

SERIM-OF- 1.238/2025

Sorocaba, 22 de dezembro de 2025.

Senhor Presidente,

Servimo-nos do presente, para acusar o recebimento do ofício nº 628/2025, datado de 26/11/2025, através do qual nos foi encaminhada cópia do Projeto de Lei 740/2025, de autoria do Edil João Donizeti Silvestre, que institui diretrizes sobre a quarteirização de serviços por empresas terceirizadas contratadas pelo Poder Público Municipal, na Administração Pública de Sorocaba.

Em atenção ao mencionado Projeto de Lei, encaminhamos anexa a manifestação da Secretaria da Administração e Controladoria Geral do Município, informando os motivos pelos quais o referido Projeto de Lei não deve prosperar.

Sendo só para o momento, reiteramos nossos protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

LUIZ HENRIQUE GALVÃO

Secretário de Relações Institucionais e Metropolitanas

Excelentíssimo Senhor
VEREADOR LUIS SANTOS PEREIRA FILHO
Digníssimo Presidente da Câmara Municipal
SOROCABA – SP



PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA

À SERIM:

PELO CONTROLADOR-GERAL DO MUNICÍPIO

Aprovo a manifestação do Senhor Auditor-Geral (evento 1176679) do Município pelos seus próprios fundamentos.

Nesses termos, restituo-lhe os autos para adoção das providências de seu ofício.

Carlos Alberto de Lima Rocco Júnior

Controlador Geral do Município



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Alberto de Lima Rocco Junior**, Controlador Geral, em 05/12/2025, às 16:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023](#) e [Decreto Municipal de regulamentação do processo eletrônico](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
https://cidades.sei.sp.gov.br/sorocaba/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1181758** e o código CRC **4BD6C584**.

Referência: Processo nº 3552205.404.00171620/2025-37

SEI nº 1181758



PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA

CGM - Controladoria-Geral do Município

DESPACHO

Nº do Processo: 3552205.404.00171620/2025-37

Interessado: Câmara Municipal de Sorocaba

Assunto: Projeto de lei 740/2025 para oitiva do executivo

Ao Senhor Controlador-Geral do Município

Dr. Carlos Alberto de Lima Rocco Júnior

Análise Projeto de Lei nº 740/2025

I. Síntese do Projeto

O Projeto de Lei nº 740/2025, de autoria parlamentar, propõe **proibir a quarteirização de serviços** no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município de Sorocaba, definindo-a como **a transferência total ou parcial da execução do contrato a outra empresa**, sem autorização expressa do contratante.

Estabelece ainda sanções administrativas severas, atribui à Secretaria da Administração e à Controladoria-Geral a fiscalização da norma e determina adequação de contratos já vigentes.

II. Análise sob a ótica da Gestão Pública Municipal

Para maior clareza, passaremos a tratar apenas dos dispositivos potencialmente controversos, a fim de instruir a tomada de decisão de encaminhamento quanto a questão.

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

Dispositivo: “Artigo 2º [...]

- III – não ultrapasse 25% (vinte e cinco por cento) do valor total do contrato;
- IV – não se trate de atividade-fim da prestação do serviço público contratado”.

Preliminarmente cabe esclarecer que o que se intenta vedar através de lei municipal, é amplamente autorizado pela Lei Federal nº 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.

Além disso, a vedação ampla à subcontratação, mesmo parcial e tecnicamente justificada, das atividades-fim, como proposto no projeto *sub examine*, pode inviabilizar contratos essenciais, especialmente na área de **saúde, onde a subcontratação constitui parte do próprio modelo de negócio e de operacionalização dos serviços**, por exemplo, é comum a empresa contratada subcontratar serviços complementares como **lavanderia hospitalar, esterilização, alimentação, segurança, coleta de resíduos infectantes e manutenção de equipamentos biomédicos e os próprios serviços médicos**. A proibição genérica, ou a sua limitação, forçaria a administração a:

- Fragmentar contratos em dezenas de certames distintos;
- Assumir diretamente obrigações de coordenação e controle operacional que hoje são descentralizadas;
- Reduzir a agilidade na resposta a intercorrências técnicas e sanitárias, aumentando o risco assistencial.

Observa-se ainda, em recente julgado, no TC-005637.989.22-9, sessão em 27/02/2024 o TCESP reafirmou o entendimento pela conformidade da “quarteirização” dos serviços médicos:

No tocante à **subcontratação de serviços médicos pela entidade contratada**, é de se considerar que a temática já foi enfrentada em outras oportunidades por este Tribunal de Contas, a exemplo do seguinte julgado:

“Com relação à contratação de médicos terceirizados, **não há, no meu entendimento, nenhuma ilegalidade flagrante**, em vista de que o próprio convênio previu a possibilidade.

Ademais, **o próprio mercado atua desta maneira**, seja pela ausência de interesse do profissional de se ver vinculado diretamente a um único nosocomio, seja pela redução dos custos da operação, que nesta modalidade se tornam menos onerosos ao hospital.

Certo é, no entanto, que o sucesso da parceria não depende desta ou daquela forma de contratação dos médicos, mas da administração, do gerenciamento e do controle das atividades prestadas por todos os profissionais envolvidos.” (TC-003011/003/11, 2ª Câmara, sessão de 12/5/2015, de relatoria do Conselheiro Substituto Alexandre Manir Figueiredo

A definição de limites, hipóteses e percentuais de subcontratação é matéria tipicamente **regulamentar**, sujeita à discricionariedade técnica da Administração, que considerará questões como a natureza do serviço em questão, suas práticas de mercado, avaliação técnica da integração das partes que constituem a obrigação prestacional, a oportunidade, materialidade e os riscos envolvidos, caso a caso, de forma que a fixação de um limite linear afetaria qualquer possibilidade do poder executivo maximizar a eficiência de seus contratos e reduzir seus custos, uma vez que a permissão para subcontratação, permite a ampliação da concorrência nos processos licitatórios.

Dispositivo: “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”.

O art. 4º do PL atribui competência fiscalizatória à Secretaria da Administração e à Controladoria-Geral, o que **configura vício de iniciativa** por tratar de **atribuições de órgãos do Executivo**, conforme o **art. 38, IV, da Lei Orgânica Municipal**, e a interpretação sistemática da tese fixada no **Tema 917 do STF** (ARE 878.911, rel. Min. Gilmar Mendes). Portanto, o dispositivo que delega funções à Controladoria e à Secretaria da Administração é materialmente **inconstitucional**.

III. Conclusão

1. Pela inviabilidade técnica de impor percentuais e condições de subcontratação de forma genérica por norma de caráter abstrato, como a incluída no inciso III do art. 2º, ao passo em que tais definições devem decorrer de análise técnica da Administração, que considerará questões como a natureza do serviço em questão, suas práticas de mercado, avaliação técnica da integração das partes que constituem a obrigação prestacional, a oportunidade, materialidade e os riscos envolvidos.
2. A vedação imposta pelo inciso IV do art. 2º se releva excessiva, posto que a prática restrita é admitida em diversos casos pelo poder judiciário e pelo TCESP.
3. Pela **inconstitucionalidade** do art. 4º.

Era o que tinha a informar quanto ao tema, segue para ciência e deliberação.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Domingues Nascimento, Auditor Geral**, em 05/12/2025, às 08:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023](#) e [Decreto Municipal de regulamentação do processo eletrônico](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
[https://cidades.sei.sp.gov.br/sorocaba/sei/controlador_externo.php?
acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://cidades.sei.sp.gov.br/sorocaba/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1176679** e o
código CRC **283F5B63**.

Referência: Processo nº 3552205.404.00171620/2025-37

SEI nº 1176679



PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA
SEAD - Gabinete da Secretaria

DESPACHO

Nº do Processo: 3552205.404.00171620/2025-37

Interessado: Câmara Municipal de Sorocaba

Assunto: Projeto de lei 740/2025 para oitiva do executivo

À SERIM,

Acolho parecer Jurídico 1185062, segue para demais providências.

Sorocaba, na data da assinatura digital.

[NOME DO SIGNATÁRIO]
[Cargo do signatário]



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Mendes da Fonseca, Secretário**, em 10/12/2025, às 14:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023](#) e [Decreto Municipal de regulamentação do processo eletrônico](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://cidades.sei.sp.gov.br/sorocaba/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1197961** e o código CRC **A8B85108**.

