



SNBU 2025

XXIII Seminário Nacional de
Bibliotecas Universitárias

17 A 20 DE NOVEMBRO
SÃO PAULO - SP

Eixo 3 – Gestão de Bibliotecas

Contratos de Licenciamento com Editores Internacionais: Conflitos com a Legislação Brasileira e a Lei de Licitações

*Licensing Agreements with International Publishers: conflicts with Brazilian legislation
and the public procurement law*

Sadrac Leite – Universidade de São Paulo (USP) – dakleite@yahoo.com.br

Waleska Miguel Batista – Faculdade Autônoma de Direito (FADISP) –
waleska.batista@unialfa.com.br

Resumo: O estudo debruça-se sobre contratos de licenciamento digital entre bibliotecas públicas brasileiras com editoras estrangeiras, situando estes arranjos sob a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). Constatou-se padrões de cláusulas que fixam foro externo, impõem confidencialidade excessiva, negligenciam a acessibilidade e dificultam o uso. Tais práticas afrontam princípios constitucionais como legalidade e transparência. Conclui-se sobre a urgência de atualização normativa, contratos padronizados e fortalecimento institucional, assegurando contratações compatíveis com a missão pública das bibliotecas.

Palavras-chave: Bibliotecas públicas universitárias. Contratações públicas. Lei 14133/21. Recursos eletrônicos. Contratos.

Abstract: The study examines digital licensing agreements between Brazilian public libraries and foreign publishers, analyzing these arrangements under the New Bidding Law (Law No. 14,133/2021). It identified clause patterns that establish foreign jurisdiction, impose excessive confidentiality, neglect accessibility, and restrict usage. Such practices violate constitutional principles such as legality and transparency. The study concludes with the urgent need for regulatory updates, standardized contracts, and institutional strengthening to ensure procurements align with the public mission of libraries.

Keywords: University public libraries. Public procurement. Law 14.133/21. Electronic resources. Contracts.





1 INTRODUÇÃO


A estruturação dos contratos administrativos no cenário jurídico brasileiro exige uma leitura atenta dos pilares constitucionais que regulam o cotidiano estatal. O artigo 37 da Constituição Federal, notadamente, elenca princípios que fundamentam a atuação administrativa: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência aparecem como vetores inescapáveis da conduta dos agentes públicos. É uma legalidade que restringe qualquer traço de volubilidade contratual da Administração, norteando suas escolhas pelo crivo da lei e pelo compromisso com o coletivo. Por conseguinte, os contratos celebrados no âmbito estatal distanciam-se da lógica privatista, já que, em última instância, a supremacia do interesse público constitui a baliza máxima dessas relações.

Sob esse prisma, a publicidade, longe de ser mera formalidade, reflete a transparência necessária para o exercício do controle popular, o que Silva (2019) sugere ao enfatizar o elo entre transparência e confiança pública. Ao final desse percurso, é fundamental considerar a eficiência, não apenas como vetor técnico, mas como exigência de responsabilidade fiscal e otimização dos resultados públicos, conforme pontual Ferreira (2020).

Esses postulados delineiam o regime jurídico diferenciado dos contratos administrativos, sustentado pela supremacia do interesse público e por um conjunto de prerrogativas típicas da Administração. A Lei nº 14.133/2021, conhecida como a Nova Lei de Licitações, ao ser promulgada, consolida princípios constitucionais e promoveu o aprimoramento das práticas contratuais administrativas, sedimentando um novo patamar normativo.

O artigo 5º da Lei nº 14.133/2021 destaca princípios como planejamento, motivação, transparência, competitividade, segurança jurídica e economicidade, traduzindo um deslocamento do aparelho estatal rumo a uma lógica de governança (Madeira, 2021). O planejamento, por sua vez, assume papel estratégico ao propiciar maior integridade e eficiência nas contratações.

No escopo da transparência, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) desponta como instrumento fundamental para determinar a publicidade exaustiva dos



contratos da Administração e de seus aditivos, intensificando o controle social e reforçando o dever de responsabilização dos gestores.

