



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS, CONSELHEIRO JOAQUIM ALVES DE CASTRO NETO.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, por meio da Procuradoria-Geral de Contas, no exercício de sua missão institucional de defesa da ordem jurídica, com fundamento no art. 94, I, da Lei Estadual nº 15.958/07 e no art. 7º da Resolução MPC nº 001/17¹, vem oferecer a presente **REPRESENTAÇÃO** pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos.

I – DA LEGITIMIDADE DO REPRESENTANTE

A legitimidade do Ministério Público de Contas para o oferecimento da presente Representação encontra seu fundamento legal na Lei Estadual nº 15.958/07. *In litteris*:

Art. 94. Compete aos Procuradores de Contas, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução, além de outras estabelecidas no Regimento Interno:
I - promover a defesa da ordem jurídica, requerendo perante o Tribunal de Contas dos Municípios, as medidas de interesse da Justiça, da Administração e do Erário;

Em complemento, dispõe o Regimento Interno da Corte:

Art. 208. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas dos Municípios:
(...)
II - Membros do Ministério Público de Contas junto a este Tribunal;

¹ Art. 7º. - Se o órgão do Ministério Público de Contas, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da Representação, promoverá o arquivamento dos autos do Procedimento Administrativo de Apuração, fazendo-o fundamentadamente;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

Cabe ressaltar que a interposição da Representação no caso concreto é de responsabilidade da Procuradoria-Geral de Contas, diante da avocação de competência realizada sobre toda a matéria correlata ao Procedimento Administrativo de Apuração nº 01/23² – alcance da política pública de atendimento e acolhimento às pessoas em situação de rua no município de Goiânia.

II – DA COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS

Constitui matéria desta Representação o desatendimento, pelo Município de Goiânia, de legislação municipal (Lei nº 10.462/20) que determina a obrigatoriedade de constar, nos contratos celebrados pela Administração Pública Municipal Direta e Indireta com pessoas jurídicas para execução de obras, prestações de serviços, termos de parceria e colaboração ou qualquer outro ajuste que envolva postos de trabalho não especializados, “*cláusula que assegure a reserva de percentual de 5% (cinco por cento) das vagas para mão de obra a ser utilizada no cumprimento do respectivo objeto para pessoas em situação de rua*”.

A competência desta Corte para a apreciação da questão encontra previsão na Lei Orgânica do TCMGO (Lei Estadual nº 15.958/07) que dispõe:

Art. 1º- Ao Tribunal de Contas dos Municípios, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta Lei:

I - (...);

II - exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das prefeituras e câmaras municipais e demais entidades instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal; (...);

VI - aplicar, aos responsáveis pela prática de ilegalidade de despesas, irregularidade de contas e atraso na prestação de contas, as sanções previstas nesta Lei, estabelecendo, entre outras cominações, imputação de multa, proporcional ao dano causado ao erário, quando for o caso; (...);

² Publicado no Diário Oficial de Contas de 25/01/23, fls. 02/03, disponível em:

<https://www.tcm.go.gov.br/doc/index.jsf?jsessionid=52AEE0EFFF56E0B1C1F0688F44741A3D>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

IX – assinar prazo para que o Órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;

III – DOS FATOS E FUNDAMENTOS

O Ministério Público de Contas, por meio da presente Representação, suscita o desatendimento, pelo Poder Executivo de Goiânia, da Lei nº 10.462/20, que “*estabelece que nos contratos celebrados pela Administração Pública Municipal Direta e Indireta com pessoas jurídicas para execução de obra, prestação de serviços, termos de parceria e colaboração ou qualquer outro ajuste que envolva postos de trabalho não especializados, deverá constar cláusula que assegure a reserva do percentual de 5% (cinco por cento) das vagas para mão de obra a ser utilizada no cumprimento do respectivo objeto para pessoas em situação de rua*”.

III.1. – Das disposições contidas na Lei nº 10.462/20

Com o intuito de consolidar ações afirmativas pautadas nos princípios constitucionais da igualdade e da solidariedade, previstos expressamente pelo art. 3º, I, II e III da CF/88³, a Câmara Municipal de Goiânia, após rejeição de veto⁴ proposto pelo Chefe do Poder Executivo, promulgou em 11 de fevereiro de 2020 a Lei nº 10.462.

