



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes - DER

Coordenadoria de Logística - DER-CLOG

ANÁLISE

Análise nº 76/2025/DER-CLOG

Processo Administrativo: 0009.009612/2024-63

Pregão Eletrônico: nº 90032/2025/SUPEL/RO

Aportaram os autos para análise técnica contábil, considerando a Portaria nº 1693 de 18 de julho de 2025 (0062409182), referente ao Processo Administrativo nº 0009.009612/2024-63, que trata do Pregão Eletrônico nº 90032/2025/SUPEL/RO, cujo objeto é a **contratação de sistema de autogestão de frota** para prestação contínua de gerenciamento, controle e credenciamento de rede especializada em manutenção preventiva e corretiva, através de sistema informatizado (com software disponibilizado em tempo real via internet) e tecnologia de cartão magnético físico com senha, visando atender à frota oficial do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes – DER/RO.

1. OBJETIVO DA ANÁLISE

1.1. Avaliar a exequibilidade econômica e contábil da proposta da empresa CEGONHA SOLUCOES LTDA, especialmente quanto à oferta de taxa administrativa negativa de 7,47%.

2. ELEMENTOS DA PROPOSTA CEGONHA

Receitas

Descrição	Fórmula/Valor
Valor Total Estimado (A)	R\$ 29.823.139,39
Desconto Ofertado (%) (B)	7,47%
Desconto Ofertado (C)	R\$ 2.227.788,52
Taxa de Administração % (D)	0,00%
Taxa de Antecipação % (G)	5,00%
(+) Taxa de Administração (E) = (A - C) * D	R\$ 0,00
(+) Taxa de Antecipação (G) = (A - E) * G	R\$ 1.491.156,97
(=) Total da Receita (F) = E + G	R\$ 1.491.156,97

2.1. A proposta apresentada pela empresa CEGONHA parte de um valor estimado de contrato de R\$ 29.823.139,39, que corresponde à previsão de despesas do Estado com os serviços de manutenção de veículos prestados por meio da rede credenciada.

2.2. Em sua proposta, a empresa oferece um desconto de 7,47%. Com a aplicação desse desconto (taxa administrativa), ou seja, não há qualquer custo adicional de administração para a Administração Pública.

2.3. A proposta contempla a taxa de antecipação de 5,00% da rede, ou seja, aos prestadores de serviços que optarem por antecipar os valores a serem pagos antes do prazo estipulado como padrão. É importante destacar que esta taxa constitui uma operação financeira voluntária, limitada às partes envolvidas (contratada e rede credenciada), não gerando impacto financeiro sobre a Administração Pública.

A legitimidade dessa prática é assegurada pelos seguintes pontos:

- Manutenção do valor contratado: a taxa de antecipação não altera o valor original do contrato estabelecido com o Estado;
- Ausência de custo adicional ao erário: a operação não implica em encargos adicionais para a Administração Pública;
- Previsão contratual: a taxa de antecipação está expressamente prevista na proposta;
- Autonomia contratual entre as partes: conforme os artigos 421 e 421-A do Código Civil, as partes envolvidas detêm a autonomia para negociar termos e condições do contrato, o que respalda a inserção dessa taxa na proposta.

De acordo com a planilha de composição de receitas apresentada. Estimou uma Receita Bruta no valor de R\$ 1.491.156,97.

2.4. A empresa apresentou sua planilha de exequibilidade, prevendo:

Categoria	Percentual sobre Receita Bruta	Valor Estimado (R\$)
Total da Receita	100,00%	R\$ 1.491.156,97
Custos Operacionais Diretos	28,00%	R\$ 417.523,95
Custos Operacionais Indiretos	3,50%	R\$ 52.190,49
Despesas Administrativas	17,50%	R\$ 260.952,47
Despesas Comerciais	5,20%	R\$ 77.540,16
Despesas Financeiras	4,30%	R\$ 64.119,75
Impostos	8,65%	R\$ 128.985,08
Total Custos, Despesas e Tributos	67,15%	R\$ 1.001.311,90
Receita Líquida Final	32,85%	R\$ 489.845,07

2.5. A empresa apresentou o total da receita, a atividade de intermediação continua gerando receita suficiente para cobrir os custos e tributos, garantindo margem líquida 32,85%, o que evidencia exequibilidade econômica.

