



**CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE**  
**COMISSÃO DE PREGÃO**  
Rua Monte Castelo, 131, 1º andar - Boa Vista - Tel.: 3301.1263  
Instituída pela Resolução Nº 269/2021

## **RESPOSTA ÀS IMPUGNAÇÕES**

**Pregoeira – Lúcia de Fátima da Granja dos Santos**

**Referência:** Processo Licitatório Nº 2684/2025 – Pregão Eletrônico Nº 009/2025

**EMENTA:** Edital do PREGÃO ELETRÔNICO Nº 009/2025, objetivando a CONSTITUI OBJETO DESTA LICITAÇÃO A **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA VISANDO A PRESTAÇÃO DE SERVIÇO CONTINUADO DE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA ARMADA, COM O EMPREGO DE PROFISSIONAIS PARA ATUAÇÃO ININTERRUPTA (24 HORAS POR DIA, 7 DIAS POR SEMANA), EM 10 (DEZ) POSTOS DE VIGILÂNCIA DISTRIBUÍDOS NOS PRÉDIOS DA CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE. IMPUGNAÇÃO TEMPESTIVA. NÃO ACATADA.**

### **1. PRELIMINARMENTE**

**1.1** Em que pese a **TEMPESTIVIDADE** das Impugnações, impetradas pelas empresas **ALFORGE SEGURANCA PATRIMONIAL LTDA, CNPJ Nº 13.343.833/0001-05, e PROSEL SEGURANÇA PRIVADA LTDA, CNPJ Nº 33.930.039/0001-67**, as mesmas foram analisadas e deverão ser acatada, em parte, pelos motivos apresentados.



## CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE

### COMISSÃO DE PREGÃO

Rua Monte Castelo, 131, 1º andar - Boa Vista - Tel.: 3301.1263

Instituída pela Resolução Nº 269/2021

1.2 Nas Peças Impugnatórias foram apresentados alguns argumentos, é condição *sine qua non*, que asw impugnações sejam fundamentadas em razões claras e que justifique a oposição da parte.

## **2. DOS PEDIDOS**

2.1 As Impugnações impetradas são **TEMPESTIVAS**.

2.2 O que aduz o Edital regedor sobre Impugnação:

### **4. “DOS ESCLARECIMENTOS E DAS IMPUGNAÇÕES**

4.1 Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por ir regularidade na aplicação da [Lei Federal n.º 14.133/21 e alterações](#).

4.2 **Os pedidos de esclarecimentos e impugnações referentes ao processo licitatório deverão ser enviados à Pregoeira, até 03 (três) dias úteis anteriores à data de início da sessão pública, exclusivamente por meio eletrônico, no local específico no sistema eletrônico de licitação dentro do processo licitatório em análise.**

4.3 **A Pregoeira responderá aos pedidos de esclarecimentos e/ou impugnação no prazo de até 03 (três) dias úteis contados da data de recebimento do pedido, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.**

4.4 **As respostas serão disponibilizadas no sistema eletrônico de licitação, até o dia anterior à data da abertura do certame.**

4.5 **As impugnações e pedidos de esclarecimentos não suspendem os prazos previstos no certame.**

4.6 **Acolhidas as razões da impugnação contra o ato convocatório, será definida e publicada nova data para realização do certame.**

4.7 **Não serão conhecidas impugnações enviadas fora do prazo.”** Grifo nosso.

2.3 O que diz a Lei Federal Nº 14.133/2021:



## CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE

### COMISSÃO DE PREGÃO

Rua Monte Castelo, 131, 1º andar - Boa Vista - Tel.: 3301.1263

Instituída pela Resolução Nº 269/2021

“Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.”

As Impugnações das empresas retromencionadas fazem parte integrante desta Decisão, independentemente de transcrição.

### 3 – DA ANÁLISE DAS IMPUGNAÇÕES

3.1 Com referência à Impugnação da **ALFORGE SEGURANÇA PATRIMONIAL LTDA, CNPJ Nº 13.343.833/0001-05**, pediu:

I. Não exige o destacamento individual dos percentuais de incidência do IRPJ e CSLL na planilha de custos de modo a evitar mascaramento de propostas inexecutáveis;

II. Não exige apresentação de Alvará de Funcionamento expedido pela prefeitura como requisito de habilitação;

III. Não exige apresentação de comprovação de regularidade do estabelecimento junto aos bombeiros como requisito de habilitação;”

Com relação ao pedido I, a Procuradoria Legislativa assim se posicionou:

“Trata-se do Processo Administrativo Eletrônico nº 2684/2025, no qual tramita a licitação com escopo de contratar empresa para prestação de serviço continuado de vigilância e segurança armada. Às fls. 263/269 dos autos, a empresa ALFORGE SEGURANCA PATRIMONIAL LTDA impugnou o Edital de Pregão Eletrônico Nº 009/2025 para que sejam incluídas, no ato convocatório, duas exigências editalícias: (a) a obrigatoriedade de as empresas optantes pelo lucro presumido destaquem os valores de IRPJ e CSLL, na Planilha de Custos e Formação de Preços; e (b) a apresentação de alvará de funcionamento como requisito para habilitação jurídica do licitante, bem como a comprovação de regularidade perante o Corpo de Bombeiros. Recebida a Impugnação ao Edital, a Pregoeira emitiu a Cota de fl. 270 e tramitou os autos ao Departamento de Administração, com solicitação de manifestação da Controladoria Geral do Poder Legislativo - CGPL apenas sobre a impugnação referente à ausência de exigência editalícia de incluir, em destaque, o IRPJ e a CSLL na Planilha de Custos. Em seguida, o Controlador Geral do Poder Legislativo submeteu a questão referente à inclusão de IRPJ e CSLL na Planilha de Custos à análise da Procuradoria Legislativa (fl. 273). Por fim, o Subprocurador



## CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE

### COMISSÃO DE PREGÃO

Rua Monte Castelo, 131, 1º andar - Boa Vista - Tel.: 3301.1263

Instituída pela Resolução Nº 269/2021

Legislativo incumbiu a Procuradora subscritora desta atribuição (fl. 274). Pois bem. Quanto ao ponto submetido à análise desta Procuradoria, vê-se que a impugnante argumenta que o Edital de Pregão Eletrônico Nº 009/2025 possui omissão por não constar a exigência de as empresas optantes pela tributação de lucro presumido incluíssem o IRPJ e o CSLL, de forma destacada, na Planilha de Custos e Formação de Preços. A impugnante invoca, como fundamento jurídico, a aplicação do Decreto Estadual PE nº 49.103/2020, o qual estabelece a obrigatoriedade pelas empresas optantes pela tributação do lucro presumido de inclusão do IRPJ e da CSLL na composição da Taxa de Bonificações e Despesas Indiretas – BDI e nos orçamentos básicos relativos à prestação de serviços de mão de obra terceirizada de profissionais, no âmbito do Estado de Pernambuco. Além disso, a impugnante alega que as empresas optantes pelo Simples Nacional recolhem tributos de forma simplificada e com aplicação em única alíquota, enquanto que as empresas submetidas ao regime de recolhimento sobre o lucro presumido devem calcular individualmente os tributos incidentes em sua atividade (PIS, COFINS, IRPJ e CSLL). Defende ainda que a apuração do IRPJ e CSLL é complexa por não depender simplesmente da aplicação de uma alíquota sobre o faturamento e que poderia criar uma competição estruturalmente viciada, com a possibilidade de contratar propostas aparentemente vantajosas, mas economicamente inexecutáveis. Afirma, por fim, que a exigência, em Edital, do destaque de IRPJ e de CSLL seria uma solução indispensável para equalizar a transparência entre os regimes tributários, sob pena, segundo defende, de acarretar uma competição desleal na medida em que as empresas de lucro presumido supostamente poderiam apresentar propostas aparentemente mais baixas porque não contemplariam todos os tributos obrigatórios. Primeiramente, insta esclarecer que, em conformidade com o disposto nos arts. 1º e 2º do Decreto Estadual PE nº 49.103/2020, a norma estadual impõe a obrigatoriedade de as empresas adeptas à tributação pelo lucro presumido seja incluído na Planilha de Custo para formação de seus custos e Bonificações e Despesas Indiretas – BDI, bem como exige que os órgãos da Administração Pública Estadual estabeleçam essa obrigatoriedade nos editais de licitação, na literalidade: “Art. 1º Fica estabelecida a obrigatoriedade de as empresas optantes pela tributação pelo lucro presumido, na elaboração dos orçamentos para licitação e contratação dos serviços de mão de obra terceirizada de profissionais, incluir, de forma destacada, o IRPJ e a CSSL na composição dos seus custos e da Taxa de Bonificações e Despesas Indiretas – BDI. Art. 2º Os órgãos da administração pública estadual direta e indireta deverão estabelecer, nos editais de licitação, que as empresas sujeitas à apuração pelo regime do lucro presumido deverão incluir o IRPJ e CSLL no BDI.” [GRIFOS DOS AUTORES] Entretanto, como bem determina o citado art. 2º do Decreto, o aludido Decreto incide unicamente no âmbito dos órgãos integrantes da Administração Pública Estadual, em face da autonomia (auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação) dos Entes Federativos. Com efeito, o Decreto Estadual PE nº 49.103/2020 não tem força normativa (obrigatoriedade) em relação aos órgãos integrantes da Administração Pública do Município de Recife. Cabe mencionar, por oportuno, que inexistente regulamento que verse acerca dessa matéria no âmbito deste Poder Legislativo. No que tange ao mérito desta temática, vislumbra-se que o Tribunal de Contas da União (TCU) possui o entendimento consolidado firmado na Súmula 254, o qual aduz: “SÚMULA TCU 254: O IRPJ - Imposto de Renda Pessoa Jurídica - e a CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas - BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado.” De acordo com a compreensão da



## CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE

### COMISSÃO DE PREGÃO

Rua Monte Castelo, 131, 1º andar - Boa Vista - Tel.: 3301.1263

Instituída pela Resolução Nº 269/2021

Corte Superior de Contas, resta evidente que o IRPJ e a CSLL, em razão da natureza direta e personalíssima, não podem constar na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas – BDI das Planilhas Custos de Formação de Preços. Em consonância com a tese do TCU, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE) considerou irregular a inclusão de IRPJ e a CSLL no BDI nas contratações firmadas pelo Município de Petrolina, recomendando que a observância dessa tese nos futuros certames:

“Não obstante terem ficado evidenciadas falhas na fiscalização dos contratos, na elaboração de projetos básicos e na regularidade na apresentação de guias previdenciárias de alguns trabalhadores, os pontos mais relevantes do Relatório de Auditoria, pelo potencial de lesividade ao erário, dizem respeito aos itens referentes “Composição do BDI” e aos possíveis superfaturamentos. Quanto à composição do BDI, o Laudo de Auditoria considerou inadequada a inclusão de itens como “Administração Local”, “Canteiro de Obras” e os tributos IRPJ e CSLL na referida composição. Por meio de Acórdão 325/07, o TCU posicionou-se no sentido de excluir as citadas parcelas do caçulo do BDI. [...] Ainda sobre a questão da inclusão dos tributos no BDI, o TCU também se posicionou por meio da Súmula 254, que assim dispõe: “O IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica – e a CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas – BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado.” Corroboro o entendimento do TCU, com vistas a excluir do cálculo do BDI os itens “Administração Local”, “Canteiro e Acampamento”, bem como os tributos, IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica – e a CSLL – Contribuição Social, não devem fazer parte do BDI. Cabe determinação para a Prefeitura de Petrolina observar esse entendimento nos futuros certames.” (TCE-PE PROCESSO N. 10040936, Relator.: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL, SEGUNDA CÂMARA, Data de Publicação: 11/10/2011) O Plenário da Corte de Contas da União, no Acórdão nº 2622/2013, inclusive citando o Acórdão nº 2586/2007 da Primeira Câmara desse Tribunal, explica as razões econômicas, jurídicas e contábeis para impossibilidade de inclusão do IRPJ e da CSLL no BDI, conforme se extrai da leitura: “Análise da discriminação do IRPJ e da CSLL no BDI de obras públicas Nos termos do art. 153 da Constituição Federal, compete à União instituir impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza. O art. 43 do Código Tributário Nacional (CTN), por sua vez, estabelece que o imposto de renda tem como fato gerador a aquisição de disponibilidade econômica e jurídica: (i) de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos; e (ii) de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior. [...] A CSLL, instituída pela Lei 7.689, de 15 de dezembro de 1998, incide sobre o lucro líquido do exercício contábil, ajustado por adições e exclusões previstas na legislação pertinente. [...] Nesse sentido, o conceito do IRPJ fundamentado na ideia de acréscimo patrimonial não guarda relação direta com as atividades necessárias à prestação de serviços das empresas contratadas, ao contrário dos tributos incidentes sobre o faturamento (p. ex.: PIS, COFINS e ISS). O entendimento de que esses tributos não têm relação com a atividade de prestação de serviço encontra guarita na doutrina abalizada de Justen Filho (2010, p. 783/784), quando da análise do § 5º do art. 65 da Lei 8.666/1993, que trata da repactuação dos preços no caso de alteração de alíquota tributária que resulta no rompimento da equação econômico-financeira do contrato administrativo: ‘(...) imagine-se a criação de contribuição previdência sobre o preço de comercialização de certo produto agrícola. O fornecedor da Administração Pública



## CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE

### COMISSÃO DE PREGÃO

Rua Monte Castelo, 131, 1º andar - Boa Vista - Tel.: 3301.1263

Instituída pela Resolução Nº 269/2021

terá que arcar com o pagamento de uma nova contribuição, a qual inexistia no momento da formulação da proposta. É necessário, porém, um vínculo direto entre o encargo e a prestação. Por isso, a lei que aumentar a alíquota do imposto de renda não justificará alteração do valor contratual. O imposto de renda incide sobre o resultado das atividades empresariais, consideradas globalmente (lucro tributável). O valor percebido pelo particular será sujeito, juntamente com o resultado de suas outras atividades, à incidência tributária. Se a alíquota for elevada, o lucro final poderá ser inferior. Mas não haverá relação direta de causalidade que caracterize rompimento do equilíbrio econômico-financeiro.' [...] Conforme já adiantado no tópico 2.3.2, o percentual relativo à taxa de remuneração do particular a **ser incorporada na composição de BDI dos orçamentos de obras públicas será sempre um conceito de remuneração operacional, que é o parâmetro que se concluiu que deve compor o BDI. Assim, o repasse econômico do IRPJ aos preços dos contratos de obras públicas estaria computado implicitamente nessa parcela componente do BDI. Ressalte-se que esse entendimento é acolhido por este Tribunal, conforme se extrai dos julgamentos a seguir: 'Acórdão 2586/2007-TCU-Primeira Câmara: 12. Além disso, cumpre ter-se em conta que a jurisprudência do TCU mencionada pela unidade técnica, em especial o Acórdão 1595/2006-TCU-Plenário, que trata mais expressamente sobre o assunto, apenas obsta a inclusão desses tributos na composição das Bonificações e Despesas Indiretas - BDI e não a sua inserção na composição dos custos das empresas privadas, tal como ocorreu no caso em análise. 13. Com efeito, se assim o fizesse, o TCU estaria se imiscuindo na formação de preços privados e impedindo as empresas de embutir nos seus custos tributos ditos diretos, o que, além de não encontrar respaldo legal, creio não tenha sido a intenção desta Corte. 14. Veja-se que mesmo quando não incluídos destacadamente no BDI, este TCU não pode obstar a inserção de percentual destinado à satisfação do IRPJ e da CSSL no bojo do lucro da empresa, eis que este é livremente arbitrado por ela segundo as condições de mercado e suas próprias aspirações." [GRIFOS DOS AUTORES]** No Manual de Preenchimento da Planilha e Formação de Preços do Superior Tribunal de Justiça, o Egrégio Tribunal Superior explica a impossibilidade de inclusão do IRPJ e da CSLL como custo indireto, conforme se lê: "Os tributos são definidos por lei e decorrem da atividade de prestação de serviços e, somente alguns, os quais veremos a seguir, podem ser repassados ao contratante. É vedada a inclusão na planilha orçamentária, de tributos diretos (tais como Imposto de Renda e Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido), porquanto estreitamente vinculados ao resultado final líquido da empresa, não guardando relação específica com a contratação. Por essa razão não se admite a cotação de tributos como o IRPJ e a CSLL, seja em itens distintos, seja como custos integrantes dos custos indiretos/BDI, conforme a Súmula TCU nº 254/2010" No Esclarecimentos ao Edital de Licitação do Pregão Eletrônico nº 90019/2025, a Comissão de Licitação do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA) respondeu a indagação sobre a possibilidade de



## **CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE**

**COMISSÃO DE PREGÃO**

Rua Monte Castelo, 131, 1º andar - Boa Vista - Tel.: 3301.1263

Instituída pela Resolução Nº 269/2021

empresas optantes pelo lucro presumido indicarem CSLL e IRPJ no BDI nos seguintes termos: “A empresa optante pelo Lucro Presumido deve contemplar os percentuais de 7,66% que são a soma da CSLL e IRPJ na composição do BDI, pois a empresa tem que pagar estes impostos, inclusive o item IRPJ é retido pelo órgão, portanto os mesmos devem estar previstos na composição dos custos do BDI.” Além dos impostos a serem preenchidos (PIS/COFINS/ISS) a empresa deverá orçar na sua TAXA de ADM/LUCRO o percentual mínimo 7,66%, suficientes para arcar com os custos do IR e CSLL? Caso a empresa de Lucro presumido não orce, será desclassificada? R: Com o objetivo de assegurar a padronização e a isonomia, a inclusão dos tributos IRPJ e CSLL nas planilhas de custos e formação de preços é vedada. Essa orientação está alinhada às diretrizes do Tribunal de Contas da União (TCU), que considera tais tributos como encargos diretos e personalíssimos, não sendo passíveis de repasse à Administração Pública.” Por todo exposto, a Procuradoria Legislativa compreende que o Decreto Estadual PE nº 49.103/2020 não tem incidência no âmbito das contratações firmadas por este Poder Legislativo. Diante disso e da inexistência de regulamento específico desta Casa sobre a matéria que disponha de modo diverso, este Setor Jurídico recomenda, em face do princípio da segurança jurídica, que a Comissão de Licitação profira julgamento nos termos da tese firmada pelo Tribunal de Contas da União (Súmula 254) e pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Processo nº 10040936 do TCE/PE) de modo a impossibilitar a inclusão, em destaque, do IRPJ e da CSLL na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas – BDI e nos orçamentos básicos, no processo de licitação em trâmite. Feitos os esclarecimentos e atendida a solicitação da Controladoria Geral do Poder Legislativo, devolvo os autos ao aludido Setor de Controle Interno para que tome conhecimento e se manifeste acerca das conclusões desta Procuradoria Legislativa. –

