



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES/ES; CONSPÍCUOS PRESIDENTES E RELATORES DAS COMISSÕES PERMANENTES; MAGNIFICÊNTES AUTORIDADES LEGISLATIVAS MUNICIPAIS**

**GAB18/AFGR  
PROJETO DE LEI ORDINÁRIA**

**ALYSSON F. G. REIS**, vereador com cátedra neste palácio legislativo, vem por meio deste mui respeitosamente perante vossas augustas autoridades estatais, apresentar a seguinte Proposição:

## **PROJETO DE LEI ORDINÁRIA**

### **CRIA O PROGRAMA LINHARES ACOLHEDORA**

Alicerçado no Art. 111 e 121 do Regimento Interno e movida por extrema necessidade popular.





## I – DA JUSTIFICATIVA

Lastimosamente, vivemos uma realidade em nosso município – somos um dos mais violentos de todo estado. Em matéria do jornal A Gazeta<sup>1</sup>, Linhares é listada, com mais 5 cidades capixabas, como **uma das mais violentas do país**.

**No que tange a violência contra a mulher**, esta realidade não é diferente, tristemente Linhares, em rankings recentes, **Linhares está a frente de cidades bem maiores, como Vitória e Vila Velha, como a cidade mais violenta contra as mulheres no estado do Espírito Santo**.

Um artigo científico publicado por acadêmicos da Multivix, nos dá uma cosmovisão ampliada da violência contra a mulher cometida no município. Afirma o artigo:

No município de Linhares-ES, muitas mulheres têm se deparado com inúmeros tipos de violência contra a sua pessoa. Muitas dessas mulheres não compartilham com ninguém o que estão passando com o seu companheiro e acabam sofrendo sozinhas. Assim, muitas mulheres deste município têm sofrido vários tipos de agressões sendo o seu principal agressor o seu marido/companheiro a qual é aquele convive a maior parte do seu tempo ao seu lado. Saber identificar o tipo de agressão que está sofrendo é primordial para se conduzir até a denúncia, além do mais é preciso ter coragem para denunciar o agressor, para que este não venha fazer outras vítimas no futuro. A mulher não pode se deixar intimidar pelo agressor, é preciso ser firme nas suas decisões e ter sua opinião própria.

Na maioria das vezes as agressões contra a mulher seja ela qual o tipo for, tem relação com o grau de escolaridade da mulher e sua classe social a qual a impedem de saírem de tal relação porque são totalmente dependentes de seu marido/companheiro e assim vão vivendo um relacionamento turbulentos e com as agressões que nunca terminam.<sup>2</sup>

O artigo identifica que esta violência é esmagadoramente mais comum nos círculos sociais vulneráveis, pessoas de baixa renda. Destarte, **por isto resolvemos focar nossa lei nesta temática**, uma vez que, **um dos reflexos dentre crimes horrendos, é o abandono de menores, sem condições condignas de vida, e que, por ter o pai ou padrasto preso, são criados em condições de miserabilidade, por famílias muito pobres**.

<sup>1</sup>Vide: <<https://www.agazeta.com.br/es/cotidiano/entenda-por-que-5-cidades-do-es-estao-na-lista-das-mais-violentas-do-pais-0621>>.

<sup>2</sup> MAQUIORI, Debora Belo Souza. et al. *A violência contra a mulher no município de Linhares/ES*. Multivix. Curso de assistência social. [s/d]. Disponível em: <https://multivix.edu.br/wp-content/uploads/2022/08/a-violencia-contra-a-mulher-no-municipio-de-linhares-es.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2023.





## II – DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

É sabido por nós, qual o posicionamento jurídico adotado pela Procuradoria desta casa de leis – **que não compete ao legislativo instituir programas de governo ou tratar sobre políticas públicas**, uma vez que, na visão hermenêutica da Procuradoria e da CCJ, **estas matérias são de prerrogativa do Executivo, e leis oriundas da Casa de Leis neste propósito, estariam maculadas por viciada de iniciativa.**

*Data maxima venia*, sou compelido a destoar completamente desta exegese, e pedimos licença para apresentar o motivo jurídico que nos faz entender que esta interpretação, não está na direção da melhor hermenêutica quanto ao tema.