2.6. Análise de Riscos Associados à Sustentabilidade Econômica da Proposta: Apesar da margem líquida apresentada ser tecnicamente positiva (32,85%), é importante considerar que a adoção de uma taxa administrativa negativa de 7,47% pode representar uma estratégia agressiva de entrada no mercado. A longo prazo, tal prática pode impactar a capacidade da empresa de sustentar financeiramente a operação, especialmente se ocorrerem variações inesperadas no volume de serviços intermediados ou elevações nos custos operacionais da rede credenciada.

2.7. Capacidade Operacional da Rede Credenciada: A sustentabilidade da proposta também está diretamente vinculada à manutenção de uma rede credenciada suficientemente robusta e capilarizada. A eventual saída de prestadores ou baixa adesão pode comprometer a prestação dos serviços e gerar riscos à continuidade contratual.

3. ANÁLISE DA EXEQUIBILIDADE ECONÔMICO-TRIBUTÁRIA DA PROPOSTA

A proposta apresentada pela empresa CEGONHA SOLUÇÕES LTDA adota uma estrutura comercial, fundamentada na aplicação de um desconto de 7,47% sobre os valores estimados de contratação, não apresentou na proposta a taxa percentual da rede credenciada.

Contudo, a proposta prevê a estruturação da remuneração da contratada por meio de um modelo financeiro de antecipação de recebíveis. Nesse arranjo, os prestadores de serviços (oficinas e fornecedores) que optarem por antecipar o recebimento dos valores devidos poderão fazê-lo mediante a aplicação de redecontos financeiros previamente pactuados, configurando uma fonte alternativa de receita para a empresa contratada. Ressalte-se que tal operação possui caráter facultativo, estando condicionada à adesão voluntária da rede credenciada.

Variável e Evolutiva:

- Depende da aceitação voluntária de cada empresa da rede credenciada.
- Não é uma taxa fixa: o percentual pode variar conforme o prazo de antecipação solicitado e conforme a negociação entre a contratada e o credenciado.
- Não começa em 5%: esse valor é o limite máximo previsto na proposta, mas a aplicação real pode ser gradual, como ocorre em operações financeiras de antecipação de recebíveis.

Como isso funciona na prática por exemplo:

- Um prestador que antecipa o pagamento em 3 dias pode ter uma taxa de 1%.
- Outro que antecipa em 15 dias pode ter uma taxa de 3%.
- Apenas quem antecipa em 30 dias ou mais pode atingir a taxa de 5% — se aceitar.

Efeitos jurídicos e financeiros:

- Não impacta o contrato com o Estado: o valor contratado permanece o mesmo.
- Não gera custo adicional ao erário: é uma operação privada entre contratada e credenciado.
- Está amparada pela autonomia contratual: conforme os artigos 421 e 421-A do Código Civil.

Trata-se, portanto, de uma estratégia comercial baseada na gestão de fluxo de caixa, que transfere o modelo de remuneração da lógica contratual tradicional para uma operação financeira paralela, sem ônus para o ente público e com potencial de viabilidade econômica para a contratada, desde que haja adesão significativa da rede credenciada.

Conforme o Edital + Adendo I (0061303391) na página 30 Item 14.

14.1. TAXA DE ADMINISTRAÇÃO : Os serviços serão prestados na forma de execução indireta, na modalidade de empreitada por preço global, calculada sobre o valor total dos serviços efetivamente realizados pela contratante no período de vigência do contrato. De acordo com novel entendimento da Corte de Contas, admite-se a apresentação de proposta com taxa de administração igual a zero ou inferior a 0, desde que o valor seja exequível. Nesse sentido são o APL-TC 00064/18 e o APL-TC 00534/18.

14.2. TAXA DE CREDENCIAMENTO : Para o presente procedimento fica estabelecido o limite máximo da taxa de credenciamento de até 7,47%, onde este fora aferido por meio da análise do Edital de Licitação n.º 9042029/2024, Contrato nº 0004/2025 e Contrato nº 043/2024, vejamos:

ESPECIFICAÇÃO	Superintendência Estadual de Gestão dos Gastos Públicos Administrativos - SUGESP/RO ID. PNCP: 04696490000163-1- 000297/2024	Superintendência de Administração no Distrito Federal ID. PNCP.: 26994558000123-2- 000042/2025	Tribunal de Justiça do Distrito Federal Contrato 043/2024
TAXA DE CREDENCIAMENTO	6,38%	8,01%	8,01%
MÉDIA DAS TAXAS	7,47%		

14.2.1. Essa medida visa evitar que o desconto oferecido na proposta de preços seja neutralizado por cobranças elevadas aplicadas pela contratada sobre aos prestadores de serviços. Esse controle adicional garante que o valor do desconto tenha reflexo direto nos custos finais da Administração, promovendo uma previsibilidade financeira essencial para a gestão eficiente dos recursos públicos.

