

**Registro: 2022.0000606109**

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2048161-41.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. V.U. SUSTENTOU ORALMENTE O ADV. DR. TIAGO SIMÕES MARTINS PADILHA.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, EUVALDO CHAIB, CAMILO LÉLLIS, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, FERREIRA RODRIGUES, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES E AROLDO VIOTTI.

São Paulo, 27 de julho de 2022.

**JACOB VALENTE**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n°**  
**2048161-41.2022.8.26.0000**  
**AGRAVO INTERNO Final 50000**

**Autor:** PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

**Réu:** PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

**VOTO N° 33.645a**

\*AGRAVO INTERNO – Oposição pelo Prefeito Municipal contra a negativa de concessão de tutela cautelar para suspender a eficácia de lei promulgada pela Câmara Municipal - Julgamento do mérito da ação principal – Recurso prejudicado.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – 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 do seus artigos 6º, inciso 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 financeira-orçamentária – Conformidade da lei objurgada com aos artigos 22, inciso XXVII, e 30, incisos I e II, da Constituição Federal – Inconstitucionalidade inexistente - Ação julgada improcedente.\*

**1** – Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de São José do Rio Preto, objetivando essa declaração, *in abstracto* e integral, em relação à **Lei nº 14.126, de 25 de fevereiro de 2022**, do indigitado Município, a qual institui o '*Programa de Integridade nas Empresas Contratadas pela Administração Pública do Município*', estabelecendo o '*compliance*' para os fornecedores que contratarem com o Poder Público local.

Diz o douto Prefeito que a lei objurgada, de autoria parlamentar que sofreu seu veto integral, o qual foi suplantado pela Câmara local, usurpa a competência privativa da União para dispor sobre regras gerais sobre licitações e contratos, na forma dos artigos 22, inciso XXVII, da Constituição Federal e 1º, 5º e 144 da Constituição Bandeirante, tendo em vista que aquela viola preceitos da Lei Federal 8.666/93.

Foi negada antecipação da tutela cautelar (fls. 41/44), o que rendeu a oposição de agravo interno, que restou processado no apenso.

Após regular citação eletrônica (fls. 78), a Procuradoria Geral do Estado não se manifestou (fls. 80).

O Presidente da Câmara Municipal, devidamente notificado, ofertou as informações de fls. 47/49, sustentando, em síntese, que o projeto de Lei nº 57/2021, de autoria do Vereador Bruno Moura, tramitou pelas comissões temáticas da Casa, sem apontamento de qualquer vício de inconstitucionalidade, o que ensejou na sua promulgação como previsto no Regimento Interno.

A douta Procuradoria Geral de Justiça, no seu parecer de fls. 85/167, opina pela improcedência da ação, eis que a regulação do mecanismo de integridade interna (*compliance*) não viola o pacto federativo em relação às regras gerais de licitações e contratos, porque cabe aos entes federados, diante da sua realidade econômica, financeira e orçamentária, fixar o piso do que seria obras, serviços e fornecimentos de

grande vulto, conforme artigo 6º, inciso XXII, da Lei Federal nº 14.133/2021.

É o sucinto relatório.

## 2 – DA REGULAMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE (COMPLIANCE) NO ÂMBITO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS GERIDOS PELO MUNICÍPIO

Leitura da inicial revela a intenção de declaração de inconstitucionalidade da Lei 14.126, de 25 de fevereiro de 2022 (copiada as fls. 15/17), originada de projeto de lei de autoria parlamentar, com veto do Poder Executivo derrubado pela Casa Legislativa, a qual dispõe sobre a instituição de mecanismo de controle de integridade (*compliance*) em empresas fornecedoras da Administração Pública, sendo fixada essa exigência para contratações superiores a R\$ 1.000.000,00 para obras e serviços de engenharia e de R\$ 500.000,00 para as demais modalidades, em regulamentação do que estabelece a Lei Federal nº 14.133/2021.

Pois bem. A Constituição da República consagrou o Município como entidade indispensável ao pacto federativo, integrando-o na organização político-administrativa, com garantia de autonomia, ou seja, capacidade de auto-organização, normatização própria e autogoverno, dentro das balizas que o constituinte derivado estabeleceu nos seus artigos 29 a 31, sem muito espaço para inovações além da legislação estadual e federal (cf. **Alexandre de Moraes, Direito Constitucional, 11ª edição, Atlas, pp. 273/280**).