Primeiro, é importante observar a dicotomia e a axiologia entre princípios e normas jurídicas. Humberto Ávila:

as regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação da correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte ou nos princípios que lhes são axiologicamente subjacentes, entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos. **Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementariedade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção.**<sup>3</sup> (Grifos do autor)

Para um dos maiores filósofos e teóricos norte americano do século XX, Ronald Dworkin:<sup>4</sup>

**princípio é um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade.** Para o autor, a diferença entre princípios e regras jurídicas é de natureza lógica. Segundo ele, “princípios e regras distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem. As regras são aplicáveis à maneira do tudo ou nada. Dados

<sup>3</sup> ÁVILA, Teoria dos Princípios, p. 70, apud MARTINS.

<sup>4</sup> **Ronald Dworkin**, nasceu em 1931 e faleceu em 2013. Lecionava Teoria Geral do Direito na University College London e na New York University School of Law. Estudou na Universidade de Harvard e na Universidade de Oxford, tendo lecionado, posteriormente, na Universidade de Yale. Depois, lecionou Teoria Geral do Direito em Oxford, como sucessor de H. L. A. Hart. Autor de importantes obras, como *A Matter of Principle*, *Laws Empire* (1986); *Life's Dominion* (1993), destacando-se a obra *Taking Rights Seriously* (Levando os Direitos a Sério), de 1977.





os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão. **Por sua vez, enquanto as regras possuem apenas a dimensão da validade, os princípios também têm a dimensão do peso.** Segundo Dworkin, **os princípios possuem uma dimensão que as regras não têm – a dimensão do peso ou importância [...]**, aquele que vai resolver o conflito tem de levar em conta a força relativa de cada um. As regras são diferentes, já que, se duas regras estão em conflito, uma suplanta a outra em virtude de sua importância maior. Se duas regras entram em conflito, uma delas não pode ser válida. [...] Um sistema jurídico pode regular esses conflitos através de outras regras, que dão precedência à regra promulgada pela autoridade de grau superior, à regra promulgada mais recentemente, à regra mais específica ou outra coisa desse gênero.<sup>5</sup> (Negritos do autor)

Por derradeiro, vamos nos balizar pelo que ensina o grande Celso Antônio Bandeira de Mello, em seu clássico livro *Curso de Direito Administrativo* – onde afirma: “violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos”.<sup>6</sup>

Partindo deste prisma, fica perceptível que na interpretação neoconstitucionalista, **os princípios, do ponto de vista da hierarquia formal-normativa, é superior à norma/regra.**

Como aqui estamos tratando do princípio da dignidade humana, que “nas palavras de Jorge Reis Novais: ‘[...] [é] consagrada como princípio jurídico supremo [...]’<sup>7</sup>, não nos resta quaisquer resquícios de dúvida, que nossa simplória PL está na linha da melhor doutrina pátria e internacional – **uma vez que nossa PL visa resguardar a dignidade do órfão.**

Em segundo plano, mas tão importante quanto o primeiro, na verdade é este uma complementação daquele, nossa PL versa como tema central no direito constitucional - **o direito social.**

Com o advento do neoconstitucionalismo, concluiu-se que, os direitos sociais estão no mesmo pé de igualdade dos direitos e garantias fundamentais. A esmagadora maioria dos constitucionalistas, compreendem os direitos sociais (direito a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados), como direitos com *status* de direito fundamental.

Nesta toada, leciona o professor Flávio Martins:

<sup>5</sup> DWORKIN, apud ALVES, Flávio Martins. Curso de direito constitucional (Versão Digital). 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 390.

<sup>6</sup> MELLO, apud ALVES, 3. ed., 2019. p. 390.

<sup>7</sup> NUNES, Flávio Martins A. Curso de direito constitucional (Versão Digital). 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 2111.





