



ESTADO DO TOCANTINS
CÂMARA MUNICIPAL DE PIUM



PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 20/2026 – PJ

ASSUNTO: Análise de Processo de Inexigibilidade de Licitação – Contratação da União dos Vereadores do Estado do Tocantins – UVET

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 033/2026

EMENTA: Direito Administrativo. Câmara Municipal. Filiação institucional à entidade associativa de representação de classe. União dos Vereadores do Estado do Tocantins – UVET. Natureza jurídica não contratual típica. Vínculo institucional decorrente da liberdade de associação administrativa. Ausência de prestação de serviço em regime concorrencial. Benefícios institucionais acessórios à condição de filiado. Inviabilidade estrutural de competição. Inexigibilidade de licitação. Art. 74 da Lei nº 14.133/2021. Atendimento dos requisitos do art. 72. Regularidade formal e material do procedimento. Viabilidade jurídica.

1. RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Assessoria Jurídica o Processo Administrativo nº 033/2026, instaurado pela Câmara Municipal de Pium/TO, cujo objeto consiste na adesão e filiação institucional à União dos Vereadores do Estado do Tocantins – UVET, mediante inexigibilidade de licitação.

Consta dos autos Termo de Filiação a ser celebrado com a referida entidade, prevendo, como decorrência da condição de filiado, a disponibilização de apoio técnico, capacitação, integração institucional e representação dos interesses do Poder Legislativo municipal no âmbito estadual.

O valor da contribuição associativa é de R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais) mensais, perfazendo o montante estimado de R\$ 28.000,00 (vinte e oito mil reais) no período de março a dezembro de 2026.

Verifica-se a presença de Documento de Formalização da Demanda, justificativa da contratação, comprovação da natureza jurídica da entidade, certidões de regularidade fiscal e demonstração de disponibilidade orçamentária.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Competência administrativa e interesse público



ESTADO DO TOCANTINS
CÂMARA MUNICIPAL DE PIUM



A filiação institucional da Câmara Municipal à entidade representativa de classe insere-se no âmbito da autonomia administrativa do Poder Legislativo, sendo instrumento legítimo para o aprimoramento do desempenho de suas funções constitucionais.

Tal prerrogativa encontra fundamento no art. 37, caput, da Constituição Federal, notadamente no princípio da eficiência, bem como no reconhecimento da liberdade de associação da Administração Pública, quando voltada à consecução de finalidades institucionais.

Cumprir destacar, ainda, que a medida encontra respaldo no direito fundamental à liberdade de associação, previsto no art. 5º, inciso XVII, da Constituição Federal, o qual também irradia efeitos sobre a atuação da Administração Pública quando voltada à defesa de interesses institucionais.

No caso concreto, a adesão à UVET revela-se medida apta: a) promover capacitação técnica de agentes públicos; b) fortalecer a atuação legislativa; c) ampliar a integração institucional entre os municípios; e, d) assegurar representação política organizada no âmbito estadual.

Dessa forma, evidencia-se a presença de interesse público qualificado, consubstanciado no fortalecimento institucional do Poder Legislativo municipal.

2.2. Natureza jurídica da filiação associativa: vínculo institucional não contratual típico

O ponto central da análise reside na correta qualificação jurídica da relação estabelecida.

A filiação à UVET não se enquadra como contrato administrativo típico de prestação de serviços, mas configura vínculo institucional de natureza associativa, marcado pela ausência de comutatividade contratual estrita, pela inexistência de prestação individualizada e mensurável por resultado, pela ausência de obrigações sinalagmáticas típicas das relações contratuais de mercado e pela prevalência de interesses institucionais e coletivos.

Os benefícios disponibilizados — tais como capacitações, assessoramento e suporte técnico — não constituem objeto contratual autônomo, mas sim efeitos acessórios decorrentes da condição de filiado, sendo indissociáveis da relação institucional estabelecida. Eventuais atividades dessa natureza não se configuram como prestação de serviços contratável de forma autônoma no mercado, mas como consequências inerentes ao vínculo associativo, desprovidas de individualização e de caráter comutativo.

Nesse sentido, leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro que:

“Nem toda relação firmada pela Administração Pública se enquadra no conceito de contrato administrativo, havendo hipóteses em que o vínculo jurídico decorre de situações institucionais ou associativas, regidas por lógica própria e não pela comutatividade típica dos contratos.”

De igual modo, Marçal Justen Filho esclarece que:



ESTADO DO TOCANTINS
CÂMARA MUNICIPAL DE PIUM



“A inexigibilidade de licitação não se restringe à hipótese de fornecedor exclusivo, abrangendo também situações em que a própria natureza do objeto inviabiliza a competição, especialmente quando presentes elementos institucionais, relacionais ou personalíssimos.”

Em reforço a essa compreensão, a jurisprudência pátria tem reconhecido a distinção entre o vínculo associativo e o contrato administrativo de prestação de serviços, afastando a lógica comutativa e, por consequência, a exigência de licitação.

