



OFÍCIO PRESIDENTE Nº 97/2022

São Roque, 9 de março de 2022.

*Ref. : Ofício nº 019/2022 – 1ª PJSR
Representação Civil nº 43.0439.0000550/2021-4
SEI nº 29.0001.0230250.2021-76*

Ao Excelentíssimo Senhor Doutor 1º Promotor
de Justiça de São Roque,

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SÃO ROQUE, Julio Antonio Mariano, brasileiro, vereador, inscrito no RG sob o nº 11.870.437-0 e no CPF sob o nº 985.816.868-34, residente e domiciliado na Rua Manuel Bandeira, nº 532, Vila São Rafael, São Roque/SP – CEP 18131-510, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar a manifestação por escrito requerida por meio do Ofício nº 019/2022 de autoria da 1ª Promotoria de Justiça de São Roque.

Conforme consta do Ofício nº 019/2022 da 1ª Promotoria de Justiça de São Roque e informações anexas, o escritório de advocacia Grava & Rigo Advogados Associados encaminhou ao Ministério Público do Estado de São Paulo notícia de fato solicitando que fossem apuradas supostas irregularidades ocorridas em licitação da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque.

A licitação impugnada é o Pregão Presencial nº 06/2021 que visava a contratação de empresa para revisão do texto do Regimento Interno da Câmara Municipal e alterações na Lei Orgânica Municipal da Estância Turística de São Roque.

Em resumo, na notícia de fato encaminhada alega: a) a impossibilidade de empresas de advocacia poderem ser consideradas ME e EPP; b) a ilegalidade da restrição da licitação às empresas enquadradas como

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

ME ou EPP; c) o fato de apenas uma empresa ter se apresentado no certame, afirmando ter havido direcionamento da licitação para um único participante; d) o objeto da licitação ser atividade privativa de advogado.

A denúncia é absolutamente infundada conforme se verá.

Primeiramente, é fato que os escritórios de advocacia não podem ser considerados ME ou EPP por expressa vedação legal. Isto porque o Estatuto da OAB, em seu art. 16, §3º, proíbe que os escritórios de advocacia tenham registro junto a cartórios de registro civil de pessoas jurídicas e juntas comerciais. A própria OAB reconheceu, em parecer juntado em anexo pela própria denunciante, a necessidade de propositura legislativa, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Federal, para alterar o art. 3º da Lei federal complementar 123/06, que restringe o enquadramento das microempresas e empresas de pequeno porte à sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 do Código Civil, devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas.

Assim, esta primeira inquietação do denunciante, referente à impossibilidade dos escritórios de advocacia serem enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte deveria ser direcionada à Presidência da República e ao Congresso Nacional e não ao Ministério Público do Estado de São Paulo ou à Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque, instituições sem poder decisório nesta seara e sem capacidade legislativa para alteração de leis federais.

Em relação à restrição do certame às Micro Empresas e Empresas de Pequeno Porte, tal condição está prevista no art. 48, inciso I, da Lei complementar federal n. 123/2006, que assim dispõe:

“Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);”

A pesquisa de preços, conforme cláusula 3.1. do próprio Edital do Pregão, estimou o preço da contratação em R\$ 52.500,00 (cinquenta e dois



mil e quinhentos reais), ou seja, inferior aos R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), o que, portanto, atraiu a incidência do art. 48, inciso I, da Lei complementar federal n. 123/2006, que exige a licitação exclusiva à participação de microempresas e empresas de pequeno porte.

Desta forma, a restrição às microempresas e empresas de pequeno porte se deu em virtude de norma legal, qual seja, o art. 48, inciso I, da Lei complementar federal n. 123/2006. Importante lembrar, ainda, que o incentivo às microempresas e empresas de pequeno porte possui matriz constitucional, haja vista que a própria Constituição prevê o tratamento diferenciado destas empresas no art. 146, inciso III, alínea *d*, e art. 179.

Acerca do princípio da isonomia, a doutrina de Marçal Justen Filho é precisa em afirmar que o tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte não viola de forma alguma o princípio da isonomia, pois este tratamento visa fins socialmente desejáveis. Confira trecho de sua obra:

“[...]Será inválida a discriminação contida no ato convocatório se não se ajustar ao princípio da isonomia. Será esse o caso quando a discriminação for incompatível com os fins e valores consagrados no ordenamento, por exemplo. O ato convocatório somente pode conter discriminações que se refiram à “proposta vantajosa”. **No entanto, também se admite que essa discriminação reflita a utilização da licitação para a promoção de certos fins socialmente desejáveis, tal como se passa, de modo especial, no tocante ao tratamento preferencial para microempresas e empresas de pequeno porte (LC 123/2006)**” (grifos nossos)¹.

Em relação à acusação de direcionamento formulada pelo escritório denunciante, com exceção das cláusulas referentes à participação exclusiva de ME e EPPs (que tem fundamento legal), a notícia de fato não aponta qualquer cláusula do edital que restrinja a competitividade do certame.

Marçal Justen Filho indica as hipóteses em que um edital de licitação viola o princípio da isonomia. Confira abaixo:

“O ato convocatório viola o princípio da isonomia quando: (a) estabelece discriminação desvinculada do objeto da licitação; (b) prevê exigência desnecessária e que não envolve vantagem para a Administração; (c) impõe requisitos desproporcionados com

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 96.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

necessidades da futura contratação; e (d) adota discriminação ofensiva de valores constitucionais ou legais”².

Não houve na definição do objeto qualquer especificação irrelevante ou desnecessária que limitasse a competição, nem qualquer discriminação desvinculada do objeto da licitação. Não houve, ainda, no edital, a previsão de qualquer exigência desnecessária e que não envolvesse vantagem para a Administração. E, por fim, inexistiu qualquer imposição de requisitos desproporcionados ou adoção de discriminação ofensiva de valores constitucionais ou legais.

As cláusulas apontadas pelo denunciante como restritivas são apenas aquelas que limitam a participação às microempresas e empresas de pequeno porte, que, conforme já se disse, tem respaldo legal no art. 48, inciso I, da Lei complementar federal n. 123/2006.

Portanto, a afirmação de que houve “direcionamento” é absolutamente infundada.

Inevitavelmente, em algumas situações aparecem poucos interessados em uma determinada licitação. Na realidade, em algumas situações, nenhum licitante aparece. Isto tanto é verdade que a própria legislação reconhece este fenômeno, fixando, inclusive, hipótese de dispensa no caso em que a licitação não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração (art. 24, V, da Lei federal n. 8.666/93)³.

Acerca da alegação de que o objeto seria atividade privativa de advogado, vejamos quais são as atividades que o legislador reservou aos advogados (Estatuto da OAB, Lei federal n. 8.906, de 4 de julho de 1994):

“Art. 1º São atividades privativas de advocacia:

I - a postulação a qualquer órgão do Poder Judiciário e aos juizados especiais; (Vide ADIN 1.127-8)

II - as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas.”

Segundo argui o escritório de advocacia denunciante, o objeto da licitação se enquadraria como consultoria ou assessoria jurídica.

² JUSTEN FILHO, 2016, p. 96.

³ “Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

V - quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas;”

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Vejamos, então, o objeto da licitação, conforme item 1 do Termo de Referência (Anexo I do Edital do Pregão Presencial nº 06 de 22/10/2021): “Contratação de empresa para revisão do texto do Regimento Interno da Câmara Municipal e alterações na Lei Orgânica Municipal da Estância Turística de São Roque”.

Verifica-se, assim, que não há qualquer referência aos termos “consultoria ou assessoria jurídica” no Termo de Referência do Pregão. É evidente que o objeto, por tratar de alteração de leis com a finalidade de adequação à evolução do Direito Público, exige conhecimentos jurídicos, mas não apenas.

Neste sentido, importante esclarecer que o Termo de Referência não se limita a exigir a elaboração de pareceres técnicos ou jurídicos, mas impõe efetivamente a apresentação definitiva de propostas de emendas, revogações e projetos, conforme descrição da execução constante no item 4 do Termo de Referência:

“A execução será feita em 03 (três) etapas:
4.1 Na 1ª Etapa: FASE 1 e FASE 2- Estudo e comparação – formulação e apresentação das propostas de emendas, revogações e projetos, a ser realizada em até 45 dias, após assinatura do contrato;
4.2 Na 2ª Etapa: FASE 1 e FASE 2 - Apresentação e discussão, por meio de reuniões a serem agendadas, com os vereadores sobre as propostas de emendas, revogações e projetos, a ser realizada em até 45 dias após o término da primeira etapa;
4.3 Na 3ª Etapa: FASE 1 e FASE 2 - **Apresentação definitiva das propostas de emendas, revogações e projetos**, a ser realizada em até 30 dias, após o término da segunda etapa” (grifos nossos).

Em verdade, a área do conhecimento que se incumbe da elaboração e revisão das leis é a Legística.

Pode-se definir a legística da seguinte forma:

“A Legística é a área do conhecimento que estuda e se ocupa de como fazer normas, envolvendo sua concepção e redação, de forma metódica e sistemática, consubstanciada num conjunto de regras que visam contribuir com a adequada elaboração e o aprimoramento da qualidade de atos normativos. De forma simples, a legística pode ser conceituada como ‘a arte de bem fazer normas’⁴.”

⁴ SOUZA, Rodrigo da Silva. **A Ciência da Legislação: Os Elementos da Legística Aplicados à Elaboração das Normas.** Agência Nacional de Transportes Terrestres, Brasília, DF, de 25 a 29 de Maio de



Conforme esclarecem, a legística deve ser encarada como um campo de estudos transdisciplinar, que recorre a diversas áreas, tais como o Direito e a Ciência Política⁵. Assim, sendo, como campo de estudos transdisciplinar, não se restringe apenas à consultoria e assessoria jurídica e, portanto, não é atividade privativa de advogado.

A elaboração de normas jurídicas e o domínio sobre o estudo do processo legislativo exigem outros campos do conhecimento. Neste sentido, é o trecho do artigo de André Sathler Guimarães e Ricardo de João Braga:

“O processo legislativo em si, embora comumente seja tratado como restrito ao campo do Direito, envolve diversas perspectivas disciplinares. A área de Letras, por exemplo, tem um papel fundamental, abrangendo todas as técnicas redacionais aplicadas à elaboração de uma lei. O processo legislativo também inclui questões próprias do funcionamento das corporações parlamentares que dão origem às leis, que afetam de modo importante a produção legislativa. Nesse campo inserem-se, por exemplo, as reflexões quanto à possibilidade de tramitação em caráter conclusivo em comissões menores, em vez de no Plenário, como é o caso brasileiro. Além disso, nesse campo estão abarcadas as preocupações quanto a procedimentos das casas legislativas (análise dos regimentos internos); formas de atuação das casas legislativas (se somente revisoras ou não); competência para iniciativa; poder de veto e formas de contraposição ao poder de veto; regimes de tramitação; etc”⁶ (grifos nossos).

No caso ora discutido, a revisão tem como objeto a Lei Orgânica e Regime Interno. A Lei Orgânica do Município envolve várias questões relacionadas à interação entre Poderes (Executivo e Legislativo), Ordem Financeira e Econômica, Ordem Social, relacionada a diversos direitos sociais, como educação, saúde e transporte, entre outras matérias que para a melhor abordagem exigem conhecimentos de outras áreas e não apenas ao

2009, p. 23. Disponível em: <http://lunix.com.br/pdf/Conte%FAdo%20Program%Etico%20-%20Curso%20ANTT%20Leg%EDstica%20-%20Ricardo%20da%20Silva%20Souza.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2022.

⁵ “Inclui-se nessa definição a questão da aplicação das normas, fator que traz para o campo da legística a questão da avaliação legislativa, bem como da relação entre os poderes, uma vez que a aplicação das leis inevitavelmente traz para a discussão os Poderes Executivo e Judiciário. Percebe-se, já nessa definição, que a legística seria um campo de estudos transdisciplinar, devendo recorrer a outras áreas, como o Direito e a Ciência Política, em suas análises” (GUIMARÃES, André Sathler; BRAGA, Ricardo de João. Legística: Inventário semântico e teste de estresse do conceito. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 48, n. 191, jul./set. 2011, p. 83. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242910/000926852.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 7 mar. 2022).