Referência: Processo nº 3552205.404.00171620/2025-37

SEI nº 1197961



PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA

Assessoria Jurídica - SEAD

PARECER JURÍDICO

Nº do Processo: 3552205.404.00171620/2025-37

Interessado: Câmara Municipal de Sorocaba

Assunto: Projeto de lei 740/2025 para oitiva do Executivo

Sra. Secretária de Administração, Luciana Mendes da Fonseca,

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de manifestação jurídica acerca do Projeto de Lei nº 740/2025, de autoria do Vereador João Donizeti, que “Institui diretrizes sobre a quarteirização de serviços por empresas terceirizadas contratadas pelo Poder Público Municipal”.

A matéria foi objeto de análise pela Controladoria-Geral do Município (1176679) e de parecer jurídico da Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal (1150766).

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

O Projeto de Lei pretende restringir, de forma abrangente, a possibilidade de subcontratação em contratos administrativos, proibindo o que chama de “quarteirização”. Nesse sentido é o artigo 1º do PL:

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

O artigo 2º do PL estabelece as situações nas quais, "excepcionalmente", poderá haver subcontratação parcial dos serviços.

Contudo, o regime jurídico estabelecido na Lei Federal nº 14.133/2021, em especial o art. 122, autoriza expressamente a subcontratação, cabendo à Administração avaliar, caso a caso, a extensão, limites e condições técnicas para sua adoção:

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.

Sendo assim, o Projeto de Lei em análise contraria a sistemática da Lei 14.133/2021, ao impor limitações abstratas e uniformes para todos os contratos administrativos, sem observar a discricionariedade técnica que deve orientar a Administração Pública em cada contratação.

Ressalte-se que a Lei Orgânica do Município de Sorocaba estabelece em seu art. 61, VIII, que compete ao Prefeito Municipal "dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal", não cabendo ao Legislativo imiscuir-se na atividade administrativa e impor limitações às contratações a serem firmadas pelos órgãos do Executivo Municipal.

Embora o § 2º do art. 122 da Lei 14.133/2021 permita a edição de regulamento acerca da subcontratação, esta norma deverá ser editada pelo Poder Executivo, e não pelo Legislativo, por tratar da própria atividade administrativa do Poder Executivo Municipal. Sobre o tema, leciona Clémerson Merlin Clève:

O regulamento, em sentido lato, pode ser definido como qualquer ato normativo (geral e abstrato) emanado dos órgãos da Administração Pública. Em sentido estrito (que importa para o direito constitucional), **regulamento será o ato normativo editado, privativamente, pelo chefe do Poder Executivo.** (CLÈVE, Clémerson Merlin. Atividade legislativa do poder executivo. 2ª. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 277, grifamos).

Desde modo, cabe aos órgãos da Administração Direta, em cada caso, avaliar os elementos concretos e definir no edital as condições para subcontratação. Eventual padronização sobre a matéria é de competência regulamentar do Prefeito Municipal, havendo vício de iniciativa na regulamentação do tema por iniciativa parlamentar.

3. CONCLUSÃO

À vista do exposto, opina esta Assessoria Jurídica:

a) O Projeto de Lei incorre em vício de iniciativa, ao criar atribuições para órgãos do Poder Executivo por iniciativa parlamentar;

b) O PL apresenta ingerência indevida na discricionariedade administrativa, ao impor limitações abstratas e uniformes para subcontratações, matéria tipicamente regulamentar, de competência do Prefeito Municipal;

c) Ao proibir genericamente a subcontratação, autorizando-a apenas excepcionalmente, o PL viola a própria sistemática da Lei 14.133/2021, que autoriza em seu art. 122 a subcontratação "até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração".

É como opino.

Sorocaba, na data da assinatura digital.

MARCONI QUEIROZ DE MEDEIROS CHIANCA
Procurador do Município



Documento assinado eletronicamente por **Marconi Queiroz de Medeiros Chianca, Procurador**, em 08/12/2025, às 12:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023](#) e [Decreto Municipal de regulamentação do processo eletrônico](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
https://cidades.sei.sp.gov.br/sorocaba/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1185062** e o código CRC **6EF13F8A**.

Referência: Processo nº 3552205.404.00171620/2025-37

SEI nº 1185062