



FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

PARECER Nº 973/2026/CGCOM/DIRAD
PROCESSO Nº 23034.002317/2025-55
INTERESSADO: FNDE

PARECER TÉCNICO DE ANÁLISE DE EXEQUIBILIDADE E CONFORMIDADE DOCUMENTAL – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90004/2026

No exercício das competências regimentais da Coordenação-Geral de Mercado, Qualidade e Compras (CGCOM), integrante da estrutura da Diretoria de Administração (DIRAD) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), emite-se o presente Parecer Técnico, cujo objetivo é consolidar os resultados das análises das diligências de exequibilidade das propostas comerciais apresentadas no âmbito do Pregão Eletrônico nº 90004/2026, conforme relatórios produzidos pela Equipe de Apoio às Licitações de Compras Nacionais, e demonstrativos de análise acostados pela VWTB, bem como estabelecer as diretrizes procedimentais para a segunda fase da primeira etapa de controle de qualidade dos objetos licitados.

A presente análise técnica fundamenta-se na necessidade de garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, preservando o interesse público e assegurando que os fornecedores selecionados possuam capacidade econômico-financeira e operacional para honrar os compromissos decorrentes de uma contratação de grande vulto, destinada ao Programa Caminho da Escola. O certame visa a aquisição de veículos escolares para todo o território nacional, o que impõe um rigor analítico proporcional à complexidade logística e ao volume financeiro envolvido.

1. RELATÓRIOS CIRCUNSTANCIADOS DA SEGUNDA ANÁLISE DE EXEQUIBILIDADE

A análise de exequibilidade conduzida pela Equipe de Apoio às Licitações de Compras Nacionais, validadas pela CGCOM, utiliza uma metodologia paramétrica baseada na avaliação de indicadores extraídos das demonstrações contábeis das licitantes, conforme diretrizes da Base de Conhecimento do FNDE e critérios do Anexo de Exequibilidade do Edital do Pregão nº 90004/2026. Essa metodologia segmenta o exame em blocos que avaliam o Balanço Patrimonial, a Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) e a viabilidade financeira da proposta específica frente ao Custo Médio Ponderado de Capital (WACC) e à Taxa Interna de Retorno (TIR).

1.1. Resultados Individuais das Licitantes

As análises agora respondem aos critérios diligenciados à empresa Volkswagen Truck & Bus, cujos resultados sintéticos são apresentados a seguir, a partir do Relatório produzido pela Equipe de Apoio.

1.1.1. Volkswagen Truck & Bus Indústria e Comércio de Veículos Ltda.

Assim reportou a Equipe de Apoio:

1. OBJETO E FINALIDADE

Cuida-se de reanálise da exequibilidade econômico-financeira da proposta de VOLKSWAGEN TRUCK & BUS INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE VEÍCULO LTDA. (CNPJ 06.020.318/0001-10) no Pregão Eletrônico nº 90004/2026 (Programa Caminho da Escola), Processo SEI nº 23034.002317/2025-55, após a resposta da licitante à diligência complementar anteriormente recomendada.

Em razão do atendimento apenas parcial da diligência — adiante detalhado —, o presente relatório adota deliberadamente a forma de análise em dois cenários: (i) o Cenário A, que aplica o modelo institucional sobre o biênio autenticado 2024/2025; e (ii) o Cenário B, conservador, que incorpora os apontamentos de confiabilidade documental e de suficiência probatória já consignados nas peças anteriores. O objetivo é subsidiar decisão motivada da autoridade competente, e não substituí-la. Valor da proposta consolidada (3ª edição): R\$ 3.348.241.000,00. REM: 2%.

2. METODOLOGIA E FUNDAMENTOS NORMATIVOS

Mantém-se a sistemática oficial de três blocos (Balanço, DRE e Análise da Proposta) e as fórmulas do modelo institucional, alteradas apenas as variáveis de entrada. O exame observa o art. 59, III, e o art. 64 da Lei nº 14.133/2021, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e motivação (art. 37, caput, da Constituição Federal), os Pronunciamentos do CPC — em especial CPC 00 (R2), CPC 26 (R1) e CPC 03 (R2) — e a orientação do Acórdão TCU nº 1.979/2025 — Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira), segundo o qual a aferição deve seguir rigorosamente os parâmetros objetivos do edital.

Registre-se, como premissa transversal a ambos os cenários, que a cláusula de exequibilidade do edital é cogente e exige atendimento simultâneo das três Seções, sendo vedada a relativização dos critérios objetivos por percepções qualitativas. Tal vinculação opera nos dois sentidos: impede aprovar a proposta a despeito de reprovação objetiva, e igualmente impede reprová-la quando os critérios objetivos, calculados sobre dados regulares, resultam atendidos.

3. ESTADO DA DILIGÊNCIA E SUFICIÊNCIA PROBATÓRIA

A diligência recomendada postulava a juntada das demonstrações contábeis completas e autenticadas do exercício de 2025 (Balanço Patrimonial, DRE, DFC, DMPL, DVA e Notas Explicativas), bem como elementos aptos a validar sua fidedignidade. O atendimento foi parcial:

Elemento requerido	Situação	Observação
SPED 2025 — Balanço Patrimonial e DRE	Atendido	Autenticado (recibo SERPRO).
Nova manifestação da auditoria independente (EY) validando os demais elementos do Balanço e da DRE de 2025	Não atendido	Ausente. Os elementos que sustentam a melhora de 2025 permanecem sem asseguração independente.
Documentação do mecanismo da redução de mútuos com a controladora (operação TRATON) / Notas Explicativas	Não atendido	Mecanismo (renegociação, conversão, remissão) não comprovado documentalmente.

