



Porto Alegre, 5 de outubro de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 24.815/2021.

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba solicita orientação e análise do Projeto de Lei nº 46, de 2021, de iniciativa do Poder Executivo, que visa instituir o programa municipal de fornecimento de insumos de higiene pessoal e absorventes às adolescentes e mulheres de baixa renda ou vulnerabilidade social do Município de Guaíba e dá outras providências.

II. O Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, I, Constituição da República). Além disso, é de competência comum dos entes federativos proporcionar os meios de acesso à educação e à cultura, e combater as causas e fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, V e X, Constituição da República).

Quanto ao programa de fornecimento de absorventes:

Preliminarmente, registra-se que a preocupação com a pobreza menstrual vem sendo observada pelo legislador nacional.

No dia 26 de agosto de 2021, a Câmara dos Deputados aprovou projeto que cria o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual para assegurar a oferta gratuita de absorventes higiênicos femininos. A proposta foi ao Senado.

Em 14 de setembro de 2021, o Senado aprovou o projeto, PL sob nº 4.968/2019, projeto de autoria parlamentar, que prevê a distribuição gratuita de absorventes higiênicos para estudantes dos ensinos fundamental e médio, mulheres em situação de vulnerabilidade e presidiárias, foi aprovado sem mudanças e **segue para a sanção presidencial.**

A quantidade, a forma da oferta gratuita e outros detalhes serão estabelecidos em regulamento. **Já a implantação do programa deverá ocorrer de forma integrada entre os entes federados, em especial pelas áreas de saúde, assistência social, educação e segurança pública.**



Nas compras dos absorventes higiênicos pelo poder público, terão preferência aqueles feitos com materiais sustentáveis, caso apresentem igualdade de condições.

As receitas previstas são de recursos vinculados ao programa de Atenção Primária à Saúde do Sistema Único de Saúde (SUS), observados os limites de movimentação orçamentária. No caso das beneficiárias presas, os recursos são do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen)¹.

Quando aprovadas, as matérias terão efeitos nacionais, e deverão ser observadas pelos municípios. Todavia, destaca-se a necessidade das pessoas que menstruam devem ser atendidas por todos as ferramentas disponíveis.

Neste passo, cumpre mencionar, conforme elucida a Mestre e doutoranda Caroline Willig, integrante do Grupo de Pesquisa Criança na Mídia, da Universidade Feevale, a pobreza menstrual é uma realidade de adolescentes em idade escolar. Conforme explica, entende-se por pobreza menstrual a situação em que falta tanto conhecimento quanto condições para que as pessoas que menstruam vivenciem seu ciclo com dignidade, isso quer dizer falta de instrução para lidar com o período, falta de absorvente e também falta de saneamento básico, como água e esgoto tratados².

Assim, conclui-se, que a assistência proposta engloba um programa governamental de auxílio às pessoas em situação de pobreza menstrual, merece destaque por sua importância à garantia da saúde das pessoas que menstruam, em especial em idade escolar.

Aventa-se, ainda, quanto à possibilidade distribuição de absorventes, seja avaliada a opção por bioabsorventes, em razão dos impactos ambientais dos descartáveis, que, além disso, podem ser produzidos artesanalmente e criar rendas, especialmente, às mulheres.

Cabe lembrar, por fim, que não são apenas mulheres que menstruam, mas, sim, pessoas com útero, sendo assim, nesse sentido, recomenda-se a adequação terminológica para estender o direito não apenas às mulheres, porém também, às pessoas que menstruam³.

¹ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/14/senado-aprova-distribuicao-de-absorventes-para-estudantes-e-mulheres-de-baixa-renda>

² Educação, Mídia e o Estigma do Sangue Menstrual. Disponível em: <https://sites.google.com/view/sdcom/anais?authuser=0>

³ <https://helloclue.com/pt/artigos/lgbt/como-e-a-menstruar-para-uma-pessoa-trans>



Tendo em vista a importância do tema, passa-se a elucidar no que concerne aos programas governamentais:

A Constituição Federal no art. 165 indica que os programas governamentais devem compor o orçamento público, interligando as leis do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

Desta forma, o Projeto de Lei, em análise, apresenta, quanto ao exercício de sua iniciativa, perfectibilidade constitucional para a sua apreciação legislativa, na medida em que de iniciativa do Poder Executivo.

Todavia, para que o Programa seja viável e não reste inócuo, deverá se integrar às leis do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, pois disso depende técnica e legalmente a sua execução. Assim, no ano em curso, do ponto de vista constitucional, a implementação de assistência às pessoas com útero e que menstruam, deverá o Prefeito encaminhar projeto de lei para a Câmara visando alterar as leis do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual em vigor.

É oportuno que essa hipótese seja lembrada, o plano plurianual do município referente ao período 2022/2025 deverá ser elaborado este ano, juntamente com as diretrizes orçamentárias e com o orçamento anual de 2022. Recomenda-se a possibilidade de incluir o Programa, para que o mesmo seja executado.

Cabe lembrar que políticas públicas não têm “muros”, ou seja, a partir do fato de um tema ser alçado à condição de ser tratado como política pública, ela passa a ser direcionado a todos as pessoas e instituições, com tratamento de prioridade, pelo governo, que passará a desenvolver programas e ações, dentro de um processo de decisão, com a participação da sociedade, a partir de premissas constitucionalmente previstas, voltadas para a afirmação dos princípios estabelecidos.

É indispensável, assim, que os objetivos do plano sejam factíveis e que as prioridades sejam identificadas claramente, por meio de um amplo debate local, para que não se constituam em meros discursos. Quando se anuncia um plano de ações governamentais, o que se define é um compromisso legal (porque constará em lei) político-programático, sujeito, inclusive, ao controle social e técnico de sua execução e dos resultados que serão gerados, tudo com ampla e absoluta transparência.



III. Diante do exposto, conclui-se que compete ao Poder Executivo a possibilidade de estabelecer as estratégias necessárias para implementação do programa, pontualmente, a matéria telada pode ser avaliada quanto ao direito à saúde, que abrange a saúde menstrual, assim como à assistência social.

A política pública proposta demanda a articulação de secretarias municipais, implementação do programa e fornecimento dos absorventes, que implicarão em manejos orçamentários para sua consecução. Desta forma, ressalta-se a necessidade de adequação das leis orçamentárias (art. 167, II, da CF/88).

Em 2021, embora previsto em lei (caso o Projeto seja aprovado) a execução do programa somente será possível por projeto de lei de iniciativa do Prefeito, a fim de incluí-lo, mediante alteração legislativa, nas leis do PPA, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual.

Ainda, para o período de 2022 a 2025, para incluir a política nas futuras leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, indispensável especificação mais detalhada de seu custo de implementação, assim como a observância da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O IGAM recomenda, em razão do que foi declinado nesta Orientação Técnica, que os Edis oficiem ao Poder Executivo, para que repense o Projeto de Lei, apresentando mensagem retificativa, após maior amplitude de debate público e redefinição operacional e orçamentária, para ajustar a matéria, aumentando a sua eficácia, além de observância quanto ao direito às pessoas com útero que menstruam e a possibilidade de adoção de bioabsorventes.

O IGAM permanece à disposição.

Keike Amaral

KEITE AMARAL
OAB/RS nº 102.781
Consultora do IGAM



EVERTON M. PAIM
OAB/RS nº 31.446
Consultor/Revisor do IGAM

