



FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

PARECER Nº 598/2026/CGCOM/DIRAD
PROCESSO Nº 23034.002317/2025-55
INTERESSADO: FNDE

PARECER TÉCNICO DE ANÁLISE DE EXEQUIBILIDADE E CONFORMIDADE DOCUMENTAL – PRE 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 de exequibilidade das propostas comerciais apresentadas no âmbito do Pregão Eletrônico nº 90004/2026, conforme pareceres e demonstrativos de análise acostados (Anexo Análise Exequibilidade Volkswagen Truck & Bus (5515040), Anexo Análise Exequibilidade Marcopolo SA (5515049); Anexo Análise Exequibilidade Agrale SA (5515056)), bem como estabelecer as diretrizes procedimentais para a fase de saneamento de falhas e o início das etapas 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. RELATÓRIO CIRCUNSTANCIADO DA PRIMEIRA ANÁLISE DE EXEQUIBILIDADE

A análise de exequibilidade conduzida 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

A primeira análise debruçou-se sobre as demonstrações contábeis dos exercícios de 2023 e 2024 das empresas Volkswagen Truck & Bus, Agrale S.A. e Marcopolo S.A., cujos resultados sintéticos são apresentados a seguir.

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

A proposta da Volkswagen Truck & Bus totaliza R\$ 3.364.844.800,00. No entanto, a análise dos índices de liquidez e estrutura de capital revelou uma situação de desconformidade aritmética nos critérios da Seção 3 (Balanço), resultando em parecer preliminar desfavorável.

Seção	Critério de Avaliação	Resultado Obtido	Status
-------	-----------------------	------------------	--------

3	Análise do Balanço Patrimonial	1 de 4 SIMs	NÃO ATENDE
4	Análise da DRE (Operacional)	3 de 4 SIMs	ATENDE
5	Análise da Proposta (Financeiro)	3 de 4 SIMs	ATENDE

A falha na Seção 3 decorre de índices de liquidez corrente (0,8256) e seca (0,5321) abaixo do mínimo exigido, além de um capital de giro negativo médio de R\$ 1,37 bilhão. O índice de endividamento apresentou-se em situação de fronteira, com média de 3,0027, apenas 0,0027 acima do limite máximo de 3,0000. Um dado relevante é a ausência das demonstrações contábeis de 2025, o que limitou a análise a um cenário temporalmente defasado em relação à data da proposta (abril de 2026).

1.1.2. Agrale S.A.

A licitante Agrale S.A. apresentou proposta de R\$ 207.974.000,00. Embora tenha demonstrado solidez em seu balanço patrimonial, falhou em atingir a pontuação mínima no bloco de análise da DRE.

Bloco	Categoria	Mínimo Exigido	Obtidos	Status
1	Análise do Balanço	2 SIMs	3 de 4	ATENDE
2	Análise da DRE	3 SIMs	2 de 4	NÃO ATENDE
3	Análise da Proposta	2 SIMs	2 de 4	ATENDE

A reprovação no Bloco 2 foi motivada por uma Margem EBITDA com tendência decrescente e pela ocorrência de lucro operacional negativo no exercício de 2024. A empresa alegou que tais resultados foram impactados por ajustes não recorrentes e pela situação macroeconômica da Argentina (CPC 42), onde possui controlada relevante, mas tais argumentos qualitativos não supriram a exigência aritmética inicial do checklist oficial.

1.1.3. Marcopolo S.A.

A proposta da Marcopolo S.A., após readequação de preços para R\$ 452.304.000,00, foi considerada plenamente exequível. A empresa demonstrou saúde financeira robusta, com liquidez corrente média de 2,0552 e capital de giro superior a R\$ 1,6 bilhão, o que representa mais de três vezes o valor da própria proposta. A TIR de 43,66% superou amplamente o WACC médio de 16,08%, consolidando a viabilidade econômica do objeto.

2. A DILIGÊNCIA COMO PODER-DEVER NO REGIME DA LEI Nº 14.133/2021

Diante dos resultados não aprovados para as empresas Volkswagen e Agrale, impõe-se uma reflexão jurídica sobre a natureza do ato de desclassificação. Uma interpretação literal e restritiva do artigo 59, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 poderia induzir ao afastamento imediato de propostas que apresentem falhas em indicadores de exequibilidade. Contudo, tal postura ignora o avanço hermenêutico trazido pela Nova Lei de Licitações, que consagra o princípio do formalismo moderado e o dever de

saneamento processual.

