



EFICIÊNCIA E DESEMPENHO EM COMPRAS PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO DO PREGÃO ELETRÔNICO DO PROGRAMA CAMINHO DA ESCOLA (CERTAME Nº 06/2023)

Rogério Flores Silva Júnior

Universidade Federal do Tocantins (UFT)

Robson Vila Nova Lopes

Universidade Federal do Tocantins (UFT)

RESUMO

O presente estudo analisou a eficiência do Pregão Eletrônico no âmbito do Programa Caminho da Escola, tendo como objeto o Certame nº 06/2023 do FNDE. O objetivo foi avaliar o desempenho dessa modalidade licitatória sob as dimensões de economicidade, celeridade, competitividade e integridade. Para isso, adotou-se um estudo de caso descritivo, com abordagem quanti-qualitativa, baseado na análise documental de editais, atas de registro de preços e relatórios de julgamento. Os resultados indicaram elevada economicidade, com descontos superiores a 26% nos itens de maior volume, e celeridade, com conclusão do processo em menos de 12 meses. Verificou-se, contudo, competitividade restrita a quatro grandes fabricantes e integridade preservada, mesmo diante do fracasso de 45% dos itens mais complexos. Conclui-se que o modelo é altamente eficiente para bens padronizados, mas requer ajustes no planejamento e na formação de preços para viabilizar aquisições inovadoras.

PALAVRAS-CHAVE: Governança Pública; Licitação; Políticas Educacionais; Transporte escolar; FNDE.

Realização:



1. INTRODUÇÃO

O princípio da eficiência, formalmente integrado à Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/98, consolidou-se como um imperativo para a administração pública brasileira, exigindo a otimização nos processos licitatórios, na utilização dos recursos e na entrega de melhores resultados sociais.

Nesse contexto, Silveira (2012) afirma que o Pregão Eletrônico (PE) surgiu como ferramenta capaz de romper com a morosidade das modalidades de licitação tradicionais, intensificando a competitividade e promovendo a redução média dos preços finais, ao facilitar o acesso de licitantes de todo o território nacional.

Tais avanços levaram à consolidação do PE como a modalidade licitatória de maior representatividade no Brasil, conforme apontam Gonçalves e Figueiredo (2022). Em 2020, por exemplo, o PE foi responsável por R\$ 74 bilhões de despesas empenhadas na Administração Pública Federal, o que representa 67,89% do total de compras governamentais. Isso o estabelece como o eixo central na aquisição eficiente de bens e serviços pela União.

A relevância do tema se manifesta de forma crítica em políticas públicas estruturais, como o Programa Caminho da Escola (PCE). Criado em 2007, o Programa tem o objetivo primário de assegurar o acesso diário e a permanência de alunos da educação básica, em especial os que residem em áreas rurais e ribeirinhas (FNDE, s.d.). Para isso, proporciona meios visando a aquisição dos veículos padronizados através de Pregão Eletrônico vinculado ao Sistema de Registro de Preços Nacional (SRP).

A aplicação do SRP em um programa de alcance nacional, como o Caminho da Escola, permite a padronização e o fornecimento em massa, um resultado esperado de uma gestão pública orientada para resultados (Gonçalves e Figueiredo, 2022). No entanto, estudos sobre a aplicação local do PCE, como os realizados no Distrito Federal, indicam que a análise da eficiência deve ser contínua, considerando os altos dispêndios e a necessidade de acompanhamento dos fatores de desempenho (Oliveira, 2020).

Nesse sentido, a pergunta problema que orienta esta pesquisa é: Qual o impacto da utilização do Pregão Eletrônico com Sistema de Registro de Preços na eficiência das compras de veículos do Programa Caminho da Escola do FNDE, considerando os fatores economicidade, celeridade, competitividade e integridade?

Para guiar essa avaliação e delinear o seu escopo, este trabalho tem como objetivo geral avaliar a contribuição do Pregão Eletrônico, em conjunto com o Sistema de Registro de Preços, para a eficiência das compras públicas de veículos do Programa Caminho da Escola, tendo como estudo de caso o Certame nº 06/2023.

Além desta introdução, o artigo estrutura-se em quatro seções subsequentes: o Referencial Teórico, que aborda a reforma gerencial, o marco legal do Pregão Eletrônico e do Sistema de Registro de Preços e a governança do programa; a Metodologia, detalhando o desenho do estudo de caso e a coleta de dados; a Análise dos Resultados, discutindo a eficiência do certame à luz dos objetivos propostos; e, por fim, as Considerações Finais, com as conclusões e propostas para o aprimoramento da gestão pública.



2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. GESTÃO PÚBLICA ORIENTADA PARA RESULTADOS E OS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E ECONOMICIDADE

A Administração Pública brasileira vivenciou uma transformação a partir do final do século XX, buscando superar o modelo burocrático tradicional, marcado pelo excesso de rigor nos processos e pela ineficácia operacional. Em substituição ao foco exclusivo no controle de processos, adotou-se o modelo de gestão gerencial, orientado para resultados mensuráveis, desempenho institucional e a efetiva entrega de valor ao cidadão (Bresser-Pereira, 1998).

Essa transição consolidou-se com a inclusão do princípio da eficiência no Art. 37 da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998. Segundo Modesto (2001), a eficiência não se confunde com a mera redução de gastos, mas refere-se à busca pela relação ótima entre os recursos disponíveis e os resultados alcançados. Trata-se de um dever de otimização que impõe ao gestor a escolha da alternativa mais adequada para satisfazer o interesse público.