A matéria objeto da referida lei, de forte escopo humano e social, insere-se no âmbito de competência do Poder Legislativo para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I e II da CF/88⁵, e art. 64, II, c/c 69 da CE/89⁶), sobretudo com vistas à

³ Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

⁴ Conforme Mensagem nº G-078/19, publicado no DOM 7184 de 20/11/19. Veto rejeitado pela Câmara Municipal de Goiânia. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2020/lo_20200211_000010462_men_000000078.pdf, acessado em 11/03/23.

⁵ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

⁶ **Art. 64** - Compete aos Municípios: (...) II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber; (...)

Art. 69. À Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, ressalvadas as especificadas no art. 70, cabe dispor sobre todas as matérias da competência municipal, e especialmente sobre: (...).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

concretização da competência material comum do Município para “*combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos*” (art. 23, X, da CF/88⁷).

A intenção do legislador foi notadamente a de incentivar a reinserção da população em situação de rua, dando aos usuários a oportunidade de retomar a dignidade e a autoestima, mediante a realização de atividades laborais em postos de trabalho não especializados.

Vejamos:

Art. 1º Nos contratos celebrados pela Administração Pública Municipal Direta e Indireta com pessoas jurídicas para execução de obras, prestação de serviços, termos de parceria e colaboração ou qualquer outro ajuste que envolva postos de trabalho não especializados, deverá constar cláusula que assegure a reserva do percentual de 5% (cinco por cento) das vagas para mão de obra a ser utilizada no cumprimento do respectivo objeto para pessoas em situação de rua.

§ 1º Ficam excetuados do disposto no *caput* deste artigo os certames licitatórios cujo edital inicial já tenha sido publicado.

§ 2º A reserva de vagas também se aplica aos contratos firmados com dispensa ou inexigibilidade de licitação.

§ 3º Nos projetos básicos, termos de referência, planos de trabalho, editais e termos de contrato, deverão constar cláusula expressa referente à reserva de vagas disciplinada no caput deste artigo.

§ 4º A reserva de vaga não se aplica aos serviços que exijam certificação profissional específica ou, no caso dos apenados em regime semiaberto e aberto, aos serviços de segurança, de vigilância ou de custódia.

§ 5º As vagas de trabalho não poderão ser reservadas nos locais em que as pessoas em situação de rua encontram-se de alguma forma acolhidas.

Art. 2º Para o cumprimento dos fins estabelecidos no *caput* do art. 1º desta Lei, a reserva de vagas será disponibilizada para as pessoas acolhidas pela rede de abrigos, albergues municipais e demais locais de atendimento à saúde e à educação como os Centros de Atenção Psicossocial – CAPS, e centros de formação e referência educacional a jovens e adultos em situação de rua, bem como pelos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, pelo Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua – Centros Pop e por outros

⁷ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

serviços públicos ou conveniados à Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS. (*grifo nosso*)

Importante destacar que o §3º do artigo 1º estabelece a obrigatoriedade de cláusula expressa referente à reserva de vagas desde a fase interna das licitações, salvo naqueles certames licitatórios cujo edital inicial já tenha sido publicado quando da publicação da Lei nº 10.462/20.

Para instrumentalizar a execução da lei, os artigos 5º e 6º estabelecem a forma de indicação das pessoas em situação de rua habilitadas para contratação, enquanto o artigo 4º dispõe sobre a promoção de qualificações profissionalizantes, *verbis*:

Art. 4º A Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS poderá articular a promoção de qualificações profissionalizantes gratuitas para preparar as pessoas em situação de rua para ocupar as vagas reservadas.

Art. 5º As pessoas jurídicas que disponibilizarem reserva de vagas deverão dirigir-se à Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS para obterem a lista de pessoas em situação de rua habilitadas para contratação.

Art. 6º As entidades e as organizações de assistência social devidamente inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, em parceria com o Movimento Nacional da População de Rua ou outros fóruns da população em situação de rua publicamente reconhecidos, indicarão as pessoas em situação de ruas habilitadas a participar da seleção das vagas. (*grifo nosso*)

Por fim, o art. 3º estabelece as penalidades no caso de descumprimento, pelo particular, da reserva de vagas – excetuando-as quando comprovada a falta de mão de obra disponível:

Art. 3º A inobservância da reserva de vagas prevista no caput do art. 1º desta Lei durante a execução do contrato constituirá falta contratual, passível de rescisão por iniciativa da Administração Pública Municipal Direta e Indireta.

Parágrafo único. Não haverá multa para as pessoas jurídicas que não preencherem a reserva de vagas, desde que seja por falta de mão de obra disponível. (*grifo nosso*)



Entretanto, em que pese a promulgação da lei ter sido realizada há mais de três anos, constatou-se, em simples consulta ao Portal da Transparência e nos sistemas eletrônicos deste Tribunal de Contas, que o Município de Goiânia não envidou esforços para o cumprimento do disposto na legislação.

III.2. – Do princípio da presunção de constitucionalidade das leis

O legislador originário, ao estabelecer regras e diretrizes para o exercício da atividade estatal, elencou como um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil a estrita observância à separação dos poderes (art. 2º da CF/88⁸).

Observa-se a intenção do constituinte em atribuir uma especialização funcional a cada um dos Poderes, sendo designada às Casas Legislativas a competência para a elaboração de normas gerais. Ou seja, em que pese a expedição de atos normativos diversos pelo Executivo e pelo Judiciário, a atribuição originária de estabelecer diretrizes para a execução das atividades administrativas foi concedida, pelo modelo constitucional vigente, ao Poder Legislativo.

De tal construção hermenêutica deriva-se o Princípio da Presunção de Constitucionalidade das leis, que estabelece, em suma, que a lei se presume constitucional, até que, eventualmente, venha a ser declarada inconstitucional pelo órgão competente através de procedimento próprio. Assim, uma vez promulgada e publicada uma lei, passa ela a desfrutar de uma presunção relativa (*iuris tantum*) de constitucionalidade.

Diante do exposto, toda norma legislativa de ordem pública possui o dever geral de observância e execução, até que um órgão competente afaste sua aplicação e autorize o seu não cumprimento, mediante procedimento específico: o controle concentrado de constitucionalidade.

Neste sentido, tem se que, a partir de 11 de fevereiro de 2020, data em que a Lei nº 10.462/20 foi publicada, o Município de Goiânia deveria envidar esforços para o seu cumprimento, operacionalizando-a e garantindo a inserção de cláusula que reserva

⁸ Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

percentual dos postos de trabalho às pessoas em situação de rua.

III.3. – Da confirmação da constitucionalidade da Lei nº 10.462/20 pela ADI nº 5627602-05.2020.8.09.0000

Após **mais de onze meses de inércia administrativa**, em que a norma foi injustificadamente não aplicada, o então Chefe do Poder Executivo de Goiânia, em 07/12/20 interpôs a ADI nº 5627602-05.2020.8.09.0000, requerendo ao Tribunal de Justiça a concessão de liminar para a suspensão da aplicação da Lei nº 10.462/20, bem como o julgamento pela declaração de inconstitucionalidade, com eficácia *ex tunc* e vinculante.

Em suma, sustentou-se que:

(...) a lei ora combatida, além de imiscuir-se em temas reservados à competência legislativa da União Federal, acrescenta atribuições a órgãos específicos da Administração local, tal como a Secretaria Municipal de Assistência Social, avocando função administrativa precipuamente atribuída ao Poder Executivo.

(...)

A norma-objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade é inconstitucional (e, portanto, nula) por dois fundamentos: i) por violar a competência da União prevista no art. 22, inc. Id XXVII, da CF/88 (norma de reprodução obrigatória); ii) por violar o art. 77, inc. V, da Constituição do Estado de Goiás.” (Evento 01, fl. 12) Obtempera que “a lei em questão, ao impor à Administração Pública local a introdução de cláusula nos ajustes por ela celebrados e que envolva postos de trabalho não especializados, garantindo a reserva do percentual de 5% (cinco por cento) das vagas para pessoas em situação de rua, acaba por usurpar a competência constitucionalmente conferida à União Federal para legislar sobre Direito do Trabalho, como também para disciplinar normas gerais sobre licitações e contratos administrativos.

(...) a norma em comento, ao disciplinar a forma de atuação da Secretaria Social – CMAS, como o faz nos artigos 2º, 4º, 5º e 6º, invade esfera legislativa de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, corroborando a inconstitucionalidade formal de suas disposições.

