

# PARECER DE PLENÁRIO PELA COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 4.968, DE 2019, E APENSADOS

## PROJETO DE LEI Nº 4.968, DE 2019

Apensados: PL nº 5.474/2019, PL nº 6.340/2019, PL nº 428/2020, PL nº 1.547/2021, PL nº 1.664/2021, PL nº 1.807/2021, PL nº 2.092/2021, PL nº 391/2021, PL nº 61/2021, PL nº 672/2021, PL nº 2.653/2021, PL nº 2.780/2021, PL nº 2.652/2021 e PL nº 1999/2021.

Institui o Programa de Fornecimento de Absorventes Higiênicos nas escolas públicas que ofertam anos finais de ensino fundamental e ensino médio.

**Autora:** Deputada MARÍLIA ARRAES

**Relatora:** Deputada JAQUELINE CASSOL

## I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.968, de 2019, da Deputada Marília Arraes, propõe a criação do “Programa de Fornecimento de Absorventes Higiênicos – PFAH” nas escolas públicas que ofertam anos finais de ensino fundamental e ensino médio.

O art. 2º estabelece o Programa como uma estratégia para promoção da saúde e atenção à higiene feminina, de acordo com os objetivos listados, quais sejam: combater a precariedade menstrual, identificada como a falta de acesso ou a falta de recursos que possibilitem a aquisição de produtos de higiene e outros recursos necessários ao período da menstruação feminina; e, reduzir faltas em dias letivos de educandas em período menstrual e, por decorrência, evitar prejuízos à aprendizagem e ao rendimento escolar.

De acordo com o art. 3º da proposição, a ação, implementada mediante adesão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolve a

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Jaqueline Cassol  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214275000000>



distribuição gratuita de absorventes higiênicos por meio de cotas mensais a cada estudante do sexo feminino. Pelo art. 4º, “as despesas com a execução das ações previstas nesta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias consignadas anualmente ao Ministério da Saúde, observados os limites de movimentação, empenho e pagamento da programação orçamentária e financeira anual”.

Ao Projeto em epígrafe foram apensados outros quatorze, relatados a seguir:

- PL nº 5.474/2019: de autoria da Deputada Marília Arraes, trata da oferta de absorventes higiênicos em unidades da rede de atenção primária à saúde, conforme delimitação a ser feita em regulamento.

- PL nº 6.340/2019: de autoria do Deputado Boca Aberta, sugere o fornecimento de absorventes higiênicos nas escolas públicas e nas unidades básicas de saúde em âmbito nacional, a estudantes e mulheres de baixa renda, como forma de prevenir doenças e evitar evasão escolar.

- PL nº 428/2020: de autoria da Deputada Tabata Amaral, tem maior amplitude que os anteriores, propõe a distribuição de absorventes higiênicos em espaços públicos, de acordo com as normas regulamentares, além de estímulo à “oferta de absorventes sustentáveis”.

- PL nº 1.547/2020: de autoria do Deputado Severino Pessoa, institui a obrigatoriedade do fornecimento gratuito de absorventes higiênicos a pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e social, preferencialmente em unidades básicas de saúde, nos termos de regulamento.

- PL nº 1.664/2021:de autoria da Deputada Geovânia de Sá, dispõe sobre a concessão de incentivos financeiros, para que sejam dispensados, gratuitamente, absorventes higiênicos a mulheres inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Não exige a comprovação da inscrição no CadÚnico para a distribuição gratuita de absorventes às mulheres em situação de rua, a quem esses produtos deverão ser oferecidos pelas equipes multiprofissionais que prestam atendimento a essa população.



- PL nº 1.807/2021: de autoria do Deputado Bira do Pindaré, dispõe sobre o fornecimento de kit de saúde, que inclui os absorventes higiênicos íntimos, para a mulher de baixa renda unidades básicas de saúde, unidades de pronto atendimento, farmácias populares e estabelecimentos prisionais. As mulheres em situação de rua são beneficiárias e não precisam comprovar sua condição de baixa renda.

- PL nº 2.092/2021: de autoria do Deputado Pinheirinho, altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a distribuição gratuita de absorventes higiênicos para as mulheres em situação de vulnerabilidade social e jovens alunas do sistema educacional público.

- PL nº 391/2021: de autoria do Deputado Carlos Bezerra, altera a Consolidação das Leis do Trabalho para dispor sobre o fornecimento de absorventes internos e externos pelas empresas.

