GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 017.428/2026-2
Natureza: Representação
Unidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Representante: Mercedes-Benz do Brasil Ltda. (59.104.273/0001-29)

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS NACIONAL DESTINADO À AQUISIÇÃO DE ÔNIBUS ESCOLARES. QUESTIONAMENTOS SOBRE A EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA DA VENCEDORA E OFENSAS AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, DA IMPESSOALIDADE E DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES DA REPRESENTANTE. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90004/2026, sob a responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com valor total estimado em relação aos itens 1 e 3 de R$ 3.235.076.348,66, cujo objeto é o registro de preços nacional para aquisição de ônibus escolares.

2. Transcrevo a seguir, com ajustes de forma, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade (peças 23 a 25):

"***INTRODUÇÃO***

*1. Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90004/2026, sob a responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, com valor total estimado em relação aos itens 1 e 3 de R$ 3.235.076.348,66 (peça 22, p. 2 e 4), cujo objeto é o registro de preço nacional para aquisição de ônibus escolares pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios (peça 4, p. 1).*

*2. O Pregão em análise é regido pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal (https://www.gov.br/compras/pt-br).*

*3. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:*

*a) situação: Ata de Registro de Preços 7/2026 (itens 1 e 3) firmada em 17/8/2026 (peça 22, p. 5-16);*

*b) valor homologado: R$ 780.130.000,00 (item 1) e R$ 1.164.660.000,00 (item 3), totalizando R$ 1.944.790.000,00;*

*c) a licitação em tela envolve registro de preços;*

*d) não há informações se já houve assinatura do contrato decorrente da licitação; e*

*e) houve impugnações ao edital, as quais não trataram das irregularidades aqui alegadas (peça*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81127778.

*22, p. 17-20).*

*4. O representante alega, em suma, a ocorrência das seguintes possíveis irregularidades:*

*a) insuficiência probatória e tratamento desigual na aferição da exequibilidade (peça 1, p. 18-21 e 25-26); e*

*b) aplicação contraditória do formalismo moderado e uso sucessivo de diligências (peça 1, p. 21-24).*

*5. O representante trouxe como evidências para as irregularidades apontadas acima os documentos constantes nas peças 1-19.*

*6. Afirma ainda que existe dano irreversível para a administração pública caso o TCU não **suspenda imediatamente** o objeto, com a seguinte justificativa: considerando o valor envolvido e a importância do certame, qualquer dúvida em relação à capacidade financeira da empresa de executar o contrato traz potencial risco ao interesse da Administração Pública (peça 1, p. 27).*

*7. Não foram registradas solicitações adicionais.*

***EXAME DE ADMISSIBILIDADE***

*8. Nos termos do art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, o exame de admissibilidade deve abordar, além da competência do Tribunal, da legitimidade do autor e da suficiência dos indícios, a existência de interesse público no trato da suposta ilegalidade apontada. No entanto, verifica-se que a peça apresentada pelo representante visa, majoritariamente, resguardar interesses privados.*

*9. Ainda que a contratação possua relevância pública em razão de seu objeto e de sua dimensão, essa circunstância não se confunde com a demonstração de interesse público específico na controvérsia submetida ao Tribunal. A representação não individualiza efeito lesivo concreto decorrente da decisão questionada, limitando-se, quanto à repercussão para a Administração, à formulação de risco potencial associado à capacidade futura de execução da Volkswagen. Nessas condições, os elementos indicam predominância de interesse privado do representante na revisão do resultado administrativo, sem evidenciação suficiente de repercussão pública concreta que, por si só, demande o aprofundamento da análise pelo controle externo.*

*10. Ao contrário, a intervenção pretendida poderia conduzir a uma elevação substancial de dispêndio público, visto que a diferença entre o valor total da proposta da Volkswagen (R$ 1.944.790.000,00), vencedora dos itens 1 e 3, e o valor total da proposta da Mercedes-benz do Brasil Ltda. (R$ 2.454.598.900,00), segunda colocada do item 1 e terceira colocada do item 3, é de R$ 509.808.900,00 (peça 22, p. 21-34).*

*11. Essa informação se torna relevante para avaliar o julgamento dos recursos administrativos apresentados pelo ora representante e pela IVG Brasil Ltda. contra a aceitação, o reconhecimento da exequibilidade e a habilitação da Volkswagen Truck & Bus Indústria e Comércio de Veículos Ltda. no item 1 do Pregão Eletrônico 90004/2026, destinado à aquisição de ônibus escolares (peça 19).*

