



PROJETO DE LEI Nº 072/2021

EMENTA: “Dispõe sobre o fornecimento de absorventes higiênicos nas escolas públicas do Município de Rio das Ostras. ”

Autoria: Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento – Vereador, Câmara Municipal.

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais APROVOU e EU PROMULGO, o seguinte:

LEI:

Art. 1º. – Fica instituído o Programa de Fornecimento de Absorventes Higiênicos nas escolas públicas do Município de Rio das Ostras.

Parágrafo Único. O Programa a que se refere esta Lei consiste no fornecimento de absorventes higiênicos para estudantes do sexo feminino, visando à prevenção e riscos de doenças, bem como a evasão escolar.

Art. 2º. – O Poder Executivo poderá promover o fornecimento e a distribuição dos absorventes higiênicos em quantidade adequada às necessidades das estudantes, por meio de máquinas de reposição instaladas nos banheiros das escolas da rede pública municipal ou outra forma que entender mais adequada.

Art. 3º. – O Programa instituído constitui como estratégia para promoção da saúde e atenção à higiene, com os seguintes objetivos básicos:

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 recursos necessários ao período da menstruação feminina;

II – reduzir faltas em dias letivos de educandas em período menstrual e, por decorrência, evitar prejuízos à aprendizagem e ao rendimento escolar.

Art. 4º. – O Poder Executivo poderá regulamentar a presente Lei, no que couber e no que entender necessário, no prazo de 120 (cento e vinte) dias.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
RIO DAS OSTRAS**
ESTADO RIO DE JANEIRO

Art. 5º. – As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.

Art. 6º. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando todas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, 03 de maio de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador



Em junho de 2019, entrou em vigor, na cidade do Rio de Janeiro, a Lei nº 6.603, que institui o Programa de Fornecimento de Absorventes Higiênicos nas escolas públicas do Município. A proposta origina-se no Projeto de Lei nº 798, de 2018, do Vereador Leonel Brizola Neto, que o submeteu à apreciação da Câmara Municipal.

A presente proposição tem como base justamente a Lei Municipal nº 6.603/2019 do Município de Rio de Janeiro que teve sua constitucionalidade submetida a um duplo grau de análise prévia, tendo sido considerada legal e constitucional pela Comissão de Justiça e Redação da Câmara Municipal do Rio de Janeiro e pelo Chefe do Poder Executivo municipal que sancionou o Projeto de Lei oriundo do Poder Legislativo.

A iniciativa consiste no fornecimento de absorventes higiênicos para estudantes do sexo feminino, visando à prevenção de doenças, bem como da evasão escolar. A distribuição será feita por meio de máquinas de reposição instaladas nos banheiros das escolas públicas da rede municipal ou de outra forma adequada.

Na realidade, os absorventes higiênicos deveriam fazer parte da Cesta Básica concedida às alunas da rede pública municipal de ensino, como já esclarecido na

É um problema real para as adolescentes, configurando a chamada precariedade menstrual. A falta de acesso a produtos de higiene para lidar com o período menstrual traz enormes riscos à saúde dessas jovens, muitas vezes em virtude das soluções precárias e insalubres a que recorrem. Ademais, na falta de absorventes higiênicos, muitas perdem dias letivos, chegando a abandonar os estudos por constrangimentos vividos. Essa realidade alcança muitos outros países.

Em 2019, o filme “Absorvendo o Tabu”, dirigido por Rayka Zehtabchi, venceu o Oscar de melhor documentário de curta-metragem ao abordar o estigma que a menstruação ainda suscita na sociedade e trazer à tona o tema das dificuldades de acesso da população feminina a absorventes ou outros recursos de higiene.

A relevância do tema está também refletida em projetos espalhados pelo mundo, implementados por organizações não governamentais e liderados por mulheres, que têm por fito financiar ou encontrar alternativas para viabilizar o acesso a produtos de higiene no período menstrual para



meninas e mulheres atingidas por esse tipo de vulnerabilidade, sendo uma delas a organização nigeriana *Peach AID Medical Initiative*.

Disponibilizar nos banheiros das escolas o acesso gratuito e ao alcance de quem necessitar essa é fundamental, pois absorventes higiênicos não são itens supérfluos e sim de necessidade. Portanto, deve fazer parte do orçamento das unidades escolares, assim como as provisões de papel higiênicos e outros itens necessários à saúde das alunas da rede pública de ensino.

Essa política pública assemelha-se à campanha massiva de preservativos gratuitos masculinos e femininos, que são concedidos gratuitamente em qualquer serviço público de saúde conforme orientação da ANVISA.

Embora o art. 24, XV, da Constituição da República atribua à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente para legislar acerca de proteção à infância e à juventude, é evidente que, com a dicção do art. 227 da Carta Magna, também ser atribuição dos Municípios proteger as crianças, os adolescentes e jovens contra toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Neste caso, a municipalidade deve observar o art. 30, I e II, da CRFB/88: atender interesse local e respeitar o disposto nas legislações estadual e federal:

“Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”

Isso significa dizer que os municípios têm autonomia para dispor, mediante lei, sobre proteção à infância e à juventude em âmbito local, desde que não afrontem legislação federal ou estadual.

Em consonância com o texto Constitucional, ressalta-se o que prevê a Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), em seu art. 4º:



**CÂMARA MUNICIPAL DE
RIO DAS OSTRAS**
ESTADO RIO DE JANEIRO

“Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.”

Cabe ao Poder Público, com a participação da sociedade, o atendimento a estes direitos que lhes são inerentes e, tanto quanto, o cumprimento dos deveres para com eles, que é o de lhes prover a saúde e o bem-estar.