Após a análise das manifestações apresentadas pelos interessados, o Órgão Especial de julgamento do TJGO deferiu a cautelar pleiteada⁹, suspendendo os efeitos

⁹ EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENSÃO DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO. LEI MUNICIPAL Nº 10.462/2020. RESERVA DE VAGAS PARA MÃO DE OBRA DE MORADORES DE RUA. TRABALHO. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

da Lei nº 10.462/20, em 10/11/21, até o julgamento do mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Entretanto, após a juntada de novos argumentos pela Procuradoria da Câmara Municipal de Goiânia, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, por 16 votos a 3, julgou a ação improcedente, na sessão de **23/11/22**. Com isso, **a constitucionalidade da lei foi confirmada e a medida cautelar previamente concedida deixou de gerar efeitos, verbis:**

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 10.462/2020 DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA. NORMA QUE DETERMINOU RESERVA DE VAGAS DE MÃO DE OBRA ORIGINADA POR CONTRATOS ADMINISTRATIVOS FIRMADOS COM PESSOAS JURÍDICAS, CUJO OBJETO É EXECUÇÃO DE OBRA, PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, TERMOS DE PARCERIA E COLABORAÇÃO OU QUALQUER OUTRO AJUSTE QUE ENVOLVA POSTOS DE TRABALHO NÃO ESPECIALIZADOS. **ALEGAÇÃO DE INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. REGULAMENTAÇÃO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. INTERFERÊNCIA NA GESTÃO ADMINISTRATIVA. INTERVENÇÃO NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INOCORRÊNCIA. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA COMUM. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INOCORRÊNCIA.** CONTRATAÇÃO PÚBLICA. 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.** 1- Do cotejo das competências legislativas e administrativas indicadas, a Lei Municipal n. 10.462/2020, ao abordar, ainda que num sentido reflexo, questões afetas a políticas e estratégias de desenvolvimento econômico e local, não incorrera em vício formal quando da inauguração do processo legiferante, especialmente por vício de iniciativa. 2- A excepcional medida de interferência nas relações atinentes à ordem econômica tem por fim precípua induzir o desenvolvimento econômico e social dentro de um

VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. REQUISITOS LEGAIS DEMONSTRADOS. Defere-se a medida cautelar, quando evidenciada, de plano, a plausibilidade jurídica do pedido invocado (fumus boni iuris) e o periculum in mora, considerando, neste caso, que a ação direta de inconstitucionalidade questiona a constitucionalidade de lei municipal que determinou a reserva de 5% (cinco por cento) das vagas para mão de obra de pessoas em situação de rua, nas hipóteses, de contratos celebrados pela Administração Pública Municipal Direta e Indireta com pessoas jurídicas para a execução de obras, prestação de serviços, termos de parceria e colaboração, ou qualquer outro ajuste que envolva postos de trabalhos não especializados, o que, em juízo de cognição sumária, mostra-se, aparentemente, em discordância com o disposto nos artigos 2º e 77, V da Constituição do Estado de Goiás. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. (Rel. Des. Jairo Ferreira Júnior. Movimentação 33, f. 130)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

escopo especialmente microeconômico e social ressoando, para isso, indispensável tratamento preferencial às pessoas em situação de rua. 3- Diante da sobreposição de competências para apresentar projetos de lei que impactem nos aspectos de desenvolvimento econômico e social locais – não havendo, ademais, interferência na organização administrativa do Poder Executivo – cuidando-se conseqüentemente de competência comum, há concorrência entre os legitimados à apresentação de projeto de lei visando a sua inovação. 4- **O ato normativo impugnado**, ao estipular percentual mínimo destinado a execução de obras, prestação de serviços, termos de parceria e colaboração ou em qualquer outra hipótese que envolva postos de trabalho não especializados, **não extrapolou o âmbito de atuação legislativa, usurpando competência da União para legislar sobre normas gerais, tendo em vista que, de acordo com o federalismo cooperativo e a incidência do princípio da subsidiariedade, a atuação municipal se deu de forma consentânea com a ordem jurídica constitucional**. Reproduzindo ou absorvendo a lei local os critérios de tratamento diferenciado, constantes da Constituição Federal, não é possível a instauração de controle de constitucionalidade desses preceitos nesta via e perante este Tribunal de Justiça, porquanto implicaria, em última análise, usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE**. (*grifo nosso*)

Após ser devidamente intimada da decisão em 29/11/22, o atual Chefe do Executivo municipal manifestou-se novamente contrário ao cumprimento da lei, e interpôs Recurso Extraordinário com efeito suspensivo.

