



PROCESSO: 0001869-38.2020.6.22.8000.

INTERESSADO: COMAP.

ASSUNTO: Minuta contratual - Contratação do Sistema eCONSIG - Reserva de margem e controle de consignações em folha de pagamento dos servidores do TRE-RO, na forma da legislação específica - Contratada: SALT TECNOLOGIA LTDA. Natureza contratual da relação - Aplicação das regras da Lei nº 14.133, de 2021 - Configuração de situação de inexigibilidade de licitação por inexistência de concorrência, art. 74, LLC - Ausência de ônus à Administração - Possibilidade de celebração de COMODATO, na forma do art. 579 do Código Civil Brasileiro - Análise.

## PARECER JURÍDICO Nº 112 / 2025 - PRES/DG/SAOFC/AJSAOFC

### I - RELATÓRIO

**01.** Adota-se como relatório os elementos que constam da **Manifestação AJSAOFC nº 3, de 18/07/2025** (1385508), na qual, após estudo inicial do pleito da COTEP, pelo qual que pretendia renovar - ou continuar mantendo - o licenciamento de uso do ECONSIG – Sistema Eletrônico, via internet, de Reserva de Margem e Controle de Consignações, com desconto em Folha de Pagamento, e Outras Avenças, de propriedade da comodante, **esta unidade jurídica concluiu pela natureza contratual dessa relação e aplicação das regras da Lei nº 14.133, de 2021, veja-se:**

(...)

**10.** Face as considerações registradas, esta Assessoria Jurídica manifesta-se nos seguintes termos:

I - o Contrato de Comodato nº 001/2020 (0580898) não poderá ser "renovado" por meio da celebração de um novo comodato;

II - trata-se de uma demanda ordinária, como tantas outras da administração, submetidas aos ritos específicos da Lei nº 14.133, de 2021, podendo ser processadas por meio de licitação ou, caso presentes os requisitos legais, de forma direta por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação;

III - deverá a unidade instaurar um novo processo no qual deverá seguir o rito definido para as contratações, na forma da Instrução Normativa TRE-RO nº 09, de 2022 (para as contratações diretas) e da Instrução Normativa TRE-RO nº 04, de 2023 (para as contratações mediante licitação);

IV - dada a natureza contratual da relação, a eventual contratação da mesma empresa, apenas poderá ocorrer após a demonstração da inviabilidade de competição para o atendimento da demanda, o que se dará por meio da elaboração dos artefatos da contratação regulados pelas normas deste Tribunal;

V - caso os serviços prestados - licença de *software* - sejam emprestados ao Tribunal e isentos de custos à Administração, a relação poderá ser regulada por instrumento de comodato, na forma do art. 579 do Código Civil. Todavia, ausente algum desses elementos, a adoção do contrato administrativo se impõe;

VI - no tocante à instrução do processo, deve-se destacar a impossibilidade de aplicação do Parecer Jurídico AJSAOFC nº 68, de 16/05/2025, que versa sobre a celebração de convênios com instituições financeiras para consignação de empréstimos de servidores em folha de pagamento, na forma da legislação específica. Todavia, nota-se que, acaso a atual comodante seja apontada como única capaz de atender a demanda, os documentos juntados ao processo, desde que com validade não expirada, poderão ser aproveitados para comprovar as condições de contratação com a Administração Pública, na forma da legislação.

**02.** Adota-se ainda como relatório os elementos que constam da **Manifestação AJSAOFC nº 5, de 1/8/2025** (1390776) - elaborada após o Despacho SAOFC nº 1825, de 1/8/2025 (1390081), pelo qual a Secretária substituta da Secretaria, dadas as novas informações e documentos trazidos ao processo, encaminhou-o a esta unidade jurídica para análise da viabilidade da celebração do comodato pretendido e, se positivo, posterior remessa à SECONT para redação da minuta.