No campo doutrinário, a eficiência é frequentemente debatida em conjunto com os conceitos de eficácia e efetividade. Enquanto a eficácia foca no alcance das metas e a efetividade no impacto social das ações, a eficiência concentra-se na economicidade dos meios. Para Meirelles (2016), o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, distanciando-se do desperdício e da lentidão.

No contexto específico das compras públicas, a eficiência desdobra-se em dois eixos centrais que norteiam este estudo: a economicidade e a celeridade. A economicidade busca a melhor relação custo-benefício, assegurando a vantagem financeira para o erário e o uso racional do orçamento público (Alexandrino; Paulo, 2010). Não se trata apenas de comprar pelo menor preço, mas de garantir a qualidade necessária com o menor ônus possível para a sociedade.

Por outro lado, a celeridade refere-se à capacidade da administração em concluir o ciclo de contratação de forma ágil, mitigando atrasos burocráticos que possam comprometer a prestação de serviços (Ferreira; Medina; Reis, 2014). Uma compra economicamente vantajosa, mas extremamente demorada, pode perder sua utilidade prática, gerando custos indiretos de desabastecimento. Assim, a eficiência nas licitações exige um equilíbrio delicado entre o rigor legal e a rapidez do processo.

Dessa forma, a análise da eficiência neste trabalho será pautada pela mensuração dos impactos da modalidade licitatória sob essas duas vertentes interdependentes: o preço final e o tempo de aquisição. A discussão proposta busca verificar se a simplificação dos procedimentos e o uso de tecnologias nas compras públicas contribuem efetivamente para a otimização dos recursos e para a redução do "custo de oportunidade" gerado pela demora administrativa (Bonfim, 2008).



2.2. INOVAÇÃO EM COMPRAS: PREGÃO ELETRÔNICO E SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP)

Instituído pela Lei nº 10.520/2002 e consolidado pela nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), o Pregão Eletrônico modernizou as compras públicas ao inverter fases e utilizar a tecnologia da informação para ampliar a competitividade. Essa dinâmica estimula a disputa por meio de lances transparentes em tempo real, o que gera ganhos significativos de economicidade e celeridade processual (Ferreira; Medina; Reis, 2014). A modalidade tornou-se a regra geral para a aquisição de bens e serviços comuns, simplificando o rito administrativo.

A literatura recente aponta convergência sobre os ganhos operacionais do pregão eletrônico na Administração Pública. Nesse sentido, vale registrar a síntese de Gonçalves e Figueiredo (2022):

[...] percebe-se uma unanimidade nos seus resultados ao afirmarem que o pregão eletrônico é a modalidade mais vantajosa para a Administração Pública, trazendo: potencial de redução mais significativo para tempo e preço; agilidade, transparência e facilidade de acesso; desenvolvimento tecnológico; observância aos princípios da economicidade e da eficiência nas contratações públicas, agilidade e desburocratização dos procedimentos; melhoria na eficiência e redução de fraudes ou corrupção, além de ser mais rápido e de as empresas poderem acompanhar o processo em tempo real. (Gonçalves; Figueiredo, 2022).

A análise dos autores destaca que a vantagem do pregão transcende a mera redução de custos diretos, alcançando dimensões éticas e gerenciais indispensáveis ao Estado Democrático de Direito. Ao promover a desburocratização e a visibilidade dos atos, o modelo eletrônico não apenas otimiza o gasto público, mas também fortalece o controle social e a integridade administrativa. Assim, a eficiência é percebida tanto na rapidez do ciclo de contratação quanto na mitigação de riscos de desvios e corrupção.

Adicionalmente, este estudo analisa o uso do Pregão associado ao Sistema de Registro de Preços (SRP), mecanismo que permite realizar uma única licitação para demandas recorrentes ou de diversos órgãos. Tal estratégia é fundamental para estruturas complexas, pois maximiza ganhos de escala, assegura a padronização dos produtos e confere agilidade à execução orçamentária. No SRP, a Administração não se obriga à compra imediata, o que permite um planejamento mais flexível e aderente às flutuações das necessidades públicas.

Contudo, a centralização de demandas via SRP exige cautela e um planejamento robusto por parte dos gestores. Se por um lado a estratégia fortalece o poder de barganha estatal e reduz o custo processual de múltiplas licitações (Tkachenko; Yakovlev; Rodionova, 2018), por outro, a concentração de grandes volumes pode restringir a participação de pequenas empresas. O desafio reside em equilibrar a eficiência da economia de escala com a manutenção de um mercado competitivo e plural.

Por fim, é imperativo que a utilização dessas ferramentas inovadoras seja acompanhada de mecanismos eficazes de governança e transparência. A garantia da integridade no ambiente virtual depende diretamente da capacidade dos sistemas em desestimular práticas anticompetitivas, como conluíus entre licitantes (Wihardja, 2009). Portanto, a inovação nas compras públicas não é apenas tecnológica, mas sobretudo uma



mudança na cultura de gestão que prioriza o resultado social e a correta aplicação dos recursos.

