

À ILUSTRÍSSIMA SENHORA PREGOEIRA DESIGNADA PARA O PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90005/2026, DA COORDENAÇÃO-GERAL DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E DOCUMENTAÇÃO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (COLIC/CGLCD/DGC/SE/CGU).

UASG 370003, E, SUCESSIVAMENTE, À AUTORIDADE SUPERIOR COMPETENTE PARA O JULGAMENTO DO RECURSO, NOS TERMOS DO ART. 165 DA LEI Nº 14.133/2021.

Referência: Pregão Eletrônico nº 90005/2026. Edital nº 43/2026. Processo SEI nº 00190.112275/2025-61. Grupo Único, Itens 1 a 4. Fase recursal aberta em 12 de agosto de 2026, com termo final em 17 de agosto de 2026.

DIGISYSTEM SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, com sede na Avenida Paulista nº 1.439, 4º andar, conjuntos 43 e 44, Bela Vista, São Paulo/SP, CEP 01311-200, inscrita no CNPJ sob o nº 01.936.069/0001-94, tendo participado do certame por seu estabelecimento filial inscrito no CNPJ sob o nº 01.936.069/0010-85, através dos seus representantes, Sr. Marcus Vinicius Rodrigues do Vale, Diretor Unidade Governo, CPF/MF sob o [REDACTED] e Dr. Sandro Valerio, Advogado, OAB-PR 70.516, vem respeitosamente à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no art. 165 da Lei nº 14.133/2021 e no item 10 do Edital nº 43/2026, interpor

RECURSO ADMINISTRATIVO

contra a decisão que a inabilitou por suposto descumprimento da qualificação técnica prevista no subitem 12.19 do Termo de Referência, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

EMENTA / SUMÁRIO EXECUTIVO

Problema jurídico: aferir a validade da inabilitação da Recorrente no subitem 12.19 (qualificação técnica em Experiência do Usuário, UX), quando a Administração afastou em bloco diversos atestados sob a fórmula única de que não se referem a serviços de UX/UI, sem examinar o conteúdo material das atividades neles descritas, e fixou uma única janela de doze meses sem considerar os contratos de execução concomitante em 2025 e 2026.

Legislação e precedentes aplicáveis: Lei nº 14.133/2021, arts. 5º, 62, 63, 64, 67 e 71; Edital nº 43/2026, itens 8.13, 8.15, 12.19, 12.23, 12.29.1 e 13.5; esclarecimentos publicados pela própria Controladoria-Geral da União em resposta aos Questionamentos nº 16 e nº 17; Lei nº 9.784/1999, art. 50; LINDB, arts. 20 e 22; e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União consubstanciada nos Acórdãos 799/2026, 2839/2025 e 1742/2026, todos do Plenário.

Enquadramento: recurso administrativo contra ato de inabilitação por qualificação técnica, na forma do item 10 do Edital.

Tese central: a Administração vinculou-se, nos próprios esclarecimentos, ao critério da equivalência material das atividades, dispensando nomenclatura exata, e à possibilidade de soma de atestados concomitantes; ao inabilitar a Recorrente pelo caminho oposto, sem análise material e sem recalcular a melhor janela de doze meses, incorreu em contradição com os próprios atos, ofensa à vinculação ao instrumento convocatório, à isonomia e à boa-fé objetiva, e em motivação deficiente.

Conclusão: a inabilitação deve ser reconsiderada, com nova análise material do subitem 12.19 e recálculo da melhor janela de doze meses; subsidiariamente, o julgamento deve ser convertido em diligência específica, com oportunidade de detalhamento de serviços já executados antes da abertura da sessão.

I. DA SÍNTESE DOS FATOS E DA TESE CENTRAL

A Controladoria-Geral da União fixou, nos esclarecimentos que ela própria publicou antes da disputa, dois critérios de leitura da qualificação técnica: que a análise dos atestados consideraria o conteúdo material das atividades executadas, sem exigência de nomenclatura idêntica à do edital, e que atestados de execução concomitante poderiam ser somados. Encerrada a disputa, a Administração percorreu o caminho inverso. Inabilitou a Recorrente afastando em bloco mais de uma dezena de atestados com uma única frase, a de que não se

referem a serviços especializados em UX e UI, sem examinar uma linha das atividades descritas nos respectivos contratos, termos de referência e editais, e declarou como melhor janela de doze meses justamente aquela que ignorou os contratos concomitantes de 2025 e de 2026. É contra essa contradição que se recorre.

Na ordem dos fatos, a Recorrente classificou-se em quarto lugar, teve a proposta aceita em 22 de julho de 2026 pelo valor negociado de R\$ 10.399.999,90 e, na fase de habilitação, foi inabilitada em 31 de julho de 2026 sob o único fundamento de não atendimento ao subitem 12.19 do Termo de Referência. A própria análise técnica reconheceu o atendimento ao subitem 12.20 (Design de Interface, UI), sobretudo pelas horas de desenvolvimento front-end comprovadas no atestado da BB Tecnologia e Serviços. Quanto ao subitem 12.19, a Administração adotou como melhor janela o período de 03 de setembro de 2021 a 03 de setembro de 2022, somando os atestados da Alelo, do FNDE e do Senac, alcançando 23.630 horas, aquém das 31.680 horas exigidas.

A consequência do recurso é direta. Revertida a inabilitação, a Recorrente, com proposta de R\$ 10.399.999,90, retoma a condição de proposta mais vantajosa, à frente da G4F Soluções Corporativas Ltda., habilitada em 12 de agosto de 2026 pelo valor de R\$ 10.864.621,11. O provimento do recurso, portanto, não apenas restabelece a legalidade, como preserva a economia ao erário.

II. DA TEMPESTIVIDADE, DO CABIMENTO E DO INTERESSE RECURSAL

A Recorrente manifestou a intenção de recorrer no momento oportuno, de forma imediata, tanto na fase de habilitação, em 31 de julho de 2026, quanto na fase de julgamento, em 10 de agosto de 2026, na forma do item 10.3.1 do Edital. A fase recursal do item G1 foi aberta em 12 de agosto de 2026, com termo final em 17 de agosto de 2026, observado o prazo de três dias úteis do item 10.2 do Edital e do art. 165 da Lei nº 14.133/2021. O presente recurso é, assim, tempestivo.

O cabimento decorre do item 10.1 do Edital e do art. 165 da Lei nº 14.133/2021, que asseguram recurso contra a inabilitação de licitante. O interesse recursal é evidente e atual, pois a reforma da inabilitação recoloca a Recorrente como titular da proposta de menor preço do certame, com utilidade e necessidade da via recursal plenamente demonstradas.

III. PRELIMINARMENTE. DA NULIDADE POR MOTIVAÇÃO DEFICIENTE E POR CONTRARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO AOS PRÓPRIOS ESCLARECIMENTOS

Antes do mérito, impõe-se o exame de vício que, por si só, conduz à anulação do ato. A decisão de inabilitação afastou diversos atestados por uma fórmula genérica e repetida, a de que não se referem a serviços especializados em UX e UI, sem enfrentar, individualmente, as atividades materialmente descritas em cada contrato. Motivação que se limita a rotular, sem demonstrar por que as atividades concretas não correspondem às etapas do ciclo de vida do design exigidas pelo edital, é motivação deficiente, em afronta ao art. 50 da Lei nº 9.784/1999 e ao dever

de decidir com base em elementos concretos e com ônus argumentativo, extraído dos arts. 20 e 22 da LINDB.

A deficiência agrava-se porque a Administração decidiu contra os próprios atos. Os esclarecimentos publicados em resposta aos Questionamentos nº 16 e nº 17 integram o instrumento convocatório e a ele se incorporam, vinculando a Administração tanto quanto o texto do edital. Ao responder ao Questionamento nº 16, a Controladoria-Geral da União afirmou, textualmente, que a análise dos atestados de capacidade técnica *"pauta-se pelo conteúdo material das atividades efetivamente executadas, e não por rigor formal ou exigência de nomenclatura exata"*, aceitando descrições equivalentes desde que evidenciem compatibilidade técnica com as disciplinas do subitem 12.19.2, e ressaltando que, caso necessário, poderia realizar diligências.

Além disso, ao responder o Questionamento nº 17, a CGU confirmou que *"será admitida a apresentação e o somatório de diferentes atestados executados de forma concomitante para fins de comprovação do quantitativo mínimo exigido"*, apurando-se o total de horas pelo conjunto de profissionais alocados no período atestado, com a conversão prevista nos itens 12.23 e 12.29.1 do Termo de Referência. Portanto, ao inabilitar a Recorrente afastando atestados por rótulo e fixando uma única janela sem considerar a concomitância, a Administração praticou conduta contraditória com a que ela própria anunciou, em quebra da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e da boa-fé objetiva.

A situação é a mesma enfrentada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 799/2026, do Plenário, relator o Ministro

Bruno Dantas. Ali, a Administração respondera a esclarecimento fixando parâmetro de habilitação mais favorável e, no julgamento, inabilitou a licitante pela leitura mais restritiva. O Tribunal assentou que os esclarecimentos prestados para responder a questionamento de licitante possuem natureza vinculante para todos os participantes do certame, não se admitindo, na análise da documentação de habilitação, interpretação distinta, sob pena de violação ao instrumento convocatório, e que, diante de comandos contraditórios, a escolha do gestor deve recair sobre a interpretação que mais favoreça a ampla competição e a busca da proposta mais vantajosa, e não sobre aquela que restringe injustificadamente o universo de licitantes. Por isso, determinou anular a inabilitação e retornar o certame à fase de habilitação.

No mesmo eixo, o Acórdão 1742/2026, do Plenário, relator o Ministro Benjamin Zymler, repudia a avaliação da qualificação técnico-operacional por critério discricionário, exigindo delimitação clara e verificável das características do que se exige, sob os princípios da motivação e do julgamento objetivo, exatamente o oposto do afastamento em bloco por rótulo aqui praticado. O vício, de índole formal, precede e independe do mérito, e reclama a anulação da inabilitação.

IV. DO MÉRITO

IV.1. Da equivalência material das atividades e da ilegalidade do afastamento de atestados por mero rótulo

O subitem 12.19 do Termo de Referência exige a comprovação de horas de serviços especializados em UX cuja descrição demonstre atuação nas quatro etapas do ciclo de vida do design, com

exemplos meramente ilustrativos de atividades. O próprio edital, portanto, prende-se ao conteúdo, não à etiqueta. A Administração confirmou esse critério nos esclarecimentos, ao afirmar que a análise dos atestados *"pauta-se pelo conteúdo material das atividades efetivamente executadas, e não por rigor formal ou exigência de nomenclatura exata"*, aceitando expressões correlatas como pesquisa com usuários para UX Research, análise de métricas de uso para Analytics e otimização para buscadores para SEO. Segue-se que nenhum atestado poderia ser afastado apenas porque sua rubrica não menciona a sigla UX ou UI, sem que se examinasse, atividade por atividade, a aderência às etapas de descoberta, definição, desenvolvimento e entrega.

Foi exatamente o que a decisão deixou de fazer. Diversos atestados foram descartados com a fórmula única de que não se referem a serviços de UX e UI, sem qualquer análise das atividades neles registradas. A Recorrente demonstra que ao menos quatro desses documentos possuem conteúdo material aderente às etapas exigidas.

No atestado do CNPq, cuja execução abrange o ciclo completo de desenvolvimento de software, com perfis de análise de requisitos, business intelligence e desenvolvimento, há atividades com clara aderência material às etapas de UX previstas pela própria Administração. Não se pretende que a totalidade das horas seja automaticamente convertida em UX, mas apenas que não é correto desconsiderar o contrato inteiro sem analisar quais atividades são aproveitáveis.

No atestado do MEC, a situação é semelhante e mais eloquente. O contrato contempla análise de requisitos, dados e BI,

construção de aplicações, levantamento de necessidades, histórias de usuário e prototipação, atividades que a metodologia do próprio edital situa nas etapas de descoberta, definição e desenvolvimento. A análise da Recorrente identifica potencial de 26.208 horas em doze meses em requisitos e de 10.080 horas em doze meses em dados e BI, volumes que a decisão sequer cogitou, limitando-se a classificar o atestado como não relacionado a UX.

No atestado do TSE, comprovam-se sete profissionais de BI e cento e vinte profissionais de engenharia de software, sendo que a documentação do contrato contempla perfil de engenharia de software com ênfase em UX, envolvendo prototipação, design de telas, fluxo de navegação, e ferramentas como Figma, Design System e frameworks Angular e React. A única limitação apontável é que o atestado não segrega quantos dos cento e vinte profissionais atuavam especificamente na ênfase de UX, circunstância que justifica análise complementar ou diligência, jamais a desconsideração integral do contrato.

No atestado da BB Tecnologia e Serviços, além das horas já utilizadas pela Administração para o UI, há perfil de Analista UX/UI com pesquisa de usuários, criação de personas, mapeamento de jornadas, testes de usabilidade e testes A/B, prototipação, avaliação de acessibilidade e uso de Google Analytics, atividades que se distribuem pelas quatro etapas do ciclo de vida do design, e cuja porção de UX foi indevidamente minimizada.

A conclusão de que 23.630 horas seriam o maior volume encontrado em uma janela de doze meses somente poderia ter sido enunciada depois da análise material desses quatro atestados e dos demais

documentos. Sem esse exame, a afirmação de insuficiência é conclusão sobre o todo a partir da leitura de parte, e não se sustenta.

IV.2. Da soma de atestados concomitantes, do recálculo da melhor janela e da cláusula ininterruptos ou não

O subitem 12.19.1 exige as horas de UX no período de doze meses, ininterruptos ou não, e o subitem 12.29.1, invocado pela própria Administração na resposta ao Questionamento nº 17, admite expressamente a apresentação e o somatório de atestados executados de forma concomitante, apurando-se o total de horas pelo conjunto de profissionais alocados no período, com a conversão prevista no subitem 12.23. A cláusula ininterruptos ou não afasta a leitura de uma única janela rígida de calendário. A decisão, contudo, fixou uma única janela, de 03 de setembro de 2021 a 03 de setembro de 2022, e desprezou a concomitância dos contratos executados em 2025 e 2026, notadamente o da BB Tecnologia e Serviços, no período de abril de 2025 a março de 2026, e as execuções do Senac em 2025 e 2026.

Não custa lembrar que, para o Tribunal de Contas da União, o somatório de atestados para fins de qualificação técnico-operacional é a regra, voltada a ampliar a competitividade dos certames, e a sua vedação é medida excepcionalíssima, que só se admite quando técnica e inequivocamente demonstrado, nos atos preparatórios, que a maior escala eleva a complexidade a ponto de a experiência somada não bastar, como assentado no Acórdão 2839/2025, do Plenário, relator o Ministro Jhonatan de Jesus. No caso presente não há sequer vedação a superar, pois o próprio edital e o próprio esclarecimento admitem o somatório; o que se pede é apenas que ele seja efetivamente aplicado.

Realizada a análise material dos atestados do CNPq, do MEC, do TSE e da BB Tecnologia e Serviços, e considerada a concomitância admitida pela própria Administração, a melhor janela de doze meses deve ser recalculada, podendo resultar volume superior às 23.630 horas apuradas e alcançar o patamar de 31.680 horas exigido. O que não se admite é que a janela seja fixada antes da análise material, e que os contratos concomitantes de 2025 e 2026 sejam excluídos do cotejo, em contradição com a cláusula ininterruptos ou não e com o próprio esclarecimento da Administração.

IV.3. Do subitem 12.19.2 e da resolução de dúvidas pontuais por diligência

A eventual dúvida sobre o cumprimento das subdisciplinas do subitem 12.19.2, a saber UX Research, UX Design, Analytics e SEO, deve ser reexaminada de forma conjunta com a análise material acima, pois as atividades correspondentes encontram-se descritas nos mesmos atestados afastados por rótulo. Persistindo dúvida sobre uma subdisciplina específica, a via adequada é a diligência esclarecedora, e não a inabilitação, sob pena de a Administração punir a licitante por uma incerteza que ela própria poderia dirimir, tanto que a resposta ao Questionamento nº 16 ressaltou, expressamente, a possibilidade de realizar diligências.

IV.4. Subsidiariamente. Do dever de diligência e de saneamento em vez da inabilitação

Ainda que remanescesse dúvida quanto à quantidade de horas ou ao detalhamento de determinada atividade, a solução legal não seria a inabilitação, e sim a diligência. O art. 64, inciso I, da Lei nº

14.133/2021 e os itens 8.13 e 8.15 do Edital autorizam a Administração a sanar falhas e a admitir a complementação de documentos que apenas detalhem fatos existentes à época da abertura do certame, sem que isso configure criação de capacidade técnica posterior. A própria Diligência nº 6 reconheceu essa possibilidade, ao franquear à Recorrente a apresentação de atestados referentes a condições preexistentes.

Destarte, se a dúvida era apenas de quantificação ou de detalhamento, cabia nova diligência ou a aceitação de declaração complementar do contratante emissor do atestado, e não o encerramento da participação da licitante. Inabilitar sem esgotar a diligência viola a proporcionalidade, o formalismo moderado e a regra de que as normas da licitação se interpretam em favor da ampliação da disputa, na forma do item 13.5 do Edital.

IV.5. Do resultado útil do recurso

A reforma da inabilitação produz efeito imediato e favorável ao interesse público. A proposta da Recorrente, de R\$ 10.399.999,90, é inferior à da licitante habilitada, de R\$ 10.864.621,11, de modo que o provimento do recurso conjuga legalidade e economia, alinhando o julgamento ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa. Foi exatamente esse o desfecho do Acórdão 799/2026, do Plenário, no qual a correção da inabilitação, além de restaurar a legalidade, preservou economia expressiva ao erário, tal como aqui se verifica.

V. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer a Recorrente:

a) o conhecimento e o integral provimento do presente recurso;

b) a reconsideração da decisão pela ilustre Pregoeira, na forma do item 10.5 do Edital, ou, não sendo o caso, o seu encaminhamento à autoridade superior competente para julgamento;

c) no mérito, a anulação da inabilitação da Recorrente e a realização de nova análise do subitem 12.19, com aplicação do critério da equivalência material das atividades, fixado no Questionamento nº 16, e da soma de atestados concomitantes, admitida no Questionamento nº 17 e no subitem 12.29.1 do Termo de Referência, analisando-se, notadamente, os atestados do CNPq, do MEC, do TSE e da BB Tecnologia e Serviços, e recalculando-se, após esse exame, a melhor janela de doze meses, em consonância com os Acórdãos 799/2026, 2839/2025 e 1742/2026, todos do Plenário do Tribunal de Contas da União;

d) subsidiariamente, caso persista dúvida quanto à quantidade ou à natureza de alguma atividade, a conversão do julgamento em diligência específica, com fundamento no art. 64, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 e nos itens 8.13 e 8.15 do Edital, franqueando-se a apresentação de documentos que apenas detalhem serviços já executados antes da abertura da sessão;

e) ao final, a habilitação da Recorrente e o prosseguimento do certame com a sua proposta, por ser a mais vantajosa;

f) a atribuição de efeito suspensivo ao ato e à decisão recorrida, nos termos do item 10.8 do Edital, até que sobrevenha decisão final da autoridade competente.

Termos em que pede deferimento.

Brasília/DF, 17 de agosto de 2026.



Digisystem Serviços Especializados Ltda

Marcus Vinicius Rodrigues do Vale

Diretor Unidade Governo



SANDRO VALERIO
ADVOGADO
OAB/PR 70.516