**03.** Na referida manifestação, diante dos novos elementos trazidos ao processo pela COTEP (1388881) entendeu-se que havia demonstração de uma **situação fática de inexigibilidade de licitação** em relação à obtenção do sistema pretendido que possibilita a reserva automatizada de margens e controle de consignações em folha de pagamento dos servidores do Tribunal. Isso porque, conforme afirmado, o Sistema eConsig foi parametrizado com o SGRH. Nessa linha, **concluiu pela possibilidade da adoção do contrato de comodato, no qual deveria ser registrado o caput do art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021 como fundamento legal para a celebração do ato.**

**04.** Por fim, para cumprimento do referido despacho e de acordo com a manifestação da AJSAOFC, a SECONT trouxe ao processo a minuta do contrato de COMODATO (1395210) para análise jurídica.

**É o necessário relato.**

### II - CONSIDERAÇÕES INICIAIS

**05.** Inicialmente, destaca-se que este parecer utiliza como base os elementos que constam nestes autos até a presente data. Conforme art. 58-A, inciso I c/c XI, do Regimento Interno do Corpo Administrativo do Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia, com redação dada pelo Resolução TRE-RO nº 11, de 2022, e demais atos normativos regulamentadores das atividades dos Assessores Jurídicos, ressalte-se que é responsabilidade desta Assessoria prestar consultoria jurídica, de forma imparcial, aos atos praticados no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia – TRE-RO.

**06.** Por sua vez, no regime jurídico da Lei nº 14.133, de 2021, encontram-se as seguintes regras no tocante à atuação da Assessoria Jurídica nos processos de contratação:

**Art. 53.** *Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará **controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.***

§ 1º *Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:*

*I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;*

*II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;*

*III - (VETADO).*

§ 2º *(VETADO).*

§ 3º *Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.*

§ 4º *Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração **também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.***

(sem destaques no original)

**07.** O presente parecer restringir-se-á aos aspectos jurídicos dos documentos e elementos que instruem a fase de planejamento da contratação, com base nas peças constantes dos autos, não adentrando no mérito técnico e administrativo, salvo patente ilegalidade. Isso não significa, porém, que não poderão ser tecidas considerações e recomendações a respeito da motivação dos atos para melhor embasá-los. Até porque, na forma do art. 169 da Lei nº 14.133, de 2021, as unidades de assessoramento jurídico, ao lado do controle interno do órgão, integram a segunda linha de defesa na busca de práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo. A manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados.

### III - ANÁLISE JURÍDICA

#### 3.1 Da análise dos elementos da minuta do instrumento de contrato de COMODATO:

**08.** Como regra, as minutas dos contratos originados nas relações reguladas pela Lei nº 14.133, de 2021, estão padronizadas em modelos de minutas com cláusulas uniformes, em face da previsão que consta do art. 19, IV e 25, § 1º dessa norma. Conquanto não haja modelo padronizado de contrato aprovado pela administração deste Tribunal, o Chefe da Assessoria Jurídica da SAOFC, subscritor deste parecer, participou da elaboração do texto-padrão que vem sendo utilizado pela SECONT, sendo que as cláusulas que dele constam foram definidas pela observância da minuta da Advocacia Geral da União - AGU, disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/14133/modelos-da-lei-no-14-133-21-para-pregao-e-concorrenca>, adequadas à realidade e tradição contratual do TRE-RO.

**09.** Tal situação, no entendimento desta unidade jurídica, dispensa a análise detida de todos os elementos das minutas de instrumentos contratuais produzidas para regularem as relações disciplinadas pela Lei nº 14.133, de 2021 e demais normas aplicadas aos diversos objetos dos respectivos contratos. Contudo, a minuta trazida pela SECONT no evento 1395210, embora aponte como fundamento legal para sua celebração o *caput* do art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021, que cuida das situações de inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição - e também incorpore diversas cláusulas desse regime jurídico, notoriamente de acordo com o art. 92 da LLC - contém cláusulas específicas adotadas pela natureza gratuita do objeto, assim regulado sob a forma de COMODATO.