Em 02/02/23 o Vice-Presidente do TJGO, Des. Amaral Wilson de Oliveira, negou o efeito suspensivo pedido¹⁰, diante da ausência do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*:

Saliente-se, ademais, que o efeito suspensivo, no âmbito dos recursos constitucionais, possui caráter eminentemente cautelar, com a única finalidade de constituir óbice à eficácia da decisão objurgada.

Dito isso, em sede de cognição perfunctória, vejo que o Município recorrente não se ocupou de demonstrar a existência da fumaça do bom direito, haja vista que as teses jurídicas por ele apresentadas exigem uma interpretação aprofundada do direito invocado, interpretações de julgados das Cortes Superiores, o que, frise-se, não convém seja realizado no estreito limite do juízo superficial que ora se faz.

Por outro lado, com efeito, cumpre consignar que quanto ao alegado temor de que seja necessária imediata alteração nos editais e no modelo de gestão dos contratos da Administração Pública Municipal, calhar observar que tal alegação,

¹⁰ Íntegra da decisão às fls. 470/474 do referente processo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

por si só, não é suficiente à caracterização do periculum in mora, posto que latente a ausência de comprovação específica do alegado prejuízo, bem como da descrição pormenorizada quanto aos eventuais editais e contratações da administração municipal que restariam alcançadas pelos efeitos do teor do decisum recorrido. (*grifo nosso*)

As contrarrazões ao Recurso Extraordinário foram juntadas tempestivamente pela Procuradoria da Câmara Municipal de Goiânia (movimento 118, fls. 485/496) em 08/03/23, sendo a manifestação apresentada pela inadmissão e o não conhecimento da demanda, e conseqüente validade da lei atacada.

Em que pese não serem os autos desta Representação o instrumento adequado para discorrer sobre a constitucionalidade da legislação descumprida, é evidente a inexistência de uma manifesta inconstitucionalidade na legislação atacada, que impeça o cumprimento imediato do disposto na lei antes da análise do Recurso Extraordinário interposto.

Muito pelo contrário! Conforme se observa da decisão recorrida e dos argumentos trazidos pela Câmara Municipal em sua última manifestação, o entendimento aplicado mostra-se em conformidade com o decidido no ARE 878.911-RG/RJ (Tema 917)¹¹, que possui repercussão geral:

TEMA 917: Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

Nem todo projeto de lei que importa em criação de despesas possui iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas apenas aqueles que, além de criarem despesas, se referem a atribuições de órgãos do executivo e de regime jurídico dos servidores públicos. O que a Câmara Municipal de Goiânia propôs, com a aprovação da legislação em comento, foi consolidar uma ação afirmativa, em prestígio à dignidade da pessoa humana, bem como ao princípio da solidariedade (art. 3º, I, da CF/88). A Lei nº 10.462/20 traça balizas para que o Poder Executivo do Município de Goiânia

¹¹ STF. Plenário Virtual. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 30/09/16.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

regulamente política pública destinada a “*erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais*” (art. 3º, III, CF/88).

Inclusive, conforme citado no acórdão recorrido, o Supremo Tribunal Federal possui manifestação recente, quando da análise de constitucionalidade de lei com objetos e argumentos bastante semelhantes – regulamentar medidas afirmativas de igualdade social.

Ao analisar o mérito da ADI nº 4.729¹², o Plenário declarou constitucional a Lei Estadual nº 1.602/11, de iniciativa da Assembleia Legislativa do Amapá, que dispõe sobre “*programa de reinserção social de presos e egressos do sistema carcerário do estado do Amapá e determina a inclusão de cláusula em contratos administrativos ou terceirizados, percentual para destinação de oportunidades de trabalho aos egressos do sistema penitenciário*”. Vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 1.602/2011 do Estado do Amapá. Projeto “Oportunidade” para reinserção de apenados. 3. Inexistência de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. 4. Competência privativa da União para legislar sobre licitações e contratos. Normas gerais. 5. Inexistência de vício de inconstitucionalidade formal. 6. Concretização de direitos fundamentais, internacionalmente assegurados. Direito do preso à ressocialização. 7. Inexistência de inconstitucionalidade material. 8. Importância das políticas públicas federais, estaduais e municipais, elaboradas com a colaboração do Poder Judiciário, Ministério Público e CNJ, para a reinserção dos presos e egressos do sistema penitenciário no mercado de trabalho. 9. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

No mesmo sentido¹³:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ART. 5º DA LEI 3.691 DO MUNICÍPIO DE LIMEIRA – SP, QUE DETERMINOU RESERVA DE VAGA NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS FIRMADOS COM EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS CONTINUADOS. ALEGAÇÃO DE INVASÃO

¹² STF. Pleno. ADI nº 4729, Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 29/05/20, Processo Eletrônico DJe-149. Publicado em 16/06/20.