⁶ GUIMARÃES e BRAGA, p. 2011, p. 94-95.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Direito. Relativamente ao Regimento Interno da Câmara Municipal, é possível chegar à mesma conclusão, tendo em vista que a dinâmica do processo legislativo e a própria organização administrativa da Câmara exigem também conhecimento de outras áreas. Por fim, como mencionado por André Sathler Guimarães e Ricardo de João Braga, em ambos os casos, o conhecimento da área de Letras é também importante, pois esta área está relacionada a técnicas redacionais aplicadas à elaboração de textos normativos.

Em verdade, pois, percebe-se que o objeto da licitação, por se tratar de revisão de textos normativos, envolve outros conhecimentos que não apenas o conhecimento jurídico, de modo que o objeto da licitação é mais amplo do que o conceito de “consultoria e assessoria jurídica”, não sendo, portanto, atividade privativa de advogado.

Aliás, se elaborar e revisar textos normativos fosse atividade privativa de advogado, a inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil seria requisito para o exercício de mandato do Poder Legislativo.

Cabe ainda lembrar que as sociedades de advogados não podem manter profissionais de outras áreas em seus escritórios, sob pena de ofensa ao Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil e do Código de Ética. Neste sentido, é a ementa abaixo do Tribunal de Ética e Disciplina do Conselho Seccional de São Paulo de Ordem dos Advogados do Brasil:

ADVOGADO - DIREITO CONSTITUCIONAL AO LIVRE EXERCÍCIO PROFISSIONAL.

Não há nenhum impedimento para que o profissional advogado exerça outras atividades profissionais. Em tese, é possível o exercício da advocacia com vínculo empregatício concomitante à atividade autônoma, desde que não haja cláusula de exclusividade no contrato de trabalho, bem como não haja infringência ao Código de Ética profissional. Advogado empregado ou autônomo não pode exercer a advocacia no mesmo local em que exerce outras atividades profissionais, dada a necessidade de preservação do sigilo profissional, inviolabilidade do escritório, bem como evitar captação indevida de clientela. **Também não pode o profissional advogado manter seu escritório em conjunto com profissionais de outras áreas.** Não é possível uma sociedade de advogados ter o mesmo endereço de uma empresa de consultoria e tampouco prestar serviços jurídicos para os clientes desta, sob pena de caracterizar infração ética, nos termos do disposto no artigo 34, inciso IV da lei nº 8.906/94. O nome da sociedade de advogado deve obedecer ao disposto no artigo 16, §1º da Lei nº 8.906/94, motivo pelo qual não pode ter acréscimos sem relação com o nome e sobrenome dos advogados, seus integrantes. Precedentes da Turma: E-3.244/2005;

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

E-3.489/2007; E-3.671/2008; E-3.958/2010; E-4.305/2013 e E-4.471/2015.

Proc. E-4.817/2017 - v.u., em 22/06/2017, do parecer e ementa da Rel. Dra. RENATA MANGUEIRA DE SOUZA, Rev. Dr. SÉRGIO KEHDI FAGUNDES - Presidente Dr. PEDRO PAULO WENDEL GASPARINI (grifos nossos)⁷.

Considerando todo o exposto, é de se concluir que não houve qualquer ilegalidade no procedimento referente ao Pregão Presencial nº 06/2021, sendo infundadas as alegações do escritório de advocacia denunciante.

Aproveito o ensejo para renovar meus sinceros protestos de estima e consideração.

Atenciosamente,

JULIO ANTONIO MARIANO
Presidente

Ao
Excelentíssimo Senhor Dr.
WASHINGTON LUIZ RODRIGUES ALVES
Promotor de Justiça – 1ª PJSR - Ministério Público – SP

PROCOLO Nº CETSUR 09/03/2022 - 12:03 3279/2022

⁷ Disponível em: <https://www.oabsp.org.br/tribunal-de-etica-e-disciplina/ementario/2017/E-4.817.2017>.
Acesso em: 9 mar. 2022.