

PARECER Nº , DE 2021

De PLENÁRIO, em substituição às comissões, sobre o Projeto de Lei (PL) nº 4.968, de 2019, da Deputada Marília Arraes, que *institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual; e altera a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006*; o PL nº 1.666, de 2021, do Senador Paulo Paim, que *assegura o acesso gratuito às mulheres em idade reprodutiva a absorventes higiênicos, e dá outras providências*; o PL nº 2.400, de 2021, do Senador Jorge Kajuru, que *institui a Política Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza Menstrual*; e o PL nº 2.992, de 2021, da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (SF), que *inclui os absorventes higiênicos entre os insumos dispensados no âmbito da assistência farmacêutica integral prestada pelo Sistema Único de Saúde*.

Relatora: Senadora **ZENAIDE MAIA**

I – RELATÓRIO

Vêm à apreciação do Plenário do Senado Federal as seguintes proposições em tramitação conjunta: Projeto de Lei (PL) nº 4.968, de 2019, da Deputada Marília Arraes, que *institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual; e altera a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006*; PL nº 1.666, de 2021, do Senador Paulo Paim, que *assegura o acesso gratuito às mulheres em idade reprodutiva a absorventes higiênicos, e dá outras providências*; PL nº 2.400, de 2021, do Senador Jorge Kajuru, que *institui a Política Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza Menstrual*; e PL nº 2.992, de 2021, da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (SF), que *inclui os absorventes higiênicos entre os insumos dispensados no âmbito da assistência farmacêutica integral prestada pelo Sistema Único de Saúde*.



SF/21972.43004-00

Conforme determina o art. 260, II, *a*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), tem precedência o projeto da Câmara sobre o do Senado, razão pela qual ao PL nº 4.968, de 2019, foram apensadas as outras duas proposições.

No que concerne ao conteúdo do **PL nº 4.968, de 2019**, seu art. 1º delimita o escopo da proposição, que 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.

O art. 2º institui o referido programa, como estratégia para a promoção da saúde e atenção à higiene, com os objetivos listados em seus incisos, quais sejam: combater a precariedade menstrual, identificada como a falta de acesso a produtos de higiene e a outros itens necessários ao período da menstruação feminina, ou a falta de recursos que possibilitem a sua aquisição (inciso I); oferecer garantia de cuidados básicos de saúde e desenvolver meios para a inclusão das mulheres em ações e programas de proteção à saúde menstrual (inciso II).

O art. 3º delimita, em seus incisos, as seguintes beneficiárias do Programa instituído pela proposição: estudantes de baixa renda matriculadas em escolas da rede pública de ensino (inciso I); mulheres em situação de rua ou em situação de vulnerabilidade social extrema (inciso II); mulheres apreendidas e presidiárias, recolhidas em unidades do sistema penal (inciso III); e mulheres internadas em unidades para cumprimento de medida socioeducativa (inciso IV).

O § 1º do art. 3º determina que os critérios de quantidade, forma da oferta gratuita de absorventes e outros itens necessários à implementação do Programa serão definidos em regulamento.

O § 2º do mesmo artigo esclarece que os recursos financeiros para o atendimento das beneficiárias de que trata o inciso III do *caput* – mulheres apreendidas e presidiárias, recolhidas em unidades do sistema penal – serão disponibilizados pelo Fundo Penitenciário Nacional.

O art. 4º determina que o Programa será implementado de forma integrada entre todos os entes federados, em especial pelas áreas de saúde, de assistência social, de educação e de segurança pública.



O § 1º do art. 4º incumbe o poder público de promover campanha informativa sobre a saúde menstrual e as suas consequências para a saúde da mulher.

O § 2º do mesmo artigo autoriza os gestores da área de educação a realizar os gastos necessários para o atendimento do projeto de lei.

Conforme exige o art. 5º, o poder público adotará as ações e as medidas necessárias para assegurar a oferta gratuita de absorventes higiênicos femininos às beneficiárias de que trata o art. 3º da proposição; o mesmo dispositivo prevê a exigência de que os absorventes higiênicos femininos feitos com materiais sustentáveis terão preferência de aquisição, em igualdade de condições, como critério de desempate, pelos órgãos e pelas entidades responsáveis pelo certame licitatório.

O art. 6º ressalta que as despesas com a execução das ações previstas no projeto de lei correrão à conta das dotações orçamentárias disponibilizadas pela União ao Sistema Único de Saúde (SUS) para a atenção primária à saúde, observados os limites de movimentação, de empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira anual.

