



Prefeitura Municipal de Cubatão

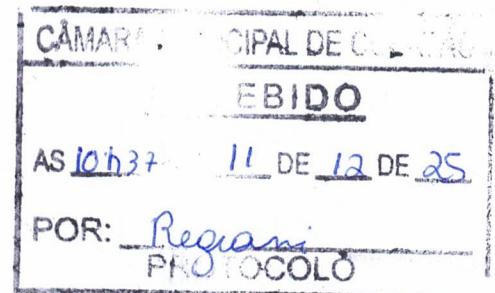
Ofício nº 229/2025/SEJUR

Processo Administrativo nº 13.755/2021 (PMC)

Ref. PL nº 157/2025

Proc. 971/2025 (CMC)

Ofício: 563/2025/CMC/DVA-Isn



Cubatão, 04 de dezembro de 2025.

A Vossa Excelência o Senhor
Vereador **ALEXANDRE MENDES DA SILVA**
Presidente da Câmara Municipal
Cubatão – SP.

Senhor Presidente,

Servimo-nos do presente para remeter à apreciação dessa Egrégia Câmara Municipal, a presente **MENSAGEM ADITIVA** ao Projeto de Lei nº 157/2025, que “ALTERA, NO ÂMBITO DA POLÍTICA HABITACIONAL DO MUNICÍPIO, O AUXÍLIO PARA FRENTE DE OBRAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”, para elucidar pontos levantados pela i. Procuradoria Legislativa, bem como **RERRATIFICAR A MENSAGEM EXPLICATIVA** do Projeto de Lei, devendo o mesmo tramitar com a alteração abaixo descrita.

“Mensagem Explicativa

Excelentíssimo Sr. Presidente,

Nobres Vereadores,

Temos a honra de encaminhar à deliberação dessa Egrégia Câmara Municipal o Projeto de Lei que “ALTERA, NO ÂMBITO DA POLÍTICA HABITACIONAL DO MUNICÍPIO, O AUXÍLIO PARA FRENTE DE OBRAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Prefeitura Municipal de Cubatão | Paço Municipal: Praça dos Emancipadores, s/nº - Centro - Cubatão/SP - cep: 11510-900



PABX: 13 3513-4001



www.cubatao.sp.gov.br



[/prefeituradecubatao](https://www.facebook.com/prefeituradecubatao)



[/prefeituradecubatao](https://www.instagram.com/prefeituradecubatao)



[/prefeituradecubataooficial](https://www.youtube.com/prefeituradecubataooficial)



Prefeitura Municipal de Cubatão

O presente projeto visa a ampliação e alteração do auxílio existente no âmbito da política de habitação do município de Cubatão e reveste-se de suma importância estratégica e social para o avanço das políticas públicas de desenvolvimento urbano e habitacional em nossa cidade.

A propositura visa criar um mecanismo jurídico e administrativo capaz de solucionar um dos maiores entraves para a execução de obras de infraestrutura e programas habitacionais: a necessidade de desocupação de áreas por famílias que, embora em situação de vulnerabilidade, impedem o início ou a continuidade de intervenções de interesse coletivo.

A matéria encontra amparo em diversos preceitos do ordenamento jurídico pátrio, a começar pela Constituição Federal de 1988, que estabelece a moradia como um direito social (Art. 6º) e confere ao Município a competência para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (Art. 30, VIII), bem como executar a política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes gerais fixadas em lei (Art. 182).

Nesse sentido, a proposição está em plena consonância com a Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição e estabelece diretrizes para a política urbana.

O Estatuto preconiza a gestão democrática, a cooperação entre os entes federativos e a busca pela regularização fundiária e urbanística como instrumentos para garantir o direito a cidades sustentáveis.

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Prefeitura Municipal de Cubatão | Paço Municipal: Praça dos Emancipadores, s/nº - Centro - Cubatão/SP - cep: 11510-900 |

PABX: 13 3513-4001 www.cubatao.sp.gov.br /prefeituradecubatao /prefeituradecubatao /prefeituradecubataooficial



Prefeitura Municipal de Cubatão

O Auxílio para a Frente de Obras se apresenta como uma ferramenta pragmática para viabilizar tais objetivos, oferecendo uma solução célere e que mitiga conflitos sociais, em alternativa a longos e desgastantes processos de reintegração de posse.

É fundamental destacar a natureza jurídica do benefício proposto. Não se trata de uma indenização por benfeitorias, mas de um auxílio de caráter social e não contributivo.

