

JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO EM LICITAÇÃO

PROCESSO: 23034.025189/2023-56

REFERÊNCIA: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90007/2025

OBJETO: COMPRA NACIONAL, mediante Sistema de Registro de Preços, de dispositivos de tecnologia da informação para uso educacional, para atendimento às necessidades da rede pública brasileira de educação básica

RECORRENTE: POSITIVO TECNOLOGIA S.A.

RECORRIDA: GRUPO MULTI S.A

1. Trata-se do Recurso Administrativo interposto tempestivamente pela licitante **POSITIVO TECNOLOGIA S.A.**, doravante denominada RECORRENTE, com fundamento no art. 165, I, da Lei nº 14.133/2021, por intermédio de seu representante legalmente constituído, em face de ato administrativo praticado por Pregoeiro do FNDE, referente à aceitação da proposta ofertada pela RECORRIDA para o **ITENS 4 e 6** do pregão em epígrafe, pelos motivos apresentados no bojo do recurso, que serão oportunamente relatados.

2. Tais documentos, inclusive a versão PDF desta decisão, encontram-se disponíveis para consulta no Portal de Compras do FNDE – <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/acoes/compras-governamentais/licitacoes/pregao-para-registro-de-preco-nacional/2025/pregao-eletronico-no-90007-2025-registro-de-preco-nacional-para-aquisicao-de-dispositivos-de-tecnologia-da-informacao-para-uso-educacional> e constantes do Processo Eletrônico 23034.025189/2023-56, disponível para consulta.

I. DAS PRELIMINARES

3. Em sede de admissibilidade recursal, foi verificado o preenchimento dos pressupostos de legitimidade, interesse processual, fundamentação, pedido de nova decisão e tempestividade.

II. DOS FATOS

4. Em 24/07/2025, a RECORRENTE registrou intenção de recurso contra o ato de aceitação e habilitação da RECORRIDA. A razão recursal foi tempestivamente registrada no dia 29/07/2025, enquanto a contrarrazão, também tempestivamente, foi registrada em 01/08/2025, estando todas as peças recursais aptas a serem processadas e submetidas a julgamento.

III. DAS RAZÕES

1. DA ALEGAÇÃO DE EVENTUAL HISTÓRICO DE CONDUTAS REITERADAS DA RECORRIDA

5. Trata-se de recurso que caráter geral. A RECORRENTE (POSITIVO TECNOLOGIA S/A) apresenta três precedentes nos quais alega que a RECORRIDA (GRUPO MULTI S/A) teria sido desclassificada por não entregar equipamentos compatíveis com as especificações declaradas em proposta, mesmo após diligências – tentando, impropriamente, construir argumentação retórica em desfavor da RECORRIDA com base em juízo de valor sobre processos licitatórios que não vinculam este FNDE.

6. A RECORRENTE alega em sua PEÇA RECURSAL, com prolixa retórica argumentativa, que a RECORRIDA apresenta histórico de condutas reiteradas de inconformidades técnicas em licitações, citando três casos concretos de licitações anteriores (SEED/PR, SEAP/PR e CELEPAR) em que (i) a amostra entregue pela RECORRIDA não correspondeu à proposta técnica, (ii) foram identificadas divergências graves entre documentação e produto entregue e que (iii) houve desclassificação por não atendimento a requisitos como pontuação mínima de processador, certificação de bateria e criptografia de armazenamento.

2. DO EVENTUAL NÃO ATENDIMENTO DOS REQUISITOS DA SOLUÇÃO DE GERENCIAMENTO OFERTADA PELA RECORRENTE PARA OS ITENS 4 E 6

7. Trata-se de recurso de caráter **técnico**. O recurso apresentado pela RECORRENTE (POSITIVO TECNOLOGIA S/A) contesta a aceitação da solução de gerenciamento Pulsus ofertada pela RECORRIDA (GRUPO MULTI S/A) nos itens 4 e 6 do Pregão Eletrônico nº 90007/2025, alegando ausência de comprovação cabal das funcionalidades exigidas no Apêndice E do Caderno de Especificações Técnicas. A recorrente aponta que a solução não possuía homologação da Microsoft na data da disputa, que as evidências apresentadas se limitaram a interfaces web sem demonstração de efetiva aplicação nos dispositivos, e que não foram comprovadas funcionalidades críticas como controle de usuários, políticas de acesso, inventário, gerenciamento remoto, desativação de dispositivos, distribuição de aplicativos e conformidade com a LGPD.

8. Alega a RECORRENTE em sua PEÇA RECURSAL que a solução de gerenciamento PULSUS, ofertada pela RECORRIDA para aplicação nos dispositivos educacionais com sistema operacional Windows (itens 4 e 6) não atende aos requisitos estabelecidos pela Administração:

15. Prova desta incompletude é que o próprio FNDE não conseguiu atestar a comprovação e precisou solicitar um documento complementar. Importante ressaltar que neste documento complementar, as capturas de tela e os links dos vídeos apresentam apenas a interface Web do Portal de administração. Em nenhum momento é evidenciada qualquer propagação das ações realizadas no Portal para os dispositivos propriamente ditos.

16. Sendo assim, tem-se como uma solução de gerenciamento de dispositivos que só apresentou um portal web, mas nenhum dispositivo gerenciado fez parte da sua demonstração. Por exemplo, está indicado que a ferramenta permite a instalação remota de aplicativos, mas só fica comprovada uma interface de cadastro de arquivos na Web. Ou seja, na prática e pela ausência de evidências concretas apresentadas, não é possível certificar que os dispositivos receberam este arquivo (download), executaram, restando o aplicativo instalado e funcional. Também é indicada a criação de lista de sites bloqueados, mas novamente, apenas evidenciada em interface Web de cadastro. Não é possível certificar que os dispositivos estão bloqueando os sites destas listas, concretamente.

17. Além dos requisitos que não foram demonstrados, outros foram evidenciados de forma a induzir a um entendimento equivocado, como por exemplo: é uma solução de gestão de dispositivos que só faz gestão de acesso e monitoramento do uso em relação ao seu Portal Web, e que ao invés de configurações de hardware e inventário da integridade dos dispositivos, se preocupa com auditoria das ações apenas do seu Portal Web. Enfim, simplesmente “omite” ou induz os avaliadores a “não perceber” que a exigência editalícia se refere a uma solução de gestão de DISPOSITIVOS. Com todo o respeito, mas apenas cadastros Web não evidenciam a gestão de DISPOSITIVOS! Isso fica ainda mais evidente ao comparar com a forma como os mesmos requisitos são atendidos pela solução de gerenciamento para os notebooks educacionais ChromeOS (Google CEU).

18. Deste modo, considerando que o edital menciona a necessidade de comprovar o atendimento “CABAL” dos requisitos, a ausência destas concretas evidências em uma solução de gerenciamento de dispositivos é inadmissível, com todo o respeito!

19. O que ficou comprovado foi apenas a existência de uma série de cadastros em um Portal Web de uma empresa que é parceira Google e conhecida no mercado como parceira Google com sua solução para Android, mas não o que de fato objetivamente requer o edital.

9. A RECORRENTE também alega que a solução ofertada não é, de fato, homologada pelo fabricante do sistema operacional Windows (Microsoft), inferindo tal conclusão em razão de não estar listada no marketplace deste fabricante – o que não é efetivamente exigido nas especificações:

11. Observa-se, no entanto, que não há documentação técnica hábil que comprove CABALMENTE os requisitos. E no simples catálogo apresentado, a Pulsus claramente se posiciona como parceira Google, sem qualquer menção enfática de parceria com a Microsoft. Ainda, até dia de hoje, 29/julho/2025, a solução Pulsus não está sequer listada no marketplace Microsoft, assim como a empresa desenvolvedora Pulsus também não está listada como parceira Microsoft.

12. Ou seja, a solução de Gerenciamento da Pulsus não possuía certificação da Microsoft na data da sessão de abertura/disputa de lances ocorrida em 19/maio/2025. A comprovação de conformidade foi obtida posteriormente, por meio de declaração emitida pela Microsoft apenas em 09/junho/2025, ou seja, após o prazo de formulação da proposta (data da disputa).

