RAZÕES DE RECURSO ADMINISTRATIVO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90004/2026 – SR/PF/AL
UASG 200358
CONTRATAÇÃO Nº 126/2026
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08230.000369/2026-68

RECORRENTE: PLENA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA.
RECORRIDA: GARCIA ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA.

À SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DA POLÍCIA FEDERAL EM ALAGOAS – SR/PF/AL

A empresa PLENA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 09.198.704/0001-95, por intermédio de sua representante legal, devidamente qualificada nos autos do Pregão Eletrônico nº 90004/2026 – SR/PF/AL, vem, respeitosa e tempestivamente, apresentar suas

RAZÕES DE RECURSO ADMINISTRATIVO

contra a decisão que aceitou a proposta apresentada pela empresa GARCIA ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA., pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I – DA SÍNTESE DOS FATOS

O presente certame tem por objeto a contratação de serviços contínuos de Auxiliar de Engenharia e Auxiliar de Arquitetura, mediante regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

O Edital estabelece como critério de julgamento o menor preço, sendo o objeto composto por dois postos de trabalho.

Após a fase competitiva, a empresa GARCIA ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA. apresentou proposta no valor mensal de R$ 9.789,07 por posto.

A análise da Planilha de Custos e Formação de Preços, entretanto, revela situação extremamente relevante quanto à sua efetiva exequibilidade econômico-financeira.

No Módulo 6 – Custos Indiretos, Tributos e Lucro, a empresa informou:

Custos Indiretos: 0,10% – R$ 8,92 por posto/mês;

Lucro Bruto: 0,10% – R$ 8,93 por posto/mês.

Assim, sobre um subtotal dos Módulos 1 a 5 de R$ 8.924,47, a Recorrida reservou somente R$ 17,85 mensais por posto, somando-se custos indiretos e lucro bruto.

A própria proposta da empresa declara que nos preços apresentados encontram-se incluídas todas as despesas relacionadas à execução contratual, inclusive gastos com suporte técnico e administrativo, impostos, seguros, taxas e quaisquer outros custos diretos ou indiretos.

Embora a Administração tenha realizado diligência e posteriormente aceitado as justificativas apresentadas pela Recorrida, entende a PLENA que tais esclarecimentos não afastam os elementos objetivos constantes da própria planilha, especialmente quando analisados conjuntamente com o regime tributário adotado, a reduzidíssima margem de lucro bruto, os custos administrativos de apenas 0,10% e a estrutura necessária à execução do contrato em Estado diverso daquele em que se encontra sediada a empresa.

Por essa razão, a decisão de aceitação merece ser revista.

II – DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA E DA IMPOSSIBILIDADE DE CONFUNDIR MENOR PREÇO COM MERO MENOR VALOR NOMINAL

O fato de uma proposta representar o menor valor apresentado no certame não dispensa a Administração de verificar se ela produzirá, efetivamente, o resultado mais vantajoso durante toda a execução contratual.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 11, estabelece como objetivos do processo licitatório:

"Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:
I – assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
(...)
III – evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos."

Portanto, a legislação não estabelece como objetivo da licitação a obtenção pura e simples do menor número lançado na plataforma de disputa.

Busca-se a proposta capaz de proporcionar resultado efetivamente mais vantajoso, o que pressupõe preço competitivo, mas também sustentabilidade econômica, continuidade da execução, cumprimento das obrigações contratuais e capacidade administrativa.

Uma proposta pode ser nominalmente inferior às demais e, ainda assim, revelar-se desvantajosa quando sua formação econômica não contempla adequadamente os custos necessários à execução.

Por essa razão, o art. 11, inciso III, da própria Lei nº 14.133/2021 inclui expressamente entre os objetivos do processo licitatório evitar contratações com preços manifestamente inexequíveis.

Assim, o critério de menor preço previsto no Edital deve necessariamente ser interpretado em conjunto com o princípio da vantajosidade.

O menor preço somente interessa à Administração quando for efetivamente exequível.

III – DAS REGRAS DO PRÓPRIO EDITAL QUANTO À EXEQUIBILIDADE

O instrumento convocatório também é expresso ao estabelecer que será desclassificada a proposta que:

- apresentar preços inexequíveis;
- não tiver sua exequibilidade demonstrada quando exigido pela Administração;
- não cumprir os critérios de aceitabilidade de preços estabelecidos no Termo de Referência.

O Edital ainda determina que o preço deve ser suficiente para suportar integralmente os custos da contratação.