(...) **é farta a doutrina no sentido de que os direitos sociais, ao lado dos direitos individuais ou liberdades públicas, são direitos fundamentais.**

Relegar as normas definidoras de direitos sociais a meras normas programáticas desprovidas de eficácia implica contrariar a teoria da força normativa da Constituição, apregoadada por Konrad Hesse. Outrossim, tal visão contraria uma série de princípios hermenêuticos decorrentes do Neoconstitucionalismo, como o “princípio da eficiência ou máxima efetividade.”<sup>8</sup> (Negritos inseridos pelo autor)

Isto ocorre porque para neoconstitucionalismo (ou constitucionalismo contemporâneo), é uma doutrina do direito que coloca a Constituição no centro do ordenamento jurídico e tem por premissa bailar a interpretação do direito norteado a partir dos direitos fundamentais. Sendo assim, sem sombra de dúvidas, esta exegese está correta, uma vez que quando olhamos para este grupo de direitos, vemos neles a essencialidade para uma vida digna em sociedade.

Navegando nestas mesmas águas hermenêuticas, está a jurisprudência da Suprema Corte, pois têm tomado decisões importantes para garantir o cumprimento de tais direitos. Vejamos alguns julgados:

- ADIN nº 4.723 – AP. Relator: Ministro Edson Fachin. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1105652472/inteiro-teor-1105652479>>. Acesso em: 16 set. 2022.
- ADI nº 3.394/AM, Relator Ministro Eros Grau (declaração de constitucionalidade de lei que criava programa de gratuidade de testes de maternidade e paternidade); julgamento em 2.4.2007.
- STF, Primeira Turma, Agravo Regimental (AgR) no Recurso Extraordinário (RE) nº 290.549/SP, Relator Ministro Dias Toffoli (declaração de constitucionalidade de lei que institui o programa Rua da Saúde); julgamento em 28.2.2012.

Como pode ser facilmente vislumbrado, os julgados supra têm algo em comum – **a temática de todos os julgamentos versa sobre políticas públicas para concretização de direitos sociais constitucionalmente amparados.**

Importante frisar que, João Trindade Cavalcante Filho, assessor jurídico do Senado Federal, afirma em um magistral artigo acadêmico que,

**a função de legislar é atribuída, de forma típica, ao [legislativo], o que pressupõe que ao órgão parlamentar deva ser dada a possibilidade de iniciar o processo legislativo, exceto quando haja expressa previsão em sentido contrário na própria Constituição.**

<sup>8</sup> NUNES, 3. ed., 2019, p. 1246.





A conjunção desses dois postulados leva à conclusão de que as hipóteses constitucionais de iniciativa exclusiva formam um rol taxativo. E, mais ainda, configuram a exceção, devendo, portanto, ser interpretadas de forma restritiva. **É válida, nesse ponto, a lição da hermenêutica clássica, segundo a qual as exceções devem ser interpretadas de forma restritiva. Encontram-se elencados em rol taxativo na CF os casos de iniciativa exclusiva.**<sup>9</sup> (Grifos inexistente no original)

“A doutrina diverge sobre se as políticas públicas são atos, normas ou atividades. Em uma definição concisa, afirma-se que políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.”<sup>10</sup>

“Como se nota, alguns elementos são centrais nessa definição: o fato de que a política pública é um programa, isto é, um conjunto coordenado de ações; a adjetivação de que se trata de ações governamentais, ou seja, levadas a cabo, ao menos prioritariamente, pelo Estado; e, por fim, os objetivos, que devem ser socialmente relevantes. Nesse sentido, percebe-se uma nítida conexão entre políticas públicas e direitos fundamentais sociais, na medida em que a primeira é um meio para a efetivação dos segundos.”<sup>11</sup>

No mesmo louvável artigo científico, Cavalcante Filho pontua:

A partir dessa definição, **é possível notar que a criação de uma política pública não se resume à instituição de um novo órgão**, e até não pressupõe essa providência. Ao contrário, a formulação de uma política pública consiste mais em estabelecer uma conexão entre as atribuições de órgãos já existentes, de modo a efetivar um direito social.

Dessa maneira, quando se diz que a formulação de políticas públicas é atividade prioritariamente atribuída ao Legislativo, não se está conferindo ao legislador a tarefa de necessariamente criar novos órgãos, mas principalmente de criar programas para racionalizar a atuação governamental e assegurar a realização de direitos constitucionalmente assegurados. (destaques do autor)

Por derradeiro, **ele destaca aquilo que sempre fora posicionamento do jurídico deste vereador**. Leciona ele brilhantemente:

Consideramos, destarte, adequada a teoria já aventada pelo Supremo Tribunal Federal (embora não desenvolvida de forma aprofundada) de que o que se veda é a iniciativa parlamentar que vise ao redesenho de órgãos do Executivo, conferindo-lhes novas e inéditas atribuições, inovando a própria função institucional da unidade orgânica.

