



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Procuradoria Geral do Estado - PGE

Procuradoria Geral junto ao Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transporte - PGE-DER

Parecer nº 42/2025/PGE-DER

Processo nº: 0009.009612/2024-63

Assunto: Consulta Jurídica

1. RELATÓRIO

Aportaram os presentes autos nesta Procuradoria Setorial, junto ao Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes – DER/RO, por meio do Despacho DER-DG (0065990473), para manifestação jurídica acerca da possibilidade de saneamento da proposta, com a inclusão da taxa de credenciamento, sem alteração do valor global ofertado no certame.

O processo administrativo em análise refere-se ao Pregão Eletrônico nº 90032/2025/SUPEL/RO, cujo objeto é a contratação de sistema de autogestão de frota, visando atender às necessidades dos veículos, maquinários e equipamentos pertencentes à frota oficial do DER/RO, conforme especificações constantes no Termo de Referência (0059294865).

Conforme o Aviso nº 690 (0065195593), publicado no Diário Oficial do Estado de Rondônia, houve o retorno de fase referente ao lote único do referido pregão. Nos autos, consta a proposta da empresa CEGONHA SOLUÇÕES LTDA (0065444814), encaminhada pela Superintendência Estadual de Compras e Licitações – SUPEL, por meio do Ofício nº 7313 (0065445343), solicitando análise técnica da proposta.

Em sequência, a Coordenadoria de Logística – DER/CLOG, por meio da Análise 76 (0065593305), concluiu da seguinte forma:

"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:

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.

Risco de Inexequibilidade, 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 disso, e considerando a necessidade de análise da exequibilidade da proposta, os autos aportaram nesta Procuradoria Setorial para manifestação jurídica quanto à possibilidade de saneamento da proposta.

É o breve relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Considerações Iniciais

Oportuno lembrar que este parecer é opinativo, tratando-se de uma análise que limita-se, apenas, ao aspecto formal do pleito em questão, não tendo a pretensão de averiguar os aspectos discricionários da oportunidade e conveniência, nem significando qualquer ato uma concordância com o requerimento, da mesma forma que não compete à Procuradoria posicionar-se em relação aos aspectos econômicos do caso.

Cabe destacar que os atos pretéritos não estão sendo objeto de apreciação nesse momento. Assim, a presente análise encontra-se delimitada conforme a consulta realizada e não as demais nuances do processo. Outrossim, a presente manifestação não significa anuência ou ratificação desses atos, especialmente aqueles que porventura não foram analisados dentro da estrita legalidade.

Destarte, à luz do art. 132, da Constituição Federal de 1988, e do art. 3º da Lei Complementar nº 620/2011, incumbe à Procuradoria Geral de Estado prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar nos aspectos discricionários dos atos praticados no âmbito da gestão da PGE/RO.

Frise-se, também, que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Não competindo a esta Procuradoria adentrar nos aspectos discricionários dos atos praticados no âmbito da Autarquia de Estado, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

2.2. Fundamentos jurídicos

2.2.1. Dos requisitos exigidos para a apresentação da proposta

O Termo de Referência (0059294865) e o Edital do Pregão Eletrônico nº 90032/2025/SUPEL/RO (0060555200) estabeleceram de forma expressa que a proposta comercial deveria conter todas as taxas e encargos incidentes sobre a execução contratual, notadamente a taxa de administração e a taxa de credenciamento da rede secundária, sob pena de desatendimento das exigências editalícias. Vejamos:

14. DA TAXA DE ADMINISTRATIVA E A TAXA IMPOSTA PELA CONTRATADA À CREDENCIADA

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% [...]

15. FORMA E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR

[...]

15.2. Da apresentação da proposta de preços: Será cadastrado o **valor estimado** da licitação, o qual deverá incidir a taxa de administração proposta pela licitante.

15.2.1. A proponente deverá inserir sua proposta final no sistema, já incluído no valor correspondente, o seu percentual proposto para a taxa de administração apurada na forma como segue:

Exemplo: Apresentação da proposta no sistema

Exemplo: Apresentação da proposta no sistema

	A	B	C
EXEMPLO	Valor estimado (peças e serviços)	Taxa de administração (0 ou inferior a 0)	Valor da proposta final (no compras.gov) C = A - B
1	R\$ 29.823.139,39	0,00%	R\$ 29.823.139,39
2	R\$ 29.823.139,39	- 1,00%	R\$ 29.524.908,00
3	R\$ 29.823.139,39	- 2,00%	R\$ 29.226.676,60

Exemplo: Aferição da Taxa de Administração aplicada.

