



FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

**PARECER Nº** 1154/2026/CGCOM/DIRAD  
**PROCESSO Nº** 23034.002317/2025-55  
**INTERESSADO:** FNDE

**PARECER FINAL DE EXEQUIBILIDADE - VOLKSWAGEN TRUCK & BUS INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE VEÍCULOS LTDA - PREGÃO Nº 90004/2026**

*Análise de exequibilidade com técnica de matriz de riscos (COSO ERM) — ponderação probatória em cenários de balanço*

| Campo            | Identificação                                                                                                                                                                                        |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Processo         | SEI nº 23034.002317/2025-55                                                                                                                                                                          |
| Certame          | Pregão Eletrônico nº 90004/2026 — Programa Caminho da Escola                                                                                                                                         |
| Interessada      | Volkswagen Truck & Bus Indústria e Comércio de Veículos Ltda. — CNPJ 06.020.318/0001-10                                                                                                              |
| Assunto          | Exequibilidade da proposta — extensão da asseguração, ponderação de cenários de balanço com as ressalvas da auditoria independente, matriz de riscos (probabilidade × impacto) e medidas mitigadoras |
| Unidade emitente | Coordenação-Geral de Mercado, Qualidade e Compras — CGCOM/DIRAD/FNDE                                                                                                                                 |

**EMENTA**

**ANÁLISE DE EXEQUIBILIDADE. PREGÃO ELETRÔNICO. PROPOSTA DE ELEVADO VULTO. CONJUNTO PROBATÓRIO PARCIALMENTE INTEGRADO. RESSALVAS DE AUDITORIA INDEPENDENTE. TÉCNICA DE MATRIZ DE RISCOS (COSO ERM). ASSEGURAÇÃO LIMITADA À EXTENSÃO DO ACERVO APRESENTADO. COMPETÊNCIA DA AUTORIDADE HOMOLOGADORA PARA A ASSUNÇÃO DO RISCO RESIDUAL.** A exequibilidade de proposta em certame regido pela Lei nº 14.133/2021 é aferida por critérios objetivos, motivados e reproduzíveis, sob o parâmetro de controle do Acórdão TCU nº 1.979/2025—Plenário, que repele presunções absolutas de inexecuibilidade e exige diligência prévia à desclassificação. 2. A asseguração conferida por este parecer é limitada: circunscreve-se ao conjunto probatório efetivamente carreado aos autos, não se afirmando além do que foi apresentado. 3. A ponderação dos cenários de balanço, cotejada com as ressalvas da auditoria independente e com as considerações prestadas em resposta pela Auditoria Interna do FNDE, é organizada por matriz de riscos probabilidade × impacto, na forma do COSO ERM e da metodologia de aferição de riscos por incidência jurisprudencial. 4. As sensibilidades quantitativas são apresentadas em visualizações holísticas, com escala suprimida, em preservação do sigilo comercial. 5. A aprovação para fins de homologação, com a assunção motivada do risco residual e a eleição das medidas mitigadoras, compete à autoridade competente, nos termos do art. 71 da Lei nº 14.133/2021, cabendo a esta unidade a instrução técnica especializada. 6. Encerrada a via instrutória, sem possibilidade de nova diligência, a suficiência probatória mínima para a aprovação decorre da delimitação do pior cenário valorativo — assumidos, em ambos os exercícios, os ajustes apontados pela auditoria independente, o bloco patrimonial permanece aprovado com seus dois critérios estruturais —, permanecendo o risco informacional residual sujeito a assunção motivada e a mitigação contratual.

**1. RELATÓRIO**

Trata-se de parecer técnico destinado a consolidar a análise de exequibilidade da proposta apresentada pela interessada no âmbito do Pregão Eletrônico nº 90004/2026, do Programa Caminho da Escola, incorporando: (i) o histórico instrutório do certame, inclusive a diligência formal realizada com fundamento no art. 64 da Lei nº 14.133/2021 e seu atendimento parcial; (ii) as ressalvas e achados da auditoria independente contratada pela licitante; (iii) as considerações prestadas, em resposta a consulta formal desta Coordenação-Geral, pela Auditoria Interna do FNDE; e (iv) a técnica de matriz de riscos, segundo o referencial COSO ERM, como instrumento de ponderação entre probabilidade e impacto dos eventos identificados, com indicação das medidas mitigadoras possíveis.

O acervo instrutório relevante compreende, em síntese: a escrituração contábil-fiscal da licitante transmitida e autenticada pelo sistema público de escrituração digital, abrangendo os dois exercícios exigidos na fase de julgamento; o relatório de auditoria independente sobre o exercício anterior, do qual resultou divergência relevante entre o resultado autodeclarado pela licitante e o resultado auditado — divergência já incorporada ao modelo de análise, que adota a figura auditada; a documentação comprobatória da expressiva redução de passivo intercompanhia mantido com a controladora estrangeira, apresentada pela licitante e juntada aos autos, rastreável em camadas independentes de verificação (controle interno, registros cambiais perante a autoridade monetária e confirmações bancárias) e acompanhada da formalização do mecanismo jurídico-negocial subjacente; e o pacote de reporte do exercício mais recente, produzido para fins de consolidação do grupo econômico segundo manual contábil próprio, que não se confunde com auditoria estatutária local das demonstrações individuais.

Em resposta à diligência, a licitante apresentou o balanço patrimonial e a demonstração do resultado do exercício mais recente, devidamente autenticados, com recibo de transmissão confirmado. Apresentou, ainda, a documentação comprobatória da redução do passivo intercompanhia, superando o achado antes remanescente sobre esse ponto. Não sobreveio, contudo, validação independente, pela firma de auditoria, da integralidade dos elementos patrimoniais e de resultado desse exercício. O atendimento foi, portanto, **parcial**: robusto quanto à autenticidade da transmissão e quanto à comprovação da operação societária, incompleto quanto à asseguuração independente do conteúdo do exercício mais recente.

Registre-se, por fim, fato superveniente que condiciona todo o encaminhamento: **a via instrutória encontra-se encerrada**, não sendo mais cabível a renovação de diligência para carreamento de novos valores ou documentos aos autos. A decisão administrativa haverá de ser tomada, portanto, sobre o acervo tal como constituído — circunstância que desloca o centro de gravidade da análise, como se verá, da complementação probatória para a delimitação objetiva do pior cenário valorativo e para a gestão do risco residual.

Instada por esta Coordenação-Geral acerca da validade das premissas metodológicas adotadas na instrução, a Auditoria Interna do FNDE apresentou resposta estruturada em eixos de risco, cujas considerações — adiante examinadas — foram integralmente sopesadas neste parecer e serviram de valência para a calibragem da matriz de riscos que o encerra. Faz-se também necessário cientificar de plano que as informações relacionadas, por pedido da empresa, acerca de sigilo comercial, foram apostas no processo sigiloso nº 23034.017736/2026-72, conjuntamente com a consulta formulada à Auditoria Interna do FNDE.

Quanto aos apontamentos com o diálogo firmado junto à Auditoria Interna do FNDE, que podem ser manejados no presente parecer, sem importar quebra de sigilo, configurou-se as seguintes questões:

#### **1. OBJETO E SÍNTESE DO ESTADO PROCESSUAL**

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 incorporar ao expediente os resultados do *Parecer Técnico de Exequibilidade - Equipe de Apoio* elaborado pela Equipe de Apoio às Licitações de Compras Nacionais, que examinou a documentação primária superveniente apresentada pela Volkswagen Truck & Bus Indústria e Comércio de Veículos Ltda. (CNPJ 06.020.318/0001-10) acerca da operação de redução de passivo

intercompany junto à controladora TRATON SE.

O presente instrumento dá sequência ao Parecer nº 973/2026/CGCOM/DIRAD, cujos fundamentos jurídicos, premissas de competência orgânica e análises precedentes ficam integralmente ratificados por remissão, dispensada a reprodução dos tópicos 2.1 a 2.6, 2.8 e 3 daquele Parecer, que já se encontram devidamente assentados no processo.

[...]

## **2. PREMISSA METODOLÓGICA: LÓGICA ARGUMENTATIVA, COMPROVAÇÃO JURÍDICA E DEMONSTRAÇÃO CONTÁBIL**

O Parecer Técnico de Exequibilidade - Equipe de Apoio estrutura o juízo de exequibilidade a partir de uma distinção epistêmica que se acolhe integralmente: **argumentar não é comprovar, e comprovar no Direito não é idêntico a demonstrar na Contabilidade**. Cada regime possui critério próprio de validade.