O item 8.15, por sua vez, admite correções na planilha apenas quando não houver majoração do preço e desde que se comprove que o valor apresentado é bastante para arcar com todos os custos da contratação.

Assim, não basta que uma empresa apresente justificativas abstratas de que possui capacidade para suportar determinada margem.

É indispensável que a estrutura econômica demonstrada na proposta seja compatível com as obrigações que necessariamente decorrerão da execução.

IV – DO LUCRO BRUTO DE APENAS 0,10%

A proposta da Recorrida estabelece somente 0,10% de lucro bruto, equivalente a R$ 8,93 por posto/mês.

Considerando os dois postos contratados, isso corresponde aproximadamente a:

R$ 17,86 de lucro bruto mensal;

e apenas

R$ 214,32 de lucro bruto durante 12 meses.

Trata-se de valor extraordinariamente reduzido quando comparado com a receita contratual e, principalmente, com os tributos que deverão ser suportados pela empresa.

Nesse aspecto, merece destaque o entendimento do Tribunal de Contas da União.

No Acórdão nº 648/2016 – Plenário, o TCU esclareceu que IRPJ e CSLL não devem necessariamente ser destacados autonomamente na planilha de formação de preços, mas isso evidentemente não significa que esses tributos deixem de existir.

Ao contrário.

O TCU reconhece que tais encargos devem ser considerados na equação econômico-financeira da empresa, de forma que, quando não destacados de maneira individualizada, o percentual de lucro indicado na composição representa, em essência, lucro bruto anterior à incidência desses tributos.

Logo, surge questão fundamental:

como um lucro bruto de apenas R$ 8,93 por posto/mês comportará os tributos incidentes sobre uma receita mensal de R$ 9.789,07?

É essa incompatibilidade objetiva que não pode ser afastada apenas por declaração de capacidade empresarial.

V – DO REGIME DO LUCRO PRESUMIDO E DA INCIDÊNCIA DO IRPJ E DA CSLL

A Recorrida encontra-se submetida ao regime tributário do Lucro Presumido.

Nesse regime, a tributação não depende da existência de lucro efetivamente apurado em cada contrato isolado.

Nas atividades de prestação de serviços em geral, aplica-se, como regra, percentual de presunção de 32% da receita bruta para determinação das bases de cálculo do IRPJ e da CSLL.

Sobre essa base presumida incidem, ordinariamente:

IRPJ:
32% × 15% = 4,80% da receita bruta;

CSLL:
32% × 9% = 2,88% da receita bruta.

Somados, portanto, IRPJ e CSLL representam aproximadamente:

7,68% da receita bruta, sem considerar eventual adicional de IRPJ.

Aplicando-se essa lógica ao valor mensal ofertado pela Recorrida:

Descrição	Percentual equivalente	Valor aproximado
Receita mensal por posto	—	R$ 9.789,07
IRPJ	4,80%	R$ 469,88
CSLL	2,88%	R$ 281,93
IRPJ + CSLL	7,68%	R$ 751,81
Lucro bruto informado	0,10%	R$ 8,93

A diferença é expressiva.

A margem de lucro bruto indicada pela empresa representa pouco mais de 1% do valor estimado de IRPJ e CSLL gerado pela receita mensal daquele posto.

Considerando os dois postos, a receita anual alcança aproximadamente R$ 234.937,68, enquanto a incidência ordinária estimada de IRPJ e CSLL alcançaria aproximadamente R$ 18.043,21 ao ano, antes de eventual adicional de IRPJ.

Em contrapartida, o lucro bruto anual indicado para os dois postos é de apenas R$ 214,32.

Isso evidencia uma questão matemática que precisa ser enfrentada no julgamento do recurso.

Não se está afirmando que IRPJ e CSLL devam constar obrigatoriamente como rubricas autônomas no Módulo 6.

A questão é:

se não estão destacados, qual é a margem econômica prevista na proposta para suportá-los?

VI – DA INEXISTÊNCIA DE CUSTO DE OPORTUNIDADE CAPAZ DE ELIMINAR O IRPJ E A CSLL

Uma empresa pode possuir estrutura administrativa já montada e, com isso, apresentar determinados custos administrativos inferiores aos de concorrentes.

Pode também ratear despesas fixas entre vários contratos.

Isso pode explicar redução de determinadas despesas operacionais.

Todavia, não elimina automaticamente tributos incidentes sobre a receita auferida.