Daí decorre distinção juridicamente relevante: a autenticação do SPED confere fé contábil (regularidade escritural), mas não equivale à assecuração de auditoria independente, porquanto o cumprimento da obrigação tributária é a entrega da declaração, o que não simboliza análise e auditoria aprofundada da Receita Federal do Brasil, cujo escopo de atuação é meramente o de fiscalização (não se as informações contábeis são de fato verídicas). Enquanto o exercício de 2024 contou com Relatório da EY, os elementos de 2025 que justamente revertem os índices anteriormente reprovados — a desalavancagem e a recomposição do capital de giro — não foram objeto de nova manifestação da EY. A diligência, portanto, não se exauriu no ponto da validação independente, o que é determinante para o peso probatório atribuível ao exercício de 2025.

4. CENÁRIO A — RESULTADO OBJETIVO SOBRE O BIÊNIO AUTENTICADO 2024/2025

Aplicado o modelo sobre o biênio 2024 (P1, extraído do saldo inicial do SPED 2025) e 2025 (P2, saldo final e DRE do SPED autenticado), sem ajuste EY (irrelevante para o Bloco 3), o confronto patrimonial evidencia desalavancagem e reforço do patrimônio líquido:

Conta (R\$)	31/12/2024	31/12/2025	Var.
Passivo Circulante	8.964.246.409,52	5.749.010.520,08	-35,9%
Passivo exigível total	10.019.976.098,70	6.613.698.612,52	-34,0%
Patrimônio Líquido	3.772.406.771,58	5.040.878.254,65	+33,6%
Capital de Giro (AC - PC)	(898.857.708,98)	370.346.137,93	→ +

Os resultados objetivos por bloco são:

Bloco	SIM	Resultado
3 — Balanço (3.2 Endividamento e 3.4 Qualidade)	2 de 4	SIM
4 — DRE	4 de 4	SIM
5 — Proposta (5.2 e 5.4)	2 de 4	SIM

No Bloco 3, o endividamento médio cai para 2,18 (2024 = 2,89; 2025 = 1,47), e o capital de giro reverte para positivo. Resultado objetivo do Cenário A: ATENDE à exequibilidade. Persistem negativos os critérios 3.1 (Liquidez) e 3.3 (Capital de Giro médio), que, todavia, não obstam o bloco. Frise-se que este resultado independe do ajuste EY e decorre integralmente dos dados de 2025.

5. CENÁRIO B — LEITURA CONSERVADORA E APONTAMENTOS

O Cenário B não promove redução artificial de valores — o que seria imotivado e insubsistente perante o controle —, mas pondera o peso probatório dos elementos de 2025 à luz das fragilidades documentais e da diligência não integralmente atendida.

5.1 Confiabilidade documental (apontamento mantido)

A Declaração de EBITDA (14/04/2026) registrou, para 2024, Lucro Líquido de R\$ 1.333.000.501,40, ao passo que o Relatório da EY apontou R\$ 1.194.643.000,00 (controladora) — divergência material de ≈ R\$ 138 milhões (11,58%) em documento firmado por contador responsável. Tal discrepância, por si, recomenda cautela quanto aos números do mesmo conjunto declaratório, sobretudo os de 2025 não submetidos a nova validação independente.

5.2 Substância sobre forma — desalavancagem intragrupo (TRATON)

A melhora dos índices de 2025 é determinada, em larga medida, pela redução de ≈ R\$ 2,04 bilhões em mútuos com a controladora TRATON SE (detentora de 99% do capital), classificados como renegociáveis quanto ao vencimento, a critério da controladora (Nota Explicativa 16, EY/2024). Sob a ótica da primazia da essência sobre a forma (CPC 00 R2), uma redução de passivo intragrupo, discricionária e sem mecanismo comprovado, não evidencia, por si, capacidade autônoma de solver obrigações perante terceiros. Neutralizada essa parcela (recompondo o passivo de 2025), o endividamento de 2025 sobe de 1,47 para 2,14.

Por dever de transparência, consigna-se que, ainda assim, a média do biênio 2024/2025 permaneceria em 2,51 (≤ 3) — ou seja, a neutralização da operação TRATON, isoladamente, não reprovava o Bloco 3 no biênio autenticado. A força do cenário conservador não reside, pois, em manipulação aritmética do biênio recente, e sim na insuficiência probatória que desautoriza deslocar a aferição estrutural para o exercício de 2025 ainda não validado (item 5.3).

5.3 Suficiência probatória e o biênio auditado 2023/2024

Diante da ausência de nova manifestação da EY e da não comprovação do mecanismo da operação TRATON, é tecnicamente defensável que a aferição da saúde estrutural permaneça ancorada no biênio integralmente auditado/transmitido 2023/2024, até que sobrevenha a validação independente dos elementos de 2025. Nesse biênio, o resultado é:

Item	Critério (médias 2023/2024)	Valor	Atende?
3.1	Liquidez Corrente (> 1,5)	0,8256	NÃO
3.2	Endividamento (≤ 3)	3,0028	NÃO

3.3	Capital de Giro (≥ 0)	(1.379,29) mi	NÃO
3.4	Qualidade dos Ativos (≤ 3)	0,0754	SIM

Bloco 3 = 1 de 4 → NÃO ATENDE. Como os Blocos 4 e 5 atendem, mas a cláusula editalícia exige atendimento simultâneo das três Seções, o resultado do Cenário B é NÃO ATENDE à exequibilidade.