O art. 7º altera o art. 4º da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 – que *cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências* –, acrescentando-lhe parágrafo único para determinar que *a entrega das cestas básicas dentro do SISAN deverá conter como item essencial o absorvente higiênico feminino*.

Pela cláusula de vigência, prevista no art. 8º, a lei eventualmente originada do projeto entrará em vigor após 120 dias de sua publicação oficial.

O PL nº 1.666, de 2021, do Senador Paulo Paim, *assegura o acesso gratuito às mulheres em idade reprodutiva a absorventes higiênicos, e dá outras providências*.

Seu art. 1º determina que o Poder Público, por meio dos órgãos de direção do Sistema Único de Saúde, assegurará às mulheres em idade reprodutiva inscritas no Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), o acesso gratuito a absorventes higiênicos.

O parágrafo único do art. 1º, em seus incisos, amplia esse acesso, independentemente de inscrição no CadÚnico, às mulheres em

situação de rua, observadas as diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua (inciso I) e às mulheres que estejam sob a custódia de estabelecimentos prisionais, observadas as normas estabelecidas pelo respectivo juízo de execução penal (inciso II).

O art. 2º, em seus incisos, esclarece que o acesso a absorventes higiênicos de que trata o art. 1º dar-se-á: por meio do Programa Farmácia Popular, para as mulheres inscritas no CadÚnico (inciso I); por meio das equipes multiprofissionais que prestam atendimento à população de rua, no caso das mulheres em situação de rua, não inscritas no CadÚnico (inciso II); por meio do juízo de execução penal, no caso das mulheres que estejam sob a custódia de estabelecimentos prisionais (inciso III).

O art. 3º ressalva que os absorventes higiênicos a serem disponibilizados na forma do projeto de lei observarão os padrões de qualidade estabelecidos em ato da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

O art. 4º explica que, para os fins do disposto na proposta de lei e seu fornecimento à população-alvo pelo Programa Farmácia Popular, considera-se o absorvente higiênico produto de interesse para a saúde, correlato a medicamento, de uso obrigatório para as mulheres em idade reprodutiva, e cujo uso ou aplicação é essencial e ligado à defesa e proteção da saúde individual e à higiene pessoal.

O art. 5º remete para o regulamento a especificação dos valores de referência para cada unidade do produto a ser distribuído às beneficiárias, no âmbito do Programa Farmácia Popular e os procedimentos a serem adotados para o controle de seu fornecimento.

O art. 6º ressalta que as despesas decorrentes do disposto na proposta de lei serão custeadas mediante dotações consignadas no orçamento da Seguridade Social.

A cláusula de vigência, prevista no art. 7º, prevê que a lei eventualmente originada do PL nº 1.666, de 2021, entrará em vigor na data da sua publicação.

O **PL nº 2.400, de 2021**, do Senador Jorge Kajuru, *institui a Política Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza Menstrual*. Seu art. 1º define seu escopo, reproduzindo sua ementa. O art. 2º declara que a

higiene menstrual é um direito fundamental de meninas, adolescentes e mulheres, observado o disposto na proposição.

O art. 3º define que se considera pobreza menstrual o impedimento, em razão da condição socioeconômica, de meninas, adolescentes e mulheres ao acesso regular a absorventes higiênicos ou produtos similares, em quantidade e qualidade suficientes, e a informações adequadas sobre a menstruação.

O art. 4º estabelece, em seus incisos, os princípios e diretrizes da Política Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza Menstrual: universalidade de acesso a absorventes higiênicos e produtos similares, inclusive quanto a mulheres em situação de rua ou condenadas ao cumprimento de pena privativa de liberdade (inciso I); opção por produtos com menor impacto ambiental, sempre que possível (inciso II); preservação da autonomia e respeito à dignidade das meninas, adolescentes e mulheres (inciso III); promoção de ações periódicas de conscientização sobre a importância da higiene menstrual e do autocuidado (inciso IV).

