



PARECER JURÍDICO 69/2025

Procedência: Departamento de Licitação

Interessados: Secretárias de Administração; Saúde; Serviço Social; Urbanismo, Obras e Viação.

Modalidade: Chamada Pública nº 04/2025.

Processo Administrativo: 62/2025

Assunto: Análise de Legalidade e Adequação do Credenciamento para Contratação de Microempreendedores Individuais (MEIs), Microempresas (MEs) e Empresas de Pequeno Porte (EPPs) para Prestação de Serviços de Pequenos Reparos, sob a Ótica da Lei nº 14.133/2021.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PROCEDIMENTO AUXILIAR DE CREDENCIAMENTO. ART. 78 E 79 DA LEI Nº 14.133/2021. CABIMENTO EM MERCADOS FLUIDOS E SERVIÇOS DIVERSIFICADOS DE PEQUENOS REPAROS. CONTRATAÇÃO DE MICROEMPREENDEDORES INDIVIDUAIS (MEIs), MICROEMPRESAS (MEs) E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE (EPPs). CONDIÇÕES PADRONIZADAS. ISONOMIA. PUBLICIDADE. NECESSIDADE DE REGULAMENTO MUNICIPAL. METODOLOGIA DE PRECIFICAÇÃO. EXIGÊNCIA DE ROBUSTA JUSTIFICATIVA DA VANTAGEM. ART. 23 DA LEI Nº 14.133/2021. PRINCÍPIOS DA ECONOMICIDADE, EFICIÊNCIA E DA BUSCA PELA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. GESTÃO E GOVERNANÇA. RISCOS E MITIGAÇÃO. RECOMENDAÇÕES PARA APRIMORAMENTO E SEGURANÇA JURÍDICA.

RELATÓRIO

Trata-se de solicitação formulada pelo Departamento de Licitação da Prefeitura Municipal de Porecatu - PR, visando à análise da legalidade e adequação de minuta de Edital de Chamamento Público para contratação de Microempreendedores Individuais (MEIs), Microempresas (MEs) e Empresas de Pequeno Porte (EPPs) para a prestação de serviços de pequenos reparos.



A demanda visa suprir as necessidades de manutenção da infraestrutura e dos espaços públicos municipais, abrangendo um leque diversificado de serviços, tais como pintura, eletricidade, encanamento, jardinagem, pedreiros, ajudantes de pedreiro, técnicos eletromecânicos, soldadores, carpinteiros, gesseiros, calheiros e roçadores.

A iniciativa busca o credenciamento de um cadastro de MEIs, MEs e EPPs aptos a serem contratados para a execução dessas tarefas, de forma a agilizar e otimizar o atendimento às demandas corriqueiras do município. A escolha por essas categorias de empresas é estratégica, considerando a natureza pontual e de menor complexidade de muitos desses serviços, a simplicidade na formalização e gestão contratual, o fomento à economia local e a ampliação do universo de potenciais fornecedores.

Essa abordagem visa não apenas aumentar a concorrência e a capacidade de atendimento da Administração, mas também promover o desenvolvimento sustentável das pequenas empresas e do empreendedorismo local, em consonância com a Lei Complementar nº 123/2006.

O processo preparatório abrangeu a solicitação formal da demanda, elaboração de orçamentos detalhados, formação de uma cesta de preços de referência, levantamento de locais públicos que necessitam de intervenções, Estudo Técnico Preliminar (ETP), ateste de compatibilidade da previsão de recursos contábeis e confecção de Termo de Referência (TR).

Um ponto central reside na metodologia de precificação, que prevê a utilização da "média dos preços encontrados" em pesquisa de mercado para definição da remuneração dos serviços. A escolha da modalidade de credenciamento, em detrimento de outros tipos de licitação, é justificada pela dinâmica do chamamento público para criar um cadastro dinâmico de MEIs, MEs e EPPs, permitindo a agilidade na contratação de serviços pontuais e de natureza continuada, que demandam flexibilidade e um amplo leque de prestadores disponíveis.

É o relatório essencial.



FUNDAMENTAÇÃO

A análise do presente caso demanda a aplicação da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), que inovou em diversos aspectos, incluindo a previsão e regulamentação expressa do credenciamento como um procedimento auxiliar.

1. DO CREDENCIAMENTO COMO PROCEDIMENTO AUXILIAR (ART. 78 E 79 DA LEI Nº 14.133/2021)

A Lei nº 14.133/2021, em seu Art. 78, elenca o credenciamento como um dos procedimentos auxiliares essenciais às contratações públicas.

Não se trata de uma modalidade de licitação, mas sim de um processo administrativo que visa à pré-qualificação de um número ilimitado de interessados aptos a executar um determinado serviço ou fornecer bens, em condições padronizadas previamente estabelecidas pela Administração. A principal diferença em relação a uma licitação tradicional é que no credenciamento não há competição de preços entre os credenciados, mas sim a adesão a uma tabela de preços fixada pela Administração.

O Art. 79 da mesma Lei pormenoriza as hipóteses de cabimento do credenciamento, sendo as principais:

Contratações simultâneas em condições padronizadas que Permite que a Administração contrate diversos prestadores sob as mesmas condições contratuais e de preço, garantindo uniformidade e previsibilidade. Essas "condições padronizadas" devem abranger não apenas os preços unitários dos serviços, mas também os requisitos de qualidade técnica, os prazos de execução, as formas de medição e pagamento, os critérios de aceitação dos serviços, as obrigações das partes e as penalidades aplicáveis. A clareza e padronização dessas condições são cruciais para assegurar a isonomia entre os credenciados e a previsibilidade para a Administração.



Seleção a critério de terceiros (inciso II): Embora não seja o caso principal aqui, demonstra a flexibilidade do instituto.

Contratação em mercados fluidos (inciso III): Esta hipótese é a que se coaduna perfeitamente com a situação apresentada. Um "mercado fluido" caracteriza-se por uma oferta abundante de prestadores, pela dificuldade de estimar o volume exato da demanda ou pela constante flutuação de valores, que tornam inviável ou desvantajoso um processo licitatório tradicional.

No contexto dos pequenos reparos, a demanda é dispersa, imprevisível em volume e localização, e requer uma resposta rápida para manter a funcionalidade dos espaços públicos. A Administração não consegue prever com precisão "quando", "onde", e "quantos" serviços de cada tipo serão demandados, nem o volume exato de cada especialidade (e.g., quantas horas de eletricitista ou quantos m² de pintura), o que inviabilizaria uma licitação por item ou lote para um volume predeterminado.

O credenciamento, nesse contexto, surge como a ferramenta mais eficiente e isonômica para garantir o atendimento célere e ágil dessas demandas, permitindo que a Administração tenha um "banco" de prestadores qualificados à disposição para acionamento conforme a necessidade.

A inclusão de Microempresas (MEs) e Empresas de Pequeno Porte (EPPs), além dos Microempreendedores Individuais (MEIs), na possibilidade de credenciamento é plenamente compatível com a finalidade do instituto e com a legislação vigente. A Lei Complementar nº 123/2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, reconhece a importância social e econômica desses portes empresariais, concedendo tratamento diferenciado e simplificado para fomentar o desenvolvimento econômico e social. Ao ampliar o leque para MEs e EPPs, a Administração não apenas prestigia o regime jurídico diferenciado dessas empresas, mas também amplia a base de potenciais credenciados, favorecendo a competitividade, a diversidade de

f



especialidades e a capacidade de resposta para as demandas municipais, que podem variar em complexidade e volume.

Conforme o Art. 79, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, é dever da Administração Pública divulgar e manter um edital de chamamento de interessados, viabilizando o cadastramento permanente de novos prestadores. Isso garante a ampla participação e a formação contínua de um universo qualificado de contratados, reforçando os princípios da publicidade e da isonomia (Art. 5º). Adicionalmente, o Art. 79, parágrafo único, inciso II, estabelece que "a Administração não poderá limitar o número de credenciados", o que é crucial para manter a competitividade, evitar a formação de oligopólios e assegurar a disponibilidade de prestadores.

O edital deve, portanto, ser claro quanto à abertura contínua para novos credenciamentos, garantindo que qualquer MEI, ME ou EPP que atenda aos requisitos possa se habilitar a qualquer tempo.

O Edital deve abordar, de forma clara e exaustiva, os critérios de habilitação dos interessados (MEIs, MEs e EPPs), a forma de convocação e distribuição dos serviços (e.g., sistema de rodízio equitativo, sorteio, ou outro critério objetivo que evite a concentração de serviços), os mecanismos de fiscalização e gestão dos contratos individuais resultantes, as regras de medição e pagamento e, especialmente, a metodologia de precificação e de eventuais reajustes.

A ausência de um regulamento pode fragilizar a segurança jurídica do processo, tornando-o suscetível a questionamentos e inconsistências na gestão.

2. DA ADEQUAÇÃO DA METODOLOGIA DE PRECIFICAÇÃO E A OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA ECONOMICIDADE E EFICIÊNCIA

Este é o ponto mais crítico da análise e exige a máxima atenção da Administração. O parecer menciona que a Prefeitura optou pela "média dos preços encontrados" em orçamentos para balizar futuras contratações.



A Lei nº 14.133/2021, em seu Art. 5º, exige que a Administração observe os princípios da economicidade e da eficiência, além de buscar a proposta mais vantajosa. A fixação de uma tabela de preços para o credenciamento deve refletir esses princípios. O Art. 23, §1º, por sua vez, detalha as fontes para a pesquisa de preços e a estimativa do valor da contratação, que são aplicáveis, por analogia e em busca da melhor prática, à fixação da tabela de preços em um credenciamento. Tais fontes incluem:

- Composição de custos unitários: Para serviços com clara definição de insumos e mão de obra, como é o caso de muitos reparos. Isso envolve a análise detalhada dos materiais necessários, o tempo estimado de mão de obra (produtividade), os custos indiretos (overhead) e o BDI (Benefícios e Despesas Indiretas), garantindo uma precificação transparente e justa.

II - Contratações similares da própria Administração ou de outros órgãos/entidades públicos: Análise de preços de contratos já celebrados para serviços análogos, desde que sejam recentes e em condições de mercado comparáveis, preferencialmente utilizando dados de sistemas públicos de compras ou portais de transparência.

*III - Pesquisa publicada em mídias especializadas, sítios eletrônicos ou plataformas:** Dados de mercado amplamente disponíveis, como tabelas de preços de referência (e.g., SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, ORSE - Orçamento de Obras e Serviços de Engenharia, ou outras tabelas de referência regionais/setoriais), portais de serviços ou publicações de associações de classe.

IV - Dados de pesquisa de mercado consolidados: Orçamentos de fornecedores, desde que devidamente justificados e obtidos de um número significativo de fontes (recomenda-se um mínimo de 3, preferencialmente 5 ou mais), e que reflitam a realidade do mercado local.

A mera adoção da "média aritmética" de orçamentos, especialmente se houver significativa disparidade entre eles, pode não refletir a proposta mais vantajosa. A média é suscetível a distorções por valores extremos, podendo levar a preços superestimados (prejudicando a Administração e o erário) ou subestimados (inviabilizando a participação de bons prestadores, levando à "maldição da média" e, conseqüentemente, à má execução ou

8



desistência). A falta de uma análise crítica pode comprometer a economicidade da contratação.

Para garantir a economicidade e a vantajosidade, é imperativo que a metodologia de precificação seja objeto de uma análise qualificada e robusta. Isso implica:

- -Exclusão de valores inexequíveis ou excessivos: A pesquisa de preços deve considerar apenas os valores compatíveis com o mercado. É crucial identificar e justificar a exclusão de propostas manifestamente descoladas da realidade (muito baixas ou muito altas), utilizando métodos estatísticos como o desvio padrão, o intervalo interquartil (IQR) ou a análise de dispersão para identificar e tratar . A mediana, por exemplo, pode ser uma medida mais robusta que a média em casos de dados com grande dispersão.
- -Demonstração da compatibilidade com o mercado: A Administração deve justificar que a tabela de preços fixada, ainda que derivada de uma média ou mediana, está em conformidade com os valores praticados no mercado para serviços semelhantes, considerando-se a localidade, a complexidade e as condições de execução. Isso pode envolver a comparação com preços praticados no setor privado para serviços similares ou a análise de custos de insumos e mão de obra na região.
- -Utilização de múltiplas fontes: Recomenda-se que a pesquisa não se limite a orçamentos, mas contemple outras fontes do Art. 23, §1º, buscando uma base mais sólida e abrangente. A combinação de diferentes metodologias (e.g., composição de custos + pesquisa de mercado + contratações similares) confere maior robustez à estimativa e minimiza a dependência de uma única fonte.
- -Transparência na formação de preços: O Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR), conforme o Art. 18 da Lei nº 14.133/2021, devem detalhar exaustivamente a metodologia de pesquisa de preços, as fontes consultadas, os critérios de exclusão de e a justificativa para os valores adotados, demonstrando a busca pela proposta mais vantajosa e a aderência aos princípios da

2



economicidade e eficiência. A ausência de tal detalhamento pode configurar falha no planejamento da contratação e gerar questionamentos por órgãos de controle.

