



À AGÊNCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES – GOINFRA.

Ref.: CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 03/2026
Processo Administrativo nº. 202500005038446
Contratação nº. 117606

DOMUS – ENGENHARIA E PARTICIPAÇÃO LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 36.457.536/0001-88, com sede estabelecida na Quadra ACSU SO 50, Avenida Joaquim Teotônio Segurado, Conj. 01, Lote 06, Edifício Amazônia Center, Sala 906, Plano Diretor Sul, Palmas, Tocantins, CEP: 77.016-022, vem, com o devido acato e respeito, perante esta Douta Comissão de Contratação, com fundamento no artigo 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 13.1 do Edital em referência, apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** em face de disposição contida no Anexo do Instrumento Convocatório, especificamente no que tange ao percentual do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) consignado no orçamento de referência, pelas razões de fato e de direito a seguir articuladas.

I. DA TEMPESTIVIDADE E DO CABIMENTO

Inicialmente, cumpre salientar a plena tempestividade da presente impugnação. Consoante o preâmbulo do Edital da Concorrência Eletrônica nº 03/2026, a sessão para abertura das propostas está agendada para o dia 27 de janeiro de 2026. O item 13.1 do mesmo diploma estabelece que a impugnação ao Edital deverá ser protocolada em até 3 (três) dias úteis antes da referida data.

Considerando que o presente petição é protocolado nesta data, 22 de janeiro de 2026, resta inequivocamente observado o prazo legal e editalício, sendo, portanto, tempestiva a manifestação.

O cabimento, por sua vez, fundamenta-se na existência de vício insanável no orçamento que serve de base para a formulação das propostas,



o qual, se mantido, implicará grave desequilíbrio econômico-financeiro para a futura contratada e ofensa direta a princípios basilares da licitação pública, notadamente a isonomia, a legalidade e a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração.

II. SÍNTESE DOS FATOS

A Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes - GOINFRA publicou o Edital de Concorrência Eletrônica nº 03/2026, referente ao Processo Administrativo nº 202500005038446, cujo objeto consiste na "Execução de serviços de melhoramento rodoviário na malha pavimentada estadual de Goiás, no âmbito da Etapa II do Programa de Melhoramento Rodoviário (PMR), dividido em 5 Lotes". O valor estimado para a contratação, conforme item 2.7 do Edital, é de R\$ 126.183.219,14 (Cento e vinte e seis milhões, cento e oitenta e três mil, duzentos e dezenove reais e quatorze centavos).

A Impugnante, empresa atuante no ramo da engenharia e potencial participante do certame, ao proceder à análise minuciosa do instrumento convocatório e de seus anexos, identificou uma inconsistência de natureza grave nos documentos intitulados "ORÇAMENTO (LOTE 01), ORÇAMENTO (LOTE 02), ORÇAMENTO (LOTE 03), ORÇAMENTO (LOTE 04) e ORÇAMENTO (LOTE 05)", que integram o "7 VOLUME 4 Orçamento e Planejamento LOTE 01 REV 01", "8 VOLUME 4 Orçamento e Planejamento LOTE 02 REV 01", "9 VOLUME 4 Orçamento e Planejamento LOTE 03 REV 01", "10 VOLUME 4 Orçamento e Planejamento LOTE 04 REV 01", "11 VOLUME 4 Orçamento e Planejamento LOTE 05 REV 01".

Especificamente nas planilhas de " BDI ", na subseção "1 – BDI ESTIMADO PARA OBRAS RODOVIÁRIAS - SEM DESONERAÇÃO", quanto nas planilhas de cálculo, constam a previsão de uma alíquota de **3,00 %** para o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Este percentual, ao que tudo indica, foi calculado com base na premissa de que seria possível a dedução do valor dos materiais empregados na obra da base de cálculo do referido tributo. Vejamos, a seguir, os registros extraídos das planilhas integrantes do edital, que evidenciam de forma objetiva a inconsistência ora apontada:

DEMONSTRATIVO DO BDI ESTIMADO NOS ORÇAMENTOS DE OBRAS RODOVIÁRIAS DA GOINFRA

1 - BDI ESTIMADO PARA OBRAS RODOVIÁRIAS

	Administração central ⁽¹⁾	Lucro ⁽¹⁾	Despesas financeiras ⁽¹⁾	Seguros + Garantias ⁽¹⁾	Riscos ⁽¹⁾	Tributos				Resultado ⁽¹⁾
						ISS ⁽¹⁾	PIS ⁽²⁾	COFINS ⁽²⁾	CPRB ⁽³⁾	
SEM DESONERAÇÃO	6,00%	8,50%	1,61%	0,74%	0,97%	3,00%	0,65%	3,00%	0,00%	27,21%
COM DESONERAÇÃO	6,00%	8,50%	1,61%	0,74%	0,97%	3,00%	0,65%	3,00%	3,60%	32,31%

2 - BDI REDUZIDO ESTIMADO PARA OBRAS RODOVIÁRIAS

	Administração central ⁽¹⁾	Lucro ⁽¹⁾	Despesas financeiras ⁽¹⁾	Seguros + Garantias ⁽¹⁾	Riscos ⁽¹⁾	Tributos				Resultado ⁽¹⁾
						ISS ⁽¹⁾	PIS ⁽²⁾	COFINS ⁽²⁾	CPRB ⁽³⁾	
SEM DESONERAÇÃO	3,45%	5,11%	0,85%	0,48%	0,85%	0,00%	0,65%	3,00%	0,00%	15,28%
COM DESONERAÇÃO	3,45%	5,11%	0,85%	0,48%	0,85%	0,00%	0,65%	3,00%	3,60%	19,75%

(1) Percentuais definidos pelo TAG TCE / GOINFRA

(2) Alíquota definida por lei (lucro presumido).

(3) Alíquota definida pela lei 14.973/24 (Transição para a contribuição substitutiva).

(*) A fórmula para estipulação da taxa de BDI estimado adotado é a mesma que foi aplicada para a obtenção das tabelas contidas no Acórdão nº 2.622/2013 – TCU – Plenário

$$BDI = \frac{(1 + AC + S + R + G)(1 + DF)(1 + L)}{(1 - I)} - 1$$

onde:

AC = taxa de administração central

S = taxa de seguros

R = taxa de riscos

G = taxa de garantias

DF = taxa de despesas financeiras

L = taxa de lucro/remuneração

I = taxa de incidência de impostos (PIS, COFINS, CPRB e ISS)