No plano da *lógica argumentativa*, opera-se por inferência e plausibilidade: o relatório de análise — inclusive o presente parecer — situa-se nesse plano, constituindo discurso sobre os fatos, e não o fato em si. Dessa premissa decorre regra de peso: a análise jamais supera, em força probatória, o fato documentado que descreve.

No campo da *comprovação jurídica*, vige o livre convencimento motivado: a autoridade forma convicção a partir das provas admitidas, expondo as razões (CF, art. 37 — legalidade, impessoalidade e motivação). O ônus de comprovar recai sobre quem alega — aqui, a licitante, a quem o art. 64 da Lei nº 14.133/2021 faculta demonstrar a superação da exequibilidade quando instada. A verdade material (Lei nº 9.784/1999), contudo, não dispensa *standard* probatório suficiente; ela autoriza ir além da forma, não decidir sem prova.

No plano da *demonstração contábil*, o critério de aprovação é a rastreabilidade verificável do documento-fonte ao lançamento, deste ao saldo e do saldo à demonstração, fechada por conciliação e coroada pela assecuração independente — exame por terceiro dotado de ceticismo profissional que atesta a representação fiel da realidade econômica (substância sobre a forma, CPC 00 R2). Há, portanto, uma hierarquia de assecuração: o documento-fonte tem altíssima objetividade quanto à ocorrência de um fato isolado, mas baixa garantia quanto à completude e à classificação do conjunto; a conciliação interna eleva essa garantia; a auditoria independente a maximiza.

[...]

## **4. ESTADO DA ASSEGURAÇÃO INDEPENDENTE (EY) — ATUALIZAÇÃO**

A própria auditoria, por escrito, declarou concluído o trabalho de campo sobre o pacote de reporte do exercício de 2025, elevando essa prova da condição de apresentação preliminar à de auditoria encerrada. Persistem, contudo, limites relevantes que devem ser consignados:

Primeiro, o pacote de reporte tem por base normas do grupo, para fins de consolidação no exterior, e não as demonstrações estatutárias locais que alimentam o modelo de exequibilidade do edital. Em segundo lugar, a opinião favorável figurava como pendente de confirmação à data de assinatura. Terceiro, não foram entregues opinião assinada nem demonstrações estatutárias auditadas. A correspondência relativa ao exercício seguinte ainda registra a necessidade de “endereço deficiências de período anterior”, ratificando fragilidades de ambiente de controle já apontadas.

[...]

A planilha *Sensibilidade\_Bloco3\_VWTB.xlsx*, anexa, demonstra a inelasticidade do Bloco 3 frente a variações de proposta; a planilha *Sensibilidade\_Bloco3\_2024\_VWTB.xlsx*, igualmente anexa, evidencia o comportamento do critério de Endividamento sob as diversas alocações possíveis da divergência.

A superação do *standard* da demonstração contábil integral pela via da verdade material constitui decisão de risco cuja motivação não pode partir da análise técnica da CGCOM, uma vez que os critérios objetivos da diligência anteriormente formulada não foram integralmente cumpridos. Não se vislumbram, no âmbito da diligência tal como posta, outros critérios que permitam a aprovação por parte desta Coordenação-Geral.

Impõe-se, neste ponto, consignar com a precisão que o dever funcional reclama os limites da competência opinativa desta Coordenação-Geral e a distribuição do dever de motivação entre os agentes públicos envolvidos.

Conforme já assentado no item 2.1 do Parecer nº 973/2026, 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. O § 5º consigna que, em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro. A CGCOM, como coordenação técnica, exerce função instrumental de subsídio: produz pareceres, relatórios e recomendações destinados a municiar a decisão do agente competente, sem se confundir com órgão decisório autônomo.

[...]

## **5. DOS FUNDAMENTOS DO CRITÉRIO DE REANÁLISE ESTRITO**

O presente capítulo reanalisa quais foram os fundamentos subjacentes à adoção dos critérios da análise da exequibilidade da proposta apresentada pela licitante no Pregão Eletrônico FNDE nº 90004/2026, no âmbito do Processo SEI nº 23034.002317/2025-55, a partir da documentação juntada em resposta à diligência. Adota-se, deliberadamente, o registro técnico próprio das notas até aqui produzidas, dirigido ao homem médio versado na matéria, sem recurso a explicações elementares. Examina-se exclusivamente a hipótese conservadora, na forma solicitada pela Administração, abstendo-se este parecer de reintroduzir qualquer linha de mitigação que conduza a assertiva diversa.

Por se tratar de dados financeiros sensíveis, a análise é conduzida em termos de magnitude e de materialidade relativa, com reprodução de valores estritos apenas quando indispensável à motivação, preservando-se, no mais, o sigilo comercial. O lastro normativo restringe-se a fontes verificáveis: a Lei nº 14.133, de 2021, a Constituição Federal, a Lei nº 9.784, de 1999, os Pronunciamentos do Comitê de Pronunciamentos Contábeis pertinentes e o Acórdão TCU nº 1.979/2025–Plenário. Os princípios doutrinários invocados são descritos em sua acepção consolidada, sem atribuição a julgados ou autores não confirmados, ressalvada a referência expressa, ao final, à obra de teoria do direito que fundamenta a seção sobre integridade.

### **5.1. Do relatório**

Cuida-se de exame de exequibilidade de proposta apresentada no Pregão Eletrônico FNDE nº 90004/2026, no âmbito do Programa Caminho da Escola, em que se questionou a viabilidade econômico-financeira da licitante. Aberta a diligência, com o propósito de obter elemento que validasse a fidedignidade do balanço do exercício de 2024, a licitante apresentou documentação contábil, entre a qual relatório de auditoria independente relativo a 2024, não constante do rol originalmente reclamado. Da apreciação desse acervo resultaram os pontos que motivam o presente parecer: a divergência material entre o resultado declarado e o auditado de 2024; a anormalidade verificada no exercício de 2025, alcançado por arrasto; e a delimitação do escopo e da finalidade do trabalho de auditoria disponível. Sucederam-se, ainda, análises de sensibilidade do Bloco 3, que acompanham este parecer em planilhas apartadas — *Sensibilidade\_Bloco3\_VWTB.xlsx* e *Sensibilidade\_Bloco3\_2024\_VWTB.xlsx*. É o relatório, no essencial, do que releva à fundamentação que segue.

### **5.2. Do regime da exequibilidade e da diligência**

A exequibilidade traduz a possibilidade real de execução lícita e viável do objeto, do início ao termo do vínculo, mediante preço compatível com o mercado, capacidade técnica e operacional, observância de prazos e atendimento às normas aplicáveis. A inexecuibilidade, por seu turno, configura-se quando a proposta se revela incapaz de remunerar adequadamente os custos e encargos, ou quando a licitante não demonstra suporte econômico-financeiro bastante para sustentar o contrato ao longo da sua vigência. Sob a Lei nº 14.133, de 2021, a proposta manifestamente inexecuível é, em regra, desclassificada, ressalvada a possibilidade de comprovação em contrário, na forma do seu artigo 64.

A diligência constitui a via pela qual a Administração faculta à licitante a demonstração de que a aparente inviabilidade pode ser superada. Não se trata de mera formalidade, mas de oportunidade probatória com objeto, meios e prazo definidos. É, ademais, o espaço por excelência do formalismo moderado, isto é, da superação de vícios sanáveis em prol da finalidade do certame. Tal espaço, contudo, não é ilimitado: encerrado o seu ciclo sem a comprovação reclamada, exaure-se a margem de leniência procedimental, sob pena de quebra da isonomia em relação aos demais participantes e de indefinição do certame.

Em coerência com o regime acima, o ônus de comprovar a exequibilidade recai sobre a licitante, a quem o artigo 64 atribui o encargo de, ao ser instada, demonstrar a viabilidade da proposta. Não incumbe à Administração produzir prova da solidez da empresa; incumbe à empresa demonstrá-la. Essa alocação do ônus é decisiva para o desfecho deste parecer, porquanto a questão central não é a de saber se a Administração logrou infirmar os números, mas a de saber se a licitante logrou comprovar a sua fidedignidade.

O juízo de exequibilidade não se confunde com mera conferência aritmética de índices. Cuida-se de prognose sobre a aptidão da licitante para sustentar a execução contratual ao longo da vigência, a partir de elementos patrimoniais e de resultado. Por isso, o padrão de aferição não é a simples plausibilidade dos números informados, mas a confiabilidade das demonstrações que os veiculam. Demonstrações cuja fidedignidade não se pode atestar não fornecem base idônea à prognose, ainda que, tomadas pelo seu valor de face, conduzissem a índices satisfatórios. A confiabilidade é pressuposto da própria utilidade do dado: número de origem incerta não se torna confiável por produzir resultado favorável.