<sup>9</sup> FILHO, João Trindade Cavalcante. *Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas*. Brasília: Núcleo de estudos e pesquisas do Senado Federal. 2013. p. 12.

<sup>10</sup> Ibid., p. 22.

<sup>11</sup> Ibid.





Perceba-se que, **ao se adotar essa linha de argumentação, é necessário distinguir a criação de uma nova atribuição (o que é vedado mediante iniciativa parlamentar) da mera explicitação e/ou regulamentação de uma atividade que já cabe ao órgão.** Por exemplo: atribuir ao SUS a estipulação de critérios para a avaliação da qualidade dos cursos superiores de Medicina significaria dar uma nova atribuição ao sistema, ao passo que estipular prazos para o primeiro tratamento de pessoas diagnosticadas com neoplasia nada mais é que a explicitação – ou, melhor, a regulamentação (lato sensu) – de uma atividade que já cabe ao Sistema desempenhar.

Nesta mesma vereda exegética trilha Ronaldo Jorge Araújo Vieira Junior, sustentando que, a iniciativa privativa do Presidente da República diz respeito à elaboração de normas que remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura da Administração Pública válida e livre de vícios.<sup>12</sup>

Igualmente, Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça Monteiro defende que, nesses casos [de formulação de políticas públicas], pode o Poder Legislativo dar início ao processo legislativo. (...) a iniciativa parlamentar é perfeitamente válida e livre de vícios. “o que não se admite é que, a pretexto de legislar sobre matéria a cuja iniciativa não foi reservada ao Executivo, a propositura de iniciativa parlamentar adentre nessas matérias, criando atribuições a órgãos do Executivo ou até mesmo dispondo sobre matérias de cunho”.<sup>13</sup>

Dessarte, concluímos que, nossa PL está em consonância com a melhor doutrina e na linha da Corte Suprema. **Sem vício de iniciativa e no escopo de concretizar direito social fundamental.**

<sup>12</sup> VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araujo. *O Supremo Tribunal Federal e o Controle Jurisdicional da Atuação do Poder Legislativo: visão panorâmica e comentada da jurisprudência da administração.* In: Revista de administração municipal, v. 57, n. 278, pp. 66- 30 direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976. Coimbra: constitucional. Brasília: Senado Federal, 2007, p. 260.

<sup>13</sup> MONTEIRO, Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça. *Limites à iniciativa legislativa e o princípio da reserva,* out./dez 2011.





### III – DO PROJETO

Institui no município de Linhares o Programa Linhares Acolhedora para crianças e adolescentes em situação de orfandade decorrente de feminicídio ou em casos da perda de ambos os genitores, e dá outras providências.

Art. 1º Esta Lei institui o Programa Linhares Acolhedora, que disponibilizará assistência financeira condigna às crianças e adolescentes de Linhares que tenham ficado órfãos em decorrência de feminicídio ou em casos da perda de ambos os genitores.

Parágrafo único. A criança ou adolescente mesmo já considerada órfão, mas que vier a perder seu responsável legal por falecimento em decorrência de indicativo de feminicídio, fará jus ao recebimento do auxílio.

Art. 2º São requisitos cumulativos e indispensáveis para a concessão e recebimento do auxílio a ser pago pelo Programa Linhares Acolhedora:

- I - idade inferior a 18 (dezoito) anos;
- II - residência e domicílio no Município de Linhares;
- III - matrícula ativa em instituição de ensino;
- IV - a família responsável pela guarda, ter renda per capita de até 03 (três) salários mínimos vigentes;
- V – apresentação de documento crível, comprovando a condição de responsável legal, como Certidão de Tutela, Adoção ou Guarda, bem como decisão emanada pelo Poder Judiciário onde determina a guarda ou tutela do menor.