Pelo art. 5º, a distribuição de absorventes higiênicos dar-se-á no âmbito da assistência farmacêutica integral prestada pelo Sistema Único de Saúde – SUS, em conformidade com a alínea *d* do inciso I do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

O § 1º do art. 5º esclarece que estão incluídos no conceito de absorventes higiênicos as calcinhas absorventes, os absorventes externos e internos e os coletores menstruais, descartáveis ou não, desde que devidamente homologados pelo órgão competente. O § 2º do mesmo artigo ressalva que os absorventes higiênicos serão dispensados em Unidades Básicas de Saúde às usuárias do SUS devidamente cadastradas, em periodicidade e em quantidade suficiente para atender às demandas individuais. O § 3º esclarece que cada usuária poderá optar por um ou mais tipos de absorventes higiênicos de acordo com suas necessidades.

Segundo o § 4º, também do art. 5º, a oferta de absorventes higiênicos para mulheres em situação de vulnerabilidade agravada, em especial as referidas no inciso I do art. 4º da proposição, far-se-á por meio de ações e programas específicos articulados pelas três esferas de governo, sendo dispensado o cadastro prévio mencionado no § 2º do artigo.

Com base no art. 6º, as ações periódicas de conscientização sobre a importância da higiene menstrual e do autocuidado serão

desenvolvidas no plano da atenção básica de saúde prestada pelo SUS às meninas, adolescentes e mulheres.

E a cláusula de vigência, prevista no art. 7º, prevê que a lei eventualmente originada do projeto entrará em vigor após noventa dias de sua publicação.

O PL nº 2.992, de 2021, proposto pela CDH, *inclui os absorventes higiênicos entre os insumos dispensados no âmbito da assistência farmacêutica integral prestada pelo Sistema Único de Saúde.*

Pelo art. 1º, define-se que a assistência farmacêutica integral no âmbito do SUS, prevista na alínea *d* do inciso I do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, compreende a distribuição de absorventes higiênicos a todas as mulheres, atendidos os seguintes princípios e diretrizes elencados em seus incisos: universalidade, inclusive quanto a mulheres em situação de rua ou condenadas ao cumprimento de pena privativa de liberdade (inciso I); opção por produtos com menor impacto ambiental, sempre que possível (inciso II); promoção de ações de conscientização sobre a importância da higiene menstrual e do autocuidado (inciso III).

O § 1º do art. 1º esclarece que estão incluídos no conceito de absorventes higiênicos as calcinhas absorventes, os absorventes externos e internos e os coletores menstruais, descartáveis ou não, desde que devidamente homologados pelo órgão competente. O § 2º do mesmo artigo determina que os absorventes higiênicos serão dispensados em Unidades Básicas de Saúde às usuárias do SUS devidamente cadastradas e nas quantidades estabelecidas pelo regulamento. E o § 3º assinala que a oferta de absorventes higiênicos para mulheres em situação de vulnerabilidade, em especial as referidas no inciso I do artigo – mulheres em situação de rua ou condenadas ao cumprimento de pena privativa de liberdade –, far-se-á por meio de ações e programas específicos articulados pelas três esferas de governo, sendo dispensado o cadastro prévio mencionado no § 2º deste artigo.

A cláusula de vigência, prevista no art. 2º, estabelece que a lei originada do projeto entrará em vigor após noventa dias de sua publicação.

O Projeto de Lei (PL) nº 4.968, de 2019, foi objeto de seis emendas, que serão descritas e analisadas adiante.

II – ANÁLISE

O Projeto de Lei (PL) nº 4.968, de 2019, o PL nº 1.666, de 2021, o PL nº 2.400, de 2021, e o PL nº 2.992, de 2021, serão apreciados pelo Plenário do Senado Federal nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021, que *regulamenta o funcionamento das sessões e reuniões remotas e semipresenciais no Senado Federal e a utilização do Sistema de Deliberação Remota*.

De pronto, cabe ressaltar que não vislumbramos razões de constitucionalidade, juridicidade ou técnica legislativa que possam obstar a aprovação das proposições.

Quanto ao mérito, o objetivo primordial dos projetos de lei em análise é tornar obrigatória a disponibilização gratuita de absorventes higiênicos para as mulheres de baixa renda ou em situações de vulnerabilidade.

Consideramos esse propósito altamente meritório e justificável. Muitas entidades nacionais e internacionais têm denunciado e buscado combater a *precariedade menstrual* ou *pobreza menstrual*, conceitos que foram internalizados no contexto brasileiro pelo Fundo de População das Nações Unidas e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Em maio de 2020, o Banco Mundial publicou artigo lembrando que os períodos menstruais não foram interrompidos pela pandemia da covid-19 – pelo contrário, a pandemia exacerbou os desafios enfrentados por milhões de mulheres e jovens na lida com suas necessidades menstruais desassistidas e agravou o sentimento internalizado de vergonha que essa desassistência acarreta em sua vida diária –, propondo que as necessidades menstruais fossem consideradas nas políticas e intervenções de resposta à emergência sanitária e informando que a instituição continuava a implementar seus esforços para proporcionar higiene menstrual segura a essas mulheres e jovens.

