



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Parecer Jurídico

Assunto: Projeto de Lei nº 740/2025

Interessado: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Data: 17 de outubro de 2025.

Ementa: Projeto de lei que institui diretrizes sobre a quarterização de serviços. Competência Municipal. Tema 917 do STF. Criação de atribuições a órgãos do Poder Executivo. Vício de Iniciativa. Dispositivo que adentra em aspectos de conveniência e oportunidade das licitações realizadas pelo Poder Executivo. Violação ao princípio da separação entre os poderes.

1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre projeto de lei, de autoria do Vereador João Donizeti Silvestre, que *"Institui diretrizes sobre a quarterização de serviços por empresas terceirizadas contratadas pelo Poder Público Municipal, na Administração Pública de Sorocaba"*.

O projeto foi encaminhado à Secretaria Legislativa para instrução quanto à sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96, *caput*, c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

2. Fundamentos

2.1. Competência legislativa

O projeto está amparado pelo art. 30, I, da Constituição Federal, que confere aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, prerrogativa reafirmada no art. 33, I, da Lei Orgânica Municipal (LOM).





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Constituição Federal

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**; [...]

Lei Orgânica Municipal

Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de interesse local, inclusive **suplementando a legislação federal** e a estadual, notadamente no que diz respeito: [...]

Ademais, a própria Lei de Licitações e Contratos estabelece que poderão ser editados **regulamentos** que vedem, restrinjam ou estabeleçam condições para a subcontratação.

Lei 14.133/2021

Art. 122. Na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, **o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração.**

§ 1º O contratado apresentará à Administração documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado, que será avaliada e juntada aos autos do processo correspondente.

§ 2º **Regulamento ou edital de licitação poderão vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação.**

§ 3º Será vedada a subcontratação de pessoa física ou jurídica, se aquela ou os dirigentes desta mantiverem vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou se deles forem cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

2.2. Iniciativa legislativa





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

No tocante à iniciativa, verifica-se que o **art. 4º** do projeto de lei dispõe sobre as atribuições da Secretaria da Administração e da Controladoria Geral do Município, o que viola o art. 38 da Lei Orgânica Municipal, e o Tema de Repercussão Geral nº 917, do Supremo Tribunal Federal:

PL 740/2025

Artigo 4º - **Compete à Secretaria da Administração e à Controladoria Geral do Município fiscalizar** o cumprimento das disposições desta Lei, bem como adotar as providências cabíveis em caso de infração.

Lei Orgânica Municipal

Art. 38. Compete **privativamente ao Prefeito Municipal** a iniciativa das leis que versem sobre:

I - regime jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e **atribuições dos órgãos da Administração direta** do Município.

Tema 917 do STF

Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016).

Ademais, **o Tema 917 do STF não esgota os limites impostos à iniciativa parlamentar**, especialmente quando se trata de leis de conteúdo concreto ou que **ingressam em minúcias próprias da atividade administrativa**, matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo. Não cabe ao Legislativo editar normas que, a pretexto de legislar, passem a exercer função típica de administração, cuja competência é exclusiva do Prefeito Municipal, conforme leciona Hely Lopes Meirelles:





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Doutrina¹

O sistema de separação de funções – executivas e legislativas – impede que o órgão de um Poder exerça atribuições de outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar como a Câmara não pode administrar. **Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas.** Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e a independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante.

O PL 740/2025 dispõe, em síntese:

PL 740/2025

Artigo 1º - **Fica expressamente proibida**, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Município de Sorocaba, **a quarterização de serviços por empresas terceirizadas contratadas pelo Poder Público Municipal**, em qualquer modalidade de contrato administrativo.

§ 1º Para os fins desta Lei, entende-se por quarterização a transferência, total ou parcial, pela empresa contratada, da execução do objeto contratual a outra empresa ou pessoa jurídica diversa, **sem prévia e expressa autorização do órgão contratante**.

§ 2º A vedação prevista neste artigo **aplica-se também às subcontratações indiretas que possam resultar na perda de controle técnico, administrativo ou financeiro sobre a execução dos serviços contratados**.

Artigo 2º - A empresa contratada pelo Município, suas autarquias ou fundações, deverá executar diretamente o objeto do contrato, **sendo vedada a delegação de suas obrigações a terceiros**.

Parágrafo único. Excepcionalmente, poderá haver subcontratação parcial, desde que:

- I – esteja expressamente prevista no edital de licitação e no contrato;
- II – seja aprovada previamente pela Administração;
- III – não ultrapasse 25% (vinte e cinco por cento) do valor total do contrato;

¹ MEIRELES. Hely Lopes. Direito Municipal. São Paulo: Malheiros, 2021. Pág. 578.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

IV – não se trate de atividade-fim da prestação do serviço público contratado.

Artigo 3º - O descumprimento das disposições desta Lei acarretará à contratada as seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das demais penalidades cabíveis previstas na Lei Federal nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos):

I – advertência formal;

II – multa de até 10% (dez por cento) do valor global do contrato;

III – rescisão unilateral do contrato administrativo;

IV – declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o Poder Público Municipal, pelo prazo de até 5 (cinco) anos.

Inicialmente, observa-se a imprecisão conceitual no uso do termo **quarteirização**, entendido tecnicamente como a transferência da execução contratual por uma empresa **terceirizada** a outra empresa, isto é, uma **subcontratação em segundo nível**, que cria mais um elo entre o contratado principal e o executor efetivo do serviço.

A definição adotada no art. 1º, §1º do projeto, contudo, não corresponde a essa conceituação, pois descreve a quarteirização como a transferência do objeto contratual sem prévia e expressa autorização do órgão contratante, **situação que, na realidade, configura subcontratação irregular**, já vedada pelo art. 122, *caput*, da Lei nº 14.133/2021.

Além disso, o art. 2º do Projeto de Lei estabelece quatro condições cumulativas para admitir a subcontratação, das quais **apenas as duas últimas representam inovação no ordenamento jurídico local**:

a) esteja expressamente prevista no edital de licitação e no contrato;

b) seja aprovada previamente pela Administração;

c) não ultrapasse 25% (vinte e cinco por cento) do valor total do contrato;

d) não se refira à atividade-fim da prestação do serviço público contratado.

Contudo, ao impor restrições diretas à celebração e à execução de contratos administrativos pelo Poder Executivo, **o projeto extrapola o âmbito da função legislativa**,

Página 5 de 6





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

incorrendo em ingerência indevida na esfera de competência administrativa. Por entrar em pormenores reservados a regulamentos editados pelo Prefeito Municipal, assim como limitar sua discricionariedade em assuntos reservados à sua análise de conveniência e oportunidade, a proposição **afronta ao princípio da separação dos poderes** previsto no art. 2º da Constituição Federal e no art. 5º da Constituição Estadual.

Constituição Federal

Art. 2º São Poderes da União, **independentes** e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Constituição Estadual

Artigo 5º - São Poderes do Estado, **independentes** e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

§2º - O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

2.3. Aspecto material

Diante da prejudicialidade dos vícios formais apontados, o exame deste aspecto resta prejudicado.

3. Conclusão

Diante do exposto, conclui-se pela **inconstitucionalidade** do projeto de lei por vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos poderes.

É o parecer.

LUIS FERNANDO MARTINS GROHS
Procurador Legislativo



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100300030003600330035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em 17/10/2025 13:35

Checksum: **E4533D9DFC7C05E70E2C261625A5B71AE1D81A6531E75B7699D11ABF2682C87C**



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 3100300030003600330035003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.