5.4 Apontamentos do exame anterior (incorporados)

- (a) Desconto não altera o Bloco 3: nenhum dos quatro subcritérios de Balanço contém, em sua fórmula, o valor da proposta; logo, qualquer desconto, por mais agressivo, é incapaz de aprovar a Seção 3 — apenas amplia a folga já existente nas Seções 4 e 5.
- (b) Incremento contábil mínimo (biênio 2023/2024): o caminho de menor magnitude para aprovar a Seção 3 seria o critério 3.2, em situação de fronteira (média 3,0028, a 0,0027 do teto), bastando ≈ R\$ 3,74 milhões de acréscimo em Lucro Líquido/Reservas de 2023, ou ≈ R\$ 11,64 milhões em Caixa, ou redução equivalente no Passivo do mesmo exercício. A diminuta magnitude desse ajuste é, ela própria, um alerta: índice tão sensível é facilmente reconfigurável por lançamentos pontuais, o que reforça a necessidade de validação independente.
- (c) Cogência da cláusula: a observância integral aos CPCs e eventuais peculiaridades setoriais (working capital financiado por partes ligadas) não autoriza, no plano decisório, suplantam o atendimento literal dos critérios objetivos, conforme o art. 5º da Lei nº 14.133/2021 e o Acórdão TCU nº 1.979/2025 — Plenário.

6. SÍNTESE COMPARATIVA DOS CENÁRIOS

Eixo	Cenário A (objetivo)	Cenário B (conservador)
Base de aferição	Biênio 2024/2025 (SPED autenticado)	Biênio auditado 2023/2024, ante a falta de validação independente de 2025
Tratamento da operação TRATON	Aceita conforme escriturado	Neutralizada (substância sobre forma); mecanismo não comprovado
Bloco 3 — Balanço	2/4 → ATENDE	1/4 → NÃO ATENDE
Blocos 4 e 5	Atendem	Atendem
Resultado	ATENDE	NÃO ATENDE
Fator decisivo	Suficiência da autenticação SPED 2025	Diligência não integralmente atendida (sem manifestação da EY sobre 2025)

7. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

A divergência entre os cenários não decorre de cálculo, mas de uma questão probatória precisa: pode a Administração assentar a aprovação da Seção 3 em elementos de 2025 que, embora escriturados e autenticados, não foram objeto da validação independente expressamente buscada na diligência? Opina-se, à consideração superior, o quanto segue:

- I. Reconhecer o atendimento apenas parcial da diligência (art. 64 da Lei nº 14.133/2021): a licitante apresentou o SPED 2025 (Balanço e DRE) autenticado, mas não a nova manifestação da auditoria independente (EY) apta a validar os demais elementos do Balanço e da DRE de 2025, tampouco a documentação do mecanismo da redução de mútuos com a controladora.
- II. Registrar que, no plano estritamente objetivo e sobre o biênio autenticado 2024/2025 (Cenário A), a proposta ATENDE à exequibilidade (Blocos 3, 4 e 5), independentemente do ajuste EY, mas com fragilidade de configuração assertiva, o que na aprovação demandaria do Poder Público a averiguação da atual manifestação de Auditoria Independente, para, em não sendo verídicos os fatos contábeis apresentados, apontar as denúncias cabíveis aos órgãos de controle, conforme espectros da lei de improbidade, de corrupção empresarial ou nas cláusulas penais pertinentes, sem prejuízo das responsabilizações pertinentes aos agentes públicos.
- III. Registrar que, ante a insuficiência de validação independente dos elementos de 2025 e mantida a aferição no biênio auditado 2023/2024 (Cenário B), a proposta NÃO ATENDE, por reprovação da Seção 3 (1/4), aplicada a cláusula cogente de exequibilidade — sem que desconto na proposta possa alterar tal resultado, e sendo o gap de fronteira (R\$ 3,74 mi) indicativo da sensibilidade do índice.
- IV. Recomendar, como via de menor risco jurídico, a renovação/complementação da diligência, em prazo peremptório, para que a licitante carregue a manifestação da auditoria independente (EY) sobre as demonstrações de 2025 e a comprovação documental da operação com a controladora. Suprida a validação da EY e das informações da controladora, prevaleceria o Cenário A (ATENDE); não suprida, subsiste o Cenário B (NÃO ATENDE), com a consequente desclassificação, nos termos dos arts. 59, III, e 64 da Lei nº 14.133/2021.

A escolha entre os cenários é decisão da autoridade competente e deve ser expressamente motivada (art. 37, caput, da Constituição Federal), vedada tanto a aprovação que ignore a fragilidade probatória quanto a reprovação que despreze o resultado objetivo sobre dados regulares.

Vale ainda consignar que não há qualquer item — ou combinação de itens — cuja subtração conduza à aprovação. A restrição é a Seção 3 (Balanço), matematicamente independente do valor da proposta. A redução de escopo é, portanto, instrumento inútil para superar a inexecuibilidade neste cenário.

As únicas vias de aprovação não passam pela proposta, e sim pela estrutura patrimonial: o incremento contábil mínimo já identificado (≈ R\$ 3,74 milhões em Lucro Líquido/Reservas de 2023, ou ≈ R\$ 11,64 milhões em Caixa/Passivo) — cuja diminuta magnitude é, ela própria, alerta de sensibilidade do índice — ou a validação independente (EY) dos elementos de 2025, que deslocaria a aferição para o Cenário de Aprovação.

É o relatório, submetido à consideração superior.

Equipe de Apoio à Licitação de Compras Nacionais
CGCOM / DIRAD / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Com razão a tais critérios apresentados, permanece impossível de assegurar margem de aprovação para a proposta da VWTB, nos termos da diligência anteriormente formulada.

2. ACERCA DOS DEMAIS PONTOS FORMULADOS NA RESPOSTA DA VOLKSWAGEN TRUCK & BUS

Vale reafirmar os seguintes pontos de toque sobre as considerações a seguir propostas.