14.2.2. Noutra banda, tem-se a necessidade de previsão no Termo de Referência de mecanismos que possibilitem a verificação e acompanhamento pela fiscalização do cumprimento do limite da taxa da credenciada pela contratada, conforme já recomendado pelo TCU no Acórdão 2312/2022 - Plenário, vejamos:

9.4. determinar à Justiça Federal de 1º Grau no Paraná/Seção Judiciária do Paraná, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 30 (trinta) dias:

9.4.1. implemente mecanismo que possibilite a verificação, pela fiscalização do contrato, das cláusulas pactuadas quanto à taxa secundária/de credenciamento (item 9.11 do termo de referência anexo ao edital do Pregão Eletrônico 038/2022) , nos termos do Capítulo V da IN Seges/MP 5/2017, informando ao Tribunal, no mesmo prazo, as medidas adotadas;

14.2.3. Desta forma, a contratada deverá enviar mensalmente um relatório de repasse contendo as informações detalhadas dos serviços executados, taxa de credenciamento cobrada, incidência de impostos e valor líquido repassado à credenciada, acompanhado de comprovantes de pagamento.

Natureza da Taxa de Credenciamento:

- Trata-se de uma remuneração cobrada pela contratada aos prestadores da rede credenciada pelos serviços intermediados.
- Embora seja uma operação privada, impacta diretamente a receita líquida dos credenciados, podendo comprometer a qualidade e a continuidade dos serviços.

Omissão na Proposta Apresentada pela empresa CEGONHA da Taxa de Credenciamento, o que:

- Impede a avaliação completa da exequibilidade financeira;
- Oculta um componente relevante da receita da contratada;
- Transfere o risco financeiro para os credenciados, sem transparência sobre os encargos que serão aplicados.

Consequências da Omissão gera vulnerabilidade na proposta:

- Sem a taxa de credenciamento, a única fonte de receita declarada é a taxa de antecipação, que é voluntária e variável, não garantindo sustentabilidade financeira.

Risco de neutralização do desconto ofertado:

- A Administração pode ser levada a crer que o desconto de 7,47% representa economia real, mas essa vantagem pode ser anulada por taxas elevadas impostas aos credenciados.

Descumprimento de boas práticas recomendadas pelo TCU:

- O Acórdão 2312/2022 exige mecanismos de fiscalização da taxa de credenciamento, o que pressupõe sua previsão expressa no Termo de Referência (0059294865) e no edital (0061303391).

4. MANIFESTAÇÃO TÉCNICA

4.1. Com base na documentação analisada e nos critérios legais e técnicos aplicáveis, conclui-se que:

- A taxa administrativa de 7,47% é negativa, caracterizando um desconto de 7,47% sobre os serviços da rede credenciada, o que beneficia economicamente o Estado;

4.2. A única fonte de receita declarada na proposta é a taxa de antecipação de até 5,00%, cuja aplicação é voluntária, variável e dependente da adesão dos prestadores credenciados. Essa característica, por si só, não garante previsibilidade de receita, tampouco assegura a cobertura dos custos operacionais e administrativos da contratada. A ausência de menção à taxa de credenciamento usualmente aplicada pela contratada aos credenciados como forma de remuneração pela intermediação dos serviços compromete a transparência da proposta e impede a aferição objetiva da viabilidade financeira do contrato, conforme exigido pela Lei nº 14.133/2021.

A planilha de exequibilidade apresentada revela omissão relevante ao não contemplar a taxa de credenciamento da rede parceira, elemento indispensável à sustentabilidade econômico-financeira do modelo de execução indireta. Em substituição, a proposta fundamenta-se na taxa de antecipação, cuja natureza é variável e condicionada à adesão voluntária dos credenciados, o que compromete a previsibilidade das receitas. A estimativa de lucro líquido, no montante de R\$ 489.845,07, está calçada em premissas instáveis, podendo resultar em flutuações significativas na margem de rentabilidade projetada. Tal estrutura de custos, além de fragilizar a consistência financeira da proposta, não observa os princípios da transparência e da conformidade tributária, contrariando os requisitos legais e regulamentares aplicáveis à contratação pública. Diante disso, constata-se a ausência de elementos essenciais à aferição da exequibilidade, o que pode comprometer a viabilidade contratual e a segurança jurídica do certame.