**10.** Em função dessa peculiaridade, entende-se necessário o exame analítico das regras disciplinadas pela minuta do instrumento, com ênfase para as cláusulas de maior relevo jurídico à contratação pretendida, o que se fara adiante:

#### **Título e Preâmbulo:**

Nota-se a inserção dos dados dos representantes legais das partes (COMODATÁRIO e COMODANTE), sendo deles suprimidos os pessoais em cumprimento à Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD: **redação adequada.**

#### **CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO**

Registra a **cessão do direito de uso do licenciamento do Sistema eConsig** - Sistema Eletrônico, via internet, de Reserva de Margem e Controle de Consignações, com desconto em folha de pagamento, e outras avenças, de propriedade do **COMODANTE**, descrito e caracterizado no "Descritivo Funcional" do sistema (1286231), traz suas principais funcionalidades e citam o expresse conhecimento e anuência das partes sobre ele: **redação adequada.**

#### **CLÁUSULA SEGUNDA - DA GRATUIDADE DESTES INSTRUMENTO PARA O TRE-RO**

Registra que a **cessão do direito de uso do licenciamento do Sistema eConsig ocorre sem ônus ou encargos para o TRE-RO**, sendo que a gratuidade não se estende às consignatárias conveniadas pelo COMODATÁRIO.

Esta unidade jurídica registrou a natureza contratual da relação que se pretende estabelecer. Isso porque, sendo a COMODANTE proprietária do *software* eConsig é única que o fornece, **há um regime de exclusividade que caracteriza a situação de inexigibilidade de licitação com fundamento no caput** do art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021.

**Por sua vez**, dado que em razão da regra contida no **art. 89 da Lei nº 14.133, de 2021** podem ser aplicados aos contratos celebrados pela Administração, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado, nada impede que seja adotado o contrato de comodato, previsto no art. 579 da CCB

para regular é o empréstimo gratuito de coisas não fungíveis, dado que, no caso em análise, o fornecimento do sistema ocorrerá sem qualquer ônus ao TRE-RO.

É certo que o Poder Público deve priorizar a adoção das formas regidas pelo Direito Público na formalização de acordos com os particulares, preservando as garantias legais e constitucionais que são próprias deste tipo de ajuste. **Contudo**, não existe vedação legal para aplicação dos institutos de Direito Privado para ordenar determinado ajuste em que a Administração Pública seja parte, sujeitando-se, nesta situação, às regras estatuídas na legislação civil.

Nesse sentido, basta registrar que o referido art. 89 da Lei nº 14.133, de 2021 reconhece que a incidência irrestrita de todas as prerrogativas contratuais reservadas à Administração pública não é admitida em algumas hipóteses, especialmente as denominadas cláusulas exorbitantes. Corrobora com o exposto o entendimento de **José do Santos Carvalho Filho**, em seu Manual de Direito Administrativo, 32ª edição, editora Atlas, p. 180, preleciona o seguinte:

A primeira das espécies dos contratos dessa categoria é a dos *contratos privados da Administração*, regulados pelo Direito Civil ou Empresarial.

É evidente que, quando a Administração firma contrato regulados pelo direito privado, situa-se no mesmo plano jurídico da outra parte, não lhe sendo atribuída, como regra, qualquer vantagem especial que refuja às linhas do sistema contratual comum. Na verdade, consideram-se que, nesse caso, a Administração age no se *ius gestionis*, com o que sua situação jurídica muito se aproxima da do particular.

Seja como for, o importante é reconhecer a existência de contratos dessa natureza firmados pelo Estados, “tendo-se apenas de considerar a capacidade do contratante em função das correspondentes normas administrativas, tal como ocorrerá em geral com as pessoas jurídicas”.