A internacionalização das contratações públicas amplia a gama de desafios colocados à Administração, cuja atuação passa a depender de conciliar o regime jurídico doméstico com obrigações pactuadas internacionalmente. Elementos como foro estrangeiro e arbitragem internacional, bem como a aplicação de normativas internacionais, ensejam reflexão cuidadosa para resguardar a soberania nacional e os interesses coletivos.

A Lei nº 14.133/2021, ao tratar de contratações internacionais, reforça que a Administração deve se manter fiel aos princípios constitucionais, mesmo admitindo, quando apropriada, a aplicação indireta de normas externas (Brasil, 2021). Tal diretriz dialoga com o conteúdo da Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015), que impõe a obrigação de acessibilidade digital em contratos pertinentes ao universo informacional.

Como aduzem Bernardino e Suaiden (2011), essas instituições respondem pela promoção da inclusão e pela mediação comprometida do saber. Silva et al. (2025), nessa mesma trilha, defendem que a plena realização da missão bibliotecária depende da adesão inequívoca aos princípios constitucionais, principalmente quando mediada por contratos com editoras estrangeiras em ambientes digitais.

Constata-se que, embora o ambiente digital aponte para novas possibilidades, há uma recorrência crescente de cláusulas contratuais restritivas em licenças digitais, mencionadas por estudos científicos recentes.

Dessa forma, este estudo buscará contribuir com a análise crítica dos contratos administrativos digitais firmados por instituições públicas brasileiras com editoras internacionais. Especificamente, este trabalho tem como objetivo geral: Analisar cláusulas contratuais de licenciamento digital firmadas entre instituições públicas brasileiras e editoras internacionais, com foco na conformidade com a Lei nº 14.133/2021. E objetivos específicos: Identificar os principais pontos de inconformidade jurídica nas cláusulas contratuais analisadas; examinar os impactos institucionais e sociais dessas cláusulas nas bibliotecas públicas universitárias; avaliar o grau de alinhamento das cláusulas com os princípios constitucionais da legalidade, eficiência, publicidade e acessibilidade; propor diretrizes normativas que fortaleçam a legalidade, transparência e eficiência nas contratações públicas de conteúdos digitais.



2 METODOLOGIA


Trata-se de uma revisão bibliográfica com análise documental, de abordagem qualitativa, que analisa contratos de licenciamento digital entre bibliotecas de instituições universitárias brasileiras e editoras estrangeiras. A partir de uma revisão bibliográfica, análise documental e dispositivos normativos, examina cláusulas essenciais e suas consequências jurídicas, institucionais e sociais. Com base em análise comparativa de cláusulas contratuais e leis como a Nova Lei de Licitações, Lei de Inclusão, Lei de Dados e Lei de Acesso à Informação, propõe uma reflexão crítica sobre sua aplicação prática. O estudo inclui tratados multilaterais como posicionamentos da AGU, decisões do STJ e do TCU, além de literatura técnica e científica. Com isso, identifica padrões de desconformidade legal e propõe soluções regulatórias alinhadas à legalidade, eficiência, transparência e interesse coletivo.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Percebe-se, de forma recorrente, que contratos internacionais de licenciamento firmados por órgãos públicos brasileiros contêm cláusulas que contrariam normas internas vigentes. Destacam-se, entre essas inconformidades, o descumprimento de disposições previstas nas Leis nº 14.133/2021 e nº 12.527/2011. Essa incompatibilidade normativa compromete a legalidade e a estabilidade institucional, além de contrariar princípios do interesse público e as especificidades jurídico-administrativas do contexto nacional.

Dentre os elementos mais controversos, ressurgem reiteradamente a estipulação de foro estrangeiro e a submissão à regulação jurídica de outros países—procedimento corriqueiro, sobretudo em contratos com editoras internacionais, mas que confronta de forma direta o princípio da irrenunciabilidade do interesse público e ameaça a soberania normativa brasileira.

O Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Ordinário nº 114-DF (2015), firmou o entendimento de que a jurisdição nacional é inderrogável sempre que o contrato envolva parte domiciliada no Brasil ou deva ser executado no território nacional, ainda que cláusulas em sentido contrário estejam previstas contratualmente.