Goiania, 10 de março de 2025

CÁLCULO BDI							
PARCELA DO BDI	preencher (dentro dos limites das parcelas admissíveis)	TABELA TCU PI COMPARAÇÃO BDI SEM CPRB					
		TIPO DE OBRA	QUARTIL (SEM CPFPEDIO)	QUARTIL (SEM cpr)	QUARTIL (SEM cprb)		
B-Administração Central	6,00%	Construção de Edifícios	20,34%	22,12%	25,00%	BDI =	(I + B + G + H) ± (I - C) ± (I - A)
G-Seguro e Garantia	0,74%	Construção de Rodovias e Ferrovias	19,60%	20,97%	24,23%		(I - D)
H-Risco	0,97%	Construção de redes de água e esgoto	20,76%	24,18%	26,44%	BDI	27,21%
C-Despesas Financeira	1,61%	Construção de redes de energia elétrica	24,00%	25,84%	27,86%		SEM DESONERAÇÃO
A-Lucro	8,50%	Obras portuárias e Marítimas	22,80%	27,48%	30,95%	BDI	32,31%
PIS	0,65%	Fornecimento de materiais e equipamentos	11,10%	14,02%	16,80%		COM DESONERAÇÃO
COFINS	3,00%						
ISS	3,00%						
CPRB (PREENCHER QDO SE ENQUADRAR + 4,50)	0,00%						
D-PIS, COFINS E ISS E CPRB (automático)	6,65%						
CÁLCULO BDI							
PARCELA DO BDI	preencher (dentro dos limites das parcelas admissíveis)	TABELA TCU PI COMPARAÇÃO BDI SEM CPRB					
		TIPO DE OBRA	QUARTIL (SEM CPFPEDIO)	QUARTIL (SEM cpr)	QUARTIL (SEM cprb)		
B-Administração Central	6,00%	Construção de Edifícios	20,34%	22,12%	25,00%	BDI =	(I + B + G + H) ± (I - C) ± (I - A)
G-Seguro e Garantia	0,74%	Construção de Rodovias e Ferrovias	19,60%	20,97%	24,23%		(I - D)
H-Risco	0,97%	Construção de redes de água e esgoto	20,76%	24,18%	26,44%	BDI	32,31%
C-Despesas Financeira	1,61%	Construção de redes de energia elétrica	24,00%	25,84%	27,86%		COM DESONERAÇÃO
A-Lucro	8,50%	Obras portuárias e Marítimas	22,80%	27,48%	30,95%	BDI	32,31%
PIS	0,65%	Fornecimento de materiais e equipamentos	11,10%	14,02%	16,80%		COM DESONERAÇÃO
COFINS	3,00%						
ISS	3,00%						
CPRB (PREENCHER QDO SE ENQUADRAR + 4,50)	3,60%						
D-PIS, COFINS E ISS E CPRB (automático)	10,25%						
Desonerada tem cprb							
Não desonerada (onerada) não tem cprb							



Ocorre que tal premissa, embora já tenha sido objeto de controvérsia no passado, encontra-se atualmente superada pela jurisprudência consolidada do Egrégio Superior Tribunal de Justiça (STJ), especialmente após a clarificação do Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito do Tema 247 de Repercussão Geral.

Conforme o entendimento prevalecente e vinculante, a regra geral é a impossibilidade de dedução de materiais da base de cálculo do ISSQN nos serviços de construção civil, devendo o imposto incidir sobre o preço total do serviço.

A manutenção do percentual de 3,00% no orçamento de referência do Edital cria um cenário de insegurança jurídica e de manifesto prejuízo aos licitantes que pautam sua conduta pela estrita legalidade. Uma empresa que formule sua proposta considerando a alíquota correta de 5% estará em desvantagem competitiva artificial em relação a outra que, porventura, se baseie no valor equivocadamente do Edital.

Ademais, a empresa que vier a ser contratada com base em um preço formado a partir de uma alíquota a menor será inexoravelmente compelida a recolher o tributo pela alíquota cheia, arcando com um prejuízo não previsto e que compromete a própria exequibilidade contratual, além de se expor a severos riscos fiscais.

Diante de tal vício, que macula a legalidade e a isonomia do certame, não resta outra alternativa à Impugnante senão a apresentação da presente medida, visando à correção do instrumento convocatório para adequá-lo à legislação e à jurisprudência pátria.

III. DO DIREITO: DA ILEGALIDADE DO PERCENTUAL DE ISSQN E DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS LICITATÓRIOS

A Administração Pública, ao conduzir um processo licitatório, está estritamente adstrita ao princípio da legalidade, bem como aos princípios correlatos da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e da busca pela proposta mais vantajosa, conforme preconiza o artigo 5º da Lei nº 14.133/2021. O Edital, como lei interna da licitação, deve refletir fielmente o



ordenamento jurídico vigente, fornecendo aos licitantes uma base segura, clara e, acima de tudo, legal para a formulação de suas propostas.

No caso em tela, a fixação de um percentual de ISSQN no orçamento de referência em desacordo com a interpretação consolidada dos Tribunais Superiores constitui vício de legalidade que contamina o certame e impõe a sua correção.

III.1 - Da Base de Cálculo do ISSQN na Construção Civil: A Regra Geral da Não Dedução de Materiais Conforme Entendimento Consolidado do Superior Tribunal de Justiça

A questão central que motiva a presente impugnação reside na definição da correta base de cálculo do ISSQN para os serviços de construção civil, como os licitados no presente certame. O item 7.02 da lista anexa à Lei Complementar nº 116/2003, que rege a matéria, dispõe:

7.02 – Execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil, hidráulica ou elétrica e de outras obras semelhantes, inclusive sondagem, perfuração de poços, escavação, drenagem e irrigação, terraplanagem, pavimentação, concretagem e a instalação e montagem de produtos, peças e equipamentos (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador de serviços fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS).

O artigo 7º, § 2º, inciso I, da mesma Lei Complementar, por sua vez, estabelece:

*Art. 7º A base de cálculo do imposto é o preço do serviço.
(...)
§ 2º Não se incluem na base de cálculo do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza:
I - o valor dos materiais fornecidos pelo prestador dos serviços previstos nos itens 7.02 e 7.05 da lista de serviços anexa a esta Lei Complementar;*



A interpretação conjugada desses dispositivos gerou, por anos, intensa controvérsia sobre a possibilidade de se deduzir, de forma ampla e irrestrita, o valor dos materiais empregados na construção civil da base de cálculo do ISSQN. Contudo, essa celeuma foi definitivamente pacificada pelo Superior Tribunal de Justiça, cuja função precípua é a de uniformizar a interpretação da legislação federal em todo o território nacional.

O entendimento atual e consolidado do STJ, reafirmado de forma contundente após o Supremo Tribunal Federal (no julgamento do Tema 247) definir que a matéria possui natureza infraconstitucional, é de que, **via de regra, não é possível deduzir o valor dos materiais da base de cálculo do ISS em serviços de construção civil**. A base de cálculo do imposto é, portanto, o preço integral do serviço, aí incluídos os materiais aplicados.

Esta orientação foi solidificada no julgamento do **Recurso Especial nº 1.916.376 - RS**, cujo acórdão (doc. anexo) é cristalino ao restabelecer a jurisprudência vetusta daquela Corte sobre o tema. Pela sua importância e clareza, pede-se vênia para transcrever a ementa do referido julgado:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. ACÓRDÃO COMBATIDO. DECISÃO SURPRESA. INEXISTÊNCIA. ISS. BASE DE CÁLCULO. SERVIÇO DE CONCRETAGEM. DEDUÇÃO DOS MATERIAIS EMPREGADOS. IMPOSSIBILIDADE.

1. A valoração jurídica diversa, calcada nos fatos da causa, dada pelo magistrado à atividade empresarial da contribuinte não caracteriza decisão surpresa que justifique a anulação do julgado.
2. **Esta Corte Superior há muito consolidou o entendimento de que a base de cálculo do ISS é o preço do serviço de construção civil contratado, não sendo possível deduzir os materiais empregados, salvo se produzidos pelo prestador fora do local da obra e por ele destacadamente comercializados com a incidência do ICMS. Precedentes.**
3. O Supremo Tribunal Federal, ao proferir o primeiro julgamento do RE 603.497/MG (Tema 247 do STF), em



31/08/2010 (DJ 16/09/2010), decidiu reformar acórdão do STJ com fundamento no entendimento do Pretório Excelso sobre a "possibilidade de dedução da base de cálculo do ISS dos materiais empregados na construção civil".

4. A partir desse momento, esta Corte Superior, buscando alinhar a sua jurisprudência à referida decisão da Suprema Corte, começou a decidir naquele mesmo sentido, como se observa, a título de exemplo, no AgRg nos EAREsp n. 113.482/SC, relatora Ministra Diva Malerbi (Desembargadora Convocada TRF 3ª Região), Primeira Seção, julgado em 27/2/2013, DJe de 12/3/2013.

5. Entretanto, mais recentemente, em 03/07/2020 (publicação da ata de julgamento em 13/07/2020), nos mesmos autos do RE 603.497/MG, o STF deu parcial provimento a agravo interno para, reafirmando a tese de recepção do art. 9º, § 2º, do DL n. 406/1968 pela Constituição de 1988, assentar que a aplicação dessa tese naquele caso concreto não ensejou reforma do acórdão do STJ, ficando evidenciada, no referido julgamento, a intenção do Pretório Excelso de preservar a orientação jurisprudencial que o Superior Tribunal de Justiça sedimentou no âmbito infraconstitucional acerca da impossibilidade de dedução dos materiais empregados da base de cálculo do ISS incidente sobre serviço de construção civil.

6. Diante desse último pronunciamento da Suprema Corte no julgamento do seu Tema 247, há de voltar a ser prestigiada a vetusta jurisprudência do STJ sobre o tema.

7. Hipótese em que a parte autora nem sequer alegou, muito menos comprovou, que comercializou de forma apartada os materiais empregados nos serviços de concretagem e submeteu o valor deles à tributação pelo ICMS, de modo que não faz jus à pretendida dedução da base de cálculo de ISS.



8. Recurso especial desprovido. (STJ, REsp n. 1.916.376/RS, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 14/3/2023, DJe de 20/3/2023.)

Como se depreende do julgado, a regra geral é a **não dedutibilidade**. O percentual de 3,00% para o ISSQN, previsto no orçamento de referência do Edital, ignora por completo essa diretriz jurisprudencial, induzindo os licitantes a erro e partindo de uma premissa fática e jurídica patentemente equivocada.

III.2 - Da Natureza Estritamente Excepcional da Dedução e da Impossibilidade de Sua Aplicação como Regra Geral no Edital

A mesma jurisprudência que reafirma a regra geral da não dedução também delimita, com extrema precisão, a única e restrita hipótese em que o abatimento dos materiais é permitido. Tal exceção, contudo, não pode ser presumida ou aplicada genericamente pela Administração Pública em um edital de licitação.

Conforme se extrai do voto do Ministro Gurgel de Faria no precedente citado, a dedução somente é cabível quando, e somente quando, **todas** as seguintes condições são cumulativamente atendidas:

- O prestador do serviço de construção civil é também, e simultaneamente, **contribuinte do ICMS**;
- Os materiais empregados são por ele **produzidos fora do local da obra**;
- Esses materiais são **comercializados de forma destacada** em relação ao serviço; e
- A operação de venda desses materiais é efetivamente **tributada pelo ICMS**.

Apenas se todas essas condições forem cabalmente comprovadas pelo contribuinte é que o valor dos materiais, já tributados pelo imposto estadual para evitar a bitributação, poderá ser subtraído da base de cálculo do ISSQN.



É evidente que o Edital, ao fixar um percentual reduzido de ISSQN para todos os licitantes, presume que todos eles se enquadram nessa hipótese excepcionalíssima, o que é uma presunção manifestamente ilegal e desarrazoada.

A Administração não pode assumir, *a priori*, que a empresa vencedora do certame preencherá os rigorosos e cumulativos requisitos para a fruição do benefício da dedução. Na realidade, a grande maioria das empresas de construção civil não se enquadra em tal cenário, sendo meras prestadoras de serviço (contribuintes apenas do ISSQN) que adquirem materiais de terceiros para aplicação na obra.

Para estas empresas – que representam a regra no mercado –, a base de cálculo do ISSQN é o preço total do serviço, e a alíquota aplicável é a alíquota cheia do município.

III.3 - Do Grave Prejuízo à Impugnante e da Violação aos Princípios da Isonomia e da Busca pela Proposta Mais Vantajosa

A manutenção do percentual incorreto de ISSQN no orçamento de referência gera consequências nefastas para a lisura e a eficiência do processo licitatório.

Primeiramente, há uma clara e inaceitável **violação ao princípio da isonomia**. Uma empresa licitante, como a Impugnante, que pauta sua atuação pela legalidade e pela prudência fiscal, elaborará sua proposta de preços considerando a alíquota cheia de 5% de ISSQN, conforme determina a jurisprudência consolidada.

Em contrapartida, um concorrente que opte por seguir o percentual equivocado do Edital (3,00%) apresentará uma proposta artificialmente mais baixa, obtendo uma vantagem competitiva indevida. O certame, assim, deixará de selecionar a proposta verdadeiramente mais vantajosa para se tornar um jogo de sorte, premiando o licitante que assume o maior risco fiscal.



Em segundo lugar, a falha no orçamento representa um **grave prejuízo em potencial para a futura contratada e para a própria Administração.**

Caso a empresa vencedora seja aquela que formulou seu preço com base no ISSQN reduzido, ela se verá diante de um impasse: ou recolhe o tributo a menor, sujeitando-se a pesadas autuações fiscais, com cobrança do valor devido acrescido de correção monetária, juros e multa de até 100%, além de risco de execução fiscal e inscrição em dívida ativa; ou arca com a diferença entre a alíquota orçada (3,00%) e a alíquota devida (5%), sofrendo um severo abalo em seu equilíbrio econômico-financeiro, o que pode comprometer a qualidade e o cronograma da obra.

Essa situação viola frontalmente o princípio da busca pela proposta mais vantajosa, que não se resume ao menor preço, mas engloba a exequibilidade e a segurança jurídica do contrato. Uma proposta baseada em premissa tributária ilegal não é exequível e, portanto, não é vantajosa para a Administração, que se verá na iminência de enfrentar pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro ou, no pior cenário, a paralisação e o abandono da obra por uma contratada financeiramente asfixiada.

Finalmente, o erro material no orçamento afronta o **princípio da vinculação ao instrumento convocatório**, pois o edital deve ser um reflexo fiel da realidade fática, técnica e jurídica que envolve o objeto licitado. Um orçamento que destoa da legislação tributária aplicável é um orçamento falho, que não cumpre sua função de balizar adequadamente as propostas dos licitantes.

Portanto, a correção do Edital não é uma mera faculdade, mas um dever da Administração Pública, a fim de garantir a legalidade, a isonomia e a segurança jurídica do certame e do futuro contrato.

IV. DO PEDIDO

Ex positis, diante de todo o arrazoado e com fundamento na legislação e jurisprudência aplicáveis, a empresa **DOMUS – ENGENHARIA E PARTICIPAÇÃO LTDA.** requer a esta Douta Comissão de Contratação que se digne a:



- a) **ACOLHER** a presente Impugnação, por ser tempestiva e juridicamente fundamentada, para reconhecer o vício de ilegalidade apontado;
- b) **DETERMINAR A RETIFICAÇÃO** do Edital da Concorrência Eletrônica nº 03/2026, especificamente dos documentos "7 VOLUME 4 Orçamento e Planejamento LOTE 01 REV 01", "8 VOLUME 4 Orçamento e Planejamento LOTE 02 REV 01", "9 VOLUME 4 Orçamento e Planejamento LOTE 03 REV 01", "10 VOLUME 4 Orçamento e Planejamento LOTE 04 REV 01", "11 VOLUME 4 Orçamento e Planejamento LOTE 05 REV 01", e de suas respectivas planilhas de "BDI", para que o percentual referente ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) seja recalculado e fixado na alíquota cheia de **5 % (cinco por cento)**, aplicável sobre o preço total do serviço, sem a dedução de materiais, em estrita conformidade com o entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça;
- c) Consequentemente, **RECALCULAR** o valor global de referência do certame, ajustando o orçamento base para refletir a correta carga tributária do ISSQN;
- d) **REPUBLICAR** o instrumento convocatório devidamente corrigido, com a reabertura integral do prazo para que todos os interessados possam formular suas propostas com base em premissas legais, seguras e isonômicas, em observância ao disposto no § 4º do artigo 21 da Lei nº 8.666/93, aplicável subsidiariamente, e à lógica do sistema licitatório.

Termos em que solicita e espera deferimento.

De Palmas – Tocantins para Goiânia – Goiás, 22 de janeiro de 2026.


DOMUS – ENGENHARIA E PARTICIPAÇÃO LTDA.
CNPJ nº 36.457.536/0001-88