No particular, o comando de suplementação é expressamente veiculado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em diversos momentos:

“Art. 59. Os municípios, com apoio dos estados e da União, estimularão e facilitarão a destinação de recursos e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e a juventude.

(...)

Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

(...)

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

I - municipalização do atendimento;

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente.



Art. 259. A União, no prazo de noventa dias contados da publicação deste Estatuto, elaborará projeto de lei dispondo sobre a criação ou adaptação de seus órgãos às diretrizes da política de atendimento fixadas no art. 88 e ao que estabelece o Título V do Livro II.

Parágrafo Único. Compete aos estados e municípios promoverem a adaptação de seus órgãos e programas às diretrizes e princípios estabelecidos nesta Lei.”

Ora, se o Município responde por tais deveres, deve dispor dos meios necessários a concretizá-los, na amplitude consagrada pela teoria dos poderes implícitos, até porque, considerado o princípio da legalidade, somente poderá atender a todas essas diretrizes se, antes, sedimentar normativamente a sua atuação. Em outras palavras, deve-se observar a hermenêutica ampliativa da autonomia municipal, de modo a expandir a possibilidade de autorregulamentação.

Deve prevalecer aqui uma compreensão fortalecedora do federalismo brasileiro (CF, art. 1º, V), prestigiando-se as iniciativas normativas regionais e locais sempre que não houver expressa e categórica interdição constitucional, pois, nas palavras do Min. **Luiz Fux**, *“o princípio federativo reclama o abandono de qualquer leitura inflacionada e centralizadora das competências normativas da União, bem como sugere novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal”* (ADI 2.663, Rel. Min. Luiz Fux, j. 08.03.2017).

Feito o esclarecimento acerca do conteúdo vale dizer que é descabida aqui qualquer alegação de vício formal de iniciativa na proposição por arguição de que seria de iniciativa privativa do Poder Executivo, pois estas são de interpretação restritiva e estão expressas no art. 50 da Lei Orgânica Municipal. Hermenêutica básica: normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, de forma que o rol previsto no dispositivo municipal e no art. 61, § 1º, da Constituição da República traduzem taxatividade.

Como se vê, a matéria tratada na proposição não foi mencionada em nenhuma das hipóteses acima e, portanto, não se insere dentre aquelas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, inexistindo usurpação de competência, até porque não se trata norma de organização da Administração Pública nem de lei municipal que cria atribuições à Secretaria.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
RIO DAS OSTRAS**
ESTADO RIO DE JANEIRO

Há uma verdadeira inovação no ordenamento jurídico, com a criação de normas gerais e abstratas, resultado típico do legítimo exercício dos integrantes do Poder Legislativo.

Na verdade, pode-se no máximo dizer que a norma é de competência concorrente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, mas jamais que é de competência privativa daquele.

Resumindo, não há disposição referente à alteração das atribuições da Secretaria, mas apenas o atendimento à dignidade da pessoa humana e a axiologia que promove para todo o ordenamento jurídico.

A presente proposição não cria qualquer despesa ao Executivo nem invade a esfera de atribuições de suas Secretarias, motivos pelos quais não há qualquer impedimento para sua regular tramitação, pois pretende consagrar princípios constitucionais e trazer uma Administração Pública gerencial e voltada ao atendimento de interesses e peculiaridades que lhes são próprios. Logo, não se pode dizer, por conseguinte, que a proposição implica aumento de despesas para a qual não foi prevista a respectiva fonte de custeio

Com efeito, a lei que “disciplina a publicidade administrativa não demanda iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo.” É neste sentido, o entendimento do e. Supremo Tribunal Federal sobre o tema quando do julgamento da **ADI-MC nº 2.472/RS** (ADI-MC 2.472-RS, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Correa, 12-03-2002, v.u., DJ 03-05-2002, p. 13).

Realmente, o Projeto em questão encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência dos Tribunais Pátrios sobre o tema.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos



municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral):

“Recurso extraordinário com agravo. **Repercussão geral.** 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. **Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. **Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte.** 5. Recurso extraordinário provido.” (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016; grifou-se).

E, ainda que houvesse a alegação de que haveria a criação de gastos ao Poder Executivo, fato é que a ausência de recursos específicos para atendimento de novas despesas, na pior das hipóteses, apenas comprometeria a eficácia da lei no exercício financeiro de sua vigência. Com efeito, *“inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo” (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01)”*.

Em outras palavras, se a lei cria despesa pública ou renuncia a receita pública isso não é suficiente para conclusão de sua inconstitucionalidade por violação à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo.

Além disso, caso haja adição de medidas pelo Poder Executivo que gerem despesas, fato é que as despesas envolvidas na execução da mencionada Lei poderão ser suplementadas pela dotação orçamentária das rubricas advindas da rubrica **08.243** que trata da **ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE**, dentre outras existentes já na Lei Orçamentária Anual em vigor.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
RIO DAS OSTRAS**
ESTADO RIO DE JANEIRO

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade do município legislar sobre o tema por ser de interesse local nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal e por não trazer despesas nem usurpar matérias de competência privativa do Poder Executivo, se requer a regular tramitação da presente proposição com sua votação e aprovação no Plenário da Casa Legislativa, transmudando-se por fim em Lei quando da promulgação do Chefe do Poder Executivo.

Requer-se, ainda, que quando do envio do Projeto de Lei ao Chefe do Executivo para sanção e eventual análise de veto, ocorra o envio concomitante da presente Justificativa como anexo porque esclarece por inteiro todas as questões atinentes à proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Sala das Sessões, 03 de maio de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador