contrário.”

3.3 SOBRE A POSSIBILIDADE (OU NÃO) DE SUPRIR ESSA DEFICIÊNCIA POR SIMPLES DILIGÊNCIA

Importante frisar que a empresa recorrente já havia apresentado os atestados de capacidade técnica no momento oportuno, e nenhum deles fazia menção à transferência da titularidade.

Dessa forma, eventual diligência para “complementar” essas informações não teria a natureza de mera verificação de documento pré-existente, mas sim de alteração substancial do conteúdo do documento já apresentado, com acréscimo de informações essenciais que não constavam nos atestados emitidos por terceiros.

Tal modificação configuraria uma tentativa de conferir eficácia retroativa a um documento que, na sua versão original, não atendia ao objeto da exigência editalícia.

Ademais, um novo atestado ou mesmo uma reemissão com acréscimos após a fase de habilitação resultaria em um documento com data posterior à abertura da licitação, violando o princípio da isonomia e podendo, inclusive, ser equiparado a fraude ou burla



PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ao procedimento licitatório, nos termos do art. 93, inciso I da Lei nº 14.133/2021 e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Portanto, não se trata de mera diligência para esclarecer fato existente à época da licitação, mas sim de tentativa de incluir novo conteúdo técnico em documento que já havia sido entregue sem atender integralmente às exigências do edital, o que não é permitido pelo ordenamento jurídico.

Destaca-se que conforme o art. 64, I, da Lei nº 14.133/2021, a diligência serve para complementar informações sobre documentos já apresentados, não podendo suprir ausência de requisitos essenciais. A ausência de documento que comprove expressamente a cessão de titularidade do software, por si só, inviabiliza a habilitação, sendo vedada a apresentação posterior desse documento, conforme os princípios da vinculação ao edital e da legalidade.

O apresentado, por si só, já responde ainda o pedido de inabilitação da empresa SQL.

3.4 DA REGULARIDADE DA DILIGÊNCIA REALIZADA EM FAVOR DA EMPRESA SQL TECNOLOGIA E SERVIÇOS LTDA

Por outro lado, no que tange à diligência promovida em favor da empresa SQL Tecnologia e Serviços LTDA, é necessário esclarecer que essa se restringiu à verificação da autenticidade de informação já constante na documentação apresentada, qual seja, o número do Certificado de Registro de Programa de Computador emitido pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI.

A diligência, nesse caso, não implicou em modificação ou complementação de conteúdo técnico do documento apresentado, tampouco resultou em apresentação de novo documento, mas sim em mera consulta pública online ao banco de dados do INPI, conforme previsão do art. 64, inciso I da Lei nº 14.133/2021. Ou seja, tratou-se de diligência regular e legítima, voltada à conferência de um documento pré-existente cujas informações principais — inclusive o número do registro — já haviam sido entregues pela empresa no prazo de habilitação.

Essa situação é claramente distinta daquela apresentada pela empresa HIPARC, que busca a possibilidade de alterar ou reemitir atestados de capacidade técnica com dados ausentes no momento oportuno, o que violaria os princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia.

Portanto, não há que se falar em quebra de isonomia ou favorecimento, uma vez que a atuação da Administração seguiu os parâmetros legais e técnicos adequados à natureza de cada situação.

Ainda, analisando o disposto pela empresa HIPARC em seu recurso, temos que “a ausência de tal documento, considerado de natureza essencial e eliminatória no Edital, foi suprida mediante diligência unilateral (e informal, posto que tal fato sequer constou na Ata) da Comissão Técnica, que aventa que realizou simples consulta online por meio de número de registro fornecido verbalmente pelo licitante”, também carece de fundamentos,



PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

uma vez que está expresso na ata, da maneira que transcrevo “A documentação relativa à Qualificação Técnica foi analisada pela Comissão Especial de Avaliação Técnica, onde a mesma realizou a diligência de simples consulta online, onde foi constatado que existe o registro no INPI com registro anterior à data da licitação”.

3.5 QUANTO AO PEDIDO REALIZADO PELA EMPRESA SQLINK PARA A MANUTENÇÃO DA INABILITAÇÃO DA EMPRESA HIPARC

Também se discorda da argumentação da empresa SQLINK que nega qualquer grau de similaridade dos atestados apresentados pela empresa HIPARC com os serviços exigidos no edital. Como já analisado no parecer técnico, os serviços atestados pela HIPARC envolvem escopo funcional que contempla atividades tecnológicas aplicadas à interface com o cidadão, ainda que em modelo parcialmente distinto.

No tocante à implantação de central de atendimento com aplicativo móvel, entende-se que os documentos apresentados possuem semelhança técnica suficiente para atender ao objetivo da comprovação exigida, não sendo essa distinção capaz, por si só, de fundamentar a inabilitação da empresa. O princípio da razoabilidade e o entendimento majoritário da jurisprudência e doutrina sustentam que a capacidade técnica deve ser aferida com base em similaridade, e não identidade absoluta, desde que haja correspondência funcional e escopo compatível com as exigências do edital.