O formalismo moderado, acolhido pela Lei nº 14.133, de 2021, orienta-se à preservação da finalidade do certame, autorizando o saneamento de vícios formais que não comprometam a igualdade nem a substância das propostas. Não se confunde, todavia, com a dispensa de comprovações materiais exigíveis. A diligência é o instrumento por excelência desse saneamento e marca, simultaneamente, o seu limite temporal e material: é nela que se concede a oportunidade de suprir; é com o seu encerramento que se esgota a margem de tolerância. Estender indefinidamente a fase de comprovação, após exaurida a diligência, desnaturaria o instituto, com prejuízo à isonomia e à estabilidade do procedimento.

A intensidade da cautela exigida na aferição guarda proporção com os bens jurídicos em causa. Cuida-se de recursos públicos vinculados à educação e de objeto sensível — o transporte escolar —, cuja descontinuidade acarreta prejuízo direto à fruição de direitos. A indisponibilidade do interesse público e o princípio da continuidade reforçam, nesse contexto, o dever de não contratar senão sob demonstração idônea de capacidade. Não se trata de rigor desarrazoado, mas de cautela proporcional ao risco de inexecução e ao valor dos interesses tutelados.

Reafirme-se, por sua centralidade, que o juízo de exequibilidade é prognóstico: projeta, a partir do retrato patrimonial e do desempenho, a aptidão para sustentar obrigação futura e continuada. Prognose só é fiável se o seu insumo o for. A confiabilidade das demonstrações é, portanto, pressuposto lógico da prognose, e não etapa posterior a ela. Comprometido o pressuposto, compromete-se a própria prognose, independentemente de os índices, isoladamente, parecerem satisfatórios. É nesse pressuposto — e não na conta subsequente — que reside o ponto de fratura do caso em exame.

[...]

#### **5.5. Do dever de análise do documento juntado e da verdade material**

A diligência, na origem, não reclamou a auditoria independente de 2024; reclamou elemento que validasse a fidedignidade do balanço de 2024. Sucede que a licitante, ao respondê-la, trouxe aos autos o relatório de auditoria de 2024. A partir do ingresso desse documento no processo, a sua análise tornou-se obrigatória, por imperativo do princípio da verdade material e do dever de instrução de ofício, positivados, no plano federal, pela Lei nº 9.784, de 1999, e reforçados pelos deveres de legalidade, impessoalidade e motivação extraídos do artigo 37 da Constituição.

Não é dado à Administração, diante de documento relevante constante dos autos, dele simplesmente abstrair, ao argumento de que não fora solicitado. O dever de buscar o que efetivamente ocorreu, para além da aparência formal, impõe o exame. E foi precisamente desse exame, devido e inevitável, que emergiu a divergência adiante tratada — circunstância que a Administração não provocou, mas que, uma vez nos autos, não pode ignorar.

O dever de análise do documento juntado decorre, ainda, da oficialidade e da indisponibilidade do interesse público que regem o processo administrativo. A Lei nº 9.784, de 1999, comete à Administração o impulso e a instrução do feito, autorizando-a a apurar os fatos independentemente de provocação, e atribui ao interessado o ônus quanto aos fatos que alega, sem prejuízo do dever público de instrução. Não se trata de faculdade disponível: identificado nos autos elemento relevante, a sua apreciação é devida. A Administração não pode, por conveniência, abstrair de documento que aponta para realidade diversa da declarada, sob pena de comprometer a legalidade e a motivação do ato.

Registre-se a peculiaridade de que o documento determinante ingressou nos autos por iniciativa da própria licitante, com o propósito de reforçar a confiança nas suas demonstrações. Ao fazê-lo, contudo, expôs cifra distinta daquela por ela declarada. A Administração não provocou a divergência; limitou-se a cumprir o dever de examinar o que lhe foi apresentado. Essa circunstância afasta qualquer alegação de excesso instrutório: o exame que revelou a divergência era não apenas legítimo, mas obrigatório.

A alocação do ônus à licitante não é circunstancial, mas estrutural. Funda-se na regra geral de que incumbe a prova a quem alega o fato constitutivo do seu direito, e na proximidade da prova: quem detém a escrituração, conhece a sua composição e subscreve as declarações está em

posição incomparavelmente melhor para demonstrar a fidedignidade do que a Administração para infirmá-la. O artigo 64 da Lei nº 14.133, de 2021, positiva essa lógica no específico da exequibilidade, ao cometer à licitante o encargo de comprovar a viabilidade quando instada. Não satisfeito o encargo, a consequência processual é desfavorável a quem o detinha.

O relatório de auditoria, subscrito por profissional independente e submetido a regime próprio de responsabilidade, goza de credibilidade qualificada, que o distingue da declaração da parte. Não se lhe atribui presunção absoluta, mas densidade probatória superior, que impõe à Administração tomá-lo a sério e, sobretudo, exigir da parte a conciliação de qualquer divergência entre ele e os números por ela declarados. Essa credibilidade qualificada é precisamente o que confere significado à diferença de R\$ 138 milhões: não fosse o cotejo com documento de tal densidade, a divergência sequer teria emergido com a nitidez que ostenta.

[...]

### **5.9. Da análise de sensibilidade do Bloco 3**

Submeteu-se o Bloco 3 (Balanço) a teste de sensibilidade, isolando e combinando os ajustes suscitados: reclassificação de financiamento de longo para curto prazo; neutralização da reversão de provisão de garantia; neutralização da subvenção tributária de período anterior; e propagação, ao resultado acumulado de 2025, da divergência apurada sobre 2024. Em todas as sete configurações testadas, da base ao pior caso simultâneo, o Bloco 3 manteve-se em dois critérios atendidos de quatro. A aprovação sustenta-se em dois critérios estruturalmente sólidos — a Qualidade dos Ativos, imune a tais ajustes, e o Endividamento, cuja média parte de patamar confortável e, mesmo no cenário combinado mais severo, eleva-se apenas marginalmente, permanecendo largamente abaixo do limite regulamentar. O detalhamento das sete configurações encontra-se na planilha *Sensibilidade\_Bloco3\_VWTB.xlsx*, parte integrante deste expediente.

[...]

A apreciação dos resultados da sensibilidade recomenda explicitar três regimes distintos de validação, cuja confusão é fonte de equívocos. A lógica argumentativa válida-se pela coerência e pela força persuasiva, produzindo conclusões defensáveis, porém revisáveis; é o plano do relatório opinativo, que discorre sobre os fatos. A comprovação no Direito válida-se pela prova admitida e pelo livre convencimento motivado, sob o ônus de quem alega e à luz da verdade material; é o plano da decisão administrativa. A demonstração nas ciências contábeis válida-se pela rastreabilidade do documento de origem ao saldo, pela conciliação e pela asseguarção independente; é o plano das demonstrações fidedignas. Os três não se equivalem, e o juízo de exequibilidade, por incidir sobre capacidade econômico-financeira, reclama o padrão mais exigente — o da demonstração —, não bastando a plausibilidade argumentativa.

Daí que a suficiência dos índices, tomada isoladamente, não basta. Índices computados sobre demonstrações cuja fidedignidade não se pode atestar são índices de base incerta. A aprovação pressupõe, antes da conta, a confiabilidade demonstrada do dado. É por isso que a não decisividade da aritmética — adiante reafirmada pela sensibilidade — não conduz à aprovação, mas, ao contrário, desloca o eixo do juízo para o plano em que a licitante efetivamente não se desincumbiu: o da demonstração da fidedignidade.

Convém precaver contra um equívoco recorrente: o de supor que índices satisfatórios bastam à aprovação. Índice é função do dado que o alimenta; dado de fidedignidade não demonstrada gera índice de confiabilidade não demonstrada. A suficiência aritmética é condição necessária, não suficiente. A condição que aqui falha é anterior à conta: a confiabilidade das demonstrações sobre as quais a conta se faz. Por isso, a circunstância de os índices resistirem às simulações não milita pela aprovação; apenas confirma que o ponto de decisão não está na aritmética, e sim na prova da fidedignidade, que não veio.