São contratos de direito privado da Administração, por exemplo, a compra e venda, a doação, a permuta e outros gênero.

Nos termos do art. 579 do Código Civil, “**comodato é o empréstimo gratuito de coisas não fungíveis**”. É um contrato unilateral no qual uma pessoa (COMODANTE) empresta a outrem (COMODATÁRIO) coisa infungível (aquela que não pode ser substituída e não é consumível), gratuitamente, *intuito personae*, para que o bem seja utilizado e restituído ao término do prazo ajustado entre as partes. Seu objeto pode ser tanto bens móveis quanto imóveis, seja este no todo ou em parte. Trata-se de típico instituto de Direito Privado.

Dessa forma, verifica-se que o comodato pretendido pelo Tribunal não configura um contrato administrativo típico, e sim de um “contrato da administração”, eminentemente sob a égide do direito privado, situação que encontra amparo no art. 89 da LLC. **Redação adequada.**

#### **CLÁUSULA TERCEIRA - DA VEDAÇÃO DA CESSÃO (SUBCOMODATO) E DO LICENCIAMENTO DE USO DO SISTEMA**

**Redação adequada.** Destaca-se que, acolhendo o Parecer Jurídico nº 371/2024 (1303142) a Administração do TRE-RO, com fundamento nos arts. 229 e 233, ambos da Lei nº 6.404, de 1976 (Leis das sociedades anônimas) c/c o art. 54 da Lei nº 8.666/93 (agora art. 137, III, da NLLC) e, ainda, na jurisprudência do TCU, firmou o entendimento da possibilidade de **sucessão empresarial**, com a conseqüente sucessão do contrato, no qual a segunda sucede a primeira nos direitos e obrigações como também responde solidariamente pelas obrigações da primeira anteriores à cisão.

#### **CLÁUSULA QUARTA - DA CONFIDENCIALIDADE (CONFORMIDADE E GOVERNANÇA - LGPD)**

A definição das regras sobre a confidencialidade dos dados do contrato são imprescindíveis, haja vista que a **COMODANTE** como **OPERADORA** terá acesso a dados sensíveis dos servidores, de acordo com a Lei nº 13.709/2018, para o funcionamento da aplicação, tal como nome e CPF, valor da margem consignável e outros dados referentes ao servidor repassados pela folha de pagamento. Registra-se que essas condições foram analisadas nos Pareceres Jurídicos AJSAOFC 23/2024 (1124958) e 96/2024 (1161247): **Redação adequada.**

**CLÁUSULA QUINTA - DO MÓDULO API:** redação adequada.

**CLÁUSULA SEXTA - - DAS OBRIGAÇÕES DO COMODATÁRIO (TRE-RO):** redação adequada.

**CLÁUSULA SÉTIMA - DAS OBRIGAÇÕES DA COMODANTE (SALT TECNOLOGIA):** redação adequada.

**CLÁUSULA OITAVA - DAS RESPONSABILIDADES DO COMODATÁRIO E DA COMODANTE:** redação adequada.

**CLÁUSULA NONA - DA RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL:** as regras sobre esse tema também foram analisadas nos Pareceres Jurídicos AJSAOFC 23/2024 (1124958) e 96/2024 (1161247): **Redação adequada.**

**CLÁUSULA DÉCIMA - DA VIGÊNCIA DO COMODATO:** redação adequada.

**CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DA INFRAESTRUTURA E MANUTENÇÃO:** redação adequada.

**CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - DA GESTÃO E DA FISCALIZAÇÃO:** redação adequada.

**CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA - DAS PRÁTICAS DE ANTICORRUPÇÃO:** redação adequada.

#### **CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA - DAS CONSIDERAÇÕES GERAIS**

Nesta cláusula notam-se duas regras de maior relevância.

