



OF. SMGO/SUASP-DALE Nº 1.346 /2026

Belo Horizonte, 03/09/2026

Assunto: Resposta à **Proposta de Diligência ao Projeto de Lei nº 875/2026** – Autoria do Executivo – encaminhada pelo ofício Dirleg nº 11.582/26, de 26/08/2026.

Senhora Presidente,

Reporto-me à Proposta de Diligência apresentada ao Projeto de Lei nº 875/2026, de autoria do Executivo, que “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.”.

Consultada, a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos manifestou-se por meio do ofício SMASDH/DALE - 803/2026, conforme cópia anexa.

Sendo o que se apresenta para o momento, subscrevo-me.

Atenciosamente,

André Soares Calazans

Diretor de Acompanhamento do Processo Legislativo

Subsecretaria para Assuntos Parlamentares

Secretaria Municipal de Governo

Excelentíssimo Senhor
Presidente da Câmara Municipal
Vereador Professor Juliano Lopes
CAPITAL



SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS
GABINETE SMASDH

SMASDH/DALE – 803/2026

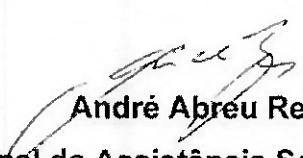
Belo Horizonte, 31 de agosto de 2026.

Prezado Diretor,

Cumprimentando-o cordialmente, encaminhamos anexo parecer jurídico em atenção ao Ticket N° 31.00712683/2026-71, referente à proposta de diligência apresentada ao projeto de lei n° 875/2026, que altera a Lei n° 11.149, de 8 de janeiro de 2019, que institui o Programa Estamos Juntos, e a Lei n° 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.

Sem mais para o momento, colocamo-nos à disposição para eventuais esclarecimentos e antecipamos os nossos agradecimentos.

Atenciosamente,


André Abreu Reis

Secretário Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos

Ao Senhor

André Soares Calazans

Diretor de Acompanhamento do Processo Legislativo - DALE



PARECER JURÍDICO AJU-SMASDH Nº 135/2026

PROCESSO LEGISLATIVO: Projeto de Lei nº 875/2026

ASSUNTO: Resposta aos Aspectos Jurídicos da Diligência da Comissão de Legislação e Justiça da Câmara Municipal de Belo Horizonte (Relatoria do Vereador Uner Augusto)

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – PROJETO DE LEI Nº 875/2026 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE – POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E COM TRAJETÓRIA DE VIDA NAS RUAS – INCLUSÃO PRODUTIVA – RESPOSTA À DILIGÊNCIA DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA – CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL – RESERVA DE POSTOS EM CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS – COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR MUNICIPAL (ART. 30, I E II, DA CF/88) – CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA POR NECESSIDADE DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO (ART. 37, IX, DA CF/88) – COMPATIBILIDADE COM O TEMA 612 DA REPERCUSSÃO GERAL DO STF – DISTINÇÃO ENTRE POLÍTICA PÚBLICA PERMANENTE E PROGRAMA FORMATIVO TRANSITÓRIO DE REINserÇÃO SOCIOLABORAL – CONVERGÊNCIA COM AS DIRETRIZES ESTRUTURAIS DA ADPF 976 DO STF E HARMONIA COM A POLÍTICA NACIONAL DE TRABALHO DIGNO E CIDADANIA (LEI FEDERAL Nº 14.821/2024) – RECOMENDAÇÃO DE SALVAGUARDAS NORMATIVAS E COMPLEMENTAÇÃO TÉCNICO-ORÇAMENTÁRIA.

1. RELATÓRIO E DELIMITAÇÃO DA CONSULTA

Cuida-se de análise jurídica para instruir a resposta do Poder Executivo à proposta de diligência formulada pela Comissão de Legislação e Justiça da Câmara Municipal de Belo Horizonte, sob a relatoria do Ilustre Vereador Uner Augusto, no âmbito da tramitação em primeiro turno do Projeto de Lei nº 875/2026.



A proposição legislativa em apreço, apresentada pelo Chefe do Poder Executivo, objetiva estruturar mecanismos de inclusão produtiva voltados à população em situação de rua e às pessoas com trajetória de vida nas ruas, compreendendo três eixos centrais:

- a. acréscimo do § 2º ao artigo 1º da Lei Municipal nº 11.149, de 8 de janeiro de 2019, definindo a pessoa com trajetória de vida nas ruas como aquela que tenha vivenciado tal condição e demande acompanhamento, apoio ou acesso a ações intersetoriais de garantia de direitos, inclusão social e prevenção à reincidência;
- b. reserva de vagas em contratações públicas com a inserção do artigo 8º-A na Lei Municipal nº 11.149/2019, autorizando a Administração Direta e Indireta a reservar percentual mínimo de postos de trabalho em contratos de obras e serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra para pessoas em situação de rua ou com trajetória de vida nas ruas;
- c. contratação temporária direta por meio do acréscimo do inciso VII ao artigo 2º da Lei Municipal nº 11.175, de 25 de junho de 2019, erigindo em hipótese de necessidade temporária de excepcional interesse público a inserção no mercado de trabalho direcionada pelos programas municipais responsáveis pela reinserção social.

Para maior clareza expositiva, e considerada a estrutura da proposição, os três eixos correspondem, respectivamente, ao art. 1º do projeto — que introduz o § 2º ao art. 1º da Lei Municipal nº 11.149/2019, densificando o conceito de pessoa com trajetória de vida nas ruas —, ao art. 2º do projeto — que insere o art. 8º-A na mesma lei, disciplinando a reserva de postos — e ao art. 3º do projeto — que acresce o inciso VII ao art. 2º da Lei Municipal nº 11.175/2019, veiculando a nova hipótese de contratação temporária. A alteração de índole meramente definitiva trazida pelo art. 1º do projeto, por limitar-se a delimitar o público alcançado pela política, não suscita óbice de constitucionalidade; ao contrário, confere maior segurança na identificação dos destinatários das medidas subsequentes.

A diligência parlamentar concentrou questionamentos sobre o enquadramento constitucional da contratação temporária frente ao artigo 37, inciso IX, da Constituição da República e aos parâmetros do Tema 612 do Supremo Tribunal Federal, a perenidade da política pública em contraposição à transitoriedade da demanda, o regime jurídico do vínculo, as regras de seleção e os riscos de eventual passivo judicial.

Cumprir registrar que a análise deste órgão consultivo se atém aos aspectos estritamente jurídicos e constitucionais, ressaltando-se que a fixação concreta de prazos, critérios de gestão, estimativas de impacto orçamentário e financeiro e dotações orçamentárias (quesitos 3, 5, 6 e 8 da diligência) demandam instrução técnica das áreas competentes.



2. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

Sob o aspecto formal, a proposição é plenamente hígida, considerando que a matéria relativa ao regime jurídico, provimento e contratação temporária de pessoal insere-se na competência privativa do Chefe do Poder Executivo municipal, requisito atendido com a apresentação do Projeto de Lei nº 875/2026 pelo próprio Prefeito de Belo Horizonte, o que afasta qualquer vício de iniciativa formal.