Tal entendimento é respaldado pelos artigos 88 do CPC/1973 e 25 do CPC/2015 (STJ, 2015). Ao pronunciar-se no Acórdão nº 2101/2008-Plenário, o Tribunal de Contas da União consolida o entendimento de que a escolha por legislação estrangeira sem correspondente fundamentação legal vulnera a legalidade, fragiliza o ambiente jurídico e limita o controle social das contratações públicas.


Nesse mesmo contexto, diversos contratos apresentam cláusulas de confidencialidade com abrangência excessiva. Essas cláusulas dificultam a divulgação dos valores pactuados, comprometem a transparência sobre obrigações contratuais e restringem o acesso à fiscalização social e aos detalhes das contratações públicas.

As restrições impostas confrontam os artigos 7º, 8º, 9º e 10º da Lei de Acesso à Informação, que garantem ao cidadão o direito à publicidade ativa e passiva. A qualquer pessoa é facultado o acesso a informações sobre contratações e gastos públicos, sem necessidade de justificativa. Obstaculizar esse direito corresponde a infringir pilares como moralidade e eficiência na gestão pública (Gonçalves; Batista, 2021; Nobre; Hackett, 2025).

Ademais, a não divulgação dos contratos e dos seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas, contrariando o artigo 174 da Lei nº 14.133/2021, implica violação significativa ao princípio da transparência. Gonçalves e Batista (2021) indicam que, mesmo diante de tentativas de introduzir limitações à transparência por meio de contratos, o imperativo constitucional da publicidade administrativa se impõe.

As instituições públicas, em observância à lógica da Administração, mantêm como irrestrita a divulgação das contratações, consolidando instrumentos de fiscalização e responsabilização. À vista disso, o Parecer da Advocacia-Geral da União nº 00295/2020 estabelece que “a transparência é a regra e o sigilo, a exceção”, salientando a natureza vinculante da publicidade nos processos de contratação.

Também são recorrentes as cláusulas que impõem renúncia a direitos legais, inclusive aqueles de natureza indisponível. Embora a jurisprudência do STJ admita a renúncia expressa de honorários sucumbenciais em casos específicos (AREsp 1.825.800-SC), essa possibilidade não se aplica a direitos essenciais, como garantias trabalhistas ou estabilidade acidentária, cuja indisponibilidade é reiterada pela jurisprudência trabalhista. No âmbito administrativo, cláusulas que impõem condutas contrárias à lei ou limitem a atuação discricionária da Administração são nulas de pleno direito.




As consequências jurídicas dessas ilegalidades são significativas. A Nova Lei de Licitações impõe critérios rigorosos de planejamento, governança e gestão de riscos, responsabilizando diretamente os gestores públicos pela legalidade dos contratos firmados. O Tribunal de Contas da União (TCU, 2023) alerta que a inclusão de cláusulas abusivas pode acarretar sanções como multas, imputação de débito e suspensão de repasses. A Controladoria-Geral da União (CGU, 2022) também destaca que a validação de contratos ilegais pode gerar responsabilização administrativa, mesmo na ausência de dolo, em razão da exigência de conduta técnica e diligente por parte dos agentes públicos.

No contexto da contratação de recurso eletrônicos, observam-se desafios adicionais relacionados à acessibilidade, interoperabilidade e preservação de acervos. Essas práticas rompem com o modelo tradicional de aquisição e compromete a continuidade de projetos científicos, educacionais e de preservação digital (IFLA, 2015; Communia, 2025).

Cláusulas que proíbem o uso de *text and data mining* (TDM), empréstimo entre bibliotecas, arquivamento local ou tradução dos conteúdos também representam limitações contratuais que, na prática, equivalem à renúncia de direitos fundamentais de uso. Tais restrições são incompatíveis com a missão pública das bibliotecas, como alertam Meera e Anuradha (2005) e a Library Copyright Alliance (2025). O relatório da *Communia Association* (Nobre; Hackett, 2025) aponta ainda a imposição de limites artificiais de uso, como o *metered access*, e a falta de interoperabilidade entre plataformas.