A ausência de uma análise aprofundada sobre a variabilidade dos preços e a justificativa para a adoção da média, sem a devida demonstração de sua vantajosidade e compatibilidade com o mercado, pode fragilizar a legalidade e a conformidade do procedimento com os objetivos da Administração, expondo-o a questionamentos por órgãos de controle.

3. DA GOVERNANÇA E GESTÃO CONTRATUAL (ART. 11 E 117 DA LEI Nº 14.133/2021)

A Lei nº 14.133/2021 reforça a importância da governança das contratações (Art. 11), que envolve a definição de diretrizes, estruturas, processos e mecanismos de controle para alcançar os objetivos da contratação. A gestão contratual (Art. 117 e seguintes) é a execução desses processos. No credenciamento, a gestão é pulverizada, com múltiplos contratos individuais resultantes de "ordens de serviço" ou instrumentos congêneres. Isso exige:

- -Sistemas de controle robustos: Desenvolvimento e implementação de ferramentas (preferencialmente informatizadas e integradas) para o acionamento dos credenciados, registro das demandas, acompanhamento da execução (incluindo prazos e qualidade), processamento dos pagamentos e avaliação de desempenho. Um sistema eficiente pode otimizar a distribuição dos serviços entre os credenciados (e.g., por rodízio, especialidade, localização), evitar a concentração indevida e gerar dados para futuras análises, além de garantir a rastreabilidade e auditabilidade de todas as ações.
- -Designação e treinamento de fiscais: Para cada serviço demandado, a designação de um fiscal responsável pela verificação da execução e ateste da prestação, garantindo a qualidade e conformidade com as condições padronizadas. A equipe de fiscalização deve ser

2



devidamente capacitada nas regras do credenciamento, nas especificações técnicas dos serviços e nas ferramentas de gestão, compreendendo suas responsabilidades e os limites de sua atuação.

- Gestão de riscos proativa: Identificação, avaliação e mitigação de riscos inerentes ao credenciamento, como a má prestação do serviço, sobrepreço (caso a tabela de preços não seja bem definida ou atualizada), ausência de prestadores para certas especialidades ou em determinadas regiões, a concentração de serviços em poucos credenciados, e a inexecução. Mecanismos como a rotação equitativa dos serviços, a avaliação de desempenho dos credenciados (com indicadores claros e objetivos), a previsão de penalidades claras e a possibilidade de descredenciamento são essenciais para manter a qualidade e a competitividade.
- Mecanismos de avaliação: Implementação de um sistema contínuo de avaliação da qualidade dos serviços prestados pelos credenciados e um canal para aprimoramento do processo e da relação contratual. A coleta de dados sobre o tempo de resposta, a qualidade do serviço, a satisfação do usuário e o cumprimento dos Serviços, se definidos, permite aprimorar continuamente o processo e a seleção dos prestadores.

CONCLUSÃO

Diante do exposto e com base na análise da minuta de edital e da Lei nº 14.133/2021, este parecer conclui pela viabilidade jurídica da adoção da modalidade de credenciamento via chamamento público para a contratação de Microempreendedores Individuais (MEIs), Microempresas (MEs) e Empresas de Pequeno Porte (EPPs) para a prestação de serviços de pequenos reparos no âmbito da Prefeitura Municipal de Porecatu - PR.

Entretanto deve haver uma Gestão Contratual Rigorosa e Governança, implementando mecanismos eficazes para a gestão e fiscalização dos contratos individuais decorrentes do credenciamento, com a designação e treinamento de fiscais para atestar a efetiva prestação e



qualidade dos serviços, e a adoção de sistemas que permitam o controle, a avaliação de desempenho dos credenciados e a gestão de riscos.

Precatu - PR, 05 de agosto de 2025.

Lielto Valerio Padovan

OAB/PR 57.286