As análises de sensibilidade que acompanham este parecer cumprem função relevante na motivação, ainda que o fundamento não seja aritmético. Servem para afastar, de modo objetivo e verificável, a tese de que a desclassificação decorreria de manipulação dos números ou de reprovação forçada de índices. Ao demonstrarem que o Bloco 3 se mantém atendido em todos os cenários — inclusive nas hipóteses adversas de alocação da divergência de 2024 —, evidenciam que a Administração não fabricou inexecuibilidade aritmética, e que também não fez inexecuibilidade probatória. A sensibilidade, assim, robustece a motivação ao delimitar com precisão o que se afirma e o que não se afirma.

## **2. DELIMITAÇÃO METODOLÓGICA E EXTENSÃO DA ASSEGURAÇÃO**

### **2.1. Natureza do juízo técnico e limite da asseguarção**

Este parecer exprime juízo técnico instrutório, de natureza opinativa, e não decisória. A asseguarção que dele decorre é **limitada e proporcional à extensão do conjunto probatório apresentado**: as conclusões valem na medida — e somente na medida — das evidências carreadas aos autos até a presente data. Não se afirma, aqui, nada além do que o acervo permite afirmar; eventual manifestação favorável não constitui garantia de higidez econômico-financeira futura da licitante, nem substitui a verificação continuada durante a execução contratual. Essa delimitação é homóloga à distinção, corrente na atividade de asseguarção, entre opinião fundada em evidência apropriada e suficiente e mera conjectura: onde a evidência não alcança, a opinião não avança.

Corolário direto dessa premissa é a repartição de competências: a esta unidade cabe a instrução técnica especializada e motivada (art. 50 da Lei nº 9.784/1999; art. 37, *caput*, da Constituição Federal); ao pregoeiro, a condução do julgamento e das diligências; e à **autoridade competente, a aprovação para fins de homologação**, com a assunção expressa e motivada do risco residual, nos termos do art. 71 da Lei nº 14.133/2021. A matriz de riscos apresentada na seção 6 destina-se precisamente a instrumentalizar essa decisão, explicitando os critérios de ponderação de probabilidade contra impacto e as respostas de tratamento disponíveis.

## 2.2. Referencial de gestão de riscos adotado

A técnica empregada segue o referencial COSO ERM, na trilha metodológica desenvolvida em estudo acadêmico aplicado ao controle interno de programa executado por esta autarquia, cujo procedimento operacional se resume em cinco etapas: (i) coleta empírica de eventos de risco, tomando-se a jurisprudência do Tribunal de Contas da União não como autoridade retórica, mas como **base de incidência de eventos materializados**; (ii) consolidação dos achados em taxonomia nomeada de eventos; (iii) dupla dimensão probabilidade × impacto, em que a probabilidade deriva da incidência observada e o impacto, do número de objetivos legais e editalícios comprometidos por cada evento; (iv) matriz gráfica de classificação do risco bruto, com faixas ordinais e definição da resposta (evitar, reduzir, compartilhar, aceitar); e (v) matriz de prioridade de tratamento, cruzando o risco classificado com a efetividade dos controles existentes. O método tem por atributos centrais a rastreabilidade, a reprodutibilidade e a memória de cálculo — exatamente os predicados exigidos, em resposta, pela Auditoria Interna do FNDE para a validade da motivação técnica.

No presente caso, o inventário de eventos foi construído a partir de três fontes convergentes: os achados e ressalvas da auditoria independente; as lacunas probatórias remanescentes da diligência; e os julgados do Tribunal de Contas da União referidos na documentação dos autos — com destaque para o Acórdão TCU nº 1.979/2025–Plenário, que fixa o parâmetro contemporâneo de controle sobre juízos de inexecuibilidade, exigindo diligência prévia, motivação objetiva e vedação de presunções absolutas. Os objetivos correlatos, contra os quais se afere o impacto, são os requisitos editalícios de habilitação econômico-financeira e exequibilidade e os princípios do art. 5º e do art. 11 da Lei nº 14.133/2021, notadamente isonomia, julgamento objetivo, segurança jurídica e obtenção de contratação vantajosa.

## 2.3. Preservação do sigilo comercial

Em atenção à proteção de informações comercialmente sensíveis da licitante, este parecer não veicula valores expressos. As planilhas de sensibilidade que suportam as conclusões quantitativas — apartadas nos autos e referidas por remissão — são aqui apresentadas sob a forma de **visualizações holísticas**, com escala numérica suprimida e representação estritamente proporcional, suficientes para demonstrar a posição relativa dos cenários frente aos limites regulamentares sem exposição de grandezas absolutas.

# 3. DO CONJUNTO PROBATÓRIO E DAS RESSALVAS DA AUDITORIA INDEPENDENTE

## 3.1. Camadas probatórias e seus atributos

O acervo organiza-se em camadas de distinta finalidade e confiabilidade. A escrituração digital autenticada assegura **autenticidade da transmissão** e integridade formal dos arquivos, mas não certifica, por si, a veracidade substantiva do conteúdo. A auditoria independente do exercício anterior conferiu asseguarção razoável às demonstrações daquele período — e é justamente dela que emerge a

divergência relevante entre o resultado autodeclarado e o auditado, incorporada ao modelo pela adoção conservadora da figura auditada. O pacote de reporte do exercício mais recente, por sua vez, é elemento de valia **complementar**: produzido para consolidação do grupo segundo manual contábil interno, com trabalho de campo concluído, não equivale à auditoria estatutária das demonstrações individuais locais, e assim deve ser valorado. Por fim, as declarações unilaterais da licitante têm valor probatório condicionado à sua corroboração pelos elementos anteriores.

Registre-se, quanto ao ponto, o realinhamento metodológico decorrente das considerações prestadas pela Auditoria Interna do FNDE: não se adota, neste parecer, hierarquia probatória abstrata e apriorística entre auditoria independente, escrituração digital e declaração. Cada evidência foi valorada por sua **finalidade, confiabilidade e aderência ao objeto**, de forma integrada e motivada, conforme adiante detalhado na seção 4. O resultado prático, no caso concreto, converge com a leitura conservadora — a divergência apurada pela auditoria prevalece sobre a autodeclaração não por dogma hierárquico, mas porque, para o objeto específico (mensuração do resultado do exercício), o procedimento de asseguaração independente ostenta finalidade e confiabilidade superiores.

3.2. Ressalvas e achados relevantes

Do trabalho da auditoria independente e do exame documental resultam quatro achados estruturantes: **(a)** a divergência relevante, já referida, entre resultado autodeclarado e auditado do exercício anterior, de magnitude correspondente a fração de dois dígitos percentuais do resultado auditado; **(b)** deficiências de controles gerais de tecnologia da informação (ITGC) no ambiente de sistemas da licitante, que afetam a confiabilidade dos insumos informacionais — sem que se tenha demonstrado, até aqui, nexu objetivo entre tais deficiências e as informações especificamente utilizadas nesta análise; **(c)** a redução expressiva do passivo intercompanhia mantido com a controladora, **documentada nos autos** pela licitante — rastreável em três camadas independentes (controle interno, registros cambiais perante a autoridade monetária e confirmações bancárias) e acompanhada da formalização do mecanismo jurídico-negocial subjacente —, de modo que o exame de essência sobre a forma (CPC 00 R2) encontra suporte documental satisfatório, remanescendo apenas risco residual de qualificação contábil da operação; e **(d)** a ausência de validação independente da integralidade dos elementos do exercício mais recente, remanescente da diligência parcialmente atendida.