Conforme decidido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em caso análogo:

“(…) Legalidade da contribuição associativa dos Municípios às associações privadas, para fins de representação dos interesses municipais (...). Inadequação da exigência de contrato, termo ou convênio entre as partes prevendo obrigações recíprocas, haja vista que ‘não há, entre os associados, direitos e obrigações recíprocos’ (art. 53, parágrafo único, do Código Civil).”
(TJ-RJ, Apelação / Remessa Necessária nº 0005410-60.2009.8.19.0053, Rel. Des. Marco Aurélio Bezerra de Melo, j. 29/04/2022)

O referido entendimento evidencia que o Poder Judiciário reconhece a natureza não contratual das relações associativas, afastando a comutatividade típica dos contratos administrativos e, consequentemente, a própria possibilidade de estabelecimento de competição entre eventuais “fornecedores”, o que reforça a adequação do enquadramento da hipótese como inexigibilidade de licitação.

Dessa forma, resta evidenciado que a relação jurídica em análise afasta, de forma inequívoca, a incidência do regime concorrencial próprio das contratações públicas típicas, justificando seu enquadramento no campo da inexigibilidade de licitação.

2.3. Da inexigibilidade de licitação e da inviabilidade estrutural de competição

Nos termos do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, a licitação é inexigível quando houver inviabilidade de competição.

Ressalte-se que as hipóteses previstas no referido dispositivo possuem caráter exemplificativo, sendo plenamente admissível o reconhecimento da inexigibilidade sempre que demonstrada, no caso concreto, a impossibilidade de competição.

No presente caso, tal inviabilidade se manifesta de forma estrutural e jurídica, uma vez que: a) o objeto central consiste na representação institucional e integração associativa; b) tais atributos são inerentes à própria entidade, não sendo replicáveis em ambiente competitivo; e, c) não há critérios objetivos que permitam comparação entre propostas equivalentes.



ESTADO DO TOCANTINS
CÂMARA MUNICIPAL DE PIUM



Ainda que existam outras entidades associativas, não há fungibilidade entre elas, pois cada uma possui identidade institucional própria, rede de atuação específica e dinâmica organizacional distinta.

A submissão da presente relação a procedimento licitatório acarretaria a indevida descaracterização de seu objeto, reduzindo-o a aspectos meramente acessórios, em detrimento de sua natureza institucional; implicaria, ainda, a desconsideração da essência associativa da filiação e culminaria na afronta ao princípio da eficiência administrativa.

O Tribunal de Contas da União já se manifestou no sentido de que a inexigibilidade de licitação é cabível quando a competição se mostra inviável em razão da natureza do objeto, conforme consignado no Acórdão nº 2.616/2015 – Plenário/TCU.

Nesse precedente, reconhece-se que a inviabilidade de competição pode decorrer de características institucionais ou relacionais do objeto, e não apenas da exclusividade formal.

Ademais, cumpre ressaltar que a análise jurídica não adentra no mérito administrativo, conforme entendimento consolidado do TCU no Acórdão nº 1.492/2021 – Plenário.

2.4. Atendimento aos requisitos do art. 72 da Lei nº 14.133/2021

O processo administrativo sob análise encontra-se devidamente instruído, atendendo aos requisitos formais e materiais exigidos pelo art. 72 da Lei nº 14.133/2021, notadamente no que se refere à adequada motivação da contratação direta.

Constam dos autos:

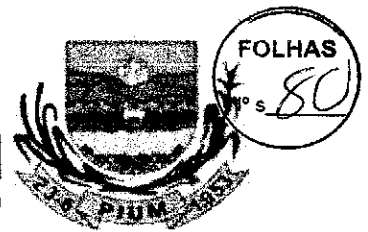
- a) Documento de Formalização da Demanda, evidenciando a necessidade administrativa e o alinhamento da medida às finalidades institucionais da Câmara Municipal;
- b) justificativa da contratação, com demonstração do interesse público envolvido;
- c) justificativa da escolha da entidade, fundada na sua natureza representativa e na inviabilidade de competição;
- d) comprovação da regularidade jurídica e fiscal da entidade;
- e) indicação de dotação orçamentária suficiente para suportar a despesa.

No que concerne à justificativa do preço, verifica-se que o valor da contribuição associativa mostra-se compatível com a natureza institucional da filiação, não havendo indícios de desproporcionalidade ou inadequação. Ressalte-se que, em relações dessa natureza, a aferição de economicidade não se pauta exclusivamente por parâmetros de mercado, mas deve considerar o conjunto de benefícios institucionais proporcionados, bem como a finalidade pública subjacente à adesão.

Ademais, a contribuição fixada apresenta-se coerente com os valores usualmente praticados por entidades congêneres, reforçando a sua razoabilidade e adequação.



ESTADO DO TOCANTINS
CÂMARA MUNICIPAL DE PIUM



Dessa forma, constata-se que o processo atende aos pressupostos legais para a contratação direta, estando suficientemente motivado e instruído, em conformidade com o regime jurídico estabelecido pela Lei nº 14.133/2021.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica **opina pela viabilidade jurídica da contratação da União dos Vereadores do Estado do Tocantins – UVET**, mediante inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74 da Lei nº 14.133/2021.

Ressalta-se que o presente parecer possui caráter opinativo, cabendo à autoridade competente a análise quanto à conveniência e oportunidade da contratação.

É o parecer.

Pium/TO, 20 de março de 2026.

PROCURADORA/ASSESSORA JURÍDICA
HISLEY MORAIS DA SILVA

A Assessoria Jurídica é uma entidade de direito público.
<http://serpro.gov.br/assessoria-juridica>

SERPRO

HISLEY MORAIS DA SILVA/ OAB-TO 5825

Procuradora/Assessora Jurídica
Câmara Municipal de Pium/TO