No tocante à reserva de postos em contratos administrativos, o Município exerce sua competência legislativa suplementar e de interesse local, nos termos do artigo 30, incisos I e II, da Constituição da República, sem vulnerar a competência privativa da União para fixar normas gerais de licitações e contratos prevista no artigo 22, inciso XXVII, da Carta Magna, entendimento já chancelado no Parecer AJU-SMASDH nº 200/2025 (cópia anexa).

Convém explicitar, quanto à reserva de postos, distinção que reforça a competência municipal e afasta a principal objeção possível. Nessa modalidade, o vínculo empregatício constitui-se entre o trabalhador e a empresa contratada, e não com a Administração: não se cria cargo ou emprego público, não se dispensa concurso e o regime trabalhista e previdenciário dos beneficiários permanece sob a legislação comum. Por isso, a exigência não disciplina relação de trabalho nem norma geral de licitação — matérias reservadas à União (art. 22, incisos I e XXVII) —, mas opera como condição de execução do contrato, inserida no interesse local e no poder de conformação do edital, à semelhança de outras cláusulas sociais já admitidas em contratações públicas. Registra-se, todavia, que essa validade pressupõe que a reserva seja veiculada como condição contratual proporcional e motivada, e não como imposição genérica de contratação.

Reforça essa conclusão o próprio regime geral de contratações. A Lei nº 14.133/2021, ao enunciar entre os objetivos do processo licitatório o desenvolvimento nacional sustentável (art. 11, inciso IV) e ao autorizar, no art. 25, § 9º, que o edital exija percentual mínimo da mão de obra constituído por grupos socialmente vulneráveis — nomeadamente mulheres vítimas de violência doméstica e pessoas oriundas ou egressas do sistema prisional —, demonstra que a reserva de postos a públicos vulneráveis, veiculada como condição de execução contratual, é técnica compatível com as normas gerais de licitação, e não afronta a competência da União (art. 22, inciso XXVII).

Cumpra, todavia, o registro honesto de que aquela enumeração federal é específica e não contempla, de modo expresso, a população em situação de rua. Daí não decorre vedação: o que a lei federal disciplina é a admissibilidade da técnica; a inclusão do público local, por sua vez, encontra fundamento na competência suplementar e no interesse local do Município (art. 30, incisos I e II, da Constituição). Recomenda-se, por isso, que a reserva seja instituída como condição de execução proporcional e motivada, com percentual dimensionado de modo a não comprometer a competitividade do certame nem a



economicidade da contratação, e não como imposição genérica dissociada do objeto contratual — cautela que assegura sua plena sustentação perante os órgãos de controle.

3. FUNDAMENTO AXIOLÓGICO: DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, AÇÕES AFIRMATIVAS E O DEVER DE ENFRENTAMENTO DA EXCLUSÃO SOCIAL

A ordem constitucional vigente estabelece a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III) e o valor social do trabalho (artigo 1º, inciso IV) como pilares da República, impondo ao Estado o dever de implementar prestações materiais positivas voltadas a conferir efetividade ao mínimo existencial e a resgatar a autonomia de indivíduos em extrema vulnerabilidade.

O projeto materializa os objetivos fundamentais da República insculpidos no artigo 3º, incisos I e III, da Carta da República, direcionados à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, à erradicação da pobreza e da marginalização e à redução das desigualdades sociais, comandos que se articulam com o artigo 23, inciso X, que comina competência material comum a todos os entes federativos para combater as causas da pobreza e promover a integração dos setores desfavorecidos.

Nesse contexto, o artigo 203, inciso III, da Constituição Federal estabelece que a assistência social tem por objetivo precípua a promoção da integração ao mercado de trabalho, preceito que retira as medidas afirmativas do campo da mera liberalidade e as projeta como dever estatal indispensável.

As medidas veiculadas inserem-se na perspectiva constitucional da igualdade material, admitindo tratamento diferenciado destinado à redução de desigualdades e à remoção de barreiras concretas de acesso a direitos e oportunidades. Nessa direção, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a compatibilidade das ações afirmativas com a igualdade material, como assentado na ADPF 186 (política de cotas raciais no ensino superior) e na ADC 41 (reserva de vagas a candidatos negros em concursos públicos).

4. DIRETRIZES ESTRUTURAIS DA ADPF 976 E O POTENCIAL ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

No âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal reconheceu quadro de violações massivas de direitos fundamentais da população em situação de rua, qualificado, na decisão cautelar, como potencial estado de coisas inconstitucional, impondo ordens mandamentais expressas aos entes da Federação:

Ementa: CONSTITUCIONAL. REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL. OMISSÕES DO PODER



PÚBLICO QUE RESULTAM EM UM POTENCIAL ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO JUDICIAL. OBSERVÂNCIA DO DECRETO FEDERAL 7.053/2009, QUE INSTITUI A POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA, INDEPENDENTEMENTE DE ADESÃO FORMAL POR PARTES DOS ENTES FEDERATIVOS. NECESSIDADE DE UM DIAGNÓSTICO PORMENORIZADO QUE SUBSIDIE A ELABORAÇÃO DE UM PLANO DE AÇÃO E DE MONITORAMENTO PARA A EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. FIXAÇÃO DE PARÂMETROS MÍNIMOS DE ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO NO ÂMBITO DAS ZELADORIAS URBANAS E NOS ABRIGOS DE SUA RESPONSABILIDADE. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. 1. O quadro grave de omissões do Poder Público, que resulta em um potencial estado de coisas inconstitucional, viabiliza a atuação desta SUPREMA CORTE para impor medidas urgentes necessárias à preservação da dignidade da pessoa humana e à concretização de uma sociedade livre, justa e solidária. (...) 2. O Decreto Federal 7.053/2009 materializa um conjunto de princípios, diretrizes e objetivos que encontra substrato de legitimidade diretamente na Constituição Federal. Plausibilidade do pedido relativo à obrigatória observância da Política Nacional para a População em Situação de Rua instituída pelo referido Decreto, independentemente de adesão formal por parte dos entes federativos. 3. Com vistas à efetiva implementação de uma Política Nacional, a idealização de um amplo plano de ação e de monitoramento pela União constitui providência imprescindível para unir a sociedade e o Estado brasileiros na construção de uma solução consensual e coletiva para o problema social da população em situação de rua. 4. Violações maciças de direitos humanos fundamentais de uma parcela extremamente vulnerável da população justificam a adoção imediata de medidas concretas paliativas que impulsionem a construção de respostas estruturais duradouras por parte do Estado, sobretudo no que se relaciona aos serviços de zeladoria urbana e de abrigos. 5. Medida cautelar, concedida parcialmente, referendada para, independentemente de adesão formal, estabelecer a obrigatoriedade da observância da Política Nacional para a População em Situação de Rua pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como para determinar: I) A formulação pela PODER EXECUTIVO FEDERAL, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, do PLANO DE AÇÃO E MONITORAMENTO PARA A



EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA; (II) Aos PODERES EXECUTIVOS MUNICIPAIS E DISTRITAL, bem como onde houver atuação, aos PODERES EXECUTIVOS FEDERAL E ESTADUAIS que, no âmbito de suas zeladorias urbanas e nos abrigos de suas respectivas responsabilidades: II.1) Efetivem medidas que garantam a segurança pessoal e dos bens das pessoas em situação de rua dentro dos abrigos institucionais existentes; II. 2) Disponibilizem o apoio das vigilâncias sanitárias para garantir abrigo aos animais de pessoas em situação de rua; II.3) Proibam o recolhimento forçado de bens e pertences, assim como a remoção e o transporte compulsório de pessoas em situação de rua; II.4) Vedem o emprego de técnicas de arquitetura hostil contra as populações em situação de rua, bem como efetivem o levantamento das barreiras e equipamentos que dificultam o acesso a políticas e serviços públicos, assim como mecanismos para superá-las; II.5) No âmbito das zeladorias urbanas: II.5.1) Divulguem previamente o dia, o horário e o local das ações de zeladoria urbana nos seus respectivos sites, nos abrigos, e outros meios em atendimento ao princípio da transparência dos atos da administração pública permitindo assim que a pessoa em situação de rua recolha seus pertences e que haja a limpeza do espaço sem conflitos; II.5.2) Prestem informações claras sobre a destinação de bens porventura apreendidos, o local de armazenamento dos itens e o procedimento de recuperação do bem; II.5.3) Promovam a capacitação dos agentes com vistas ao tratamento digno da população em situação de rua, informando-os sobre as instâncias de responsabilização penal e administrativa; II.5.4) Garantam a existência de bagageiros para as pessoas em situação de rua guardarem seus pertences; II.5.5) Determinem a participação de agentes de serviço social e saúde em ações de grande porte; II.5.6) Disponibilizem bebedouros, banheiros públicos e lavanderias sociais de fácil acesso para população em situação de rua; II.5.7) Realizem de inspeção periódica dos centros de acolhimento para garantir, entre outros, sua salubridade e sua segurança; II.6) Realização periódica de mutirões da cidadania para a regularização de documentação, inscrição em cadastros governamentais e inclusão em políticas públicas existentes; II.7) Criação de um programa de enfrentamento e prevenção à violência que atinge a população em situação de rua; II.8) Formulação de um protocolo intersetorial de atendimento na rede pública de saúde para a população em situação de rua; II.9) Ampla disponibilização e divulgação de alertas meteorológicos, por parte das Defesas Cíveis de todos os



entes federativos, para que se possam prever as ondas de frio com a máxima antecedência e prevenir os seus impactos na população em situação de rua; II.10) Disponibilização imediata: II.10.1) Pela defesa civil, de barracas para pessoas em situação de rua com estrutura mínima compatível com a dignidade da pessoa humana, nos locais nos quais não há número de vagas em número compatível com a necessidade; II.10.2) A disponibilização de itens de higiene básica à população em situação de rua; e (III) Aos PODERES EXECUTIVOS MUNICIPAIS E DISTRITAL, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a realização de diagnóstico pormenorizado da situação nos respectivos territórios, com a indicação do quantitativo de pessoas em situação de rua por área geográfica, quantidade e local das vagas de abrigo e de capacidade de fornecimento de alimentação. (ADPF 976 MC-Ref, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 22-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 20-09-2023 PUBLIC 21-09-2023)

A decisão do Pretório Excelso fixou a observância obrigatória das diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto Federal nº 7.053/2009), independentemente de adesão formal dos entes federativos, e, ao reconhecer o estado de coisas inconstitucional, impôs a adoção de respostas estruturais e intersetoriais voltadas à superação da situação de rua.

Esse quadro de proteção estrutural reforça o respaldo constitucional da reserva de postos de trabalho prevista no artigo 8º-A da Lei Municipal nº 11.149/2019, inserido pelo artigo 2º do projeto em análise. Cumpre esclarecer, todavia, que a fixação de percentual mínimo de mão de obra em contratos de prestação de serviços contínuos não constitui determinação literal e específica da ADPF nº 976 — cuja medida cautelar referendada concentrou comandos em zeladoria urbana, acolhimento, vedação de práticas de arquitetura hostil e diagnóstico territorial —, mas decorrência do exercício da competência legislativa suplementar do Município (art. 30, incisos I e II, da CF) e das diretrizes de inclusão produtiva veiculadas pela Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania (Lei Federal nº 14.821/2024). A invocação da ADPF nº 976, nesse ponto, opera como reforço axiológico e estrutural, e não como fundamento de comando judicial expresso quanto a percentuais de contratação.

Assim, as providências do Projeto de Lei nº 875/2026 inserem-se no contexto das respostas estruturais reclamadas pela decisão proferida pela Suprema Corte, denotando a presença de interesse público qualificado e premente para a edição das normas municipais.

5. CONVERGÊNCIA COM A POLÍTICA NACIONAL DE TRABALHO DIGNO E CIDADANIA (LEI FEDERAL Nº 14.821/2024)



A proposta legislativa guarda consonância com as diretrizes da Lei Federal nº 14.821, de 16 de janeiro de 2024, que instituiu a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua – PNTC PopRua, destinada à promoção dos direitos ao trabalho, à renda, à qualificação profissional e à elevação da escolaridade.

Entre seus eixos estratégicos, a legislação federal contempla expressamente incentivos à geração de empregos e à contratação de pessoas em situação de rua, iniciativas de qualificação profissional e facilitação do acesso à renda, além de prever mecanismos específicos de apoio à inserção e permanência desse público no mercado de trabalho.

As alterações propostas pelo Município inserem-se, portanto, no mesmo vetor de promoção da autonomia, inclusão produtiva e ampliação das oportunidades de acesso ao trabalho, sem que disso decorra, por si só, a validação constitucional da modalidade específica de contratação temporária, que deverá ser examinada à luz dos requisitos próprios do artigo 37, inciso IX, da Constituição.

6. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA (ARTIGO 37, INCISO IX, DA CONSTITUIÇÃO) E PARÂMETROS DO TEMA 612 DO STF

O cerne da diligência formulada pela Comissão de Legislação e Justiça reside na compatibilização da nova hipótese de contratação temporária com o artigo 37, inciso IX, da Constituição da República, cujos balizamentos foram uniformizados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 612 de repercussão geral:

TEMA RG 612: Nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, para que se considere válida a contratação temporária de servidores públicos, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração.

A análise da compatibilidade da hipótese ora proposta com esses parâmetros exige, inicialmente, que se considerem **três dimensões autônomas, embora estreitamente relacionadas: a permanência e a complexidade da realidade social que demanda uma política pública continuada de atenção à população em situação de rua; a existência de situação de excepcional interesse público que justifique a adoção, pelo Poder Público, de instrumentos específicos e diferenciados para o seu enfrentamento; e a natureza necessariamente temporária da participação de cada beneficiário nos programas de inclusão socioprodutiva.**



A circunstância de a proteção social e a promoção da inclusão produtiva integrarem deveres permanentes do Poder Público não significa que todos os instrumentos utilizados para a concretização dessas políticas devam possuir natureza igualmente permanente. Políticas públicas estruturais podem comportar medidas específicas, temporárias, rotativas e focalizadas, especialmente quando destinadas ao enfrentamento de situações de acentuada vulnerabilidade ou à promoção de transições individuais para condições de maior autonomia.