*12. Essas licitantes recorrentes alegaram, principalmente, que a Volkswagen não teria comprovado adequadamente a exequibilidade de sua proposta, teria apresentado documentos econômico-financeiros de forma tardia ou incompleta, não possuiria relatório conclusivo de auditoria independente relativo ao exercício de 2025 e teria recebido oportunidades indevidas para complementar informações. Também sustentaram violação à isonomia, ao julgamento objetivo, à impessoalidade e à vinculação ao edital, requerendo a desclassificação ou inabilitação da empresa, ou a anulação da instrução relacionada a essa exequibilidade.*

*13. A Volkswagen defendeu a regularidade das diligências, afirmando que elas foram realizadas para esclarecer inconsistências e aferir a viabilidade da proposta, sem favorecimento. Sustentou que a divergência inicialmente identificada entre seu resultado declarado e o resultado auditado do exercício de 2024 decorreu de erro material posteriormente corrigido, restando diferença de R$ 8.551.754,66, equivalente a 0,72% do resultado auditado. Também afirmou que a redução de R$ 2.038.137.092,00 no passivo com a controladora TRATON SE decorreu de pagamentos efetivos, comprovados por contratos e documentos de liquidação.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81127778.

*14. O pregoeiro concluiu que as diligências foram legítimas e compatíveis com a busca da verdade material e com o formalismo moderado, afirmando que elas não criaram requisito novo nem tiveram o objetivo de beneficiar uma licitante específica, mas serviram para esclarecer pontos concretos da documentação. Afirmou também que a manifestação da Coordenação-Geral de Mercado, Qualidade e Compras - CGCOM (peça 17) foi utilizada apenas como subsídio técnico, preservando-se a competência decisória do pregoeiro e da autoridade competente.*

*15. Quanto à exequibilidade da proposta da Volkswagen, esclareceu que ela foi negociada por R$ 458.900,00 por unidade, totalizando R$ 780.130.000,00 para 1.700 ônibus, correspondendo a aproximadamente 60,96% do orçamento estimado, acima do parâmetro de 50% utilizado pelo TCU como referência para identificar possível inexequibilidade em bens e serviços em geral. Conclui que, como não foi demonstrado que os custos da empresa superariam o preço ofertado, não havia indício objetivo de inviabilidade da proposta.*

*16. Essa decisão também destacou a vantagem econômica da proposta vencedora, visto que a segunda colocada, Marcopolo S.A., apresentara oferta total de R$ 1.079.500.000,00, R$ 299.370.000,00 acima da proposta da Volkswagen, e as propostas de outras empresas, incluindo Mercedes-Benz, IVG Brasil e Italbus, foram ainda superiores, algumas acima do próprio valor estimado pela Administração. Para o julgador, desclassificar a proposta mais vantajosa sem prova concreta de inexequibilidade poderia gerar aumento expressivo da despesa pública.*

*17. Em relação à ausência de auditoria independente em relação ao exercício de 2025, o documento concluiu que o relatório independente não era requisito originário de habilitação ou de aceitabilidade previsto no edital, tendo sido solicitado durante a diligência como elemento complementar de reforço probatório. Asseverou que a ausência do relatório conclusivo não invalidava os documentos contábeis apresentados, não comprovava inexequibilidade e não configurava descumprimento automático do edital, embora permanecesse como risco informacional residual.*

*18. Ao final, o pregoeiro conheceu os recursos apresentados, mas negou-lhes provimento. Foi mantida a decisão que aceitou a proposta, reconheceu sua exequibilidade e habilitou a Volkswagen no item 1. Considerou-se desnecessária a realização de novas diligências ou a adoção de medidas mitigadoras específicas não previstas no edital, devendo os autos ser encaminhados à autoridade competente para deliberação.*

*19. Por fim, verifica-se que a representação também busca transformar esta Corte de Contas em instância revisora de ato administrativo, o que não se coaduna com a função constitucional atribuída ao TCU. Nesse sentido, tem-se o Acórdão 431/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, conforme excerto abaixo:*

