

25/09/2023

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.410.340 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
AGTE.(S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO
ADV.(A/S)	: FABIO DE FREITAS CARVALHO

EMENTA

Agravo regimental em recurso extraordinário. Representação de inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 14.126/22. Programa de integridade das empresas contratadas pela administração pública local. Competência suplementar do município para editar normas específicas em matéria de licitação. Adequação do montante exigido para a implementação de *compliance* à realidade econômica, financeira e orçamentária local. Agravo não provido.

1. O agravante não tratou especificamente das razões de decidir adotadas na decisão ora agravada, motivo pelo qual se impõe a rejeição da pretensão recursal. Precedentes.

2. Compete à União legislar sobre regras gerais de licitações e contratos (art. 22, inciso XXVI, da CF/88), havendo, no entanto, espaço para os municípios, enquanto entidades dotadas de autonomia e indispensáveis ao pacto federativo, suplementarem a legislação federal com o objetivo de adequá-la a especificidades de interesse local (art. 30, incisos I e II, da Carta Magna).

3. A legislação local não disciplinou a matéria de forma contrária à norma geral federal. O diploma em comento, em verdade, legitimamente delimitou o montante exigido à implementação de **compliance** à

RE 1410340 AGR / SP

realidade econômico-financeira do ente federado, atendendo, assim, ao interesse público e ao princípio constitucional da moralidade administrativa, mormente considerada a perspectiva de preservação do patrimônio público nas relações jurídicas entre poder público e particulares.

4. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual de 15 a 22/9/23, na conformidade da ata do julgamento e nos termos do voto do Relator, Ministro Dias Toffoli, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo regimental.

Brasília, 25 de setembro de 2023.

Ministro Dias Toffoli
Relator

25/09/2023**SEGUNDA TURMA****AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.410.340 SÃO PAULO**

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
AGTE.(S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO
ADV.(A/S)	: FABIO DE FREITAS CARVALHO

RELATÓRIO**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Trata-se de tempestivo agravo interno interposto pelo Procurador-Geral da República contra decisão mediante a qual neguei seguimento ao recurso extraordinário com a seguinte fundamentação:

“Trata-se de recurso extraordinário interposto pelo prefeito do município de São José do Rio Preto/SP em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face da Lei municipal 14.126/2022. O mencionado diploma institui programa de integridade das empresas contratadas pela Administração Pública local.

Eis o inteiro teor da ementa do acórdão sob investiva:

'AGRAVO INTERNO – oposição pelo Prefeito Municipal contra a negativa de concessão de tutela cautelar para suspender a eficácia de lei impugnada pela Câmara Municipal – julgamento do mérito da ação principal – Recurso prejudicado.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –

RE 1410340 AGR / SP

Lei 14.126, de 25 de fevereiro de 2022, do Município de São José do Rio Preto, de iniciativa parlamentar, que cria programa de *compliance* nas empresas fornecedoras de obras e serviços de 'grande monta' para a Administração Pública – Alegação do Prefeito de usurpação da competência privativa da União para dispor sobre regras gerais sobre licitações e contratos – PACTO FEDERATIVO – Constituição Federal que expressamente reservou para a União a competência para legislar sobre normas gerais de licitações e contratos (artigo 22, inciso XVIII) – Edição pela União da Lei Federal nº 14.133/2021, que aperfeiçoou a antiga Lei 8.666/93, estabelecendo a exigibilidade de programa de integridade (*compliance*) em licitações e contratos de grande monta, fixando para o âmbito federal o valor referencial de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões), na forma dos seus artigos 6º, XXII, e 25, § 4º - Norma de caráter geral que estabelece a obrigatoriedade do programa, mas deixa espaço para a competência suplementar dos Municípios em fixar qual o valor referencial para 'grande monta', segundo sua realidade financeiro-orçamentária – Conformidade da lei objurgada com os artigos 22, inciso XXVII, e 30, incisos I e II, da Constituição Federal – Inconstitucionalidade inexistente. Ação julgada improcedente.'