2.3. O PROGRAMA CAMINHO DA ESCOLA (PCE) E A GESTÃO ESTRATÉGICA DO FNDE.

O Programa Caminho da Escola (PCE) foi criado em 2007, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com o objetivo inicial de renovar a frota de veículos escolares no Brasil. A iniciativa surgiu para substituir veículos inadequados ou adaptados, conhecidos como "pau-de-arara", por ônibus, lanchas e bicicletas que atendessem a padrões rígidos de segurança e acessibilidade. Desde sua origem, o programa buscou garantir que a distância geográfica não fosse um impedimento ao direito à educação (Rodrigues; Pereira, 2022).

Ao longo de sua trajetória, o PCE evoluiu de uma ação de compra pontual para uma política pública estruturante de transporte escolar rural e ribeirinho. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), como gestor federal, estabeleceu parcerias com o INMETRO para padronizar as especificações técnicas dos veículos, criando categorias como o ORE (Ônibus Rural Escolar) e ONUREA (Ônibus Urbano Escolar Acessível). Essa padronização histórica permitiu que o programa ganhasse escala nacional, facilitando a manutenção e garantindo que o transporte suportasse as condições severas das estradas rurais brasileiras.

A gestão estratégica do FNDE operacionaliza o programa por meio de três formas de acesso: assistência financeira direta, recursos próprios dos entes federativos ou financiamento via BNDES. A autarquia centraliza a fase externa da licitação, realizando o Pregão Eletrônico para Registro de Preços em nome de estados e municípios. Essa centralização desonera os pequenos municípios da complexidade de elaborar editais técnicos e realizar certames de grande vulto, garantindo a uniformidade da política pública em todo o território.

Embora estudos como o de Oliveira (2020) reconheçam o impacto social do PCE na redução da evasão escolar, o foco deste trabalho recai sobre o instrumento de gestão que o viabiliza. A adoção do SRP configura uma estratégia de governança essencial, pois harmoniza a economia de escala necessária para adquirir grandes volumes com a descentralização da execução. O FNDE atua como o "gerenciador da ata", enquanto os entes federativos figuram como "participantes", podendo aderir aos preços registrados sem a necessidade de novos processos licitatórios. Essa modelagem reduz significativamente o esforço administrativo local e acelera a renovação das frotas escolares, otimizando a logística de entrega dos veículos.

Dessa forma, a análise dos documentos públicos do FNDE, como editais, atas e contratos, permitirá verificar empiricamente a materialização da economicidade, celeridade, competitividade e integridade. O estudo busca evidenciar como o FNDE utiliza o seu poder de compra para induzir o mercado a oferecer soluções de transporte escolar seguras e economicamente viáveis. Estabelece-se, assim, a conexão necessária entre a teoria da Administração Gerencial e a prática observada na execução do Caminho da Escola.



3. METODOLOGIA DE PESQUISA

Este capítulo descreve os procedimentos metodológicos empregados no estudo, desde a delimitação do tipo de pesquisa e da abordagem utilizada, até a definição do objeto de análise, dos instrumentos de coleta e da forma como os dados serão processados e analisados.

3.1. TIPO DE PESQUISA

Metodologicamente, este trabalho configura-se como um Estudo de Caso de natureza descritiva e abordagem mista (quanti-qualitativa). É descritiva pois detalha as características operacionais do certame no âmbito do Programa Caminho da Escola; e mista porque combina a mensuração estatística dos dados (economicidade/celeridade) com a interpretação crítica dos processos de gestão (competitividade/integridade).

Quanto aos procedimentos técnicos, adotou-se a pesquisa Bibliográfica para fundamentação teórica e a Documental como fonte primária de dados.

3.2. ABORDAGEM DO ESTUDO

O trabalho adota uma abordagem mista (quanti-qualitativa). A dimensão quantitativa concentra-se na mensuração estatística dos indicadores de desempenho (preços e prazos), enquanto a vertente qualitativa fundamenta a análise de conteúdo dos documentos, como editais e relatórios de controle. Essa integração é essencial para contextualizar os achados numéricos, permitindo interpretar as práticas de governança e compreender as causas subjacentes aos resultados de eficiência (ou ineficiência) encontrados no objeto de estudo.

3.3. OBJETO DE ESTUDO E UNIDADE DE ANÁLISE

O objeto de estudo desta pesquisa é a eficiência do instrumento licitatório Pregão Eletrônico, sob a modalidade de Sistema de Registro de Preços (SRP), aplicado à execução da política pública de transporte escolar do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A unidade de análise delimita-se, especificamente, ao Pregão Eletrônico nº 06/2023. A escolha deste certame como estudo de caso único justifica-se pela sua representatividade orçamentária, volume de itens licitados (18 lotes distintos de veículos) e abrangência nacional. O recorte temporal da análise compreende o ciclo integral deste processo licitatório, abarcando desde a sua fase interna de planejamento (iniciada com o Documento de Formalização da Demanda em janeiro de 2023) até a conclusão da fase externa, com a homologação e publicação das Atas de Registro de Preços em dezembro de 2023.



3.4. INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

Para a operacionalização do estudo de caso, utilizou-se a técnica de análise documental estruturada. O corpus da pesquisa foi constituído pela totalidade dos documentos administrativos referentes ao Certame nº 06/2023, disponíveis publicamente no portal do FNDE e no sistema Compras.gov.br.

