SF/25960.17831-90

SENADO FEDERAL

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei nº 2.880, de 2023, do Deputado Capitão Alberto Neto, que *altera a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, para dispor sobre a criação de programa de saúde direcionado às mulheres alcoolistas*.

Relatora: Senadora **DAMARES ALVES**

I – RELATÓRIO

Vem para deliberação da Comissão de Assuntos Sociais (CAS), o Projeto de Lei (PL) nº 2.880, de 2023, de autoria do Deputado Capitão Alberto Neto, que *altera a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, para dispor sobre a criação de programa de saúde direcionado às mulheres alcoolistas*.

A proposição é composta de apenas dois artigos. O art. 1º acrescenta parágrafo único ao art. 23 da Lei nº 11.343, de 2006, que *institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências*, para estabelecer a criação de programa específico de *assistência multiprofissional e interdisciplinar às mulheres usuárias e dependentes de álcool*, em consonância com os princípios que enumera.

SENADO FEDERAL

O art. 2º, cláusula de vigência, estabelece que a lei decorrente do projeto entre em vigor na data da sua publicação.

Na justificação, o autor ressalta a necessidade de enfrentar o aumento do consumo de álcool entre mulheres no Brasil, fenômeno que, segundo ele, tem se intensificado nas últimas décadas. Destaca ainda que, ao buscar tratamento, esse público enfrenta barreiras específicas, como o estigma social, a ausência de serviços especializados e a sobrecarga de responsabilidades familiares. Conclui que, além de oferecer atendimento mais eficaz, a medida por ele proposta contribuirá para reduzir impactos negativos na economia e na estrutura social, como queda de produtividade, aumento dos gastos com saúde pública e prejuízos às famílias e comunidades.

O PL em comento foi aprovado, sem alterações, pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH). Após análise deste Colegiado, a proposição será examinada pelo Plenário.

Não lhe foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Compete à CAS opinar sobre matérias que digam respeito à proteção e defesa da saúde, conforme dispõe o inciso II do art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Por conseguinte, o assunto da proposição sob análise está incluído na competência temática desta Comissão.

O projeto trata de matéria inserida na competência legislativa concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal, conforme dispõe o inciso XII do art. 24 da Constituição Federal (CF). Também está em consonância com os preceitos constitucionais relativos às atribuições do Congresso Nacional e à legitimidade da iniciativa legislativa dos parlamentares (arts. 48 e 61 da CF, respectivamente). Não existem óbices, portanto, quanto à

constitucionalidade da proposta e isso também pode ser dito em relação à juridicidade, à regimentalidade e à técnica legislativa.

Sob o prisma do mérito, a proposta é oportuna e socialmente relevante. O consumo abusivo de álcool constitui um grave problema de saúde pública, cujos impactos são amplificados quando se observam os recortes de gênero, raça e classe social. De acordo com o Relatório Global sobre Álcool e Saúde da Organização Mundial da Saúde (OMS)[1], publicado em 2024 com base em dados consolidados até 2019, o uso nocivo de álcool causou 2,6 milhões de mortes no mundo em um único ano. No Brasil, foram 91,9 mil óbitos, sendo que embora a maioria tenha ocorrido entre homens, os efeitos do álcool entre as mulheres têm crescido de forma alarmante.

No que tange ao mérito, destacamos que o Ministério da Saúde[2] vem alertando acerca do aumento expressivo do consumo abusivo de álcool no Brasil, com ênfase especial no público feminino. Segundo o órgão, entre 2006 e 2018, houve um crescimento de 42,9% entre as mulheres, enquanto os índices de consumo abusivo permaneceram relativamente estáveis entre os homens. Informa ainda que 17,9% da população adulta brasileira faz uso abusivo de bebidas alcoólicas, e que o consumo de álcool foi responsável por 1,45% dos óbitos no País entre 2000 e 2017. Esses dados evidenciam uma tendência preocupante, especialmente entre as mulheres, e reforçam a necessidade de políticas públicas direcionadas à prevenção e ao tratamento do uso nocivo de álcool.

Igualmente, o relatório do Sistema de Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico (VIGITEL)[3] referente ao período de 2006 a 2023 apresenta dados

---

[1] Organização Mundial da Saúde. Global status report on alcohol and health. WHO, 2018 e atualizações 2024. Disponível em: https://www.who.int/health-topics/alcohol Acesso: 08 jul. 2025.
[2] https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2019/julho/consumo-abusivo-de-alcool-aumenta-42-9-entre-as-mulheres Acesso: 08 jul. 2025.
[3] BRASIL. Ministério da Saúde. **Vigitel Brasil 2023: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico**. Brasília: Ministério da Saúde, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/svsa/vigitel/vigitel-brasil-2023-vigilancia-de-fatores-de-risco-e-protecao-para-doencas-cronicas-por-inquerito-telefonico. Acesso em: 8 jul. 2025.