A presença de cláusulas “as is”, que eximem as fornecedoras de responsabilidade por falhas técnicas ou interrupções, agrava a vulnerabilidade das bibliotecas públicas universitárias. Segundo Li (2016), a transferência integral do risco contratual para a instituição contratante não só desestabiliza o planejamento orçamentário como também mina a própria previsibilidade institucional, trazendo à tona vulnerabilidades de gestão. O quadro se agrava consideravelmente diante da predominância dos contratos redigidos unicamente em inglês, nos quais a versão estrangeira prevalece e enfraquece as garantias conferidas pelo ordenamento jurídico nacional, incidindo diretamente sobre a soberania linguística.



A esse cenário soma-se a fragilidade na proteção de dados. Em um número expressivo de contratos, faltam garantias nítidas e operacionais de aderência à Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018). Pior: persistem cláusulas que autorizam o rastreamento do comportamento do usuário, abrindo espaço para práticas invasivas em ambientes institucionais. Esse desenho agrava a afronta a pilares como privacidade, transparência e segurança, fundamentos que, no setor público, não admitem barganha, como já salientado por Li (2016).

Além disso, o desequilíbrio contratual, marcado pela redação padronizada e unilateral imposta por fornecedores estrangeiros, frequentemente compromete o interesse coletivo e institucional das bibliotecas públicas.

Meera e Anuradha (2005), em pesquisa empírica sobre o tema, identificaram explicitamente que tais condições negligenciam frequentemente a garantia de direitos essenciais como acessibilidade, interoperabilidade e continuidade dos serviços contratados, comprometendo substancialmente o grau de efetividade institucional e o alcance social da atividade das bibliotecas.

Diante desse cenário, torna-se urgente a revisão normativa e institucional dos modelos de contratação digital. A adoção de contratos padronizados, com cláusulas obrigatórias de acessibilidade e transparência, é medida necessária. Conforme Campos (2022), instituições como a *Texas A&M University* já utilizam *checklists* técnico-jurídicos para análise prévia de cláusulas. A prática institucional das contratações públicas precisa urgentemente consolidar como padrão obrigatório a fixação de cláusulas detalhadas, como a exigência de conteúdos em formatos acessíveis segundo o Decreto nº 9.522/2018.

Adotar uma perspectiva inclusiva exige o desenvolvimento de estratégias voltadas à negociação conjunta entre instituições, à formação de consórcios para aquisição de conteúdos e à inclusão sistemática de cláusulas que garantam amplo acesso mesmo após o término do contrato. Essas iniciativas representam uma abordagem estratégica, ampliando o poder de negociação e, ao mesmo tempo, fortalecendo os valores fundamentais do interesse público. Quando sustentadas por regimes contratuais compatíveis com os princípios constitucionais e com a legislação vigente, tornam-se pilares essenciais para assegurar que as contratações públicas digitais sejam legalmente seguras, eficientes e justas.



4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conclusões do presente estudo apontam na direção inequívoca da existência de graves e injustificadas desconformidades legais nos contratos celebrados entre instituições públicas brasileiras e editoras ou provedoras internacionais de bens digitais. Note-se particularmente a existência de cláusulas marcadas por previsão abusiva de confidencialidade, escolha inadequada e não-nacional de foro jurisdicional para controvérsias, a renúncia injustificável de direitos fundamentais indisponíveis, carência de garantias reais quanto à acessibilidade de conteúdos e prévios condicionantes que restringem injustificadamente a utilização das obras adquiridas.


Tais dispositivos contratuais demonstram uma frontal contradição com os princípios constitucionais centrais ao funcionamento regular da Administração Pública no Brasil, ou seja, legalidade, moralidade, publicidade, continuidade e eficiência. Os enfrentados pela Administração decorrem desafios tanto da intrincada natureza técnica e desses acordos jurídicos, quanto da acentuada assimetria nas relações contratuais, agravada pela padronização unilateral de fornecedores estrangeiros. A inexistência de regulamentação setorial adequada, de modelos contratuais específicos e de instâncias de avaliação técnico-jurídica para as bibliotecas públicas limita sua capacidade institucional de firmar contratos entregues à legislação nacional e à missão pública a que servem.