> *Não cabe ao TCU atuar como instância revisora de decisões administrativas adotadas por órgãos e entidades que lhe são jurisdicionados, salvo se, de forma reflexa, esses litígios atingirem o patrimônio público ou causarem prejuízo ao erário.*

*20. Na mesma linha foi o Acórdão 1.853/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Jorge Oliveira, que considerou não ser de competência do TCU atuar como instância revisora do mérito das avaliações técnicas promovidas pelas comissões responsáveis pela condução dos certames, mas apenas examinar a regularidade do procedimento, a observância das regras editalícias e a existência de motivação para os atos praticados, ressalvados os casos de erros grosseiros de fácil identificação.*

*21. Diante dos argumentos trazidos, não se verifica a presença de interesse público, de acordo com o art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.*

*22. Ausentes os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, a representação* ***não deve ser conhecida****.*

***INFORMAÇÕES ADICIONAIS***

*23. Não houve pedido de ingresso aos autos por parte do representante.*

*24. Não houve pedido de vista e/ou cópia por parte do representante.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81127778.

*25. Não houve pedido de sustentação oral por parte do representante.*

*26. Não há processos conexos e apensos.*

***PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

*27. Em virtude do exposto, propõe-se:*

*27.1. **não conhecer** a presente documentação como **representação**, visto não estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;*

*27.2. **informar** ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e*

*27.3. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 235, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, e do art. 105 da Resolução - TCU 259/2014.*"

É o relatório.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81127778.

# VOTO

Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Mercedes-Benz do Brasil Ltda. (Mercedes-Benz), com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, acerca de supostas irregularidades ocorridas no âmbito do Pregão Eletrônico 90004/2026, conduzido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), destinado ao registro de preços nacional para futura e eventual aquisição de ônibus escolares tanto pelo FNDE, quanto por Estados, Distrito Federal e Municípios.

2. O certame resultou na adjudicação dos itens 1 e 3 à Volkswagen Truck & Bus Indústria e Comércio de Veículos Ltda. (Volkswagen), culminando na celebração da Ata de Registro de Preços 7/2026, no valor unitário de R$ 458.900,00 para o item 1 e R$ 554.600,00 para o item 3, perfazendo um valor global de R$ 1.944.790.000,00. A Mercedes-Benz ficou no cadastro reserva da ata, com proposta de valor unitário de R$ 1.241.000,00 para o item 1 e R$ 654.809,00 para o item 3, perfazendo um valor global de R$ 3.484.798.900,00.

3. A representante sustenta, em síntese, que a exequibilidade da proposta da vencedora não teria sido adequadamente demonstrada, em razão da utilização de demonstrações financeiras referentes ao exercício de 2025 sem a completa validação por auditoria independente, implicando a aceitação de risco informacional reconhecido pela área técnica do FNDE. Alega ainda que a realização de sucessivas diligências destinadas a complementar o acervo probatório da licitante vencedora teria extrapolado o formalismo moderado, a verdade material e os limites de diligência, com violação aos princípios da isonomia, da impessoalidade, da vinculação ao edital e do julgamento objetivo.

4. Requer, cautelarmente, a suspensão dos efeitos do certame e, no mérito, a anulação da decisão que reconheceu a exequibilidade da proposta da Volkswagen, com a consequente invalidação dos atos subsequentes, ou, subsidiariamente, a reanálise de exequibilidade.

5. A unidade técnica desta Corte propõe o não conhecimento da representação. Em essência, entende que a controvérsia retrata predominantemente interesse privado da representante na reversão do resultado do certame, sem demonstração suficiente de repercussão concreta para o interesse público. Acrescenta que eventual acolhimento das pretensões formuladas poderia ensejar relevante aumento da despesa pública, diante da significativa diferença entre os valores ofertados pela licitante vencedora e aqueles apresentados pelas demais concorrentes.

6. A instrução também registra que a controvérsia estaria voltada essencialmente à revisão de decisões administrativas adotadas no curso da licitação, ressaltando que esta Corte não atua como instância revisora ordinária dos atos praticados pelos agentes responsáveis pela condução do certame, salvo quando demonstrada afronta à legalidade ou potencial prejuízo ao interesse público. Ao final, conclui pela ausência dos pressupostos necessários ao conhecimento da representação.