A coleta foi orientada por um roteiro que abrangeu todo o ciclo da licitação. Foram examinados documentos das seguintes fases:

- Planejamento: Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência.
- Fase Externa: Edital, avisos e pedidos de esclarecimento.
- Julgamento: Relatórios e atas das sessões públicas.
- Conclusão: Termos de homologação e Atas de Registro de Preços.

Essa sistematização assegurou a organização das informações necessárias para a análise posterior.

3.5. FORMA DE ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise dos resultados será estruturada de forma a responder aos objetivos específicos, utilizando as quatro categorias previamente definidas.

Tabela 1. Categorização da Análise de Resultados

Categoria de Análise	Método de Análise
I. Economicidade (Preço/Custo)	Aplicação de análise comparativa para identificar variações entre o preço máximo de referência (previsto no edital) e o preço final registrado (Ata de Registro de Preços), calculando a diferença percentual
II. Celeridade (Tempo/Agilidade)	Cálculo do tempo médio de tramitação dos processos, considerando os dias corridos entre a publicação do edital e a homologação.
III. Competitividade (Participação)	Levantamento do número total de licitantes no Pregão nº 06/2023 e avaliação da dispersão, permitindo observar concentração ou pulverização do mercado.



IV. Integridade (Governança e Transparência)	Análise qualitativa de conteúdo sobre ocorrências de recursos, impugnações e denúncias, buscando padrões que indiquem fragilidades ou riscos à transparência
--	--

Fonte: Elaborado pelos autores (2026)

Os resultados quantitativos serão apresentados em tabelas e gráficos para facilitar a visualização das tendências, enquanto os achados qualitativos servirão para fundamentar as conclusões sobre eficiência e governança do Pregão Eletrônico/SRP no Programa Caminho da Escola.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise da eficiência do Pregão Eletrônico nº 06/2023, no âmbito do Programa Caminho da Escola, revela a complexidade de equilibrar a busca pelo menor preço com a realidade industrial do setor automotivo.

O ciclo de vida desta contratação, iniciado formalmente com o Documento de Formalização da Demanda (DFD) em 02 de janeiro de 2023 e concluído com a assinatura das Atas de Registro de Preços em dezembro do mesmo ano, oferece um campo empírico privilegiado para examinar as dimensões da eficiência administrativa.

A seguir, apresentam-se os resultados segregados pelos quatro eixos fundamentais propostos nesta pesquisa.

4.1. ANÁLISE QUANTO A ECONOMICIDADE

A dimensão da economicidade na Administração Pública transcende a simples busca pelo menor preço, configurando-se como o dever de obter o melhor resultado possível com o menor ônus para o erário. Este princípio, vinculado diretamente à eficiência, exige que o gestor examine a qualidade, a durabilidade e o rendimento do objeto, garantindo que o recurso público seja aplicado com racionalidade. No contexto das compras governamentais, a economicidade atua como um mecanismo de justiça distributiva ao otimizar o orçamento escasso.

Dessa forma, a análise da economicidade neste estudo fundamenta-se na premissa de que a centralização das compras públicas federais funciona como um poderoso indutor de ganhos de escala. Ao consolidar a demanda de milhares de municípios em um único Registro de Preços Nacional (RPN), o FNDE consegue atrair grandes fabricantes e aumentar o poder de barganha do Estado. Essa estratégia permite que o órgão negocie condições que seriam inalcançáveis para entes federativos menores que realizassem licitações isoladas.

A eficácia dessa abordagem é verificada na comparação entre o valor estimado na fase interna, balizado pela pesquisa de mercado, e o valor efetivamente homologado após a disputa de lances. Observou-se que o modelo de pregão eletrônico foi determinante para comprimir as margens de lucro da indústria nos itens padronizados, sem comprometer as

exigências técnicas. A competição em tempo real forçou os fornecedores a oferecerem valores mais próximos aos seus custos marginais para garantir o contrato.

Os resultados quantitativos reforçam essa análise, evidenciando que os descontos mais expressivos ocorreram nos itens com maior quantidade licitada, confirmando a correlação entre volume e preço unitário. O Item 2 (Ônibus Rural Escolar Médio), com 3.600 unidades previstas, obteve uma redução de 26,20% em relação ao orçamento base. Essa variação representa uma economia potencial superior a meio bilhão de reais, recurso que pode ser reinvestido em outras frentes da educação básica.

Os Itens 1 e 3 também apresentaram descontos relevantes para a viabilidade do Programa Caminho da Escola, com reduções de 11,72% e 19,31%, respectivamente. Essas cifras demonstram que a padronização técnica, aliada à estratégia de centralização, cumpre o preceito constitucional da eficiência econômica. Assim, a economicidade no PCE não é vista como um fim em si mesma, mas como o meio que viabiliza a ampliação do acesso ao transporte escolar para um maior número de estudantes.