IV. DAS CONTRARRAZÕES

1. DA ALEGAÇÃO DE EVENTUAL HISTÓRICO DE CONDUTAS REITERADAS DA RECORRIDA

10. Em suas contrarrazões a RECORRIDA expressa sua inconformidade com o teor do recurso:

A recorrente traz em seu recurso fatos ocorridos em outros certames para levar a Administração a crer que o Grupo Multi não honra suas propostas comerciais, trazendo dúvidas sobre a análise técnica efetuada pela Administração no presente certame, ignorando a quantidade extremamente relevante de atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa.

Ocorre que a recorrente apresenta uma situação de forma totalmente enviesada, omitindo fatos da Administração que demonstrariam que, em ambos os certames, há discussões extremamente relevantes sobre a legalidade dos atos.

11. Na sequência, se dispõe a contrapor caso a caso, segundo sua visão, as ocorrências listadas pela RECORRENTE em sua peça recursal – porém, visando a economia processual, se opta por não replicar toda a longa exposição realizada, pela irrelevância objetiva e visto estar disponível na íntegra no próprio documento da RECORRIDA.

2. DO EVENTUAL NÃO ATENDIMENTO DOS REQUISITOS DA SOLUÇÃO DE GERENCIAMENTO OFERTADA PELA RECORRENTE PARA OS ITENS 4 E 6

12. Em resposta ao recurso interposto pela RECORRENTE, a RECORRIDA apresentou contrarrazões defendendo a manutenção da habilitação de sua proposta como vencedora dos itens 4 e 6 do Pregão Eletrônico nº 90007/2025.

13. Iniciando sua argumentação pela arguição de irregularidade relacionada à carta de homologação do fabricante do sistema operacional (Microsoft), a RECORRIDA arguiu a parcialidade da RECORRENTE, uma vez que em sua própria documentação enviada no âmbito do ITEM 05 há certificações com data posterior à da sessão pública, senão vejamos:

Note que o ponto central destes argumentos é que a carta de homologação emitida pela Microsoft é datada de depois da fase de lances, e que isto configuraria vantagem indevida em relação as demais licitantes [...], incluindo a apresentação de solução já homologada ou certificada na data do cadastro inicial da proposta.

Se a Administração avaliar os certificados do Chromebook 2x1 (item 5) apresentados pela própria Positivo no certame, claramente vai notar que o modelo ofertado só foi incluído no dia 30/05/2025:

[inclui imagens dos Certificados de Conformidade nº OFF 2484-24-09 e MISC2488-24-07 e MISC 2488-24-10]

O objetivo desta demonstração não é requerer a desclassificação da Positivo no referido item ou alegar que cometeu qualquer tipo de erro ou ilícito, mas sim demonstrar para a Administração que a recorrente não tem o mínimo de idoneidade intelectual e fática quando escreve seus recursos, tanto que neste caso está usando como argumento de desclassificação um fato que ela mesmo se enquadrou, pois o seu produto cotado não tinha 3 certificações na data da sessão pública.

14. Prosseguindo, em relação à demonstração de que a solução de gerenciamento ofertada atende aos requisitos exigidos, argumenta:

Quem tem o poder de decidir se as provas técnicas são suficientes ou não é a equipe técnica da Administração, balizada nas exigências do edital, que neste caso autoriza a comprovação através de documentação técnica hábil, prova de conceito e/ou avaliação de AMOSTRAS. Tendo a equipe técnica entendido pelo cumprimento das obrigações na forma apresentada, não pode a Positivo tentar inventar novas regras, que é o que está tentando fazer em seu recurso.

Pode-se afirmar isto, pois, no parágrafo 11 do seu recurso, alega que a Pulsus se posiciona como parceira GOOGLE, sem qualquer menção enfática de parceria com a Microsoft e que não está listada nem no marketplace e nem como parceira Microsoft em seu site. Ora, estas alegações nada mais são que tentativas de criar regras no edital, pois não há em lugar algum a exigência de qualquer uma destas comprovações. Até porque se tivessem com certeza não passariam por qualquer órgão fiscalizador, pois o fato de ser parceira GOOGLE não impede de ter sistemas para produtos Microsoft, assim como a decisão de estar no Marketplace ou listada como parceira Microsoft é exclusivamente da Pulsus, a depender de sua estratégia comercial.

O edital não exigiu nada do que foi apresentado como argumento recursal, mas sim, tão somente, que o sistema fosse homologado pela Microsoft, o que se comprovou através da carta que foi assinada pelo “Diretor Brasil – Dispositivos” senhor Eventon Caliman, que conforme informações do LinkedIn atua na Microsoft há mais de 11 anos.

Por todo exposto, fica claro que: (i) O catálogo foi apenas um dos documentos apresentados, mas não o único. (ii) O material citado – o catálogo institucional – de fato resume os principais recursos e funcionalidades da solução, o que é prática comum em processos licitatórios. No entanto, a comprovação técnica da aderência aos requisitos do edital não se deu exclusivamente por esse documento. (iii) A empresa apresentou, quando solicitado pela FNDE, material técnico complementar substancial, incluindo: o Documentação técnica detalhada; o Vídeos demonstrativos das funcionalidades da plataforma, evidenciando o pleno atendimento aos requisitos; o Prints operacionais e tutoriais; o Carta técnica da Microsoft sobre a compatibilidade com Windows 11 Educacional.

A Positivo traz diversas alegações disfuncionais, como, por exemplo, de que o que foi apresentado é apenas um “Portal Web” e não um sistema de gestão de dispositivos, tentando dar a entender que a Pulsus criou apenas uma “máscara” de sistema para ludibriar a Administração (e nesta hipótese também teria ludibriado a própria Microsoft).

A solução de gerenciamento para dispositivos Windows é uma plataforma UEM (Unified Endpoint Management), acessada via interface Web. A alegação de que foi apresentada "apenas" uma interface Web demonstra desconhecimento da Recorrente, pois é assim que esta tecnologia de gestão de dispositivos funciona.

Ao afirmar que a ferramenta "omite" o gerenciamento real por se concentrar na interface Web, a recorrente distorce o funcionamento das soluções de gestão de dispositivos. Essas soluções operam via console Web, e os comandos dessa interface afetam diretamente os dispositivos, como mostram os vídeos apresentados, que demonstram: (i) Cadastro e envio de aplicativos para instalação remota; (ii) Criação de listas de sites bloqueados e aplicação das políticas; (iii) Monitoramento e rastreamento de dispositivos.

A alegação de que "cadastros Web não evidenciam a gestão de dispositivos" reflete desconhecimento técnico das soluções UEM ou um esforço de desqualificação sem base no edital ou nos elementos técnicos apresentados.

Importante destacar a participação da Pulsus no evento Mobile World Congress 2025, ocorrido entre os dias 03 e 06 de março de 2025, apresentando sua solução para gerenciamento de dispositivos que inclui o sistema operacional Windows, que comprova que o sistema já existia antes da licitação:

[apresenta imagens extraídas do endereço eletrônico <https://www.mwcbarcelona.com/exhibitors/31399-360-pulsus>]

Fica a questão: A Microsoft homologaria um sistema que não atende as exigências do edital? Estamos falando de uma das maiores empresas do mundo, com altíssimos níveis de governança e uma declaração nos termos apresentados só é emitida após passar por validação de diversos setores, muitas vezes são necessárias até autorizações internacionais. O sistema da Pulsus passou por este tipo de escrutínio e foi aprovado.

O ponto central é que a solução está homologada pela Microsoft, de forma oficial e inequívoca, no qual ela declara que atende as exigências do FNDE. Portanto, do ponto de vista da Administração Pública, o risco de inadimplemento técnico é inexistente.

Pede-se licença ao julgador para não adentar em todos os parágrafos da vociferação apresentada pela Positivo que nitidamente tenta desviar o foco técnico com argumentos imprecisos e subjetivos, para informar, mesmo entendendo que todas as exigências do edital já foram devidamente comprovadas, com documentos e demonstração em vídeo, a Pulsus preparou material extra combatendo ponto a ponto cada alegação apresentada pela Recorrente, o que mais uma vez reforça que o seu sistema é extremamente robusto e funcional.

Inclusive, caso a Administração entenda ser necessário mais alguma comprovação, há total disposição tanto da Pulsus, como da Microsoft, em apresentar.

15. Nesse ponto de suas CONTRARRAZÕES, por iniciativa própria, a RECORRIDA passa a apresentar material complementar visando robustecer a comprovação de que a solução ofertada atende aos requisitos mínimos exigidos:

A análise claramente enviesada trazida pela recorrente trata dos materiais enviados para comprovação documental, inclusive em resposta à diligência solicitada pela FNDE e prontamente atendida pelo Grupo Multi quanto ao atendimento aos requisitos da Solução de Gerenciamento.

