

## COMISSÃO DE SAÚDE

### PROJETO DE LEI Nº 1.702, DE 2021

Apensados: PL nº 2.683/2021, PL nº 2.779/2021, PL nº 2.991/2021, PL nº 3.480/2021 e PL nº 3.518/2021

Institui a Política de Conscientização acerca da Menstruação e de Universalização do Acesso a Absorventes Higiênicos no âmbito do Sistema Único de Saúde (Menstruação sem Tabu).

**Autor:** Deputado JOSÉ GUIMARÃES

**Relatora:** Deputada ANA PAULA LIMA

## I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 1.702, de 2021, busca instituir a Política de Conscientização sobre a Menstruação e a Universalização do Acesso a Absorventes Higiênicos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). O PL propõe objetivos e diretrizes e sugere incentivos financeiros para a distribuição gratuita e universal de absorventes, especialmente nas unidades básicas de saúde, uma vez que seu autor considera a pobreza menstrual como um relevante problema de Saúde Pública.

O PL nº 2.683, de 2021, por sua vez, pretende garantir a dignidade menstrual para alunas da rede pública, mulheres encarceradas ou em vulnerabilidade social, beneficiárias do Programa Bolsa-Família e em situação de rua. A autora da Proposição destaca a elevada dificuldade de acesso de parte da população aos absorventes, o que leva mulheres e meninas a utilizar materiais precários, como miolo de pão e tecidos, para conter o sangue menstrual.

O PL nº 2.779, de 2021, propõe a criação da Semana de Combate à Pobreza Menstrual. O seu autor argumenta que dados revelam a



falta de acesso a serviços de saneamento básico para aproximadamente 713 mil meninas no país, o que deixa claro a gravidade da pobreza menstrual.

Já o PL nº 2.991, de 2021, tem como propósito regulamentar a oferta de absorventes nas unidades de atenção primária de saúde. Enfatiza que o acesso à higiene menstrual deve ser uma responsabilidade governamental, para garantir o acesso facilitado e universal a todas as mulheres.

O PL nº 3.480, de 2021, por sua vez, dispõe sobre a obrigatoriedade de fornecimento gratuito na rede pública de saúde e nas escolas públicas do 'Kit Absorvente'. Na justificação, o autor informa que o Conselho Nacional de Direitos Humanos recomendou ao Presidente da República, ao Presidente da Câmara dos Deputados e ao Presidente do Senado Federal a criação de um marco legal para superar a pobreza menstrual e a garantia de isenções de impostos de produtos.

Por fim, o PL nº 3.518, de 2021, cria o Fundo Para Promoção e Proteção da Saúde Menstrual. Segundo sua autora, por meio do Projeto, permitirá que pessoas possam fazer suas próprias doações, sem quaisquer benefícios fiscais ou creditícios.

Estes PLs, que tramitam em regime ordinário, foram distribuídos, em caráter conclusivo, às Comissões de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER) e de Saúde (CSAUDE), para análise do mérito; de Finanças e Tributação (CFT), para a apreciação do mérito e da adequação financeira e orçamentária; e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para exame da sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Na CMULHER, as proposições receberam parecer pela aprovação, com Substitutivo.

Na CSAUDE, não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o Relatório.



## II - VOTO DA RELATORA

Cabe a esta Comissão de Saúde a apreciação do Projeto de Lei nº 1.702, de 2021, e dos seus apensados, os PLs nºs 2.683, 2.779, 2.991, 3.480 e 3.518, de 2021, quanto ao mérito, no que tange a questões referentes ao seu campo temático e às suas áreas de atividade, nos termos regimentais.

Informamos que o enfoque da CSAUDE, neste caso, é a contribuição desses PLs para a Saúde Pública. As questões relacionadas à conquista e à manutenção dos direitos da mulher já foram apreciadas na CMULHER. Já os assuntos ligados à adequação financeira e orçamentária, bem como à constitucionalidade e à juridicidade da matéria serão examinadas pelas próximas comissões a que estas proposições forem encaminhadas.

Combater a pobreza menstrual é imperativo por várias razões intrinsecamente ligadas ao bem-estar e à equidade de gênero. Em primeiro lugar, a falta de acesso a produtos de higiene menstrual afeta diretamente a saúde das mulheres e aumenta o risco de infecções e complicações ginecológicas. Além disso, a pobreza menstrual perpetua ciclos de desigualdade, pois impede o pleno engajamento das mulheres na educação e no trabalho, o que exacerba disparidades sociais e econômicas.

Além disso, ao combater a pobreza menstrual, reconhece-se a menstruação como uma questão de Saúde Pública, desmistificando-se tabus e contribuindo-se para a promoção da educação em saúde. Em última análise, a abordagem da pobreza menstrual é imprescindível para alcançar sociedades mais equitativas, em que todas as mulheres têm acesso igualitário a recursos essenciais para sua saúde e dignidade.

As propostas seguintes representam um avanço significativo na abordagem de questões de saúde menstrual e na promoção da igualdade, pois aliviam as dificuldades enfrentadas por mulheres e meninas em situação de vulnerabilidade.

O PL nº 1.702, de 2021, propõe uma Política de Conscientização sobre a Menstruação, destacando a relevância do acesso gratuito a absorventes, especialmente nas unidades básicas de saúde



O PL nº 2.683, de 2021, visa a assegurar a dignidade menstrual para diversos grupos vulneráveis, incluindo alunas da rede pública, mulheres encarceradas, beneficiárias do Programa Bolsa-Família e em situação de rua. Ao evidenciar a difícil acessibilidade a absorventes, o projeto destaca a necessidade de medidas para evitar o uso de materiais precários, promovendo assim a saúde e o bem-estar.

O PL nº 2.779, de 2021, propõe a criação da Semana de Combate à Pobreza Menstrual, pois reconhece a falta de acesso a saneamento básico para milhares de meninas no país. Esta iniciativa destaca a urgência de ações para combater a pobreza menstrual e suas consequências para a Saúde Pública.

O PL nº 2.991, de 2021 busca regulamentar a oferta de absorventes nas unidades de atenção primária de saúde, reforçando a responsabilidade governamental na promoção do acesso fácil e universal à higiene menstrual, medida que está alinhada com princípios de Saúde Pública.

O PL nº 3.480, de 2021, estabelece a obrigatoriedade de fornecimento gratuito do 'Kit Absorvente' na rede pública de saúde e escolas públicas, atendendo à recomendação do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

Finalmente, o PL nº 3.518, de 2021, possibilita a criação de um fundo destinado especificamente para a promoção e proteção da saúde menstrual, reconhecendo a importância desta temática para o bem-estar das mulheres. Ao permitir que as pessoas realizem doações sem benefícios fiscais ou creditícios, o PL demonstra uma abordagem inclusiva e participativa na busca por soluções para a pobreza menstrual.

Ao abordar esses projetos, o parecer adotado na CMULHER foi acompanhado de um Substitutivo aos PLs, que propunha uma série de alterações à Lei nº 14.214, de 2021.

Este Substitutivo abordou diversos assuntos relacionados ao combate do estigma em torno da menstruação, por meio da proposta de implementação de medidas, como a execução de amplas ações de educação em saúde, visando não apenas informar, mas também desmistificar tabus



associados à menstruação; o estímulo à expansão das redes de esgotamento sanitário e abastecimento de água, reconhecendo a importância dessas infraestruturas para garantir condições adequadas de higiene e conforto durante o período menstrual; o fornecimento gratuito de absorventes, reconhecendo que o acesso a esses produtos é fundamental para a dignidade e o bem-estar das pessoas que menstruam; e a redução a zero das alíquotas de impostos federais sobre absorventes, para aliviar o impacto econômico desses produtos essenciais.

Concordamos plenamente com o posicionamento da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, que aproveitou o melhor de cada um dos projetos, para viabilizar iniciativas essenciais também do ponto de vista da Saúde Pública, para o enfrentamento da pobreza menstrual.

Entretanto, ofereceremos um novo Substitutivo, que terá como base o documento adotado pela CMULHER, com alterações, pois, quando a CMULHER ofereceu seu parecer, a maior parte da Lei nº 14.214, de 2021, estava vetada, situação modificada pelo esforço das Casas do Congresso, que derrubaram todos os vetos.

Por isso, o nosso voto é pela aprovação dos PLs nºs 2.683, 2.779, 2.991, 3.480 e 3.518, de 2021, quanto ao mérito, na forma do SUBSTITUTIVO anexo.

Sala da Comissão, em        de        de 2024.

**Deputada Ana Paula Lima  
(PT/SC)  
Vice-Líder do Gov na CD  
Relatora**



## COMISSÃO DE SAÚDE

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.702, DE 2021

Apensados: PL nº 2.683/2021, PL nº 2.779/2021, PL nº 2.991/2021, PL nº 3.480/2021 e PL nº 3.518/2021

Altera a Lei nº 14.214, de 6 de outubro de 2021, para dispor sobre o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, e altera a Lei nº 10.865, 30 de abril de 2004, para reduzir a zero as alíquotas da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS e da Contribuição para o PIS/PASEP incidentes sobre os absorventes e tampões higiênicos.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 14.214, de 6 de outubro de 2021, para dispor sobre o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, e altera a Lei nº 10.865, 30 de abril de 2004, para reduzir a zero as alíquotas da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS e da Contribuição para o PIS/PASEP incidentes sobre os absorventes e tampões higiênicos.