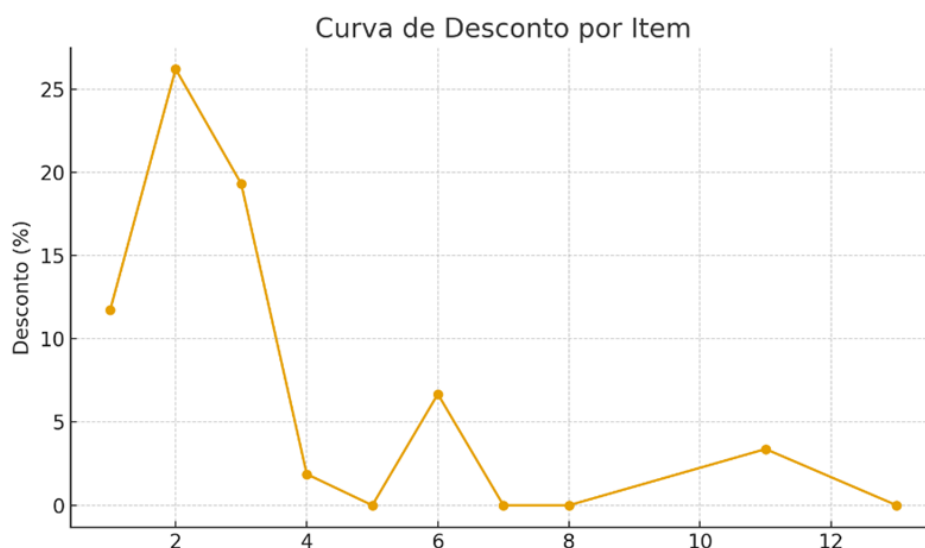


Gráfico 1. Relação entre item e desconto

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do FNDE (2026)

Os itens com especificações tecnológicas avançadas, como piso baixo e transmissão automática, não registraram descontos ou foram fracassados, evidenciando limitações do modelo para objetos inovadores. Essa tendência reforça a hipótese de que a economicidade está diretamente relacionada à escala e à padronização do objeto.



Tabela 2. Consolidado de Economicidade e Resultados por Item

Item	Descrição do Objeto	Situação	Vencedor	Valor Estimado	Valor Homologado	Desconto (%)
1	ORE 1 (Rural Padrão)	Homologado	Volks	R\$466.723,50	R\$412.000,00	11,72%
2	ORE 2 (Rural Médio)	Homologado	On-Highway (IVECO)	R\$540.000,00	R\$398.500,00	26,20%
3	ORE 3 (Rural Grande)	Homologado	On-Highway (IVECO)	R\$581.878,07	R\$469.499,00	19,31%
4	ORE 0 (4x4)	Homologado	Agrale S.A.	R\$689.925,00	R\$677.000,00	1,87%
5	ORE 1 (4x4)	Homologado	Marcopolo S.A.	R\$581.878,07	R\$581.878,00	0,00%
6	ONUREA (Piso Alto)	Homologado	Volks	R\$434.459,86	R\$399.000,00	8,16%
7	ONUREA (Piso Baixo)	Homologado	Marcopolo S.A.	R\$648.480,99	R\$648.480,00	0,00%
8	ORE 1 (Automático)	Homologado	Marcopolo S.A.	R\$493.553,50	R\$493.553,00	0,00%
9	ORE 2 (Automático)	Fracassado	—	R\$632.215,53	—	—
10	ORE 3 (Automático)	Fracassado	—	R\$608.708,07	—	—
11	ORE 1 (4x4 Automático)	Homologado	Marcopolo S.A.	R\$713.100,00	R\$689.000,00	3,38%
12	ONUREA (PA Automático)	Fracassado	—	R\$466.064,86	—	—
13	ONUREA (Piso Baixo Automático)	Homologado	Marcopolo S.A.	R\$680.085,99	R\$680.085,00	0,00%
14	ORE 1 Automatizado	Fracassado	—	R\$479.601,92	—	—
15	ORE 2 Automatizado	Fracassado	—	R\$618.263,93	—	—



16	ORE 3 Automatizado	Fracassado	—	R\$ 594.756,47	—	—
17	ORE 1 - 4x4 Automatizado	Fracassado	—	R\$449.630,26	—	—
18	ONUREA - Piso Baixo Automatizado	Fracassado	—	R\$663651,39	—	—

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios de Julgamento do Pregão nº 06/2023

4.2. ANÁLISE QUANTO A CELERIDADE

A celeridade processual na Administração Pública é um corolário do princípio da eficiência, representando o dever de realizar a prestação administrativa no menor tempo possível. Mais do que rapidez, a celeridade busca eliminar atos inúteis e tempos mortos que retardam a satisfação do interesse público. No âmbito das licitações, esse princípio é fundamental para evitar que a demora na contratação gere obsolescência técnica ou o desabastecimento de serviços essenciais à sociedade.

A análise temporal do certame demonstra que o rito do Pregão Eletrônico conferiu agilidade processual à contratação, a despeito da complexidade do objeto licitado. O ciclo total de planejamento e execução durou menos de 12 meses, iniciando-se com o Documento de Formalização da Demanda (DFD) em janeiro de 2023 e encerrando-se com a homologação em dezembro. Esse desempenho evidencia uma gestão orientada a resultados, capaz de tramitar processos de grande vulto em prazos razoáveis.

Esse prazo é notavelmente célere se comparado à alternativa hipotética de realização descentralizada por cada ente federativo individualmente. A tecnologia do sistema Compras.gov.br permitiu que a fase de lances fosse resolvida em poucos dias, eliminando entraves burocráticos típicos de certames presenciais. A centralização no FNDE otimiza o tempo administrativo global, pois um único esforço processual atende às necessidades de milhares de municípios simultaneamente.