2.1. O Princípio do Formalismo Moderado e a Instrumentalidade das Formas

O ordenamento jurídico-administrativo contemporâneo repudia o excesso de rigor formal que sacrifique o conteúdo material das propostas e a eficiência do certame. O formalismo moderado prescreve que as formas devem servir como garantia de certeza e segurança, não como obstáculos intransponíveis à obtenção da proposta mais vantajosa.

Nesse sentido, a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU) estabelece que a desclassificação de uma proposta por inexecutabilidade deve ser precedida de diligência que oportunize ao licitante a demonstração da viabilidade de seus preços. O Acórdão nº 815/2024-Plenário sublinha que o descarte sumário sem prévia averiguação constitui grave inobservância do dever de cuidado no trato com a coisa pública, podendo caracterizar erro grosseiro do administrador.

A aplicação do artigo 59, III, deve, portanto, ser lida em conjunto com o artigo 64 da mesma Lei. Embora o artigo 64 esteja topograficamente inserido no capítulo da habilitação, seus parágrafos estabelecem uma diretriz geral para todo o processo licitatório: a Administração deve sanar erros ou falhas que não alterem a substância do documento e sua validade jurídica.

2.2. A Presunção Relativa de Inexecutabilidade

A doutrina e a jurisprudência convergem para o entendimento de que os critérios de inexecutabilidade, sejam eles percentuais (como o limite de 75% em obras) ou baseados em indicadores contábeis, geram apenas uma presunção relativa (*juris tantum*) e não absoluta. O papel da Administração não é o de um mero "checador de números", mas o de um gestor que busca a verdade material.

No caso da Volkswagen, a "situação de fronteira" do endividamento (3,0027) é um exemplo clássico de falha que pode ser remediada por dados mais recentes. A tendência positiva observada entre 2023 e 2024 sugere que as demonstrações de 2025, preexistentes à abertura do certame mas não juntadas inicialmente, podem alterar o resultado aritmético de reprovação. Impedir a participação de uma montadora deste porte por uma variação de milésimos sem diligenciar para obter os dados atuais seria um ato contrário à razoabilidade e ao interesse público.

3. INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA DO ARTIGO 64 EM LICITAÇÕES DE GRANDE VULTO

A tese central que deve nortear a condução deste certame é a aplicação de uma interpretação extensiva do artigo 64 da Lei nº 14.133/2021 aos critérios de julgamento de propostas, especialmente em contratações de grande vulto.

A Lei nº 14.133/2021 define como licitações de grande vulto aquelas cujo valor estimado supera R\$ 200 milhões. O Pregão nº 90004/2026 enquadra-se perfeitamente nessa categoria, o que eleva a responsabilidade do FNDE na manutenção da competitividade. O custo de oportunidade de um certame fracassado ou da contratação de uma proposta menos econômica é imensurável quando se trata do transporte escolar de milhares de crianças.

3.1. O Saneamento como Vetor de Eficiência e Economicidade

A eficiência administrativa, erigida a princípio constitucional pelo artigo 37 da Carta de 1988, exige que a atuação estatal promova de forma satisfatória os fins públicos com o menor ônus possível. Nas licitações bilionárias, o saneamento de propostas através de diligências é a ferramenta que concretiza essa eficiência.

O artigo 64 permite a complementação de informações e a juntada de documentos destinados a atestar fatos já existentes na data da abertura do certame. Na fase de julgamento, esse dispositivo deve ser utilizado para permitir que as empresas Volkswagen e Agrale carreados aos autos

seus balanços definitivos de 2025 ou esclareçam reclassificações contábeis. Tal medida não constitui privilégio, mas sim um mecanismo idôneo para aproveitar propostas que, substancialmente, são exequíveis e vantajosas.

A prática de diligência reduz o risco de "seleção adversa", onde a Administração acaba contratando empresas que possuem documentos perfeitos mas capacidade operacional duvidosa, ou exclui empresas sólidas por meros lapsos formais na apresentação de fluxos de caixa. O TCU, no Acórdão nº 1979/2025-Plenário, valida o uso de critérios técnicos auxiliares como mecanismo interno de apoio à decisão, desde que se promova a diligência necessária para a confirmação documental.

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

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.

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 uma ressalva fundamental no sistema: os fornecedores submetidos à diligência de exequibilidade (Volkswagen e Agrale) estão cientes de que a aprovação documental do objeto não garante a continuidade automática no certame.