¹³ STF. 2ª Turma. ARE 1158295 / SP – Rel. Min. Edson Fachin. Julgado em 08/06/21.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

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.

Pelos motivos expostos acima, e diante da negativa da nova cautelar requerida pela chefia do Poder Executivo de Goiânia ao Poder Judiciário, a eficácia da decisão que julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade permance, bem como a aplicação imediata da lei faz-se necessária.

III.4. – Do descumprimento da legislação municipal pelo Poder Executivo

Frente ao quadro de descumprimento reiterado e injustificado de legislação que regulamenta ação afirmativa de tamanha importância, este Ministério Público de Contas encaminhou o Ofício nº 02/23¹⁴ ao Controlador Interno de Goiânia.

Em resumo, foram requeridas **informações sobre o cumprimento: (I) do disposto no caput e §3º do art. 1º; e (II) da operacionalização do art. 5º, ambos da Lei nº 10.462/20. Consignou-se ainda que, em caso de inaplicabilidade parcial ou total da legislação, fossem apresentados: (III) os motivos de tal recusa, bem como (IV) as medidas para o saneamento das eventuais irregularidades.**

A resposta apresentada deu-se mediante a apresentação de duas manifestações: a primeira delas pelo Ofício nº 251/23/CGM, encaminhado pelo Gabinete da Controladoria-Geral do Município, e a segunda pelo Despacho nº 139/23, de autoria da Advocacia Setorial da Secretaria de Desenvolvimento Humano e Social (SEDHS).

Após analisar os documentos e atos administrativos juntados, constata-se que o órgão da Administração não apresentou resposta clara e efetiva referente às quatro solicitações deste *Parquet*.

Observa-se que a Controladoria-Geral do Município, ao invés de esclarecer os questionamentos realizados, apresentou mero encaminhamento das questões à

¹⁴ Da lavra do Dr. José Gustavo Athayde, Procurador de Contas responsável pelo Município de Goiânia, em 31/01//23.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

Procuradoria-Geral do Município e à Advocacia Setorial da Secretaria de Desenvolvimento Humano e Social (SEDHS), sem apresentar objetivamente um retorno às solicitações.

Quanto **ao item (I)**, infere-se da resposta que não estão sendo destinados os 5% das vagas dos postos de trabalho não especializados de obras públicas e ajustes realizados pela Administração Pública Municipal às pessoas em situação de rua. Igualmente, não houve nenhuma resposta quanto à inclusão de tal imposição nos projetos básicos, termos de referência, planos de trabalho, editais e termos de contrato. Ou seja, com a omissão em responder à questão de forma direta, pressupõe-se o descumprimento da legislação de regência.

Em referência ao **segundo questionamento (II)**, pode-se afirmar que a SEDHS não dispõe, atualmente, de lista contendo as pessoas em situação de rua habilitadas para serem contratadas.

Importante frisar que no Despacho nº 139/23, a Advocacia Setorial da SEDHS cita como atribuição da Secretaria a “*manutenção de cadastro de pessoas em vulnerabilidade social nas unidades especializadas, para o fornecimento aos interessados*” – lista esta que, além de não estar disponível, não é que o art. 5º da Lei nº 10.462/20 determina.

Quanto aos **motivos da recusa na aplicação da lei (III)**, a Advocacia Setorial da SEDHS enfatizou que aguardava o posicionamento do TJGO sobre a constitucionalidade da lei, evento ocorrido em novembro de 2022, com a improcedência da ação e consequente declaração de constitucionalidade da norma. Ainda, ressaltou que as implementações para a aplicação total da norma estão sendo realizadas paulatinamente, e que dependem de análise e anuência da Procuradoria-Geral do Município, consoante Decreto nº 2.119/14.

Ocorre que, conforme explicitado inclusive no Despacho nº 52/23 da Procuradoria-Geral do Município, a lei municipal em comento encontra-se apta a produzir todos os seus efeitos, ao menos até eventual procedência do Recurso Extraordinário interposto pelo Poder Executivo. Ou seja, pelo princípio da presunção de constitucionalidade das leis, a Prefeitura deveria, após o julgamento de mérito da ADI, aplicá-la de imediato.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

Por fim, em referência ao **ponto (IV)**, não foi apresentada qualquer medida para o saneamento das irregularidades constatadas, nem por parte da Controladoria-Geral, nem pela Secretaria de Desenvolvimento Humano e Social.