- PL nº 61/2021: de autoria da Deputada Rejane Dias, altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a distribuição gratuita de absorventes higiênicos para as mulheres em situação de vulnerabilidade social.

- PL nº 672/2021: de autoria da Deputada Lauriete, estabelece fornecimento gratuito de absorventes e tampões higiênicos à família que se declarar hipossuficiente, inclusive à menores desacompanhadas que solicitem os referidos produtos, devendo também serem oferecidos em todas as escolas e universidades públicas. O fornecimento dos produtos independe de inscrição no CadÚnico, devendo ser disponibilizado da mesma forma que é feita a disponibilização de camisinhas.

- PL nº 1999/2021: de autoria da Deputada Tabata Amaral e dos Deputados Marcelo Ramos e Professor Israel, acrescenta parágrafo único ao Inciso VIII do Art. 70 da Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação. O objetivo do PL é admitir as despesas com a aquisição de materiais necessários à limpeza e segurança sanitária dos ambientes escolares e à higiene pessoal dos alunos, inclusive, quando for o caso, papel higiênico, álcool líquido ou em gel, sabão e absorvente higiênico, como equiparadas com despesas destinadas à aquisição



de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar de que trata o referido inciso;

- PL nº 2652/2021: de autoria do Deputado Helio Lopes, altera a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, para instituir o direito ao recebimento de absorventes na cesta básica por meio do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SISBAN;

- PL nº 2653/2021: de autoria do Deputado Helio Lopes, que altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre o direito à saúde menstrual e inserir, no âmbito de competências do SUS, a adoção de ações direcionadas ao combate à pobreza menstrual. Esse combate deve envolver, dentre outras ações, a distribuição gratuita de absorventes íntimos e coletores menstruais para as mulheres beneficiárias dos programas assistenciais criados e mantidos pelo Poder Público;

- PL nº 2780/2021: de autoria do Deputado Célio Studart, determina a distribuição de absorventes higiênicos, e outros itens relacionados à higiene menstrual, pelo Poder público, em estabelecimentos como escolas, unidades básicas de saúde, farmácias populares, presídios e outros locais, conforme regulamentação que, de acordo com o art. 2º, será feita pelos municípios e Distrito Federal, com os custos decorrentes das ações financiados pelo orçamento do SUS.

As proposições foram distribuídas à apreciação conclusiva das Comissões de Defesa dos Direitos da Mulher - CMULHER, de Educação - CE, de Seguridade Social e Família - CSSF, de Finanças e Tributação - CFT (Art. 54 RICD e mérito) e de Constituição, Justiça e de Cidadania - CCJC (Art. 54 RICD). Em razão da distribuição a mais de três Comissões de mérito, determinou-se a criação de Comissão Especial para analisar a matéria, conforme o inciso II do art. 34 do RICD.

Foi aprovado o Requerimento de Urgência nº 1694/2021 na sessão do dia 24 de agosto de 2021, estando a matéria pronta para apreciação em Plenário.

## É o Relatório.



BoxEdit

## II - VOTO DA RELATORA

Cuida-se nesta feita de Projetos de Lei que versam sobre propostas direcionadas a ampliar o acesso das mulheres aos absorventes higiênicos para controle do fluxo menstrual, em especial daquelas que estejam em situação de vulnerabilidade social e que vivenciem restrições financeiras para a aquisição desses produtos e para as estudantes de escolas públicas. Julgamos que as proposições são de mérito indubitável e merecem ser acolhidas com ajustes técnicos e adequações que garantam eficiência e rápida implementação do Programa.

As sugestões em comento tratam de um tema que tem ganhado maior relevância nos últimos anos, qual seja, a precariedade menstrual e a consequente luta pela igualdade nesse importante tema da saúde feminina. Muitas mulheres carentes, que já sofrem diversas restrições em função da renda insuficiente, simplesmente não possuem condições financeiras para adquirirem esse item básico de higiene, específico para o período menstrual. Esse quadro de carência também se reflete na frequência às aulas regulares do sistema de ensino. Algumas alunas que possuem baixa renda familiar deixam de frequentar as aulas regulares na rede pública de ensino, na época do período menstrual, por causa da ausência de condições de manter a própria higiene nessa fase, por não possuírem condições para a aquisição dos absorventes íntimos, ou porque, muitas vezes, a escola que frequentam não tem instalações para uma higienização adequada.

