



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 538/2021 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0331/21.**

Trata-se de projeto de lei de iniciativa da nobre Vereadora Juliana Cardoso, que dispõe sobre o Programa Municipal de Amparo ao Ciclo Menstrual, para o fornecimento de absorventes higiênicos para mulheres, meninas e homens trans em situação de vulnerabilidade social, independentemente de cadastro prévio ou apresentação de qualquer documento comprobatório de sua condição.

De acordo com a proposta, os objetivos do programa são: I. enfrentar a pobreza ou precariedade menstrual bem como seus impactos sobre mulheres, meninas e homens trans por meio da universalização de seu acesso; II. promover a superação de 'tabus' em torno da menstruação por meio da realização, em equipamentos municipais, de palestras, campanhas, distribuição de cartilhas e outros materiais de divulgação; e III. promover autonomia econômica das mulheres por meio de incentivo e fomento à formação de cooperativas e de micro empreendimentos individuais para a fabricação de absorventes.

Dentre as diretrizes do supramencionado programa é possível citar: I. intersetorialidade das ações do Poder Público com ações intersecretariais; II. articulação entre o Poder Público Municipal, a sociedade civil e a iniciativa privada; III. promoção da saúde integral da mulher, bem como de homens trans e pessoas transmasculinas; IV. promoção da autonomia econômica das mulheres; V. promoção de ações sustentáveis; e VI. promoção da participação e do controle social.

Quanto às ações propostas, destaca-se: I. a distribuição gratuita de absorventes nas escolas municipais, nas Unidades de Saúde e nos serviços socioassistenciais da cidade; II. a distribuição gratuita de absorventes em terminais de ônibus por meio de gôndolas dispostas próximas aos banheiros; III. a inclusão de absorventes nas cestas básicas distribuídas pela Prefeitura; IV. a realização de palestras, campanhas e elaboração de cartilhas e outros materiais que tratem da menstruação; V. as parcerias e os convênios com organizações da sociedade civil; VI. o fomento à criação de cooperativas e empreendimentos individuais de mulheres voltados à produção de absorventes sustentáveis, com garantia de compra pela Prefeitura dos absorventes produzidos por essas cooperativas; VII. o fomento à doação de absorventes por empresas privadas por meio da criação de um Selo para as empresas doadoras; e VIII. a realização de pesquisas para aferição do impacto da pobreza menstrual na Cidade de São Paulo a fim de melhor orientar a formulação das políticas públicas.

Sob uma perspectiva estritamente jurídica, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação.

A matéria de fundo veiculada pelo projeto, ao propor medidas aptas a elevar padrões de dignidade e saúde de mulheres, meninas e homens trans do Município, traduz nítido interesse local, encontrando respaldo, portanto, na competência legislativa do Município, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal e 13, I, da Lei Orgânica Paulistana.

Sob o prisma formal, o projeto fundamenta-se no art. 37, caput, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Quanto ao aspecto material da prosta, faz-se mister destacar que a menstruação está relacionada a inúmeras dificuldades enfrentadas por mulheres, meninas e homens trans, especialmente no ambiente escolar e no mercado de trabalho.

Uma diferença fisiológica entre homens e mulheres, baseada em um processo biológico e natural pelo qual as mulheres em idade reprodutiva passam todos os meses, não deveria ser origem de diferenças quanto ao acesso à direitos, bens e serviços. E essa é uma questão muito importante que deve ser enfrentada pelo Direito. O projeto se situa exatamente nesse ponto.

Há, ainda, situações nas quais a saúde de inúmeras mulheres é posta em risco por conta da ausência de recursos financeiros para a adoção de medidas de higiene pessoal relacionadas à menstruação. Na reportagem "Pobreza menstrual", transmitida pelo programa jornalístico "Fantástico", da TV Globo, no último dia 02 de maio, foram relatados, por exemplo, casos de mulheres que precisaram de atendimento médico emergencial após substituírem absorventes higiênicos por materiais inapropriados, como miolos de pão. A reportagem traz, ainda, a impressionante informação de que uma a cada quatro jovens e adolescentes já faltaram às aulas por não possuírem acesso a absorventes higiênicos. (<https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2021/05/03/pobreza-menstrual-mulheres-precisam-de-atendimento-de-emergencia-apos-improviso-com-miolo-de-pao.ghtml>).

Evidencia-se, portanto, que a propositura visa produzir resultados voltados à concretização do princípio da igualdade entre homens e mulheres e, também, à proteção da saúde de mulheres e adolescentes em idade reprodutiva.

A respeito do princípio da igualdade, imperioso se faz destacar os termos do art. 5º, caput, da Constituição Federal, "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza...", merecendo destaque o inciso I do mesmo artigo 5º, o qual reforça que "homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição".