É importante ressaltar que a celeridade não significou ausência de controle ou atropelo das garantias legais. O processo sofreu uma interrupção administrativa com o "Aviso de Suspensão" publicado no Diário Oficial da União em setembro de 2023, motivado por impugnações legítimas ao edital. Essa pausa foi necessária para assegurar que o certame estivesse em total conformidade com os princípios da legalidade e da competitividade, evitando nulidades futuras.

Embora essa suspensão tenha impactado o cronograma inicial, ela deve ser interpretada sob a ótica da eficiência processual preventiva. A pausa para ajustes no edital preveniu a judicialização do certame, permitindo que a licitação fosse retomada e concluída ainda dentro do exercício financeiro de 2023. Assim, a celeridade do pregão eletrônico



mostrou-se resiliente, absorvendo os controles de legalidade sem comprometer a entrega final da política pública.

Dessa forma, a dimensão da celeridade no Caminho da Escola valida a escolha do Pregão Eletrônico como ferramenta de gestão estratégica. A capacidade de responder às demandas de transporte escolar rural dentro de um ciclo anual é decisiva para o planejamento das redes de ensino. A agilidade observada reforça que o uso intensivo de tecnologia e a padronização de procedimentos são pilares para uma Administração Pública que preza pela tempestividade e pelo valor público.

4.3. ANÁLISE QUANTO A COMPETITIVIDADE

A competitividade é um princípio basilar das licitações públicas, funcionando como o motor que impulsiona a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração. Ela representa a garantia de que o certame esteja aberto ao maior número possível de interessados qualificados, evitando cláusulas restritivas que limitem a disputa de forma injustificada. No Estado Democrático de Direito, a ampla competitividade assegura o tratamento isonômico entre os licitantes e a eficiência na alocação dos recursos coletivos.

No tocante à competitividade, os resultados deste certame confirmaram a existência de um cenário de alta especialização produtiva no setor de fabricação de veículos pesados no Brasil. A disputa de preços nos 10 itens adjudicados ficou concentrada em quatro grandes conglomerados industriais: Volkswagen Truck & Bus, Marcopolo S.A., Agrale S.A. e On-Highway Brasil Ltda (IVECO). Essa configuração sugere que o mercado de transporte escolar possui barreiras de entrada elevadas, inerentes à escala de produção exigida.

Essa concentração de mercado é ilustrada no Gráfico 2, que demonstra a distribuição de todos os itens homologados entre esses quatro fabricantes, com predominância da On-Highway (IVECO) nos lotes de maior volume. Embora o pregão eletrônico amplie a publicidade e o acesso geográfico, ele não é capaz de eliminar, por si só, as barreiras estruturais típicas da indústria automotiva. A necessidade de capacidade fabril em larga escala e rede de assistência técnica nacional restringe a diversificação de fornecedores.

Portanto, a análise evidencia que a transparência e o alcance proporcionados pelo modelo eletrônico coexistem com limitações impostas por fatores econômicos e tecnológicos do setor. A efetividade da disputa, nesse sentido, reside na capacidade de extrair propostas vantajosas dentro de um mercado naturalmente restrito a players de grande porte.

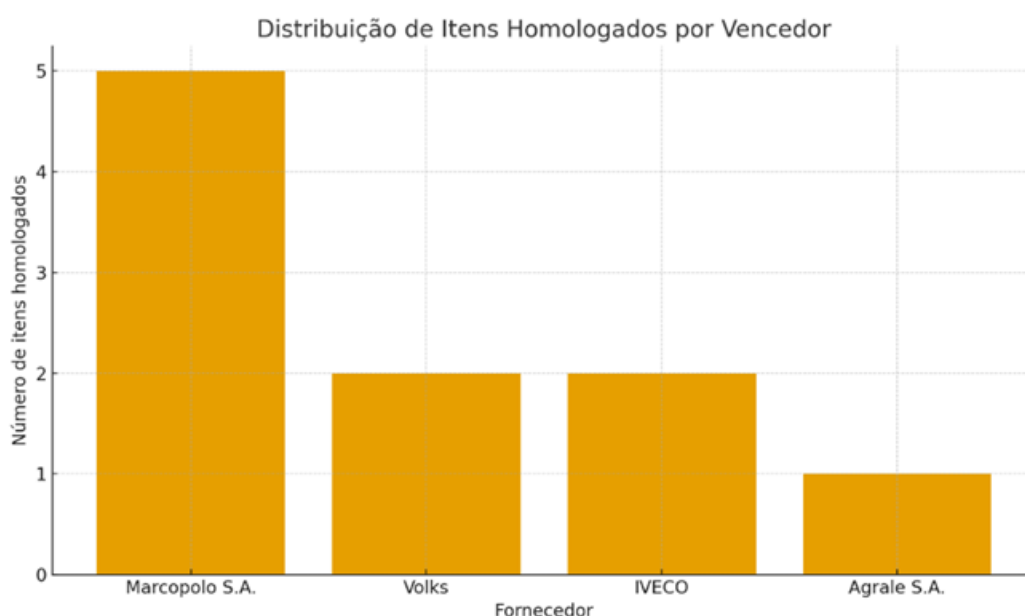


Gráfico 2. Distribuição de Itens por Vencedor

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do FNDE (2026)

A competitividade manifestou-se, portanto, de forma seletiva: foi intensa entre os grandes fabricantes nos itens de maior volume, onde a disputa de preços chegou à casa dos centavos. Contudo, essa mesma força não se repetiu nos itens de especificidade técnica elevada, como os veículos de piso baixo e com tração especial. Tais lotes restaram fracassados ou desertos, evidenciando um desinteresse comercial ou a própria incapacidade produtiva do setor em atender demandas de nicho sob as condições do edital.