A gravidade do cenário de desrespeito ao princípio da legalidade requer desta Corte providência urgente a fim de evitar novos descumprimentos à vontade do legislador, que vem obstando de maneira significativa a adequada promoção da integração social e o acesso ao mercado de trabalho (art. 155 da CE/89¹⁵) de pessoas em situação de rua, as quais se encontram em situação de extrema vulnerabilidade.

III.5. – Da relevância da política pública defendida pela Lei nº 10.462/20 e a omissão da Prefeitura de Goiânia em assegurar a dignidade devido à população em situação de rua

A concretização de direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal, como os direitos sociais de acesso ao trabalho e assistência aos desamparados, é preconizado pelo art. 6º da CF/88, que dispõe:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

No âmbito federal, o Decreto nº 7.053/09 institui a Política Nacional para a População em situação de rua, voltado a regulamentar o art. 84, VI, “a”, da Constituição, tendo como objetivos:

¹⁵ Art. 155. O Estado e os Municípios prestarão assistência social e psicológica a quem delas necessitar, com o objetivo de promover a integração ao mercado de trabalho, reconhecendo a maternidade e a paternidade como relevantes funções sociais, assegurando aos pais os meios necessários à educação, assistência em creches e pré-escolas, saúde, alimentação e segurança de seus filhos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

Art. 7º São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua:

I - assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda;

II - garantir a formação e capacitação permanente de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais direcionadas às pessoas em situação de rua;

O Decreto, inclusive, estipula como diretriz da Política Nacional, a articulação de programas similares e congêneres no âmbito federal, estadual, distrital e municipal¹⁶.

Ao observarmos as atribuições estabelecidas pela Lei Complementar nº 335/21 à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social, já consta a geração de emprego e a capacitação da mão de obra à população de rua, *verbis*.

Art. 53. À Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social compete, dentre outras atribuições regimentais:

VI – a execução da política municipal de amparo social no atendimento emergencial às famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social;

(...)

IX – a formulação e a promoção, em conjunto com a Secretaria de Desenvolvimento e Economia Criativa, da política municipal de trabalho, de geração de emprego e renda e de capacitação de mão-de-obra, bem como o incentivo à instituição de organismos para integração e apoio à criação de ocupações profissionais, em articulação com os demais órgãos públicos afins;

(...)

XI – a implementação de programas e serviços de proteção social básica e especial, a fim de prevenir e reverter situações de vulnerabilidade e riscos sociais.

Ou seja, a lei municipal cuja aplicação este Ministério Público de Contas deseja garantir, encontra-se em consonância com as obrigações já estabelecidas à referida Secretaria. Portanto, não há que se falar em suposta criação de novas atribuições ao

¹⁶ Art. 6º São diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua: (...) III - articulação das políticas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

órgão, ou qualquer outro argumento que impossibilite a reserva das vagas e a operacionalização do cadastro de pessoas em situação de rua aptas ao trabalho.

Como bem ressaltado pelo acórdão do TJGO que confirmou a constitucionalidade do ato normativo atacado, a lei apenas direciona a forma como será concretizada a reserva de vagas, utilizando as próprias estruturas e atribuições da SEDHS – que, conforme visto acima, estão previstas na Lei Orgânica da Assistência Social - SUAS¹⁷. A lei não cria despesa direta, tampouco atribuições, apenas estabelece procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo e às pessoas jurídicas que optam participar de certames para serem contratadas pela Administração.

É nítido o aumento da população de rua na capital do Estado, sobretudo após a pandemia do Covid-19 (SARS-CoV-2). Em que pese a deficiência na coleta de dados, ocorrida por motivos práticos, dados apresentados pela SEDHS em 2021 contabilizou, de março a agosto de 2021, um aumento de 33% na população que vive nas ruas, totalizando cerca de 1.600 pessoas.

Daí a importância de o Tribunal de Contas participar como agente indutor de tais políticas públicas, fazendo valer suas atribuições constitucionais e garantindo o cumprimento do princípio da legalidade.