Figura 1: Formula para aferição de taxa de administração.

$$\text{Taxa de Administração} = \left(\frac{\text{Valor da proposta final}}{\text{Valor estimado}} - 1 \right) * 100$$

EXEMPLO	Descrição do objeto	Valor estimado	Valor da proposta final
1	Contratação de sistema de autogestão de frota ...	R\$ 29.823.139,39	R\$ 29.524.908,00
$\text{Taxa de Administração} = \left(\frac{\text{R\$ 29.524.908,00}}{\text{R\$ 29.823.139,39}} - 1 \right) * 100$			
$\text{Taxa de Administração} = (0,99 - 1) * 100$			
$\text{Taxa de Administração} = -1\%$			

Tal exigência decorre do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, notadamente o art. 5º, da Lei nº 14.133/2021, que obriga os licitantes a observarem integralmente as regras e condições estabelecidas no edital.

Nos termos do item 14 do edital e do Termo de Referência (0059294865), a **taxa de administração** corresponde ao percentual aplicado sobre o valor total dos serviços efetivamente realizados pela contratante, admitindo-se a apresentação de taxa igual a zero ou negativa, desde que a proposta se mantenha exequível e devidamente justificada. Já a **taxa de credenciamento** foi delimitada como componente obrigatório, com limite máximo de **7,47%**, justamente para garantir a previsibilidade e o equilíbrio econômico do contrato.

A referida previsão da taxa de credenciamento, ainda que incidente sobre a relação entre a contratada e a rede de prestadores, é essencial para aferir a exequibilidade econômico-financeira da proposta.

Conforme já fundamentado no Parecer nº 37 (0057019320), de minha lavra, e aprovado pelo Procurador-Geral Adjunto do Estado, conforme Despacho (0058452279), a fixação de limites para as taxas administrativas exige criteriosa análise de todos os custos diretos e indiretos envolvidos na execução do contrato, de modo a assegurar a exequibilidade, a vantajosidade e o equilíbrio econômico-financeiro da propositos dos serviços com a fixação de limite das taxas é de suma importância o levantamento de todos os custos envolvidos, como já sedimentado pelo TCU:

"(...)

Assim, para evitar a prática de taxas de comissionamento ou secundárias abusivas, é razoável e necessário estabelecer limites, com base em levantamentos que apontem os percentuais usualmente praticados no mercado, pois de nada adiantaria permitir a disputa de preços apenas quanto à taxa de administração cobrada do órgão público contratante pela empresa gerenciadora, se o valor cobrado dos credenciados pela empresa gerenciadora não é conhecido pela Administração Pública. Nesse caso, qualquer eventual desconto obtido na fase de lances pode ser compensado pela empresa gerenciadora com o aumento da taxa cobrada dos credenciados e repassado como custo do serviço à contratante. Desse modo, entende-se que é regular o estabelecimento de taxa secundária máxima no edital ora em análise.

A fixação de limite à taxa de credenciamento ou taxa secundária, **sem que essa taxa passasse a compor a planilha de custos dos serviços**, isto é, o valor a ser pago pela Administração à contratada, como ocorre no certame ora em análise, foi observada no Pregão 12/2020 da 17ª Brigada de Infantaria de Selva (Uasg 160349), conforme item 8.5 do termo de referência, e também no Pregão 9/2021 do 4º Batalhão de Infantaria de Selva, conforme item 20 do termo de referência, abaixo transcritos:

Pregão 12/2020 (Uasg 160349)

8.5. Ex positis, eventual "taxa de administração", "taxa de comissão", "taxa de repasse", "taxa de uso do cartão", "taxa extra" imposta pela Contratada às Credenciadas, qualquer que seja a sua natureza ou o nome que se lhe atribua, não pode superar a alíquota de 5% (cinco por cento) sobre o valor do faturamento dos serviços prestados e produtos fornecidos, de maneira que o valor nominal a ser repassado pela Contratada à Credenciada não seja, em hipótese alguma, inferior a 95% (noventa e cinco por cento) do valor pago pela Contratante à Contratada.