Dito isso, como já adiantado no exame do pedido de antecipação de tutela, não há dúvida de que cabe à União legislar sobre regras gerais de licitações e contratos, o que abre espaço para os Municípios suplementarem a lei federal que foi promulgada para lhe dar alguma especificidade de interesse local (artigos 22, inciso XXVII, e 30, incisos I e II, da Constituição Federal).

A compreensão da estratificação das referidas normas com o plexo de competências dos entes do federalismo brasileiro passa pela noção de que no processo de transição do Brasil imperial

para o republicano houve o abandono do chamado Estado Unitário para um sistema de pacto com distribuição de atribuições em escala vertical e horizontal, buscando harmonia e equilíbrio entre os entes federativos. É o chamado doutrinariamente de federalismo 'centrífugo', ou seja, de um processo de fragmentação do poder central para os atores regionais, bem distinto do modelo norte-americano no qual estes últimos abdicaram de parte de sua soberania para constituir o primeiro (centrípeto), segundo anota Pedro Lenza (**in Direito Constitucional Esquemático. 13ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 291**).

No entanto, no modelo brasileiro sobre 'competências concorrentes' houve previsão de que a competência da União seria restrita às 'normas gerais' sobre os temas repartidos, o que no decorrer dos anos trouxe inúmeras discussões doutrinárias e judiciais sobre os limites da sua atuação sem invadir a seara de cada ente federado (Estados, Municípios e Distrito Federal).

Nesse aspecto, há certo consenso doutrinário de que a competência para legislar sobre essas 'normas gerais' por parte da União diz respeito quando sua atuação transcende o interesse central para buscar a maior homogeneidade possível no território nacional, diferenciando-se, assim, norma 'nacional' de 'federal', segundo definição de Geraldo Ataliba (**in Regime Constitucional e Leis Nacionais e Federais. BARROSO, Luís Roberto. (org.). Doutrinas Essenciais Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2011, Vol. III, p. 291**):

*"(...) leis que não se circunscrevem ao âmbito de qualquer pessoa política, mas os transcendem aos três. Não se confundem com a lei federal, estadual ou municipal e têm seu campo próprio e específico, excludente das outras três e reciprocamente. Quer dizer, da mesma forma que dominam o próprio campo constitucional, em caráter privativo, prevalecendo – em razão de delimitação constitucional, e não da hierarquia – sobre tentativas das demais leis de lhes invadir esta faixa, não podem estender-se validamente aos objetos*

*próprios da legislação federal, estadual e municipal."*

Nesse aspecto, se lei federal estabelece 'norma geral' de caráter nacional, editada no âmbito da competência concorrente da União com base na prerrogativa do § 1º do artigo 24 da Constituição Federal, ela vale com igual intensidade e densidade normativa para a própria União, os Estados, Municípios e Distrito Federal.

Essa interpretação converge com o modelo de federalismo centrífugo pelo qual se busca a maior descentralização possível sem perder a unidade federativa de certas matérias, no nosso caso, sobre a educação. Nesse sentido decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento do **RE-556.664/RS**, ocorrido em 12/06/2008, com voto condutor do Ministro Gilmar Mendes:

**"EMENTA: PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA TRIBUTÁRIAS. MATÉRIAS RESERVADAS A LEI COMPLEMENTAR. DISCIPLINA NO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. NATUREZA TRIBUTÁRIA DAS CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURIDADE SOCIAL. INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 45 E 46 DA LEI 8.212/91 E DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 5º DO DECRETO-LEI 1.569/77. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO PROVIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.**

**I. PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA TRIBUTÁRIAS. RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR.** As normas relativas à prescrição e à decadência tributárias têm natureza de normas gerais de direito tributário, cuja disciplina é reservada a lei complementar, tanto sob a Constituição pretérita (art. 18, § 1º, da CF de 1967/69) quanto sob a Constituição atual (art. 146, b, III, da CF de 1988). Interpretação que preserva a força normativa da Constituição, que prevê disciplina homogênea, em âmbito nacional, da prescrição, decadência, obrigação e crédito tributários. Permitir regulação distinta sobre esses temas, pelos diversos entes da federação, implicaria prejuízo à vedação de tratamento desigual entre

contribuintes em situação equivalente e à segurança jurídica.