2.1. Da disciplina orgânica do art. 8º da Lei nº 14.133/2021

Assim foi anteriormente formulado, sem qualquer acréscimo a ser no momento feito:

A Lei nº 14.133/2021 é límpida ao distribuir as competências orgânico-funcionais no procedimento licitatório. O art. 8º, § 1º, prescreve que “o agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe”, ao passo que o § 5º consigna que “em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro”. A leitura conjugada dos dispositivos revela arquitetura institucional inequívoca: o ato decisório — vinculante, terminativo e suscetível de impugnação recursal — pertence ao Pregoeiro, ao qual incumbe assumir individualmente a responsabilidade pelas escolhas que realiza no curso do procedimento.

A doutrina especializada reforça essa linha. Em registro pedagógico oficial, o próprio Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União, em sua versão interativa disponibilizada pela Corte (licitacoescontratos.tcu.gov.br), consigna que o pregoeiro conduz o certame e responde individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe de apoio — preservando-se, portanto, a centralidade decisória do agente de contratação.

A Equipe de Apoio, e por extensão as coordenações técnicas como a CGCOM/DIRAD do FNDE, exercem função instrumental de subsídio: produzem pareceres, relatórios, análises e recomendações destinados a municiar a decisão do agente competente. Não se trata, em hipótese alguma, de órgão decisório autônomo. Os atos por elas produzidos qualificam-se juridicamente como **manifestações opinativas**, cuja eficácia é meramente preparatória do ato administrativo final.

2.2. Os pareceres da CGCOM são manifestações conformadas pelas causas de pedir do licitante

Semelhantemente, também foi apresentado, sem necessidade de nova manifestação:

Mais do que isso: a manifestação técnica da CGCOM, no caso concreto, foi proferida em resposta à própria provocação da Volkswagen e estruturou-se sobre as **causas de pedir e os argumentos por ela articulados** no procedimento de saneamento. Trata-se, em essência, de manifestação dialógica, modelada pelo conjunto de teses que a licitante apresentou para tentar afastar o quadro original de inexecutabilidade.

Tal característica é de relevo decisivo. A imparcialidade do parecer não está em causa, mas o seu **alcance jurídico** é estritamente delimitado: o parecer responde àquilo que foi alegado, reage àquilo que foi documentado, e formula recomendações no horizonte das hipóteses ventiladas pelo próprio licitante. Não se confunde, portanto, com pronunciamento institucional vinculante que possa ser invocado pela parte interessada como se fosse um veredito definitivo a seu favor.

Em consequência: ainda que se admitisse, *ad argumentandum*, que algum trecho do Relatório Técnico ou do Addendum lhe fosse parcialmente favorável, daí não se extrai que a inexecutabilidade tenha sido afastada em ato administrativo próprio do Pregoeiro. O ato decisório, repita-se, está confiado por lei ao Pregoeiro — e dele não poderá prescindir, sob pena de nulidade insanável por incompetência.

2.3. A consequência prática: a exequibilidade da Volkswagen deve permanecer sob conformação final da Administração

Quanto ao critério em si e sua configuração, também foi assentado e sequer combatido ou questionado pela licitante:

Decorre do exposto consequência inarredável: enquanto não exarado ato formal, motivado e individualmente assinado pelo Pregoeiro, no qual reconheça expressamente que (i) a documentação apresentada pela Volkswagen sanou todas as fragilidades materiais identificadas pela CGCOM, e (ii) a proposta encontra-se substantivamente exequível, a classificação da segunda colocada permanece em estado de pendência. A própria Equipe de Apoio no Relatório Técnico recomenda novo alerta, justamente porque os documentos definitivos — entre os quais o SPED do exercício de 2025 — sequer estão ainda em poder da Administração, no que constitui reconhecimento institucional explícito da incompletude do procedimento.

Ato administrativo definitivo, no rito previsto pela Lei nº 14.133/2021, exige autoria competente, fundamentação adequada e suporte fático-documental suficiente. Nenhum desses três requisitos foi atendido até o momento em relação à classificação definitiva da Volkswagen; até pelo curso ainda a seguir de todo o rito do Controle da Qualidade e progresso à fase de Habilitação.

O edital de licitação é, na arquitetura da Lei nº 14.133/2021, a lei específica (“lex specialis”) do certame. Seu art. 25, § 2º, estabelece que as regras do instrumento convocatório vinculam tanto a Administração quanto os licitantes, criando um quadro de obrigações recíprocas que não pode ser unilateralmente derogado após a abertura da sessão pública.

O item 16.11.4 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90004/2026 integrou expressamente ao instrumento convocatório o documento denominado ‘Análise de Exequibilidade das Propostas’, que nada mais é do que a Base de Conhecimento elaborada pela CPCOM/CGCOM do FNDE, aprovada e publicada no SEI sob o processo nº 23034.005920/2025-99. Esse documento — com toda a metodologia do Checklist de Exequibilidade, os critérios dos três blocos analíticos e as fórmulas de cálculo de cada indicador — tornou-se, por força da cláusula editalícia, parte integrante e vinculante do certame.

O art. 164 da Lei nº 14.133/2021 estabelece o prazo e as condições para impugnação do edital. Nos termos do dispositivo, ‘qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o ato convocatório de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame’. A impugnação é, portanto, o mecanismo processual adequado para questionar, previamente, qualquer critério constante do edital.

Nenhum dos licitantes — incluindo a VWTB — impugnou a metodologia de análise de exequibilidade constante do Anexo IV do Edital. A ausência de impugnação tempestiva produz dois efeitos jurídicos imediatos e definitivos: (i) preclusão da faculdade de questionar a validade dos critérios na fase de julgamento; e (ii) aceitação tácita e vinculante da metodologia como condição do certame.

O TCU é firme nesse entendimento. Tem assentado o Tribunal que a aceitação, sem ressalva, dos termos do edital implica concordância do licitante com os critérios nele estabelecidos, vedando-se a invocação, na fase de julgamento, de eventual inadequação que deveria ter sido suscitada na fase de impugnação. Ainda que a preclusão da impugnação editalícia é instituto de ordem pública, insuscetível de afastamento por conveniência posterior do licitante.