**A primeira** é aquela que estabelece que o sistema (...) **foi escolhido de forma exclusiva para administrar e controlar os créditos consignados dos servidores públicos do COMODATÁRIO.**

Sobre essa condição deve-se realçar que o sistema é exclusivo porque, conforme afirmado pela COTEP, esse sistema possibilita a reserva automatizada de margens e o controle de consignações em folha de pagamento dos servidores do Tribunal, sendo o único capaz de atender a unidade porque o SGRH está parametrizado com ele e o

TSE suspendeu o processo de melhorias nesse sistema. Apontou ainda que o produto pretendido representou "enorme ganho operacional à unidade de pagamento, automatizando tarefas e dando maior segurança às operações de concessão de margem consignável e lançamentos de valores e sua descontinuidade pode representar grande prejuízo operacional à unidade de pagamento."

Em razão do que informado pela COTEP é possível admitir o uso exclusivo do sistema para a reserva automatizada de margens e o controle de consignações em folha de pagamento dos servidores do Tribunal. Contudo, entende-se que as instituições financeiras poderão, mas não estão obrigados a aceitar essa regra quando da celebração de convênios com o TRE-RO. Trata-se de uma faculdade para as instituições financeiras.

A **segunda** é sobre a disposição que registra a **natureza gratuita do negócio**, sendo que todo o custeio com a execução dos serviços objeto do contrato será arcado pelas CONSIGNATÁRIAS usuárias do sistema, de acordo com a natureza da consignação que opera, e da quantidade de linhas processadas e taxa de implantação: **redação adequada.**

**CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA - DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL E DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL:** redação adequada.

**CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA - DA PUBLICAÇÃO:** redação adequada.

**CLÁUSULA DÉCIMA NONA - DO FORO:** redação adequada.

**11.** Nessa linha e para cumprimento do § 4º do artigo 53 da Lei nº 14.133, de 2021, tem-se que, sob o aspecto formal, a análise dos elementos da minuta do COMODATO trazida ao processo pela SECONT (1395210) revela que o instrumento encontra-se em conformidade com as regras da Lei nº 14.133, de 2021, dos art. 579 e sgs do Código Civil que regulam o comodato e, ainda, com as demais normas ali referida, sendo apta, portanto, para regular a relação que se estabelecerá entre as partes.

#### IV – CONCLUSÃO

**12.** Pelo exposto, opina esta Assessoria Jurídica:

**I -** Como registrado na **Manifestação AJSAOFC nº 5, de 1/8/2025** (1390776) trata-se de uma situação na qual resta configurada a ausência de competição de produtos aptos a operar, de forma automatizada, as margens e controle de consignações em folha de pagamento dos servidores deste Tribunal. Por consequência, tem-se que a empresa SALT a TECNOLOGIA LTDA., proprietária do *software* eConsig, única que o fornece em regime de exclusividade, pode ser contratada com inexigibilidade de licitação com fundamento no *caput* do art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021.

**i.** nota-se que foram juntados no volume VII do processo os documentos comprobatórios da regularidade da empresa para contratar com a Administração Pública. Contudo, dada a longa tramitação deste processo, observa-se que se **encontram vencidas** a certidão de tributos municipais e o FGTS, de acordo com os dados do relatório do SICAF (1374283). Por tal razão devem ser renovadas previamente à celebração do contrato. **Tratando-se de serviços, a regularidade com a Fazenda Estadual configura-se um irrelevante jurídico, na forma do art. 68, II, da LLC.**

**ii.** dado que em razão da regra contida no art. 89 da Lei nº 14.133, de 2021 podem ser aplicados aos contratos celebrados pela Administração, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado, **nada impede que seja adotado o contrato de comodato, previsto no art. 579 da CCB** para regular o empréstimo gratuito de coisas não fungíveis, dado que, no caso em análise, o fornecimento do sistema ocorrerá sem qualquer ônus ao TRE-RO.