Tal concepção alinha-se ao entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça (STJ), expresso na Súmula 619, que dispõe: “a ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias”. Assim, o Projeto de Lei reconhece a realidade social dos ocupantes sem, contudo, criar um direito à indenização, tratando a questão sob a ótica da assistência e da viabilização da política pública.

O Projeto de Lei estabelece critérios claros e objetivos para a concessão do auxílio, garantindo isonomia e transparência. São elegíveis as famílias devidamente cadastradas no Diagnóstico Socioeconômico da Secretaria Municipal de Obras e Desenvolvimento Urbano.

A norma também define, de forma precisa, os critérios de inelegibilidade, coibindo fraudes e o enriquecimento ilícito, como nos casos de venda ou cessão da benfeitoria, ou de ocupação posterior ao levantamento técnico.

Um ponto central da proposta é a contrapartida exigida do beneficiário: ao aderir ao auxílio financeiro, a família renuncia ao atendimento habitacional definitivo em outros projetos do município.

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Prefeitura Municipal de Cubatão | Paço Municipal: Praça dos Emancipadores, s/nº - Centro - Cubatão/SP - cep: 11510-900

PABX: 13 3513-4001 www.cubatao.sp.gov.br /prefeituradecubatao /prefeituradecubatao /prefeituradecubataooficial



Prefeitura Municipal de Cubatão

Esta medida é crucial para a gestão eficiente dos recursos públicos. Ela oferece ao cidadão capital para que busque uma solução habitacional de forma autônoma e, ao mesmo tempo, permite que o Município direcione suas unidades habitacionais para outras famílias em situação de vulnerabilidade, otimizando a fila da política habitacional e evitando o duplo atendimento. Ademais, a propositura demonstra responsabilidade fiscal ao condicionar a concessão do benefício à existência de dotação orçamentária própria e disponibilidade financeira, em alinhamento com os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

Em obediência ao disposto no artigo 16 da LRF, elaboramos a estimativa de impacto orçamentário e financeiro no exercício atual e nos dois subsequentes.

Conforme se constata pelo documento anexo, temos uma estimativa de desembolso de R\$ 6.250.000,00 (seis milhões, duzentos e cinquenta mil) no exercício de 2025, ano que de fato iniciaremos com a alteração, e de R\$ 5.800.000,00 (cinco milhões e oitocentos mil) no exercício de 2026 e de R\$ 5.500.000,00 (cinco milhões e quinhentos mil) no exercício de 2027.

Ressaltamos que o auxílio frente de obras será pago numa única parcela e esclarecemos ainda que esse benefício será para atender os casos excepcionais de remoção para os projetos habitacionais do município de Cubatão.

Em suma, o Auxílio para a Frente de Obras é um instrumento de política urbana moderno, justo e eficiente.

Ele compatibiliza o interesse público na execução de obras essenciais com a proteção social de famílias em situação de

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Prefeitura Municipal de Cubatão | Paço Municipal: Praça dos Emancipadores, s/nº - Centro - Cubatão/SP - cep: 11510-900 |

PABX: 13 3513-4001 www.cubatao.sp.gov.br /prefeituradecubatao /prefeituradecubatao /prefeituradecubataooficial



Prefeitura Municipal de Cubatão

vulnerabilidade, promove a celeridade administrativa, otimiza a aplicação de recursos públicos e fortalece a Política Habitacional de Cubatão.

Desta forma, a alteração do Programa Auxílio Frente de Obras irá gerar o seguinte aumento de despesas:

- Exercício de 2025 (ano que se iniciará o pagamento) – R\$ 6.250.000,00 (seis milhões, duzentos e cinquenta mil)
- Exercício de 2026 - R\$ 5.800.000,00 (cinco milhões e oitocentos mil)
- Exercício de 2027 - R\$ 5.500.000,00 (cinco milhões e quinhentos mil)

Assim, tratando-se de Projeto de Lei de suma importância, solicitamos seja apreciado em regime de urgência, nos termos do que dispõe o artigo 54 da Lei Orgânica Municipal.”

A redação que ora se apresenta, visa alterar a Mensagem Explicativa do Projeto de Lei, nos pontos de sugestão constantes do parecer da d. Procuradoria Legislativa, a fim de possibilitar a regular tramitação do projeto de interesse do município.

Para fiel instrução, juntamos, ainda manifestação da Secretaria Municipal de Habitação, para resposta aos demais pontos levantados pela d. Procuradoria Legislativa.

Sendo só o que nos reserva para o momento, renovamos protestos de elevada estima e distinta consideração.