3.3. Cenários de balanço

A ponderação dessas ressalvas conduz a dois cenários de balanço, mantidos deliberadamente em aberto até o desfecho da instrução. No Cenário A, toma-se o biênio mais recente, com o exercício anterior ajustado pela auditoria e o exercício mais recente suportado pela escrituração autenticada: os blocos de análise do modelo institucional são atendidos, e a proposta revela-se exequível segundo os critérios objetivos do certame. No Cenário B, nega-se aptidão probatória plena ao exercício mais recente enquanto não sobrevier validação independente de seu conteúdo, ancorando-se o juízo no biênio integralmente auditado: o bloco patrimonial deixa de ser atendido, e o fundamento da reprovação é probatório — insuficiência de asseguaração — e não aritmético. É dizer: a leitura do cenário B não decorre de fragilidade demonstrada dos números, mas da extensão limitada do que se pode afirmar sobre eles.

| Dimensão               | Cenário A — objetivo                                                                  | Cenário B — conservador                                       |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Base temporal          | Biênio mais recente (exercício anterior auditado + exercício recente autenticado)     | Biênio integralmente auditado                                 |
| Premissa probatória    | Autenticação da transmissão + corroborações parciais bastam para a fase de julgamento | Exige validação independente do conteúdo do exercício recente |
| Resultado do modelo    | Critérios objetivos atendidos                                                         | Bloco patrimonial não atendido                                |
| Natureza do fundamento | Aritmética sobre acervo aceito                                                        | Insuficiência probatória (não aritmética)                     |

|                              |                              |                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Condição de superação</b> | Já satisfeita, sob ressalvas | Não mais alcançável pela via instrutória (fase encerrada); a superação desloca-se para a delimitação do pior cenário valorativo (seção 6.5) e para a assunção motivada do risco residual |
|------------------------------|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

#### 4. DAS CONSIDERAÇÕES PRESTADAS EM RESPOSTA PELA AUDITORIA INTERNA DO FNDE

Consultada formalmente por esta Coordenação-Geral sobre a validade das premissas metodológicas da instrução, a Auditoria Interna do FNDE — terceira linha do modelo de gestão de riscos e controle preventivo (art. 169 da Lei nº 14.133/2021; Decreto nº 9.203/2017) — prestou resposta que, sem indicar alternativa decisória, forneceu os critérios de valência adotados na matriz de riscos deste parecer. Suas considerações centrais, aqui incorporadas na medida das possibilidades de valoração, são as seguintes:

**(i) Valoração integrada das evidências.** Não há prevalência automática do parecer de auditoria independente sobre a escrituração digital ou sobre declarações: cada evidência deve ser valorada por finalidade, confiabilidade e aderência ao objeto, de forma integrada e motivada. Este parecer acolheu integralmente a diretriz, reavaliando a motivação formal nesses termos (seção 3.1).

**(ii) Materialidade condicionada a impacto editalício.** A relevância de qualquer divergência ou ajuste deve ser demonstrada objetivamente em função de seu impacto sobre os requisitos do edital — e não presumida em abstrato. Daí a função das análises de sensibilidade (seção 5): traduzir cada ajuste cogitado em efeito mensurável sobre os critérios do modelo.

**(iii) Valia complementar do pacote de reporte.** O documento de consolidação do grupo é elemento complementar de convicção, não substituto da asseguarção estatutária local — qualificação que este parecer reproduz na camada probatória correspondente.

**(iv) Rastreabilidade, reprodutibilidade e memória de cálculo** como condições de validade da motivação técnica — atributos satisfeitos pelas planilhas de sensibilidade apartadas e pela metodologia da seção 2.2.

**(v) Nexso objetivo para as deficiências de ITGC.** As deficiências de controles gerais de tecnologia da informação somente militam contra a licitante na medida em que se demonstre vínculo entre elas e as informações efetivamente utilizadas na análise; ausente o nexso, permanecem como fator de risco informacional, ponderado como tal na matriz (evento R4), sem força desclassificatória autônoma.

**(vi) Assunção de risco pela autoridade competente.** A decisão de assumir o risco residual — aprovando para homologação — é da autoridade competente; à unidade técnica cabe instrução especializada que explicita os riscos, sua classificação e as medidas de tratamento disponíveis. Esta é, precisamente, a arquitetura do presente parecer.

A técnica de matriz de riscos, portanto, não é aqui ornamento metodológico: é a **forma de valência** pela qual as considerações da Auditoria Interna foram operacionalizadas — convertendo diretrizes de valoração em critérios explícitos de probabilidade, impacto e tratamento, passíveis de revisão pelo controle interno e externo.

#### 5. VISUALIZAÇÃO HOLÍSTICA DAS ANÁLISES DE SENSIBILIDADE

As planilhas de sensibilidade apartadas submeteram o bloco patrimonial do modelo a teste sistemático, isolando e combinando os canais de ajuste suscitados na instrução: a reclassificação de financiamento de longo para curto prazo; a neutralização de reversão de provisão de garantia; a neutralização de subvenção tributária de período anterior; e a propagação, ao resultado acumulado do exercício seguinte, da divergência apurada pela auditoria sobre o exercício anterior. Foram testadas, adicionalmente, configurações alternativas de alocação contábil da própria divergência (constituição de provisão, conta redutora de ativo e redução direta do patrimônio líquido, isoladas e combinadas).

O resultado é unívoco em todas as configurações examinadas: **o bloco patrimonial mantém o mesmo número de critérios atendidos, e o critério de endividamento permanece largamente abaixo do limite regulamentar**, mesmo no cenário combinado mais severo. A Figura 1 exprime, em escala suprimida (sigilosa) e representação proporcional, a posição de cada cenário frente ao limite.

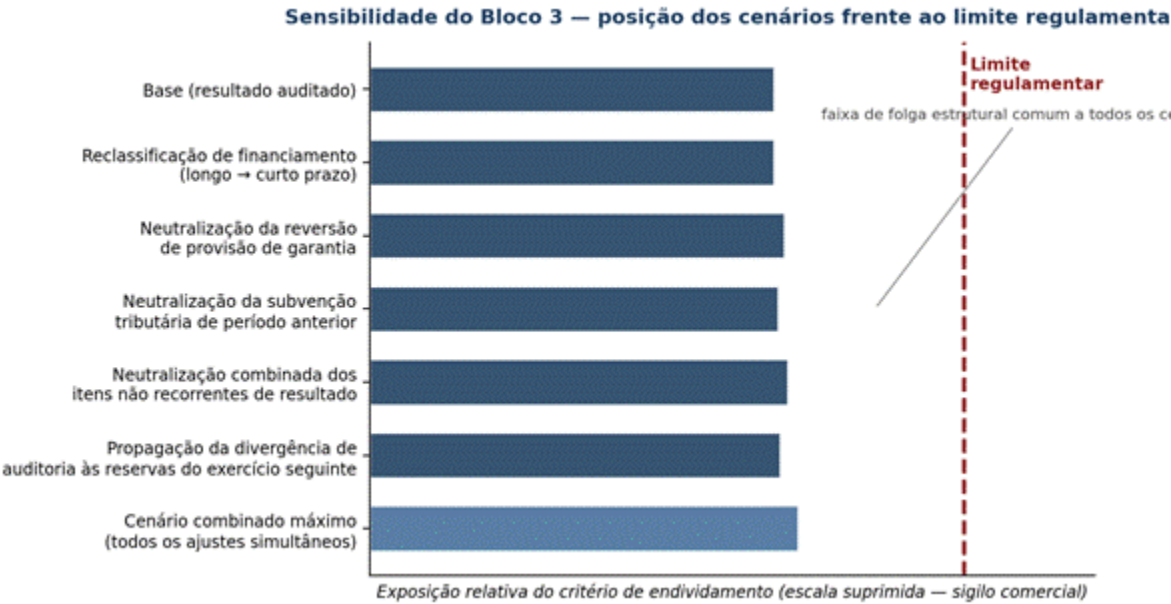


Figura 1 — Sensibilidade do bloco patrimonial: posição relativa dos cenários frente ao limite regulamentar (escala suprimida em preservação do sigilo comercial). Fonte: planilhas de sensibilidade apartadas aos autos.

A razão estrutural da estabilidade é dupla. Primeiro, a reclassificação de financiamento opera exclusivamente no passivo circulante, agravando critérios que já não eram atendidos, sem tocar a base do endividamento nem a estrutura de ativos. Segundo, os ajustes de resultado comprimem o denominador do endividamento, mas a distância até o ponto de reversão do critério é de ordem de grandeza muito superior — a soma integral de todos os ajustes cogitados corresponde a fração aproximada de um quarto do limiar necessário para inverter o resultado, como ilustra, em proporção, a Figura 2.

