PROCESSO LEGISLATIVO

PROJETO DE LEI N° 207/2026 - DANILO BERTIPAGLIA BARNABÉ - Autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Incentivo a Microempreendedores Individuais, Microempresas e Empresas de Pequeno Porte para a realização de pequenos serviços de manutenção e reparo em bens e logradouros públicos municipais.

TRAMITAÇÃO

Data da Ação:	29/10/2026
Unidade de Origem:	Procuradoria
Unidade de Destino:	Assessor Jurídico da Presidência
Usuário de Destino:	José Arnaldo Carotti
Status:	Parecer Jurídico Desfavorável ao Recebimento

Indaiatuba, 29 de outubro de 2026.

Dimitri Souza Cardoso
Procurador

Pág. 1/8 - Tramitação nº 150483 - PL 207/2026 - Esta é uma cópia do original assinado digitalmente por DIMITRI SOUZA CARDOSO

Para validar visite https://sapl.indaiatuba.sp.leg.br/conferir_assinatura e informe o código DFB4-F995-8C44-E2EF

P A R E C E R J U R Í D I C O

Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Indaiatuba

EMENTA: Direito Constitucional. Processo Legislativo Municipal. Projeto de Lei de iniciativa parlamentar. Lei autorizativa. Programa de credenciamento de microempreendedores individuais, microempresas e empresas de pequeno porte para pequenos serviços de manutenção em bens públicos. Medida já contemplada pela norma geral federal de contratações e pelas plataformas federais de adesão. Providência de gestão administrativa a cargo do Chefe do Executivo. Separação de Poderes. Óbice jurídico.

RELATÓRIO:

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que visa autorizar o Poder Executivo a instituir programa de incentivo a microempreendedores individuais, microempresas e empresas de pequeno porte para a realização de pequenos serviços de manutenção e reparo em bens e logradouros públicos municipais, mediante credenciamento precedido de chamamento público, com remissão da disciplina a decreto do Poder Executivo.

Eis o escopo da proposição.

FUNDAMENTAÇÃO:

A proposição tem finalidade legítima e de inegável alcance social: abrir aos pequenos empreendedores, em especial aos microempreendedores individuais, as contratações de pequenos serviços de manutenção e reparo em bens públicos, por meio de um cadastro permanente de prestadores, com procedimento simplificado e sem a burocracia da licitação convencional. O Município pode suplementar a legislação federal no que couber[12], e a competência suplementar se exerce justamente nas lacunas e nas peculiaridades locais que a norma geral deixou em aberto. Ocorre que, nesta matéria, a União já percorreu o caminho que o projeto pretende abrir. A Lei Federal nº 14.133/2021, editada no exercício da competência privativa para normas gerais de contratação[3], define o credenciamento, prevê-o como

Para validar visite https://sapl.indaiatuba.sp.leg.br/conferir_assinatura e informe o código DFB4-F995-8C44-E2EF

procedimento auxiliar das contratações, delimita as hipóteses em que é cabível, remete seus procedimentos a regulamento e autoriza a contratação dele decorrente por inexigibilidade[4]; disciplina a contratação direta de pequeno valor[5]; e, com a Lei Complementar nº 123/2006, assegura o tratamento diferenciado e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte em todas as contratações públicas, inclusive municipais[6]. Nesse regime, o pequeno valor dos serviços e o porte empresarial dos interessados não constituem, isoladamente, hipótese legal de credenciamento: a adequação do mecanismo decorre das características da contratação e dos pressupostos previstos na norma geral, aferidos pela Administração no planejamento de cada contratação.

Mais do que isso, a União já construiu, sobre essa base legal, exatamente a ferramenta que o projeto idealiza. Desde fevereiro de 2025 funciona a plataforma Contrata+Brasil, mantida pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos: um credenciamento nacional e permanente de microempreendedores individuais, em mercado fluido, cuja primeira linha de fornecimento é justamente a de serviços de manutenção e pequenos reparos. O microempreendedor se cadastra gratuitamente, indicando sua atividade e o município em que atua; o órgão público publica a necessidade do serviço; os credenciados da localidade são avisados e enviam suas propostas; o órgão escolhe a melhor e contrata, dispensado de elaborar edital e termo de referência e podendo dispensar também o estudo técnico preliminar, desde que certifique a adequação do estudo elaborado pelo órgão administrador à sua necessidade, simplificação que aproveita a documentação produzida de forma centralizada sem afastar a motivação das decisões e as demais providências de planejamento a cargo do comprador. A plataforma é aberta à adesão de órgãos e entidades estaduais e municipais[7]. O modelo foi depois incorporado à própria lei geral: a Lei Federal nº 15.266/2025 acrescentou ao art. 79 a hipótese do comércio eletrônico, e o Decreto Federal nº 13.106/2026 regulamentou o Sistema de Compras Expressas, o Sicx, que amplia a lógica do Contrata+Brasil a bens e serviços comuns padronizados em geral, com acesso dos compradores por simples processo de adesão, fornecedores previamente credenciados, ranqueamento eletrônico das ofertas e pagamento em prazo certo, e que é expressamente disponibilizado aos demais entes federativos[8], podendo o Município aplicar os regulamentos federais editados para a execução da lei geral[9]. Vê-se, assim, que o que o projeto deseja já existe, e em formato mais completo do que o projetado. Nesse cenário, a lei municipal não encontra espaço para exercer a função suplementar que a Constituição lhe reserva, pois não há

Pág. 3/8 - Tramitação nº 150483 - PL 207/2026 - Esta é uma cópia do original assinado digitalmente por DIMITRI SOUZA CARDOSO

Para validar visite https://sapl.indaiatuba.sp.leg.br/conferir_assinatura e informe o código DFB4-F995-8C44-E2EF

lacuna a preencher nem peculiaridade local a atender; a proposição, na conformação apresentada, limita-se a reproduzir, com menos instrumentos, o que a norma geral e os sistemas federais já oferecem ao Município.

Há ainda um aspecto que diz respeito à natureza da providência. Aderir ao Contrata+Brasil ou ao Sicx, ou mesmo estruturar credenciamento próprio com base na lei geral, não depende de lei municipal: é ato de gestão, que o Prefeito pratica por ato próprio, no exercício da direção superior da Administração que a Constituição da República comete ao Chefe do Executivo[10] e que a Constituição Estadual reserva ao Governador[11], com aplicação aos Municípios por simetria[12], em consonância com a Lei Orgânica, que atribui ao Prefeito a direção superior da administração municipal, a expedição de decretos e a organização e o funcionamento da administração[13], bem como a administração dos bens municipais[14]. Conservar os bens públicos, identificar as necessidades de manutenção e contratar os serviços correspondentes são, portanto, atividades de gestão, cujo exercício compreende o planejamento, a avaliação das características dos objetos e do mercado e a escolha motivada do procedimento juridicamente adequado. Quando a lei de iniciativa parlamentar passa a dispor sobre o modo de agir da Administração nesse campo, elegendo o instrumento de contratação e fixando o procedimento, acaba por interferir em função que a Constituição confiou ao Executivo, em desacordo com o princípio da separação dos Poderes[1516].

A técnica da autorização, embora bem-intencionada, não resolve a questão. O Executivo não necessita de autorização legislativa para exercer competência que já é sua, de modo que a lei autorizativa ou é inócua, por permitir o que já é permitido, ou é invasiva, por condicionar a forma de exercício de atribuição alheia. Como ensina Sérgio Resende de Barros, autorizativa é a lei que, por não poder determinar, limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, expediente frequente na prática legislativa brasileira em campos materiais nos quais o parlamentar não tem a iniciativa das leis (Leis Autorizativas. Revista da Instituição Toledo de Ensino, Bauru, ago.-nov. 2000, p. 262). O Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo não admite a prática, assentando de longa data que as leis autorizativas usurpam a competência material do Poder Executivo e ferem a separação de Poderes, pois o poder de autorizar implica o de não autorizar, frente e verso da mesma competência.

Pág. 4/8 - Tramitação nº 150483 - PL 207/2026 - Esta é uma cópia do original assinado digitalmente por DIMITRI SOUZA CARDOSO

Para validar visite https://sapl.indaiatuba.sp.leg.br/conferir_assinatura e informe o código DFB4-F995-8C44-E2EF

Convém deixar claro que o óbice não recai sobre a finalidade do projeto, meritória, nem sobre o credenciamento ou o incentivo aos pequenos negócios, instrumentos previstos na legislação federal, mas sobre o instrumento escolhido. A ampliação da participação dos pequenos empreendedores nas contratações municipais pode ser alcançada pelo Executivo por ato próprio, bastando a adesão às plataformas federais já existentes, caminho mais rápido e mais eficaz que o legislativo: dispensa a edição de lei, entrega de imediato uma ferramenta pronta e testada e preserva a flexibilidade de que a gestão das contratações necessita. A indicação ao Prefeito, nesse contexto, é o instrumento adequado para que o Legislativo provoque e acompanhe a adesão.