Ao contrário de critérios vagos ou surpreendentes, a Base de Conhecimento de Análise de Exequibilidade é um documento estruturado, metodologicamente consistente e publicamente disponível. Cada indicador tem fórmula de cálculo definida, valor de referência estabelecido e critério binário de resultado (SIM/NÃO). Não há ambiguidade que pudesse justificar surpresa ou reclamação posterior.

O princípio da segurança jurídica — corolário do Estado Democrático de Direito (art. 1º da CF/88) — impõe que os licitantes pautem suas propostas pelo quadro normativo público e prévio. A VWTB, como empresa de grande porte com corpo jurídico especializado, tinha plenas condições de conhecer e questionar a metodologia antes do certame. Ao não fazê-lo, anuiu definitivamente com os critérios estabelecidos.

2.4. O conteúdo correto do princípio: oportunizar esclarecimento, jamais legitimar desclassificação reversa

Por conseguinte, também foi outrora assentado (sem necessidade de nova inclusão):

O princípio do formalismo moderado, positivado no art. 12, III, da Lei nº 14.133/2021, prescreve, em formulação canônica reproduzida pela própria literatura institucional do TCU, **a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, fazendo prevalecer o conteúdo sobre o formalismo extremo, sem desprestigiar as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados**. O Manual de Licitações e Contratos do TCU é claro ao indicar que falhas formais sanáveis durante o processo licitatório não devem conduzir à desclassificação da licitante, **em prestígio da seleção da proposta mais vantajosa**.

Disso decorre uma diretriz operacional unívoca: o formalismo moderado **opera como vetor de oportunização — de esclarecimento, de complementação documental, de saneamento de imperfeições**. O instituto serve para preservar o licitante que, em substância, atende aos requisitos do certame, contra o sacrifício formalista de seu direito de participar; jamais para, em sentido inverso, viabilizar a manutenção, no torneio, de proposta cuja exequibilidade material persiste infirmada.

A imprópria utilização do princípio em sentido contrário — para justificar a aceitação acrítica de documentos materialmente insuficientes — desvirtua a sua função e converte garantia de moderação em mecanismo de subversão da seleção.

O princípio do formalismo moderado — ou instrumentalidade das formas — tem raízes na dogmática processual civil clássica, especialmente na obra de Enrico Liebman, e foi importado para o Direito Administrativo brasileiro como mecanismo de correção do excessivo rigor formal que historicamente maculava os procedimentos licitatórios. Sua premissa central é singela: a forma não é um fim em si mesma, mas instrumento a serviço da finalidade pública perseguida pelo ato administrativo. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, "o formalismo excessivo perverte a finalidade da norma, transformando o meio em obstáculo ao resultado justo".

No campo das licitações, a aplicação do princípio foi consolidada pelo TCU, **mormente a partir do Acórdão nº 2.530/2015 – Plenário**, no qual a Corte de Contas assentou que vícios meramente formais, que não comprometem a competição nem causam dano ao erário devem ser sanados, sob pena de se sacrificar o interesse público na obtenção da proposta mais vantajosa. O fundamento é a própria assunção de que a verdade material deva prevalecer no campo do Direito Administrativo, elemento este que conduz ao formalismo moderado para compreender e perfeição a espécie dos atos administrativos e do processo administrativo constitutivo.

2.5. A vinculação umbilical com o dever-poder de diligência (art. 64 da Lei nº 14.133/2021)

Também foram levantadas as seguintes premissas, que agora se renovam:

O formalismo moderado não opera no vazio. Sua materialização concreta no procedimento se dá por meio do **dever-poder de diligência** previsto no art. 64 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual, na fase de habilitação, "o agente de contratação poderá, mediante despacho fundamentado, promover diligências destinadas a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documentos ou informações que deveriam constar originalmente da proposta". A doutrina especializada converge ao afirmar que a faculdade prevista no art. 64, embora redigida em forma permissiva, **possui natureza de poder-dever quando a ausência de diligência possa comprometer a veracidade ou a completeza das informações prestadas**, sob pena de violação aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da busca da proposta mais vantajosa.

A simetria daí decorrente é evidente: o formalismo moderado **autoriza** e a diligência **operacionaliza** a oportunidade de saneamento. Mas a diligência só cumpre sua função quando, ao seu termo, os elementos colhidos são suficientes para concluir, com a objetividade exigida pelo art. 59 da mesma Lei, pela exequibilidade da proposta. O texto do inciso IV do art. 59 é peremptório: "serão desclassificadas as propostas que não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração". O verbo "demonstrada" reclama prova efetiva, e não simples afirmação ou alegação.

No caso em análise, a diligência instaurada pelo pregoeiro com fundamento nos arts. 59 e 64 da Lei nº 14.133/2021 constitui, por si mesma, a completa e cabal materialização do princípio do formalismo moderado. **Ao abrir oportunidade para que a VWTB apresentasse documentação complementar antes de ser declarada a inexecutabilidade, o FNDE exerceu com precisão e lealdade o dever de moderação formal imposto pela norma.**

O formalismo moderado, portanto, não é um 'bônus' aplicável indefinidamente em favor do licitante. É uma única e tempestiva oportunidade de adequação, após a qual o procedimento retorna ao leito dos critérios objetivos e vinculantes. Entendimento diverso transformaria o certame em um processo negocial perpétuo, incompatível com os princípios da isonomia (art. 5.º, I, da CF/88), da competitividade (art. 8.º, I, da NLLC) e da vinculação ao instrumento convocatório (art. 8.º, VII, da NLLC).