De modo similar, as mulheres em situação de rua e as presidiárias também enfrentam碍 para o acesso aos absorventes, seja por causa da restrição relacionada à renda, ou pela impossibilidade de desenvolver uma atividade que gera remuneração. Nessas condições, geralmente essas mulheres sequer conseguem obter os recursos suficientes para viabilizar sua própria alimentação, o que se dirá da compra de itens de higiene. Embora algumas das proposições façam referência a mulheres de baixa renda, julgamos essencial deixar expresso no Substitutivo ora apresentado que aquelas mulheres, que estão em situação extremamente vulnerável, são beneficiárias da gratuidade de absorventes.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Jaqueline Cassol

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214275000000>



\* CD214275000000\*

Diante dessa realidade, importante destacar que, em algumas situações, elas acabam utilizando outros recursos e estratégias inadequados para a higiene na fase menstrual, que colocam em risco a saúde e podem dar origem a infecções vaginais e suas consequentes complicações. Há relatos do uso de alternativas ao uso dos absorventes íntimos, com objetos que representam perigos à saúde das usuárias, como papel, papelão, jornal, sacolas plásticas e até miolo de pão. Obviamente esse comportamento aumenta muito o risco de surgimento de doenças, além da possibilidade de agravamento do quadro clínico e ameaça crescente à saúde e à vida dessas mulheres. Por consequência, o uso de alternativas inapropriadas pode causar impactos negativos e indesejáveis ao sistema público de saúde, com aumento de despesas, que poderiam ser evitadas, para intervenções mais complexas, que demandam cuidados especializados e uso de procedimentos de médio e alta complexidade.

Nesse contexto, forçoso é reconhecer que, para algumas mulheres, o preço dos absorventes íntimos pode torná-los verdadeiros artigos de luxo. A deficiência de renda impacta o acesso a diversos bens e serviços essenciais ao dia a dia do ser humano, o que inclui produtos relacionados com os cuidados higiênicos específicos que devem ser adotados no período menstrual. E esse é um tipo de restrição que pode ocasionar faltas ao trabalho, ausência escolar e surgimento de doenças. Para as mulheres que estão recolhidas em presídios, a situação se revela ainda mais dramática, porquanto sua condição, em regra, restringe a obtenção de renda, levando-as a dependerem do poder discricionário dos administradores públicos ou da preocupação de suas famílias para terem acesso a esse item básico de higiene feminina. Igualmente, no caso das mulheres em situação de rua, o acesso a absorventes higiênicos depende, em grande medida, da generosidade das pessoas e da ação de entidades da sociedade civil que fazem doações desse tipo de material.

Na perspectiva dos direitos humanos, a questão da higiene menstrual e do uso de absorventes higiênicos adequados envolve o direito à água, ao saneamento básico, à saúde, à educação, ao trabalho, à educação e à igualdade de direitos na saúde. Nesse sentido, a omissão estatal em prover o



\* CD214275000000\*

acesso a esse item básico para o bem-estar das mulheres viola sua dignidade, inerente à própria noção de humanidade e, por conseguinte, impede o exercício dos já mencionados direitos humanos fundamentais.

Com efeito, a disponibilização pelo Estado desse item básico de higiene feminina para quem não têm condições de adquiri-lo em razão da restrição de renda vai ao encontro do princípio da equidade, que norteia a formulação das políticas sociais brasileiras, porquanto reconhece as diferenças nas condições de vida, saúde e necessidades de grupos específicos, garantindo-lhes condições de acesso em igualdade de condições com as demais mulheres.

Importante salientar que a sociedade brasileira tem, de modo progressivo, promovido maiores debates acerca da chamada “pobreza menstrual”, com o surgimento de ideias e providências inovadoras, que podem suscitar uma visão coletiva sobre a situação. Nesse sentido, interessante mencionar o projeto “Mulheres Invisíveis”, idealizado por alunas, com idade entre 16 e 17 anos, de uma escola pública de Campinas, no Estado de São Paulo. O projeto consistia em arrecadar absorventes íntimos e distribuí-los gratuitamente às mulheres em situação de rua. As alunas, quando realizaram os trabalhos de campo, descobriram que muitas dessas mulheres utilizavam sacolas plásticas, roupas sujas e miolo de pão, descoberta que se mostrou bastante chocante para essas alunas e para a comunidade escolar.

Além das iniciativas de grupos sociais, vale salientar que alguns municípios, como o Rio de Janeiro, e o Distrito Federal já adotam iniciativas para ampliar o acesso aos absorventes pelas mulheres até então excluídas. São ações que, por caminhos diferentes, buscam a chamada igualdade menstrual.