## II

7. Não obstante o zelo da unidade técnica, divirjo da proposta de não conhecimento. Embora seja inequívoco o interesse econômico da representante na reversão do resultado da licitação, tal circunstância não afasta sua legitimidade para representar ao TCU. Ademais, a controvérsia envolve a aplicação da Lei 14.133/2021 em certame promovido por autarquia federal, de elevada materialidade e destinado à implementação de política pública nacional de transporte escolar.

8. As alegações não se limitam a mero inconformismo com o resultado da disputa, pois questionam a regularidade da análise de exequibilidade da proposta vencedora. A matéria apresenta, assim, densidade suficiente para justificar a atuação desta Corte sob a ótica da legalidade e da economicidade do procedimento licitatório. Conheço, portanto, da representação.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81127779.

9. Quanto ao pedido de medida cautelar, não identifico, em cognição sumária, a presença dos requisitos necessários ao seu deferimento. Como se verá neste voto, não se verifica plausibilidade jurídica suficiente para justificar medida de natureza excepcional, especialmente porque os principais fundamentos fáticos invocados na representação foram progressivamente esclarecidos ao longo da instrução administrativa. Além disso, a controvérsia remanescente se concentra na suficiência do conjunto probatório utilizado para formar o convencimento administrativo e não sobre demonstração objetiva de inviabilidade econômica da proposta vencedora.

10. Embora a celebração da ata de registro de preços revele a assunção de riscos, a suspensão do certame também pode produzir dano reverso relevante. A medida poderá comprometer a continuidade do Programa Caminho da Escola e retardar a renovação da frota destinada ao transporte escolar. Nesse contexto, a ponderação entre os riscos não recomenda o deferimento da cautelar.

III

11. No mérito, observo inicialmente que a análise deve partir da adequada delimitação da controvérsia. Ao longo da instrução administrativa, diversos pontos inicialmente apontados pela representante foram superados por elementos posteriormente incorporados aos autos.

12. O primeiro deles diz respeito à divergência originalmente identificada nas demonstrações contábeis da Volkswagen – exigida para efeitos de habilitação econômico-financeira – entre o lucro líquido constante da declaração de EBITDA e os valores constantes das demonstrações auditadas de 2024. Conforme registrado no Despacho Decisório 1/2026/COLIC/CGARC/DIRAD, a Administração concluiu que a divergência aproximada de R$ 138 milhões decorreu da utilização equivocada de valores referentes a exercícios distintos, sendo posteriormente esclarecido que o montante de R$ 1,333 bilhão correspondia ao exercício de 2025. A divergência residual passou a corresponder a aproximadamente R$ 8,55 milhões, equivalentes a cerca de 0,72% do resultado auditado. O próprio Parecer 1274/2026/CGCOM/DIRAD reconheceu que tal diferença residual não possuía materialidade capaz de afetar os resultados do modelo de exequibilidade utilizado pelo FNDE.

13. Também merece registro o fato de que a alegação relacionada à operação realizada entre a Volkswagen e sua controladora estrangeira, TRATON SE, foi substancialmente esvaziada ao longo da instrução. Os pareceres iniciais realmente apontavam a necessidade de esclarecimento quanto à expressiva redução do passivo *intercompany*. Entretanto, posteriormente a licitante apresentou documentação comprobatória da operação, contendo contratos, registros e comprovantes de liquidação, circunstância que levou a própria Coordenação-Geral de Mercado, Qualidade e Compras (CGCOM) a registrar expressamente a superação desse achado e a reclassificar o correspondente evento de risco para categoria residual. A representação, portanto, perdeu sustentação nesse aspecto.

14. Outro ponto relevante refere-se à alegação de que a proposta seria objetivamente inexequível. Em seu julgamento o pregoeiro afastou tal alegação tendo consignado:

> "*30. O ponto central para a análise da exequibilidade deve ser a existência, ou não, de indício objetivo de preço inexequível. Para bens e serviços em geral, o TCU, no Acórdão nº 963/2024 - Plenário, assentou que há indício de inexequibilidade quando a proposta contém valor inferior a 50% do valor orçado pela Administração, hipótese em que a inviabilidade somente se confirma mediante diligência que comprove, cumulativamente, que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta e que inexistem custos de oportunidade capazes de justificar a oferta.*
> *31. A proposta da RECORRIDA no item 1 foi negociada ao valor unitário de R$ 458.900,00, perfazendo o total de R$ 780.130.000,00 para 1.700 unidades, enquanto o valor estimado unitário era de R$ 752.766,5608, totalizando R$ 1.279.703.153,36; portanto, a proposta da RECORRIDA corresponde a aproximadamente 60,96% do valor estimado, situando-se acima do parâmetro de 50% indicado pelo TCU para caracterização de indício objetivo de inexequibilidade.*
> *32. Não se trata, portanto, de proposta situada em patamar objetivamente presumido como inexequível para bens em geral. Ao contrário, o valor ofertado pela RECORRIDA no item 1 está acima do parâmetro*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81127779.