Pregão 9/2021 (Uasg 160002)

20. DA TAXA DE ADMINISTRAÇÃO IMPOSTA PELA CONTRATADA ÀS CREDENCIADAS

20.1. Eventual "taxa de administração", "taxa de repasse", "taxa de comissão" imposta pela Contratada às Credenciadas, qualquer que seja a sua natureza ou o nome que se lhe atribua, não pode superar a alíquota de 6% (seis por cento) sobre o valor do faturamento dos serviços prestados e produtos fornecidos, de maneira que o valor nominal a ser repassado pela Contratada à Credenciada não seja, em hipótese alguma, inferior a 94% (noventa e quatro por cento) do valor pago pela Contratante à Contratada.

Conclui-se, portanto, que para evitar a prática de taxa de comissionamento (ou taxa secundárias ou taxa rede) abusiva, é razoável e necessário estabelecer limites, com base em levantamentos que apontem os percentuais usualmente praticados no mercado, deixando claro no edital o limite aceito pela Administração e formas de averiguar o cumprimento da limitação imposta, como o estabelecimento de obrigação de entrega de relatórios mensais dos pagamentos efetuados às empresas credenciadas, relacionando-os com as ordens de serviço executadas e demais documentações comprobatórias." ACÓRDÃO 2312/2022 - PLENÁRIO.

Ainda, reitera-se o entendimento já consignado em pareceres anteriores desta Procuradoria, a importância de constar expressamente nos documentos instrutórios e no edital a vedação à inclusão de quaisquer custos, encargos ou taxas não previstos na proposta originalmente apresentada, a fim de resguardar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Desse modo, sob a ótica estritamente jurídica, denota-se que a previsão editalícia deve ser observada de forma integral, de modo que, tal omissão da taxa de credenciamento na proposta da empresa licitante caracteriza falha de natureza relevante, o que impede a avaliação objetiva da vantajosidade e exequibilidade, fundamentos essenciais à contratação pública.

A empresa **CEGONHA SOLUÇÕES LTDA** apresentou proposta (0065444814) no âmbito do Pregão Eletrônico nº 90032/2025/SUPEL/RO, contendo a oferta para o sistema de autogestão de frota destinado ao DER/RO.

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

Após a fase de lances, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Logística – DER/CLOG, por meio do Ofício nº 7313/2025/SUPEL (0065445343), para análise técnica da proposta apresentada, especialmente quanto à exequibilidade econômica e conformidade com as exigências do edital.

A Coordenadoria, por sua vez, elaborou a Análise Técnica nº 76/2025 (0065593305), na qual examinou detalhadamente a composição da proposta, identificando omissão da taxa de credenciamento/rede secundária, elemento expressamente previsto no edital e considerado essencial à estrutura econômico-financeira do contrato.

Tal omissão, segundo a análise, impede a aferição objetiva da sustentabilidade e equilíbrio contratual, uma vez que o valor ofertado não contempla todos os custos previstos nas condições do certame.

Ainda, a referida análise salientou que, embora a proposta apresente taxa administrativa negativa — o que, em tese, poderia indicar vantagem à Administração —, a ausência da taxa de credenciamento compromete a transparência da composição de custos e inviabiliza a verificação da vantajosidade real da oferta, contrariando o princípio da economicidade.

A Coordenadoria por essa razão, concluiu que a falha é relevante sob o ponto de vista técnico, mas passível de saneamento, desde que não implique inclusão posterior de nova taxa ou alteração da estrutura da proposta.

Ressalta-se que a esta Procuradoria não compete a análise de cálculos, planilhas de composição de custos ou apuração de valores, uma vez que tais elementos envolvem aspectos técnicos e contábeis alheios à função consultiva deste órgão jurídico. A atuação da Procuradoria restringe-se à verificação da legalidade, da regularidade formal e da observância dos princípios aplicáveis à contratação pública, cabendo às unidades técnicas e de controle interno a validação dos valores e a comprovação da exequibilidade econômico-financeira da proposta, conforme preceitua o art. 3º da Lei Complementar nº 620/2011.

