

PARA: Conselho de Administração (CA)

DE: Comitê de Auditoria Estatutário (CAE)

ASSUNTO: Análise de risco e recomendação de voto – rejeição de pregão/menor preço e adoção do critério "melhor combinação de técnica e preço" (Lei 13.303/2016). Referências interpretativas: Lei 14.133/2021 e boas práticas (IBGC/OCDE).

São Paulo, 23 de fevereiro de 2026

Senhores Conselheiros de Administração,

1. O Comitê de Auditoria Estatutário (CAE), no estrito cumprimento de suas atribuições legais – em especial opinar sobre a contratação/destituição do auditor independente e supervisionar a elaboração e a qualidade das demonstrações financeiras – submete a este Colegiado análise técnica e recomendação de voto acerca do Parecer da Gerência Jurídica (GPJ), que propõe a contratação de auditoria independente por pregão/menor preço.

2. Com o devido respeito ao trabalho da GPJ, este CAE manifesta divergência técnica e jurídica quanto ao enquadramento do objeto como "serviço comum" e quanto à conclusão de que o pregão seria a modalidade adequada. No entendimento deste CAE, a adoção de pregão/menor preço eleva o risco de seleção adversa, compromete incentivos de qualidade e fragiliza a defesa fiduciária dos administradores (conselheiros de administração e diretores).

RECOMENDAÇÃO (DELIBERAÇÃO OBJETIVA)

(i) Rejeitar a recomendação de pregão/menor preço para contratação de auditoria independente e determinar a adoção do critério "melhor combinação de técnica e preço" (Lei 13.303/2016, art. 54, III), com ponderação técnica preponderante no limite legal (70% técnica / 30% preço).

(ii) Determinar, por cautela e blindagem institucional, a submissão de Consulta Formal ao TCM-SP sobre a licitude e adequação da adoção de "técnica e preço" para contratação de auditoria independente, à luz da Lei 13.303 e das normas profissionais aplicáveis (NBC TA).

1. ENQUADRAMENTO DO OBJETO NO REGIME DA LEI 13.303/2016: AUDITORIA INDEPENDENTE NÃO É "SERVIÇO COMUM"

A Lei 13.303/2016 admite o pregão como diretriz preferencial apenas para aquisição de bens e serviços comuns, definidos como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital por especificações usuais de mercado (art. 32, IV). A questão central, portanto, é de correta subsunção: auditoria independente, nas circunstâncias e no contexto da PRODAM, é "serviço comum" (padronizável) ou objeto de natureza técnico-profissional que requer avaliação de natureza intelectual?

No entendimento deste CAE, é cristalino que os serviços de auditoria independente (auditoria das demonstrações financeiras) não se enquadram como "serviço comum", pois seu desempenho depende de atributos essenciais não padronizáveis por simples especificações usuais, a saber: julgamento profissional, ceticismo, desenho de procedimentos, evidência apropriada e suficiente, equipe qualificada e sistema de gestão de qualidade do auditor. Trata-se de serviço intensivo em conhecimento, com assimetria de informação relevante e risco de incentivos adversos quando a seleção é dirigida exclusivamente por preço.

2. "TÉCNICA E PREÇO" É O INSTRUMENTO PREVISTO NA LEI 13.303 PARA OBJETOS EM QUE QUALIDADE É MATERIAL – COM TRAVAS CONTRA SUBJETIVIDADE

A Lei 13.303/2016 prevê expressamente o critério de julgamento "melhor combinação de técnica e preço" (art. 54, III). Para endereçar o risco de subjetividade – objeção típica a esse critério – a própria Lei exige parâmetros específicos no instrumento convocatório para limitar a discricionariedade (art. 54, §2º) e limita a ponderação técnica mais relevante a 70% (art. 54, §5º). Em outras palavras: o legislador disponibilizou o mecanismo (técnica e preço) e impôs as salvaguardas objetivas, com critérios verificáveis e documentação comprobatória, assegurando transparência e rastreabilidade do julgamento.

3. REFERÊNCIA INTERPRETATIVA DA LEI 14.133/2021: EVIDÊNCIA LEGISLATIVA DA NATUREZA INTELECTUAL (SEM PRETENSÃO DE APLICAÇÃO DIRETA)

A Lei 14.133/2021 não se aplica diretamente às empresas públicas e sociedades de economia mista regidas pela Lei 13.303 (art. 1º, §1º). Ainda assim, como norma geral do sistema de contratações públicas, fornece referências interpretativas úteis (conceitos e racional) para a correta classificação de objetos e para evitar anacronismos na interpretação.

Nesse sentido, a Lei 14.133/2021 reforça a distinção entre bens/serviços "comuns" (padronizáveis) e "especiais" (alta heterogeneidade/complexidade) (art. 6º, XIII e XIV). A auditoria independente, por seu conteúdo técnico-profissional e pela exigência de julgamento/ceticismo, alinha-se ao polo de maior complexidade.

Adicionalmente, o art. 74, III, alínea "c", inclui "auditorias financeiras ou tributárias" no rol de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual para fins de inexigibilidade quando inviável a competição e presente notória especialização. Este CAE não pleiteia inexigibilidade; utiliza o dispositivo como evidência legislativa de que o próprio ordenamento reconhece o caráter intelectual e especializado de auditorias – o que torna incoerente classificá-las, por padrão, como "serviço comum" para fins de pregão.

