

À ILUSTRÍSSIMA SENHORA PREGOEIRA DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU

UASG 370003

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90005/2026

EDITAL Nº 43/2026

PROCESSO Nº 00190.112275/2025-61

RAZÕES DE RECURSO ADMINISTRATIVO

CONTRA A ACEITAÇÃO DA PROPOSTA E A HABILITAÇÃO DA G4F SOLUÇÕES CORPORATIVAS LTDA.

IUNEX SOLUÇÕES LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 14.476.967/0001-59, já devidamente qualificada nos autos do Pregão Eletrônico nº 90005/2026, por seu representante legal ao final assinado, vem, tempestivamente, com fundamento no art. 165, inciso I, alíneas “b” e “c”, da Lei nº 14.133/2021 e no item 10 do Edital, apresentar suas RAZÕES DE RECURSO ADMINISTRATIVO em face da decisão que aceitou a proposta e habilitou a empresa G4F SOLUÇÕES CORPORATIVAS LTDA., pelos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

QUADRO-SÍNTESE DOS FUNDAMENTOS RECURSAIS

Ponto	Constatação	Consequência pretendida
Composição tributária	A proposta declara Lucro Real, enquanto a planilha foi estruturada como Lucro Presumido. A CGU diligenciou expressamente para apresentação de Escrituração Fiscal Digital e preenchimento da aba de alíquotas efetivas. A resposta confirmou o Lucro Real, mas limitou-se a sustentar PIS/COFINS cumulativos e a juntar declaração de regime tributário para IRPJ/CSLL.	Desclassificação da proposta, se não houver prova fiscal preexistente suficiente e/ou se a correção exigir aumento do preço global.
Qualificação técnica	O TR exige 31.680 horas de UX e, dentro desse volume, 7.920 horas em cada disciplina: UX Research, UX Design, Analytics e SEO. Os atestados demonstram atividades e volume global, mas não individualizam quantitativamente as 7.920 horas por disciplina.	Inabilitação técnica, salvo prova documental preexistente, objetiva e auditável de cada quantitativo mínimo.

I – DO CABIMENTO E DA TEMPESTIVIDADE

O item 10 do Edital estabelece que a interposição de recurso contra o julgamento das propostas e contra a habilitação ou inabilitação dos licitantes observará o art. 165 da Lei nº 14.133/2021, fixando prazo de 3 (três) dias úteis para a apresentação das razões recursais.

O art. 165, inciso I, alíneas “b” e “c”, da Lei nº 14.133/2021 prevê recurso contra o julgamento das propostas e contra o ato de habilitação ou inabilitação. O presente recurso é, portanto, próprio e tempestivo.

II – SÍNTESE DOS VÍCIOS IDENTIFICADOS

A análise da documentação da G4F evidencia dois vícios materiais que impedem a manutenção da decisão recorrida: (i) a inconsistência entre o regime tributário declarado e aquele efetivamente utilizado na planilha de custos, agravada pelo atendimento incompleto à diligência específica promovida pela própria CGU; e (ii) a ausência de comprovação quantitativa individualizada das 7.920 horas mínimas exigidas para cada uma das disciplinas de UX previstas no item 12.19.2 do Termo de Referência.

Não se trata de insurgência fundada em formalidades periféricas. O primeiro vício alcança diretamente a formação e a exequibilidade do preço ofertado. O segundo alcança requisito de qualificação técnico-operacional definido como condição objetiva de habilitação. Ambos devem ser examinados sob os princípios da vinculação ao edital, julgamento objetivo, isonomia, motivação e seleção da proposta apta a atender integralmente às exigências da contratação.

III – DA INCONSISTÊNCIA TRIBUTÁRIA DA PROPOSTA E DO NÃO ATENDIMENTO MATERIAL À DILIGÊNCIA

III.1 – A própria Administração reconheceu a divergência

Na proposta comercial apresentada pela G4F consta expressamente “Regime de Tributação: Lucro Real”, com valor global de R\$ 10.864.621,11. Entretanto, a planilha de formação de preços foi elaborada indicando Lucro Presumido, circunstância posteriormente identificada pela própria Equipe de Planejamento da Contratação.

Fonte documental: Proposta Comercial da G4F, PE 90005/2026, p. 3; Despacho de Diligência nº 8 – G4F SOLUÇÕES, de 06/08/2026.

Por essa razão, a CGU instaurou diligência específica e determinou que, confirmada a tributação pelo Lucro Real, fossem observados os subitens 5.11 e 5.11.1 do Edital, com apresentação da Escrituração Fiscal Digital e preenchimento da aba “Alíquotas Efetivas PIS COFINS” da planilha de custos.

Em resposta, a G4F confirmou que é optante pelo Lucro Real, mas sustentou que os serviços de informática seriam apurados pelo regime cumulativo, com alíquotas de 3% de COFINS e 0,65% de PIS, invocando a Solução de Consulta COSIT nº 2, de 15/01/2021.

Ao final da resposta, a própria empresa informa que encaminhou “Declaração Regime Tributário”. A declaração juntada, por sua vez, afirma que a G4F é optante pelo Lucro Real Trimestral para fins de IRPJ e CSLL durante o exercício de 2026. Esse documento, isoladamente, não demonstra o tratamento tributário das receitas de PIS e COFINS vinculadas ao objeto desta contratação, nem substitui a escrituração fiscal exigida expressamente pela Administração.

Fonte documental: Resposta à Diligência da G4F, de 07/08/2026; Declaração de Forma de Tributação do Lucro, de 26/01/2026.

III.2 – O Edital e o Anexo VI estabeleceram exigência documental objetiva

O item 5.11 do Edital estabelece que, quando o regime tributário da empresa implicar recolhimento de tributos em percentuais variáveis, a cotação adequada será aquela correspondente à média dos efetivos recolhimentos dos últimos 12 (doze) meses. O item 5.11.1 determina, para a incidência não cumulativa de PIS e COFINS, a comprovação da média por EFD-Contribuições dos 12 meses anteriores ou outro meio hábil.

O Anexo VI reforça a obrigação de que a proposta e as planilhas sejam elaboradas em estrita observância ao regime tributário ao qual a licitante esteja legalmente submetida e prevê a comprovação mediante ECF, EFD-Contribuições, DCTFWeb ou outro meio oficial hábil. Para empresa tributada pelo Lucro Real, prevê ainda a indicação do percentual representativo da média das alíquotas efetivamente recolhidas nos 12 meses anteriores, demonstrada na aba auxiliar “Alíquotas Efetivas PIS e COFINS”.

Assim, ainda que seja juridicamente possível que determinadas receitas de empresas submetidas ao Lucro Real permaneçam sujeitas ao regime cumulativo de PIS e COFINS, a aceitação dessa hipótese no presente certame depende da demonstração objetiva de que as receitas decorrentes do objeto licitado efetivamente se enquadram na exceção legal invocada e de que a forma de apuração utilizada pela G4F encontra suporte em sua escrituração fiscal.

III.3 – A invocação da Solução de Consulta COSIT nº 2/2021 não dispensa a prova

A resposta da G4F transcreve entendimento da Solução de Consulta COSIT nº 2/2021 segundo o qual determinadas receitas de serviços de informática podem permanecer submetidas ao regime cumulativo da COFINS e, por consequência, do PIS/PASEP, mesmo quando auferidas por pessoa jurídica sujeita ao Lucro Real.

O art. 10, inciso XXV, da Lei nº 10.833/2003 prevê o regime cumulativo para receitas de empresas de serviços de informática apenas quando decorrentes das atividades expressamente enumeradas no dispositivo, como desenvolvimento e licenciamento ou cessão de software, análise, programação, instalação, configuração, assessoria, consultoria, suporte técnico e manutenção ou atualização de software. O enquadramento, portanto, decorre da natureza da receita efetivamente auferida, e não simplesmente do CNAE da empresa ou da circunstância de atuar genericamente no setor de tecnologia. A própria Solução de Consulta COSIT nº 2/2021 condiciona o tratamento cumulativo à comprovação de que a receita decorre dos serviços abrangidos e de que esses serviços foram faturados de forma individualizada.

O objeto da CGU não se limita a “desenvolvimento de software”. A contratação envolve serviços especializados de Experiência do Usuário (UX) e Design de Interface (UI), com dedicação exclusiva de mão de obra, incluindo Research, Design, Analytics, SEO, arquitetura da informação, testes, design systems, acessibilidade e outras atividades. Desse modo, a simples citação da Solução de Consulta não substitui a demonstração fiscal concreta de que as receitas deste contrato se enquadram integralmente no regime cumulativo utilizado na planilha.

Em síntese, comprovar que a empresa está submetida ao Lucro Real para IRPJ e CSLL não equivale a comprovar que as receitas do presente contrato devem ser tributadas cumulativamente para PIS e COFINS.

III.4 – A diligência já foi realizada e o saneamento possui limites

A Recorrente reconhece que erro de preenchimento de planilha não conduz automaticamente à desclassificação. O próprio item 7.12 do Edital permite ajustes, desde que não haja majoração do preço, que o valor permaneça suficiente para suportar todos os custos e que a correção não altere a substância da proposta.

Esse limite também decorre do art. 41 da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022, segundo o qual, no julgamento das propostas, somente podem ser sanados erros ou falhas que não alterem a substância da proposta nem sua validade jurídica. Assim, é possível corrigir erro material ou demonstrar condição fiscal preexistente, mas não reconstruir posteriormente a fundamentação tributária ou a composição econômica da oferta de modo a modificar sua substância.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União segue a mesma orientação. No Acórdão nº 830/2018-Plenário, o TCU assentou que falhas materiais na planilha podem ser saneadas quando não se altera o valor global originalmente ofertado e quando permanece demonstrada a exequibilidade da proposta.

No caso concreto, todavia, a própria Administração já concedeu oportunidade específica para esclarecer a divergência tributária. A diligência descreveu os documentos a serem apresentados. Se, mesmo após essa oportunidade, a documentação juntada não comprova a situação fiscal que sustenta as alíquotas utilizadas, a Administração não pode simplesmente presumir a regularidade da composição tributária.

Eventual nova diligência somente poderá ter caráter estritamente confirmatório, voltado à comprovação de situação preexistente à abertura do certame. Não poderá criar novo enquadramento tributário, alterar a essência econômica da proposta ou permitir majoração do valor global de R\$ 10.864.621,11.

Se a correção das alíquotas ou a adequada segregação das receitas exigir aumento do preço global, a consequência deve ser a desclassificação, nos termos do art. 59 da Lei nº 14.133/2021 e do item 7.8 do Edital.

IV – DA AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DAS 7.920 HORAS EM CADA DISCIPLINA DE UX

IV.1 – O Termo de Referência exige quantitativo específico por disciplina

O item 12.19.1 do Termo de Referência exige a comprovação de, no mínimo, 31.680 horas de serviços especializados em UX, executadas em período de 12 meses, com descrição de atividades que demonstre atuação nas quatro etapas do ciclo de vida do design pela metodologia Duplo Diamante.

Além disso, o item 12.19.2 estabelece requisito adicional e quantitativamente objetivo: dentro do volume total de 31.680 horas de UX, a licitante deve comprovar, no mínimo, 7.920 horas em cada uma das seguintes disciplinas: UX Research, UX Design, Analytics e SEO.

- UX Research: mínimo de 7.920 horas;
- UX Design: mínimo de 7.920 horas;
- Analytics: mínimo de 7.920 horas;
- SEO: mínimo de 7.920 horas.

A soma dos quatro quantitativos corresponde exatamente às 31.680 horas exigidas para UX. Logo, o subitem 12.19.2 não pode ser reduzido a mera verificação qualitativa da existência de palavras ou atividades correlatas nos atestados; é imprescindível demonstrar o volume mínimo de cada disciplina.

IV.2 – O atestado do TCU comprova volume global de UX, não os quatro quantitativos específicos

O atestado relativo ao Contrato nº 7/2022 do Tribunal de Contas da União registra 26 postos de UX, equivalentes a 4.576 horas mensais e 146.432 horas em 32 meses, além de 19 postos de UI, correspondentes a 3.344 horas mensais e 107.008 horas no mesmo período.

Fonte documental: Atestado de Capacidade Técnica do TCU – Contrato nº 7/2022 – Segedam.

Esse volume é suficiente para demonstrar experiência expressiva e supera, em 12 meses, o quantitativo global mínimo de UX. Contudo, o atestado consolida as horas como “Serviço de aprimoramento da experiência do usuário – UX” e não discrimina quantas dessas horas foram efetivamente executadas em UX Research, UX Design, Analytics e SEO.

Portanto, o atestado comprova o todo, mas não individualiza as quatro parcelas quantitativas que o Termo de Referência tornou obrigatórias.

IV.3 – O atestado do TSE contém atividades aderentes, mas não quantifica as 7.920 horas por disciplina

O atestado do Tribunal Superior Eleitoral contém descrição qualitativa aderente a diversas atividades: utilização de Google Analytics, Google Search Console e Google Tag Manager; pesquisas e entrevistas com usuários; definição de personas; testes de usabilidade; arquitetura da informação; ferramentas de UX Research; e aplicação de técnicas de SEO.

Fonte documental: Atestado nº 65/2026 do TSE – Contrato TSE nº 42/2020.

Entretanto, o quadro quantitativo do próprio atestado apresenta horas por perfil profissional, e não por disciplina: Gerente Web – 2.112 horas anuais; Analista Web em Design de Interface – 12.672 horas anuais; Analista Web em Arquitetura da Informação – 2.112 horas anuais; Designer Web – 4.224 horas anuais.

A descrição de atividades demonstra aderência qualitativa, mas não permite concluir objetivamente que foram executadas 7.920 horas de Analytics, 7.920 horas de SEO, 7.920 horas de UX Research e 7.920 horas de UX Design. Converter automaticamente todo o volume de determinado perfil em todas essas disciplinas equivaleria a presumir quantitativos que o documento não certifica.

IV.4 – O somatório de atestados é permitido, mas exige demonstração objetiva da contabilização por disciplina

O item 12.29.1 do Termo de Referência admite expressamente a apresentação e o somatório de diferentes atestados executados de forma concomitante para fins de comprovação do quantitativo mínimo. A Recorrente não questiona essa possibilidade.

O que se questiona é a atribuição automática do mesmo quantitativo global de horas de UX a cada uma das quatro disciplinas, sem demonstração objetiva da metodologia de contabilização. Ainda que

determinadas atividades possam possuir caráter multidisciplinar, a Administração deve demonstrar, de forma verificável, como aferiu o atendimento do mínimo de 7.920 horas em UX Research, UX Design, Analytics e SEO. Considerar, sem memória técnica, que todo o volume genérico de UX satisfaz simultaneamente cada um dos quatro quantitativos específicos tornaria inócua a exigência adicional estabelecida no item 12.19.2 do Termo de Referência.

A Administração deve, portanto, indicar de maneira objetiva e auditável qual atestado, qual período de 12 meses, qual perfil ou atividade e qual quantitativo foi computado para cada uma das quatro disciplinas. Sem essa memória de aferição, inexistente julgamento objetivo do item 12.19.2.

IV.5 – Vinculação ao edital e julgamento objetivo

Os arts. 5º e 67 da Lei nº 14.133/2021 impõem observância à vinculação ao edital, ao julgamento objetivo e aos requisitos de qualificação técnico-operacional fixados para as parcelas relevantes da contratação. Uma vez estabelecido pela Administração o quantitativo mínimo de 7.920 horas em cada disciplina, esse parâmetro vincula indistintamente todos os licitantes e a própria CGU.

Não é possível substituir, após a abertura das propostas, uma exigência quantitativa por mera avaliação qualitativa de semelhança das atividades. Se a G4F não comprovar documentalmente os quatro quantitativos mínimos, sua inabilitação técnica é medida necessária para preservar a isonomia e a objetividade do julgamento.

V – DOS LIMITES DE EVENTUAL NOVA DILIGÊNCIA

O art. 64 da Lei nº 14.133/2021 e o item 8.13 do Edital admitem diligência e complementação para aferir condições de habilitação decorrentes de fatos existentes à época da abertura do certame. O item 8.15 permite sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica.

O TCU, no Acórdão nº 1.211/2021-Plenário, consolidou entendimento no sentido de que a vedação à inclusão de novo documento não alcança documento ausente que apenas comprova condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta e que não foi juntado por equívoco ou falha.

Essa orientação, porém, não autoriza a criação posterior de requisito inexistente no momento oportuno. Assim, eventual nova diligência deverá limitar-se a documentos preexistentes capazes de demonstrar:

- a efetiva tributação das receitas do contrato no regime cumulativo de PIS/COFINS e a respectiva escrituração fiscal;
- a segregação e individualização das receitas, quando juridicamente necessária ao tratamento fiscal invocado;
- a suficiência do preço global originalmente ofertado, sem majoração;
- as horas efetivamente executadas em UX Research, UX Design, Analytics e SEO, mediante registros contemporâneos dos contratos atestados, como medições, ordens de serviço, relatórios, documentos de faturamento, planilhas de alocação ou declaração do contratante baseada em registros objetivos.

Não deve ser aceita declaração unilateral confeccionada após a sessão e desacompanhada de registros contemporâneos apenas para repartir, retrospectivamente, horas genéricas entre as

disciplinas exigidas pelo Termo de Referência. Da mesma forma, eventual correção da planilha não pode produzir aumento do preço global, conforme o item 7.12 do Edital e o entendimento do Acórdão nº 830/2018-Plenário.

VI – DA ISONOMIA, DA VINCULAÇÃO AO EDITAL E DA MOTIVAÇÃO DA DECISÃO

As exigências questionadas não foram criadas pela Recorrente após o conhecimento do resultado. Elas constam previamente do Edital e do Termo de Referência. O instrumento convocatório definiu regras específicas para a formação tributária da proposta e estabeleceu quantitativos mínimos individualizados para as disciplinas de UX.

A flexibilização desses requisitos apenas para a licitante provisoriamente vencedora violaria os princípios da igualdade, vinculação ao edital, julgamento objetivo e motivação previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021. A busca pelo menor preço não autoriza a Administração a afastar requisitos objetivos de aceitabilidade e habilitação previamente estabelecidos.

Por consequência, se a Administração entender atendidos os requisitos, a decisão deverá explicitar quais documentos fiscais sustentam as alíquotas utilizadas na proposta e qual memória objetiva demonstra as 7.920 horas em cada disciplina de UX. A mera afirmação conclusiva de atendimento não satisfaz o dever de motivação.

VII – DOS PEDIDOS

1. o conhecimento e o provimento do presente Recurso Administrativo, com a reconsideração da decisão que aceitou a proposta e habilitou a G4F SOLUÇÕES CORPORATIVAS LTDA.;
2. a desclassificação da proposta da G4F, tendo em vista que a documentação disponibilizada em resposta à diligência não contém a comprovação fiscal expressamente requerida pela Administração, ressalvada apenas a hipótese de existência nos autos de documento oficial preexistente, não disponibilizado às demais licitantes, cuja análise deverá ser expressamente motivada e cujo acesso deverá ser franqueado à Recorrente;
3. o reconhecimento de que a declaração de opção pelo Lucro Real para fins de IRPJ e CSLL não constitui, por si só, comprovação do tratamento cumulativo de PIS e COFINS incidente sobre as receitas deste contrato;
4. que seja considerado que a invocação da Solução de Consulta COSIT nº 2/2021 exige correspondência material entre as receitas efetivamente auferidas e as hipóteses legais abrangidas, não bastando sua mera citação sem documentação fiscal comprobatória;
5. independentemente da questão tributária, a inabilitação técnica da G4F caso não haja comprovação objetiva e documental da execução mínima de 7.920 horas em cada uma das disciplinas UX Research, UX Design, Analytics e SEO, conforme o item 12.19.2 do Termo de Referência;
6. subsidiariamente, caso a Administração entenda necessária nova diligência, que ela seja estritamente limitada à comprovação de fatos e condições preexistentes à abertura do certame, mediante documentação fiscal oficial e registros contemporâneos dos contratos atestados;

7. que não seja admitida majoração do valor global de R\$ 10.864.621,11 em eventual correção da planilha e, caso os custos efetivamente incidentes não possam ser absorvidos no valor ofertado, seja a proposta desclassificada;
8. que não seja admitida a criação, após a abertura do certame, de nova memória de distribuição de horas baseada exclusivamente em declaração unilateral da licitante, sem suporte em documentação preexistente e verificável;
9. reconhecida a desclassificação ou a inabilitação da G4F, que seja convocada a licitante subsequente, observada a ordem de classificação;
10. caso a Senhora Pregoeira não reconsidere a decisão recorrida, o encaminhamento integral do recurso à autoridade superior, nos termos do item 10.5 do Edital e do art. 165 da Lei nº 14.133/2021;
11. que a decisão recursal seja expressamente motivada quanto aos dois pontos centrais deste recurso, composição tributária e comprovação das 7.920 horas por disciplina, com indicação dos documentos e da memória de cálculo concretamente utilizados pela Administração para considerar atendidas tais exigências.

Belo Horizonte/MG, 17 de agosto de 2026



MARCO ANTONIO IUNES DE OLIVEIRA

Representante Legal - IUNEX SOLUÇÕES LTDA