CONCLUSÃO:

Diante do exposto, esta Procuradoria opina pela existência de ÓBICE JURÍDICO ao presente Projeto de Lei, nos termos do art. 127, III, do Regimento Interno[17].

A pretensão subjacente, legítima em sua finalidade, pode ser veiculada por indicação ao Poder Executivo, a quem compete estruturar, por ato próprio, o mecanismo de contratação de pequenos prestadores, inclusive mediante adesão às plataformas federais de contratação, observada a Lei Federal nº 14.133/2021.

Considerando que o juízo de admissibilidade compete à Presidência, CASO ESTA ENTENDA PELO RECEBIMENTO, recomenda-se a adoção das seguintes providências regimentais:

1) Inclusão para **leitura no Expediente**, nos termos do art. 107 do Regimento Interno[18];

2) Encaminhamento às seguintes Comissões Permanentes (**em negrito**) para emissão de parecer, considerando a natureza da matéria tratada:

Comissão de Justiça e Redação;
Comissão de Finanças, Orçamento, Obras e Serviços Públicos;
Comissão de Segurança e Trânsito;
Comissão de Educação, Saúde e Assistência Social.

Pág. 5/8 - Tramitação nº 150483 - PL 207/2026 - Esta é uma cópia do original assinado digitalmente por DIMITRI SOUZA CARDOSO

Para validar visite https://sapl.indaiatuba.sp.leg.br/conferir_assinatura e informe o código DFB4-F995-8C44-E2EF

Após a regular instrução pelas Comissões competentes, o projeto poderá ser incluído na Ordem do Dia.

3) No tocante ao processo deliberativo, o projeto deverá:

a) Ser submetido a **DOIS TURNOS DE DISCUSSÃO**, conforme art. 177, § 4º, do Regimento Interno[19];

b) Obter, para sua aprovação, o voto favorável da **MAIORIA SIMPLES**, presente a maioria absoluta dos Vereadores, nos termos do art. 189, § 1º, do Regimento Interno[20].

É o parecer, salvo melhor juízo.

Indaiatuba/SP, *data da assinatura eletrônica*.

(assinatura eletrônica)
DIMITRI SOUZA CARDOSO
Procurador

---

[1] Constituição da República: "Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...)"

[2] Lei Orgânica do Município: "Art. 14 – Cabe a Câmara, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município a que se refere o art. 8º desta lei, e especialmente: I – legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual; (...)"

[3] Constituição da República: "Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...)
XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1°, III; (...)"

[4] Lei Federal nº 14.133/2021: "Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...) XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados; (...)"
"Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: (...) IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento; (...)"
"Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei: I - credenciamento; (...)"
"Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação: I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas; II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação; III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de

Pág. 6/8 - Tramitação nº 150483 - PL 207/2026 - Esta é uma cópia do original assinado digitalmente por DIMITRI SOUZA CARDOSO

Para validar visite https://sapl.indaiatuba.sp.leg.br/conferir_assinatura e informe o código DFB4-F995-8C44-E2EF

contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação; IV - comércio eletrônico: caso em que a Administração visa a contratar bens e serviços comuns padronizados (...) [inciso IV acrescentado pela Lei Federal nº 15.266/2025]. Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras: (...)"

[5] Lei Federal nº 14.133/2021: "Art. 75. É dispensável a licitação: I - para contratação que envolva valores inferiores a R$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores; II - para contratação que envolva valores inferiores a R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras; (...)" [valores atualizados anualmente na forma do art. 182].

[6] Lei Federal nº 14.133/2021: "Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. (...)"
Lei Complementar nº 123/2006: "Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. (...)"

[7] Instrução Normativa SEGES/MGI nº 52, de 10 de fevereiro de 2025, que institui a plataforma Contrata+Brasil, com fundamento na Lei Federal nº 14.133/2021 e no Decreto Federal nº 11.878/2024 (credenciamento em mercado fluido, art. 79, III, com contratação por inexigibilidade, art. 74, IV); modelagem examinada pela Advocacia-Geral da União nos Pareceres nº 00004/2024/CGEST/CGU/AGU e nº 00023/2025/CGAQ-BSB/SCGP/CGU/AGU. A primeira linha de fornecimento da plataforma (Edital de Credenciamento nº 03/2025) é justamente a de serviços de manutenção e pequenos reparos prestados por microempreendedores individuais, aberta à adesão de órgãos e entidades estaduais e municipais.

[8] Decreto Federal nº 13.106, de 24 de agosto de 2026 (regulamenta o art. 79, caput, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 – Sistema de Compras Expressas): "Art. 4º O acesso ao Sicx por compradores será realizado por meio de processo de adesão, conforme disciplinado pelo órgão central."
"Art. 10. Os requisitos de habilitação serão estabelecidos em edital, de acordo com a natureza do bem ou do serviço padronizado da contratação, nos termos do disposto na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. (...) § 2º É vedado ao comprador estabelecer requisitos de habilitação adicionais."
"Art. 15. O comprador ficará dispensado de elaborar termo de referência e edital de contratação. (...)"
"Art. 32. O Sicx poderá ser disponibilizado para: I - os órgãos e as entidades dos demais entes federativos a que se refere o art. 1º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021; (...) § 2º Os órgãos e as entidades de que trata o caput poderão expedir regras operacionais e orientações complementares destinadas a disciplinar a utilização do Sicx em seus respectivos âmbitos, observadas as disposições deste Decreto e as condições de uso estabelecidas pelo órgão central."

[9] Lei Federal nº 14.133/2021: "Art. 187. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aplicar os regulamentos editados pela União para execução desta Lei."

[10] Constituição da República: "Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal; (...)"

[11] Constituição do Estado de São Paulo: "Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: (...)

Pág. 7/8 - Tramitação nº 150483 - PL 207/2026 - Esta é uma cópia do original assinado digitalmente por DIMITRI SOUZA CARDOSO

Para validar visite https://sapl.indaiatuba.sp.leg.br/conferir_assinatura e informe o código DFB4-F995-8C44-E2EF

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; (...)
XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo; (...)"

[12] Constituição do Estado de São Paulo: "Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição."

[13] Lei Orgânica do Município: "Art. 75 – Compete ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta lei: (...)
II – exercer com o auxilio do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, a direção superior da administração pública municipal, segundo os preceitos desta lei; (...)
XI – expedir decretos, portarias e outros atos administrativos, e fazer publicá-los; (...)
XVI – dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, na forma da lei; (...)"

[14] Lei Orgânica do Município: "Art. 124 – Cabe ao Prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara quanto àqueles utilizados em seus serviços."

[15] Constituição da República: "Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

[16] Constituição do Estado de São Paulo: "Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

[17] Regimento Interno: "Art. 127. A Presidência, após ouvido o Departamento Jurídico, deixará de receber qualquer proposição: (...) III - que, seja anti-regimental, ilegal ou inconstitucional; (...)"

[18] Regimento Interno: "Art. 107. O Expediente destina-se à leitura e votação da Ata da sessão anterior, à leitura das matérias recebidas, à leitura, discussão e votação de pareceres, de indicações, requerimentos e moções, à apresentação de proposições pelos Vereadores. Parágrafo único. O Expediente terá a duração máxima e improrrogável de uma hora e trinta minutos."

[19] Regimento Interno: "Art. 177. Discussão é a fase dos trabalhos destinada aos debates em Plenário. (...) § 4° Estarão sujeitas a duas discussões todos os projetos de Lei que não estejam relacionados nas letras "a" e "b" do § 2° deste artigo. (...)"

[20] Regimento Interno: "Art. 189. As deliberações do Plenário serão tomadas: (...) § 1° As deliberações, salvo disposição em contrário, serão tomadas por maioria simples de votos, presente a maioria absoluta dos Vereadores. (...)"

Assinado digitalmente por
DIMITRI SOUZA CARDOSO
Data: 29/10/2026 20:57:20 -
03:00

Pág. 8/8 - Tramitação nº 150483 - PL 207/2026 - Esta é uma cópia do original assinado digitalmente por DIMITRI SOUZA CARDOSO

Para validar visite https://sapl.indaiatuba.sp.leg.br/conferir_assinatura e informe o código DFB4-F995-8C44-E2EF