Das supostas evidências apresentadas pela Positivo para justificar sua opinião quanto ao não atendimento dos requisitos, a empresa embasa a maior parte de seu recurso no fato de os vídeos e materiais enviados supostamente não estarem aderentes à sua interpretação de como deveriam ser comprovados os requisitos do edital, se abstendo completamente de mencionar que

estamos falando de uma diligência para comprovação documental, onde, como o próprio nome estabelece, são utilizados documentos para atestar o atendimento aos requisitos do edital.

Em se tratando de uma comprovação documental, o Grupo Multi solicitou à Pulsus que proativamente trouxesse exemplos de atendimento aos requisitos enriquecidos por vídeos apresentando a interface da solução para que a resposta à diligência fosse além da simples apresentação de folders e catálogos, fato que foi cumprido na diligência e, novamente agora, em via recursal, derrubando cada um dos pontos apresentados em sua peça recursal: [...]

16. Por conseguinte, nas páginas 08-14 de suas CONTRARRAZÕES, a recorrida dedica-se a apresentar explicações e vídeos demonstrativos de todas as funcionalidades requeridas e incluindo a replicação dessas funcionalidades em equipamentos gerenciados a partir da console de administração do software, concluindo:

Diante de todo o exposto, verifica-se que os argumentos trazidos pela recorrente carecem de fundamentação técnica e jurídica, além de estarem dissociados das disposições expressas no edital. A peça recursal, ao tentar reinterpretar cláusulas com base em critérios não previstos no instrumento convocatório, incorre em violação ao princípio da vinculação ao edital, além de afrontar os princípios da isonomia, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa, previstos na Lei nº 14.133/2021.

O Grupo Multi e a Pulsus comprovaram, com documentação robusta, declarações formais, pareceres técnicos e vídeos demonstrativos, o pleno atendimento a todos os requisitos técnicos do Apêndice E. As alegações da recorrente se baseiam em entendimentos subjetivos e interpretações extensivas que, se acolhidas, teriam o efeito de restringir indevidamente a competitividade e comprometer o interesse público na obtenção da melhor solução disponível.

Por fim, cabe ressaltar que caso a equipe técnica entenda que é necessário apresentar mais alguma prova de funcionamento do sistema de gestão a empresa está à disposição, ao passo que se esforçou ao máximo para apresentar e reapresentar as mais diversas comprovações de usabilidade.

V. DA ANÁLISE

17. Preliminarmente, cumpre registrar que o prazo legal para decisão acerca dos recursos administrativos no âmbito do procedimento licitatório tem natureza de prazo impróprio, de modo que eventual decisão após o prazo estabelecido não gera efeitos no processo nem qualquer prejuízo às partes.

18. Importa, ainda, consignar que este certame foi conduzido à luz da Nova Lei de Licitações e Contratos, a Lei nº 14.133/2021, estando a prática dos atos administrativos relacionados ao processo licitatório submetida aos princípios insculpidos no art. 5º da referida lei, que assim dispõe:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

19. Com relação aos argumentos de cunho eminentemente técnicos, foi adotado, como razão de decidir, a análise, as informações, os argumentos e a decisão proposta pela área técnica,

fulcro no art. 50, §1º da Lei. 9.784/1999, tudo devidamente transcrito a seguir e cuja íntegra encontra-se disponível no portal de Compras do FNDE.

20. Feitas essas considerações, passo à análise do mérito dos recursos apresentados.

1. DA ALEGAÇÃO DE EVENTUAL HISTÓRICO DE CONDUTAS REITERADAS DA RECORRIDA

21. A Administração Pública, no exercício de sua competência legal e constitucional, é a única autoridade legítima para avaliar a conduta dos licitantes no âmbito dos certames que promove, bem como para aplicar decisões processuais, quando exigidas, nos termos da legislação vigente (art. 156 da Lei nº 14.133, de 2021).

22. Nesse sentido, cumpre esclarecer que não compete à RECORRENTE (POSITIVO TECNOLOGIA S.A), nem a qualquer outro particular, emitir juízo de valor sobre a idoneidade, reputação ou postura de demais LICITANTES, especialmente com base em interpretações subjetivas ou em processos licitatórios diversos, conduzidos por outras entidades públicas, cujos contextos técnicos, normativos e decisórios são distintos e não vinculam este certame.

23. A tentativa da RECORRENTE POSITIVO TECNOLOGIA S.A de atribuir à licitante vencedora um “modus operandi” baseado em processos licitatórios diversos, conduzidos por outras entidades públicas e que não vinculam este FNDE, não possui valor probatório no presente certame, tampouco constitui elemento legítimo para desclassificação ou revisão da decisão administrativa. Tal conduta, inclusive, pode comprometer a lisura do debate processual e desviar o foco da análise técnica e objetiva que deve nortear o julgamento dos recursos.

24. As alegações da RECORRENTE POSITIVO TECNOLOGIA S.A no sentido de narrar eventual “modus operandi” da LICITANTE Grupo Multi S.A., com base em alegações genéricas e fora do contexto in casu, (i) não possuem respaldo jurídico nem técnico, (ii) não possuem valor probatório no presente certame e (iii) tampouco constituem elemento legítimo para desclassificação da RECORRIDA ou revisão da decisão administrativa – configurando extrapolação indevida dos limites do contraditório e da ampla defesa, que compromete o necessário debate processual desviando o foco da análise técnica e objetiva que deve nortear o julgamento dos recursos.

25. Esta UNIDADE TÉCNICA reafirma que a verificação da conformidade das propostas foi e continuará sendo realizada exclusivamente com base nos critérios objetivos previstos no edital e no Termo de Referência, conforme disposto no art. 17, §3º, e art. 41, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, bem como no art. 12, §1º, da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 2022, tendo sido processada mediante análise documental séria e fundamentada em todos os meios regulamentares disponíveis, conforme previsto no INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO.

26. Exposto nosso entendimento – em observância aos princípios da boa-fé, lealdade processual, celeridade e eficiência – consideramos que o presente RECURSO apresenta teor manifestamente protelatório, porquanto tecnicamente infundado, com claro objetivo de tumultuar o regular andamento do certame – pelo que, de pronto, não merece conhecimento. Registramos que eventuais inconformidades técnicas ou descumprimentos contratuais serão apurados nos momentos processuais adequados, com observância ao devido processo legal, sendo que a reputação e a idoneidade de qualquer licitante serão devidamente preservadas até que se comprove, de forma inequívoca e dentro dos autos, a ocorrência de qualquer irregularidade técnica e/ou de infração passível de sanção, sendo inadmissível a antecipação de juízo condenatório por parte de concorrentes, sob pena de enquadramento nas sanções administrativas previstas no art. 156 da Lei nº 14.133, de 2021.

27. Diante disso, se propõe o **não conhecimento** das alegações da RECORRENTE POSITIVO TECNOLOGIA S.A relativas à eventual juízo de valor sobre a conduta da RECORRIDA em outros processos licitatórios, por não constituírem matéria própria de recurso administrativo – com continuidade da análise com foco exclusivo nos aspectos técnicos e jurídicos diretamente relacionados ao objeto do certame.

2. DO EVENTUAL NÃO ATENDIMENTO DOS REQUISITOS DA SOLUÇÃO DE GERENCIAMENTO OFERTADA PELA RECORRENTE PARA OS ITENS 4 E 6

28. É fato que o Apêndice E do Caderno de Especificações Técnicas apresenta um conjunto de 08 (oito) macro requisitos para os dispositivos educacionais (itens 3 a 6) deve atender. Frisa-se que esses requisitos não carecem de interpretação – dada a literalidade textual, tendo sido, inclusive, disponibilizadas em consulta pública e apresentadas previamente em audiência pública.

29. Quanto à questão da exigência de homologação da solução por parte do fabricante do sistema operacional temos claro que o requisito não estabelece formas ou períodos específicos para tal comprovação:

Os dispositivos para uso educacional especificados no APÊNDICE C (notebooks educacionais) devem possuir solução de gerenciamento nativa ou homologada pelo FABRICANTE do respectivo SISTEMA OPERACIONAL que atenda, no mínimo, aos seguintes requisitos: [...]