SF/25960.17831-90

consolidados que revelam tendência crescente de consumo abusivo de bebidas alcoólicas entre mulheres nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal. No período avaliado, a frequência de consumo abusivo nessa população, passou de 7,8% (2.288.921) para 15,2% (3.938.380), uma elevação de 42,9% no mesmo período[4]. Enquanto essa tendência de crescimento foi significativa no público feminino, entre os homens, não houve variação significativa no mesmo período, conforme descrito na figura 1:

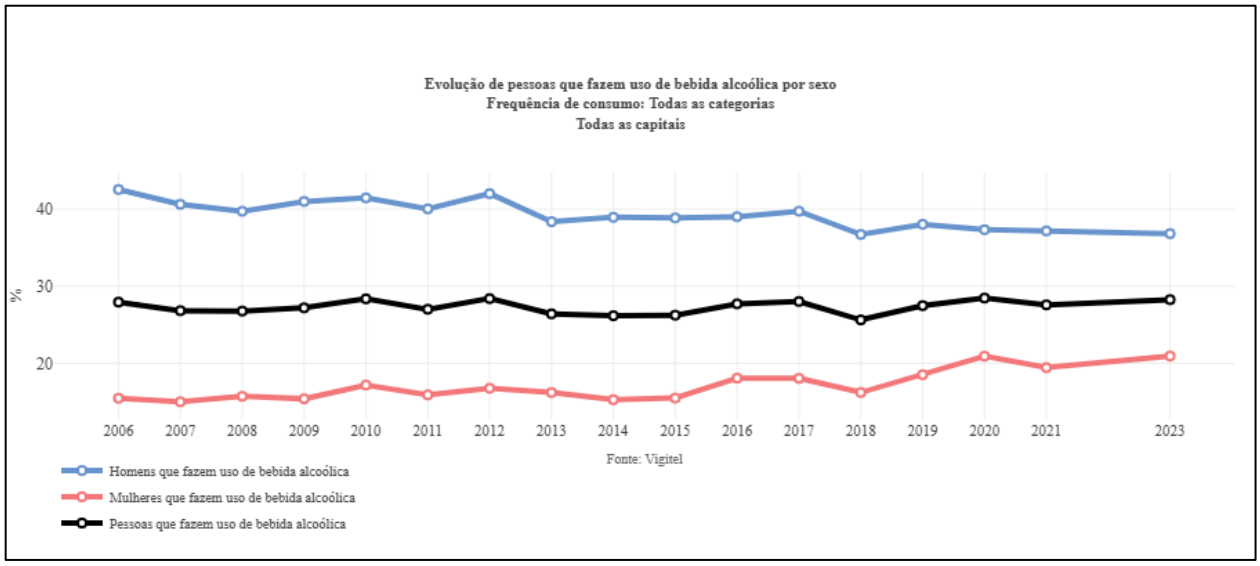

Figura 1 - Evolução de pessoas que fazem uso de bebida alcoólica por sexo, Observatório da Saúde Pública

Além disso, cumpre ressaltar que o impacto da dependência de álcool entre as mulheres brasileiras revela um cenário preocupante, marcado por desigualdades sociais e raciais que não podem ser ignoradas: mulheres negras sofrem de forma mais intensa os efeitos nocivos do consumo abusivo de álcool tanto em termos de maior mortalidade quanto em relação às barreiras de acesso ao cuidado de saúde.

Estudo do Centro de Informações sobre Saúde e Álcool (CISA), intitulado “Álcool e a Saúde dos Brasileiros – Panorama 2024”[5], mostra que esse fenômeno está diretamente relacionado a fatores

[4] http://observatoriosaudepublica.com.br/tema/uso-nocivo-de-alcool-etilismo Acesso em: 8 jul. 2025.
[5] https://cisa.org.br/biblioteca/downloads/artigo/item/485-panorama2024 Acesso em: 09 jul. 2025.

como estresse, sobrecarga doméstica, insegurança alimentar, violência de gênero e baixa oferta de serviços especializados. O mesmo estudo evidencia que o impacto do álcool é desproporcionalmente maior entre mulheres negras. Em 2022, a taxa de óbitos totalmente atribuíveis ao álcool foi de 1,4 por 100 mil habitantes entre mulheres brancas, enquanto chegou a 2,2 entre mulheres pretas e 3,2 entre mulheres pardas. Essas disparidades revelam uma inaceitável desigualdade estrutural no acesso a políticas de saúde e tratamento especializado.