É precisamente nessa perspectiva que deve ser compreendida a hipótese que se propõe acrescer ao artigo 2º da Lei Municipal nº 11.175/2019.

6.1. A realidade social de Belo Horizonte e a caracterização do excepcional interesse público

A caracterização do excepcional interesse público, para os fins do artigo 37, inciso IX, da Constituição da República, não decorre da mera relevância da atividade administrativa desenvolvida, tampouco da simples qualificação legislativa de determinada hipótese como excepcional. Exige a presença de circunstâncias concretas e objetivamente demonstráveis que, por sua relevância, gravidade, intensidade ou configuração particular, confirmem caráter qualificado ao interesse público envolvido e reclamem do Estado resposta específica e diferenciada, para além dos instrumentos ordinariamente empregados no desenvolvimento de suas atividades.

É sob essa perspectiva que deve ser examinada a realidade atualmente verificada em Belo Horizonte. A situação da população em situação de rua apresenta elevada magnitude, persistência e complexidade, submetendo expressivo contingente de pessoas a condições de extrema vulnerabilidade e impondo desafios crescentes e multifacetados às políticas públicas municipais.

Dados do Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico, conforme levantamento efetuado pela área técnica competente, registram contingente de aproximadamente 16 mil pessoas em situação de rua em Belo Horizonte, número que evidencia a dimensão alcançada pelo fenômeno e a intensidade das demandas atualmente dirigidas ao Poder Público municipal.

Cumprе ressalvar que os dados do CadÚnico possuem natureza e metodologia próprias, não se confundindo com levantamento censitário. Constituem, entretanto, importante registro administrativo para o dimensionamento da população alcançada pelas políticas sociais e, nesse sentido, elemento objetivo relevante para a compreensão da magnitude da realidade enfrentada pelo Município.

A expressividade desse contingente, associada às múltiplas vulnerabilidades que caracterizam a situação de rua, produz repercussões simultâneas sobre diferentes áreas da atuação estatal e exige respostas articuladas das políticas de assistência social, saúde, habitação, segurança alimentar, qualificação



profissional, trabalho e geração de renda. A dimensão assumida pelo fenômeno evidencia, portanto, situação social de acentuada gravidade, que reclama diversificação e intensificação das estratégias públicas destinadas ao seu enfrentamento.

A necessidade de adoção de respostas específicas e diferenciadas encontra expressão, no âmbito municipal, na estruturação de estratégia própria de atuação, materializada no **Projeto Transformador Viver de Novo e no I Plano Municipal Intersetorial de Atenção à População em Situação de Rua**, concebidos justamente a partir da necessidade de atuação integrada e multidimensional sobre as diferentes causas e consequências da situação de rua.

Esse contexto deve ser compreendido, ainda, à luz do quadro de violação massiva, contínua e sistemática de direitos fundamentais da população em situação de rua reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 976, bem como das diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua, instituída pela Lei Federal nº 14.821/2024. Tais referenciais não tornam excepcional, por si sós, toda e qualquer medida administrativa dirigida a essa população, mas reforçam a qualificação constitucional do interesse público envolvido e o dever estatal de formular respostas concretas voltadas à superação desse quadro.

A excepcionalidade do interesse público, portanto, **não reside simplesmente na permanência ou na relevância da política pública de atenção à população em situação de rua**, nem decorre de declaração legislativa abstrata. Encontra fundamento na **configuração concreta e na dimensão atualmente alcançada pelo problema social**, objetivamente demonstráveis, que, associadas à gravidade das violações de direitos fundamentais envolvidas, conferem especial intensidade ao dever estatal de agir e justificam a adoção de instrumentos específicos, múltiplos e diferenciados para o seu enfrentamento.

Nesse cenário, a inclusão socioproductiva apresenta-se como uma das respostas possíveis ao quadro identificado, ao lado das demais medidas de proteção social, saúde, habitação, segurança alimentar e garantia de direitos. **A excepcionalidade aqui reconhecida qualifica o interesse público que fundamenta a intervenção estatal diferenciada; não significa, contudo, que o fenômeno social enfrentado seja transitório, nem dispensa a demonstração autônoma da temporariedade da necessidade específica a ser satisfeita mediante a contratação**, aspecto que será examinado nos itens subsequentes.

6.2. A inclusão socioproductiva como ação afirmativa

A condição de rua não se resume à ausência de moradia. Envolve, em grande parte dos casos, a sobreposição de vulnerabilidades econômicas e sociais, o enfraquecimento ou rompimento de vínculos



familiares e comunitários, dificuldades de acesso ao mercado formal de trabalho e obstáculos concretos à reconstrução da autonomia individual.

Por essa razão, seu enfrentamento não pode se limitar à oferta de proteção emergencial, acolhimento ou atendimento socioassistencial, exigindo também políticas capazes de construir portas efetivas de saída da situação de rua.

É nesse contexto que se insere a inclusão socioproductiva. A disponibilização de oportunidades de trabalho, geração de renda, qualificação e desenvolvimento de capacidades não constitui providência acessória à política de atenção à população em situação de rua, mas instrumento diretamente relacionado à construção da autonomia e à superação das condições que contribuem para a permanência do indivíduo nessa situação.

A contratação temporária prevista no projeto assume, assim, a natureza de instrumento de ação afirmativa de inclusão socioproductiva, dirigido a grupo submetido a situação de extrema vulnerabilidade e a barreiras concretas de acesso ao mercado ordinário de trabalho.

A igualdade constitucional não se esgota na submissão indistinta de todos às mesmas regras. A concretização da igualdade material admite — e, em determinadas circunstâncias, exige — tratamentos jurídicos diferenciados destinados a reduzir desigualdades e a remover obstáculos que impedem determinados grupos de acessar, em condições efetivas de igualdade, direitos, oportunidades e instrumentos de autonomia.

A inserção laboral temporária deve, portanto, ser compreendida não como mecanismo destinado ao suprimento ordinário de necessidades permanentes de pessoal da Administração, mas como instrumento transitório integrante de uma política afirmativa de inclusão social, no qual a experiência laboral compõe itinerário individual de reconstrução da autonomia, geração de renda, qualificação e preparação para posterior ingresso no mercado ordinário de trabalho.

6.3. Permanência da política pública e temporariedade da participação individual

Nesse ponto reside distinção fundamental para a análise da hipótese à luz do Tema 612 do STF.

A política pública de atenção à população em situação de rua possui, necessariamente, caráter continuado. A permanência e a complexidade do problema social impõem ao Estado dever igualmente permanente de formular, executar e aperfeiçoar políticas destinadas ao seu enfrentamento.



Disso, contudo, não decorre que todos os instrumentos integrantes dessa política devam ser permanentes, tampouco que a participação individual de seus beneficiários deva assumir caráter duradouro.

Uma política pública permanente pode comportar programas continuados que recebam, sucessivamente, diferentes beneficiários, desde que a participação de cada indivíduo seja temporária e orientada para finalidade específica.