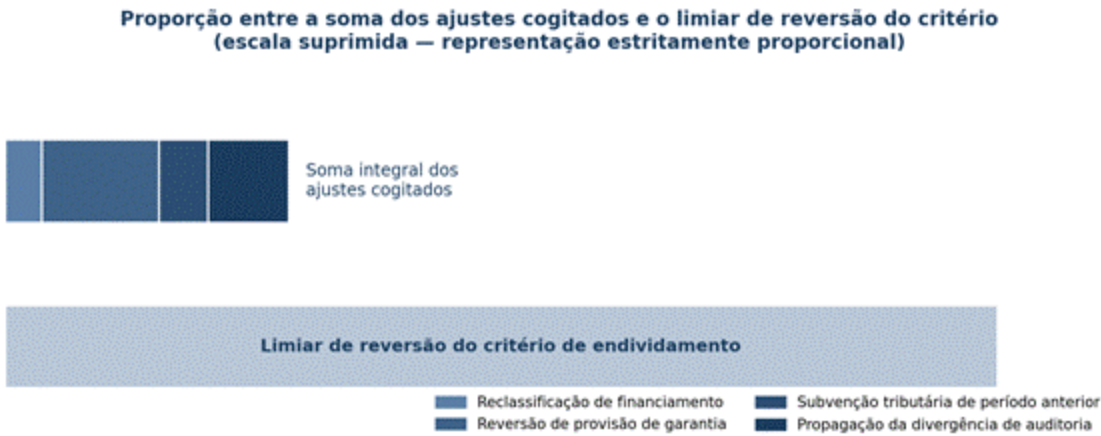


Figura 2 — Proporção entre a soma dos canais de ajuste cogitados e o limiar de reversão do critério de endividamento (representação estritamente proporcional, sem escala). Fonte: planilhas de sensibilidade apartadas aos autos.

Duas consequências analíticas se extraem. A primeira: a aprovação do bloco patrimonial, no Cenário A, **não é sensível** a nenhum dos pontos controvertidos — apoia-se em critérios estruturalmente sólidos, com folga de ordem de grandeza. A segunda, e mais importante para a decisão: **assumidas, como premissa de pior cenário, as alterações valorativas apontadas pela auditoria**

independente em ambos os exercícios — inclusive sua propagação integral ao exercício mais recente —, o bloco patrimonial permanece aprovado, em todas as configurações, com seus dois critérios estruturais ('SIM' em endividamento e qualidade dos ativos, quantidade suficiente à aprovação do quadrante no modelo institucional). Como a sensibilidade demonstra a imaterialidade aritmética de todos os canais mapeados, o único fundamento residual apto a sustentar a reprovação no Cenário B é o **probatório** — a insuficiência de asseguarção independente sobre o exercício mais recente —, o que desloca o centro de gravidade da decisão da matemática para a gestão do risco informacional, objeto da seção seguinte.

## 6. MATRIZ DE RISCOS: PROBABILIDADE × IMPACTO E MEDIDAS MITIGADORAS

### 6.1. Inventário de eventos de risco

Na forma da metodologia descrita na seção 2.2, consolidou-se o seguinte inventário de eventos, extraídos dos achados de auditoria, das lacunas da diligência e dos parâmetros jurisprudenciais referidos nos autos:

| Evento | Descrição                                                                                                                                                                                                          | Fonte de identificação                                                                                          |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| R1     | Divergência entre resultado autodeclarado e auditado do exercício anterior (efeito residual, já incorporado ao modelo pela figura auditada)                                                                        | Auditoria independente                                                                                          |
| R2     | Ausência de validação independente da integralidade dos elementos do exercício mais recente (diligência parcialmente atendida; via instrutória encerrada)                                                          | Instrução processual                                                                                            |
| R3     | Risco residual de qualificação contábil da redução do passivo intercompanhia com a controladora — operação já documentada nos autos, com formalização do mecanismo e rastreabilidade em três camadas independentes | Instrução processual / exame de essência (CPC 00 R2)                                                            |
| R4     | Deficiências de controles gerais de tecnologia da informação (ITGC) no ambiente de sistemas da licitante                                                                                                           | Auditoria independente                                                                                          |
| R5     | Dependência de itens não recorrentes de resultado (reversão de provisão; subvenção de período anterior) na formação dos indicadores                                                                                | Notas explicativas / sensibilidades                                                                             |
| R6     | Tratamento assimétrico entre licitantes em situação análoga no mesmo certame (dever de isonomia e coerência decisória)                                                                                             | Precedente interno do certame (vide critérios de formalismo moderado e alcances, conforme pareceres pretéritos) |
| R7     | Insuficiência de motivação objetiva do ato decisório, com censura pelo controle externo                                                                                                                            | Acórdão TCU nº 1.979/2025– Plenário e demais julgados referidos nos autos                                       |

### 6.2. Classificação probabilidade × impacto

A probabilidade de cada evento foi graduada pela incidência observada — no próprio processo (fatos já consumados recebem graduação máxima) e na base jurisprudencial referida nos autos, tratada como registro de eventos materializados em certames congêneres. O impacto foi aferido pelo

número e pela centralidade dos objetivos editalícios e legais comprometidos (habilitação econômico-financeira, exequibilidade, isonomia, julgamento objetivo, segurança jurídica e vantajosidade). A Figura 3 posiciona os sete eventos na matriz.

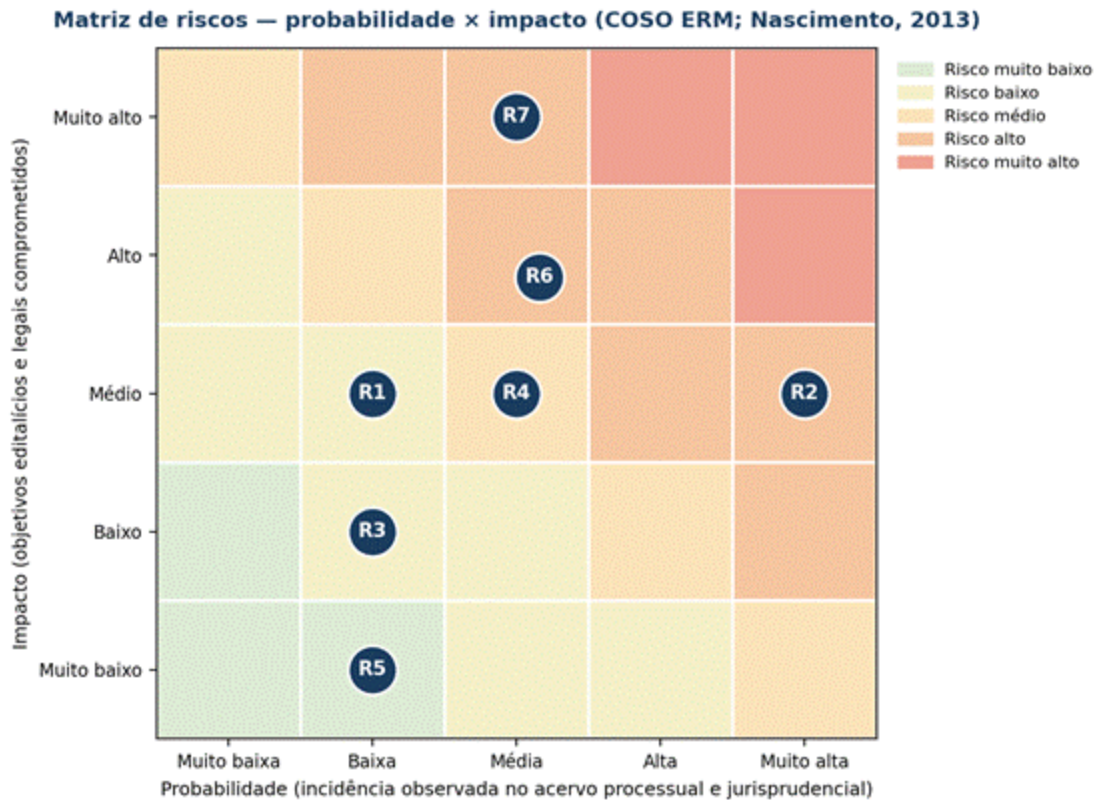


Figura 3 — Matriz de riscos probabilidade × impacto, segundo o referencial COSO ERM e a metodologia de riscos. *Elaboração própria.*

| Evento | Probabilidade                                              | Impacto                                              | Classificação | Resposta (COSO)        |
|--------|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|---------------|------------------------|
| R1     | Baixa (efeito já absorvido pelo modelo)                    | Médio                                                | Risco médio   | Aceitar, com registro  |
| R2     | Muito alta (lacuna definitiva — via instrutória encerrada) | Médio (delimitado pelo teste de estresse da seção 5) | Risco alto    | Compartilhar / aceitar |
| R3     | Baixa (documentação apresentada e rastreável)              | Baixo (residual de qualificação contábil)            | Risco baixo   | Aceitar, com registro  |
| R4     | Média                                                      | Médio (condicionado ao nexo objetivo)                | Risco médio   | Reduzir / monitorar    |
| R5     | Baixa                                                      | Baixo (imaterialidade demonstrada)                   | Risco baixo   | Aceitar, com registro  |
| R6     | Média                                                      | Alto                                                 | Risco alto    | Reduzir                |
| R7     | Média                                                      | Muito alto                                           | Risco alto    | Reduzir                |