2.6. Conceitos abertos e conceitos fechados na arquitetura da Nova Lei de Licitações

Também se assegurou, e permanece assegurado:

Cumprir resgatar, com a sobriedade exigida, distinção dogmática que ilumina a controvérsia. A prática legiferante brasileira, particularmente na Lei nº 14.133/2021, alterna deliberadamente entre conceitos jurídicos abertos — que demandam integração interpretativa pelo agente público, como "proposta mais vantajosa" (art. 11, I) ou "grave risco ao interesse público" (art. 75, XI) — e conceitos fechados, cujo conteúdo se autoexecuta com base em fato verificável, sem margem para discricionariedade.

O art. 59, III e IV, e seu § 2º, situam-se inequivocamente na segunda categoria. A demonstração da exequibilidade, quando exigida pela Administração, é requisito objetivo: ou a documentação apresentada pelo licitante demonstra a viabilidade material da proposta, ou não demonstra. *Tertium non datur*. O formalismo moderado tem incidência máxima nos espaços de abertura conceitual, mas **incidência residual e contida nos espaços fechados pela própria norma** — porque, nesses, o legislador já definiu o critério objetivo de decisão.

Aplicado ao caso concreto: a diligência aberta pelo FNDE em favor da Volkswagen foi a **única e plena materialização** do formalismo moderado disponível à licitante naquele momento processual. Esgotada essa janela, o julgamento da resposta retorna ao plano objetivo do art. 59, IV. Não há "segunda dose" de moderação formal nem indulgência adicional — sob pena de violação à isonomia (art. 5º da NLLC) e à vinculação ao instrumento convocatório (art. 8º, VII).

O formalismo moderado opera com sua máxima potência quando o legislador se vale de conceitos jurídicos indeterminados ou cláusulas abertas — técnica legislativa que, no Brasil, é amplamente utilizada como instrumento de adaptação normativa à complexidade das situações concretas. A Lei nº 14.133/2021 oferece inúmeros exemplos dessa opção: os conceitos de 'proposta mais vantajosa' (art. 11, I), 'inexecutabilidade manifesta' (art. 59, caput), 'objeto de execução continuada ou parcelada' (art. 40, I), e 'grave risco ao interesse público' (art. 75, XI) são todas formulações abertas, que demandam integração interpretativa pelo agente público.

É precisamente nesses espaços de abertura normativa que o formalismo moderado encontra sua vocação natural: diante de um conceito aberto, o intérprete deve buscar a solução que melhor realize a finalidade da norma, afastando-se do rigor formal sempre que este se revele prejudicial ao resultado material. A abertura do conceito é, por si mesma, um convite à ponderação, à proporcionalidade e ao raciocínio teleológico.

2.7. Da pendência objetiva referente ao SPED do exercício 2025: respeito ao calendário regulatório da Receita Federal e suspensão como medida adequada

Via de regra, tal pendência foi suprida pela licitante, sem prejuízo dos demais apontamentos acerca de suas notas explicativas, que até o momento não foram apresentadas.

Cumprir, neste ponto, registrar com a precisão técnica devida: o exercício social de 2025 da Volkswagen, conquanto encerrado, ainda **não está submetido a prazo vencido de transmissão** da Escrituração Contábil Digital (ECD) ao Sistema Público de Escrituração Digital (SPED). O art. 5º da Instrução Normativa RFB nº 2.003/2021, com a redação dada pela Instrução Normativa RFB nº 2.142/2023, fixa que a ECD deve ser transmitida até o último dia útil do mês de junho do ano subsequente ao ano-calendário da escrituração — o que, no caso concreto, fixa o termo final em **30 de junho de 2026** (terça-feira, encerrando-se às 23h59min59s, horário de Brasília). O parágrafo único do art. 7º da mesma Instrução Normativa estabelece, em seguida, que a autenticação dos livros contábeis digitais é comprovada pelo recibo de entrega emitido pelo SPED, dispensada qualquer outra forma de autenticação, nos termos do Decreto nº 9.555/2018.

2.8. Da divergência material entre o relatório da Ernst & Young e a documentação assinada pela Diretora Financeira e pelos contadores da Volkswagen — necessidade de novo Relatório Explicativo da auditoria independente

Assim foi anteriormente formulado:

A segunda fragilidade — qualitativamente distinta da primeira e juridicamente demandante de maior observância, porque insuscetível de qualquer alibi temporal — reside na **divergência material objetivamente verificável** entre dois conjuntos documentais simultaneamente apresentados pela própria Volkswagen.

De um lado, as Demonstrações Financeiras auditadas pela Ernst & Young (EY) para o exercício de 2024 registram **Lucro Líquido de R\$ 1.194.643.000,00 (controladora)** e R\$ 1.194.667.000,00 (consolidado). De outro, a Declaração de EBITDA assinada pela Diretora Financeira e respectivos profissionais da contabilidade da licitante, datada de 14 de abril de 2026, atribui **ao mesmo exercício de 2024 Lucro Líquido de R\$ 1.333.000.501,40**. A divergência aritmeticamente apurável é de aproximadamente **R\$ 138.357.501,00**, equivalente a **11,58% do lucro auditado**.

Não se trata de discrepância contábil menor ou de simples diferença de critério de classificação de itens secundários. Trata-se de divergência expressiva, em rubrica nuclear da Demonstração de Resultado do Exercício, no mesmo período-base, entre dois documentos firmados por

profissionais investidos de fé contábil — a auditoria independente, de um lado; a Diretora Financeira e os contadores responsáveis, de outro.

A consequência jurídica é dupla. **Primeira:** instala-se objetiva fragilidade da fidedignidade dos números do exercício de 2025 declarados na mesma peça em que se registra erro de R\$ 138 milhões para o exercício de 2024 — porque, se o documento erra em magnitude conhecida na rubrica auditável, não há como conferir-lhe presunção de acerto na rubrica não auditável. **Segunda:** a divergência impõe à Administração o dever de exigir esclarecimento contábil formal, antes de qualquer juízo definitivo de exequibilidade — exatamente o que recomendou a CGCOM em seu Relatório Técnico que proveu a diligência, ao listar, dentre outras, a Recomendação R1: “exigir esclarecimento escrito e documentado sobre a divergência de R\$ 138 milhões no Lucro Líquido 2024 entre a Declaração de EBITDA e as demonstrações auditadas pela EY, com indicação da base utilizada e justificativa contábil”.

Tal recomendação, oriunda da própria Coordenação-Geral que opinou sobre o pleito, é reconhecimento institucional explícito de que **a diligência originária não foi integralmente atendida** e de que persistem dúvidas materiais cuja superação é condição de juridicidade da classificação ainda mantida.

Diferentemente da pendência referente ao SPED 2025 — submetida a calendário regulatório vincente até 30 de junho de 2026 —, **a divergência aqui registrada incide sobre dados do exercício de 2024**, cujo encerramento contábil já se consumou, cujo SPED já foi transmitido no prazo legal e cuja escrituração já se encontra autenticada nos sistemas da Receita Federal. Não há, portanto, qualquer alibi temporal: a Volkswagen pode, hoje mesmo, providenciar **novos Relatórios Explicativos formais da Ernst & Young**, firmado pelos auditores responsáveis pelo parecer original sobre as Demonstrações Financeiras de 2024, esclarecendo a integralidade da divergência de R\$ 138.357.501,00 e indicando, com precisão, qual das duas peças — o relatório auditado ou a Declaração de EBITDA — deve prevalecer no juízo administrativo de exequibilidade. A não-apresentação dessa peça, **dependente exclusivamente de iniciativa da própria licitante e sem amarras regulatórias de prazo**, configura efetivo e atual descumprimento dos termos materiais da diligência originária e fundamento autônomo para a manutenção da suspensão do certame.

Mais uma vez, como outrora pronunciado, a Administração Pública se manifesta sobre os limites das assunções a si formuladas, bem como em razão da documentação apresentada. Ao primeiro compêndio, inexistente o relatório de auditoria independente, tampouco exigido no rol documental, sequer foi possível cogitar tais fragilidades; agora, com sua entrega, firma-se mais este dever de esclarecimento perante a Administração, mormente por uma conformação contábil talvez existente, todavia até o momento não explicitada.

Sobre tal quesito a licitante não se manifestou ou apresentou qualquer outro recurso, o que também demonstrou a inércia peremptória sobre a matéria, firmada em 12 de maio de 2026.

2.9. A redução de R\$ 2 bilhões em empréstimos com a TRATON SE: o terceiro foco de pendência

Como já antecipado, a VWTB não apresentou a documentação correspondente que explane a questão no detalhe da operação. Assim foi outrora apontado:

Retoma-se que, conforme demonstrado no mesmo Relatório Técnico, os empréstimos e financiamentos da Volkswagen foram reduzidos de R\$ 3.359.364.000,00 em 2024 para R\$ 1.321.226.908,00 em 2025 — variação de R\$ 2.038.137.092,00 (-60,7%). A nota explicativa nº 16 das demonstrações auditadas pela EY revela que parcela substancial desses empréstimos era devida à **TRATON SE — controladora da Volkswagen, detentora de 99% do capital** —, classificada como passivo “renegociável quanto ao prazo de vencimento, se necessário”.

A Volkswagen, contudo, não apresentou documentação que esclareça **por qual mecanismo** essa redução de R\$ 2 bilhões foi operacionalizada — se por pagamento via caixa operacional, se por renegociação para prazo mais longo (improvável, pois o passivo não circulante também reduziu), ou se por conversão de dívida em capital (*debt-to-equity*), hipótese que produziria precisamente o efeito observado de aumento simultâneo do PL e redução do passivo. Não houve juntada de extrato bancário de liquidação, nem cópia de aditivo contratual, nem ata de assembleia ou registro societário aptos a esclarecer a operação.

Em síntese: a melhoria mais significativa nos indicadores de endividamento da Volkswagen — fator decisivo para a virada do quadro de inexecução — depende de uma operação intercompanhia de R\$ 2 bilhões cuja natureza, motivação e mecânica permanecem indecifráveis a partir da documentação apresentada. Tal opacidade, igualmente desvinculada de qualquer prazo regulatório futuro, encontra-se sob a esfera de disponibilidade integral da licitante e sua não-elucidação configura, de igual modo, descumprimento atual dos termos da diligência.

3. DO DEVER DE CAUTELA INSTITUCIONAL DA ADMINISTRAÇÃO

Este tópico, diga-se desde já, não traz imputação de tipicidade dolosa específica contra a Volkswagen ou contra qualquer profissional individualizado. O que se busca é, tão somente, **lembrar à Administração Pública o feixe de consequências legais abstratas que orbitam a inveracidade documental em procedimentos licitatórios**, especialmente quando se está diante de certame de **grande vulto** — superior a R\$ 200 milhões, na dicção do próprio Parecer Técnico da CGCOM —, cujo objeto envolve o transporte escolar de milhares de crianças, matéria de fundamental importância a toda nação que se repete desenvolvida.

Não se está, repita-se, a imputar a quem quer que seja a prática de qualquer dos tipos ou ilícitos existentes na extensão da legislação pátria. **O ponto é estritamente preventivo:** a Administração, ao decidir sobre a manutenção da classificação da Volkswagen não pode olvidar que o seu juízo se faz **sobre documentação cuja fragilidade técnica é admitida pela própria Equipe de Apoio, confirmada pela CGCOM, que opinou sobre a diligência**, e que cada uma dessas fragilidades, persistindo sem esclarecimento, abre potenciais frentes de responsabilização — administrativa, penal, anticorrupção e ético-profissional — cuja simples **possibilidade abstrata** já recomenda redobrada cautela na decisão administrativa. O dever de cautela do agente público (art. 28 da LINDB e art. 155, § 8º, da Lei nº 14.133/2021) é, aqui, particularmente intenso.