No modelo ora analisado, a temporariedade deve estar precisamente no percurso individual do beneficiário: ingresso no programa, experiência laboral, acompanhamento, qualificação, construção progressiva de autonomia e, finalmente, egresso, preferencialmente acompanhado da inserção no mercado ordinário de trabalho.

A rotatividade, nesse contexto, não constitui elemento meramente acessório, mas característica estrutural da própria medida. O programa somente preservará sua natureza constitucional enquanto orientado para o ingresso, acompanhamento e posterior desligamento de seus beneficiários, permitindo que novas pessoas em situação de vulnerabilidade tenham acesso à mesma oportunidade.

Essa conformação é essencial, inclusive, para impedir que a contratação seja utilizada como mecanismo de ocupação permanente de postos ordinários da estrutura administrativa ou como forma indireta de suprimimento das necessidades regulares de pessoal do Município.

6.4. Natureza jurídico-administrativa do vínculo e regime previdenciário

Também sob o aspecto da natureza do vínculo, a proposição deve ser compreendida no contexto do regime jurídico instituído pela Lei Municipal nº 11.175/2019.

Referido diploma não apenas enumera as hipóteses caracterizadoras de necessidade temporária de excepcional interesse público, mas disciplina a própria relação jurídico-administrativa especial decorrente das contratações realizadas com fundamento no artigo 37, inciso IX, da Constituição da República.

A inclusão da nova hipótese no artigo 2º da Lei nº 11.175/2019 importa, consequentemente, sua submissão ao regime jurídico próprio nela estabelecido.

Não se institui vínculo empregatício de natureza privada, tampouco relação submetida à Consolidação das Leis do Trabalho. Cuida-se de contratação administrativa por tempo determinado, fundada diretamente no artigo 37, inciso IX, da Constituição da República e disciplinada pela legislação municipal específica.



A própria legislação municipal explicita, ademais, o regime previdenciário aplicável. Nos termos do artigo 8º da Lei nº 11.175/2019, o pessoal contratado por tempo determinado é segurado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, em consonância com o § 13 do artigo 40 da Constituição da República.

A definição legislativa da natureza jurídico-administrativa do vínculo, de seu caráter temporário e de seu enquadramento previdenciário constitui elemento relevante de segurança jurídica, afastando sua assimilação, em condições regulares de execução, tanto ao vínculo estatutário próprio dos ocupantes de cargos efetivos quanto à relação de emprego regida pela legislação trabalhista.

Evidentemente, a qualificação jurídica conferida pela lei pressupõe que a execução concreta das contratações permaneça fiel aos respectivos fundamentos constitucionais e legais. A mera denominação legislativa do vínculo não é suficiente para afastar eventual desvirtuamento de sua natureza caso, na prática, a contratação seja utilizada de forma permanente ou para finalidade distinta daquela que justificou sua instituição.

Por essa razão, deverão ser preservados o prazo determinado, a vinculação do contratado ao programa de inclusão socioproductiva, a rotatividade dos beneficiários, a finalidade de qualificação e construção de autonomia e, sobretudo, a vedação de utilização dessas pessoas como substitutas ordinárias de servidores efetivos ou como força permanente de trabalho da Administração.

6.5. Compatibilidade da hipótese com os requisitos do Tema 612

Estabelecidas essas premissas, é possível confrontar diretamente a hipótese proposta com os requisitos fixados pelo Supremo Tribunal Federal.

a) Previsão legal da hipótese excepcional

O primeiro requisito estará atendido mediante a inclusão expressa da nova hipótese no artigo 2º da Lei Municipal nº 11.175/2019, com definição suficiente da situação autorizadora da contratação e do público a que se destina.

b) Prazo de contratação predeterminado

Cada contratação deverá possuir prazo previamente estabelecido, observados os limites definidos pela legislação municipal e pela regulamentação específica.

A duração do vínculo deverá guardar correspondência com a finalidade de inclusão socioproductiva, vedando-se prorrogações sucessivas ou expedientes que convertam, na prática, relação concebida como transitória em vínculo permanente.



c) Temporariedade da necessidade

A aferição desse requisito demanda especial atenção diante das particularidades da hipótese examinada, sobretudo porque se mostra necessário distinguir a permanência do dever estatal de enfrentamento da situação de rua da temporariedade da necessidade específica que se pretende atender por meio da contratação.

O artigo 37, inciso IX, da Constituição da República não exige, necessariamente, que a atividade estatal em cujo âmbito ocorre a contratação seja, em si mesma, temporária. O elemento constitucionalmente relevante é a existência de necessidade concreta que, por suas características, finalidade e duração, possua natureza temporária, associada a circunstância de excepcional interesse público e não inserida nas contingências ordinárias de funcionamento da Administração.

Essa distinção assume especial relevância na hipótese examinada. Não se sustenta que a situação da população em situação de rua seja transitória, tampouco que o dever municipal de formular e executar políticas destinadas ao seu enfrentamento se extinguirá em curto espaço de tempo. Ao contrário, trata-se de dever estatal permanente, decorrente da própria responsabilidade do Poder Público pela proteção social e pela promoção dos direitos fundamentais dessa população.

A permanência desse dever, contudo, não torna permanente toda e qualquer necessidade surgida no âmbito das políticas destinadas à sua concretização. Situações sociais extraordinárias, ainda que relacionadas a problemas estruturais, podem exigir respostas estatais específicas, intensificadas, focalizadas e temporalmente delimitadas, sem que tais instrumentos se confundam com as estruturas ordinárias e permanentes de prestação dos serviços públicos.

É sob essa perspectiva que deve ser compreendida a realidade atualmente enfrentada pelo Município de Belo Horizonte. O contingente já dimensionado no item 6.1 evidencia quadro social de excepcional gravidade. A dimensão alcançada pelo fenômeno impõe ao Município o dever de diversificar e intensificar suas respostas, mediante um conjunto de ações concretas, articuladas e complementares, capazes de atuar simultaneamente sobre as diferentes causas e consequências da situação de rua.

Nesse contexto, a contratação ora examinada não se destina simplesmente a ampliar a força de trabalho municipal ou a suprir necessidade permanente de pessoal para a execução ordinária das políticas públicas. Constitui instrumento específico de intervenção socioproductiva, concebido como uma das respostas afirmativas ao quadro excepcional atualmente verificado, mediante a criação de oportunidades temporárias de inserção laboral, geração de renda, qualificação e reconstrução da autonomia para pessoas que encontram barreiras particularmente severas de acesso ao mercado ordinário de trabalho.



A temporariedade da necessidade deve ser identificada, portanto, na finalidade concreta e no modo de funcionamento desse instrumento, e não na expectativa de desaparecimento, em determinado prazo, do fenômeno social que justificou a formulação da política pública.

Com efeito, cada contratação surge para atender a uma necessidade individual e delimitada de inclusão socioprodutiva e deve extinguir-se quando cumprido o respectivo percurso de transição, respeitado o prazo máximo de contratação previsto em lei e definido no programa. O beneficiário ingressa no programa para, durante período previamente determinado, obter experiência laboral, geração de renda, acompanhamento, qualificação e condições progressivas de acesso ao mercado ordinário de trabalho. A contratação não constitui destino final da política pública, mas etapa intermediária de processo orientado à autonomia e ao egresso.