Art. 3º Para avaliação da renda per capita familiar de que trata o inc. IV, do Art. 2º, desta Lei, o responsável legal deve, obrigatoriamente apresentar:

- a) contracheque, se for empregado celetista ou servidor público;
- b) CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social, se estiver desempregado;







- c) declaração de hipossuficiência manuscrita e assinada, caso seja autônomo ou liberal;
- d) no caso de profissional autônomo ou liberal, documento probatório auxiliar, como Declaração de Imposto de Renda, Extrato de Conta Bancária, dentre outros.

Art. 4º A situação de indicativo de orfandade será comprovada pela apresentação dos seguintes documentos:

- § 1º certidão de registro de nascimento ou documento de identificação pessoal do orfão;
- § 2º certidão de registro de óbito da(s) vítima(s); e
- § 3º nos casos de feminicídios, documento emitido por autoridade competente ou órgão do poder judiciário, que comprove que o óbito foi decorrente de tal crime.

I - Os documentos indicados no inciso III, do caput, deste artigo, terão validade de até 180 (cento e oitenta) dias, após a emissão, devendo ser renovados pelo beneficiário direto ou seu representante legal, por aquele que indique a situação atualizada, na forma da regulamentação.

II - Em caso de modificação futura da condição de indicativo de feminicídio, permanecerão válidos os atos realizados sob a égide desta Lei, no momento da inscrição, não havendo a possibilidade de devolução de recursos financeiros recebidos, salvo se comprovada a má-fé do beneficiário ou de seu representante ou a participação ou autoria no ilícito por quaisquer destes.

Art. 5º São requisitos cumulativos e necessários para a manutenção do benefício:

- I - continuar residindo no Município de Linhares;
- II - cumprimento do calendário nacional de vacinação e acompanhamento do estado de saúde da criança ou do adolescente, nos termos da regulamentação;
- III - frequência escolar mínima de 75% (setenta e cinco por cento);
- IV - ausência de prática de ato infracional.

Art. 6º O auxílio oriundo do Programa Linhares Acolhedora deve ser administrado pelo seu responsável legal, exceto se este foi o autor, coautor ou partícipe do crime, nos casos de feminicídio.





Art. 7º O pagamento do auxílio poderá ser estendido até que o beneficiário complete 24 (vinte e quatro) anos de idade, mediante requerimento deste, e após parecer social favorável comprovando a situação de vulnerabilidade social, e que esteja o beneficiário regularmente matriculado em curso superior de graduação, reconhecido pelo Ministério da Educação (MEC).

Art. 8º O valor da assistência financeira será de 01 (um) salário mínimo por criança ou adolescente.

Parágrafo único. Havendo mais uma criança ou adolescente órfão, desde que todas estejam sob cuidado do mesmo responsável legal, o valor do benefício não poderá ultrapassar a 03 (três) salários mínimos.

Art. 9º. A criança ou adolescente, beneficiária direta, não poderá acumular a assistência descrita nesta Lei com quaisquer benefícios relacionados à previdência social e à assistência social no âmbito municipal, estadual e federal, sendo assegurado ao beneficiário o direito de optar por aquele que considere mais vantajoso.

Parágrafo único. Compete ao beneficiário direto, por intermédio de seu representante legal e na forma da regulamentação, comprovar que não acumula benefícios previdenciários e assistenciais, na forma do caput, deste artigo, sob pena de indeferimento da concessão da assistência financeira, objeto da presente Lei.

Art. 10 Caberá à Secretaria Municipal de Assistência Social a implantação, execução e a fiscalização do Programa Linhares Acolhedora.

Art. 11 As despesas decorrentes desta Lei correrão por meio de dotações consignadas no orçamento do Executivo.

Art. 12 Esta Lei entra em vigor 90 (noventa) dias depois de sua publicação.

Palácio Antenor Elias, em 10 de Janeiro de 2023.

**ALYSSON F. G. REIS**  
**VEREADOR**



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 3200360031003600380038003A005000

Assinado eletronicamente por **Alysson Reis** em 20/01/2023 17:14

Checksum: **1FD3948B23A5748F0D79BA4B34F64A5CBF2D901C1C943479156D67CD5F811290**



Autenticar documento em <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200360031003600380038003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