**iii.** quanto a **não instauração de processo autônomo** sob o rito definido para as contratações diretas, de acordo com a Instrução Normativa TRE-RO nº 09, de 2022, entende-se que, dada a proximidade do vencimento do atual comodato, essa falha de procedimento pode ser superada porque os elementos que caracterizam a inviabilidade de competição já foram produzidos neste processo. Assim, **por celeridade e pela aplicação do Princípio do Formalismo Moderado, poderão os atos da contratação serem juntados neste processo.**

**iv.** para as **contratações futuras desse objeto** (após o vencimento do comodato e caso ainda demandado), **ORIENTA-SE à COTEP** que observe o procedimento listado no item 10 da **Manifestação AJSAOFC nº 3, de 18/07/2025** (1385508), com a instauração de novo processo no qual deverá seguir o rito definido para as contratações diretas por inexigibilidade de licitação, atualmente reguladas pela Instrução Normativa TRE-RO nº 09, de 2022. Nesse sentido, veja-se a lição de **Marçal:**

(...)

Em segundo lugar, os contratos unilaterais retratam, usualmente, uma liberalidade daquele que assume a obrigação. Essa é a regra, ainda que existam exceções.

Assim, **considere-se o caso da doação, que é tipicamente uma liberalidade.** Portanto, quando o contrato importar benefício em favor da Administração, produzido por liberalidade do outro contratante, não se cogitará de licitação. A Administração receberá um "presente", sendo impossível cogitar de uma outra alternativa mais vantajosa. Se um outro terceiro pretender ofertar doação ainda mais generosa, nada impedirá que o faça.

Quando alguém pretende doar algo em favor da Administração não existe, em princípio, possibilidade de competição. Como o doador é titular do poder de determinar as condições da doação, não haverá possibilidade de seleção de uma única proposta como a mais vantajosa. **A doação em favor do Estado configura, em última análise, hipótese de inexigibilidade de licitação.** Não há viabilidade de estabelecer parâmetros objetivos de competição. Cada particular, dispondo-se a doar bens, determina a extensão e as condições do contrato. Ademais, nem há contrapartida por parte da Administração que pudesse ser eleita como critério para identificar a maior vantagem. Tem de reconhecer-se, portanto, ser pressuposto da licitação a existência de uma prestação a ser realizada pela Administração em favor de particulares. A razão de ser da licitação não consiste, pura e simplesmente, em a Administração participar de um contrato. O que exige a licitação é o contrato importar o dever de a Administração realizar uma prestação em benefício de particular. Nessa hipótese é que terá cabimento procedimento seletivo, destinado a identificar a melhor proposta, com observância do princípio da isonomia.

**13.** Para cumprimento do § 4º do artigo 53 da Lei nº 14.133, de 2021, tem-se que, sob o aspecto formal, a análise dos elementos da minuta do COMODATO trazida ao processo pela SECONT (1395210) revela que o instrumento encontra-se em conformidade com as regras da Lei nº 14.133, de 2021, dos art. 579 e sgs do Código Civil que regulam o comodato e, ainda, com as demais normas ali referida, sendo apta, portanto, para regular a relação que se estabelecerá entre as partes.

**i.** conforme registrado na análise da CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA, item 10 deste parecer, embora haja considerações da COTEP sobre a vantagem da exclusividade no processo, é possível admitir o uso exclusivo do sistema objeto do comodato apenas para a reserva automatizada de margens e o controle de consignações em folha de pagamento dos servidores do Tribunal. Contudo, entende-se que as instituições financeiras poderão, mas não estão obrigados a aceitar essa regra quando da celebração de convênios com o TRE-RO. Trata-se de uma faculdade para as instituições financeiras.

À consideração da autoridade competente.



Documento assinado eletronicamente por **JAMIL JANUARIO, Assessor(a) Chefe**, em 19/08/2025, às 17:22, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://www.tre-ro.jus.br/servicos-judiciais/verificacao> informando o código verificador **1396646** e o código CRC **7DD777B7**.