30. Nessa linha, entendemos que a carta apresentada pela MICROSOFT serve ao propósito de comprovar que a solução é homologada pelo fabricante para aplicação em seus sistemas operacionais. Por conseguinte, ratificamos que a avaliação do atendimento aos requisitos não foi realizada de forma meramente perfunctória – como deseja fazer crer a RECORRENTE – tanto que em 26/06/2025 realizamos a seguinte solicitação de DILIGÊNCIA à RECORRIDA:

Item 4. Notebook Educacional Tipo E1-B (Windows 11 Pro Education)

1. Para comprovação adequada do atendimento ao requisito C-20 do Caderno de Especificações Técnicas ["Solução de gerenciamento que atenda aos requisitos mínimos constantes no Encarte E do Caderno de Especificações Técnicas"], considerando que o requisito foi atendimento pela oferta da solução PulSus e que sua documentação técnica mais se assemelha a uma mera cópia dos requisitos contidos no Encarte E, queira juntar comprovação adicional do efetivo atendimento aos requisitos da solução de gerenciamento - podendo essa comprovação ser feita mediante prints detalhados e explicativos das funcionalidades e/ou vídeo demonstrativo das funcionalidades.

Item 6. Notebook Educacional Tipo E2-B (Windows 11 Pro Education)

1. Para comprovação adequada do atendimento ao requisito C-20 do Caderno de Especificações Técnicas ["Solução de gerenciamento que atenda aos requisitos mínimos constantes no Encarte E do Caderno de Especificações Técnicas"], considerando que o requisito foi atendimento pela oferta da solução PulSus e que sua documentação técnica mais se assemelha a uma mera cópia dos requisitos contidos no Encarte E, queira juntar comprovação adicional do efetivo atendimento aos requisitos da solução de gerenciamento - podendo essa comprovação ser feita mediante prints detalhados e explicativos das funcionalidades e/ou vídeo demonstrativo das funcionalidades.

31. Em sua resposta, a LICITANTE apresentou os documentos complementares autuados no Processo SEI nº 23034.016110/2025-68 - inclusive conteúdo material descritivo e vídeos demonstrando as funcionalidades da solução.

32. Por conseguinte, entendemos que quando um requisito técnico ou funcional é redigido de forma completa, clara e literal – sem ambiguidades ou margens para dupla interpretação – é impróprio e juridicamente temerário aplicar-lhe uma interpretação mais restritiva do que aquela expressamente prevista, como parece pretender a RECORRENTE em muitas de suas colocações acerca da Solução de Gerenciamento. A literalidade, nesse contexto, representa a manifestação inequívoca da vontade da ADMINISTRAÇÃO, vinculando tanto os licitantes quanto os agentes públicos aos termos estabelecidos. Interpretar de forma mais restritiva do que o texto implica em extrapolar os limites da legalidade, violando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art. 5º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021), além de comprometer a isonomia entre os concorrentes.

33. Se a própria ADMINISTRAÇÃO não pode exigir mais do que o que foi formalmente previsto – sob pena de incorrer em discricionariedade indevida – igualmente não é admissível que outros o façam. A interpretação restritiva, quando não amparada por texto legal ou editalício, configura desvio de finalidade e afronta ao interesse público - que exige, nos processos licitatórios, aplicação dos princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório.

34. Complementarmente, o art. 41 da Lei nº 14.133, de 2021, reforça que “o edital é a lei interna da licitação”, vinculando todos os atos ao que nele está expressamente previsto. Nessa linha, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem reiterado em sua jurisprudência que a desclassificação de propostas ou aplicação de exigência de requisitos não previstos de forma clara e objetiva no edital configura afronta à legalidade e à isonomia, sendo vedado à Administração inovar ou reinterpretar cláusulas que foram redigidas de forma literal e inequívoca (vide ACÓRDÃO TCU nº 629/2024 - PLENÁRIO). Assim, qualquer interpretação que restrinja ou amplie o alcance de um requisito claro e completo deve ser considerada imprópria, por violar os princípios da legalidade, segurança jurídica e competitividade.

35. Conclusivamente, embora a documentação técnica fornecida pela RECORRIDA tanto no âmbito da DILIGÊNCIA efetuada na fase de julgamento quanto das evidências complementares apresentadas em suas CONTRARRAZÕES demonstrem satisfatoriamente o atendimento dos requisitos mínimos exigidos para a solução de gerenciamento de dispositivos a ser fornecida no âmbito dos ITENS 4 e 6, conforme especificada no ENCARTE E do Caderno de Especificações Técnicas, **consideramos adequada a realização de exame empírico da ferramenta visando instrumentalizar a decisão da Administração quanto ao teor do presente RECURSO.**

36. Portanto, em harmonia com o disposto acima, considerando a alta materialidade do presente procedimento licitatório, visando rechaçar qualquer risco de eventuais futuros questionamentos, esta UNIDADE TÉCNICA promoveu a requisição de amostra dos itens com o objetivo de obter evidências empíricas (prova material adicional) para comprovação das informações prestadas nas CONTRARRAZÕES, de modo a subsidiar decisão dos RECURSOS quanto à Solução de Gerenciamento de Dispositivos.

VI. DO PEDIDO DE VERIFICAÇÃO DE AMOSTRAS

37. Trata-se de recurso de caráter geral. A RECORRENTE (POSITIVO TECNOLOGIA S/A) alega que o FNDE deveria determinar a apresentação de amostras, para verificação técnica física, com base nos subitens 4.49.1 e 4.49.2 do Termo de Referência, como medida preventiva e de proteção ao interesse público – visando comprovar que os equipamentos ofertados pela RECORRIDA não atendem aos requisitos.

DOS ARGUMENTOS DA RECORRENTE

38. Alega a RECORRENTE que, caso seus argumentos não sejam acolhidos, deveria a ADMINISTRAÇÃO solicitar amostrar para avaliação física, uma vez que, alegadamente, os produtos da RECORRIDA não atenderiam às especificações mínimas, nos seguintes termos:

56. Caso não seja este o entendimento (o que não se acredita, com todo o respeito), como medida preventiva, especialmente em face da importância estratégica do certame, bem como dos elevados quantitativos e essencialidade dos equipamentos que serão adquiridos, que então o FNDE reconheça a necessidade de solicitar equipamentos de amostras nesta fase da licitação para aferir 100% (cem por cento) da aderência técnica ao exigido, com ampla publicidade e transparência para todos os interessados, com base nos subitens 4.49.1 e 4.49.2 do Termo de Referência.

DAS CONTRARRAZÕES DA RECORRIDA

39. Em suas contrarrazões a RECORRIDA registra que entende que o pedido de solicitação de amostras se trate de estratégia protelatória da RECORRENTE:

A estratégia da Positivo com a argumentação acima é atrasar esta licitação ao ponto de impossibilitar que os produtos fiquem disponíveis para os alunos para utilização já no início de 2026, pois um retorno de fase, convocação para amostra, avaliação, julgamento, diligências, nova declaração de vencedor e nova fase de recursos demoraria no mínimo mais 60 dias o que evidentemente impactará no resultado do projeto.

O fato é que o edital prevê a exigência de amostras apenas em casos excepcionais e caso ainda persistam dúvidas acerca das especificações técnicas, o que não ocorreu, por este motivo a solicitação de amostras pelos motivos apresentados pela Positivo contrariaria a previsão do edital, atrasaria demasiadamente o processo de tamanha importância e, além de tudo, seria totalmente desnecessária pois a Administração já previu no edital formas de fiscalizar e garantir que os produtos entregues atenderão as exigências do Edital, através da “2a Etapa – Análise Documental da Produção, da Produção e de Produtos Entregues”.

DA ANÁLISE PELA UNIDADE TÉCNICA

40. Conforme previsão devidamente registrada no Termo de Referência (item 4.49 e subitens), em linha com argumento recorrente já analisado no âmbito dos ITENS 01 a 03, a avaliação de amostras, embora possível, seria feita apenas nas situações nas quais a documentação técnica não se mostrasse suficiente para comprovar o atendimento aos requisitos e especificações mínimas estabelecidas – sendo essa avaliação preferencialmente documental:

4.49. A avaliação do cumprimento dos requisitos e especificações do OBJETO dar-se-á de forma preferencialmente DOCUMENTAL, por intermédio da PROPOSTA TÉCNICA E DE PREÇOS e da documentação técnica da solução – a serem fornecidos pelo LICITANTE provisoriamente classificado em primeiro lugar.