4. O CONTROLE DE QUALIDADE: INTEGRAÇÃO ENTRE AS FASES DOCUMENTAL E TÉCNICA

Sobre o critério, assim foi apostado:

O FNDE adota um modelo rigoroso de controle de qualidade, dividido em etapas que ocorrem desde a fase de aceitação da proposta até a execução contratual. Conforme disciplinado no Caderno de Informações Técnicas (CIT), a primeira etapa compreende a Avaliação de Protótipo.

No momento atual, é possível e recomendável a abertura da primeira fase da primeira etapa do controle de qualidade. Esta fase possui natureza eminentemente documental, consistindo na análise de certificações, adequações do objeto às normas da ABNT e INMETRO, e verificação de conformidade técnica teórica.

Todavia, considerando ultrapassada a diligência, com apenas elementos conformativos finais a serem apresentados, os quais devem ser observados previamente à adjudicação, nada impede que as licitantes, por sua conta e risco do negócio, submetam-se à fase de controle de protótipos, conquanto ao assim participar estejam cientes de tais ressalvas.

4.1. Ressalva sobre o Prosseguimento para a Fase de Protótipos

Conquanto se autorize o início da análise documental de qualidade para todos os licitantes provisoriamente classificados, deve-se consignar, a partir da boa-fé objetiva, uma ressalva fundamental no sistema: os fornecedores submetidos à diligência de exequibilidade (Volkswagen e Agrale) estão cientes de que a aprovação em fase de protótipos de igual forma não é condição final para a adjudicação.

Portanto, a partir de tais observâncias apontadas com a entrega final dos documentos fiscais e demais apontamentos outros, ficam desde já cientes as licitantes sobre os critérios recomendados como instrumentos hábeis para a adjudicação final do Pregão para os itens vencidos.

Observam-se aprovados os protótipos para o veículo ORE 1 e ORE 3, ainda não integralmente dispostos no presente processo, mas informados pelo setor competente de análise da qualidade.

5. CONFIDENCIALIDADE E PROTEÇÃO DO SEGREDO COMERCIAL NOS RELATÓRIOS TÉCNICOS

A fase de exequibilidade envolve o manuseio de dados extremamente sensíveis das companhias, incluindo margens brutas, custos variáveis, despesas administrativas detalhadas e estratégias financeiras de endividamento. A transparência administrativa, embora regra geral,

encontra limites na proteção do segredo comercial e na livre concorrência.

Obviamente, quando disponibilizados tais materiais de forma pública no Portal Nacional de Contratações Públicas, de se assumir que a própria licitante tenha sobre eles afastado a confidencialidade que a norma lhe garante. Tais questões, inobstante tal assertiva, ainda devem resguardar um certo zelo da Administração Pública para com as informações.

6. CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTO PROPOSTO

O exame sistemático da proposta apresentada no Pregão Eletrônico nº 90004/2026, à luz da Nova Lei de Licitações e das orientações da Equipe de Apoio à Licitação de Compras Nacionais, confirmadas pela CGCOM, permite concluir que o certame encontra-se em fase de maturação documental e técnica. A aprovação anterior estava restritivamente condicionada às próximas fases, buscando atender ao regular saneamento das propostas da Volkswagen.

A adoção da diligência não é um privilégio, mas um imperativo de boa gestão em licitações de grande vulto. A transição para a Lei nº 14.133/2021 exige que os agentes públicos abandonem o rigorismo estéril e adotem uma postura dialógica, voltada para a verdade material e a eficiência econômica. Contudo, prescinde o cumprimento dos critérios diligenciados, o que não foi realizado pela VWTB.

Ante o exposto, propõe-se acatar as análises constantes: Análise Exequibilidade VWTB (5615933), com todos os documentos em tal arquivo anexados; para a partir daí:

I. Enviar ao Pregoeiro este Parecer Técnico e os Relatórios de Exequibilidade, com todos os cenários, e, a critério do Agente da Contratação (Pregoeiro), realizar nova solicitação com prazo peremptório, cuja extensão fique a critério do Pregoeiro, e, caso do descumprimento, sugere-se a desclassificação da licitante aos itens a que fez sua proposta consolidada;

II. Que a licitante Volkswagen Truck & Bus seja intimada a apresentar a documentação que ainda pende, com a relação comprobatória sobre o critério assumido na divergência verificada a partir do relatório de auditoria da EY e na validação da operação da TRATON para 2025, permitindo confirmar todas as informações prestadas como reais e verídicas por critério lógico;

III. Quando oportuno e apresentadas as referidas documentações, sugere-se a adjudicação e homologação do certame para os itens a que faz jus a licitante.

Este encaminhamento assegura que o FNDE cumpra sua missão institucional de prover transporte escolar de qualidade, sem prejuízo ao atendimento às cláusulas do Edital e seus Anexos.

Brasília/DF, 16 de junho de 2026.

COORDENAÇÃO-GERAL DE MERCADO, QUALIDADE E COMPRAS

DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO



Documento assinado eletronicamente por **ANDREY DE SOUSA NASCIMENTO**, Coordenador(a)-Geral de Mercado, Qualidade e Compras, em 16/06/2026, às 12:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput e § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#), embasado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria MEC nº 1.042, de 5 de novembro de 2015](#), respaldado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria/FNDE nº 83, de 29 de fevereiro de 2016](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.fnde.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5615915** e o código CRC **9480C71E**.