Há, assim, dupla delimitação da necessidade que fundamenta a contratação. Sob a perspectiva objetiva, trata-se de instrumento específico e diferenciado, inserido em estratégia mais ampla de enfrentamento de quadro social de excepcional gravidade, e não de mecanismo ordinário de composição da força de trabalho municipal. Sob a perspectiva subjetiva, a necessidade é transitória em relação a cada beneficiário, pois sua permanência no programa somente se justifica durante o período necessário ao desenvolvimento do respectivo itinerário de inclusão socioprodutiva.

Essa compreensão permite distinguir a hipótese das contratações temporárias utilizadas para suprir déficits ordinários e permanentes de pessoal, situação expressamente repelida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Não é a permanência da atividade administrativa que justifica a contratação, nem se pretende substituir servidores ou trabalhadores necessários ao funcionamento regular da Administração. O fundamento da medida reside na utilização, por prazo determinado, de instrumento afirmativo de inclusão socioprodutiva como parte de resposta estatal mais ampla e multifacetada a situação social de excepcional gravidade.

A adequada incidência do artigo 37, inciso IX, da Constituição da República exige, nesse ponto, que não se confundam a excepcionalidade do interesse público e a temporariedade da necessidade, requisitos autônomos e cumulativos para a validade da contratação. A magnitude e o agravamento da situação da população em situação de rua em Belo Horizonte constituem elementos relevantes para a caracterização do excepcional interesse público, na medida em que evidenciam quadro social de acentuada gravidade, a reclamar atuação estatal intensificada e a adoção de respostas múltiplas, concretas e diferenciadas.

A temporariedade da necessidade, por sua vez, não decorre da transitoriedade do fenômeno social enfrentado, que possui caráter estrutural, mas da natureza específica da medida instituída para o seu



enfrentamento, revelada pela delimitação de sua finalidade, pelo prazo determinado do vínculo, pelo caráter transitório da participação individual, pela vinculação da experiência laboral a itinerário de inclusão socioproductiva orientado à autonomia e ao egresso e pela necessária rotatividade dos beneficiários.

A excepcionalidade qualifica, assim, o interesse público que reclama a intervenção estatal diferenciada; a temporariedade qualifica a necessidade específica a ser satisfeita mediante o instrumento excepcional de contratação.

d) Excepcional interesse público

O requisito encontra-se caracterizado pelas circunstâncias examinadas no item 6.1.

Trata-se, portanto, de qualificação jurídica fundada em elementos fáticos objetivamente demonstráveis, e não de excepcionalidade simplesmente declarada pelo legislador, mostrando-se atendido, em abstrato, o requisito estabelecido pelo Tema 612 do Supremo Tribunal Federal.

e) Indispensabilidade da contratação e vedação ao atendimento de contingências ordinárias da Administração

A indispensabilidade da contratação deve ser examinada à luz da finalidade específica da política pública instituída. No caso, a contratação temporária não se destina simplesmente a suprir necessidade de mão de obra da Administração, mas constitui, ela própria, instrumento de execução do itinerário de inclusão socioproductiva destinado às pessoas em situação de rua.

A inserção produtiva de pessoas submetidas a processos prolongados de exclusão social não se realiza, necessariamente, pela simples oferta de qualificação profissional ou pelo encaminhamento imediato ao mercado formal de trabalho. A própria condição de vulnerabilidade que justifica a política pública pode constituir obstáculo concreto ao ingresso e à permanência dessas pessoas em relações ordinárias de emprego, exigindo a construção de etapas intermediárias que lhes permitam recuperar autonomia, renda, rotina laboral, vínculos sociais e condições efetivas de acesso ao mercado de trabalho.

É precisamente nesse espaço de transição que se insere a contratação temporária prevista pela nova hipótese legal. O vínculo com a Administração não constitui finalidade autônoma do programa, mas instrumento de inclusão, destinado a proporcionar experiência laboral concreta, geração de renda e reconstrução progressiva das condições necessárias à inserção produtiva sustentável, articuladamente com ações de acompanhamento socioassistencial, qualificação profissional e encaminhamento ao mercado ordinário de trabalho.



Sob essa perspectiva, a participação direta do Poder Público no processo de inclusão produtiva revela-se coerente com a própria finalidade da política instituída. Não seria razoável que a Administração, ao reconhecer as dificuldades concretas de acesso dessa população ao mercado de trabalho e ao pretender fomentar sua contratação pelo setor privado, se limitasse a exigir ou estimular de terceiros a abertura de oportunidades, sem que pudesse, ela própria, integrar esse processo mediante a criação de espaços transitórios e protegidos de experiência laboral.

A indispensabilidade da contratação reside, portanto, não na necessidade administrativa das atividades a serem executadas pelos beneficiários, mas na necessidade de proporcionar aos destinatários da política pública uma experiência efetiva de trabalho como etapa do processo de superação da situação de vulnerabilidade e de preparação para a inserção no mercado ordinário. Há, assim, uma inversão relevante da lógica que caracteriza as contratações temporárias destinadas ao atendimento de necessidades administrativas: **não é a Administração que necessita primordialmente da força de trabalho do contratado; é a política pública de inclusão que demanda a criação de oportunidades concretas de trabalho para seus destinatários.**

Essa distinção é essencial para a adequada compreensão da hipótese. As atividades desenvolvidas no âmbito da Administração constituem meio para a consecução da finalidade inclusiva, e não fundamento autônomo para a contratação. Por essa razão, a validade da medida pressupõe que o desenho e a execução dos programas preservem sua natureza instrumental e transitória, mediante critérios objetivos de ingresso, prazo determinado de permanência, acompanhamento dos beneficiários, articulação com ações de qualificação e encaminhamento profissional e mecanismos destinados à progressiva transição para outras formas de inserção produtiva.

Pela mesma razão, a contratação não poderá ser utilizada para substituir servidores efetivos ou a força de trabalho terceirizada que execute o serviço em caráter permanente, preencher postos ordinários ou permanentes de trabalho, suprir déficit estrutural de pessoal ou atender contingências administrativas que, independentemente da política de inclusão, demandariam provimento regular de força de trabalho. A existência de utilidade administrativa nas atividades desempenhadas pelos beneficiários não descaracteriza, por si só, o programa, desde que permaneça demonstrado que a razão determinante da contratação é a inclusão socioprodutiva e que a atividade exercida se encontra funcionalmente integrada ao respectivo itinerário de autonomia e preparação para o mercado de trabalho.

Nesses termos, a indispensabilidade exigida para a contratação temporária encontra fundamento na necessidade de viabilização concreta da própria política de inclusão socioprodutiva, mediante a criação, pelo Poder Público, de oportunidades transitórias de trabalho aptas a funcionar como etapa intermediária entre a situação de extrema vulnerabilidade e o ingresso no mercado ordinário. Preservadas



essas características, a contratação deixa de representar mecanismo excepcional destinado a solucionar déficit comum de pessoal da Administração e passa a constituir instrumento específico de execução de uma política pública voltada à superação de situação social igualmente excepcional.