4. RISCO DE "PREÇO VIL": HONORÁRIOS AVILTADOS ESTRANGULAM QUALIDADE E AUMENTAM O "RISCO DE AUDITORIA"

A seleção exclusivamente por menor preço, em ambiente de lances, tende a incentivar o aviltamento de honorários ("preço vil"). Em auditoria, isso impacta diretamente a possibilidade prática de cumprir: (i) requisitos de ceticismo e julgamento profissional (NBC TA 200) e (ii) exigências de sistema de gestão de qualidade da firma de auditoria, que pressupõem governança, recursos e processos compatíveis (NBC PA 01). Uma proposta economicamente inexecutável, ainda que formalmente "habilitada", tende a se traduzir em menos horas, menor senioridade dos auditores e menor profundidade de testes.

Em termos de gestão de riscos, isso eleva o risco de auditoria e aumenta o custo total esperado (retrabalho, atrasos, ressalvas, disputas e dano reputacional). Assim, "menor preço" pode ser, paradoxalmente, a escolha de maior custo e maior risco para a Companhia.

5. JURISPRUDÊNCIA DO TCU (PROCESSO INICIADO EM 2013): LIMITES, CONTEXTO E NÃO VINCULAÇÃO AUTOMÁTICA

O parecer da GPJ menciona jurisprudência do TCU associada ao processo iniciado em 2013 (Acórdão 1.046/2014 – Plenário), que discutiu se auditoria independente poderia, "em regra", ser considerada "serviço comum" no contexto da Lei 10.520/2002. Esse precedente não encerra a análise no caso presente por razões objetivas: (i) é anterior ao regime específico e completo da Lei 13.303/2016; (ii) não considera, como elemento central, o desenho do art. 54 (técnica e preço com travas objetivas); (iii) refere-se ao âmbito federal/TCU e não vincula automaticamente a jurisdição municipal/TCM-SP; e (iv) o próprio enunciado "em regra" admite distinções por complexidade e parâmetros.

6. BENCHMARKING E BOAS PRÁTICAS (IBGC/OCDE) E EVIDÊNCIAS NO ECOSISTEMA DE ESTATAIS

Boas práticas convergentes reforçam a escolha por mecanismos que preservem qualidade e independência. A OCDE registra que estatais devem estar sujeitas aos mesmos padrões de alta qualidade de contabilidade, divulgação, compliance e auditoria que companhias listadas em bolsa. Isso é incompatível com a redução do processo de seleção do auditor a uma disputa puramente centrada em custo.

De modo convergente, O IBGC/IBRACON, em “Orientações sobre Comitês de Auditoria” (2017), trata de forma expressa do ciclo de seleção/contratação/acompanhamento/substituição do auditor independente e ressalta a necessidade de avaliação formal e critérios objetivos; inclui, nesse contexto, referência à remuneração/honorários como tema de governança relacionado à preservação da independência e da qualidade.

No ecossistema público/estatal, há evidências de adoção de modelos que não se restringem ao pregão/menor preço quando o objeto exige avaliação de natureza intelectual: (i) SPTrans (2019–2023): auditoria externa independente das demonstrações contábeis (relatórios publicados) e licitação do tipo “técnica e preço” para certificação das demonstrações financeiras anuais (Licitação nº 009/2021); (ii) CDHU (2023): licitação sob a Lei 13.303 (exceto pregão) para auditoria externa independente; (iii) CETESB (2019): licitação sob a Lei 13.303 (exceto pregão) para auditoria independente das demonstrações contábeis e do Relatório de Sustentabilidade; (iv) Metrô-SP (2019–2023): contrato público de auditoria independente de projeto (Linha 17-Ouro), sem prejuízo de que auditoria de demonstrações financeiras corporativas também exija critérios técnicos robustos; e (v) DAEV S.A. (2026): licitação de auditoria independente do tipo “técnica e preço” regida pela Lei 13.303.

7. RESPONSABILIDADE FIDUCIÁRIA E "CULPA IN ELIGENDO": PROTEÇÃO DO CA E REGISTRO DE DILIGÊNCIA

A forma de contratação do auditor independente influencia diretamente a confiabilidade das demonstrações financeiras e, por consequência, o risco de responsabilização dos administradores. Os deveres de diligência e lealdade (arts. 153 e 155) e a disciplina de responsabilidade civil do administrador (art. 158) reforçam a necessidade de decisão motivada, com registro formal de diligência e de divergências.

Ao optar por "técnica e preço" com critérios objetivos e ponderação legalmente limitada, o Conselho adota um caminho defensável e proporcional ao risco do objeto. Ao optar por pregão/menor preço, sem demonstrar a compatibilidade do objeto com "serviço comum" e sem mitigar o risco de preço vil, o Conselho aumenta a exposição a questionamentos *ex post*, inclusive sob a ótica de culpa *in eligendo*.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO FINAL DO CAE

Diante do exposto, o CAE recomenda:

- (1) rejeição da recomendação de pregão/menor preço;
- (2) adoção imediata de licitação pelo critério "melhor combinação de técnica e preço", com ponderação 70% técnica / 30% preço e parâmetros objetivos; e
- (3) submissão de Consulta Formal ao TCM-SP, como medida de zelo e cautela, sobre a adequação e licitude do critério "técnica e preço" para auditoria independente à luz da Lei 13.303 e das NBCs, nos seguintes termos:

Considerando (i) a Lei 13.303/2016, em especial o art. 32, IV (pregão apenas para bens e serviços comuns) e o art. 54, III, §2º e §5º (melhor combinação de técnica e preço, com parâmetros objetivos e ponderação técnica limitada a 70%); (ii) a natureza técnico-profissional da auditoria independente, que demanda ceticismo e julgamento profissional (NBC TA 200, itens 15 e 16); e (iii) a necessidade de mitigação de riscos fiduciários associados à qualidade da auditoria das demonstrações financeiras, é lícito e adequado adotar o critério de julgamento "melhor combinação de técnica e preço" na contratação de auditoria independente?

Atenciosamente,

COMITÊ DE AUDITORIA ESTATUTÁRIO (CAE)