



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PROCESSO ADMINISTRATIVO n.º 3.681/2026

REQUERENTE: SMAD-STA

ASSUNTO: Elaboração de estudo de ALM(Asset Liability Management).

I. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo que trata da contratação de empresa especializada para elaborar estudo de ALM (*Asset Liability Management*) para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Município de Montenegro. Vejamos:

TERMO DE REFERENCIA

CAPÍTULO I DA DEFINIÇÃO DO OBJETO

1. OBJETO

1.1. O presente Termo de Referência tem por objetivo determinar as condições que disciplinarão a contratação dos serviços de *elaboração de estudo de ALM(Asset Liability Management)* de acordo com o Estudo Técnico Preliminar e conforme condições, quantidades, exigências e estimativas contidas neste Termo de Referência.

Lote	Item	Unidade de Medida	Qtde	Descritivo	Valor Unitário de Referência	Valor Total de Referência
1	1	UN	1	Serviço de elaboração de estudo de ALM(Asset Liability Management).	R\$ 9.450,00	R\$ 9.450,00

Vejamos a justificativa apresentada:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Justificativa da Pesquisa de Preços (Art. 23 – Lei nº 14.133/2021)

A presente pesquisa de preços foi elaborada em conformidade com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021, considerando as particularidades do objeto a ser contratado, qual seja, a prestação de serviços especializados de ALM (Asset Liability Management) para Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

Diante da natureza técnica e da especificidade do serviço, verificou-se que a utilização de parâmetros baseados em contratações similares realizadas por outros entes públicos mostra-se a metodologia mais adequada para aferição de preços compatíveis com o mercado. Nesse sentido, foram analisados contratos administrativos celebrados por municípios que possuem RPPS estruturados, como Carlos Barbosa, Guaíba e Igrejinha, os quais refletem de forma mais fidedigna a realidade praticada para este tipo de serviço especializado.

Ressalta-se que, em razão da baixa padronização do objeto e da limitada quantidade de fornecedores que atuam neste segmento específico, a simples coleta de preços genéricos ou consultas amplas de mercado não se mostraria suficiente para garantir a adequada formação do preço estimado.

Adicionalmente, foram solicitados orçamentos às empresas Credito & Mercado, GestorUm e Referência, tendo em vista que são reconhecidas no mercado por atuarem na prestação de serviços voltados à gestão, assessoria e consultoria para RPPS, incluindo soluções relacionadas a ALM. A escolha dessas empresas se deu com base em sua atuação consolidada junto a entes públicos, experiência comprovada na área e aderência ao objeto da contratação, garantindo, assim, maior confiabilidade e pertinência aos valores obtidos.

Dessa forma, a metodologia adotada busca assegurar que o preço estimado esteja alinhado às práticas de mercado, respeitando os princípios da economicidade, eficiência e razoabilidade que regem as contratações públicas.

Os autos foram enviados a esta PGM para emissão de parecer jurídico sobre o tema, dentro das atribuições desta Procuradoria-Geral do Município.

É o relatório do essencial.

Passa-se à devida análise.

II. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O inciso XXI do art. 37 da CRFB traz a obrigatoriedade imposta ao Poder Público de promover procedimento licitatório sempre que se pretender contratar obras, serviços, compras e alienações, ressalvando-se os casos específicos trazidos pela legislação. Tal previsão existe, pois, como aponta Sidney Bittencourt, nem sempre o procedimento licitatório determina uma contratação mais vantajosa, motivo pelo qual, entende-se que a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica.

Contudo, mesmo havendo tal autorização a regra constitucional aponta ainda para a obrigatoriedade da realização da licitação devendo as contratações diretas serem vistas como exceções, à exemplo do que prevê o próprio Art. 73 e da modificação ao Código Penal trazida pela Lei 14.133/2021.

a) DA RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

De início, cumpre esclarecer que a análise empreendida no presente parecer se restringe exclusivamente aos aspectos jurídicos da consulta apresentada, sendo excluídos os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que são próprios do mérito administrativo.

Ainda que o parecer seja adotado como razão de decidir pelo gestor público, ou seja, como motivação do ato administrativo emitido pela autoridade administrativa, este não perde sua característica opinativa, uma vez que o que subsiste como ato administrativo não é o parecer e sim o ato de sua aprovação.

Neste sentido, é clássica a lição de Hely Lopes MEIRELLES¹:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva.

É importante ressaltar que a autoridade consulente e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos relacionados ao feito, cabendo-lhes assegurar a exatidão das informações constantes dos autos. Ademais, é fundamental que os atos processuais sejam praticados por quem detenha as correspondentes atribuições legais.

Neste sentido, revela o MS 24.631-6²:

“É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido.”

O Advogado Público, no exercício da função consultiva, deve pautar-se pela imparcialidade e pela correta aplicação da legislação, cabendo-lhe oferecer uma análise técnica e objetiva da questão submetida à sua apreciação. Por sua própria natureza, o parecer jurídico não se confunde com ato administrativo, tampouco vincula o gestor público, tratando-se de mera opinião técnica que pode ou não ser acolhida.

Ainda que o parecer seja exigido em determinadas situações, como na análise de minutas de editais de licitação, sua obrigatoriedade está vinculada ao processo administrativo e não à decisão do gestor. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 39ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 204

² STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

que, mesmo diante de parecer contrário da consultoria jurídica, o gestor mantém a liberdade para emitir o ato administrativo, desde que devidamente fundamentado.

Dessa forma, prevalece o entendimento de que o parecer não integra a esfera decisória da Administração Pública, sendo o ato administrativo emitido exclusivamente pela autoridade competente. Por essa razão, é razoável concluir que o parecerista não divide a responsabilidade pelo ato administrativo com o gestor, salvo em casos de comprovada culpa ou erro grosseiro.