Esse contraste revela que, embora o Pregão Eletrônico potencialize a disputa em mercados maduros, ele encontra limites na oferta tecnológica de veículos com requisitos muito específicos. O deserto em itens técnicos sugere que o custo de adaptação das linhas de montagem para pequenas quantidades pode inviabilizar a participação econômica das empresas. Assim, a competitividade no Caminho da Escola é diretamente proporcional à padronização e ao volume de escala, perdendo força diante de soluções de engenharia mais complexas e menos usuais.

4.3. ANÁLISE QUANTO A INTEGRIDADE

A integridade nas compras públicas compreende o alinhamento consistente a valores, princípios e normas éticas para manter a prioridade do interesse público sobre os interesses privados. Ela fundamenta-se nos princípios da moralidade e da probidade administrativa, exigindo que o processo licitatório seja imune a fraudes, conluíus ou desvios de finalidade. No contexto do FNDE, a integridade é o pilar que sustenta a confiança da sociedade e dos órgãos de controle na execução das políticas educacionais.



A atuação prévia da Procuradoria Federal junto ao FNDE, materializada no Parecer Jurídico nº 06/2023, garantiu a legalidade da modelagem do Registro de Preços antes da publicação do edital, mitigando riscos de direcionamento. Durante a fase de julgamento, a integridade do sistema de filtros funcionou adequadamente, evidenciado por exemplo pela desclassificação da empresa "START SERVICOS E TRANSPORTES LTDA" por apresentar uma proposta inexecutável, abrindo espaço para a convocação da proponente seguinte (Iveco/On-Highway) que atendia aos requisitos de habilitação.

Paradoxalmente, o alto índice de itens fracassados (8 de 18) reforça a tese de integridade do certame. Diante da ausência de lances ou de propostas acima do valor estimado para os itens de maior complexidade tecnológica, a Administração não cedeu à pressão para flexibilizar as exigências técnicas ou aceitar sobrepreço. A decisão de manter o rigor do Termo de Referência, mesmo resultando em itens desertos, demonstra a prevalência do interesse público e da responsabilidade fiscal sobre a meta de aquisição a qualquer custo.

O Gráfico 3 apresenta o panorama de desfecho dos itens licitados, revelando que 55% dos lotes foram homologados com sucesso, enquanto 45% resultaram em fracasso ou deserção. Esse dado, embora represente um desafio operacional, é um indicador positivo sob a ótica da integridade administrativa. Ele demonstra que o FNDE não flexibilizou as exigências do edital nem aceitou preços acima do mercado apenas para concluir a compra, priorizando a legalidade em detrimento da mera execução orçamentária.

Proporção de Itens Homologados e Fracassados

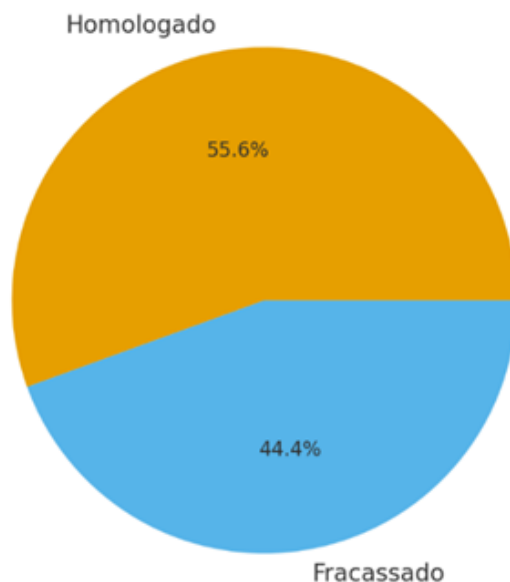


Gráfico 3. Proporção de Itens Homologados e Fracassados

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do FNDE (2026)



Essa postura rigorosa representa uma proteção importante para a política pública do Caminho da Escola. Quando a administração declara um item fracassado por preço excessivo ou incapacidade técnica do fornecedor, ela evita a contratação de veículos que poderiam gerar problemas na entrega ou manutenção futura. Assim, a integridade manifesta-se no zelo com a qualidade do gasto, garantindo que os recursos do Fundo cheguem à ponta na forma de veículos seguros e com preços justos.

Portanto, o alto índice de itens não homologados não deve ser lido como uma falha, mas como evidência de um sistema de controle interno que funciona. Para a política educacional, isso significa que a renovação da frota é conduzida com responsabilidade fiscal e técnica, mitigando riscos de corrupção ou ineficiência contratual. A integridade assegura, em última análise, que o Programa mantenha sua credibilidade institucional perante os entes federativos e os órgãos de fiscalização externa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou a eficiência do Pregão Eletrônico com Sistema de Registro de Preços (SRP) no âmbito do Programa Caminho da Escola, tendo como estudo de caso o Certame nº 06/2023 do FNDE. A pesquisa abordou quatro dimensões fundamentais para avaliar se essa modalidade licitatória contribui para uma gestão pública orientada a resultados, foram elas: economicidade, celeridade, competitividade e integridade

A relevância do tema é evidente. Para o pesquisador, representa a oportunidade de compreender um instrumento estratégico de compras públicas e sua relação com a eficiência administrativa. Para a ciência da Administração Pública, contribui com evidências empíricas sobre a aplicação do pregão eletrônico em políticas estruturantes. Para a sociedade, reforça a importância de mecanismos que assegurem economia de recursos, transparência e agilidade na execução de programas educacionais.