CÉSAR DA SILVA NASCIMENTO
Prefeito Municipal

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Prefeitura Municipal de Cubatão | Paço Municipal: Praça dos Emancipadores, s/nº - Centro - Cubatão/SP - cep: 11510-900 |

 PABX: 13 3513-4001  www.cubatao.sp.gov.br  /prefeituradecubatao  /prefeituradecubatao  /prefeituradecubataooficial



Prefeitura Municipal de Cubatão

Departamento de Desenvolvimento Comunitário

937
v/w

ANÁLISE DO PARECER PL Nº 157/2025

PARA: Presidência e Comissões da Câmara Municipal de Cubatão

DE: Prefeitura Municipal de Cubatão

PROCESSO DE REFERÊNCIA: 971/2025 (Parecer sobre o Projeto de Lei N. 157/2025)

ASSUNTO:

I. OBJETO

O presente relatório tem como objeto contestar, com a devida vênia, os fundamentos exarados no Parecer da Procuradoria Legislativa que opinou pela constitucionalidade do Artigo 5º do Projeto de Lei (PL) n. 157/2025.

O referido artigo dispõe:

"Art. 5º Com a adesão ao Auxílio para Frente de Obras instituído no art. 1º desta Lei, a família beneficiária renuncia automaticamente ao atendimento habitacional definitivo em qualquer Projeto Habitacional do município, presente ou futuro."

O parecer atacado sustenta, em síntese, que tal dispositivo seria inconstitucional por impor uma "renúncia automática" a um direito social fundamental (moradia, Art. 6º, CF/88), o qual é irrenunciável. O parecer classifica o auxílio financeiro como "solução habitacional provisória e paliativa" e considera que o

SECRETARIA DE HABITAÇÃO



Prefeitura Municipal de Cubatão | Paço Municipal: Praça dos Emancipadores, s/nº - Centro - Cubatão/SP - cep: 11510-900

PABX: 13 3513-4001 | www.cubatao.sp.gov.br | [/prefeituradecubatao](https://www.facebook.com/prefeituradecubatao) | [/prefeituradecubatao](https://www.instagram.com/prefeituradecubatao) | [/prefeituradecubataooficial](https://www.youtube.com/prefeituradecubataooficial)



consentimento do beneficiário estaria "viciado pela condição de hipossuficiência", caracterizando "coação".

Demonstraremos, contudo, que a análise do nobre Procurador padece de um equívoco conceitual fundamental sobre a natureza jurídica do Auxílio para Frente de Obras (AFO), o qual não constitui uma solução provisória, mas sim uma modalidade de atendimento habitacional definitivo, e que o Art. 5º é, na verdade, um instrumento essencial para garantir a isonomia e a eficiência na gestão da política habitacional.

II. DA NATUREZA JURÍDICA DO AUXÍLIO FRENTE DE OBRAS

O cerne da contestação reside na premissa equivocada do parecer. O Auxílio para Frente de Obras não é um "auxílio-aluguel" ou uma medida paliativa; ele é o cumprimento da obrigação constitucional de prover moradia (Art. 6º, CF/88) por meio de um instrumento pecuniário.

O direito à moradia, embora fundamental, não se exaure em uma única modalidade de atendimento (i.e., o fornecimento de uma unidade habitacional física). A gestão da política pública habitacional, em conformidade com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS, Lei nº 11.124/2005), permite e incentiva a diversificação dos instrumentos de atendimento.

O AFO, popularmente conhecido em outras esferas como "cheque-moradia" ou "carta de crédito", é uma ferramenta legítima onde o Poder Público, em vez de fornecer o bem in natura (a unidade habitacional), fornece ao beneficiário o capital necessário para que ele, com autonomia, adquira, moradia, solucionando de forma definitiva sua vulnerabilidade habitacional.

SECRETARIA DE HABITAÇÃO



Prefeitura Municipal de Cubatão | Paço Municipal: Praça dos Emancipadores, s/nº - Centro - Cubatão/SP - cep: 11510-900

PABX: 13 3513-4001 | www.cubatao.sp.gov.br | [/prefeituradecubatao](https://www.facebook.com/prefeituradecubatao) | [/prefeituradecubatao](https://www.instagram.com/prefeituradecubatao) | [/prefeituradecubataooficial](https://www.youtube.com/prefeituradecubataooficial)



Portanto, ao contrário do que afirma o parecer, o AFO é um atendimento habitacional definitivo. A família que o recebe não está sendo "comprada" ou "coagida" a renunciar a um direito; ela está tendo o seu direito plenamente exercido e satisfeito através de uma modalidade que lhe confere capital e autonomia.