Diante da proposta ao omitir a taxa de credenciamento, apresenta risco de inexecuibilidade, pois depende exclusivamente de uma taxa de antecipação variável e voluntária. No entanto, não é permitido incluir a taxa de credenciamento neste momento, pois isso alteraria a estrutura da proposta e afetaria diretamente a concorrência, violando os princípios da legalidade, isonomia e vinculação ao edital. Garantindo a transparência, a segurança jurídica e respeito ao processo licitatório, evitando nulidades e recursos por parte dos demais licitantes.

4.3. A Lei nº 14.133/2021 estabelece que as propostas devem ser analisadas conforme foram apresentadas, sem permitir modificações que alterem sua estrutura econômica nesta fase é vedada. A taxa de credenciamento, por ser fonte direta de receita da contratada, impacta o equilíbrio financeiro da proposta e, portanto, não pode ser incluída após a abertura.

4.4. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), especialmente o Acórdão nº 2312/2022 – Plenário, reforça a necessidade de previsão expressa e controle da taxa de credenciamento nos instrumentos convocatórios e nos contratos, como forma de garantir que os descontos ofertados tenham reflexo real nos custos finais da Administração Pública. A ausência dessa previsão pode permitir que a contratada neutralize o benefício econômico do desconto por meio de cobranças elevadas aos credenciados, o que contraria os princípios da economicidade, transparência e eficiência.

5. REFERÊNCIAS LEGAIS PARA SUBSIDIAR A ANÁLISE

5.1. Para fins de verificação da exequibilidade contábil, fiscal e econômica da proposta apresentada pela empresa CEGONHA SOLUÇÕES LTDA, destacam-se os principais dispositivos legais e normativos aplicáveis à atividade de intermediação de serviços e à formação da base de cálculo tributária, conforme a seguir:

5.2. [Instrução Normativa RFB nº 1700, de 14 de março de 2017](#), Dispõe sobre a determinação e o pagamento do imposto sobre a renda e da contribuição social sobre o lucro líquido das pessoas jurídicas e disciplina o tratamento tributário da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins no que se refere às alterações introduzidas pela Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014.

Art. 26. A receita bruta compreende:

I - o produto da venda de bens nas operações de conta própria;

II - o preço da prestação de serviços em geral;

III - o resultado auferido nas operações de conta alheia; e

IV - as receitas da atividade ou objeto principal da pessoa jurídica, não compreendidas nos incisos I a III.

§ 1º A receita líquida será a receita bruta diminuída de:

I - devoluções e vendas canceladas;

II - descontos concedidos incondicionalmente;

III - tributos sobre ela incidentes; e

IV - valores decorrentes do ajuste a valor presente de que trata o inciso VIII do caput do art. 183 da Lei nº 6.404, de 1976, das operações vinculadas à receita bruta.

5.3. [LEI COMPLEMENTAR Nº 116, DE 31 DE JULHO DE 2003](#), Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

Lista de serviços anexa à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

Item 10.05 da Lista de Serviços:

Agenciamento, corretagem ou intermediação de bens móveis ou imóveis, não abrangidos em outros itens ou subitens, inclusive aqueles realizados no âmbito de Bolsas de Mercadorias e Futuros, por quaisquer meios.

5.4. [LEI Nº 10.637, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2002](#), Dispõe sobre o PIS/PASEP no regime não cumulativo.

Art. 1º A Contribuição para o PIS/Pasep, com a incidência não cumulativa, incide sobre o total das receitas auferidas no mês pela pessoa jurídica, independentemente de sua denominação ou classificação contábil.

[...]

§ 3º Não integram a base de cálculo a que se refere este artigo, as receitas:

[...]

V - referentes a:

a) vendas canceladas e aos descontos incondicionais concedidos;

5.5. [LEI Nº 10.833, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2003](#), Dispõe sobre a COFINS no regime não cumulativo.

Art. 1º A Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins, com a incidência não cumulativa, incide sobre o total das receitas auferidas no mês pela pessoa jurídica, independentemente de sua denominação ou classificação contábil.

[...]

§ 3º Não integram a base de cálculo a que se refere este artigo as receitas:

[...]

V - referentes a:

a) vendas canceladas e aos descontos incondicionais concedidos;

5.6. [LEI Nº 9.430, DE 27 DE DEZEMBRO DE 1996](#), Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências.