Os resultados confirmaram que os objetivos traçados foram alcançados. A análise demonstrou alta economicidade, com descontos superiores a 26% nos itens de maior volume, validando a hipótese de que a centralização via SRP gera ganhos de escala. A celeridade também se mostrou elevada: o ciclo completo do processo durou menos de 12 meses, mesmo com intercorrências administrativas. Quanto à competitividade, verificou-se uma disputa restrita a quatro grandes fabricantes, revelando barreiras estruturais que limitam a entrada de novos players. Por fim, a integridade foi preservada, evidenciada pelo rigor jurídico e pela recusa em flexibilizar exigências técnicas, ainda que isso tenha resultado em 45% de itens fracassados.

Como conclusão geral, o estudo indica que o Pregão Eletrônico com SRP é altamente eficiente para aquisição de bens padronizados, mas apresenta limitações para itens inovadores, exigindo ajustes no planejamento e na formação de preços de referência. Essa constatação contribui para práticas mais eficazes na gestão de compras públicas, alinhadas aos princípios da economicidade e da transparência.

Quanto às perspectivas futuras, sugere-se aprofundar a análise sobre estratégias para ampliar a competitividade e viabilizar a aquisição de tecnologias avançadas, seja por meio de



sondagens de mercado, revisão de especificações ou adoção de modelos híbridos de contratação. Tais medidas podem fortalecer a eficiência do Programa Caminho da Escola e ampliar sua capacidade de atender às demandas educacionais com inovação e qualidade.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente de. **Direito administrativo descomplicado**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010.

BONFIM, Edilson M. **Processo civil** 1. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria Federal junto ao FNDE. **Parecer n. 00006/2023/GABINETE/PFFNDE/PGF/AGU**. Processo Administrativo nº 23034.028908/2022-18. Brasília: AGU, 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. **Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 set. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. **Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Atas de Registro de Preços nº 2, 4, 5 e 8/2023. Pregão Eletrônico nº 06/2023**. Brasília: FNDE, dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Aviso de Suspensão do Pregão nº 6/2023**. Diário Oficial da União: seção 3, Brasília, DF, ed. 172, p. 44, 8 set. 2023.



BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Documento de Formalização da Demanda (DFD). Processo nº 23034.028908/2022-18.** Brasília: FNDE, 2 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Editais de Pregão Eletrônico nº 06/2023. Processo nº 23034.028908/2022-18.** Brasília: FNDE, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br>. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatórios de Julgamento e Habilitação do Pregão nº 06/2023. Itens 1 a 18.** Brasília: FNDE, 2023.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil.** Revista do Serviço Público, Brasília, DF, ano 49, n. 1, p. 5-27, jan./mar. 1998.

FERREIRA, Marco Aurélio Marques; MEDINA, Silvana Aparecida; REIS, Anderson de Oliveira. **Pregão eletrônico e eficiência nos gastos públicos municipais. Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 6, n. 2, p. 74-81, abr./jun. 2014. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351556452001>. Acesso em: 25 nov. 2025.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Programa Caminho da Escola.** Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/caminho-da-escola>. Acesso em: 25 nov. 2025.

GONCALVES, M. de S.; FIGUEIREDO, P. S. (2022). **Eficiência e eficácia nas compras públicas por pregão eletrônico: uma revisão sistemática da literatura / Efficiency and effectiveness in public procurement by electronic auction: a systematic review of the literature.** *Brazilian Journal of Development*, 8(4), 31468–31490. <https://doi.org/10.34117/bjdv8n4-568>

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

MODESTO, Paulo. **Notas para um debate sobre o princípio da eficiência.** Revista Do Serviço Público, 51(2), p. 105-119, Brasil 2014.

OLIVEIRA, Adriano Alves de. **Uma Breve Análise do Programa Caminho da Escola, no Período de 2015 a 2019 no Âmbito do Distrito Federal.** 2020. 44 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, DF, 2020.

RODRIGUES, Igor; PEREIRA, Denise. **Os impactos da política pública de transporte escolar rural nos índices de evasão escolar: uma revisão sistemática sobre o Programa Caminho da Escola.** In: IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 out. 2022. Sociedade Brasileira de Administração Pública. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/502>. Acesso em: 25 nov. 2025.



SILVEIRA, Flavio de Amorim. **Análise dos resultados da implantação da ferramenta de pregão eletrônico nas contratações da administração pública: O caso do IFRJ.** 2012. 127 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade do Grande Rio Professor “José de Souza Herdy”, Rio de Janeiro, 2012.

TKACHENKO, A., YAKOVLEV, A., & RODIONOVA, Y. (2018). **Organizational Forms and Incentives in Public Procurement: Natural Experiment at a Large Public Sector Organization in Russia.** *International Journal of Public Administration*, 41(14), 1157–1168. <https://doi.org/10.1080/01900692.2017.1350191>

WIHARDJA, Maria Monica, **Corruption in Public Procurement Auctions: Positive Equilibrium Analysis**, Incentive Mechanism Design, and Empirical Study (February 23, 2009). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1294088> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1294088>