



# Prefeitura Municipal de Cubatão

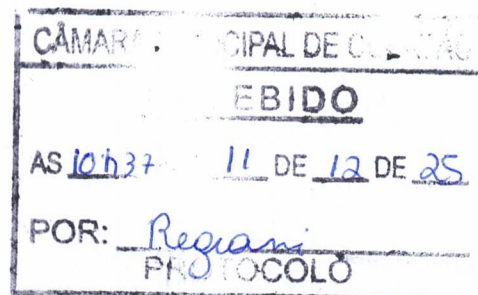
Ofício nº 229/2025/SEJUR

Processo Administrativo nº 13.755/2021 (PMC)

Ref. PL nº 157/2025

Proc. 971/2025 (CMC)

Ofício: 563/2025/CMC/DVA-lsn



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](http://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](http://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 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](http://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

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](http://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

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](http://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

237  
uu

### 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 inconstitucionalidade 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



/prefeituradecubatao



/prefeituradecubataooficial





# Prefeitura Municipal de Cubatão

## Departamento de Desenvolvimento Comunitário

238  
lu

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](http://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

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



/prefeituradecubatao



/prefeituradecubatao



/prefeituradecubataooficial





# 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 munícipe, 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 Nº 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](http://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

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](http://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

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.

Cumprе salientar, ademais, que os demais apontamentos e recomendações constantes do douto 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 correto 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](http://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](http://www.cubatao.sp.gov.br)



/prefeituradecubatao



/prefeituradecubatao



/prefeituradecubataooficial