



CÂMARA MUNICIPAL
DO RIO GRANDE
O BERÇO DO PARLAMENTO GAÚCHO

DESPACHO

TIPO / Nº: PLV 93122

Designo para exercer a função de Relator (a) da matéria o (a) Vereador (a):

Julio Lamm

Já fica deferido o prazo do Art. 42 § 1º, do Regimento Interno.

Rio Grande, 29 de MARÇO de 2022.

Presidente da Comissão

DESPACHO

Ciente em 19/03/21

- (Enviar ao Consultor Jurídico para Parecer quanto: Constitucionalidade, Juridicidade, Técnica Legislativa e pesquisa de legislação já existente sobre a matéria.
(Requer parecer técnico dos prestadores de serviço jurídicos: IGAM e DPM
(Não enviar ao Consultor Jurídico.

EM ESPECIAL
AS LEIS DAS
DATAS

Rio Grande, 29 de MARÇO de 2022.

Julio Lamm
Relator(a)

o m

Porto Alegre, 8 de abril de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 6.872/2022.

I. O Poder Legislativo de Rio Grande solicita análise técnica do Projeto de Lei nº 41, de iniciativa parlamentar, que visa instituir programa de proteção e promoção da saúde menstrual no Município do Rio Grande.

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.

Em 18 de março de 2022, foi promulgada a Lei nº14.214. O Poder Executivo possui prazo de 180 dias para regulamentar a matéria.

Esta Lei 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 após o voto presidencial, os parlamentares divulgaram a intenção de derrubar o voto, segue em andamento.

Segundo a Lei apresentado a quantidade, a forma da oferta gratuita e outros detalhes seriam 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.

Antes da análise do veto pelo Congresso, no dia 08 de março de 2022, foi publicado o Decreto Federal nº 10.989, sobre proteção da saúde menstrual e distribuição gratuita de absorventes e outros itens de higiene. Destaca-se:

Art. 4º Compete ao Ministério da Saúde:

(...)

Parágrafo único. Ato do Ministério da Saúde estabelecerá a forma de execução e os procedimentos para adesão dos entes federativos ao Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS.

(...)

Art. 6º O Ministério da Educação promoverá, em regime de colaboração com os entes federativos, campanha informativa nas escolas da rede pública de ensino sobre a saúde menstrual e as suas consequências para a saúde da mulher, observadas as diretrizes definidas pelo Ministério da Saúde.

Neste sentido, quando regulamentado o Decreto, será possível que o Município firme colaboração com os demais entes federativos e atenda ao objetivo de fundo expresso no PL, ora analisado. Este Decreto não possui prazo de regulamentação.

Todavia, destaca-se a necessidade de as pessoas que menstruam serem atendidas por todos os ferramentas disponíveis.

III. Em outro giro, quanto à minuta encaminhado à análise, de plano, quanto ao aspecto formal da proposição, importa observar que esta não se apresenta instruída com a necessária exposição de motivos de interesse público que a justificam, razão pela qual deve a lacuna ser suprida, pois a motivação é essencial à legitimação do ato administrativo.

Nada obstante, verifica-se que a assistência proposta engloba um programa governamental de auxílio às pessoas em situação de pobreza menstrual,

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



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.

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.

Tendo em vista a importância do tema, passa-se a elucidar:

A legitimidade para que parlamentar proponha um projeto de lei com este escopo é admitida nos termos do que decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento da tese de repercussão geral a qual tomou o nº 917, isto é, desde que não contenha obrigações de caráter financeiro e, ou, logístico imputadas ao Poder Executivo.

Em caso similar, posicionou-se o Tribunal de Justiça de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 7.820/2020, do Município de Guarulhos, que "cria Lei de proteção aos direitos à saúde bucal de pessoa com Transtorno do Espectro Autista" – Alegação de violação de competência reservada à União – Matéria que, em que pese tocar a proteção da saúde, insere-se, no caso concreto, dentro da competência legislativa municipal, posto que toca assunto de interesse predominantemente local. VÍCIO DE INICIATIVA – Orientação, trazida pelo Tema de número 917, do e. STF, de que a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, portanto, a ele privativos, quais sejam, a estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas. Diante disso, necessário concluir que a Lei interfere na esfera reservada à administração apenas em pontos singulares. Especificamente, nota-se vício em seu artigo 1º, incisos V e VI,