No regime do Lucro Presumido, o fato de a empresa possuir outros contratos ou estrutura administrativa amortizada não faz desaparecer a receita tributável decorrente do novo contrato.

Logo, eventual economia de escala pode justificar:

redução de aluguel;

compartilhamento de contador;

compartilhamento de departamento pessoal;

compartilhamento de estrutura administrativa;

entre outros.

Não elimina, entretanto, a tributação decorrente da receita.

É justamente por isso que o Acórdão nº 648/2016 – Plenário é relevante ao presente caso: embora IRPJ e CSLL não devam ser transferidos à Administração como itens autônomos destacados, eles integram necessariamente a equação econômica da empresa.

Portanto, não se mostra suficiente fundamentar a viabilidade da proposta apenas em economia de escala ou em outros contratos mantidos pela Recorrida.

VII – DOS CUSTOS INDIRETOS DE APENAS 0,10%

O segundo elemento relevante encontra-se nos custos indiretos.

A Recorrida destinou somente 0,10%, equivalente a R$ 8,92 por posto/mês, para suportar seus custos administrativos e indiretos.

Para os dois postos, isso corresponde a aproximadamente:

R$ 17,84 mensais.

Esse montante deve ser confrontado com a própria declaração constante da proposta, segundo a qual os preços abrangem suporte técnico e administrativo, impostos, seguros, taxas e demais despesas necessárias à execução.

Uma empresa que mantém contrato administrativo com dedicação exclusiva de mão de obra necessariamente possui despesas relacionadas, direta ou indiretamente, a:

gestão contratual;

departamento pessoal;

processamento de folha;

recursos humanos;

contabilidade;

controle documental;

segurança e medicina do trabalho;

suporte administrativo;

comunicação;

despesas bancárias;

administração dos empregados;

atendimento à fiscalização;

representação perante a Administração.

Novamente, a Recorrente não defende a existência de um percentual mínimo legal para custos indiretos.

O que se questiona é a plausibilidade econômica de apenas R$ 17,84 por mês para os dois postos, diante de todas as obrigações inerentes à gestão do futuro contrato.

VIII – DA SEDE DA RECORRIDA NO RIO GRANDE DO NORTE E DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS EM MACEIÓ/AL

Outro elemento que deve ser considerado conjuntamente com os percentuais anteriores é a localização da sede empresarial da Recorrida.

Conforme sua própria documentação, a GARCIA ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA. possui sede em Natal/RN, na Avenida Amintas Barros, nº 3700, Sala 1308, Corporate Tower Center.

Evidentemente, o fato de a empresa possuir sede em outro Estado não representa qualquer irregularidade e tampouco impede sua participação no certame.

A questão é outra.

Os serviços serão executados em Maceió/AL, o que necessariamente demandará alguma estrutura de gestão e acompanhamento local.

A empresa terá empregados em Alagoas e deverá:

acompanhar sua rotina;

resolver questões administrativas;

atender à fiscalização;

gerenciar documentos;

acompanhar ocorrências;

prestar esclarecimentos;

dar suporte aos trabalhadores;

cumprir obrigações contratuais perante a Polícia Federal.

Caso toda essa gestão seja realizada a partir de Natal/RN, haverá custos associados a deslocamentos, comunicação e atendimento presencial.

Caso haja estrutura local em Maceió/AL, essa estrutura igualmente possuirá custos.

Em qualquer cenário, os valores precisam ser economicamente absorvidos pela proposta.

E a empresa apresentou somente 0,10% de custos indiretos.

IX – DA OBRIGAÇÃO LEGAL DE MANUTENÇÃO DE PREPOSTO

A questão ganha ainda maior relevância diante do disposto no art. 118 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual:

“O contratado deverá manter preposto aceito pela Administração no local da obra ou do serviço para representá-lo na execução do contrato.”

Trata-se de obrigação legal objetiva.

Assim, a empresa sediada em Natal/RN deverá manter representação adequada no local da execução, em Maceió/AL.

Independentemente do modelo empresarial adotado, essa representação possui repercussão econômica.

Se houver empregado especificamente designado, haverá custo.

Se houver compartilhamento com outro contrato, haverá rateio de custo.

Se o profissional vier periodicamente de Natal/RN, haverá custo de deslocamento.

Se existir estrutura própria em Maceió, haverá custo operacional local.

Não se identifica, portanto, como pode ser economicamente indiferente à formação do preço a manutenção dessa representação.

Esse dado deve ser considerado conjuntamente com os R$ 8,92 mensais por posto destinados a todos os custos indiretos.