Como visto, a ideia base das propostas é reconhecer os absorventes como produtos sanitários, de interesse para a preservação da saúde das mulheres e, assim, inserir nessa discussão a participação dos serviços públicos de saúde, como os responsáveis pelo fornecimento desses produtos.



Dessa forma e tendo em vista os grupos sociais contemplados nos projetos em comento, considero que o acesso aos absorventes íntimos, de forma gratuita, fornecidos pelo Estado, pode ser sustentado pelos princípios da isonomia e da equidade. As iniciativas são altamente relevantes sob o ponto de vista da saúde pública e dos cuidados básicos de saúde para a população feminina, sendo que todas elas possuem seus méritos e merecem ser acolhidas mediante a elaboração de um substitutivo que incorpore os dispositivos meritórios para o direito individual e coletivo à saúde.

Saliente-se que a ação pública em tela deve ser direcionada às mulheres que, atualmente, enfrentam restrições de acesso. Tendo em vista as observações feitas anteriormente, considero adequado que a distribuição gratuita de absorventes íntimos contemple, como beneficiárias, as mulheres em situação de rua, as presidiárias e as adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, assim como as estudantes de baixa renda de escolas públicas, na forma do Substitutivo em anexo.

Entendemos que o Programa de Proteção e Promoção à Saúde Menstrual deve facilitar sua rápida implementação e, consequentemente, rápido acesso a absorventes gratuitos por parte das mulheres cujo foco está definido no substitutivo.

Cabe, no presente caso, apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT define que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

A proposta e os apensados buscam conferir efetividade ao direito constitucional à saúde (art. 196, da CF) com medidas preventivas para



redução do risco de doenças. Todavia, em que pese o mérito, por ensejar aumento de despesa, a legislação exige a estimativa do impacto e a apresentação de medidas de compensação, que não foram apresentadas nas respectivas proposições.

No entanto, entendemos que tais óbices possam ser considerados superados a partir do Substitutivo que apresentamos e da respectiva estimativa de impacto do benefício. Com a delimitação do público a ser atendido, restringimos o universo a 5.689.879 mulheres, o que ensejará impacto da ordem de R\$ 84,5 milhões por ano, conforme tabela a seguir.

Mulheres no ensino fundamental (4º a 9º ano e médio) e baixa renda, total de mulheres na prisão/apreendidas e na rua				
Público alvo - Mulheres ensino fundamental/médio e baixa renda e demais entre 12 e 51 anos	Total de mulheres	Valor unitário do absorvente*	Valor anual gasto/per capita	Impacto anual total da garantia do direito
Mulheres ensino fundamental e médio rede pública	5.802.605	0,15	14,40	R\$ 83.557.516,11
Mulheres em situação de rua- total	22.986	0,15	14,40	R\$ 330.998,40
Mulheres recolhidas à prisão	34.812	0,15	14,40	R\$ 501.292,80
Adolescentes cumprindo medidas socioeducativas em unidades de internação	9.476	0,15	14,40	R\$ 136.454,40
Total	5.869.879			R\$ 84.526.261,71

Obs: Utilizou-se 50% do custo unitário de absorventes da marca Always em 2019 levantado na pesquisa **“O comportamento do consumo da mulher: um estudo sobre a compra de alternativas ecológicas aos absorventes”**, de autoria de Suzana José Balbino Pereira, Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação, Pontifícia Universidade Católica Rio de Janeiro, em 2019. Variação feita em razão da compra em escala, para parametrizar a aquisição feita pelo Poder Público.

\* valor unitário x 8 absorventes por mês x 12 meses

Quanto às medidas de compensação, importante destacar que essas despesas são consideradas da saúde, ligadas à atenção básica. E, conforme o disposto no art. 110, inciso II, do ADCT, para o exercício de 2022, a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) deve corresponder ao valor do mínimo calculado para 2021 corrigido em 8,35% (variação do IPCA no período de julho de 2020 a junho de 2021). Uma vez que o valor mínimo para 2021 alcançou R\$ 123,8 bilhões, o orçamento para 2022 deve consignar recursos da ordem de, no mínimo, R\$ 134,2 bilhões para ASPS, valor que excede em aproximadamente R\$ 3 bilhões a dotação inicial consignada no Orçamento 2021 para ASPS, abrindo espaço no Orçamento 2022 para comportar as despesas decorrentes da aprovação desta proposição



---

1

à conta das dotações orçamentárias disponibilizadas ao Sistema Único de Saúde para a Atenção Primária à Saúde.