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

Fone: (51) 3211-1527 - Site: www.igam.com.br



WhatsApp da área Legislativa do IGAM

(51) 983 599 267

especificamente em relação ao estabelecimento de prazo máximo para realização de consultas e exames. ALEGAÇÃO DE LESÃO À ISONOMIA - O referido princípio disciplina a possibilidade de concessão de tratamento diverso a cenários jurídicos díspares. De fato, ele decorre precisamente da aplicação da isonomia, em seu sentido material, buscando oferecer justo tratamento a situações que mereçam ser submetidas a regramento diverso – No caso concreto, a Lei oferta tratamento diferenciado a um específico grupo dos municípios. E a razão para a diferenciação é explicitada pela justificativa da Lei, que traz como fator a, comparativamente, precária saúde bucal das pessoas que possuem a Síndrome tratada. Sua maior vulnerabilidade, considerada a específica matéria tratada pela Lei, firma, no que importa à análise da (in)constitucionalidade da Lei, razões suficientes para a discriminação, tendo como norte o atendimento da isonomia, em sua vertente material. Ação julgada parcialmente procedente apenas para reconhecer a inconstitucionalidade dos incisos V e VI, do Artigo 1º, da Lei Municipal nº 7.820, de 10 de março de 2020, do Município de Guarulhos, especificamente no ponto em que fixa o prazo máximo de 15 (quinze) dias para as providências aludidas.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2270972-79.2020.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/06/2021; Data de Registro: 24/06/2021)

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, obstáculo constitucional para a sua apreciação legislativa, na medida em que interfere no funcionamento do Poder Executivo, uma vez que estabelece atribuições a qualquer órgão da administração pública. Neste sentido, a matéria não tem sintonia com a tese 917 definida pelo STF no julgamento do RE 878.911, em regime de repercussão geral.

Neste sentido, observa-se que o Programa somente será viável se integrar as 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, por iniciativa de Vereadora não será possível, do ponto de vista constitucional, a implementação de assistência às pessoas com útero e que menstruam, salvo se houver uma Indicação, neste sentido, ao Prefeito, e ele, aceitando a Indicação, encaminhe projeto de lei para a Câmara visando alterar as leis do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual em vigor.



Outra recomendação, devido a importância do tema, é instituí-la na forma de política pública, desta forma o PL deverá ser reanalizado pela Parlamentar, excluindo os termos que criam atribuições ao Poder Executivo.

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.

Neste sentido, para que o projeto de lei apresentado possa adquirir viabilidade, recomenda-se a supressão dos dispositivos que, por ventura, avancem a competência do Poder Executivo. A alteração poderá ser proposta pela vereadora-autora através de substitutivo ao PL, nos termos regimentais.

Desta forma, recomenda-se seu posicionamento quanto política pública. Buscando auxiliar a parlamentar, sugere-se a articulação do texto nos seguintes termos, que deverá ser avaliado e redigido conforme a necessidade local:

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº , DE ____ DE 2021

Institui no Município de xxx a Política Municipal de Erradicação da Pobreza Menstrual.

Art. 1º. Fica instituída a Política Municipal de Erradicação da Pobreza Menstrual no âmbito do Município de xx.

Art. 2º. Para efeitos desta lei, entende-se por pobreza menstrual a dificuldade ou falta de acesso por pessoas que menstruam, que estejam em vulnerabilidade social e/ou econômica, à higiene e aos produtos menstruais, como absorventes íntimos, calcinhas e coletores menstruais, ao saneamento básico e à educação adequada sobre produtos de higiene e saúde menstrual.



Art. 3º. São objetivos da Política Municipal de Erradicação da Pobreza Menstrual:

I - promover a dignidade das pessoas que menstruam, em vulnerabilidade social e/ou econômica, que tem pouco ou nenhum acesso à higiene e produtos menstruais, como absorventes íntimos, calcinhas e coletores menstruais adequados;

II - erradicar a pobreza menstrual, enquanto mecanismo de erradicação da pobreza;

III - contribuir para a qualidade de vida das pessoas em período menstrual;

IV - reduzir o risco de doença e de outros agravos, além de promover a saúde e;

V – promover o acesso à informação e à educação sobre a menstruação, produtos de higiene e a saúde menstrual;

(...)

Art. 4º. A presente lei será regulamentada, no que couber, para sua fiel execução.

Art. 5º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Urge observar que o Supremo Tribunal Federal³ vem apontando pela constitucionalidade de leis, de ignição parlamentar, quando se busca regulamentar encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição (art. 23, V e X, Constituição da República). Pontualmente, quanto ao direito à saúde, que abrange a saúde menstrual, o art. 196, da CF, dispõe: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”

IV. Diante de todo o exposto, conclui-se pela inexistência de sustentação constitucional para que a vereadora seja autora de lei disciplinando o tema da proposição examinada, visto que se relaciona com a seara eminentemente administrativa da gestão pública, assunto da competência privativa do Prefeito.

Ademais, aventa-se a possibilidade de os Edis encaminharem indicação da matéria ao Poder Executivo, nos termos do Regimento Interno, preservando a

³ Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDO QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1282228 A. GR/RJ, RELATOR: MIN. EDSON FACHIN, 15/12/2020).



autoria. Destaca-se que compete ao Poder Executivo a possibilidade de estabelecer as estratégias necessárias para sua implementação, pontualmente, a matéria telada pode ser avaliada quanto ao direito à saúde, que abrange a saúde menstrual, assim como à assistência social.