7. DIRETRIZES PARA A ESTRUTURAÇÃO DOS PROGRAMAS DE INCLUSÃO SOCIOPRODUTIVA

A validade constitucional da contratação temporária ora examinada pressupõe que os programas instituídos pelo Poder Executivo sejam estruturados de forma coerente com a finalidade que fundamenta a própria hipótese excepcional de contratação, preservando-se seu caráter de instrumento transitório de inclusão socioprodutiva.

As atividades atribuídas aos beneficiários deverão, portanto, ser definidas pelas áreas técnicas competentes em função dos objetivos de cada programa e mostrar-se aptas a proporcionar experiência laboral, desenvolvimento de habilidades, geração de renda e preparação para posterior inserção no mercado ordinário de trabalho.

Nesse contexto, a existência, no âmbito da Administração Municipal, de atividades de apoio operacional, zeladoria, conservação, asseio, manutenção e outras tarefas compatíveis com os objetivos da política pública pode oferecer espaços concretos para a realização das experiências socioprodutivas, desde que a alocação dos beneficiários não tenha por finalidade o simples suprimento de carências ordinárias de pessoal.

Convém precisar, neste ponto, a natureza das atividades que darão concretude ao programa. A contratação socioprodutiva não se destina a lançar os beneficiários no fluxo contínuo e indistinto dos serviços de manutenção da estrutura administrativa, mas a inseri-los em projetos e frentes de trabalho de objeto delimitado — como a jardinagem, o cuidado e a requalificação de praças, parques, campos e demais espaços públicos, entre outras frentes que os programas venham a estruturar. Trata-se, na linguagem do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, de atuação que se aproxima da lógica dos serviços contratados por escopo (inciso XVII), definidos por objeto específico e período predeterminado, e não da lógica dos serviços contínuos (inciso XV), voltados à satisfação de necessidades permanentes ou prolongadas da Administração. A distinção não é meramente formal: é ela que mantém a medida ancorada na sua finalidade inclusiva, assegurando que a alocação dos beneficiários responda ao desenho de cada projeto — à experiência laboral que se pretende proporcionar — e não ao preenchimento de postos ordinários de trabalho da Administração.

Cumprido, no ponto, delimitar com precisão o alcance dessa cautela. As atividades de apoio operacional referidas — zeladoria, conservação, asseio e manutenção — possuem natureza instrumental, de atividade-meio, são passíveis de terceirização e não correspondem, no Município de Belo Horizonte, a cargos públicos de provimento efetivo. Disso decorre consequência juridicamente relevante: não há, na hipótese,



vaga de concurso a ser subtraída, o que afasta a objeção de burla à exigência do artigo 37, inciso II, da Constituição e reforça a licitude tanto da reserva de postos em contratos de serviços contínuos quanto da contratação socioprodutiva. A licitude da terceirização desses serviços encontra amparo no Decreto-Lei nº 200/1967, na Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho e no entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 324 e no Tema 725 da repercussão geral, dialogando, ainda, com a disciplina dos serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra na Lei nº 14.133/2021. A cautela exigível, por isso, desloca-se do campo do concurso para a delimitação do próprio instrumento: a contratação temporária não pode converter-se em substituto estável e mais econômico da terceirização ordinária desses serviços, sob pena de passar a atender necessidade permanente e corriqueira da Administração, vedada pelo Tema 612. Sua legitimidade permanece condicionada a que a temporariedade e a excepcionalidade derivem da finalidade inclusiva e da rotatividade dos beneficiários, e não da demanda de mão de obra do serviço, de modo que o programa se mantenha como percurso de inclusão socioprodutiva, e não como forma de suprimimento contínuo de força de trabalho para a Administração.

Dessa premissa decorre, ainda, uma distinção arquitetural entre os dois instrumentos veiculados pela proposição, útil para afastar leituras equivocadas. A reserva de postos do art. 8º-A opera no interior dos contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra — isto é, naquilo que a Administração já contrata, de forma permanente, junto a terceiros —, e nela o vínculo se forma com a empresa contratada. A contratação temporária do art. 37, inciso IX, ao contrário, dirige-se a projetos socioprodutivos de escopo definido, estranhos ao rol das necessidades permanentes, e é justamente esse recorte que preserva a sua excepcionalidade e a sua temporariedade. Os dois mecanismos, portanto, não se sobrepõem nem competem: um qualifica socialmente a mão de obra terceirizada de serviços permanentes; o outro cria, por tempo determinado, oportunidades de trabalho como etapa de um percurso de inclusão. A cautela central permanece íntegra: nenhum deles pode converter-se em via oblíqua de suprimimento contínuo e mais econômico da força de trabalho de que a Administração ordinariamente necessita.

A circunstância de determinadas atividades corresponderem a necessidades materiais presentes no cotidiano da Administração não descaracteriza, por si só, a finalidade inclusiva da medida. O elemento juridicamente relevante consiste em que **a contratação seja dimensionada e organizada a partir dos objetivos do programa e das necessidades do percurso socioprodutivo de seus beneficiários, e não a partir do quantitativo de mão de obra necessário à execução permanente dos serviços administrativos.**

Há, nesse aspecto, legítima possibilidade de convergência entre a existência de atividades materialmente necessárias à Administração e a sua utilização como espaço de desenvolvimento de experiências laborais capazes de promover inclusão produtiva. Essa convergência, contudo, não altera o



fundamento jurídico da contratação: as atividades administrativas constituem o ambiente no qual se desenvolve o percurso socioproductivo, e não a causa determinante da contratação temporária.

Os programas deverão, nessa perspectiva, estabelecer objetivos de inclusão, prazo de participação, mecanismos de acompanhamento, ações de qualificação e estratégias de egresso, de modo que a experiência laboral constitua meio para o desenvolvimento socioprofissional e a construção de autonomia, e não finalidade autônoma de provimento de força de trabalho para a Administração.

A definição concreta das atividades, dos quantitativos de beneficiários, da duração dos programas e dos respectivos itinerários de acompanhamento e qualificação insere-se no âmbito técnico-administrativo, devendo ser objeto de regulamentação e de motivação específica pelos órgãos competentes.

8. SALVAGUARDAS PARA A REGULAMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS

A compatibilidade abstrata da nova hipótese de contratação com o artigo 37, inciso IX, da Constituição da República não dispensa a adoção, na regulamentação e na execução dos programas, de salvaguardas destinadas a preservar os elementos que fundamentam sua excepcionalidade e temporariedade.

