



Comissão de Legislação e Justiça

Parecer de 1º turno sobre o Projeto de Lei nº 875/2026

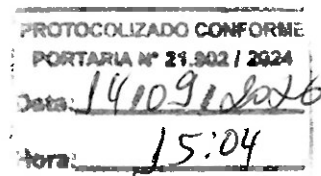
I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 875/2026, de autoria do Executivo, “**altera a Lei nº 11.149, de 8 de janeiro de 2019 que institui o Programa Estamos Juntos, e a Lei nº 11.175, de 25 de junho de 2019, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público**”.

A proposição atua em três eixos principais: define o conceito de pessoa com trajetória de vida nas ruas; autoriza a reserva de percentual mínimo de postos de trabalho destinados a pessoas em situação de rua ou com trajetória de vida nas ruas nos contratos de obras e serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra; e acrescenta nova hipótese de contratação temporária pelo Município, destinada à inserção desse público no mercado de trabalho por meio dos programas municipais responsáveis pela reinserção social.

Durante a tramitação, esta Comissão apresentou diligência ao Poder Executivo, especialmente para esclarecimento da compatibilidade da nova hipótese de contratação temporária com os incisos II e IX do art. 37 da Constituição da República, com os requisitos fixados pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 612 da repercussão geral, bem como acerca do regime jurídico aplicável, dos critérios de seleção e dos riscos de formação de passivo decorrente da utilização dessa modalidade.

Em resposta, foi encaminhado o Parecer Jurídico AJU-SMASDH nº 135/2026, que concluiu pela inexistência, em abstrato, de óbice de constitucionalidade formal ou material, condicionando, entretanto, a validade da contratação temporária à





observância de diversas salvaguardas destinadas a preservar sua natureza transitória, excepcional e instrumental.

Nos termos do artigo 52, inciso I, alínea “a” do Regimento Interno da Câmara Municipal de Belo Horizonte, o projeto foi distribuído à Comissão de Legislação e Justiça para análise de sua constitucionalidade, legalidade e regimentalidade.

II – FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Constitucionalidade

Sob o aspecto formal, não se identifica vício de iniciativa. A matéria envolve regime jurídico e contratação temporária de pessoal no âmbito da Administração Municipal, encontrando-se inserida na esfera de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, tendo a proposição sido apresentada pelo próprio Prefeito Municipal. A resposta à diligência igualmente reconhece a regularidade formal da iniciativa.

Quanto ao art. 1º, que delimita o conceito de pessoa com trajetória de vida nas ruas, não se verifica incompatibilidade constitucional. Trata-se de norma definidora do público destinatário da política municipal, que contribui para a segurança jurídica e para a identificação objetiva dos beneficiários.

Também não se observa, em princípio, inconstitucionalidade no art. 2º, relativo à reserva de postos de trabalho em contratos administrativos. A medida não estabelece vínculo funcional entre o beneficiário e a Administração Pública, uma vez que o vínculo trabalhista permanece constituído com a pessoa jurídica contratada. Não há, nessa hipótese, investidura em cargo ou emprego público nem afastamento da exigência de concurso público prevista no art. 37, II, da Constituição.

Ademais, a utilização das contratações públicas como instrumento de concretização de finalidades sociais encontra respaldo no modelo da Lei Federal nº 14.133/2021, sem prejuízo da necessidade de que a reserva de postos seja proporcional,



motivada e compatível com o objeto contratado, de modo a não comprometer a competitividade e a economicidade do certame.

A principal questão constitucional concentra-se, contudo, no art. 3º da proposição, que pretende acrescentar ao art. 2º da Lei nº 11.175/2019 nova hipótese de contratação temporária, consistente na “inserção da pessoa em situação de rua ou com trajetória de vida nas ruas no mercado de trabalho, direcionada pelos programas municipais responsáveis pela reinserção social”.

Nos termos do Tema 612 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, a validade da contratação temporária pressupõe cumulativamente: previsão legal dos casos excepcionais; prazo predeterminado; necessidade temporária; interesse público excepcional; e indispensabilidade da contratação, vedada sua utilização para serviços ordinários permanentes submetidos às contingências normais da Administração.