*objetivo de 50%, e as diligências realizadas não demonstraram que o custo da licitante ultrapassaria o valor da proposta, tampouco que inexistiriam condições econômicas capazes de justificar a oferta.*
*33. Essa constatação é particularmente relevante porque impede que a Administração adote presunção absoluta de inexequibilidade. A análise deve ser concreta, proporcional e fundamentada, e, no caso, o acervo produzido não demonstra inviabilidade de execução.*"

15. Conforme consignado pela Administração, a proposta da vencedora para o item 1 correspondeu a aproximadamente 60,96% do valor estimado, situando-se acima do parâmetro de 50% usualmente empregado pela jurisprudência desta Corte como indício objetivo de inexequibilidade para o fornecimento de bens e a prestação de serviços em geral.

16. Esse dado, por si só, não dispensa a análise concreta da viabilidade econômica da oferta nem impede a realização de diligências quando presentes outros elementos capazes de suscitar dúvida razoável sobre a execução contratual. No caso, contudo, as diligências promovidas pela Administração e as análises técnicas subsequentes não evidenciaram que os custos da licitante superariam o valor proposto tampouco afastaram as condições econômicas apresentadas para justificar a oferta. Assim, a alegação de inexequibilidade também não prospera.

17. Corrobora ainda essa conclusão o fato de que a proposta da vencedora foi submetida a sucessivas análises técnicas, tendo os pareceres finais concluído que, sob o cenário baseado nas demonstrações de 2024 e 2025, os critérios objetivos previstos no modelo de exequibilidade adotado pelo edital foram atendidos. Mais importante, as próprias análises de sensibilidade constantes dos pareceres demonstraram que, **mesmo sob hipóteses conservadoras** de ajuste dos dados financeiros, os critérios estruturais do bloco patrimonial permaneciam aprovados. A discussão deixou, assim, de ser aritmética para assumir natureza predominantemente probatória.

IV

18. A principal alegação remanescente da representante diz respeito à ausência de relatório conclusivo de auditoria independente das demonstrações financeiras relativas ao exercício de 2025. De fato, os pareceres da CGCOM registraram reiteradamente a inexistência de relatório conclusivo de auditoria independente para tais demonstrações e reconheceram a subsistência de **risco informacional residual**, cuja assunção haveria de ser feita, de forma motivada, pela autoridade competente, nos termos do art. 71 da Lei 14.133/2021, o que foi expressamente consignado na decisão que julgou os recursos administrativos interpostos (peça 19). O Pregoeiro consignou que a ausência do relatório conclusivo de auditoria **não constituía descumprimento de requisito legal ou editalício** tampouco comprovava inexequibilidade, tratando-se de risco informacional residual juridicamente aceitável no caso concreto.

19. Assim se posicionou a CGCOM sobre a tese de que demonstrações de sociedade de grande porte não auditadas por auditor independente registrado na Comissão de Valores Mobiliários seriam inválidas no plano legal:

"*Contudo, no plano técnico que é próprio desta unidade (CGCOM), a tese não se sustenta. Escrituração e asseguração são operações distintas, executadas por sujeitos distintos, com funções distintas. As demonstrações regularmente escrituradas, assinadas eletronicamente por contabilista habilitada com registro em Conselho Regional de Contabilidade, nos termos do art. 177, § 4º, da Lei nº 6.404/1976, e transmitidas ao Sistema Público de Escrituração Digital dentro do prazo do art.5º da Instrução Normativa RFB nº 2.003/2021, existem, são oponíveis e produzem os efeitos contábeis e fiscais que lhes são próprios. O que a auditoria independente acrescenta é uma camada externa de asseguração sobre aquilo que já existe —atributo probatório, e não elemento de existência. Confundir asseguração com validade conduziria à conclusão, insustentável, de que toda sociedade de grande porte cujo relatório ainda não tenha sido emitido estaria, no intervalo, desprovida de contabilidade para todo e qualquer efeito jurídico.*"

20. Em síntese, considero que os pareceres registraram aspectos relevantes: a documentação contábil encontrava-se regularmente escriturada e transmitida ao Sistema Público de Escrituração



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81127779.