### 6.3. Prioridade de tratamento e medidas mitigadoras

Cruzando-se a classificação do risco bruto com a efetividade dos controles hoje existentes — na forma da segunda matriz do método —, obtém-se a prioridade de tratamento e o portfólio de medidas mitigadoras, todas compatíveis com a Lei nº 14.133/2021:

| <b>Evento</b> | <b>Controle existente</b>                                                                                                     | <b>Prioridade</b> | <b>Medidas mitigadoras</b>                                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>R2</b>     | Diligência realizada e encerrada; teste de estresse com memória de cálculo delimitando o pior cenário — controle satisfatório | Máxima            | Delimitação formal do pior cenário valorativo nos autos;<br>compartilhamento contratual do risco residual (garantia — art. 96; matriz de alocação de riscos — art. 22);<br>monitoramento continuado (art. 169);<br>assunção motivada do remanescente pela autoridade competente |
| <b>R7</b>     | Motivação escrita + planilhas com memória de cálculo — controle satisfatório                                                  | Alta              | Manutenção da motivação objetiva e reproduzível em todos os atos; remissão expressa às sensibilidades;<br>vedação a presunções absolutas, na linha do Acórdão TCU nº 1.979/2025–Plenário                                                                                        |
| <b>R6</b>     | Precedente decisório interno documentado — controle insatisfatório se não replicado                                           | Alta              | Análise e ponderação específica pelo pregoeiro para tratamento isonômico das situações análogas do certame, com fundamentação comum ao que concerne o formalismo moderado e a verdade material                                                                                  |
| <b>R4</b>     | Achados de auditoria mapeados — controle satisfatório                                                                         | Média             | Verificação do nexo entre as deficiências de ITGC e as informações utilizadas; testes substantivos compensatórios sobre os dados críticos                                                                                                                                       |
| <b>R1</b>     | Figura auditada já adotada — controle forte                                                                                   | Baixa             | Registro em notas do parecer; confirmação da propagação do ajuste na demonstração das mutações do patrimônio líquido                                                                                                                                                            |
| <b>R3</b>     | Documentação juntada aos autos, com formalização do mecanismo e rastreabilidade em três camadas — controle forte              | Baixa             | Registro da superação do achado; conferência da consistência da qualificação contábil da operação com a essência econômica (CPC 00 R2) nas notas explicativas                                                                                                                   |
| <b>R5</b>     | Sensibilidade demonstrando imaterialidade — controle forte                                                                    | Baixa             | Monitoramento em eventual repetição dos itens em exercícios futuros                                                                                                                                                                                                             |

Para a fase contratual, remanescendo risco residual após as medidas instrutórias, a

Administração dispõe ainda de instrumentos de **compartilhamento** do risco: a matriz de alocação de riscos contratuais autorizada pelo art. 22 da Lei nº 14.133/2021; a exigência de garantia contratual, na forma do art. 96 da mesma lei, dimensionada à criticidade do objeto; o parcelamento de entregas próprio do sistema de registro de preços, que fraciona a exposição; e o monitoramento continuado da higidez econômico-financeira da contratada durante a execução, em linha com as práticas permanentes de gestão de riscos do art. 169.

#### 6.4. Análise exploratória complementar — soma vetorial dos eventos de risco

Agrega-se exercício ilustrativo de leitura agregada da matriz: tratando-se cada evento como vetor com origem no quadrante inicial da matriz — o ponto (0,0), de probabilidade e impacto nulos —, computa-se a soma vetorial do portfólio de riscos. Duas leituras canônicas resultam do cálculo, ambas representadas na Figura 4: a **resultante média** (soma vetorial dividida pelo número de eventos), que é o ponto que a soma efetivamente reproduz dentro do domínio da matriz, situa-se no quadrante de **probabilidade média e impacto médio**, na faixa de risco médio; e a **direção da soma bruta**, que extrapola a escala e, projetada até a borda do domínio, aponta para o quadrante de probabilidade muito alta e impacto muito alto — o sentido para o qual convergiria a exposição agregada na ausência de qualquer tratamento.

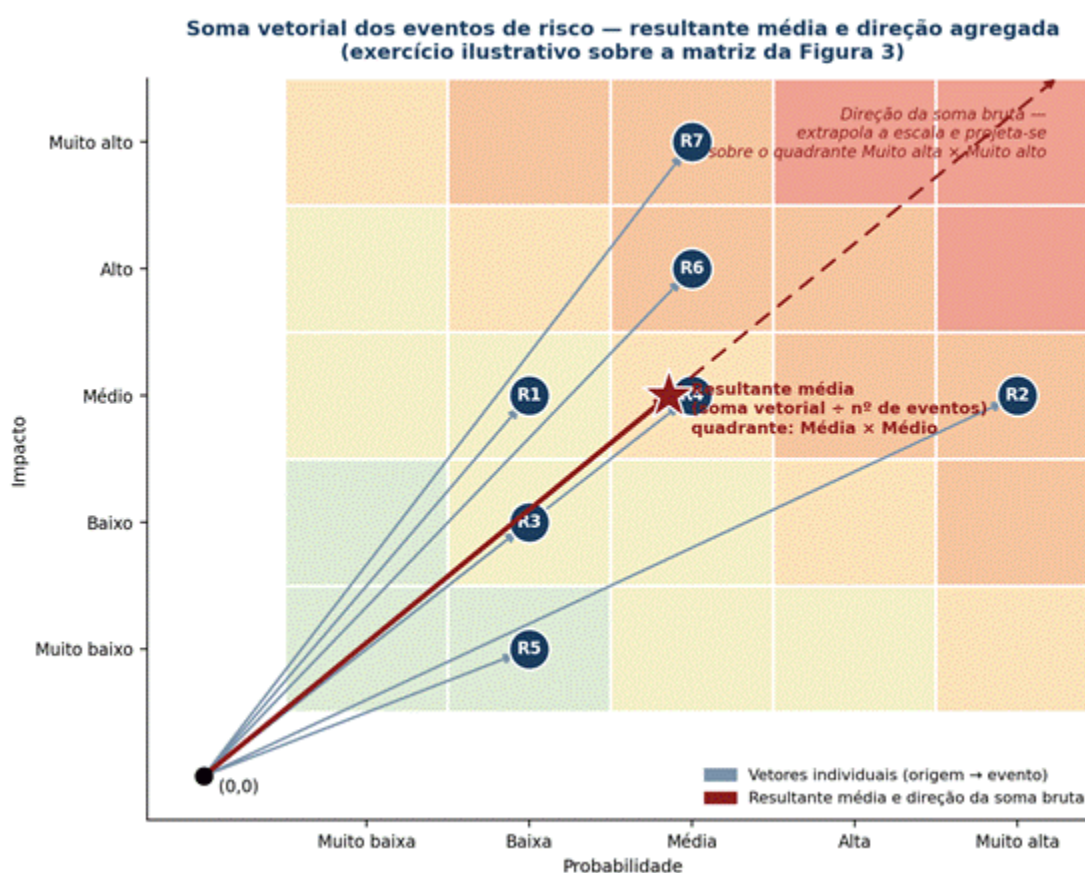


Figura 4 — Soma vetorial dos eventos de risco: resultante média (estrela) e direção da soma bruta (tracejado), sobre a matriz da Figura 3. Exercício ilustrativo. Elaboração própria.

O ângulo da resultante, ligeiramente superior à diagonal de quarenta e cinco graus, indica que a componente de **impacto** domina marginalmente a de probabilidade no agregado — perfil coerente com um portfólio em que os eventos mais graves têm probabilidades contidas pelas medidas instrutórias e de tratamento. Registra-se, por rigor metodológico, a ressalva que qualifica este exercício como **estritamente ilustrativo**: as escalas da matriz são ordinais, e a adição vetorial pressupõe escala de razão; a distância entre as graduações não é garantidamente uniforme, de modo que a leitura agregada não integra a motivação formal do parecer — cuja validade repousa, integralmente, na classificação individual e motivada de cada evento (seções 6.1 a 6.3) —, servindo apenas como síntese visual da concentração e da direção da exposição.