4.49.1. Restando dúvidas acerca da especificação da SOLUÇÃO e esgotadas as vias documentais será realizada verificação de amostra do objeto para validar se a SOLUÇÃO apresentada pela(s) LICITANTE(S) detém os requisitos mínimos necessários para realização dos serviços a serem contratados, de acordo com as funcionalidades e requisitos descrito no CADERNO DE ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS, anexo deste TERMO DE REFERÊNCIA.

4.49.2. A possibilidade de verificação de amostra, tem previsão no artigo 17, §3º, artigo 41, inciso II, e artigo 42, §2º, todos da Lei nº 14.133, de 2021, e no artigo 12, § 1º da IN SGD/ME nº 94, de 2022.

41. Considerando que a exigência obrigatória de amostras tem potencial de restringir o universo de participantes na licitação, tais medidas possuem caráter excepcional, devendo ser justificadas

formalmente, a fim de demonstrar que são, de fato, imprescindíveis para avaliar a qualidade, o desempenho ou a funcionalidade do objeto ofertado (TCU, Guia de Licitações e Contratos. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-4-1-2-amostra-e-prova-de-conceito/>).

42. Portanto, não há aqui qualquer falha processual, a apresentação de amostra não é procedimento obrigatório nas licitações, ao contrário, esse recurso é claramente classificado como medida excepcional (art. 41 da Lei nº 14.133, de 2021) – vinculado a devida justificação da necessidade e facultado à Administração definir as situações nas quais deve ocorrer, sempre com vistas a assegurar a simplificação administrativa dos processos, a economicidade do certame licitatório e a garantir do tratamento isonômico entre os participantes.

Da suficiência da documentação técnica

43. A documentação exigida no EDITAL e no TERMO DE REFERÊNCIA – como proposta técnica, fichas de especificações, certificações, datasheets, links de fabricante e declarações de conformidade – é suficiente para (i) verificar aderência aos requisitos mínimos, (ii) confirmar compatibilidade de componentes e (iii) validar certificações exigidas – além de possibilitar a identificação clara de marcas, modelos e versões do equipamento e de seus componentes.

44. Além disso, há clara responsabilidade legal da licitante pela veracidade das informações prestadas é reforçada pelo art. 5º da Lei 14.133/2021, que prevê sanções administrativas, civis e penais em caso de falsidade ou descumprimento contratual.

45. Por conseguinte, a jurisprudência do TCU reconhece que, para **bens comuns**, a análise documental é suficiente e preferencial, sendo a exigência de amostras uma exceção justificada apenas por dúvidas técnicas relevantes e não pela mera presunção de risco:

“A exigência de amostras deve ser excepcional e justificada tecnicamente, sob pena de configurar restrição indevida à competitividade” – Acórdão nº 1.793/2011 –TCU/Plenário

“A exigência de amostras deve estar devidamente justificada no processo de contratação, especialmente quando se tratar de bens comuns, cuja avaliação pode ser feita por meio de documentação técnica” – Acórdão nº 1.214/2013 TCU/Plenário

“A exigência de amostras deve ser precedida de justificativa técnica que demonstre a insuficiência da análise documental para aferição das especificações do objeto” – Acórdão nº 2.746/2015 TCU/Plenário

“A exigência de amostras deve observar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, sendo recomendável apenas quando a análise documental não for suficiente para garantir a conformidade técnica do objeto” – Acórdão nº 1.121/2019 TCU/Plenário

46. Portanto, em se tratando de dispositivos de tecnologia, bens comuns que são, a análise documental é juridicamente válida e tecnicamente suficiente para aferição dos requisitos, desde que esteja completa e corretamente apresentada.

Da garantia da racionalidade administrativa e eficiência processual

47. A exigência de amostras para todos os itens e licitantes, sem justificativa técnica concreta, pode resultar em (i) aumento de custos operacionais da Administração, (ii) prolongamento indevido do prazo de julgamento e (iii) introdução de subjetividade na avaliação – o que contraria os princípios da economicidade e eficiência (art. 37 da CF/88).

48. A Lei nº 14.133/2021 consagra o princípio do **formalismo moderado**, que orienta que os atos administrativos devem observar a forma legal, mas sem excessos que comprometam a finalidade pública. Exigir amostras quando a documentação técnica é suficiente — e quando não há dúvida técnica relevante — representa um formalismo excessivo, que (i) desvia o foco da análise objetiva e técnica, (ii) introduz etapas desnecessárias e potencialmente subjetivas e (iii) pode gerar nulidades por desvio de finalidade ou excesso de poder regulamentar.

49. Destarte, a exigência de amostras sem critério técnico uniforme pode gerar tratamento desigual entre os licitantes, especialmente se (i) a exigência for aplicada apenas a determinados fornecedores, (ii) a avaliação das amostras for feita com critérios subjetivos ou não previstos no edital e (iii) a ausência de amostra for usada como motivo de desclassificação, mesmo diante de documentação técnica suficiente — situações que ferem o princípio da **isonomia**, previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, e pode configurar restrição indevida à competitividade, conforme reconhecido pelo TCU no Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário.

Da adequada previsão no instrumento convocatório

50. O próprio TERMO DE REFERÊNCIA do certame estabelece, no subitem 4.49, que “avaliação do cumprimento dos requisitos e especificações do OBJETO dar-se-á de forma preferencialmente documental, por intermédio da proposta técnica e da documentação técnica da solução” — sendo que, como medida excepcional que é, a verificação por amostra está condicionada à existência de dúvidas técnicas relevantes e não sanadas documentalmente, conforme subitem 4.49.1 e art. 17, §3º da Lei 14.133, de 2021.

51. Conclusivamente, quanto à alegação de necessidade de verificação por amostras, o Termo de Referência estabelece, em seu subitem 4.49, que a avaliação será preferencialmente documental, sendo a verificação física condicionada à existência de dúvidas técnicas relevantes e não sanadas — sendo a requisição de amostras medida excepcional, inclusive considerando tratar-se de bem de natureza comum. Portanto, no presente caso, considerando a situação fática, no que se refere ao ITEM 3, entendemos que a documentação técnica apresentada originalmente pela licitante RECORRIDA se mostrou clara, completa e suficiente para aferição documental dos requisitos exigidos.

52. Contudo, em harmonia com o critério aplicado aos demais itens, com relação à instrumentalização da análise dos pontos tratados nos RECURSOS, considerando a alta materialidade do presente procedimento licitatório e visando rechaçar qualquer risco de eventuais futuros questionamentos, esta UNIDADE TÉCNICA opta por promover a requisição de amostra também para esse item — com o objetivo de obter evidências empíricas (prova material adicional) para verificação dos pontos arguidos nos RECURSOS e comprovação das informações prestadas nas CONTRARRAZÕES, de modo a subsidiar sua decisão pela Administração.

53. Ressaltamos que, visando aplicar critério técnico uniforme, a avaliação das amostras será focada tão somente nos pontos que objeto de RECURSO — no caso do presente ITEM a questão foco será a validação do pleno atendimento aos requisitos mínimos da Solução de Gerenciamento de Dispositivos especificada no Apêndice E do Caderno de Especificações Técnicas.

VII. DO RESULTADO DA DILIGÊNCIA

54. Para elaboração desta análise foi aplicada a seguinte metodologia: (i) avaliação documental com base no edital, Termo de Referência e legislação aplicável (Lei nº 14.133/2021, IN SGD/ME nº 94/2022), (ii) realização de diligência técnica para apresentação de amostras físicas; (iii)

verificação empírica das funcionalidades do software de gerenciamento a partir da demonstração da utilização da console de gerenciamento e da replicação das configurações nos equipamentos referentes aos itens 4 e 6.

Dos softwares de gerenciamento ofertados

55. A exigência de oferta de software de gerenciamento de dispositivos para os equipamentos voltados ao uso educacional (itens 3 a 6) está detalhada no APÊNDICE “E” do Caderno de Especificações Técnicas – devendo a solução ofertada ser nativa do respectivo Sistema Operacional ou homologada por seu fabricante. No caso específico dos equipamentos ofertados pela licitante GRUPO MULTI S/A, temos o seguinte:

- a) Item 3 – Notebook Educacional Tipo E1-A (Google ChromeOS): foi ofertada solução nativa do fabricante do sistema operacional (Chrome Education Upgrade - CEU), conforme especificado;
- b) Item 4 – Notebook Educacional Tipo E1-B (Windows 11 Pro Education): foi ofertada a solução MDM Pulsus, homologada pelo fabricante do respectivo sistema operacional; e
- c) Item 6 – Notebook Educacional Tipo E2-B (Windows 11 Pro Education): foi ofertada a solução MDM Pulsus, homologada pelo fabricante do respectivo sistema operacional.