Aponta-se, no extraordinário, violação aos arts. 22, XXVII; 60, § 4º, III; e 1º, da Constituição Federal.

Sustenta-se, de forma mais específica, que a modificação dos valores para implementação de programa de integridade insere-se em matéria referente à norma geral de licitação. Nesse sentido, haveria violação, pelo Município, da competência privativa da União, tendo-se em vista a fixação de limites por Lei federal para a elaboração de *compliance*.

Encaminhados os autos à douta Procuradoria-Geral da República, esta apresentou manifestação no sentido da submissão deste recurso ao Plenário Virtual, a fim de que seja

RE 1410340 AGR / SP

reconhecida a repercussão geral da matéria, na forma do art. 323 do RISTF (e-doc. 25). Veja a ementa que sintetiza o parecer:

'RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROGRAMA DE INTEGRIDADE (COMPLIANCE). ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. LEI MUNICIPAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR. DENSIDADE CONSTITUCIONAL. RELEVÂNCIA POLÍTICA, SOCIAL E JURÍDICA. REPERCUSSÃO GERAL. RECONHECIMENTO. SUBMISSÃO AO PLENÁRIO VIRTUAL'

É, no essencial, o relatório.

Decido.

Preenchidos os pressupostos legais e constitucionais de admissibilidade do recurso, prequestionada a matéria e apresentada sua repercussão geral, passo à análise do mérito.

Na espécie, para julgar improcedente a ação direta, o voto condutor do acórdão do Tribunal local adotou os seguintes fundamentos centrais:

'(...) se a ideia que circunscreve 'norma geral' no espectro constitucional, ainda que em caráter 'concorrente', é a de se traçar diretrizes uniformes a serem seguidas pelos entes federados, mas sem ser exaustiva no seu conteúdo para deixar alguma margem de competência residual para peculiaridade local, não há dúvida de que o legislador federal ao estabelecer uma dada referência para contratações pela União, deixou espaço para os demais entes federados fixarem seus limites, mas sem a possibilidade de não aplicação de qualquer referencial'.

(...)

Assim, a União fixou como 'regra geral' a ser estabelecida nos editais de licitações que o licitante vencedor implante um programa de compliance cuja

RE 1410340 AGR / SP

regulamentação depende de lei específica, que pode ser oriunda da suplementação que o Município está autorizado a fazer dentro do seu interesse local. Como bem ponderado pela douta Procuradoria Geral de Justiça no seu parecer final, com a edição da Lei Federal nº 14.133/2021 foi suprida a competência da União para fixar uma norma de caráter geral que obriga a implementação de programas de controle de integridade de fornecedores de obras e serviços de 'grande vulto', ficando a delimitação desse montante para a realidade econômico-financeira de cada ente federado.'

Ao julgar nos expostos termos, a Corte local não se afastou do entendimento deste Supremo Tribunal. Com efeito, a **competência suplementar dos Municípios para editar normas específicas em matéria de licitação** foi assentada nos seguintes precedentes:

'AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 10.199/2017 DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS – SC, QUE DETERMINOU A DIVULGAÇÃO, NOS ANÚNCIOS OU CAMPANHAS VEICULADAS NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO, DO VALOR DESPENDIDO EM PUBLICIDADE OU PROPAGANDA PELA PREFEITURA. ALEGAÇÃO DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO. INOCORRÊNCIA. ARTIGO 22, INCISO XXVII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO PARA EDITAR NORMAS ESPECÍFICAS. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.' (RE-AgR 1.159.577, Primeira Turma, Relator o Ministro **Luiz Fux**, DJe de 11/03/2019).

'DIREITO CONSTITUCIONAL E

RE 1410340 AGR / SP

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BRUMADINHOMG. VEDAÇÃO DE CONTRATAÇÃO COM O MUNICÍPIO DE PARENTES DO PREFEITO, VICEPREFEITO, VEREADORES E OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO. CONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

A Constituição Federal outorga à União a competência para editar normas gerais sobre licitação (art. 22, XXVII) e **permite, portanto, que Estados e Municípios legislem para complementar as normas gerais e adaptá-las às suas realidades.**

O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as normas locais sobre licitação devem observar o art. 37, XXI da Constituição, assegurando 'a igualdade de condições de todos os concorrentes'. Precedentes.

Dentro da permissão constitucional para legislar sobre normas específicas em matéria de licitação, é de se louvar a iniciativa do Município de Brumadinho-MG de tratar, em sua Lei Orgânica, de tema dos mais relevantes em nossa pólis, que é a **moralidade administrativa**, princípio-guia de toda a atividade estatal, nos termos do art. 37, caput da Constituição Federal.

A proibição de contratação com o Município dos parentes, afins ou consanguíneos, do prefeito, do vice-prefeito, dos vereadores e dos ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança, bem como dos servidores e empregados públicos municipais, até seis meses após o fim do exercício das respectivas funções, é norma que evidentemente homenageia os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, prevenindo eventuais **lesões ao interesse público e ao patrimônio do Município, sem restringir a competição**

RE 1410340 AGR / SP**entre os licitantes.**

Inexistência de ofensa ao princípio da legalidade ou de invasão da competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação. Recurso extraordinário provido.'

(RE 423.560, Segunda Turma, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJe de 19/06/2012).

In casu, conforme bem pontua o acórdão indigitado, inexistente dúvida de que cabe ao ente federal legislar sobre regras gerais de licitações e contratos. Contudo, há espaço para os municípios - enquanto entidades dotadas de autonomia e indispensáveis ao pacto federativo - suplementarem a legislação federal com objetivo de adequar a especificidades de interesse local, nos termos do art. 30, incisos I e II, da Carta Magna.

No ponto, reforça o Ministro **Celso de Mello** (ADI 2053-MC, DJ de 14/8/2001):

'Cumpre observar que o art. 22, XXVII da Carta Política conferiu, à União Federal, o poder de dispor sobre normas gerais em tema de licitações e contratações administrativas, **reservando, no entanto, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios, um espaço de liberdade decisória que lhes permite - respeitadas as diretrizes e os princípios fundamentais que regem a matéria - legislar em caráter suplementar.**'

Ressalta-se, nessa esteira, que a normativa federal tornou mandatória a exigibilidade de programa de integridade nas licitações de grande vulto, sendo esta uma etapa inafastável da validade da contratação administrativa e não passível de discrepância por norma local, sob pena de desvirtuamento da unidade normativa almejada pela Carta Magna. Contudo, distintamente do que argumenta o recorrente, entendo, a partir da análise do diploma impugnado, que **a legislação local não**

RE 1410340 AGR / SP

disciplinou a matéria de forma contrária à norma geral federal.

O diploma em comento, em verdade, **legitimamente delimitou o montante exigido à implementação de *compliance* à realidade econômico-financeira do ente federado.** Com efeito, seu art. 1º faz remissão expressa à Lei 14.133/2021 ao fixar, dentro dos parâmetros municipais, as obras e serviços de 'grande vulto'.

Nesses termos, a norma municipal não instituiu desvio às regras gerais de licitação, tampouco inovou com a criação de critério que pudesse influenciar no resultado ou restringir a competição da licitação, conforme bem destacou o Tribunal **a quo**, haja vista se tratar a implementação de *compliance* uma obrigação contratual posterior à definição da licitante vencedora do certame.

No tema, conforme já assentou este Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 3.670 (Relator o Ministro **Sepúlveda Pertence**, DJ de 18/05/2007), convém rememorar que as normas locais devem observar o disposto no art. 37, XXI da Constituição, 'assegurando a igualdade de condições de todos os concorrentes' e, assim, preservando a possibilidade isonômica de competição.

Efetivamente, **a competência legislativa da municipalidade na matéria se deu no limite do seu interesse local**, haja vista sua realidade orçamentária significativamente inferior ao orçamento geral da União, não havendo que se falar em inconstitucionalidade formal ou prejuízo à higidez do processo de contratação pública.

Convém salientar, complementarmente, que a exigência legal de *compliance* não deve ser tida como um obstáculo à concretização de licitações, mas sobretudo como mecanismo de combate ao desvio e à ineficiência na gestão de recursos públicos.

Nesse caminho, a adequação do montante previsto na lei geral de licitações (14.133/2021) à dimensão econômica, financeira e orçamentária do município está também ancorada

RE 1410340 AGR / SP

no interesse público e no princípio constitucional da moralidade administrativa, mormente consideradas as perspectivas de preservação do patrimônio público nas relações jurídicas entre poder público e particulares.

Ante o exposto, nos termos do artigo 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, nego seguimento ao recurso.”

Aduz o agravante que a negativa de seguimento ao recurso destoa do que preveem o art. 102, inciso III, § 3º, da Constituição Federal; o art. 1.035 do CPC e o art. 322 do RISTF.

Sustenta, nesse sentido, ser recomendável a submissão do presente recurso à sistemática da repercussão geral, mormente porque a matéria em debate possui nítida densidade constitucional e apresenta relevância do ponto de vista político, social e jurídico.

Acrescenta que

“dirimir se o valor que conceitua ‘obras, serviços e fornecimento de grande vulto’ caracteriza-se como norma de caráter geral (art. 22, XXVII, da Constituição Federal) e, portanto, de competência privativa da União” [seria medida relevante] “para harmonizar o exercício das competências legislativas entre os entes federativos em matéria de contratação pública e concretizar o princípio da segurança jurídica e da isonomia”.

Requer o agravante a reforma da decisão de negativa de seguimento ao recurso. Subsidiariamente, pleiteia a submissão deste recurso ao Plenário, “a fim de que se reconheça a repercussão geral da matéria, na forma do art. 323 do RISTF”.

É o relatório.

25/09/2023

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.410.340 SÃO PAULO

VOTO**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Conforme relatado, cuida-se de agravo interno interposto pelo Procurador-Geral da República contra decisão mediante a qual neguei seguimento ao recurso extraordinário interposto contra acórdão por meio do qual o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra a Lei Municipal nº 14.126/22.

O agravante reitera as razões já aventadas no parecer juntado aos autos, entre as quais a de que seria recomendável a submissão do presente recurso à sistemática da repercussão geral, mormente porque a matéria em debate possuiria nítida densidade constitucional e relevância do ponto de vista político, social e jurídico.

O inconformismo, contudo, não merece prosperar.

Da leitura da peça recursal, extrai-se que a parte agravante concentra seu esforço argumentativo em evidenciar a existência de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social e jurídico aptas a, em sua visão, demonstrar a necessidade de que esta Suprema Corte se debruce sobre a definição do tema no âmbito da sistemática da repercussão geral, cuja proposição, entretanto, compete ao Ministro Relator, consoante regulamentam os arts. 322 a 329 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Assim, verifica-se que **o agravante não tratou especificamente das razões de decidir adotadas na decisão ora agravada, motivo pelo qual se impõe a rejeição da pretensão recursal.**

Consoante a firme jurisprudência desta Corte, a parte deve impugnar na petição de agravo regimental todos os fundamentos da decisão agravada, sob pena de não conhecimento do recurso, o que não ocorreu no caso em tela. Nesse sentido, **vide:**

RE 1410340 AGR / SP

“DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO QUE NÃO ATACA TODOS OS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. IRREGULARIDADE FORMAL. ART. 1.021, § 1º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E ART. 317, § 1º, DO REGIMENTO INTERNO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015. 1. Não preenchimento do requisito de regularidade formal expresso nos arts. 1.021, § 1º, do Código de Processo Civil e 317, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal: Na petição de agravo interno, o recorrente impugnar especificadamente os fundamentos da decisão agravada e A petição conterà, sob pena de rejeição liminar, as razões do pedido de reforma da decisão agravada. Ausência de ataque, nas razões do agravo interno, aos fundamentos da decisão agravada. 2. Agravo interno não conhecido” (ARE nº 1.131.108/DF-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. **Rosa Weber**, DJe de 9/10/18).