III.6. – Da Responsabilização

A conduta irregular, qual seja, a de se omitir, deliberadamente a: (a) cumprir legislação municipal (Lei nº 10.462/20) que concretiza política pública relevante para a população, mesmo após a confirmação de sua constitucionalidade pelo TJGO em controle concentrado (Processo nº 5627602-05.2020.8.09.0000); e (b) determinar a inserção, nos processos licitatórios realizados pelos municípios, da disposição inserta no §3º do art. 1º do referido diploma normativo, enseja cominação de **MULTA** pela prática de gestão ilegal, ilegítimo e antieconômico, nos termos do art. 47-A, inciso VIII¹⁸, da Lei

¹⁷ Lei Federal nº 8.742/93, que prevê orçamento próprio destinado ao enfrentamento da pobreza.

¹⁸ Art. 47-A. Sempre que nos processos em tramitação no Tribunal for constatada conduta sujeita a multa, tipificada nesta Lei, no ato que os julgar ou apreciar fará constar a qualificação do agente, o dispositivo legal violado, o resumo da conduta e o quantum da multa, no valor máximo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), observandose os percentuais seguintes, aos responsáveis por: (...).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

Estadual nº 15.958/07, cuja alíquota é de 1% a 25% sobre a base de cálculo do *caput* do mesmo artigo.

Nesse sentido, a penalização dos responsáveis poderá ser melhor vislumbrada após a instrução da presente Representação, razão pela qual a individualização das condutas e os pleitos das respectivas sanções serão realizados em momento oportuno posterior à instrução dos autos.

IV – REQUERIMENTOS.

Ante o exposto, requer o Ministério Público de Contas:

IV.1 – O conhecimento desta Representação, uma vez que todos os requisitos de admissibilidade exigíveis estão devidamente atendidos;

IV.2 – Nos termos do art. 1º, IX, da LOTCMGO, seja fixado o prazo de 20 (vinte) dias para que todos os atos preparatórios, editais de licitação, e contratações diretas por dispensa ou inexigibilidade de licitação a serem formalizados contenham a cláusula de reserva de vagas, delimitada no *caput* do art. 1º da Lei nº 10.462/20, sob pena de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), a ser imputada ao Prefeito Municipal de Goiânia, Sr. Rogério Oliveira da Cruz, e ao Secretário Municipal de Administração, Sr. Denes Pereira Alves, nos termos da RATCMGO nº 00031/20¹⁹;

IV.3 – Que seja fixado o prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), nos termos da RATCMGO nº 00031/20 para que a Secretária de Desenvolvimento Humano e Social de Goiânia, Sra. Maria Yvelônia dos Santos Araújo Barbosa, ou a quem a substituir:

VIII - praticar ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, de um a vinte e cinco por cento;

¹⁹ Resolução Administrativa nº 31/20. Disponível em: <https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2020/05/RA-031-20.pdf>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

IV.3.1 – **instrumentalize** o disposto na Lei nº 10.462/20, no que tange aos pontos de competência da Secretaria, sobretudo quanto à **lista de pessoas em situação de rua habilitadas para a contratação;**

IV.3.2 – **realize a publicação da referida lista no sítio oficial da Prefeitura**, na área reservada à Secretaria de Desenvolvimento Humano e Social, além **da fixação, em local de ampla circulação de pessoas, nas unidades de atendimento ao público alvo (Centro Pop, Casas de Acolhida, Centros de Atenção Psicossocial, Centros de Formação e Referência Educacional a Jovens e Adultos em Situação de Rua, Centros de Referência de Assistência Social), e por outros serviços públicos ou conveniados à Secretaria.**

IV.4 – Que as disposições constantes na Lei nº 10.462/20 sejam **inseridas como ponto de controle, quando da análise preliminar e concomitante realizada pelas Secretarias de Controle Externo deste Tribunal;**

IV.5 – Sejam os gestores anteriormente mencionados notificados para que se manifestem acerca do objeto desta Representação, no prazo de até 15 (quinze) dias;

IV.6 – Sejam os autos encaminhados, para conhecimento, ao Presidente da Câmara Municipal de Goiânia, Sr. Romário Policarpo, ao titular da 53ª Promotoria de Goiânia, Sr. Marcus Antônio Ferreira Alves, e ao Coordenador do Núcleo de Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de Goiás, Sr. Tairo Batista Esperança.

Goiânia, 20 de março de 2023.

HENRIQUE PANDIM BARBOSA MACHADO
Procurador-Geral de Contas