A resposta à diligência apresenta distinção juridicamente relevante entre a permanência da política pública voltada à população em situação de rua e a temporariedade da participação de cada beneficiário. Segundo a manifestação técnica, a contratação não se destinaria ao suprimento ordinário da força de trabalho municipal, mas ao desenvolvimento, durante período determinado, de itinerário individual de inclusão socioproductiva, qualificação, geração de renda e posterior ingresso no mercado ordinário de trabalho.

A argumentação é juridicamente possível e permite afastar a conclusão de inconstitucionalidade necessária ou absoluta da medida. Todavia, ela evidencia simultaneamente uma insuficiência normativa do texto originário.

Isso porque a redação proposta para o inciso VII não contém, por si só, os elementos que caracterizam a contratação como instrumento transitório de inclusão socioproductiva. Em sua literalidade, limita-se a autorizar a contratação para “inserção [...] no mercado de trabalho”, sem explicitar a vinculação a projeto de



escopo delimitado, a impossibilidade de suprimento de necessidade ordinária de pessoal, a necessidade de critérios objetivos de seleção ou a exigência de rotatividade dos beneficiários.

A própria manifestação jurídica do Executivo reconhece que a contratação não poderá ser utilizada para substituir servidores efetivos ou trabalhadores terceirizados permanentes, preencher postos ordinários, suprir déficit estrutural de pessoal ou atender necessidades administrativas que exigiriam força de trabalho regular.

Igualmente, recomenda que os programas prevejam prazo máximo de contratação, critérios objetivos e impessoais de seleção, vedação à substituição da força de trabalho regular, dimensionamento do quantitativo segundo os objetivos da política pública e mecanismos de acompanhamento e egresso.

Há, portanto, peculiar situação em que a própria fundamentação utilizada para sustentar a constitucionalidade da norma depende de condições que não se encontram suficientemente refletidas em sua redação.

A excepcionalidade prevista no art. 37, IX, da Constituição não pode decorrer apenas da finalidade meritória da política pública ou da vulnerabilidade do grupo beneficiado. A situação social enfrentada pode caracterizar interesse público qualificado, mas a temporariedade da necessidade administrativa constitui requisito autônomo. A própria resposta da Prefeitura reconhece expressamente que o caráter estrutural da situação de rua não dispensa a demonstração específica da temporariedade da necessidade atendida pela contratação.

Por essa razão, considera-se juridicamente adequado o saneamento do art. 3º por meio de emenda substitutiva que incorpore à hipótese legal os elementos essenciais que distinguem a contratação socioproductiva de mecanismo comum de fornecimento de mão de obra à Administração.



Com a alteração proposta, entende-se atendido o art. 37, IX, da Constituição da República e suficientemente resguardada a regra do concurso público prevista em seu art. 37, II.

Assim, conclui-se pela **constitucionalidade do Projeto de Lei nº 875/2026, com apresentação de emenda.**

2.2 – Legalidade

Sob o aspecto da legalidade, os arts. 1º e 2º inserem-se no conjunto de políticas públicas municipais de assistência social, trabalho e renda e mostram-se compatíveis com as diretrizes da Lei Federal nº 14.821/2024, que instituiu a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua.

A referida legislação federal estabelece como eixos estratégicos o incentivo à geração de empregos, a qualificação profissional e a criação de mecanismos de inserção da população em situação de rua no mercado de trabalho, exigindo simultaneamente respeito à legislação trabalhista e previdenciária.

Também se revela juridicamente possível a previsão de cláusulas de finalidade social nos contratos administrativos municipais, desde que observadas as normas gerais da Lei nº 14.133/2021 e preservados os princípios da proporcionalidade, competitividade, economicidade e vinculação ao objeto.

Quanto ao art. 3º, a Lei Municipal nº 11.175/2019 já estabelece que as contratações temporárias somente podem atender situações transitórias de excepcional interesse público, justamente em regulamentação ao art. 37, IX, da Constituição. A própria legislação atualmente vigente contempla hipóteses relacionadas a atividades sazonais, projetos temporários ou emergenciais que não justifiquem a criação de cargo efetivo.