2.4. **Da possibilidade de saneamento e da verificação da exequibilidade da proposta (0065444814)**

Nos termos do art. 59, §2º, da Lei nº 14.133/2021, a Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme previsto no inciso IV do mesmo dispositivo.

Tal previsão legal reforça o dever de a Administração Pública adotar uma postura proativa e técnica na condução dos certames, de modo a assegurar que a proposta selecionada seja viável, sustentável e efetivamente vantajosa ao interesse público.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme ao consolidar o entendimento de que, antes de qualquer desclassificação por inexecuibilidade, deve ser oportunizado ao licitante o direito de demonstrar a viabilidade de sua proposta.

Esse entendimento foi consagrado pela Súmula nº 262/2011 do TCU^[1], que, mesmo editada sob a égide da antiga Lei nº 8.666/1993, mantém plena aplicabilidade à nova Lei nº 14.133/2021, dada a equivalência material entre o antigo art. 48, §1º, e o atual art. 59, §2º.

A súmula estabelece que a Administração não pode desclassificar sumariamente propostas aparentemente inexequíveis, devendo realizar diligência prévia para oportunizar a demonstração da exequibilidade pelo licitante, de modo a evitar prejuízo à competitividade e à economicidade.

O entendimento foi reafirmado recentemente pelo Acórdão nº 465/2024 – Plenário/TCU^[2], ao interpretar de forma sistemática o §4º do art. 59 da Lei nº 14.133/2021 em conjunto com o §2º do mesmo artigo. O Tribunal destacou que o parâmetro de inexecuibilidade deve ser relativo e não absoluto, exigindo que a Administração fundamente tecnicamente qualquer decisão que leve à desclassificação. Assim, mesmo quando o valor proposto estiver abaixo dos limites de presunção de inexecuibilidade, deve-se abrir espaço para o contraditório técnico, permitindo ao licitante comprovar a viabilidade de sua oferta.

Na mesma linha, o Acórdão nº 214/2025 – Plenário/TCU^[3] consolidou o entendimento de que a presunção de inexecuibilidade é apenas relativa, impondo à Administração o dever de adotar medidas diligentes e técnicas antes de desclassificar qualquer proposta.

A Corte de Contas da União ressaltou que a exclusão sumária de licitante, sem a devida análise de exequibilidade, pode ensejar nulidade do procedimento e responsabilização dos agentes públicos, por violação aos princípios do contraditório, da ampla defesa e da motivação dos atos administrativos.

Desse modo, a mera constatação de preço aparentemente inexequível não autoriza, por si só, a desclassificação da proposta, devendo a Administração observar o disposto no art. 59, §2º, da Lei nº 14.133/2021, que confere ao agente de contratação a prerrogativa de instaurar diligência técnica para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada.

Ainda que seja vedada a inclusão posterior da taxa de credenciamento, mesmo sem alteração do valor global por configurar modificação material da proposta e violação ao princípio da vinculação ao edital, é plenamente admissível a realização de diligência técnica para verificação da exequibilidade e sustentabilidade financeira do valor proposto.

Dessa forma, amparado na jurisprudência consolidada e na legislação vigente, verifica-se possível o saneamento para verificação da exequibilidade da proposta apresentada. Assim, recomenda-se que a empresa CEGONHA SOLUÇÕES LTDA seja formalmente notificada para, no prazo estabelecido no edital, apresentar as demonstrações, justificativas e documentos comprobatórios necessários à verificação da exequibilidade de sua proposta, para análise do setor técnico competente, sob pena de desclassificação, caso permaneçam dúvidas quanto à sua viabilidade.

3. **CONCLUSÃO**

Diante do exposto, em resposta à consulta jurídica exposta no Despacho DER-DG (0065990473), esta Procuradoria Setorial opina pela **possibilidade de saneamento da proposta** apresentada pela empresa CEGONHA SOLUÇÕES LTDA, exclusivamente para comprovação da exequibilidade econômico-financeira, nos termos do art. 59, §2º, da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer, que submeto à manifestação à apreciação superior, nos termos do art. 11, inciso V, da Lei Complementar nº 620, de 20 de junho de 2011, no art. 11, § 2º da Resolução nº 08/2019/PGE/RO (0017606188) e na Portaria n. 44/2024/PGE/RO.