56. Considerando que não houve quaisquer questionamentos com relação às funcionalidades do software de gerenciamento Chrome Education Upgrade – CEU, nativo do Sistema ChromeOS-CEU, e que os demais RECURSOS arguidos acerca do ITEM 3 foram objeto de análise em PARECER próprio – passaremos à análise, ponto a ponto, acerca das funcionalidades da solução de gerenciamento de dispositivos ofertada pela RECORRIDA (Pulsus MDM) e da demonstração empírica do atendimento a esses requisitos.

Da análise empírica das funcionalidades do software Pulsus MDM

57. Procedemos a seguir o registro das análises realizadas, considerando (i) o inteiro teor do requisito tal qual descrito do Caderno de Especificações Técnicas, (ii) a justificativa para exigência do requisito, tal qual apresentado no Estudo Técnico Preliminar, (iii) o teste prático da funcionalidade referente ao requisito e (iv) a avaliação técnica do resultado da demonstração.

E-1	<p>REQUISITO (APÊNDICE E – CET):</p> <p>Deve possuir funcionalidade(s) de controle de contas de usuário (gerenciamento de identidade) cobrindo, no mínimo: gestão de usuários e acessos (exemplo: configuração de contas por grupo e por nível de privilégio) e proteção contra acesso não autorizado.</p>
	<p>JUSTIFICATIVA DO REQUISITO (ENCARTE T - ETP):</p> <p>Requisito definido considerando a vocação de uso dos dispositivos, considerando as necessidades mínimas de gerenciamento de usuários e segurança da informação (art. 16f da IN94/2022/SGD) e considerando o conteúdo do Guia de Requisitos e Obrigações quanto a Privacidade e à Segurança da Informação do Programa de Privacidade e Segurança da Informação (PPSI). A exigência pode ser atendida por ambos os sistemas operacionais admitidos, sem qualquer restrição à competitividade do certame.</p>
	<p>DESCRIÇÃO DA(S) FUNCIONALIDADE(S) ESPERADA(S):</p> <p>No contexto de uma solução de gerenciamento de dispositivos entendemos que o gerenciamento de identidades se refere ao conjunto de práticas que garantem que apenas usuários autorizados possam acessar determinados dispositivos - e que esse acesso seja feito de forma segura, controlada e rastreável. Tal funcionalidade pode ser aplicada mediante controle de cadastro de usuários e controle de acesso via senha associado à atribuição de um perfil de acesso baseado em função (RBAC), com funções de provisionamento e desprovisionamento de acessos (criação e remoção de contas).</p>

ANÁLISE TÉCNICA:

Atende, com ressalvas. Na navegação dirigida (executada por representante da empresa desenvolvedora do software) foi possível atestar a existência das seguintes funções operacionais: função de criação/remoção de usuários na console de gerenciamento, função de criação/remoção de grupo de dispositivos, função de criação/remoção de perfil de acesso (baseado em nível básico de privilégio, exemplo: “usuário comum” / “usuário administrador”), função de bloqueio de acesso por usuário não autorizado (não demonstrou função de bloqueio do dispositivo).

Das funcionalidades demonstradas entendemos que a implementação de grupos ocorre apenas por dispositivo(s) – disso temos que as políticas de grupo são igualmente atribuídas ao dispositivo (ou, conjunto/grupo de dispositivos), sendo possível apenas associar o usuário a um grupo de dispositivos, não havendo funcionalidade de agrupamento de usuários com base em funções (RBAC) e/ou gerenciamento de identidade a exemplo de agrupamentos mais estruturados por função e perfil (exemplo: “alunos”, “professores”, “alunos nível médio”, etc.) – bem como não existe funcionalidade para vincular regras a grupos de usuários de modo que o usuário carregue suas permissões específicas atreladas ao seu perfil, independentemente do dispositivo que estiver acessando. De modo que, apesar das informações contidas na documentação técnica, a funcionalidade efetivamente implementada (ou pelo menos o que restou demonstrado) se trata de uma forma bastante simplificada e superficial de implementação do requisito – que, inclusive, compromete o atendimento pleno do seu objetivo e pode representar restrições ao uso em ambientes educacionais multisseriados/multiperfis que utilizarão dispositivos de forma compartilhada, considerando que essa é a vocação de uso planejada.

Merece nota que existem outros formatos de implementação para gerenciamento de identidades que entregam funcionalidades adicionais mais robustas de modo associado/integrado ao próprio Sistema Operacional (Pro Education), porém, esses formatos demandariam licenciamentos/custos adicionais (exemplo: Entra ID/Azure AD), Microsoft Intune e School Data Sync – SDS).

E-2

REQUISITO (APENDICE E – CET):

Deve possuir funcionalidade(s) de controle, aplicação e gestão de políticas de acesso cobrindo, no mínimo: gestão de políticas de acesso (criar política, habilitar/desabilitar política, parametrizar política), gestão de grupos (criar grupo, atribuir grupo, atribuir políticas) gestão de acesso a aplicativos (atribuir aplicativos a grupos), gestão de acesso a navegação web (no mínimo liberar/bloquear navegação e liberar/bloquear sites), gestão de acesso a interfaces (gestão de portas de entrada/saída).

JUSTIFICATIVA DO REQUISITO (ENCARTE T - ETP):

Requisito definido considerando a vocação de uso dos dispositivos, considerando as necessidades mínimas de gerenciamento de usuários e segurança da informação (art. 16f da IN94/2022/SGD) e considerando o conteúdo do Guia de Requisitos e Obrigações quanto a Privacidade e à Segurança da Informação do Programa de Privacidade e Segurança da Informação (PPSI). A exigência pode ser atendida por ambos os sistemas operacionais admitidos, sem qualquer restrição à competitividade do certame. A exigência é pertinente à garantia de condições mínimas de proteção dos usuários contra exposição indevida à riscos de segurança da informação.

DESCRIÇÃO DA(S) FUNCIONALIDADE(S) ESPERADA(S):

O software deve demonstrar possuir funcionalidades que cubram os aspectos de gerenciamento de políticas de acesso, com funções de (i) criar, parametrizar, habilitar e desabilitar política de acessos; (ii) criar, atribuir e gerenciar grupos para atribuição de políticas; (iii) gerir acesso a aplicativos nos dispositivos incluindo atribuir permissão de acesso a aplicativos por grupos; (iv) liberar, bloquear navegação web (internet) e liberar/bloquear acesso a sites web; e (v) realizar gestão de interfaces de entrada e saída dos dispositivos (portas i/o).

ANÁLISE TÉCNICA:

Atende apenas parcialmente (insatisfatório). Restou verificado que o software ofertado possui funções de criação e gestão de políticas de uso (ainda que de forma simplificada e atrelada apenas à vinculação com os dispositivos), gestão de grupos (novamente de forma vinculada apenas aos dispositivos, ou seja, não possui gestão de grupos de usuários) e gestão de acesso à navegação web (liberação e/ou bloqueio de navegação, liberação e/ou bloqueio de URLs). Na demonstração não restaram evidenciados os seguintes pontos, ainda que a documentação técnica faça referência a tais itens: gestão de acesso a aplicativos (o software possui função de distribuição de pacotes de instalação de aplicativos para os dispositivos, porém, não demonstrou existir função de vinculação de permissão de uso de aplicativos de forma vinculada a grupos (“atribuir aplicativos a grupos”). Adicionalmente, quanto à gestão de interfaces de entrada e saída (portas i/o), restou evidenciado apenas o bloqueio/desbloqueio de acesso a conteúdo de um dispositivo USB tipo pendrive – não sendo evidenciada a existência de função de bloqueio das interfaces.

