PARECER Nº 69603375.2025.AGE - ASJUR

PARECER JURÍDICO Nº 014/2025 – ASJUR

(controle interno da AGE)

PROCESSO ADMINISTRATIVO: SEI nº 0061108498.000010/2025-17

INTERESSADA: Diretoria Financeira – DIRFI.

TERCEIRO INTERESSADO: CASS AUDITORES E CONSULTORES S/S LTDA.

Ementa: **PARECER JURÍDICO EM SEDE DE CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE AUDITORIA EXTERNA DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS E FINANCEIRAS E EMISSÃO DE RELATÓRIOS CIRCUNSTANCIADOS E PARECERES SOBRE AS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS E FINANCEIRAS SEMESTRAIS DA AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DE PERNAMBUCO - AGE, A SEREM REALIZADAS EXCLUSIVAMENTE NAS DATA-BASE DE JUNHO/2025. EMPRESA CONTRATADA: CASS AUDITORES E CONSULTORES S/S LTDA . PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 012/2025. DISPENSA Nº 008/2025.**

I - RELATÓRIO

Trata-se de encaminhamento do Processo 0061108498.000010/2025-17, para análise jurídica, visando à formalização contratual junto à empresa **CASS AUDITORES E CONSULTORES S/S LTDA**, inscrita no **CNPJ(MF) sob o nº 24.519.787/0001-60**, cujo objeto perfaz a **contratação de empresa especializada para prestação de serviços de Auditoria Externa das demonstrações contábeis e financeiras e emissão de relatórios circunstanciados e pareceres sobre as demonstrações contábeis e financeiras semestrais da Agência de Fomento do Estado de Pernambuco - AGE, a serem realizadas exclusivamente nas data-base de junho/2025.**

De proêmio, cumpre esclarecer que o processo em voga fora deflagrado através da **Solicitação de Compra / Contratação (ID 68477729)**, assinada pelo Gerente de Contabilidade, adstrito à Diretoria Financeira desta AGE, enquanto Unidade Demandante (UD), na qual é especificada a justificativa da contratação, à saber:

> A presente contratação visa atender o disposto no regulamento anexo à Resolução do Conselho Monetário NacionalCMN N°. 4.910, de 27.05.2021, e Resolução CVM nº 23 de 25 de fevereiro de 2021, que altera e consolida a regulamentação relativa à prestação de serviços de auditoria independente para instituições financeiras, demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, que estabelece a obrigatoriedade de serem auditados por auditores independentes, e que atendam aos requisitos mínimos a serem fixados pelo Banco Central do Brasil, o que se segue:
>
> 1. As demonstrações contábeis, inclusive notas explicativas;
>
> 2. As demonstrações contábeis previstas nas resoluções CMN nº 4.818 de 29/05/2020, resolução CMN nº 4.966 de 25/11/2021 e resolução BACEN nº 352 de 23/11/2023 e demais correlatas;
>
> Por conseguinte, a luz dos diplomas legais acima comentados, a Agência de Fomento do Estado de Pernambuco S.A. está obrigada a elaborar e submeter suas Demonstrações Financeiras à Auditoria Independente.

Observa-se do Mapa Comparativo que a modalidade de pesquisa de preços foi através de cotação com fornecedores, de modo que consta também nos presentes autos as Propostas comerciais obtidas (vide ID's 68626514, 68705888, 68684069 e 68705966) e o Mapa Comparativo de Preços c/c Declaração de Vantajosidade (vide ID 68623686), no qual se atesta, expressamente, para fins de comprovação de vantajosidade da contratação, nos termos do Art. 31 da Lei nº 13.303/2016 c/c Parágrafo Único do Art. 101 do Regulamento de Contratações da AGE, que o preço médio total apurado através da pesquisa realizada pela Gerência Administrativa da AGE figura na monta de **R$ 34.466,00 (Trinta e quatro mil quatrocentos e sessenta e seis reais)**, como demonstrado no Mapa Comparativo de Preços, observado o disposto no art. 8º do Regulamento de Contratações da AGE.

Desta feita, conforme consta do Mapa Comparativo de Preços c/c Declaração de Vantajosidade (ID 68623686), sagrou-se vencedora do certame a proposta que apresentou a proposta mais vantajosa em razão do menor preço ofertado, restando especificado que a empresa CASS AUDITORES E CONSULTORES S/S LTDA apresentou preço dentro da cesta praticada no mercado, na monta de **R$ 10.800,00 (dez mil e oitocentos reais)**, consagrando-se como proposta mais vantajosa, tendo sido utilizado o critério de menor preço ofertado.