Assim, não se mostra juridicamente admissível interpretar a nova hipótese como autorização genérica para utilização permanente de beneficiários em atividades



ordinárias da Administração. A medida deve permanecer vinculada à finalidade específica de inclusão socioproductiva, com duração delimitada e sem substituição da força de trabalho regular.

Tal cautela também reduz o risco de formação de passivo jurídico e financeiro. Embora o vínculo decorrente da Lei nº 11.175/2019 possua natureza jurídico-administrativa e não celetista, o desvirtuamento da contratação temporária, especialmente quando utilizada para atender necessidades permanentes, pode ensejar questionamentos judiciais quanto à sua validade e às consequências patrimoniais decorrentes da nulidade.

A própria resposta à diligência recomenda que se estabeleça clara distinção entre as contratações temporárias da Lei nº 11.175/2019 e as modalidades de capacitação, auxílio ou inclusão já existentes no Programa Estamos Juntos, exatamente para evitar sobreposição de regimes e insegurança quanto à natureza jurídica dos vínculos.

Com a emenda ora apresentada, entende-se preservada a compatibilidade do projeto com a legislação federal e municipal aplicável.

Dessa forma, concluo pela **legalidade do Projeto de Lei nº 875/2026, apresentação de emenda.**

2.3 – Regimentalidade

Quanto ao aspecto regimental, o projeto cumpre os requisitos formais exigidos pelo Regimento Interno da Câmara Municipal de Belo Horizonte, tendo sido regularmente protocolado e instruído com os documentos necessários para sua tramitação.

III - CONCLUSÃO

Assim, ante as razões expostas, **opino pela constitucionalidade, legalidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 875/2026, com apresentação de emenda.**



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

Dirleg	Fl.

Belo Horizonte, 11 de setembro de 2026.

UNER AUGUSTO DE
CARVALHO
ALVARENGA:11676249
630

Assinado de forma digital por
UNER AUGUSTO DE CARVALHO
ALVARENGA:11676249630
Dados: 2026.09.14 15:02:23
-03'00'

Vereador Uner Augusto - PL

Presidente da Comissão de Legislação e Justiça



EMENDA Nº ____ AO PROJETO DE LEI Nº 875/2026

Dê-se a seguinte redação ao art. 3º do Projeto de Lei nº 875/2026:

“Art. 3º - O art. 2º da Lei nº 11.175, de 25 de junho de 2019, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VII:

‘Art. 2º – [...]

VII – inserção socioproductiva, em caráter transitório, de pessoa em situação de rua ou com trajetória de vida nas ruas, direcionada pelos programas municipais responsáveis pela reinserção social, desde que:

- a) a contratação esteja vinculada a programa ou projeto específico de inclusão socioproductiva, com objetivos, atividades e período de participação previamente delimitados;
- b) a seleção dos beneficiários observe critérios objetivos e impessoais, compatíveis com a finalidade da política pública e com a situação de vulnerabilidade de seus destinatários;
- c) as atividades desempenhadas não impliquem substituição de servidor público, de empregado público ou de força de trabalho terceirizada utilizada em caráter permanente, nem sejam destinadas ao suprimento de déficit estrutural ou de necessidade ordinária de pessoal da Administração;
- d) sejam previstos mecanismos de acompanhamento, qualificação profissional e preparação para o egresso e para a inserção do beneficiário no mercado ordinário de trabalho; e



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

Dirleg	Fl.

e) sejam observados o prazo máximo de contratação previsto nesta Lei e os limites à renovação ou à contratação sucessiva do mesmo beneficiário, de modo a preservar o caráter temporário e a rotatividade da medida.”

Belo Horizonte, 11 de setembro de 2026.

UNER AUGUSTO DE
CARVALHO

ALVARENGA:11676249630

Assinado de forma digital por
UNER AUGUSTO DE CARVALHO
ALVARENGA:11676249630

Dados: 2026.09.14 15:02:49 -03'00'

Vereador Uner Augusto - PL

Presidente da Comissão de Legislação e Justiça