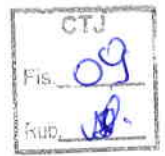




ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Parecer n.º 101/2021/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 324/2019 que “Dispõe sobre a criação de um programa de amparo e cuidados à mulher alcoólatra, e fixa outras providências.”

Autor: Deputado Valdir Barranco

Relator (a): Deputado (a)

wilson santos

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 21/03/2019, sendo colocada em segunda pauta no dia 08/10/2019, tendo seu devido cumprimento no dia 15/10/2019, após foi encaminhada para esta Comissão no dia 16/10/2019, tudo conforme as folhas n.º 02 e 08v.

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 324/2019, de autoria do Deputado Valdir Barranco, conforme ementa acima. No âmbito desta comissão, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

De acordo com o projeto em referência, tal propositura visa a criação de um programa específico de saúde para atender a mulher alcoólatra.

Em justificativa o Autor assim explica:

“A Lei Maior permite que Estados, Distrito Federal e União possam legislar de maneira concorrente, quando o assunto se refere a saúde, conforme dispões o inciso XII do art. 24, “verbis”: “Art. 24: Compete à União, aos Estados, e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: ... XII: previdência social, proteção e defesa da saúde”. A imprensa tem noticiado, de maneira recorrente, o aumento da prática do alcoolismo entre as mulheres. Em interessante matéria do médico psiquiatra Jairo Bouer, em coluna no jornal O Estado de São Paulo, intitulada: “Mulheres, próteses e álcool”, o médico discorria sobre estudo, realizado nos EUA, que indica 1 relação entre um maior número de suicídios nas mulheres que colocaram próteses, estabelecendo uma proximidade entre os problemas de autoestima nessas mulheres e as mortes ocorridas. Ao discorrer sobre a questão dos problemas de autoestima, carência e tristeza feminina, o médico indicou, para o público, os resultados divulgados pela Organização Pan-Americana de Saúde, que mostra o aumento no consumo mais pesado de álcool entre as mulheres. Esse aumento é, em números proporcionais, maior entre elas do



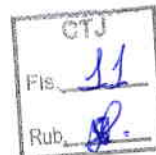
ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fis. 10
Rub. 1

que em relação aos homens. Enquanto o número de homens que bebem de 4 a 5 doses pelo menos uma vez por mês, dobrou no continente americano, no intervalo de 2005 a 2010, a taxa triplicou entre as mulheres. O aumento entre os homens foi de 18% para 29%, já entre elas foi de 4,5% para 13% afirma Bouer. Percebe-se, pelos números apresentados pelo psiquiatra, que o aumento entre os homens sequer chegou efetivamente a dobrar. No entanto, entre as mulheres ficou muitíssimo próximo do triplo. Em números exatos, os homens, para efetivamente dobrarem o consumo, teriam que atingir uma cifra de 36%. Já as mulheres, 13,5%, ou seja, bem próximo ao número apresentado, o que indica a real e correta preocupação de Jairo Bouer com este assunto. Essa preocupação deve também ser do Estado. Se o alcoolismo já é um problema sério entre os homens, em relação às mulheres pode tomar uma dimensão ainda mais triste, haja vista que, inúmeras vezes, grande parte dessas mulheres alcoólatras criam os filhos sem a ajuda dos companheiros, e, evidentemente, o problema se agrava. Tem-se notado, igualmente, o aumento de consumo de álcool entre as mulheres, adolescentes e jovens: as estatísticas mostram que elas nunca consumiram tanto bebida alcoólica, nem começaram beber tão cedo como agora. Em recente pesquisa da UNIFESP (universidade Federal de São Paulo) observou-se ainda que, no caso das mulheres, beber em excesso, triplica a possibilidade de sofrer abuso sexual, pois o álcool, consumido de forma abusiva, expõe a mulher a riscos diferentes do homem, haja vista sua aparente fragilidade e vulnerabilidade, quando sob efeito de bebidas alcoólicas. Apesar da existência da Lei estadual de nº 2.948, de 17 de dezembro de 2004, que instituiu o Programa de prevenção e Conscientização sobre Alcoolismo Juvenil neste Estado -outro seríssimo problema que tem que ser combatido- faz-se necessária a instituição de um Programa voltado exclusivamente às mulheres alcoólatras, cujo número tem aumentado consideravelmente, trazendo à baila mais um dos graves problemas de nossa sociedade: a marginalização da mulher alcoólatra, que não somente destrói a sua vida, mas também compromete a educação e, muitas vezes, destrói a vida de seus filhos. Por meio da instituição do Programa previsto neste Projeto, estar-se-á contribuindo, de forma efetiva, para o tratamento e cura (recuperação) dessas mulheres, que, sem a devida assistência médica e psicológica, não conseguem sair desse ciclo do vício. A relação com o uso de álcool é diferente entre os gêneros, e algumas características biológicas contribuem para tal. O corpo feminino tem menor quantidade de água que o masculino (51% x 55%, respectivamente), o que determina que: com a mesma quantidade de álcool, a concentração será maior no organismo feminino. Outra particularidade, é a menor quantidade de álcool desidrogenase (ADH), a enzima responsável pela primeira etapa de metabolização do álcool no organismo, o que faz com que a mulher atinja maiores concentrações de álcool no sangue e demore mais tempo para metabolizá-lo do que o homem. O consumo de álcool per capita no Brasil chegou a 8,9 litros em 2016 e superou a média internacional, de 6,4 litros por pessoa. Com isso, o País figura na 49.ª posição do ranking entre os 193 avaliados. Os dados foram divulgados ontem pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Clarice Madruga, psicóloga da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e coordenadora do Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (Lenad), concorda. Segundo ela, o principal motivo para o alto consumo de álcool no País é a falta de uma política de prevenção universal. O Brasil não adota as políticas eficazes que fizeram outros países reduzirem o consumo. A psicóloga ressalta que, no Brasil, diferentemente da maioria dos países, não há uma licença específica