É importante destacar ainda que as mulheres enfrentam barreiras adicionais ao buscar ajuda: além do estigma social e da culpa culturalmente atribuída à mulher que consome álcool, muitas são responsáveis pelo cuidado de filhos e familiares, o que dificulta ou inviabiliza sua permanência em programas convencionais de tratamento. A criação de programas específicos, com abordagem multiprofissional e sensível às particularidades de gênero, é, portanto, fundamental para garantir acesso efetivo ao cuidado integral.

A proposta do PL nº 2.880/2023, ao determinar que a política nacional sobre drogas inclua um programa específico voltado às mulheres usuárias e dependentes de álcool, contribui para corrigir essa lacuna histórica e para alinhar o Brasil às melhores práticas internacionais de saúde pública sensível ao gênero, como já ocorre em países da União Europeia, Austrália e Canadá.

Adicionalmente, é importante frisar que a Política Nacional sobre Drogas (PNAD), instituída pelo Decreto nº 11.343/2006 e em colaboração as Resoluções do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD), que têm como um dos seus pilares a promoção de estratégias específicas para grupos em situação de maior vulnerabilidade. Nesse sentido, o direcionamento de ações para mulheres alcoolistas encontra respaldo nas diretrizes da própria política, que reconhece a importância de considerar os marcadores sociais de gênero, raça, etnia e classe na formulação de respostas estatais. O fortalecimento de programas sensíveis ao ciclo de vida, às desigualdades regionais e às necessidades específicas das mulheres

SF/25960.17831-90

é uma medida coerente com os compromissos assumidos pelo Brasil em conferências internacionais sobre saúde e direitos humanos.

Apesar da existência de programas já implementados por meio de portarias ministeriais e de diretrizes previstas em políticas públicas nacionais regulamentadas por decretos, tais instrumentos não possuem força normativa com o mesmo grau de estabilidade e exigibilidade que a lei ordinária. Em geral, trata-se de atos infralegais sujeitos a revogação administrativa, com limitações em sua eficácia vinculante, especialmente no tocante à criação de obrigações continuadas para os entes federados. Nesse contexto, a positivação legal da obrigação de criação de programa de atenção específica às mulheres alcoolistas no ordenamento jurídico nacional é medida necessária para garantir maior segurança jurídica, continuidade das ações governamentais, previsibilidade orçamentária e uniformidade no atendimento à população-alvo, além de conferir ao tema o status normativo compatível com sua gravidade social e sanitária.

Com a finalidade de permitir uma aprovação mais célere da matéria, foi atendida solicitação do Governo, para a apresentação de uma emenda de redação que modifique o termo “programa específico” para “estratégia específica” e para incluir o aposto exemplifico “em especial às gestantes e puérperas”, na qualificação das mulheres usuárias e dependentes de álcool.

Por fim, a proposição também converge com os princípios da intersetorialidade e da integralidade do Sistema Único de Saúde (SUS), que exigem a articulação entre saúde, assistência social, educação, segurança pública e justiça para o enfrentamento eficaz dos problemas decorrentes do uso nocivo de álcool. A criação de programas especializados para mulheres alcoolistas poderá fomentar redes de atenção que ofereçam desde acolhimento humanizado até estratégias de reinserção social e laboral, com foco na reconstrução de vínculos familiares, proteção dos filhos e promoção da autonomia. Essa abordagem integrada é essencial para romper ciclos de exclusão e violência, garantir o direito à saúde e promover uma sociedade mais justa e igualitária.

SF/25960.17831-90

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.880, de 2023, com as seguintes emendas de redação:

EMENDA Nº - CAS (DE REDAÇÃO)

A Ementa do Projeto de Lei nº 2.880, de 2023, passa a vigorar com a seguinte redação:

> "Altera a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, para dispor sobre a criação de estratégia de saúde direcionada às mulheres alcoolistas." (NR)

EMENDA Nº - CAS (DE REDAÇÃO)

O parágrafo único do art. 23 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, na forma do art. 1º do Projeto de Lei nº 2880, de 2023, passa a vigorar com a seguinte redação:

> "Art. 23. .....
>
> *Parágrafo único*. Será criada estratégia específica de assistência multiprofissional e interdisciplinar às mulheres usuárias e dependentes de álcool, em especial às gestantes e puérperas, em consonância com os princípios da universalidade e da integralidade e com o disposto nos incisos I, II, III, IV, IX e X do *caput* do art. 22 desta Lei." (NR)

Sala da Comissão,

SF/25960.17831-90

, Presidente

, Relatora