	<p>Nesse ponto, embora o próprio sistema operacional que equipa o dispositivo possibilite a aplicação de controles de bloqueio – no Windows, em versões “Pro” ou “Education”, o Editor de Política de Grupo permite configurar regras para portas de entrada/saída (inclusive teclados e mouses USB) e configurar políticas para negar leitura e/ou gravação em dispositivos USB – controles esses que, em dispositivos configurados em rede, podem ser distribuídas e aplicadas em múltiplos dispositivos via GPO. Porém, tais configurações exigem considerável nível de domínio técnico que poderá não ser acessível na imensa maioria das unidades escolares que farão uso dos dispositivos – representando limitação severa e quebrando o conceito de equipamento “pronto para uso”.</p>
E-3	<p>REQUISITO:</p> <p>Deve possuir funcionalidade(s) de inventário de dispositivos cobrindo, no mínimo: identificação de dispositivos, inventário de softwares/aplicativos instalados e inventário de integridade (ações/erros).</p> <p>JUSTIFICATIVA DO REQUISITO (ENCARTE T - ETP):</p> <p>Requisito definido considerando a vocação de uso dos dispositivos, considerando as necessidades mínimas de gerenciamento de usuários e segurança da informação (art. 16f da IN94/2022/SGD) e considerando o conteúdo do Guia de Requisitos e Obrigações quanto a Privacidade e à Segurança da Informação do Programa de Privacidade e Segurança da Informação (PPSI). A exigência pode ser atendida por ambos os sistemas operacionais admitidos, sem qualquer restrição à competitividade do certame. A exigência é pertinente à gerenciabilidade e segurança física e lógica dos dispositivos.</p> <p>DESCRIÇÃO DA(S) FUNCIONALIDADE(S) ESPERADA(S):</p> <p>O software deve demonstrar possuir funcionalidades para realização de (i) inventário/identificação de dispositivos gerenciados; (ii) inventário de softwares e aplicativos instalados nos dispositivos gerenciados; e (iii) inventário de integridade (diagnóstico de ações e erros).</p> <p>ANÁLISE TÉCNICA:</p> <p>Atende apenas parcialmente (insatisfatório). Restou verificado na demonstração que o software possui funções de inventário de dispositivos gerenciados (com identificação e localização do dispositivo a partir do IP da rede na qual está conectado), porém, quanto ao inventário de softwares e aplicativos instalados, a solução mostra apenas o inventário dos softwares distribuídos através da própria solução – não sendo identificados os softwares e aplicativos instalados nativamente e/ou diretamente nos equipamentos por outros meios. Quanto ao inventário de integridade, não foi possível identificar essa função durante a apresentação – sendo necessária a realização de acesso remoto ao dispositivo para diagnosticar ações e erros (assistência remota).</p>
E-4	<p>REQUISITO:</p> <p>Deve possuir funcionalidade(s) de gerenciamento remoto de dispositivos, cobrindo, no mínimo: registro e configuração de dispositivos, distribuição de aplicativos e configurações, assistência remota e comandos remotos (exemplo: localizar e desativar dispositivos).</p> <p>JUSTIFICATIVA DO REQUISITO (ENCARTE T - ETP):</p> <p>Requisito definido considerando a vocação de uso dos dispositivos, considerando as necessidades mínimas de gerenciamento de usuários e segurança da informação (art. 16f da IN94/2022/SGD) e considerando o conteúdo do Guia de Requisitos e Obrigações quanto a Privacidade e à Segurança da Informação do Programa de Privacidade e Segurança da Informação (PPSI). A exigência pode ser atendida por ambos os sistemas operacionais admitidos, sem qualquer restrição à competitividade do certame. A exigência tem por objetivo prover meios técnicos de gerenciar tecnicamente os dispositivos, inclusive de forma remota.</p> <p>DESCRIÇÃO DA(S) FUNCIONALIDADE(S) ESPERADA(S):</p> <p>O software deve demonstrar possuir funcionalidades para (i) registro e configuração de dispositivos; (ii) distribuição de aplicativos e configurações; (iii) assistência remota; e (iv) comandos remotos (como localizar e desativar dispositivos).</p> <p>ANÁLISE TÉCNICA:</p> <p>Atende apenas parcialmente (insatisfatório). Durante a demonstração foi possível verificar a existência de função de registro e configuração de dispositivos, distribuição de aplicativos/configurações e assistência remota – ainda que implementadas de forma consideravelmente simplificada. No que se refere à aplicação de comandos remotos, não restou demonstrada a existência das funções de localizar e desativar dispositivos – entendemos que desativar um usuário não corresponde à mesma ação de desativar o dispositivo propriamente dito.</p>
E-5	<p>REQUISITO:</p> <p>Deve possuir funcionalidade(s) de desativação de dispositivos cobrindo, no mínimo: redefinir dispositivo, remover dispositivo do gerenciamento e apagar dados do dispositivo (retornar ao estado original).</p>

	<p>JUSTIFICATIVA DO REQUISITO (ENCARTE T - ETP):</p> <p>Requisito definido considerando a vocação de uso dos dispositivos, considerando as necessidades mínimas de gerenciamento de usuários e segurança da informação (art. 16f da IN94/2022/SGD) e considerando o conteúdo do Guia de Requisitos e Obrigações quanto a Privacidade e à Segurança da Informação do Programa de Privacidade e Segurança da Informação (PPSI). A exigência pode ser atendida por ambos os sistemas operacionais admitidos, sem qualquer restrição à competitividade do certame. A exigência é pertinente à preservação de dados dos estudantes e usuários dos dispositivos em caso de descontinuidade de uso, perda/roubo e/ou reconfiguração.</p> <p>DESCRIÇÃO DA(S) FUNCIONALIDADE(S) ESPERADA(S):</p> <p>O software deve demonstrar possuir funcionalidades para (i) redefinir dispositivo, (ii) remover dispositivo do gerenciamento e (iii) apagar dados do dispositivo – visando assegurar a preservação de dados dos estudantes e usuários dos dispositivos em caso de descontinuidade de uso, perda/roubo e/ou reconfiguração.</p> <p>ANÁLISE TÉCNICA:</p> <p>Atende apenas parcialmente (insatisfatório). Durante a demonstração só foi possível verificar a aplicação da função de “remover dispositivo do gerenciamento” – não sendo demonstradas, a partir da própria solução de gerenciamento, as funções de “redefinir dispositivo” e “apagar dados do dispositivo”.</p>
E-6	<p>REQUISITO:</p> <p>Deve possuir hub (centro/loja) de disponibilização/distribuição de aplicativos homologados/autorizados, com funcionalidade(s) de gerenciamento dos aplicativos disponibilizados.</p> <p>JUSTIFICATIVA DO REQUISITO (ENCARTE T - ETP):</p> <p>Requisito definido considerando a vocação de uso dos dispositivos, considerando as necessidades mínimas de gerenciamento de usuários e segurança da informação (art. 16f da IN94/2022/SGD) e considerando o conteúdo do Guia de Requisitos e Obrigações quanto a Privacidade e à Segurança da Informação do Programa de Privacidade e Segurança da Informação (PPSI). A exigência pode ser atendida por ambos os sistemas operacionais admitidos, sem qualquer restrição à competitividade do certame. A exigência tem por objetivo prover uma solução única para distribuição de aplicativos de confiança para uso nos dispositivos.</p> <p>DESCRIÇÃO DA(S) FUNCIONALIDADE(S) ESPERADA(S):</p> <p>O software deve demonstrar possuir hub (centro e/ou loja) para disponibilização e distribuição de aplicativos homologados/autorizados – incluindo funções de gerenciamento dos aplicativos disponibilizados.</p> <p>ANÁLISE TÉCNICA:</p> <p>Atende apenas parcialmente (insatisfatório). Durante a demonstração foi possível verificar a existência da função de upload na console de gerenciamento e distribuição de pacotes de instalação de aplicativos para os dispositivos gerenciados, porém, entendemos não ter sido demonstrada a existência de hub (centro/loja) na qual o próprio usuário pudesse ter acesso para verificar os aplicativos/softwares autorizados para instalação. Entendemos que isso limita a aplicação do requisito, na forma desejada, considerando a vocação de uso planejada.</p>
E-7	<p>REQUISITO:</p> <p>A solução de gerenciamento deve ser entregue com licenciamento do tipo perpétuo, com garantia de atualizações, no mínimo, durante o período de vigência da Garantia Técnica dos dispositivos (48 meses).</p> <p>JUSTIFICATIVA DO REQUISITO (ENCARTE T - ETP):</p> <p>Requisito definido considerando a vocação de uso dos dispositivos, considerando as necessidades mínimas de gerenciamento de usuários e segurança da informação (art. 16f da IN94/2022/SGD) e considerando o conteúdo do Guia de Requisitos e Obrigações quanto a Privacidade e à Segurança da Informação do Programa de Privacidade e Segurança da Informação (PPSI). A exigência pode ser atendida por ambos os sistemas operacionais admitidos, sem qualquer restrição à competitividade do certame. A exigência tem por objetivo assegurar o fornecimento de atualizações da solução durante todo o ciclo de garantia técnica, sem a necessidade de gastos adicionais com licenciamento de software.</p> <p>DESCRIÇÃO DA(S) FUNCIONALIDADE(S) ESPERADA(S):</p> <p>Esse item trata de requisito documental, já devidamente comprovado atendimento na fase de julgamento da proposta. A LICITANTE assumiu compromisso formal documentado de prover atualizações para a solução de gerenciamento durante todo o período de garantia técnica dos dispositivos.</p> <p>ANÁLISE TÉCNICA:</p> <p>Atende satisfatoriamente. A licitante comprovou documentalmente que o software seria disponibilizado com licenciamento perpétuo e com garantia do provimento de atualizações por 48 (quarenta e oito meses).</p>