Sobre o tema, e mais especificamente sobre a proteção constitucional à igualdade de gênero, leciona Virgílio Afonso da Silva:

"A despeito do dispositivo constitucional explícito segundo o qual "homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações" (art. 5º, I), a igualdade entre mulheres e homens ainda é um objetivo distante no Brasil. Essa não é, claro, uma peculiaridade brasileira. A desigualdade entre mulheres e homens é uma verdade inconveniente que não pode ser ignorada em nenhum país do mundo. Mas é um fato que, no Brasil, o caminho para se chegar perto dessa igualdade é mais longo do que poderia e deveria ser.

Desigualdades entre mulheres e homens são perceptíveis em todas as áreas, seja em cargos políticos, em órgãos diretivos de empresas, seja em diferenças de salários. A violência contra a mulher é também um fato cotidiano no Brasil, seja física ou psicológica, seja em casa, no local de trabalho ou nas ruas.

Ainda assim, também nesse âmbito é possível afirmar que a Constituição de 1988 foi um momento de inflexão. Embora mulheres estivessem extremamente sub-representadas na Assembleia Nacional Constituinte (menos de 5% dos membros eram mulheres), a participação da sociedade civil no processo de elaboração da Constituição propiciou mais avanços do que seria de se esperar de uma assembleia composta quase que exclusivamente por homens e com perfil conservador.

Um importante documento demandando atenção especial aos direitos das mulheres na Assembleia Constituinte foi a "Carta das Mulheres Brasileiras à Assembleia Constituinte", redigida durante o Encontro do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres, em 1986. Nessa carta, demandavam-se avanços nos direitos das mulheres em várias áreas, como família, trabalho, saúde, educação, cultura e combate à violência. Muitas dessas propostas foram incorporadas pela Constituição de 1988.

Além dos já mencionados artigos 3º, IV, e 5º, I, há outros que regulam questões mais específicas, como os direitos trabalhistas do art. 7º, XVIII (licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com duração de cento e vinte dias), XIX ( licença paternidade, nos termos fixados em lei), e XX ( proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei); os direitos relacionados à família, no art. 226, § 5º (Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher) e § 8º (O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integrem, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações); e também direitos ligados a mulheres presas, como o art. 5º, L (às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação).

A lei mencionada no inciso XIX do art. 7º (licença-paternidade, nos termos fixados em lei) nunca foi promulgada. O art. 10, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece que até que a lei venha a disciplinar o disposto no art. 7º, XIX, o prazo da licença-paternidade a que se refere o inciso é de cinco dias. As leis 11.770/2008 e 13.257/2016, oferecem incentivos fiscais para as empresas que estenderem o auxílio-paternidade para vinte dias. Em ambos os casos, embora se possa dizer que a previsão de uma licença-paternidade foi um avanço, a omissão legislativa a respeito da lei exigida pelo art. 7º, XIX, bem como sua curtíssima duração, em qualquer das suas versões atuais (cinco ou vinte dias), são indícios de que não há de fato uma tendência a possibilitar, ou mesmo fomentar, a participação de pais na tarefa de cuidar dos seus filhos e filhas. A promoção da igualdade entre mulheres e homens, nesse âmbito, ainda está aquém do que deveria. Uma solução possível, adotada em alguns países, é permitir que mãe e pai possam dividir o tempo de licença da forma como entenderem melhor (DA SILVA, Virgílio Afonso. Direito Constitucional Brasileiro, EDUSP, São Paulo, 2021, pgs. 137-138)

Além disso, é certo que a propositura visa promover a saúde das mulheres, proporcionando o acesso à adequada higiene pessoal. É certo que a saúde é direito de todos e dever do Estado (art. 196 da Constituição Federal). São de relevância pública as ações e os serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor sobre sua regulamentação, fiscalização e controle (art. 197).

Assim, de maneira harmônica, a Lei Orgânica do Município de São Paulo prevê a saúde como direito de todos (art. 212), e o dever do Município de garantir este direito, em dispositivo com o seguinte teor:

Art. 213 - O Município, com participação da comunidade, garantirá o direito à saúde, mediante:

I - políticas que visem ao bem estar físico, mental e social do indivíduo e da coletividade, a redução e a busca da eliminação do risco de doenças e outros agravos, abrangendo o ambiente natural, os locais públicos e de trabalho;

II - acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde, em todos os níveis de complexidade;

III - atendimento integral do indivíduo, abrangendo a promoção, preservação e recuperação da saúde.

Para ser aprovado, o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Pelo exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 23/06/2021.

Carlos Bezerra Jr. (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT) - Relator

Faria de Sá (PP)

Gilberto Nascimento (PSC)

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Rubinho Nunes (sem partido)

Sandra Tadeu (DEM) - Abstenção

Sansão Pereira (REPUBLICANOS)

Thammy Miranda (PL) - Contrário

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 24/06/2021, p. 79

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br).