Recife, 19 de setembro de 2025.”

**Isabela Aleixo**  
**Procuradora Jurídica**

Com relação aos itens II e III, o Edital será alterado e serão inclusos.

3.2 Com referência à Impugnação da empresa **PROSEL SEGURANÇA PRIVADA LTDA**, CNPJ Nº **33.930.039/0001-67**:

**1. Aceitação dos Pedidos de Alvará de Funcionamento e Atestado de Regularidade dos Bombeiros**



## CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE

### COMISSÃO DE PREGÃO

Rua Monte Castelo, 131, 1º andar - Boa Vista - Tel.: 3301.1263

Instituída pela Resolução Nº 269/2021

A impugnação solicitou a inclusão no edital das exigências de apresentação de **Alvará de Funcionamento** e de **Atestado de Regularidade junto ao Corpo de Bombeiros**.

O pedido será acatado. A atividade de vigilância armada é de alto risco e exige um controle rigoroso. O Alvará de Funcionamento é um documento que atesta a autorização do município para o exercício da atividade e é mais abrangente que a inscrição municipal, que tem natureza exclusivamente tributária. A exigência está amparada pelo Art. 66 da Lei Federal nº 14.133/2021, que permite a comprovação de "autorização para o exercício da atividade a ser contratada".

Da mesma forma, o Atestado de Regularidade junto ao Corpo de Bombeiros é fundamental para garantir a segurança das instalações da empresa licitante. A inclusão desses documentos garantirá maior segurança jurídica e operacional ao certame, assegurando que apenas empresas plenamente regularizadas participem da licitação.

---

## 2. Negação do Pedido sobre a Matriz de Alocação de Risco para Empresas do Simples Nacional

A impugnação requereu a inclusão de uma matriz de alocação de risco que obrigue as empresas optantes pelo Simples Nacional a considerarem os custos do Sistema S (SESI, SENAI, SESC, SENAC) em suas propostas, caso seu faturamento anual seja superior a R\$ 1.440.000,00.

O pedido não foi acatado. O Art. 22 da Lei nº 14.133/2021, citado pela própria impugnante, afirma que o edital "**poderá**" contemplar uma matriz de alocação de riscos. O uso do termo "poderá" confere à Administração Pública a discricionariedade de adotar ou não essa medida.

A responsabilidade pela exequibilidade da proposta e pelo cálculo de todos os custos, incluindo os riscos de negócio, é do licitante. A Administração não é obrigada a prever no edital a gestão de riscos inerentes à escolha tributária de cada empresa participante. A possível exclusão do Simples Nacional em decorrência do valor do contrato é um risco de negócio que a empresa deve analisar e precificar na elaboração de sua proposta, e não um risco a ser transferido para a Administração Pública.



**CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE**  
**COMISSÃO DE PREGÃO**  
Rua Monte Castelo, 131, 1º andar - Boa Vista - Tel.: 3301.1263  
Instituída pela Resolução Nº 269/2021

#### **4 – DA CONCLUSÃO**

4.1 Destarte, considerando tudo o que aqui foi analisado e demonstrado, a Pregoeira, em que pese a **TEMPESTIVIDADE**, no mérito, **DECIDE ACATAR EM PARTE**, as presentes Impugnações, sendo os pedidos não acatados, por falta de amparo legal e por total ausência de fundamentação plausível na sustentação do pleito, por face de substratos fáticos, jurídicos e probatórios necessários ao seu aceite.

É a decisão da Pregoeira, com atuação neste certame.

**Recife, 22 de setembro de 2025.**

**Lúcia de Fátima da Granja dos Santos**  
**Pregoeira**  
**Comissão de Pregão**