No que se refere à constitucionalidade, cumpre salientar que não foram observados óbices nas proposições, tendo em vista que não afrontam os dispositivos da Constituição Federal. A matéria também está inserida no rol de atribuições do Congresso Nacional, nos termos do art. 48 da Constituição Federal, assim como no âmbito da iniciativa legislativa dos parlamentares fixado no art. 61 de nossa Lei Maior.

Em relação à juridicidade das proposições, considero que elas se mostram harmônicas com os princípios gerais de direito e com o ordenamento jurídico pátrio vigente.

No que tange à análise sobre a técnica legislativa adotada, entendo que toda a matéria está de acordo com os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Ante o exposto, pela Comissão Especial, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e adequação financeira-orçamentária dos Projetos de lei nº 4.968/2019, nº 5.474/2019, nº 6.340/2019, nº 428/2020, nº 1.547/2021, nº 1.664/2021, nº 1.807/2021, nº 2.092/2021, nº 391/2021, nº 61/2021, nº 672/2021, nº 2.653/2021, nº 2.780/2021, nº 2.652/2021 e nº 1999/2021, e, no mérito, pela aprovação do principal e dos seus apensados, na forma do substitutivo em anexo.

Sala das Sessões, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021.

Deputada JAQUELINE CASSOL  
Relatora



A standard 1D barcode is located on the left side of the page, with the journal title and volume information to its right.

## COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 4968/2019 E SEUS APENSADOS

**SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI N° 4.968/2019, N° 5.474/2019, N° 6.340/2019, N° 428/2020, N° 1.547/2021, N° 1.664/2021, N° 1.807/2021, N° 2.092/2021, N° 391/2021, N° 61/2021, N° 672/2021, N° 2.653/2021, N° 2.780/2021, N° 2.652/2021 E N° 1999/2021.**

## Institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual para assegurar a oferta gratuita de absorventes higiênicos femininos e outros cuidados básicos de saúde menstrual.

Art. 2º O Programa constitui estratégia para promoção da saúde e atenção à higiene e possui os seguintes objetivos:

I - combater a precariedade menstrual, identificada como a falta de acesso ou a falta de recursos que possibilitem a aquisição de produtos de higiene e outros **itens** necessários ao período da menstruação feminina;

II - oferecer garantia de cuidados básicos de saúde e desenvolver meios para a inclusão das mulheres em ações e programas de proteção à saúde menstrual.

Art. 3º São beneficiárias do Programa instituído por esta Lei:

I – estudantes de baixa renda matriculadas **em escolas da rede pública de ensino**;

II – mulheres em situação de rua ou em situação de vulnerabilidade social extrema;

III – mulheres apreendidas e presidiárias, recolhidas em unidades do sistema penal; e



IV- mulheres internadas em unidades para cumprimento de medida socioeducativa.

Parágrafo Único. Os critérios de quantidade, forma da oferta gratuita de absorventes e outros itens necessários à implementação do Programa serão definidos em regulamento.

Art. 4º O Programa instituído por esta Lei será implementado de forma integrada entre todos os entes federados, em especial pelas áreas de saúde, assistência social, **educação** e segurança pública.

**Parágrafo Único.** O poder público promoverá campanha informativa sobre a saúde menstrual e as consequências para saúde da mulher.

Art. 5º Os Poderes Públicos adotarão as ações e medidas necessárias para assegurar a oferta gratuita de absorventes higiênicos femininos às beneficiárias de que trata o art. 3º e, no âmbito do Programa estabelecido por esta lei, os absorventes higiênicos femininos feitos com materiais sustentáveis terão preferência de aquisição pelos órgãos e entidades responsáveis pelo certame licitatório, caso apresente igualdade de condições e como critério de desempate em relação aos demais licitantes.

Art. 6º As despesas com a execução das ações previstas nesta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias disponibilizadas ao Sistema Único de Saúde para a Atenção Primária à Saúde, observados os limites de movimentação, empenho e pagamento da programação orçamentária e financeira anual.

Art. 7º O art. 4º da Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 4º .....

Parágrafo único. A entrega das cestas básicas dentro do SISBAN deverá conter como item essencial o absorvente higiênico feminino. (NR)"



Art. 8º Esta lei entra em vigor 120 (cento e vinte) dias, contados da data de sua publicação.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021.

Deputada JAQUELINE CASSOL  
Relatora



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Jaqueline Cassol  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214275000000>

Apresentação: 26/08/2021 13:01 - PLEN  
PRLP 2 => PL 4968/2019

A standard 1D barcode is positioned vertically on the left side of the page. It is used to identify the specific issue of the journal.