Importante destacar que a Lei nº 14.133/2021 e a jurisprudência do TCU não exigem identidade absoluta entre os serviços atestados e os exigidos em edital, bastando que haja similaridade técnica e operacional, especialmente quando os serviços efetivamente executados demonstrem complexidade igual ou superior à contratada, como é o caso.

No que tange a resolução das imagens, não temos capacidade técnica para manifestação e isso foge do escopo jurídico, mas partindo do pressuposto do que foi apontado pela Comissão de Avaliação Técnica, a resolução que a empresa apresentou em Atestado é superior à exigida em edital, assim sendo, não há qualquer irregularidade no feito. O edital define critérios mínimos de aceitabilidade, então, o que ultrapassar, não é vedado.

Quanto à alegação de tentativa de confusão entre licença perpétua e transferência de titularidade do código fonte, neste ponto, concorda-se com a argumentação da empresa SQLINK: a simples concessão de licença de uso perpétua não se confunde com a transferência da titularidade do código-fonte e da propriedade intelectual associada ao software, conforme amplamente apresentado em tópico anterior.

Conforme já fundamentado neste parecer, a exigência editalícia refere-se não à mera permissão de uso do software, mas sim à efetiva transferência tecnológica, com entrega formal e integral do código-fonte, de forma a incorporar permanentemente a solução ao patrimônio da Administração Pública, conforme dispõe o art. 30, inciso VI da Lei nº 14.133/2021.

O próprio reconhecimento da HIPARC, na sessão, de que se trata de licença perpétua reforça a tese de que a proposta apresentada não atende integralmente às exigências do



PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

edital, conforme também reconhecido pela empresa SQLINK. Assim, esse ponto deve ser acolhido.

Também apontamos como correta a distinção feita pela empresa SQLINK sobre a natureza da diligência realizada. No caso da empresa SQLINK, a diligência consistiu na verificação de dado já existente e fornecido no momento da habilitação (número do certificado do INPI), sendo possível sua conferência pública por meio de consulta no portal oficial do Instituto.

Já no caso da HIPARC, eventual diligência que alterasse ou substituísse o atestado para incluir a menção à transferência da titularidade do código-fonte configuraria modificação substancial de documento público, o que não é admitido pela legislação vigente, podendo inclusive configurar hipótese de tentativa de burla ao processo licitatório.

Assim, não se pode equiparar as duas situações, como corretamente destacou a empresa SQLINK.

3. DA CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto, opina no sentido de não provimento dos recursos interpostos, tanto pela empresa HIPARC SISTEMAS E AEROLEVANTAMENTOS LTDA quanto pela empresa SQLINK TECNOLOGIA E SERVIÇOS LTDA, com fundamento nos seguintes pontos:

- **No caso da empresa HIPARC**, restou demonstrado que a mera apresentação de licença de uso perpétua com entrega de código-fonte não se confunde, sob nenhum aspecto técnico ou jurídico, com a exigência de transferência de titularidade do código-fonte e da propriedade intelectual, conforme previsto no edital. A diligência, nesse caso, não poderia suprir a ausência de requisito essencial, sob pena de violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, à isonomia e à segurança jurídica, configurando indevida alteração de documento público já apresentado.
- **Quanto à empresa SQLINK**, entende-se correta a habilitação quanto à verificação da existência do Certificado de Registro de Programa de Computador emitido pelo INPI, visto que se tratou de simples diligência para confirmação da autenticidade de documento pré-existente, cujo número já constava nos autos. Diferente do caso da HIPARC, não houve qualquer modificação ou complementação de documento emitido por terceiros, mas apenas verificação de dados públicos, plenamente admitida pelo art. 64 da Lei nº 14.133/2021.
- No que se refere à suposta ausência de comprovação da implantação de central de atendimento com aplicativo, entende-se que os documentos apresentados pela empresa HIPARC demonstram grau de similaridade suficiente ao exigido, nos termos da jurisprudência consolidada e da boa prática administrativa, não sendo esse aspecto suficiente, por si só, para ensejar sua inabilitação.



PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA VALÉRIO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Assim, considerando os princípios da legalidade, vinculação ao edital, segurança jurídica e igualdade entre os licitantes, recomenda-se a manutenção da decisão de inabilitação da empresa HIPARC e da habilitação da empresa SQLINK, com o consequente prosseguimento regular do certame, nos termos da legislação vigente.

S.M.J., é o parecer.

Vila Valério/ES, 16 de abril de 2025.

KEILA TÓFANO SOARES WOLFGRAMM
OAB/ES 17.706
PROCURADORA GERAL