E-8

REQUISITO:

No que se refere à segurança digital, considerando o disposto na Resolução CE-ENEC nº 3, de 11 de julho de 2024, frisamos que a solução de gerenciamento dos dispositivos educacionais deve cumprir a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Lei nº 13.709/2018), que dispõe sobre o tratamento de dados pessoais e fornecer (i) aplicação de filtros de conteúdo para controle **OU** bloqueio de acesso a determinados sites e aplicativos; (ii) acesso com login e senha para identificação do usuário; e (iii) capacidade de gerenciamento remoto e monitoramento **E/OU** análise de conteúdo acessado para fins de segurança.

JUSTIFICATIVA DO REQUISITO (ENCARTE T - ETP):

Requisito inserido visando manter a aderência às definições da Resolução do Comitê Executivo da Estratégia Nacional Escolas Conectadas (Resolução CE-ENEC nº 3, de 11 de julho de 2024).

DESCRIÇÃO DAS FUNCIONALIDADES MÍNIMAS DESEJADAS:

Para atendimento do requisito a solução deve ser capaz de apresentar, no mínimo, as funções de (i) aplicação de filtros de conteúdo para controle **OU** bloqueio de acesso a determinados sites e aplicativos; (ii) acesso com login e senha para identificação do usuário; e (iii) capacidade de gerenciamento remoto e monitoramento **E/OU** análise de conteúdo acessado para fins de segurança. Para os subitens “i” e “iii” houve previsão de mais de uma forma de atendimento aceitável (“ou”, “e/ou”), ou seja, o software poderia atender de uma forma OU de outra – sendo necessária a comprovação do atendimento a, pelo menos, uma dessas formas. Quanto ao cumprimento da LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS – LGPD não houve detalhamento de formas/funcionalidades específicas de implementação, sendo, portanto, uma comprovação de caráter documental devidamente atendida, conforme verificação efetuada na fase de julgamento – ainda que sujeita a auditoria pela Administração, a qualquer tempo.

ANÁLISE TÉCNICA:

Atende satisfatoriamente. No decorrer da avaliação técnica foram demonstradas funcionalidades que cumprem com o disposto na Resolução CE-ENEC nº 3, de 11 de julho de 2024, quais sejam, (i) função de bloqueio de acesso a sites e aplicativos, (ii) acesso ao dispositivo via login com utilização de usuário e senha, e (iii) função de gerenciamento remoto dos dispositivos.

Das informações quanto ao uso e aplicabilidade do software Pulsus MDM por entidades públicas e privadas

58. A licitante GRUPO MULTI S.A. forneceu a esta unidade técnica, de forma complementar, um conjunto composto por 09 (nove) declarações/atestados de uso do software Pulsus MDM por entidades públicas e privadas, contendo:

Emitente da declaração/atestado	Tipos de dispositivos gerenciados	Quantidade de dispositivos gerenciados
Wickbold Ltda	Dispositivos móveis	1.000
Grupo Águia Branca	Dispositivos móveis	1.303
Fundação Casa	Dispositivos móveis	3.200
Sec Mun Educação São Paulo/SP	Dispositivos móveis (tablets)	522.175
Pref Mun Lajes/SC	Dispositivos móveis	-
Positivo S.A.	Dispositivos móveis	12.045
PSA Technology Ltda	Dispositivos móveis	13.293
Ambev	Dispositivos móveis	-
Pr. Mun. Jaboatão dos Guararapes	Dispositivos móveis (notebooks)	1.048

59. Dessa documentação é possível compreender que o software Pulsus é aplicado mais comumente no gerenciamento de dispositivos móveis, não restando dúvida de que se trata de uma solução de Mobile Device Management – MDM.

Das conclusões técnicas

60. É fato que esta UNIDADE TÉCNICA decidiu pelo exame material do software de gerenciamento como meio para instrumentalizar sua decisão quanto ao RECURSO incidente que questionou o pleno atendimento das especificações mínimas exigidas – tendo isso sido efetivado, inclusive mediante os devidos registros processuais, não é cabível que a decisão final se desvincule dos resultados dessa análise material, mesmo que a documentação esteja aparentemente adequada. Portanto, entendemos que ignorar a avaliação material, quando esta foi acolhida como parte do processo de julgamento do RECURSO, compromete a legalidade e a segurança da contratação.

61. Registramos, ainda, que esta UNIDADE TÉCNICA proporcionou à licitante RECORRIDA – bem como aos representantes da empresa responsável pelo desenvolvimento do software, por ela indicados – todos os meios e condições disponíveis e considerados necessários e adequados à realização da demonstração do software, de acordo com o roteiro público pré-definido. Destacamos, também, que a própria navegação/demonstração das funcionalidades do software foi conduzida pelos técnicos da empresa indicada pela licitante – não lhes cabendo, portanto, qualquer alegação de restrição de condições e/ou limitação de capacidade da equipe responsável pela demonstração.

62. Por conseguinte, realizados todas as análises e apontamentos pertinentes, inclusive restou demonstrado que, no exame material, efetuado mediante demonstração dirigida executada por profissionais da própria empresa desenvolvedora da solução, o software de gerenciamento não atendeu de forma integralmente satisfatória a 06 (seis) dos 08 (oito) requisitos mínimos exigidos.

63. De modo que, considerando a exigência contida no REQUISITO C-20 do APÊNDICE “C”, cujas funcionalidades estão detalhadas no APÊNDICE “E”, ambos do Caderno de Especificações Técnicas, anexo ao Termo de Referência, concluímos que **o software de gerenciamento de dispositivos ofertado pela licitante GRUPO MULTI S.A. para aplicação nos ITENS 4 (Notebook Educacional E1B) e 6 (Notebook Educacional E2B) não comprovou satisfatoriamente o pleno atendimento aos requisitos mínimos exigidos.**

Considerações finais

64. Sendo essas as nossas análises, diante das demonstradas evidências de não atendimento satisfatório dos requisitos mínimos exigidos para o software de gerenciamento de dispositivos, conforme definidos no Apêndice “E” do Caderno de Especificações Técnica, vinculado ao Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 90.007/2025, dentro das nossas competências, recomendamos o **DEFERIMENTO**, no mérito, do RECURSO apresentado pela parte recorrente POSITIVO TECNOLOGIA S/A para DESCCLASSIFICAR a recorrida GRUPO MULTI S.A. para o fornecimento dos ITENS 04 (Notebook Educacional E1-B) e 06 (Notebook Educacional E2-B) – com rejeição das CONTRARRAZÕES da RECORRIDA e consideração das análises desta UNIDADE TÉCNICA

VIII. DA CONCLUSÃO

65. Por todo o exposto, concluo pela procedência parcial dos recursos apresentados, devendo ser realizada a desclassificação da RECORRIDA nos Itens 4 e 6

IX. DA DECISÃO

66. Isto posto, não havendo mais nada a considerar, respeitados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, CONHEÇO dos RECURSOS apresentados para, NO MÉRITO, decidir pelo seu PARCIAL PROVIMENTO.

Brasília, 24 de setembro de 2025.

Leonardo Ribeiro Azevedo

Pregoeiro(a) do FNDE