



FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

PARECER Nº 648/2026/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 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 (Anexo Análise Exequibilidade VWTB - Resp Dilig (5539953); e Anexo Análise Exequibilidade AGRALÉ - Resp Dilig (5539965)), 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 às empresas, Agrale S.A. e Volkswagen Truck & Bus, cujos resultados sintéticos são apresentados a seguir, a partir dos Relatórios produzidos pela Equipe de Apoio.

1.1.1. Agrale S.A.

Assim reportou a Equipe de Apoio:

3.2. Parecer Técnico Revisado

À luz do exame técnico da JUSTIFICATIVA DE EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA apresentada pela AGRALÉ S.A. em sede de diligência (29/04/2026), e considerando: (a) a aceitação técnica do ajuste apresentado por sua aderência à Estrutura Conceitual para Relatório Financeiro (CPC 00 R2 — substância sobre forma) e ao item 85 do CPC 26 (R1); (b) a NEUTRALIDADE do ajuste sobre o Lucro Líquido (R\$ 110.421 mil mantido); (c) a passagem do critério 5.4 do Bloco 2 a SIM (média LO/LL = $0,8448 \geq 0,7$); (d) o atendimento integral ao requisito mínimo de 3 SIMs no Bloco 2; e (e) o atendimento concomitante dos Blocos 1 e 3 (ambos com SIMs requeridos), exara-se o seguinte parecer:

PARECER FAVORÁVEL À EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA E À CLASSIFICAÇÃO DA AGRALE S.A. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90004/2026, com base nas demonstrações contábeis dos exercícios de 2023 e 2024, da DRE Ajustada apresentada em diligência (29/04/2026) e dos demais elementos colacionados aos autos.

Fundamentação: a sociedade empresária licitante atendeu satisfatoriamente, após o regular procedimento de diligência e saneamento documental, ao integral requisito de exequibilidade da proposta nos termos do checklist oficial do FNDE — TODOS OS TRÊS BLOCOS apresentam resultado SIM (Bloco 1: 3 SIMs / 4; Bloco 2: 3 SIMs / 4 com DRE Ajustada aceita; Bloco 3: 2 SIMs / 4). Os elementos qualitativos suplementares — entre os quais a aplicação correta do CPC 42 à controlada Agrale Argentina S.A., a reestruturação completa de passivos concluída em 2023, o EBITDA oficial declarado pela própria empresa, a opinião irrestrita dos auditores Rosito & Filomena, o suporte do Grupo Stedile no consolidado, o histórico irretocável de fornecimento perante o próprio FNDE (em três pregões anteriores) e a tradição operacional de mais de 63 anos da licitante — corroboram a tese de plena capacidade da AGRALE S.A. para a execução contratual proposta.

3.3. Recomendações suplementares

À luz do parecer favorável ora exarado, recomenda-se à autoridade competente:

- (a) PROSSEGUIMENTO DA AGRALE S.A. nas demais fases do certame, inclusive nas etapas eventuais de controle de qualidade, análise documental e apresentação de protótipo, conforme regras do Edital;
- (b) JUNTADA AOS AUTOS deste relatório técnico revisado, da DRE Ajustada apresentada pela licitante e dos demais elementos colacionados, com a expressa fundamentação técnica da aceitação do ajuste contábil-analítico em conformidade com a Estrutura Conceitual para Relatório Financeiro (CPC 00 R2) e com o item 85 do CPC 26 (R1);
- (c) ACOMPANHAMENTO ROTINEIRO da execução contratual, em particular dos prazos de entrega regionais (180 a 230 dias a partir da assinatura do contrato) e da garantia contratual ofertada (3 meses legal + 24 meses contra defeitos de fabricação), nos termos da proposta apresentada;
- (d) FACULTAR À LICITANTE, querendo, a apresentação das demonstrações contábeis relativas ao exercício findo em 31/12/2025 quando publicadas (previsão para meados de 2026), em complemento ao acervo informacional do certame, sem prejuízo do prosseguimento imediato do procedimento licitatório com base nas demonstrações já analisadas, com também ulterior apresentação de Notas Explicativas correspondentes;
- (e) ARQUIVAMENTO DA DOCUMENTAÇÃO ANALÍTICA produzida nos autos, para fins de PRESTAÇÃO DE CONTAS aos órgãos de controle externo e interno, especialmente em razão da relevância do certame e da metodologia diferenciada empregada na análise de exequibilidade.

Portanto, tem-se por aprovada sua análise de Exequibilidade, sendo possível o prosseguimento das informações, sugerindo que antes da adjudicação sejam igualmente ofertadas as notas explicativas que sinalizam a mudança de registro contábil formulado.