Dessa forma, entendemos que é urgente e necessário aprovar a proposta originada na Câmara dos Deputados, que, de certa forma, abrange o conteúdo – com algumas diferenças não muito significativas – das outras três proposições a ela pensadas.

O Projeto de Lei (PL) nº 4.968, de 2019, recebeu sugestões de aperfeiçoamentos por meio das seis emendas.

As Emendas nº 1, 2 e 3-PLEN são de autoria do Senador Paulo Paim. A Emenda nº 1-PLEN propõe a inclusão de artigo para determinar que os absorventes higiênicos a serem disponibilizados observarão os padrões de qualidade estabelecidos em ato da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

A Emenda nº 2-PLEN inclui o seguinte artigo:

Art. ... O acesso a absorventes higiênicos de que trata esta Lei dar-se-á:

I – por meio do Programa Farmácia Popular, para as mulheres inscritas no CadÚnico e estudantes de baixa renda;

II – por meio das equipes multiprofissionais que prestam atendimento à população de rua, no caso das mulheres em situação de rua, não inscritas no CadÚnico.

III – por meio do juízo de execução penal, no caso das mulheres que estejam sob a custódia de estabelecimentos prisionais.

Parágrafo único. O regulamento disporá os valores de referência para cada unidade do produto a ser distribuído às beneficiárias, no âmbito do Programa Farmácia Popular e os procedimentos a serem adotados para o controle de seu fornecimento.

Já a Emenda nº 3-PLEN enuncia a inclusão do inciso IV no art. 3º do PL nº 4.968, de 2019. Porém, na verdade, ela altera a redação de um inciso do referido artigo – a emenda o identifica como inciso IV, mas depreende-se que a alteração diz respeito ao inciso II –, atribuindo-lhe a seguinte redação: *as mulheres em situação de rua, observadas as diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua*.

A Emenda nº 4-PLEN, da Senadora Rose de Freitas, inclui o inciso V no art. 3º do PL nº 4.968, de 2019, de forma a incluir as seguintes beneficiárias no Programa a ser instituído: *mulheres indígenas, quilombolas e pertencentes a povos e comunidades tradicionais*.

A Emenda nº 5-PLEN, do Senador Chico Rodrigues, acrescenta artigo que, por sua vez, insere um parágrafo único no art. 4º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o seguinte teor:

Art.4º

.....

Parágrafo único. Os programas suplementares de assistência à saúde previstos no inciso VIII fornecerão, na escola, absorventes



higiênicos às meninas e adolescentes que deles necessitarem, na medida de sua necessidade.

A Emenda nº 6-PLEN, da Senadora Eliziane Gama, acrescenta artigo dispondo sobre a execução orçamentária das despesas decorrentes da proposição, no seguinte sentido:

Art. 6º As despesas com a execução das ações previstas nesta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias, observados os limites de movimentação, empenho e pagamento da programação orçamentária e financeira anual disponibilizados, pela União:

I – ao Sistema Único de Saúde para a Atenção Primária à Saúde, para as mulheres beneficiárias de trata o inciso II do art. 3º desta lei;

II – ao Sistema Penitenciário, para as mulheres beneficiárias de trata os incisos III e IV do art. 3º desta Lei; e

III – ao Programa Dinheiro Direto na Escola regulado pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para as beneficiárias de que trata o inciso I do art. 3º.

Todas as emendas trazem aprimoramentos relevantes para o PL nº 4.968, de 2019. No entanto, dada a urgência do tema, entendemos que é importante aprovar o projeto com o texto vindo da Câmara dos Deputados, de forma que ele vá à sanção presidencial sem precisar retornar à Casa de origem. Exclusivamente por essa razão, não acataremos as emendas.

III – VOTO

Nosso voto, portanto, é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 4.968, de 2019, e pela **rejeição** das Emendas nºs 1 a 6-PLEN, **ficando prejudicados** os Projetos de Lei nºs 1.666, 2.400 e 2.992, de 2021.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora