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA: INVIABILIDADE. VERBA HONORÁRIA MAJORADA EM 1%, PERCENTUAL QUE SE SOMA AO FIXADO NA ORIGEM, OBEDECIDOS OS LIMITES DO ART. 85, § 2º, § 3º E § 11, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL/2015, COM A RESSALVA DE EVENTUAL CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DA JUSTIÇA GRATUITA, E MULTA APLICADA NO PERCENTUAL DE 1%, CONFORME ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (ARE nº 1.005.678-AgR, Tribunal Pleno, Min. Presidente **Cármem Lúcia**, DJe de 21/3/17).

“PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA AO FUNDAMENTO DA DECISÃO AGRAVADA. SÚMULA

RE 1410340 AGR / SP

284/STF. 1. Não comporta conhecimento o agravo interno que não impugna direta e especificamente os fundamentos indicados na decisão monocrática de Relator. 2. Agravo regimental não conhecido” (ARE nº 748.931/PE-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. **Teori Zavascki**, DJe de 25/8/15).

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE TODOS OS FUNDAMENTOS SUFICIENTES DA DECISÃO AGRAVADA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 283 DO STF. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I Nos termos da jurisprudência deste Tribunal, incumbe ao recorrente o dever de impugnar, de forma específica, cada um dos fundamentos suficientes da decisão recorrida, sob pena de não conhecimento do recurso. Precedentes. II Agravo regimental improvido” (ARE nº 700.607/MG-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, DJe de 25/3/13).

Ainda que superado o óbice supramencionado, **ad argumentandum tantum**, há de se repisar, quanto ao mérito, que **a norma municipal foi concebida no limite do seu interesse local e de modo harmônico com a disciplina federal acerca da matéria.**

Para melhor compreensão da linha intelectual adotada, importa reforçar que o cerne da controvérsia posta nos autos consiste em verificar se o legislador municipal poderia, legitimamente, à luz do sistema de repartição de competências previsto na Constituição Federal, disciplinar o tema positivado no aludido diploma.

De forma mais específica, cumpre aferir a possibilidade de norma local estabelecer a exigência de **compliance** a contratações administrativas cujos valores não se caracterizem como de grande vulto segundo os parâmetros da Lei federal, efetivamente adotando, com sustentáculo na realidade econômico-financeira de cada ente federado, valores distintos daquele previsto na normativa editada pela União.

De início, releva assentar que a Constituição Federal, forte no princípio federativo, consagrou a autonomia dos entes federados, a qual

RE 1410340 AGR / SP

se consubstancia na capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração concedida aos entes da Federação pelo texto constitucional, conforme estabelece o art. 18 da Carta Magna.

Verdade seja dita que a ideia central do federalismo se apoia, historicamente, em uma necessária harmonia na interpretação das normas que compõem o sistema de repartição de competências legislativas adotado no modelo pátrio.

À vista disso, cumpre assinalar que a repartição de competências no federalismo brasileiro tem observado, desde sua origem, um movimento centrífugo gradual, culminando em uma Federação de cunho cooperativo, em que competências legislativas privativas coexistem com competências legislativas concorrentes entre os entes federados, os quais exercem sua autonomia conforme a predominância do interesse suscitado por cada matéria.

No que tange à competência federal para editar normas gerais — da qual é espécie a competência para legislar sobre licitações e contratos (art. 22, inciso XXVII, da CF/88) —, não se permite que o ente central esgote toda a disciplina normativa, sem deixar competência substancial para os demais entes federativos. Afinal, conforme está expresso no texto constitucional, sua competência restringe-se à edição de normas gerais, isto é, quando sua atuação engloba os interesses nacionais, os quais não podem ser limitados às fronteiras regionais dos estados-membros ou locais dos municípios, garantindo-se homogeneidade a certas disposições.

Nessas hipóteses, desde que não sejam incompatíveis com a regulamentação federal, admite-se a edição de normas suplementares pelos demais entes federativos, observado o respectivo âmbito de gestão ou organização administrativa.

Na espécie, para julgar improcedente a ação direta, o voto condutor do Tribunal Local adotou os seguintes fundamentos centrais:

“[S]e a ideia que circunscreve ‘norma geral’ no espectro constitucional, ainda que em caráter ‘concorrente’, é a de se traçar diretrizes uniformes a serem seguidas pelos entes federados, mas sem ser exaustiva no seu conteúdo para deixar

RE 1410340 AGR / SP

alguma margem de competência residual para peculiaridade local, não há dúvida de que o legislador federal ao estabelecer uma dada referência para contratações pela União, deixou espaço para os demais entes federados fixarem seus limites, mas sem a possibilidade de não aplicação de qualquer referencial'.

(...) Assim, a União fixou como 'regra geral' a ser estabelecida nos editais de licitações que o licitante vencedor implante um programa de *compliance* cuja regulamentação depende de lei específica, que pode ser oriunda da suplementação que o Município está autorizado a fazer dentro do seu interesse local. Como bem ponderado pela douta Procuradoria Geral de Justiça no seu parecer final, com a edição da Lei Federal nº 14.133/2021 foi suprida a competência da União para fixar uma norma de caráter geral que obriga a implementação de programas de controle de integridade de fornecedores de obras e serviços de 'grande vulto', ficando a delimitação desse montante para a realidade econômico-financeira de cada ente federado".

Ao julgar nos expostos termos, a Corte Local não se afastou do entendimento deste Supremo Tribunal. Com efeito, **a competência suplementar dos municípios para editar normas específicas em matéria de licitação** foi assentada nos seguintes precedentes:

"AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 10.199/2017 DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS – SC, QUE DETERMINOU A DIVULGAÇÃO, NOS ANÚNCIOS OU CAMPANHAS VEICULADAS NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO, DO VALOR DESPENDIDO EM PUBLICIDADE OU PROPAGANDA PELA PREFEITURA. ALEGAÇÃO DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO. INOCORRÊNCIA. ARTIGO 22, INCISO XXVII, DA CONSTITUIÇÃO DA

RE 1410340 AGR / SP

REPÚBLICA. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO PARA EDITAR NORMAS ESPECÍFICAS. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO” (RE nº 1.159.577-AgR, Rel. Min. **Luiz Fux**. Primeira Turma, DJe de 11/3/19).

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BRUMADINHO-MG. VEDAÇÃO DE CONTRATAÇÃO COM O MUNICÍPIO DE PARENTES DO PREFEITO, VICE-PREFEITO, VEREADORES E OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO. CONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

A Constituição Federal outorga à União a competência para editar normas gerais sobre licitação (art. 22, XXVII) e permite, portanto, que Estados e Municípios legislem para complementar as normas gerais e adaptá-las às suas realidades.

O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as normas locais sobre licitação devem observar o art. 37, XXI da Constituição, assegurando 'a igualdade de condições de todos os concorrentes'. Precedentes.

Dentro da permissão constitucional para legislar sobre normas específicas em matéria de licitação, é de se louvar a iniciativa do Município de Brumadinho-MG de tratar, em sua Lei Orgânica, de tema dos mais relevantes em nossa pólis, que é a moralidade administrativa, princípio-guia de toda a atividade estatal, nos termos do art. 37, caput da Constituição Federal.

A proibição de contratação com o Município dos parentes, afins ou consanguíneos, do prefeito, do vice-prefeito, dos vereadores e dos ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança, bem como dos servidores e empregados públicos municipais, até seis meses após o fim do exercício das respectivas funções, é norma que evidentemente homenageia os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa,

RE 1410340 AGR / SP

prevenindo eventuais lesões ao interesse público e ao patrimônio do Município, sem restringir a competição entre os licitantes.

Inexistência de ofensa ao princípio da legalidade ou de invasão da competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação.

Recurso extraordinário provido” (RE nº 423.560, Segunda Turma, Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, DJe de 19/6/12).