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

Assim reportou a Equipe de Apoio:

7. CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

7.1. Sobre o Atendimento Formal aos Critérios do Modelo FNDE

Tratando-se os dados de 2025 como verdadeiros, o resultado do modelo FNDE é favorável à VWTB: os três blocos atingem o número mínimo de SIMs exigidos (Bloco 3: 2/4; Bloco 4: 3/4; Bloco 5: 2/4), e o resultado consolidado indica 'ATENDE À EXEQUIBILIDADE'. Contudo, são expressivos os índices que permanecem negativos ou que revelam fragilidades mesmo com os dados de 2025: TIR negativa (-3,56%), Liquidez Corrente com média abaixo do threshold (0,988 vs. 1,5 exigidos), e Capital de Giro médio ainda negativo (-R\$ 205 M). A aprovação formal, portanto, é marginal e depende integralmente da fidedignidade dos dados do exercício de 2025.

7.2. Recomendações ao Pregoeiro

Nº	Recomendação
R1	Exigir esclarecimento escrito e documentado sobre a divergência de R\$ 138 milhões no Lucro Líquido 2024 entre a Declaração de EBITDA (R\$ 1.333M) e as demonstrações auditadas pela EY (R\$ 1.194M), com indicação da base utilizada e justificativa contábil.
R2	Exigir comprovação documental do mecanismo pelo qual os empréstimos devidos à TRATON SE foram reduzidos em R\$ 2.038.137.092 entre dez/2024 e dez/2025: se por pagamento, extrato bancário de liquidação; se por renegociação, cópia do aditivo contratual; se por conversão em capital, ata da assembleia e registro societário. Basta que seja ofertada a Nota Explicativa correspondente.
R3	Exigir confirmação formal por escrito, assinada pelo auditor independente, de que a EY concluiu os procedimentos de auditoria das demonstrações de 2025 e emitiu opinião sem ressalvas — e não apenas alegação da própria licitante nesse sentido.

R4	Aguardar a entrega do recibo de transmissão SPED do exercício de 2025 antes de concluir o julgamento definitivo de exequibilidade, nos termos do compromisso firmado pela própria licitante no documento de resposta ("entrega até o final de junho de 2026").
R5	Registrar expressamente nos autos que o julgamento de exequibilidade após a diligência é irrevogável quanto ao benefício do formalismo moderado: caso os documentos definitivos (SPED, confirmação EY, explicação TRATON) se mostrem divergentes dos declarados, a desclassificação é obrigatória sem nova oportunidade de saneamento, tampouco sem prejuízo da incidência dos artigos 337-F e 337-L, ou aqueles que a autoridade persecutória julgar pertinentes no escopo do Decreto-Lei nº 2.848/1940, ou ainda a alínea "d", art. 5º da Lei nº 12.846/2013.

8. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante de todo o exposto, à luz dos três pontos expressamente analisados e da cláusula de exequibilidade constante do Edital de Pregão Eletrônico nº 90004/2026, opina-se o quanto segue:

I. FORMALMENTE, com os dados de 2025 tratados como reais, na esteira da Lei nº 13.874/2019, a proposta da VWTB atende aos critérios objetivos do modelo FNDE de exequibilidade (todos os três blocos atingem o mínimo exigido de SIMs);

II. MATERIALMENTE, há indícios objetivos que impedem a aceitação acrítica dos dados de 2025: divergência de R\$ 138M no lucro 2024 entre declaração e auditoria (EY); redução de R\$ 2 bilhões de dívida intercompanhia sem explicação; ausência de SPED; e possível padrão seletivo de melhoria nos exatos critérios que falharam na análise original.;

III. PROCESSUALMENTE, estabelecer que a diligência instaurada encerra o espaço de formalismo moderado disponível à licitante. O julgamento da resposta deve ser objetivo, e eventual rejeição dos documentos por insuficiência ou inconsistência é definitiva, sem nova oportunidade;

IV. Em obediência à **cláusula específica de exequibilidade constante do edital**, e conforme a observância integral aos Pronunciamentos Técnicos do CPC, reconhece-se que a análise editalícia é superior ao critério, comportando a análise favorável em todos os critérios. Dessa forma, com base exclusivamente nas demonstrações contábeis de 2024 e 2025 apresentadas, **a proposta ATENDE FORMALMENTE aos critérios de exequibilidade do Edital do Pregão Eletrônico nº 90004/2026**, com as pertinentes ressalvas formuladas ao Pregoeiro, não sendo factível arguir uma possível declaração da "plena exequibilidade da proposta", conforme todos os fatos encampados no presente Relatório;

V. Caso os dados do exercício de 2025 venham a ser materialmente validados com a entrega do SPED e NEs – a reserva de dever incumbe ao pregoeiro, para manifestação e observação adequada, conforme é a prática legalmente instituída, sem prejuízo da faculdade da licitante de, querendo, oferecer interpor os recursos cabíveis.

Com razão a tais critérios apresentados, de se apontar as recomendações formuladas ao Pregoeiro, sem prejuízo do prosseguimento das demais fases da licitação, condicionando de forma tácita tal Relatório a adjudicação ao SPED e demais documentos esclarecedores, como notas explicativas e outros arrazoados que se fizerem mister.

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

Diante das demais arguições apresentadas pela Volkswagen Truck & Bus, cabe formular respostas às incongruentes assunções ali apresentadas, a fim de que não se crie no vazio a assunção de veracidade dos pontos levantados.

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

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

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 inexequibilidade.