Art. 2º A ementa da Lei nº 14.214, de 6 de outubro de 2021, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual; altera a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, para determinar que as cestas básicas entregues no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) deverão conter como item essencial o absorvente higiênico feminino; e cria o Fundo Para Promoção e Proteção da Saúde Menstrual. (NR)”



Art. 3º O art. 1º da Lei nº 14.214, de 6 de outubro de 2021, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Esta Lei institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual; altera a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, para determinar que as cestas básicas entregues no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) deverão conter como item essencial o absorvente higiênico feminino; e cria o Fundo Para Promoção e Proteção da Saúde Menstrual. (NR)”

Art. 4º O art. 2º da Lei nº 14.214, de 6 de outubro de 2021, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º .....

.....

II – promover campanhas de conscientização, principalmente em escolas, voltadas para todas as pessoas, independentemente do fato de menstruarem, para que a menstruação seja vista por todos como um processo fisiológico natural e saudável;

III – garantir às pessoas que menstruam atendimento com membros de equipes multiprofissionais que possam ensiná-las acerca dos cuidados necessários durante o período menstrual;

IV – garantir às pessoas que menstruam o fornecimento gratuito e universal de absorventes higiênicos, coletores menstruais e assemelhados;

V – reduzir as alíquotas de impostos federais incidentes sobre absorventes higiênicos, coletores menstruais e assemelhados;

VI – incentivar a produção de absorventes higiênicos e outros produtos menstruais sustentáveis;

VII – incentivar a busca ativa de pessoas que menstruam em situação de rua, para a execução de ações de educação em saúde e para o oferecimento gratuito de absorventes higiênicos, coletores menstruais e assemelhados;

VIII – promover ações de educação em saúde e oferecimento gratuito de absorventes higiênicos, coletores menstruais e assemelhados para pessoas que menstruam em situação de privação de liberdade;

IX – expandir o acesso ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário;



X – desenvolver pesquisas de âmbito nacional que identifiquem as regiões onde há maior concentração de pessoas que menstruam em situação de vulnerabilidade, para embasar o processo de planejamento desta Política. (NR)”

Art. 5º O art. 3º da Lei nº 14.214, de 6 de outubro de 2021, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º São beneficiárias do Programa instituído por esta Lei todas as pessoas que menstruam. (NR)”

Art. 6º A Lei nº 14.214, de 6 de outubro de 2021, passa a vigorar com o acréscimo do seguinte art. 2º-A:

“Art. 2º-A. São diretrizes do Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual:

I – universalidade de acesso a absorventes higiênicos, coletores menstruais e assemelhados;

II – integralidade do atendimento à saúde das pessoas que menstruam, com enfoque nas ações de educação em saúde acerca do período menstrual e das alternativas para a coleta saudável do sangue menstrual;

III – igualdade na assistência à saúde das pessoas que menstruam, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie;

IV – redução das desigualdades de gênero;

V – participação da comunidade.”

Art. 7º A Lei nº 14.214, de 6 de outubro de 2021, passa a vigorar com o acréscimo do seguinte art. 6º-A:

“Art. 6º-A. A Direção Nacional do Sistema Único de Saúde concederá incentivos financeiros para a dispensação gratuita e universal de absorventes higiênicos, coletores menstruais e assemelhados, preferencialmente nas unidades básicas de saúde, a pessoas que menstruam, nos termos de regulamento.”

Art. 8º A Lei nº 14.214, de 6 de outubro de 2021, passa a vigorar com o acréscimo do seguinte art. 7º-A:





“Art. 7º-A. Fica instituído o Fundo Para Promoção e Proteção da Saúde Menstrual (FPPSM) com a finalidade de receber doações para a aquisição e distribuição de absorventes íntimos femininos.

§ 1º Constituirão fontes de recursos do FPPSM:

I – doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de organismos ou entidades nacionais, internacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras.

II - rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do FPPSM;

III - outros recursos que lhe forem destinados por lei.

§ 2º As doações ao FPPSM não serão passíveis de quaisquer isenções tributárias ou benefícios fiscais e creditícios.

§ 3º O registro de doadores será mantido no Portal da Transparência.

§ 4º Será facultado ao doador a publicização do valor doado, não sendo permitidas doações anônimas.

§ 5º O FPPSM será gerido orçamentária e financeiramente pelo Ministério da Saúde.”

Art. 9º Os arts. 8º e 28 da Lei nº 10.865, 30 de abril de 2004, passam a vigorar com as seguintes alterações, para que sejam reduzidas a zero as alíquotas da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS e da Contribuição para o PIS/PASEP incidentes sobre os absorventes e tampões higiênicos:

“Art. 8º .....

.....

§ 12. ....

.....

XLI – absorventes e tampões higiênicos classificados no código 9619.00.00 da TIPI.

..... (NR)”

‘Art. 28. ....

.....



XXXVIII – absorventes e tampões higiênicos classificados no código 9619.00.00 da TIPI.

..... (NR)”

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em        de        de 2024.

**Deputada Ana Paula Lima**  
**(PT/SC)**  
**Vice-Líder do Gov na CD**  
**Relatora**