Digital (SPED); a operação de redução do passivo havia sido comprovada; a divergência inicialmente apontada foi reduzida a valor residual sem materialidade; os critérios objetivos do modelo permaneciam atendidos; e o relatório de auditoria de 2025 não é requisito editalício. Não se verifica, portanto, contradição indevida, mas sim decisão administrativa devidamente motivada quanto à suficiência do acervo probatório disponível e à assunção fundamentada do risco remanescente.

21. Considero que a ausência do relatório de auditoria não autoriza, por si só, a conclusão de que as demonstrações financeiras sejam inexistentes, imprestáveis ou suficientes para demonstrar a inexequibilidade da proposta. O ponto relevante consiste em verificar se, diante da pendência de auditoria, o conjunto probatório disponível era bastante para embasar, de forma motivada, o juízo administrativo acerca da viabilidade econômica da oferta.

22. No caso concreto, a Administração considerou, além das demonstrações relativas a 2025, as demonstrações auditadas de 2024, os documentos transmitidos ao SPED, os esclarecimentos relativos à redução do passivo *intercompany*, os contratos e comprovantes de liquidação apresentados pela licitante, bem como as análises de sensibilidade elaboradas pela área técnica. A decisão administrativa reconheceu expressamente o risco residual e expôs as razões pelas quais o reputou aceitável para fins de julgamento da proposta.

23. Também não verifico procedência na alegação de violação à isonomia. A circunstância de a licitante vencedora ter sido objeto de maior número de diligências não caracteriza tratamento favorecido por si só. Os autos demonstram que cada diligência decorreu de achados específicos identificados pela equipe técnica e vinculados à documentação apresentada pela própria empresa. O princípio da isonomia exige tratamento igual para situações equivalentes, não impedindo que situações distintas recebam respostas administrativas igualmente distintas. A representante não demonstrou que outra licitante submetida a quadro fático equivalente recebeu tratamento mais rigoroso por parte da Administração.

24. Tampouco prospera a alegação de aplicação contraditória do formalismo moderado. A instrução evidencia que as diligências buscaram esclarecer fatos e comprovar condições preexistentes à data de apresentação da proposta, sem permitir a alteração de seus elementos essenciais, a substituição da oferta originalmente formulada ou a criação posterior de condição de habilitação.

25. Essa atuação é compatível com os arts. 59, § 2º, e 64, inciso I, da Lei 14.133/2021 e com a jurisprudência do TCU, desde que a diligência se destine à confirmação de situação preexistente, seja adequadamente motivada e não comprometa a isonomia entre os licitantes.

26. Nesse sentido é a jurisprudência selecionada desta Corte, consubstanciada nos acórdãos 1.211/2021-Plenário e 4.523/2026-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, dentre outros:

> "*É lícita a admissão da juntada de documentos, em atendimento a diligência, durante as fases de classificação ou de habilitação, que venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame (art. 64, inciso I, da Lei 14.133/2021), sem que isso represente afronta aos princípios da isonomia e da igualdade entre as licitantes.*"

27. Não identifico, portanto, elementos que evidenciem ilegalidade na decisão administrativa que reconheceu a exequibilidade da proposta vencedora. Por conseguinte, não se mostram presentes os pressupostos para a concessão da medida cautelar nem para o acolhimento do pedido de anulação. As diligências realizadas encontram amparo nos arts. 59, § 2º, e 64, inciso I, da Lei 14.133/2021 e na jurisprudência desta Corte. Ademais, a Administração motivou a suficiência do acervo probatório disponível, explicitou a existência de risco informacional residual e esclareceu a divergência contábil inicialmente identificada.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81127779.