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



para a venda de álcool. Todo lugar com alvará padaria, loja de conveniência, posto de gasolina pode vender bebida. Isso sem falar na venda informal e para menores. 2 Segundo Clarice, entre as mulheres houve o maior aumento de consumo nos últimos anos. Com a inserção no mercado de trabalho, o acúmulo de papéis sociais e a elevação do estresse, elas estão mais expostas ao álcool e, pior, têm mais propensão à dependência. Por causa dos hormônios, o efeito do álcool e de outras drogas é muito mais prazeroso para a mulher, Clarice ressalta que o alto consumo de álcool traz mais prejuízos para a sociedade do que para o indivíduo. Para a OMS, "governos têm a responsabilidade de formular, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas para reduzir o uso excessivo do álcool."

Cumprida a primeira pauta, o projeto foi encaminhado a Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social, a qual exarou parecer de mérito favorável à aprovação, tendo sido aprovado em 1.^a votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 03/10/2019.

Após, os autos foram encaminhados a Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

II – Análise

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea "a", do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

O presente projeto de lei objetiva criar um programa específico de saúde para atender a mulher alcoólatra.

Os artigos 1º e 2º da propositura assim dispõem:

Artigo 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a instituir o Programa de Amparo e Cuidados à mulher alcoólatra.

Artigo 2º- O objetivo deste programa é o oferecimento de assistência médica, social e psicológica à mulher alcoólatra, objetivando curá-la, em definitivo, da prática do alcoolismo; mantendo confidencialidade em ação aos dados pessoais de cada uma das mulheres assistidas.

Embora no mérito a proposta atenda ao interesse público, da simples leitura dos referidos dispositivos, resta claro e expresso que a criação desse programa específico confere atribuições aos órgãos do Poder Executivo, que ficará responsável por toda a implementação do programa.



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Assim, constata-se que o artigo 1º da referida proposição designa atribuições ao Poder Executivo, caracterizando clara intromissão na autonomia e no poder discricionário de referido Poder, notadamente aos órgãos que ficarão responsáveis pela implementação da realização dos exames.

A Constituição do Estado preceitua em seu artigo 39, parágrafo único, inciso II, alínea "d", que são de iniciativa privativa do Governador do Estado às leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública.

A interferência do Poder Legislativo na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo resulta em transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, previsto na Constituição Federal e na Constituição do Estado.

O Supremo Tribunal Federal tem entendimento no mesmo sentido e tem firmado o posicionamento de que o vício por iniciativa é insanável, bem como a criação de atribuição para órgãos do Poder Executivo somente deve se dar por lei cuja iniciativa foi deflagrada pelo Chefe do Poder Executivo:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N.239/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. DISPOSIÇÕES CONCERNENTES A ÓRGÃOS PÚBLICOS E A ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL.

1. A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno (artigo 25, caput), impõe a observância compulsória de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

2. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.

(ADI 2750/ES, Relator(a): Min. EROS GRAU, Julgamento: 06/04/2005, Órgão Julgador: Tribunal Pleno)

A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insustentabilidade da Súmula n. 5/STF. Doutrina. Precedentes. (ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-03, DJ de 9-2-07).

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INTERVÉM NO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS VINCULADOS AO PODER EXECUTIVO - USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO - INCONSTITUCIONALIDADE - CONTEÚDO MATERIAL DO DIPLOMA LEGISLATIVO IMPUGNADO (LEI Nº 6.161/2000, ART. 70) QUE TORNA SEM EFEITO ATOS ADMINISTRATIVOS EDITADOS PELO GOVERNADOR DO ESTADO - IMPOSSIBILIDADE - OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA, COM EFICÁCIA EX TUNC.



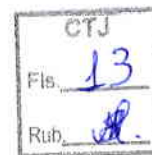
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS. [...] RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES.

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

(ADI-MC 2364/AL, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Julgamento: 01/08/2001, Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

Ressalta-se que, a propositura em análise, ao dispor que o objetivo do programa é o oferecimento de assistência médica, social e psicológica à mulher alcoólatra, bem como em seu artigo 3º parágrafo único, dispõe que serão realizadas campanhas, instituindo ações que geram despesas ao órgão da Administração Pública vinculado ao Chefe do Executivo e, portanto devem obedecer ao disposto no artigo 167 da Constituição Federal, bem como disposto nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que estabelecem que toda criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental deve ter análise do impacto financeiro.