Deste modo, outra recomendação, ainda por conta da importância do tema e de sua relevância social, é o encaminhamento da matéria, a título de sugestão, pela Câmara Municipal, às Secretarias e ao Conselho Municipal de Saúde e Assistência Social, e Conselho de Direito das Mulheres, se houver no município, e à Secretaria de Educação para que estes promovam estudo técnico, a fim de verificar a viabilidade do programa proposto.

O IGAM permanece à disposição.

Keite Amaral

KEITE AMARAL
OAB/RS nº 102.781
Consultora do IGAM


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





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DO RIO GRANDE**

PARECER JURÍDICO

Para análise desta Consultoria o Projeto de Lei de Vereador 41/2022 de autoria do Vereador Rogério Gomes

Encaminhamos o presente ao IGAM, órgão de Assessoria desta Casa que opinou pela inviabilidade, nos termos propostos, sugerindo, entretanto, adaptação do texto por meio de substitutivo, realizando, inclusive minuta desta alteração.

Assim, opinamos pela ciência do Vereador, para, querendo, realizar as alterações constantes da Orientação Técnica IGAM 6.872/2022.

Rio Grande, 02 de agosto de 2022.

Roger Martins da Rosa
Superintendente Jurídico
OAB/RS 65589

Felisberto da Silva Piazzum
OAB/RS: 25.513
Consultor Jurídico
Câmara Municipal do Rio Grande





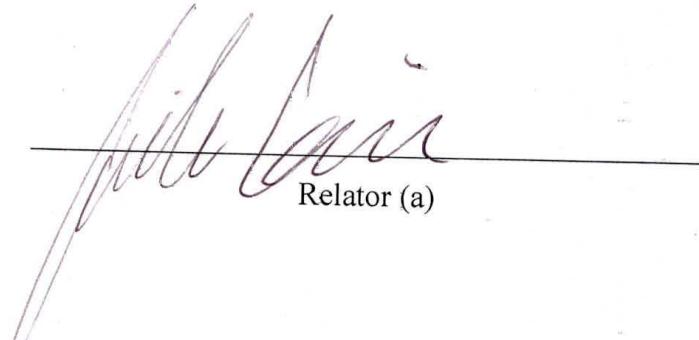
DESPACHO

TIPO/Nº: PLV 41122

Na condição de Relator (a):

- () O presente projeto atende as normas Constitucionais, Jurídicas, Regimentais e é adequado a Técnica Legislativa.
- () O presente projeto NÃO atende as normas Constitucionais, Jurídicas, Regimentais e é inadequado a Técnica Legislativa.
- () Voto em separado
- Vista ao autor

Rio Grande, 16 de dezembro de 2022.


Relator (a)

33



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROTOCOLO N°: 532122

AUTOR: Ver. Rogério Gomes

TIPO/N°: TRV 41122

Colocado o Processo em votação na CCJ, votou cada membro:

Vereador Giovani Morales	Vereador Júlio Lamim
(<input type="checkbox"/>) Constitucional (<input type="checkbox"/>) Inconstitucional (<input type="checkbox"/>) Antijurídico (<input type="checkbox"/>) Antiregimental (<input type="checkbox"/>) Inadequado a Técnica Legislativa (<input type="checkbox"/>) Abstenção	(<input type="checkbox"/>) Constitucional (<input type="checkbox"/>) Inconstitucional (<input type="checkbox"/>) Antijurídico (<input type="checkbox"/>) Antiregimental (<input type="checkbox"/>) Inadequado a Técnica Legislativa (<input type="checkbox"/>) Abstenção
Presidente	Vice – Presidente
Vereadora Professora Denise	Vereador Vavá
(<input type="checkbox"/>) Constitucional (<input type="checkbox"/>) Inconstitucional (<input type="checkbox"/>) Antijurídico (<input type="checkbox"/>) Antiregimental (<input type="checkbox"/>) Inadequado a Técnica Legislativa (<input type="checkbox"/>) Abstenção	(<input type="checkbox"/>) Constitucional (<input type="checkbox"/>) Inconstitucional (<input type="checkbox"/>) Antijurídico (<input type="checkbox"/>) Antiregimental (<input type="checkbox"/>) Inadequado a Técnica Legislativa (<input type="checkbox"/>) Abstenção
Secretaria	Membro

Vereador Julio Cesar
(<input type="checkbox"/>) Constitucional (<input type="checkbox"/>) Inconstitucional (<input type="checkbox"/>) Antijurídico (<input type="checkbox"/>) Antiregimental (<input type="checkbox"/>) Inadequado a Técnica Legislativa (<input type="checkbox"/>) Abstenção
Membro

O Presidente declarou o resultado da votação pela sua:

- () Constitucionalidade
() Inconstitucionalidade
() Antijuridicidade
() Antiregimentalidade
() Inadequação a Técnica Legislativa

Câmara Municipal, Rio Grande, _____ de _____ de 2022.

Presidente

[Signature]