Essas premissas são apresentadas para orientar a análise jurídica a ser desenvolvida, observando os limites e a finalidade do parecer.

III. DOS REQUISITOS PARA DISPENSA DE LICITAÇÃO

As aquisições e contratações realizadas por entidades públicas devem obrigatoriamente observar um regime legal específico, fundamentado no art. 37, inciso XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). Esse dispositivo estabelece que, salvo exceções previstas em lei, as obras, serviços, compras e alienações serão realizadas mediante processo de licitação pública, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, contendo cláusulas que determinem obrigações de pagamento e respeitem as condições efetivas da proposta, nos termos da legislação.

Com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), o ordenamento jurídico nacional trouxe inovações significativas à regulamentação desses processos.

A licitação constitui a regra geral para todas as contratações da Administração Pública, tendo como objetivo garantir a isonomia entre os interessados e viabilizar a participação do maior número possível de concorrentes. Dessa forma, busca-se assegurar que o Poder Público celebre o melhor negócio, especialmente na contratação de obras, serviços, compras, alienações, permissões e locações.

Entretanto, há situações em que características específicas das aquisições ou contratações tornam inviável ou desaconselhável o uso dos trâmites ordinários da licitação. Reconhecendo essa realidade, a Constituição autorizou que a legislação estabelecesse hipóteses de contratação direta, desde que devidamente fundamentadas e atendendo aos interesses públicos.

Ainda que permitida em casos excepcionais, a contratação direta não isenta a Administração Pública de seguir critérios rigorosos de transparência e eficiência. Mesmo nessas hipóteses, a escolha do contratado deve ser adequadamente justificada e fundamentada, garantindo-se sempre a melhor relação custo-benefício e o atendimento pleno ao interesse público.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Tendo em vista o valor da contratação, o responsável pelas Licitações, Compras e Contratos sugere que a aquisição se dê por dispensa de licitação, com fulcro no art. 75, inciso II, da Lei 14.133/2021.

Art. 75. É dispensável a licitação:

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras.

Considerando, ainda, que o Decreto 12.343/24 atualizou os valores estabelecidos pela Lei nº 14.133/21, modificando o valor previsto no Art. 75, inciso II para R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos).

Ao verificar os dados acima, tomando por base o valor estimado para o certame, infere-se que o referido valor de R\$ 9.450,00, se enquadra legalmente na dispensa de licitação. Não havendo, portanto, óbices jurídicos quanto a estes aspectos.

Observa-se que a lei enumerou expressamente as hipóteses de dispensa de licitação, sendo rol taxativo.

Uma vez descumpridas as normas que disciplinam a dispensa e a inexigibilidade, tipifica-se o delito do art. 337-E, no geral classificado como crime formal, isto é, que dispensa o resultado naturalístico (efetivo prejuízo ao erário), e que não se caracteriza por finalidade específica expressa.

A licitação dispensada, ensina Hely Lopes Meirelles, "é aquela que a própria lei a declarou como tal". José Santos Carvalho Filho acrescenta que está se caracteriza pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não o tornar obrigatório.

Cabe aqui certa discricionariedade do agente administrativo, já que a licitação não é proibida. Entretanto, este deve levar em conta que a realização do certame deve também ser vantajosa para a Administração e respeitar o princípio da economicidade.

A Lei nº 14.133/2021, ao instituir as normas para licitações e contratos da Administração Pública, autorizou a dispensa de licitação em várias hipóteses, ainda que possível a competição. São circunstâncias peculiares que aconselham a contratação direta, desde que preenchidos os requisitos previstos em lei.

Nesse caso, portanto, o legislador entendeu que, em função do pequeno valor financeiro envolvido, não se justificaria a realização de um procedimento licitatório pela Administração.

Depreende-se, pois, que, nessa hipótese, em razão do pequeno valor envolvido, a legislação autoriza que se reduzam as formalidades prévias às contratações pela Administração Pública.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Conforme valores de mercado o valor estará enquadrado na dispensa, ou seja, valores que se mostram compatível com o limite previsto no art. 75, inciso II, da lei 14.133/2021.

Deve-se, todavia, esclarecer que para ser possível a contratação direta por dispensa de licitação no presente caso, substancial restar comprovado que a proposta ofertada é a mais vantajosa para a administração. E, a demonstração de que o valor contratado é equivalente ao praticado no mercado.

Como em qualquer contratação direta, o preço ajustado deve ser coerente com o mercado, devendo essa adequação restar comprovada nos autos, eis que a validade da contratação depende da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública.

Desta forma, o gestor deve demonstrar o cumprimento dos princípios atinentes à licitação, principalmente os da impessoalidade, moralidade, probidade e julgamento objetivo, além das exigências gerais previstas na Lei nº 14.133/2021, tais como a comprovação da regularidade da empresa a ser contratada, demonstração de que o valor contratado é equivalente ao praticado no mercado e a motivação da decisão da Administração Pública.

Partindo-se do pressuposto da veracidade das informações fornecidas **(de inteira e exclusiva responsabilidade da Secretaria, que afirmou as informações)**. Conforme documentos em anexo ao processo administrativo n.º 3.681/2026.

IV. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Procuradoria-Geral do Município **OPINA PELA DISPENSA** da licitação para a contratação de empresa especializada para elaboração de estudo de ALM (Asset Liability Management), em conformidade com o disposto no artigo 75, inciso II da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer.

Montenegro/RS, 07 de maio de 2026.

Alexandre Muniz de Moura
Procurador-Geral
OAB/RS 63.697

Telefone: (51) 3632-5934
E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br
Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275