O disposto no artigo 167, incisos I e II, da Constituição Federal, condiciona a geração de despesa originária de ações, programas e projetos executados pela Administração Pública Direta e Indireta à existência de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias e à previsão antecipada de dotação orçamentária suficiente ao atendimento da despesa a ser gerada ou acrescida, elementos de cuja concorrência depende a constitucionalidade da despesa a ser gerada a esse título.

Além disso, analisando o artigo 1º da propositura, não resta dúvida que a proposta padece do vício de inconstitucionalidade, pois se enquadra no conceito de **lei meramente autorizativa, que, segundo José Afonso da Silva é a lei que "não tem mais do que o sentido de uma indicação ao chefe do Poder Executivo para a realização do ato ou negócio"** (Processo constitucional de formação das leis. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 333).

A lei é um instrumento de constituição de direito, a proposta em si não institui direitos, mas confere apenas ao Poder Executivo uma autorização, também não possui a obrigatoriedade, uma das características da Lei, sob pena de ser uma lei inócua. A lei, enquanto norma genérica, abstrata, imperativa e coercitiva, não admite simples concessões.

Frisa-se, não é necessário que a lei autorize ou determine ao Poder Executivo fazer aquilo que, naturalmente, encontra-se dentro de sua esfera de decisão e ação.



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fis. 14
Rub. [assinatura]

Para clarear, ainda mais, a questão, transcrevo importante trecho de estudo produzido no âmbito da Câmara dos Deputados:

“Nesse sentido, a apresentação de projetos de lei autorizativos por parlamentares visa, em regra, contornar tal inconstitucionalidade, fazendo com que seja aprovado comando legal que não obrigue, mas apenas autorize o Poder Executivo a praticar determinada ação.”¹

O Supremo Tribunal Federal tem se posicionado no sentido de que as normas autorizativas padecem de vício de inconstitucionalidade, conforme demonstrado na ADI n.º 2.721/ES, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, em que foi declarada a inconstitucionalidade de lei estadual, de iniciativa parlamentar, que autorizava o Executivo a instalar circunscrições regionais de trânsito em determinados municípios.

Por idêntica razão constitucional, a Assembleia Legislativa não pode delegar funções ao governador, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis, nos termos do artigo 2º da Constituição Federal e artigo 9º da Constituição Estadual.

Portanto, o projeto ora em questão apesar de sua relevância sofre do vício de inconstitucionalidade formal, por violar o artigo 2º da Constituição Federal, os artigos 9º, 39, parágrafo único, inciso II, alínea “d”, 162, inciso III e 165, inciso IV da Constituição do Estado de Mato.

Desta forma em que pese à relevância da matéria, a mesma fere normas constitucionais, encontrando óbices à sua aprovação.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, onde se evidencia a **inconstitucionalidade por vício de iniciativa**, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei n.º 324/2019, de autoria do Deputado Valdir Barranco.

Sala das Comissões, em 15 de 06 de 2021.

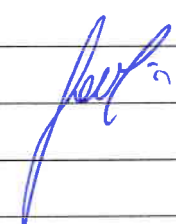

¹ Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema6/2007_16678.pdf



IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 324/2019 – Parecer n.º 101/2021
Reunião da Comissão em 15 / 06 2021
Presidente: Deputado WILSON SANTOS
Relator (a): Deputado(a) WILSON SANTOS

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, onde se evidencia a inconstitucionalidade por vício de iniciativa , voto contrário à aprovação do Projeto de Lei n.º 324/2019, de autoria do Deputado Valdir Barranco.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	
Membros	



FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA

Reunião	26ª Reunião Extraordinária Remota		
Data	15/06/2021	Horário	07h30min
Proposição	Projeto de Lei nº 324/2019		
Autor (a)	Deputado Valdir Barranco		

VOTAÇÃO

DEPUTADOS TITULARES	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	AUSENTE
WILSON SANTOS – Presidente	X			
DR EUGÊNIO – Vice-Presidente	X			
DILMAR DAL BOSCO	X			
JANAINA RIVA				X
SEBASTIÃO REZENDE	X			
DEPUTADOS SUPLENTE				
CARLOS AVALONE				
FAISSAL				
EDUARDO BOTELHO				
DELEGADO CLAUDINEI	X			
XUXU DAL MOLIN				
SOMA TOTAL	5	0		1

RESULTADO FINAL: Matéria relatada presencialmente pelo Deputado Wilson Santos, com parecer CONTRÁRIO. Votaram com o relator os Deputados Dr. Eugênio presencialmente, Dilmar Dal Bosco, Delegado Claudinei e Sebastião Rezende por videoconferência. Ausente a Deputada Janaina Riva. Sendo a propositura aprovada com parecer CONTRÁRIO.


Waleska Cardoso

Consultora Legislativa – Núcleo CCJR