Ademais, foram colacionadas ao expediente a proposta vencedora (fls. 3 - 12 do ID 68684069), bem como as documentações de habilitação da empresa supramencionada (ID's 68811476, 68832847, 69482361, 68812678, 68812740, 68835122, 68834531, 68834096, 68833966 e 69625657), tendo sido expressamente atestado pela GECON, vide despacho nº 466/2025 (ID 69628161), a compatibilidade dos documentos apresentados com as exigências do Termo de Referência (ID 68603407). Constando também a Proposta para Análise e Autorização da Diretoria - PAD (ID 68628783), assinada pelas autoridades competentes pela autorização do feito, a saber, o Diretor Financeiro, à qual se encontra vinculada a Unidade Demandante, e a Diretora de Operações e Negócios. Ainda, constam do processo o Termo de Disponibilidade de Recursos (ID 68868954), em valor suficiente para cobrir a despesa decorrente da presente contratação no exercício financeiro, assinado pela Gerente de Planejamento Dados - GPLAD e pelo Diretor de Planejamento e Gestão - DIPLAG da AGE.

Em tempo, registra-se que fora colacionado aos autos Relatório (ID 69323423) da Comissão Permanente de Licitação - CPL, manifestando-se acerca da via eleita para prosseguimento da contratação, tendo entendido pela viabilidade contratação na modalidade de Dispensa, em conformidade com o artigo 156, inciso II do Regulamento de Contratações da AGE c/c com o artigo 29, inciso II da Lei nº 13.303/2016, e que o presente Processo de Contratação deverá ainda ser submetido a ratificação pela Diretoria Financeira adstrita à unidade demandante.

É o relatório, no essencial.

II – DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, registra-se que a presente análise limita-se aos aspectos jurídico-formais da contratação, não abrangendo as questões técnicas, financeiras e/ou que envolvam o juízo de discricionariedade reservado às autoridades competentes da AGE/PE. Desse modo, verifica-se se foram colacionados aos autos os documentos e justificativas exigidos pela legislação de regência, sem adentrar nos cálculos elaborados pelos setores pertinentes, na regularidade dos valores ou especificações técnicas elencadas, ou mesmo no mérito da decisão de firmar o contrato, por serem fatores estranhos à competência desta assessoria jurídica.

Nesse toar, em sede de exame jurídico-formal dos instrumentos e procedimentos, fica o setor jurídico jungido aos documentos e justificativas presentes nos autos do processo eletrônico (SEI nº 0061108498.000010/2025-17), não lhe sendo possível imiscuir-se nas searas albergadas pelo mérito administrativo ou revestidas de caráter político, técnico, científico ou mercadológico, tanto por ausência de expertise técnica como de competência funcional. Não sem razão, a responsabilidade pelas escolhas de tais critérios é dos agentes institucionais competentes, hábeis e legitimados para tanto.

Este é o entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme se depreende do Acórdão nº 1492/2021 do Plenário do TCU, segundo o qual não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos relativos ao objeto da contratação, senão veja-se:

> "344. **Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, já que tal ato é estranho à sua área de atuação**, à exemplo do Acórdão 181/2015-TCU-Plenário, (...). Além desse, (...) o Acórdão 186/2010-TCU-Plenário também segue essa linha de entendimento, especificando a função do parecer jurídico: **'O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital'.**
>
> (...)

> 356. Esse entendimento é ressaltado no estudo de Luiz Cláudio de Azevedo Chaves (In:*O Exercício da função de assessor jurídico nos processos licitatórios: competências e responsabilidades*. Revista do TCU 130:

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, o qual se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção.

O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração. Consigne-se que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Assessoria Jurídica, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

Desta feita, verifica-se que a atividade do Assessor Jurídico atuante junto ao tema de Licitações e Contratos, assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral, limita-se à análise da compatibilidade jurídica da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de Assessoramento Jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

III - DA APRECIAÇÃO JURÍDICA

Pois bem, no caso em apreço, extrai-se o objeto a ser contratado da Solicitação de Compra (ID 68477729), o qual se passa a transcrever:

> Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Auditoria Independente na Agência de Fomentos do Estado de Pernambuco – AGE para auditagem das demonstrações contábeis e financeiras do 1º semestre de 2025, incluindo orientação técnica por ocasião da elaboração dessas demonstrações, inclusive notas explicativas, apuração dos tributos, bem como a avaliação dos sistemas e procedimentos de controles internos, de descumprimento de dispositivos legais e regulamentas e de revisão dos critérios adotados para classificação nos níveis de risco e de avaliação do aprovisionamento registrado nas demonstrações financeiras, observados os princípios, normas e procedimentos legais vigentes, conforme determina a Conselho Monetário Nacional – CMN, Resolução 4.910 de 27/05/2021, pelo Banco Central do Brasil - BACEN, órgãos repassadores de recursos e, no que não for conflitante com estes, aqueles determinados pelo Conselho Federal de Contabilidade - CFC e pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis - CPC, aplicáveis a AGE.

É de se pontuar também a Justificativa apresentada para a necessidade da contratação do supramencionado objeto, *verbis*:

> A presente contratação visa atender o disposto no regulamento anexo à Resolução do Conselho Monetário NacionalCMN N°. 4.910, de 27.05.2021, e Resolução CVM nº 23 de 25 de fevereiro de 2021, que altera e consolida a regulamentação relativa à prestação de serviços de auditoria independente para instituições financeiras, demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, que estabelece a obrigatoriedade de serem auditados por auditores independentes, e que atendam aos requisitos mínimos a serem fixados pelo Banco Central do Brasil, o que se segue:
>
> 1. As demonstrações contábeis, inclusive notas explicativas;
>
> 2. As demonstrações contábeis previstas nas resoluções CMN nº 4.818 de 29/05/2020, resolução CMN nº 4.966 de 25/11/2021 e resolução BACEN nº 352 de 23/11/2023 e demais correlatas;
>
> Por conseguinte, a luz dos diplomas legais acima comentados, a Agência de Fomento do Estado de Pernambuco S.A. está obrigada a elaborar e submeter suas Demonstrações Financeiras à Auditoria Independente.

Desta feita, visando à averiguação formal do processo observa-se, **em atendimento ao disposto no art. 158 do Regulamento de Contratações da AGE, que constam dos autos os seguintes documentos indispensáveis à instrução processual**, vejamos:

> 01 - Solicitação inicial de compra/contratação (ID 68477729);
>
> 02 - Termo de Referência - TR com a justificativa quanto à necessidade da contratação e o detalhamento técnico necessário (ID 68603407);
>
> 03 - Mapa Comparativo de Preços e Declaração de Vantajosidade, com as razões de escolha da contratada e o valor estimativo da contratação (ID 68623686);
>
> 04 - Pesquisa de preços, inclusive a proposta comercial da empresa vencedora (ID 68626514, 68705888, 68684069 e 68705966);
>
> 05 - Documentações de habilitação da empresa CASS AUDITORES E CONSULTORES S/S LTDA (ID's 68811476, 68832847, 69482361, 68812678, 68812740, 68835122, 68834531, 68834096, 68833966 e 69625657);
>
> 06 - Declaração de Disponibilidade Orçamentária em valor suficiente para fazer frente às despesas decorrentes da contratação (ID 68868954);
>
> 07 - Proposta para Análise e Autorização da Diretoria - PAD, com a autuação processual e anuência das autoridades competentes para a contratação (ID 68628783);

Passando aos demais aspectos jurídicos da análise, sabe-se que é obrigação da Administração licitar sempre que for possível. Obrigatoriedade esta que emana da própria Constituição Federal, a qual prevê em seu art. 37, inciso XXI que:

> *Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*
>
> [...]
>
> *XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

O mestre Cretella Júnior, acerca da temática das licitações, preleciona:

> "*Licitação, no Direito Público brasileiro atual, a partir de 1967, tem o sentido preciso e técnico de procedimento administrativo preliminar complexo, a que recorre a Administração quando, desejando celebrar contrato com o particular, referente a compras, vendas, obras, trabalhos ou serviços, seleciona, entre várias propostas, a que melhor atende ao interesse público, baseando-se para tanto em critério objetivo, fixado de antemão, em edital, a que se deu ampla publicidade*"

Como toda regra tem sua exceção, a legislação autoriza, como ressalva à obrigação de licitar, a contratação direta através de processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, desde que preenchidos os requisitos previstos na lei. Nessa linha, Carvalho Filho leciona que "a dispensa de licitação caracteriza-se pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório".

Nesse toar, a Lei Federal nº 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, normatiza a possibilidade de efetuar a dispensa do certame licitatório, ou seja, em casos específicos o Administrador tem a facultatividade de licitar ou dispensar a licitação. Vejamos:

> **Art. 29. É dispensável a realização de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista: [...]**
>
> *II - para outros serviços e compras de valor até R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizado de uma só vez;*

Coadunando com a previsão legal, o *Regulamento de Licitações e Contratos* desta estatal dispõe em seu **art. 156, inciso II,** que:

> *Art. 156. É dispensável a realização de licitação nas seguintes situações: [...]*

> *II - Para outros serviços e compras de valor até R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e para alienações, nos casos 52 previstos neste Regulamento, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizado de uma só vez;*

Observa-se que a lei enumerou expressamente as hipóteses de dispensa de licitação, além disso, ressalte-se que nos dispositivos acima mencionados, há discricionariedade da Administração na escolha da dispensa ou não do certame, nos casos de baixo valor, o que poderia restar adequado à contratação em voga, desde que observado o interesse público e as peculiaridades da contratação.