Art. 2º A pessoa jurídica sujeita a tributação com base no lucro real poderá optar pelo pagamento do imposto, em cada mês, determinado sobre base de cálculo estimada, mediante a aplicação dos percentuais de que trata o [art. 15 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995](#), sobre a receita bruta definida pela [art. 12 do Decreto-Lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977](#), auferida mensalmente, deduzida das devoluções, vendas canceladas e dos descontos incondicionais concedidos, observado o disposto nos [§§ 1º e 2º do art. 29](#) e nos [arts. 30, 32, 34 e 35 da Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995](#). [\(Redação dada pela Lei nº 12.973, de 2014\)](#). [\(Vigência\)](#).

5.7. [SOLUÇÃO DE CONSULTA COSIT Nº 170, DE 27 DE SETEMBRO DE 2021](#),

A receita bruta de que trata o art. 12 do Decreto-Lei nº 1.598, de 1977, no caso de prestação de serviços, corresponde ao preço do serviço; e

Para fins do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, da Cofins e da Contribuição para o PIS/Pasep, não se incluem no conceito de receita bruta de que trata o art. 12 do Decreto-Lei nº 1.598, de 1977, os valores que circulam na contabilidade de pessoa jurídica e não lhe pertencem, sendo propriedade e receita bruta de terceiros, titulares da relação jurídica que deu causa à entrada desse recurso.

5.8. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), especialmente o Acórdão nº 2312/2022 – Plenário

O Acórdão nº 2312/2022 do TCU trata de licitação para gestão de frota veicular, abordando limites de taxa de administração e requisitos de credenciamento.

Esse acórdão foi emitido pelo *Tribunal de Contas da União (TCU)* em 2022, com relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman. Ele decorre de uma representação sobre possíveis irregularidades em um pregão eletrônico voltado à contratação de serviços de intermediação para manutenção, abastecimento e lavagem de veículos oficiais e geradores. [Pesquisa textual | Tribunal de Contas da União](#)

5.9. [LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021](#). [L14133](#)

Artigos 421 e 421-A do Código Civil.

O art. 421 estabelece que a liberdade de contratar é exercida em razão e nos limites da função social do contrato.

O art. 421-A, em seu parágrafo único, determina que, em contratos paritários, prevalece o princípio da intervenção mínima e a revisão contratual é excepcional e limitada.

6. **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente análise fundamenta-se exclusivamente na documentação apresentada pela empresa CEGONHA SOLUÇÕES LTDA, no âmbito do Pregão Eletrônico nº 90032/2025/SUPEL/RO. Com base nas informações fornecidas e nos cálculos constantes da planilha, identificam-se, em avaliação preliminar, indícios de inexecuibilidade sob os aspectos contábil, fiscal e econômico, conforme os parâmetros legais aplicáveis, devido à:

I - **Omissão da Taxa de Credenciamento/Rede Secundária**, que é um elemento exigido pelo edital e considerado crucial pelo TCU para garantir a economicidade e a transparência do processo.

II - **Risco de Inexecuibilidade**, pois o modelo de receita depende exclusivamente da adesão voluntária à Taxa de Antecipação, o que fragiliza a consistência financeira da proposta a longo prazo.

Adicionalmente, foi constatada a ausência da taxa de credenciamento nos documentos analisados, o que configura fator técnico impeditivo à viabilidade da proposta, apesar do benefício da taxa administrativa negativa, a omissão da taxa de credenciamento é um **fator técnico impeditivo à viabilidade da proposta**. Contudo, a análise também ressalta que não é permitido incluir a taxa de credenciamento neste momento, pois isso alteraria a estrutura da proposta, o que é vedado pela Lei nº 14.133/2021.

Diante do exposto, conclui-se que a proposta apresentada pela empresa CEGONHA SOLUÇÕES LTDA no âmbito do Pregão Eletrônico nº 90032/2025/SUPEL/RO demonstra indícios de inexecuibilidade, com base nos dados constantes da documentação enviada e nos parâmetros legais aplicáveis.

Atenciosamente,

WELMER GRACIAS DE SOUZA BUENO
Assessor Técnico - DER RO

THAIS DE CASTRO LIMA
Gerente de Contabilidade - DER RO



Documento assinado eletronicamente por **Welmer Gracias de Souza Bueno, Assessor(a)**, em 24/10/2025, às 12:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **THAIS DE CASTRO LIMA, Chefe de Unidade**, em 24/10/2025, às 12:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0065593305** e o código CRC **E483109B**.