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 inexequibilidade 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

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, § 2.º, 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. 1.º 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

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 perfeioar 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)

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**

completude 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

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 todos 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

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.

Não se está, portanto, a exigir da Volkswagen entrega antecipada de documento ainda não exigível. Reconhece a empresa, com a transparência que orienta toda atuação contenciosa de boa-fé, que o calendário fiscal federal compõe a moldura mínima de previsibilidade dentro da qual o licitante organiza sua atividade contábil — e dentro da qual a Administração deve organizar suas exigências.

Isso decorre, em primeiro lugar, do **princípio da boa-fé objetiva** que rege as relações jurídicas administrativas (art. 5º, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, e art. 24 da LINDB). A boa-fé objetiva impõe à Administração o dever lateral de **coerência e proteção da confiança legítima** — não sendo lícito ao Poder Público, por uma de suas autoridades fiscais (Receita Federal), conferir prazo regulatório para cumprimento de obrigação acessória, e, simultaneamente, por outra de suas autoridades licitantes (Pregoeiro do FNDE), exigir o cumprimento dessa mesma obrigação em data anterior ao vencimento legalmente fixado. Tratar-se-ia, no extremo, de configuração da figura do *venire contra factum proprium*, vedada à própria Administração: o Estado não pode, a um só tempo, conceder o prazo e cobrar o adimplemento antes do prazo.

Em segundo lugar, em homenagem ao **princípio milenar do *nemo ad impossibilia tenetur*** — ninguém está obrigado ao impossível —, é juridicamente vedado à Administração condicionar o juízo de exequibilidade à apresentação de documento cuja própria geração regulatória depende de cronograma fiscal não vencido. Exigir, em maio de 2026, a apresentação do SPED do exercício 2025 — antes do termo final fixado pela IN RFB nº 2.003/2021 — equivaleria a constituir o licitante em mora antes da exigibilidade da obrigação, em violação à segurança jurídica (art. 5º, XXXVI, da CF) e à proporcionalidade (art. 5º, *caput*, da Lei nº 14.133/2021). **O Estado não pode se valer, em procedimento licitatório, de exigências materialmente impraticáveis** — porque estaria, com isso, instituindo cláusula tácita de impossibilidade que afronta os princípios da legalidade (art. 5º, II, da CF) e da boa-fé objetiva.

Disso decorrem duas consequências processuais.

Primeira consequência: a apresentação, pela Volkswagen, de demonstrações contábeis declaratórias do exercício 2025 — sem o respectivo recibo de transmissão SPED — não constitui, *per se*, descumprimento. Constitui, isto sim, documento de **menor densidade probatória** do que o seria se acompanhado da autenticação fiscal, na medida em que a IN RFB nº 2.003/2021 elege expressamente o recibo de transmissão como o **único** mecanismo legal de autenticação eletrônica das demonstrações contábeis nos termos do Decreto nº 9.555/2018. Reconhecer essa diferença não é acusar a licitante de irregularidade; é apenas mensurar, com objetividade técnica, o **grau de demonstração** efetivamente alcançado em sede de diligência.

Segunda consequência: uma vez que o juízo administrativo definitivo de exequibilidade reclama densidade probatória adequada — em particular num certame de grande vulto e em proposta cuja aprovação formal já foi qualificada pela própria Equipe de Apoio com a atual convalidação da CGCOM, em seu Relatório Técnico, como “marginal” e dependente “integralmente da fidedignidade dos dados do exercício de 2025” —, a solução juridicamente prudente, e que **harmoniza o respeito ao calendário regulatório com a salvaguarda do interesse público**, é **somente adjudicar o certame após o recebimento do SPED, com prazo final à VWTB até o termo regulatório de 30 de junho de 2026**.

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

A segunda fragilidade — qualitativamente distinta da primeira e juridicamente demandante de maior observância, porque insuscetível de qualquer álibi 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 álibi temporal: a Volkswagen pode, hoje mesmo, providenciar **novo Relatório Explicativo formal 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.

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

Acresça-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 inexequibilidade — 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

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.

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 das propostas apresentadas 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 condicionada às próximas fases busca atender ao regular 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. 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 VWTB - Resp Dilig (5539953); e Anexo Análise Exequibilidade AGRAL - Resp Dilig (5539965); para a partir daí:

I. Enviar ao Pregoeiro este Parecer Técnico e os Relatórios de Exequibilidade, para que proceda às próximas fases, com todas as sugestões ressalvadas para critério de conformação da veracidade dos fatos, conforme critério adicional para a adjudicação do certame;

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

III. Que a licitante Agrale S.A. seja intimada a nota explicativa correspondente, a fim de dar pleno atendimento à diligência anteriormente formulada;

IV. Quando oportuno, o prosseguimento para a segunda fase da primeira etapa do controle da 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 a adjudicação dos itens que lhes forem vinculados;

V. A manutenção da confidencialidade dos relatórios técnicos detalhados, e a publicidade daquilo que não for designativo ao princípio da transparência, que deve ter maior poder na relação Estado-Administrado.

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, 12 de maio 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 12/05/2026, às 12:59, 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 **5539970** e o código CRC **A7702DAA**.