REFERÊNCIAS

BERNARDINO, M. C. R.; SUAIDEN, E. J. **O papel social da biblioteca pública na interação entre informação e conhecimento no contexto da ciência da informação.** *Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v. 16, n. 4, p. 29–41, out./dez. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jun. 2025.

_____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.



_____. **Lei nº 14.133**, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

CAMPOS, F. R. A cláusula de foro em contratos internacionais de adesão no ambiente digital. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 13309–13328, 2022. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/45318/113219>. Acesso em: 12 jun. 2025.

CARVALHOSA, M. **Contratos da Administração Pública com estrangeiros**: desafios jurídicos contemporâneos. São Paulo: Saraiva, 2020.

FERREIRA, M. **Princípio da eficiência nas contratações públicas**. São Paulo: Atlas, 2020.

GONÇALVES, L. S.; BATISTA, J. P. R. A transparência como princípio estruturante da administração pública brasileira: uma análise à luz da LAI e da nova lei de licitações. *Revista Juris*, Rio Grande, v. 30, n. 2, p. 243–262, 2021. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/juris/article/view/13051/10953>. Acesso em: 12 jun. 2025.

HACHEM, D. W. **Direito administrativo**: entre o público e o privado. Curitiba: Juruá, 2021. Disponível em: https://www.danielwunderhachem.com.br/img/livros/doc/completo_20210729182013_3.pdf. Acesso em: 10 jun. 2025.

HORBACH, C. B. Contratos administrativos: conceito e critérios distintivos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 52–68, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/3665/pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

LI, J. *The Impact of licensing terms on library users and services*. Virginia Tech, 2016. Disponível em: <https://vtechworks.lib.vt.edu/handle/10919/70859>. Acesso em: 12 jun. 2025.

MADEIRA, J. **Os princípios na nova lei de licitações**. São Paulo: FECAP, 2021. Disponível em: <https://www.fecap.br/2021/08/09/artigo-os-principios-na-nova-lei-de-licitacoes/>. Acesso em: 11 jun. 2025.

MEERA, B. M.; ANURADHA, K. T. *Contractual solutions in electronic publishing industry: a comparative study of license agreements*. *Webology*, v. 2, n. 3, 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/26411156_Contractual_Solutions_in_Electronic_Publishing_Industry_A_Comparative_study_of_License_Agreements. Acesso em: 10 jun. 2025.

NOBRE, T.; HACKETT, T. *Unfair licensing practices: the library experience*. **COMMUNIA**, 2025. Disponível em: <https://communia-association.org/wp->



content/uploads/2025/05/Unfair-licensing-practices_the-library-experience.pdf.

Acesso em: 10 jun. 2025.

PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

SILVA, J. Publicidade nos contratos administrativos. **Revista Eletrônica de Direito Público**, 2019.

SILVA, K. O. *et al.* Competência em informação e protagonismo social em bibliotecas públicas de Belém, Pará. **Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, v. 23, 2025. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9336/1/Tese_Acessibilidade_Biblioteconomia.pdf. Acesso em: 10 jun. 2025.

SMITH, E. G.; HARTNETT, E. **Best Practices**: Texas A&M AgriLife extension service financial resource management. Texas A&M University, 2015. Disponível em:

<https://scholarship.law.tamu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1212&context=lawreview>. Acesso em: 10 jun. 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Recurso Ordinário nº 114-DF (2015)**. Rel. Min. Raul Araújo. Julgado em: 02 jun. 2015. Disponível em:

<https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=48091566>. Acesso em: 12 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Manual de licitações e contratos administrativos**. 5. ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2023. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em: 10 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão nº 2101/2008 – Plenário**. Rel. Min. Marcos Vinicius Vilaça. Sessão de 24 de set. 2008. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/2101/2008/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 12 jun. 2025.