Sobre os motivos que levam à dispensa da licitação, ensina Marçal Justen Filho que:

> "*a dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se inconveniente ao interesse público. (...). Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir.*"

É evidente que os processos em que seja eleita a modalidade de dispensa ou inexigibilidade de licitação, como no presente caso, não exigiriam o cumprimento das mesmas etapas formais imprescindíveis num processo de licitação, entretanto devem ainda assim resguardar obediência aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No caso dos autos, a adoção da modalidade de dispensa do procedimento licitatório restaria permitida à discricionariedade do ente contratante, desde que atendido o disposto no inciso II, do art. 29 da Lei 13.303/2016, e no inciso II, do art. 156 do Regulamento de Licitações e Contratos da AGE, bem como respeitados os regramentos internos de funcionamento do ente contratante e estando efetivamente garantido o atendimento aos princípios que regem a administração pública.

Neste caso também deverá ser observado, no que couber, o disposto no parágrafo 3º, do art. 30, da Lei Federal nº 13.303/2016, que se encontra assim redigido:

> *§ 3º O processo de contratação direta será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:*
>
> *I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;*
>
> ***II - razão da escolha do fornecedor ou do executante;***
>
> ***III - justificativa do preço.***

Importante salientar, ademais, no que diz respeito à imposição legal de compatibilidade mercadológica de preços, conforme avaliação pretérita, é pertinente registrar a existência nos autos da declaração de vantajosidade (ID 68623686) do preço ora praticado, a saber na monta de **R$ 10.800,00 (dez mil e oitocentos reais)**, a qual expressamente especifica que o valor ofertado pela empresa vencedora resta aquém da média de mercado estimada em R$ 34.466,00 (Trinta e quatro mil quatrocentos e sessenta e seis reais), atestando a vantajosidade do valor ofertado. Constata-se, nesta senda, que a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço também constam no bojo da já mencionada Declaração de Vantajosidade/compatibilidade e da Proposta para Análise e Autorização da Diretoria (ID 68628783).

A respeito disso, importa mencionar que a proposta apresentada pela empresa ora CONTRATADA restou consagrada como melhor proposta, o que foi especificado de acordo com o ora disposto na Proposta para Análise e Autorização da Diretoria - PAD (ID 68628783), bem como que o presente processo deverá ainda ser ratificado pela Diretoria Financeira, adstrita à unidade demandante, por meio de Termo de Ratificação à ser juntado aos autos.

Verifica-se assim que a contratação em tela, conforme toda a documentação contida no **PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 012/2025**, **DISPENSA Nº 008/2025**, de acordo com as justificativas constantes no referido Processo, possui a estrutura adequada para atender às finalidades precípuas desta AGE.

Por todo o exposto, percebe-se que o processo em tela foi devidamente instruído com os documentos e requisitos essenciais à formalização da contratação, decorrente de dispensa de licitação, conforme exegese normativa e doutrinária elencada neste parecer.

III – CONCLUSÃO

Assim, diante do exposto, com base nos elementos fáticos e jurídicos acima delineados, **entende-se pela inexistência de óbice jurídico-formal à formalização da contratação, sugerindo-se ao gestor e fiscal do contrato que averiguem a manutenção da vigência e**

regularidade de todas as certidões de habilitação da empresa, pelo período em que perdurar a contratação.

Repisa-se, oportunamente, que o presente parecer tem natureza meramente opinativa e sugestiva, não vinculando a decisão final das autoridades competentes, salientando-se, ainda, que o juízo de valor sobre o mérito das alegações de ordem técnica, operacional, financeira e de gestão administrativa, extrapolaria as competências deste setor jurídico. Assim, por exemplo, as justificativas da necessidade da contratação, do preço, da escolha do fornecedor e dos quantitativos contratados são de exclusiva responsabilidade dos agentes responsáveis por sua elaboração.

É o opinativo que registramos, sem embargo de entendimentos contrários.

Recife, data da assinatura eletrônica.

Guilherme Arcoverde
Assessor Jurídico - ASJUR/AGE-PE
OAB/PE nº 48.002

De acordo com o parecer:
Gabriel José de Brito Leite Nunes
Superintendente Jurídico SUJUR/AGE-PE
OAB/PE 29.096

Documento assinado eletronicamente por **Gabriel José de Brito Leite Nunes**, em 07/07/2025, às 12:43, conforme horário oficial de Recife, com fundamento no art. 10º, do Decreto nº 45.157, de 23 de outubro de 2017.

Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Paes Andrade Arcoverde**, em 07/07/2025, às 13:25, conforme horário oficial de Recife, com fundamento no art. 10º, do Decreto nº 45.157, de 23 de outubro de 2017.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.pe.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **69603375** e o código CRC **70D56B27**.

AGÊNCIA DE EMPREENDEDORISMO DE PERNAMBUCO
Rua do Apolo, Nº 81, - Bairro Recife, Recife/PE - CEP 50030-220, Telefone: (81)3183.7450