V

28. Não obstante a conclusão pela regularidade do procedimento, entendo pertinente registrar que a instrução do processo administrativo revelou fragilidades que, embora insuficientes para caracterizar ilegalidade, constituem pontos de melhoria a serem observados pelo FNDE em futuras contratações de elevado vulto. Nesse sentido, verifica-se que o próprio parecer técnico da CGCOM reconheceu a subsistência de risco informacional residual, cuja mitigação, na fase contratual, se mostra recomendável por meio de mecanismos de acompanhamento da situação econômico-financeira da contratada, de modo a permitir a identificação tempestiva de eventos que possam comprometer a execução contratual.

29. Por outro lado, considerando o risco informacional residual reconhecido pela Administração e o desconto relevante da proposta vencedora em relação ao orçamento estimado, cabe orientar a AudContratações a acompanhar a execução dos contratos decorrentes da Ata de Registro de Preços 7/2026, com especial atenção a eventuais pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro e às alterações contratuais que possam elevar os preços inicialmente contratados, observados os pressupostos legais e a adequada motivação.

30. Além disso, em contratações futuras, mostra-se conveniente que o FNDE avalie, ainda durante o planejamento da contratação e da modelagem contratual, a adoção de mecanismos de compartilhamento e mitigação de riscos compatíveis com a materialidade do objeto e com a natureza das incertezas que possam ser identificadas na análise de exequibilidade, a exemplo da exigência de garantias contratuais, da previsão de matrizes de risco adequadas e do monitoramento econômico-financeiro reforçado durante a execução contratual.

31. Da mesma forma, a sucessão de diligências e a necessidade de esclarecimentos adicionais sobre divergências contábeis, que no caso concreto se estenderam por três meses, indicam a conveniência de o FNDE aperfeiçoar seus procedimentos internos de análise de exequibilidade econômico-financeira, de modo a conferir maior objetividade e tempestividade à identificação, classificação, tratamento e gestão dos riscos existentes na fase de julgamento das propostas, contribuindo para ampliar a transparência, a objetividade e a confiança no procedimento.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81127779.

ACÓRDÃO Nº 2773/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.428/2026-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: Mercedes-Benz do Brasil Ltda. (59.104.273/0001-29)
4. Unidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)
8. Representação legal: Thais Raylla Fernandes (OAB/SP 353.022), representando Mercedes-Benz do Brasil Ltda.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90004/2026, sob a responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com valor total estimado em relação aos itens 1 e 3 de R$ 3.235.076.348,66, cujo objeto é o registro de preços nacional para aquisição de ônibus escolares,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no arts. 59, 64 e 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, nos arts. 169, inciso II, 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno-TCU, no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 e no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. conhecer da representação, por atender os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. indeferir o pedido de medida cautelar formulado pela representante, ante a ausência dos pressupostos necessários à sua adoção;

9.3. recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que:

9.3.1. inclua, no plano de fiscalização da Ata de Registro de Preços 7/2026 e dos contratos dela decorrentes, procedimentos periódicos de acompanhamento da situação econômico-financeira da contratada, a exemplo da análise das demonstrações financeiras mais recentes e dos indicadores patrimoniais utilizados na avaliação de exequibilidade da proposta, de modo a permitir a identificação tempestiva de eventos capazes de comprometer a execução contratual;

9.3.2. em futuras contratações de grande vulto, ainda durante o planejamento da contratação e da modelagem contratual, avalie a adoção de mecanismos contratuais de compartilhamento e mitigação de riscos compatíveis com a materialidade do objeto e com a natureza das incertezas que possam ser identificadas na análise de exequibilidade, a exemplo da instituição de garantias contratuais diferenciadas, da previsão de matrizes de risco e da previsão de mecanismos de monitoramento econômico-financeiro durante a execução contratual; e

9.3.3. aperfeiçoe seus procedimentos internos de análise de exequibilidade econômico-financeira das propostas, mediante definição prévia de fluxos, prazos e critérios objetivos de triagem e de aprofundamento das análises, bem como para a identificação, classificação, mitigação e gestão dos riscos identificados;

9.4. orientar a AudContratações a acompanhar a execução dos contratos que vierem a ser celebrados em decorrência da Ata de Registro de Preços 7/2026, com especial atenção a eventuais pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro e às alterações contratuais que possam elevar os preços inicialmente contratados, observados os pressupostos legais e a adequada motivação;

9.5. comunicar esta decisão à representante e ao FNDE; e

9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81127780.

11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2773-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Jhonatan de Jesus e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81127780.