In casu, conforme bem pontua o acórdão indigitado, é indene de dúvidas que cabe ao ente federal legislar sobre regras gerais de licitações e contratos. Contudo, **há espaço para os municípios, enquanto entidades dotadas de autonomia e indispensáveis ao pacto federativo, suplementarem a legislação federal com objetivo de adequá-la a especificidades de interesse local**, nos termos do art. 30, incisos I e II, da Carta Magna.

No ponto, é percuente a lição do Ministro **Celso de Mello** (ADI nº 2.053-MC, DJ de 14/8/01):

“Cumpre observar que o art. 22, XXVII da Carta Política conferiu, à União Federal, o poder de dispor sobre normas gerais em tema de licitações e contratações administrativas, reservando, no entanto, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios, um espaço de liberdade decisória que lhes permite - respeitadas as diretrizes e os princípios fundamentais que regem a matéria – legislar em caráter suplementar.”

Ressalta-se, nessa esteira, que a normativa federal tornou mandatória a exigibilidade de programa de integridade nas licitações de grande vulto, sendo esta uma etapa inafastável da validade da contratação administrativa e não passível de discrepância por norma local, sob pena de desvirtuamento da unidade normativa almejada pela Carta Magna.

Contudo, distintamente do que sustenta o recorrente, entendo, a

RE 1410340 AGR / SP

partir da análise do diploma impugnado, que a **legislação local não disciplinou a matéria de forma contrária à norma geral federal**. O diploma em comento, em verdade, **legitimamente delimitou o montante exigido à implementação de *compliance* à realidade econômico-financeira do ente federado**.

Nesses termos, a norma não instituiu desvio às regras gerais de licitação, tampouco inovou com a criação de critério que pudesse influenciar no resultado ou restringir a competição da licitação, conforme bem destacou o Tribunal **a Quo**, haja vista que a implementação de **compliance** é uma obrigação contratual posterior à definição da licitante vencedora do certame.

No tema, conforme já assentou este Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 3.670 (Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, DJ de 18/5/07), convém rememorar que as normas locais devem observar o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição, “assegurando a igualdade de condições de todos os concorrentes” e, assim, preservando a possibilidade isonômica de competição.

Efetivamente, **a competência legislativa da municipalidade na matéria se deu no limite do seu interesse local**, tendo em vista que sua realidade orçamentária é significativamente inferior ao orçamento geral da União, não havendo que se falar em inconstitucionalidade ou prejuízo ao processo licitatório.

Aliás, **a mera extensão do montante aludido na Lei federal aos entes estaduais, municipais e distrital – cada qual com uma diferente potencialidade econômico-orçamentária – comprometeria indubitavelmente a aplicabilidade do dispositivo e, junto a ela, a própria razão de ser deste, essencialmente ligada à promoção de uma cultura de integridade, ética e incentivo à denúncia de irregularidades**.

Convém reforçar, de forma complementar, que a exigência legal de **compliance** não deve ser tida como um obstáculo à concretização de licitações, mas sobretudo como **mecanismo de combate ao desvio, às fraudes e à ineficiência na gestão de recursos públicos**, almejando-se, ao cabo, **a proteção da administração pública**.

RE 1410340 AGR / SP

Nesse caminho, a adequação do montante previsto na lei geral de licitações (nº 14.133/21) à dimensão econômica, financeira e orçamentária do município está também ancorada no **interesse público e no princípio constitucional da moralidade administrativa**, mormente considerada a perspectiva de preservação do patrimônio público nas relações jurídicas entre poder público e particulares.

Ante o exposto, **nego provimento** ao agravo regimental.

É como voto.

SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.410.340

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

AGTE.(S) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO
PRETO

ADV.(A/S) : FABIO DE FREITAS CARVALHO (219335/SP)

Decisão: A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Segunda Turma, Sessão Virtual de 15.9.2023 a 22.9.2023.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Gilmar Mendes, Edson Fachin, Nunes Marques e André Mendonça.

Hannah Gevartosky
Secretária