II. DISCIPLINA PREVISTA NO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. O Código Tributário Nacional (Lei 5.172/1966), promulgado como lei ordinária e recebido como lei complementar pelas Constituições de 1967/69 e 1988, disciplina a prescrição e a decadência tributárias.

III. NATUREZA TRIBUTÁRIA DAS CONTRIBUIÇÕES. As contribuições, inclusive as previdenciárias, têm natureza tributária e se submetem ao regime jurídico-tributário previsto na Constituição. Interpretação do art. 149 da CF de 1988. Precedentes.

IV. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO PROVIDO. Inconstitucionalidade dos arts. 45 e 46 da Lei 8.212/91, por violação do art. 146, III, b, da Constituição de 1988, e do parágrafo único do art. 5º do Decreto-lei 1.569/77, em face do § 1º do art. 18 da Constituição de 1967/69.

V. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. SEGURANÇA JURÍDICA. São legítimos os recolhimentos efetuados nos prazos previstos nos arts. 45 e 46 da Lei 8.212/91 e não impugnados antes da data de conclusão deste julgamento."

Nesse sentido, 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.

Nesse aspecto, a União exerceu essa competência ao editar a conhecida Lei Federal 8.666/93, que foi aperfeiçoada pela Lei Federal 14.133, de 1º de abril de 2021, na qual seus artigos 6º, inciso XXII, e

25, § 4º, e assim estabelecem:

**Artigo 6º** - Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

**XXII** - obras, serviços e fornecimentos de grande vulto: aqueles cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais);

**Artigo 25** - O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

[...]

§ 4º - Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento. (grifos deste subscritor)

Assim, a União fixou como 'regra geral' a ser estabelecida no 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. Ficou, portanto, superado o obstáculo que resultou no julgamento de procedência da ADIN nº 2033600-80.2020.8.26.0000, em sessão realizada no dia 16/09/2020 (antes da edição da mencionada lei federal),



no qual ficou estabelecido que o Município de Mauá não poderia criar um programa de *compliance* sem amparo em norma geral anterior editada pela União.

Aliás, dentro da história recente verificada no Brasil, é bem-vinda a exigência desse tipo de programa nas contratações de obras e serviços nos três níveis de governo.

Nesse prisma, como a lei objurgada, no seu artigo 1º, faz remissão expressa à Lei 14.133/2021 para fixar os fornecimentos de 'grande vulto' dentro dos parâmetros municipais, bem como faz a regulamentação sem desviar das regras gerais fixadas pela União ou criar critério de qualificação que influa no resultado da licitação (a implantação do programa é exigida apenas para quem vencer o certame e após a assinatura do contrato), não há situação aparente de vício de inconstitucionalidade por usurpação da competência daquela.

Por outro lado, o confronto dos limites estabelecidos no artigo 1º da lei objurgada com aquele definido no inciso XXII do artigo 6º da Lei 14.133/2021 não caracteriza, sequer, crise pontual de legalidade, como apontada pelo autor na inicial (fls. 08, segundo parágrafo), eis que a realidade orçamentária do Município é infinitamente menor do que o orçamento geral da União. E, ainda que houvesse fixação acima do que previsto na Lei 14.133/2021, tal divergência com a legislação infraconstitucional não poderia ser objeto de controle concentrado.

Portanto, indeclinável a declaração de constitucionalidade da norma objurgada frente aos artigos 22, inciso XXVII, e 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

### 3 - ANÁLISE FINAL

Estabelecida a fundamentação analítica determinada pelo artigo 489, § 1º, do Novo C.P.C., pelo meu voto, **julgo improcedente** o pedido de inconstitucionalidade da Lei 14.126, de 25 de fevereiro de 2022, do Município de São José do Rio Preto.

E, considerando o julgamento do mérito da demanda, dou por prejudicado o Agravo Interno.

4 - Destarte, nos termos acima



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

fls. 182

especificados, **julga-se improcedente a ação, prejudicado o recurso interno.**

**JACOB VALENTE**  
Relator