III. O ARTIGO 5º COMO INSTRUMENTO DE EFICIÊNCIA E ISONOMIA

Compreendida a natureza definitiva do AFO, o Art. 5º revela-se não apenas constitucional, mas indispensável para a correta aplicação dos princípios que regem a Administração Pública, notadamente a Eficiência (Art. 37, CF/88) e a Isonomia (Art. 5º, CF/88).

O que o Art. 5º veda não é o direito à moradia, mas sim o "bis in idem" no atendimento habitacional. Ele impede que uma mesma família seja contemplada duas vezes com soluções definitivas: uma vez com o capital (AFO) e uma segunda vez com uma unidade física.

Permitir que a família receba o AFO e, concomitantemente, permaneça na fila para receber uma unidade habitacional, seria uma afronta direta ao princípio da isonomia, prejudicando milhares de outras famílias que aguardam pelo seu primeiro e único atendimento. A "renúncia" prevista no Art. 5º é, portanto, a formalização de que o dever do Município para com aquele núcleo familiar foi integralmente cumprido.

IV. ANÁLISE ECONÔMICA COMPARATIVA E A VANTAGEM DO AFO

O parecer legislativo falha ao classificar o AFO como uma solução inferior ou "paliativa". Uma análise comparativa das modalidades de atendimento

SECRETARIA DE HABITAÇÃO



Prefeitura Municipal de Cubatão | Paço Municipal: Praça dos Emancipadores, s/nº - Centro - Cubatão/SP - cep: 11510-900 |

PABX: 13 3513-4001 | www.cubatao.sp.gov.br | [/pauta.precubatao](https://pauta.precubatao.com.br) | [/reclamação.precubatao](https://reclamação.precubatao.com.br) | [/transparencia.precubatao](https://transparencia.precubatao.com.br) | [/notícias.precubatao](https://notícias.precubatao.com.br) | [/pauta.precubataooficial](https://pauta.precubatao.com.br)



Prefeitura Municipal de Cubatão

Departamento de Desenvolvimento Comunitário

demonstra o oposto, revelando vantagens significativas no recebimento do auxílio pecuniário.

Ausência de Ônus para o Beneficiário: As famílias beneficiadas com o AFO recebem o valor (que pode chegar a R\$ 50.000,00, conforme a regulamentação) em parcela única e não serão cobradas ou oneradas por este montante. Trata-se de um subsídio integral.

O Ônus da Unidade Habitacional: Em contrapartida, as famílias que recebem as unidades habitacionais definitivas (cujo custo de produção pode atingir R\$ 220.000,00) são, na vasta maioria dos programas (sejam federais, estaduais ou municipais), inseridas em financiamentos habitacionais. Elas deverão arcar, por muitos anos, com o pagamento das parcelas, ainda que subsidiadas.

O Benefício Embutido no Auxílio: O benefício real para quem recebe a unidade física, muitas vezes, não é a gratuidade total da unidade, mas sim uma redução significativa no valor final (subsídio). O que o AFO propõe é, justamente, entregar o valor deste subsídio diretamente ao município, que o recebe de forma capitalizada e imediata, sem a obrigação de um financiamento futuro.

Sob esta ótica, o AFO não é "paliativo"; é uma solução financeiramente mais direta e, para muitos, mais vantajosa, pois não gera endividamento futuro para a família.

V. A DISTINÇÃO DE PÚBLICOS E O DECRETO MUNICIPAL N° 10.374/2015

O argumento do "consentimento viciado" (coação) utilizado pelo parecer desmorona quando se analisa o público-alvo do AFO. O parecer parte da premissa de que a família teria o direito à unidade habitacional e estaria sendo forçada a aceitar uma opção inferior.

SECRETARIA DE HABITAÇÃO



Prefeitura Municipal de Cubatão | Paço Municipal: Praça dos Emancipadores, s/nº - Centro - Cubatão/SP - cep: 11510-900 |

 PABX: 13 3513-4001  www.cubatao.sp.gov.br  /prefeituradecubatao  /prefeituradecubatao  /prefeituradecubataooficial



Prefeitura Municipal de Cubatão

Departamento de Desenvolvimento Comunitário

941
VW

Esta premissa é factualmente inverídica. O AFO é, também, um instrumento de política habitacional destinado a solucionar a vulnerabilidade de famílias que, por diversas razões, não fazem jus ao atendimento com unidade habitacional.

A legislação municipal de Cubatão é clara. O Decreto Municipal nº 10.374, de 8 de julho de 2015, "Proíbe a disposição de Unidades Habitacionais cadastradas em Programas Habitacionais do Município de Cubatão, estabelece sanções e dá outras providências".

Muitas das famílias que se encontram nos perímetros de obras são aquelas que:

- a) Já foram atendidas anteriormente com programas habitacionais e, portanto, não podem ser beneficiadas novamente (em respeito à isonomia); ou
- b) Infringiram o Decreto nº 10.374/2015, por terem vendido, alugado, comprado, cedido ou abandonado a unidade habitacional cadastrada em Projetos Habitacionais, perdendo o direito a um novo atendimento similar.

Nesses casos, o AFO não é uma "coação"; é a única e última oportunidade que o Município oferece para que essa família, que por seus próprios atos perdeu o direito à unidade física, possa superar sua vulnerabilidade habitacional de forma definitiva. Sem o AFO, essas famílias restariam desamparadas e o Município impossibilitado de executar as obras.

VI. CONCLUSÃO

SECRETARIA DE HABITAÇÃO



Prefeitura Municipal de Cubatão | Paço Municipal: Praça dos Emancipadores, s/nº - Centro - Cubatão/SP - cep: 11510-900 |

PABX: 13 3513-4001 www.cubatao.sp.gov.br /prefeituradecubatao /prefeituradecubatao /prefeituradecubataooficial



Prefeitura Municipal de Cubatão

Departamento de Desenvolvimento Comunitário

Diante do exposto, resta cristalino que a análise do nobre Procurador Legislativo, data máxima venia, equivoca-se profundamente quanto à natureza e ao alcance social do Artigo 5º do PL 157/2025.

Em suma:

- a) O Auxílio para Frente de Obras (AFO) é uma modalidade de atendimento habitacional definitivo, e não provisório.
- b) O Art. 5º é constitucional e necessário, pois garante a Isonomia e a Eficiência, impedindo o "bis in idem" (duplo atendimento) e otimizando a fila habitacional.
- c) O AFO apresenta vantagens econômicas claras sobre a unidade habitacional, pois é um subsídio integral que não gera dívida (financiamento) para o beneficiário.
- d) O AFO é o instrumento adequado para atender famílias que não possuem (ou perderam) o direito a uma unidade física, como as que infringiram o Decreto Municipal nº 10.374/2015.

A "renúncia" do Art. 5º não é a renúncia ao direito fundamental de moradia; é a confirmação do pleno cumprimento deste direito pelo Município através de um instrumento pecuniário que garante autonomia à família.

Cumpre salientar, ademais, que os demais apontamentos e recomendações constantes do duto parecer exarado pelo ilustre Procurador Legislativo desta Casa de Leis, à exceção do ponto específico ora contestado, merecem integral acolhimento, porquanto se revestem de fundamental importância para o saneamento da propositura e o seu escorreito processamento legislativo, em estrita observância à técnica legislativa e aos demais preceitos jurídicos aplicáveis.

SECRETARIA DE HABITAÇÃO



Prefeitura Municipal de Cubatão | Paço Municipal: Praça dos Emancipadores, s/nº - Centro - Cubatão/SP - cep: 11510-900 |

PABX: 13 3513-4001 | www.cubatao.sp.gov.br | [/prefeituradecubatao](https://www.facebook.com/prefeituradecubatao) | [/prefeituradecubatao](https://www.instagram.com/prefeituradecubatao) | [/prefeituradecubataooficial](https://www.youtube.com/prefeituradecubataooficial)



Prefeitura Municipal de Cubatão

Departamento de Desenvolvimento Comunitário

Pelo exposto, opina-se pela total constitucionalidade e regularidade do Artigo 5º do Projeto de Lei n. 157/2025, recomendando-se a rejeição da análise constante no Parecer da Procuradoria Legislativa neste ponto específico e a consequente aprovação do texto original do Executivo.

Cubatão, 14 de novembro de 2025.

Bruno de Souza Ribeiro

Chefe de Serviço de Atendimento Habitacional
Assistente Social – CRESS/SP 69.248

Lucimeire de Mendonça Silva

Diretora do Departamento de Desenvolvimento Comunitário
Assistente Social – CRESS/SP 28251

SECRETARIA DE HABITAÇÃO



Prefeitura Municipal de Cubatão | Paço Municipal: Praça dos Emancipadores, s/nº - Centro - Cubatão/SP - cep: 11510-900 |



PABX: 13 3513-4001



www.cubatao.sp.gov.br



[/prefeituradecubatao](https://www.facebook.com/prefeituradecubatao)



[/prefeituradecubatao](https://www.instagram.com/prefeituradecubatao)



[/prefeituradecubataooficial](https://www.youtube.com/prefeituradecubataooficial)