Recomenda-se, nesse sentido:

a) delimitação formal de cada programa, com definição de sua finalidade, público destinatário, atividades admissíveis, prazo de participação, objetivos de inclusão e mecanismos de acompanhamento e egresso;

b) fixação de prazo máximo para cada contratação e disciplina das hipóteses de prorrogação, quando juridicamente admitidas, vedada a perpetuação do vínculo ou a utilização de sucessivas contratações capazes de desvirtuar sua natureza temporária;

c) estabelecimento de critérios objetivos e impessoais de seleção dos beneficiários, compatíveis com a natureza afirmativa da política pública e com a situação de vulnerabilidade do público destinatário;

d) vedação à utilização dos contratados para substituição ordinária de servidores necessários ao atendimento permanente das necessidades administrativas — assim como da força de trabalho terceirizada que execute o serviço em caráter permanente —, bem como para o exercício de atribuições legalmente reservadas a cargos públicos;

e) dimensionamento do número de beneficiários a partir dos objetivos, do público destinatário e da capacidade de acompanhamento do programa, e não exclusivamente das necessidades ordinárias de força de trabalho da Administração;



PREFEITURA BELO HORIZONTE

Procuradoria-Geral do Município

f) previsão de mecanismos de acompanhamento socioassistencial, qualificação, avaliação do percurso individual e preparação para o egresso e para a inserção no mercado ordinário de trabalho;

g) disciplina de intervalo ou de limites para nova contratação do mesmo beneficiário, de forma a preservar a rotatividade e impedir a transformação da medida em vínculo continuado;

h) observância do regime jurídico-administrativo especial disciplinado pela Lei Municipal nº 11.175/2019, inclusive quanto ao enquadramento previdenciário no Regime Geral de Previdência Social – RGPS, sem submissão do vínculo ao regime celetista;

i) clara distinção entre as contratações temporárias regidas pela Lei Municipal nº 11.175/2019, que instituem vínculo jurídico-administrativo por prazo determinado, e outras modalidades de inclusão, formação ou auxílio instituídas no âmbito da Lei Municipal nº 11.149/2019, evitando-se sobreposição de regimes e insegurança quanto à natureza jurídica das relações estabelecidas.

A observância dessas salvaguardas assume particular relevância porque a constitucionalidade da hipótese legal, examinada em abstrato, não afasta a necessidade de que **cada programa e cada contratação concretamente realizados permaneçam aderentes aos pressupostos que legitimam a exceção constitucional ao concurso público.**

Incumbe, ainda, aos órgãos técnicos competentes instruir a regulamentação e a implementação dos programas com os elementos de planejamento pertinentes, incluindo o dimensionamento das ações, a definição das atividades e dos quantitativos, a demonstração da capacidade de acompanhamento dos beneficiários e a estimativa do impacto orçamentário e financeiro, quando exigível, observadas as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Recomenda-se, por fim, que os dados que sustentam a dimensão do fenômeno — em especial o contingente registrado no CadÚnico e os indicadores que embasam a caracterização do excepcional interesse público — sejam formalmente documentados e certificados pela área técnica competente nos autos do processo. Trata-se de cautela que confere base empírica segura e verificável à premissa fática sobre a qual se assenta esta manifestação jurídica, preservando, ao mesmo tempo, a devida separação entre a análise jurídica e a apuração técnica dos elementos de fato.

9. CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 875/2026 **não apresenta, em abstrato, óbice de constitucionalidade formal ou material**, observadas, quanto à hipótese de contratação temporária, as condicionantes e salvaguardas expostas neste parecer.



Prestam-se, assim, os seguintes esclarecimentos conclusivos aos quesitos jurídicos formulados na diligência parlamentar:

a) a reserva de postos de trabalho em contratos de serviços contínuos, prevista no artigo 2º da proposição, mostra-se formal e materialmente compatível com a Constituição, encontrando fundamento na competência legislativa municipal, com respaldo estrutural — não como comando específico quanto a percentuais — no quadro reconhecido pela ADPF nº 976, além de guardar consonância com a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua;

b) a contratação temporária prevista no artigo 3º da proposição mostra-se, em abstrato, compatível com o artigo 37, inciso IX, da Constituição da República e com o Tema 612 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, desde que vinculada à execução de programas específicos de inclusão socioprodutiva, com prazo predeterminado, finalidade transitória, acompanhamento, rotatividade e orientação à autonomia e ao egresso dos beneficiários;

c) a permanência da situação de rua e do correspondente dever estatal de proteção não descaracteriza, por si só, a temporariedade constitucionalmente exigida, uma vez que esta deve ser aferida em relação à **necessidade específica satisfeita pelo instrumento de contratação e ao caráter transitório da participação de cada beneficiário**, e não a partir da expectativa de cessação do fenômeno social enfrentado;

d) o excepcional interesse público encontra fundamento na dimensão e gravidade concretamente alcançadas pela situação da população em situação de rua em Belo Horizonte, na necessidade de adoção de respostas estatais múltiplas e diferenciadas, no quadro estrutural de violação de direitos fundamentais reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 976 e nas diretrizes nacionais de promoção da inclusão produtiva desse público;

e) a utilização de atividades de apoio operacional — como a jardinagem, o cuidado e a requalificação de praças, parques, campos e demais espaços públicos, entre outras frentes compatíveis com os objetivos dos programas — não se mostra, em abstrato, incompatível com a finalidade da medida, desde que tais atividades se organizem como projetos e frentes de trabalho de objeto delimitado, aproximando-se, na sistemática do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, dos serviços contratados por escopo (inciso XVII), definidos por objeto específico e período predeterminado, e não da prestação contínua de serviços permanentes voltados a necessidades permanentes ou prolongadas da Administração (inciso XV); é precisamente esse recorte que assegura que tais atividades constituam espaço para o desenvolvimento do percurso de inclusão socioprodutiva dos beneficiários, e não fundamento para o suprimento ordinário de mão de obra,



PREFEITURA BELO HORIZONTE

DIRLEG	Fl.
<i>H</i>	67

Procuradoria-Geral do Município

preservando-se, assim, a excepcionalidade e a temporariedade exigidas pelo art. 37, inciso IX, da Constituição e pelo Tema 612 do Supremo Tribunal Federal;

f) as contratações realizadas com fundamento na nova hipótese submetem-se ao **regime jurídico-administrativo especial previsto na Lei Municipal nº 11.175/2019**, não configurando relação de emprego regida pela Consolidação das Leis do Trabalho, e sujeitando-se, quanto ao regime previdenciário, ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, nos termos da legislação de regência;

g) a regulamentação e a execução dos programas deverão preservar as salvaguardas indicadas neste parecer, especialmente a limitação temporal dos vínculos, a rotatividade dos beneficiários, os critérios objetivos de seleção, o acompanhamento do percurso socioproductivo, a orientação ao egresso e a vedação de utilização dos contratados como mecanismo ordinário de substituição de servidores ou suprimento permanente de força de trabalho;

h) compete aos órgãos técnicos responsáveis pela formulação e execução da política definir e motivar os elementos concretos dos programas, inclusive atividades, quantitativos, duração, critérios de acompanhamento e egresso, bem como promover a correspondente instrução orçamentária e financeira, quando exigível.

É o parecer, que se submete à superior consideração.

Belo Horizonte, 27 de agosto de 2026

MICHELINE
XAVIER
FAUSTINO:027648
37666

Assinado de forma digital
por MICHELINE XAVIER
FAUSTINO:02764837666
Dados: 2026.08.28
12:19:28 -03'00'

Micheline Xavier Faustino

Procuradora Municipal

Chefe da Assessoria Jurídica da SMASDH