A convocação para a fase de apresentação de protótipos — que exige investimentos vultosos por parte das empresas para o transporte de veículos e realização de ensaios destrutivos em laboratórios — fica estritamente condicionada à aprovação final na análise de exequibilidade. Essa estratégia visa otimizar o tempo da equipe técnica do FNDE e evitar prejuízos financeiros desnecessários aos licitantes que possam vir a ser desclassificados por inaptidão econômico-financeira.

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.

5.1. Fundamentação Jurídica para a Restrição de Publicidade

A manutenção do sigilo sobre os relatórios detalhados de exequibilidade fundamenta-se nos seguintes diplomas:

-

Lei nº 9.279/1996 (Propriedade Industrial): O artigo 195, incisos XI e XII, tipifica como crime de concorrência desleal a exploração ou divulgação de informações confidenciais, métodos de trabalho ou conhecimentos técnicos de empresas, obtidos mediante relação contratual ou acesso privilegiado.

-

Lei nº 12.527/2011 (LAI): O artigo 6º, inciso I, e o artigo 31 estabelecem o dever de proteger informações cuja divulgação possa causar prejuízo à competitividade ou à segurança das atividades

das empresas.

•

Lei nº 14.133/2021: O artigo 13 ressalva do dever de publicidade as hipóteses previstas na lei, o que inclui a proteção a dados proprietários.

O envio desses relatórios deve ser restrito a cada respectivo licitante. Permitir que a Volkswagen tenha acesso ao detalhamento da formação de preços da Agrale, ou vice-versa, resultaria em assimetria informacional e desequilíbrio concorrencial em certames futuros. A Administração deve publicar apenas o ato decisório motivado, mantendo as planilhas de cálculo e análises contábeis pormenorizadas sob regime de acesso restrito.

6. CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTO PROPOSTO

O exame sistemático das propostas apresentadas no Pregão Eletrônico nº 90004/2026, à luz da Nova Lei de Licitações e das orientações da CGCOM, permite concluir que o certame encontra-se em fase de maturação documental e técnica. A aprovação imediata da Marcopolo S.A. garante a continuidade de itens essenciais, mas o dever de maximizar a disputa e buscar a proposta mais vantajosa impõe a busca pelo saneamento das propostas da Volkswagen e da Agrale.

A adoção da diligência não é um privilégio, mas um imperativo de boa gestão em licitações de grande vulto.¹⁹ 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.

Ante o exposto, propõe-se acatar as análises constantes: Anexo Análise Exequibilidade Volkswagen Truck & Bus (5515040), Anexo Análise Exequibilidade Marcopolo SA (5515049); Anexo Análise Exequibilidade Agrale SA (5515056):

I. O envio deste Parecer Técnico e dos Relatórios de Exequibilidade ao Pregoeiro, para que proceda à abertura de diligências com base nos artigos 59 e 64 da Lei nº 14.133/2021;

II. Que a licitante Volkswagen Truck & Bus seja intimada a apresentar as demonstrações contábeis completas e autenticadas do exercício de 2025, permitindo a reanálise dos indicadores de balanço, ou demais avaliações que julgar pertinentes;

III. Que a licitante Agrale S.A. seja intimada a apresentar as demonstrações de 2025 ou, subsidiariamente, formalize via nota explicativa assinada por contador a reclassificação de resultados não operacionais para operacionais, visando o atendimento do Bloco 2 da DRE;

IV. A abertura imediata da primeira fase documental do controle de qualidade para todas as licitantes, registrando-se no sistema que as licitantes Volkswagen Truck & Bus e Agrale SA estão condicionadas à aprovação final de exequibilidade para o prosseguimento às etapas de protótipos;

V. A manutenção da confidencialidade dos relatórios técnicos detalhados, em estrita observância às leis de proteção ao segredo comercial e repressão à concorrência desleal.

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, 28 de abril de 2026.

COORDENAÇÃO-GERAL DE MERCADO, QUALIDADE E COMPRAS

DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2026.

BRASIL. Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1996.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2011.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1979/2025 – Plenário. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 803/2024 – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 262. Critérios de inexecutabilidade de preços. Brasília, DF: TCU, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Jurisprudência. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

TORRES PEREIRA JÚNIOR, Jessé. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.



Documento assinado eletronicamente por **ANDREY DE SOUSA NASCIMENTO**, Coordenador(a)-Geral de Mercado, Qualidade e Compras, em 28/04/2026, às 15:38, 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 **5514874** e o código CRC **19FC7E12**.