#### 6.5. Do encerramento da via instrutória e da suficiência probatória mínima

O fato superveniente registrado no relatório — a impossibilidade de nova diligência, com a consequente estabilização do acervo — impõe a avaliação atenta do tratamento do evento R2. Enquanto a via instrutória permanecia aberta, a resposta natural ao risco era **reduzir**, mediante renovação da diligência. Encerrada a via, a lacuna de asseguarção independente torna-se definitiva no plano instrutório: a probabilidade do evento consolida-se no grau máximo, mas seu **impacto** deixa de ser indeterminado e passa a ser **objetivamente delimitado** pelo teste de estresse da seção 5 — assumidas, como premissa de pior cenário, todas as alterações valorativas apontadas pela auditoria independente em ambos os exercícios, o bloco patrimonial permanece aprovado com seus dois critérios estruturais, em todas as configurações. A incerteza remanescente, portanto, não é mais sobre se os ajustes conhecidos comprometem os requisitos do edital — demonstrou-se que não comprometem —, mas apenas sobre a existência de erros *não mapeados*, alheios aos canais identificados pela auditoria.

Dessa delimitação decorre a resposta à questão central da instrução: o acervo constituído configura suficiência probatória mínima para a aprovação — porém suficiência condicionada, e não plena. A formulação exige precisão em dois pontos. Primeiro: não se afirma que o acervo *prova* a higidez integral do exercício mais recente — a asseguarção independente segue ausente e nenhuma técnica analítica a substitui; o que se afirma é que o acervo delimita e torna assumível o risco residual, ao demonstrar que todo o universo de incerteza *quantificado* é inócuo para os critérios do certame. Trata-se da materialidade aferida por impacto editalício objetivamente demonstrado — exatamente o padrão de valoração indicado, em resposta, pela Auditoria Interna do FNDE. Segundo: a suficiência mínima somente se aperfeiçoa com o ato que lhe é complementar e indelegável — **a assunção expressa e motivada, pela autoridade competente, do risco informacional residual** (erros não mapeados), acompanhada das medidas de compartilhamento contratual da seção 6.3. Sem esse ato, o acervo é apenas um conjunto de evidências bem classificadas; com ele, converte-se em fundamento decisório completo.

Anote-se, ainda, o reflexo da classificação sobre o quadro geral: com o impacto de R2 rebaixado ao grau médio, nenhum evento remanesce na faixa de risco muito alto, e a resultante média do exercício da seção 6.4 permanece no quadrante de probabilidade média e impacto médio — a leitura agregada é, portanto, **robusta** à classificação. Em contrapartida, a preclusão instrutória também fragiliza, sob o prisma da proporcionalidade, eventual reprovação assentada exclusivamente no fundamento probatório: desclassificar a licitante por lacuna que ela não pode mais suprir, quando demonstrada a imaterialidade de todos os canais de ajuste conhecidos, aproxima-se da presunção que o parâmetro de controle contemporâneo repele (Acórdão TCU nº 1.979/2025–Plenário) e onera a motivação com a demonstração — não realizada nos autos — de que o risco não mapeado é concreto e relevante. O Cenário B, assim, não desaparece, mas se converte de alternativa equipolente em **hipótese subsidiária**, cuja adoção exigiria motivação reforçada.

## 7. DA EXTENSÃO DA ASSEGURAÇÃO E DA COMPETÊNCIA PARA A APROVAÇÃO

Cumprido reiterar, em conformidade com a análise da Auditoria Interna do FNDE, e com o destaque que a matéria exige: **a asseguarção deste parecer, caso a decisão final seja pela aprovação, recai exclusivamente sobre a extensão do conjunto probatório apresentado**. O juízo técnico favorável — assentado no Cenário A, com a suficiência probatória mínima e condicionada delineada na seção 6.5 — significa apenas que, à luz das evidências carreadas, os critérios objetivos do certame estão satisfeitos e os riscos identificados estão classificados e tratáveis. Não significa, e não poderia significar, certificação de fatos não demonstrados, garantia de desempenho futuro ou substituição do juízo de conveniência da autoridade.

Em simetria, **a aprovação para fins de homologação recai sobre o setor competente**. É da autoridade a que alude o art. 71 da Lei nº 14.133/2021 a decisão de assumir o risco residual classificado na seção 6, elegendo, dentre as medidas mitigadoras apresentadas, as que reputar adequadas, ou determinando o retorno dos autos para saneamento. A matriz de riscos foi construída exatamente para servir de suporte a essa deliberação: ela explicita os critérios de ponderação de probabilidade contra impacto, gradua as prioridades de tratamento e demonstra que a resposta administrativa — qualquer que seja — é proporcional e não arbitrária, atributo que a jurisprudência do controle externo exige da motivação (art. 20 e art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 — LINDB; Acórdão TCU nº 1.979/2025–Plenário).

## 8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Coordenação-Geral conclui e encaminha, considerando inclusive os apontamentos aventados em Auditoria Interna do FNDE:

a) A análise de sensibilidade, apresentada em visualizações holísticas com preservação do sigilo comercial, demonstra que os critérios patrimoniais do modelo são estruturalmente estáveis frente a todos os ajustes cogitados na instrução, de modo que eventual reprovação somente se sustenta em fundamento probatório — a insuficiência de asseguração independente sobre o exercício mais recente — e jamais em fragilidade aritmética;

b) As considerações prestadas em resposta pela Auditoria Interna do FNDE foram integralmente incorporadas como critérios de valência da matriz de riscos: valoração integrada e motivada das evidências, materialidade aferida por impacto editalício, valia complementar do pacote de reporte, exigência de nexo objetivo para as deficiências de ITGC, rastreabilidade metodológica e reserva da assunção de riscos à autoridade competente;

c) Encerrada a via instrutória, sem possibilidade de nova diligência, a decisão haverá de ser tomada sobre o acervo constituído. Assumidas, como premissa de pior cenário, as alterações valorativas apontadas pela auditoria independente em ambos os exercícios, o bloco patrimonial permanece aprovado, em todos os cenários, com seus dois critérios estruturais — razão pela qual o acervo configura suficiência probatória mínima para a aprovação, condicionada à assunção expressa e motivada, pela autoridade competente, do risco informacional residual (evento R2, classificado para risco alto com impacto delimitado), acompanhada das medidas de compartilhamento contratual da seção 6.3; o Cenário B converte-se em hipótese subsidiária, a exigir motivação reforçada (seção 6.5);

d) Registra-se, como fato superveniente relevante, que a licitante apresentou a documentação comprobatória da redução do passivo intercompanhia, com formalização do mecanismo jurídico-negocial e rastreabilidade em camadas independentes, superando o achado correspondente — razão pela qual o evento R3 foi reclassificado como risco baixo, com resposta de aceitação registrada;

e) Recomenda-se ao pregoeiro analisar o cenário específico da questão relativa ao formalismo moderado, para assegurar tratamento isonômico às situações análogas do certame (evento R6), com fundamentação comum;

f) Em qualquer dos desfechos, **a aprovação para fins de homologação e a assunção motivada do risco residual competem à autoridade indicada no art. 71 da Lei nº 14.133/2021**, à qual se submete a matriz de riscos da seção 6 como instrumento de ponderação de probabilidade contra impacto e de eleição das medidas mitigadoras — inclusive, na fase contratual, a matriz de alocação de riscos (art. 22), a garantia contratual (art. 96) e o monitoramento continuado (art. 169);

g) A asseguração deste parecer permanece, em todos os cenários, **limitada à extensão do conjunto probatório apresentado**, nada se afirmando além do que os autos permitem firmar.

É o parecer, que se submete à consideração superior.

Brasília/DF, 7 de julho de 2026.

---

Coordenação-Geral de Mercado, Qualidade e Compras — CGCOM/DIRAD/FNDE

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.979/2025 — Plenário. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Representação. Licitação. Proposta. Preço. Diligência. Inexequibilidade. Critério.

COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS. Pronunciamento Técnico CPC 00 (R2): Estrutura Conceitual para Relatório Financeiro. Brasília, DF: CPC, 2019.

COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS. Pronunciamento Técnico CPC 26 (R1): Apresentação das Demonstrações Contábeis. Brasília, DF: CPC, 2011.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION — COSO. Gerenciamento de Riscos Corporativos — Estrutura Integrada (Enterprise Risk Management — Integrated Framework). [S. l.]: COSO, 2004.

PARECER Nº 973/2026/CGCOM/DIRAD; PARECER Nº 648/2026/CGCOM/DIRAD; PARECER Nº 598/2026/CGCOM/DIRAD.



Documento assinado eletronicamente por **ANDREY DE SOUSA NASCIMENTO, Coordenador(a)-Geral de Mercado, Qualidade e Compras**, em 07/07/2026, às 13:52, 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.fn.de.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://www.fn.de.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **5659338** e o código CRC **1A2E4CA3**.