X – DA PRÓPRIA CARTEIRA DE CONTRATOS INFORMADA PELA RECORRIDA

A própria documentação apresentada pela empresa demonstra atividade empresarial relevante.

A Recorrida declarou possuir contratos vigentes no valor anual total de R$ 3.816.141,25, saldo remanescente de R$ 2.549.238,25 e receita bruta de R$ 3.030.071,27 no exercício de 2025.

Essa carteira contratual pode eventualmente produzir economia de escala.

Entretanto, ela também demonstra que a empresa possui estrutura administrativa, tributária e operacional que necessariamente gera despesas.

Não se mostra razoável presumir que todo esse aparato empresarial possa ser utilizado na nova contratação praticamente sem qualquer repercussão econômica.

A possibilidade de rateio de despesas não significa custo zero.

Significa apenas distribuição do custo entre contratos.

Por isso, mesmo uma empresa que já possui outros contratos deve refletir, em sua proposta, parcela proporcional e razoável dos custos administrativos necessários à nova contratação.

XI – DA ANÁLISE CONJUNTA DOS ELEMENTOS DE INEXEQUIBILIDADE

É importante registrar que o presente recurso não se apoia exclusivamente no percentual de lucro.

A análise deve ser feita de forma conjunta.

Estão presentes simultaneamente:

a) lucro bruto de apenas 0,10%;

b) custos indiretos de somente 0,10%;

c) lucro bruto mensal de apenas R$ 8,93 por posto;

d) custos administrativos de somente R$ 8,92 por posto;

e) tributação da empresa pelo regime do Lucro Presumido;

f) incidência de IRPJ e CSLL vinculada à receita auferida;

g) sede empresarial localizada em Natal/RN;

h) execução contratual em Maceió/AL;

i) obrigação legal de manutenção de preposto no local do serviço;

j) necessidade de suporte administrativo e operacional durante toda a vigência contratual.

Esses fatores não podem ser avaliados isoladamente.

É justamente a soma deles que evidencia a fragilidade econômica da composição apresentada.

Ainda que a empresa tenha oferecido justificativas em diligência e a Administração as tenha inicialmente acolhido, o recurso administrativo constitui oportunidade própria para reavaliação dessa decisão, especialmente diante da repercussão direta da proposta sobre a futura execução contratual.

A aceitação das justificativas apresentadas em diligência não transforma, por si só, números economicamente incompatíveis em valores automaticamente exequíveis.

É necessário verificar se as explicações efetivamente superam os dados objetivos constantes da planilha.

A Recorrente entende que não.

XII – DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O entendimento do Tribunal de Contas da União reforça a necessidade de avaliação material da composição apresentada.

No Acórdão nº 648/2016 – Plenário, o TCU reconhece que IRPJ e CSLL, embora não devam necessariamente constar destacadamente na planilha de custos, integram a equação econômico-financeira empresarial.

Consequentemente, o percentual de lucro indicado deve ser analisado considerando que os tributos incidentes sobre o resultado empresarial ainda serão suportados pela contratada.

Esse ponto é decisivo no caso presente.

A empresa apresentou 0,10% de lucro bruto.

Não se trata de impedir que uma empresa pratique margem reduzida.

Trata-se de verificar se, depois de considerados os encargos efetivamente incidentes, existe ou não resultado econômico minimamente compatível com a contratação.

No Acórdão nº 330/2012 – Plenário, o TCU também tratou da análise de despesas administrativas, IRPJ e CSLL em proposta empresarial, evidenciando que esses elementos devem ser considerados na avaliação concreta da sustentabilidade econômica do preço.

Assim, a jurisprudência não autoriza simplesmente ignorar tais despesas sob o argumento de que a Administração não pode estabelecer margem mínima de lucro.

A inexistência de percentual mínimo obrigatório não significa inexistência de custos.

XIII – DA VANTAGEM MERAMENTE APARENTE

Uma contratação aparentemente mais barata pode se revelar, durante sua execução, substancialmente mais onerosa ou problemática para a Administração.

Essa é precisamente uma das razões pelas quais a Lei nº 14.133/2021 não estabelece como objetivo do processo licitatório simplesmente a obtenção do menor preço.

O art. 11 determina a escolha da proposta apta a gerar resultado de contratação mais vantajoso.

Além disso, determina que sejam evitadas contratações com preços manifestamente inexequíveis.

Uma proposta somente é vantajosa quando puder ser executada de maneira sustentável.

Se a composição do preço não absorver adequadamente custos empresariais, tributários, administrativos e operacionais, a economia verificada na licitação poderá se converter posteriormente em:

dificuldades operacionais;

deficiência na gestão contratual;

insuficiência de estrutura local;

problemas trabalhistas;

redução da qualidade;

inadimplementos;

ou até descontinuidade da prestação.

Por isso, menor preço e proposta mais vantajosa não são conceitos automaticamente equivalentes.

A vantagem deve ser efetiva, e não meramente aparente.

XIV – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, a empresa PLENA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA. requer:

a) o conhecimento do presente Recurso Administrativo, por ser próprio e tempestivo;

b) o seu provimento, com a reforma da decisão que aceitou a proposta apresentada pela empresa GARCIA ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA.;

c) que sejam reavaliadas as justificativas anteriormente apresentadas pela Recorrida, especialmente diante da conjugação entre 0,10% de custos indiretos e 0,10% de lucro bruto;

d) que seja considerada, na análise da exequibilidade, a incidência de IRPJ e CSLL decorrente do regime do Lucro Presumido, bem como sua repercussão sobre o lucro bruto de apenas R$ 8,93 mensais por posto;

e) que seja considerada a necessidade de manutenção de estrutura administrativa e operacional suficiente para execução do contrato em Maceió/AL, especialmente diante do fato de a sede da empresa estar situada em Natal/RN;

f) que seja considerada a obrigação prevista no art. 118 da Lei nº 14.133/2021, relativa à manutenção de preposto no local da prestação dos serviços, bem como sua repercussão econômica sobre os custos indiretos;

g) que não sejam considerados suficientes, para afastar os indícios de inexequibilidade, argumentos genéricos relacionados à existência de outros contratos, economia de escala ou compartilhamento de estrutura, quando os valores constantes da própria planilha não demonstram margem econômica compatível com as obrigações decorrentes da contratação;

h) que seja reconhecido que a busca pelo menor preço deve ser interpretada conjuntamente com o art. 11, incisos I e III, da Lei nº 14.133/2021, que determina a seleção da proposta apta a

produzir o resultado mais vantajoso e, simultaneamente, a prevenção de contratações com preços manifestamente inexequíveis;

i) ao final, seja desclassificada a proposta da empresa GARCIA ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA. por inexequibilidade, prosseguindo-se o certame com a convocação da licitante subsequente, observada a ordem de classificação;

j) caso a decisão não seja reconsiderada pelo Pregoeiro, sejam as presentes razões encaminhadas à autoridade superior competente, para julgamento na forma da Lei nº 14.133/2021.

Por fim, a Recorrente esclarece que não pretende estabelecer margem mínima abstrata de lucro, impedir a participação de empresas sediadas em outros Estados ou questionar a legítima possibilidade de compartilhamento de estruturas administrativas.

O que se questiona é a compatibilidade concreta entre os números apresentados e as obrigações que inevitavelmente decorrerão da execução contratual.

Uma empresa pode administrar seus custos de forma eficiente.

Pode compartilhar sua estrutura.

Pode trabalhar com margens inferiores às praticadas por outras empresas.

Entretanto, não pode afastar, por simples manifestação de vontade, custos tributários, administrativos e operacionais que efetivamente existem.

No presente caso, a soma de apenas 0,20% entre custos indiretos e lucro bruto, equivalente a aproximadamente R$ 17,85 por posto/mês, deve ser confrontada com todos os demais elementos objetivos da contratação.

A Administração não deve buscar simplesmente o menor valor formalmente apresentado, mas a proposta que seja, ao mesmo tempo, competitiva, sustentável, exequível e apta a produzir o resultado mais vantajoso ao interesse público, conforme expressamente determina o art. 11 da Lei nº 14.133/2021.

Uma economia meramente aparente na licitação, fundada em custos administrativos e margem de lucro incompatíveis com a realidade da execução, não constitui verdadeira vantagem para a Administração, mas representa risco concreto à adequada execução contratual.

Termos em que,
Pede deferimento.

Maceió/AL, 02 de outubro de 2026.

RAQUEL PORFIRIO BARROS BALBINO:05619217418

Assinado de forma digital por RAQUEL PORFIRIO BARROS BALBINO:05619217418
Dados: 2026.10.02 12:50:04 -03'00'

PLENA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA.
RAQUEL PORFÍRIO BARROS BALBINO
SÓCIA-ADMINISTRADORA