



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Parecer n.º 797/2021/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 981/2020 que “Dispõe sobre o Programa de Fornecimento de Absorventes Higiênicos nas escolas públicas estaduais do Estado de Mato Grosso.”.

Autores: Deputado Silvio Fávero e Deputada Janaina Riva

Relator (a): Deputado (a) Dr. Eugênio

I - Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 25/11/2020, tendo sido aprovado requerimento de dispensa de pauta na sessão do dia 01/06/2021, após foi encaminhada para esta Comissão no dia 08/06/2021, tudo conforme as folhas n.º 02, 16 e 23/verso.

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 981/2020, de autoria do Deputado Silvio Fávero, conforme ementa acima. Visando promover adequações foram apresentadas as emendas n.ºs 01 e 02, de autoria da Deputada Janaina Riva.

O presente projeto de lei visa, em síntese, instituir o programa de fornecimento de absorventes higiênicos nas Escolas Públicas Estaduais do Estado de Mato Grosso e dá outras providências.

Consta na justificativa aduzida nos autos o seguinte:

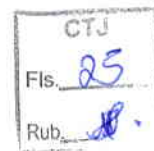
“O projeto visa instituir o programa de fornecimento gratuito de absorventes higiênicos para estudantes das escolas da rede pública estadual, em situação de hipossuficiência social e econômica, não possuindo condições financeiras para compra de itens de higiene pessoal. Em razão desse fato, muitas jovens estudantes abandonam as escolas quando começam o período menstrual ou faltam às aulas, numa média de cinco dias por mês durante esse período. Isso significa que essas estudantes perdem em média 45 dias de aulas por ano, com óbvias consequências para o processo educacional e de socialização dessas jovens.

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

Esse projeto não trata apenas da distribuição de absorventes higiênicos para estudantes, mas sim de levar dignidade e esperança por um futuro mais justo e igualitário, portanto, não podemos cruzar os braços pra essa triste realidade e



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



permitir que problemas como a falta de material escolar, merenda ou absorventes íntimos sejam fatores que desencorajam essas jovens de frequentarem as escolas, reduzindo as chances de um futuro melhor.

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.

Inclusive, entrou em vigor, na cidade do Rio de Janeiro a Lei nº 6603/2019, de autoria do vereador Leonel Brizola Neto e também tramita na Câmara Federal o PL nº 4968/2019, que dispõe sobre o referido assunto.

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 PeachAID Medical Initiative.

Portanto, considerando o elevado interesse público, espero contar com o apoio dos nobres Pares a presente propositura.”

Dispensada a segunda pauta, o projeto foi encaminhado à Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura e Desporto, a qual exarou parecer de mérito favorável à aprovação, tendo na sequência, aprovado em 1.ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 05/05/2021.

Após, retornou a Comissão de Mérito para analisar as emendas n.ºs 01 e 02, a qual exarou parecer favorável, acatando as emendas apresentadas.

Continuando, os autos foram encaminhados a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

II - Análise

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

Conforme mencionado, a propositura visa, em linhas gerais, instituir o programa de fornecimento de Absorventes Higiênicos, gratuitamente nas Escolas Públicas Estaduais, através de cotas mensais a cada estudante do sexo feminino, visando à prevenção e riscos de doenças e evasão escolar, conforme dispõe o artigo 1º:



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Art. 1º Fica instituído o Programa de Fornecimento de Absorventes Higiênicos nas escolas públicas estaduais do Estado de Mato Grosso.

§ 1º. 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 escola.

§ 2º. A distribuição gratuita de absorventes higiênicos será por meio de cotas mensais a cada estudante do sexo feminino.

Em seu artigo 2º o programa consiste numa estratégia para promoção da saúde e higiene pessoal, com o objetivo de combater a precariedade menstrual, identificada com a falta de acesso ou falta de recursos, reduzindo assim as faltas em dias letivos das estudantes. Vejamos:

Art. 2º O programa constitui estratégia para promoção da saúde e atenção à higiene, com os seguintes objetivos:

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.

Analisando a propositura, observa-se que a mesma se insere no rol de competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal, nos termos do artigo 24, inciso XV da Constituição Federal:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

...

XV - proteção à infância e à juventude;

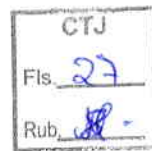
A Constituição Federal, em seu artigo 227, estabelece ainda ao Estado, juntamente com a família e a sociedade, um dever de proteção à criança e ao adolescente, colocando-os a salvo de toda forma de negligência e violência e o fornecimento de absorvente nas escolas públicas direcionadas às adolescentes mais carentes atua nesse sentido, senão veja-se:

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. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010).

A Constituição do Estado de Mato Grosso, em seu artigo 235, determina também que o Estado e os municípios deverão prioritariamente conferir amparo e proteção às crianças observando as condições socioeconômicas locais, e é atuando nesse sentido que a proposição se torna relevante.



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Art. 235 O Estado e os Municípios devem assumir, prioritariamente, o amparo e a proteção às crianças e aos jovens em situação de risco e os programas devem atender às características culturais e sócio-econômicas locais.

A Proteção Integral é a garantia do acesso a todos os direitos porque crianças e adolescentes são sujeitos de direitos universais, com prioridade por sua condição peculiar de desenvolvimento, de maneira que têm o privilégio na atenção em qualquer situação a que estejam expostos.

Dessa forma, é essencial a intervenção do Poder Legislativo no sentido de garantir a plena efetivação de seus direitos fundamentais, com a mais absoluta prioridade, tal qual recomendado de maneira expressa pelos arts. 3º e 4º, da Lei n.º 8.069/1990, como reflexo direto do comando supremo provindo do art. 227, caput, da nossa Constituição.

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem.

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.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;*
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;*
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;*
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. (grifos nosso)*

O dispositivo supramencionado estabelece de forma cristalina, que as crianças e os adolescentes devem ter prioridade absoluta, ou seja, que as metas e as ações do poder público devem tratar com primazia esses sujeitos de direito, instituindo assim uma verdadeira rede de proteção, conforme ensinamentos de Murillo José Digiácomo e Ildeara de Amorim Digiácomo, senão vejamos:

“A clareza do dispositivo em determinar que crianças e adolescentes não apenas recebam uma atenção e um tratamento prioritários por parte da família, sociedade e, acima de tudo, do Poder Público, mas que esta prioridade seja absoluta (ou seja, antes e acima de qualquer outra), somada à regra básica de hermenêutica,



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



segundo a qual "a lei não contém palavras inúteis", não dá margem para qualquer dúvida acerca da área que deve ser atendida em primeiríssimo lugar pelas políticas públicas e ações de governo (como, aliás, expressamente consignou o parágrafo único, do dispositivo sub examine). O dispositivo, portanto, estabelece um verdadeiro comando normativo dirigido em especial ao administrador público, que em suas metas e ações não tem alternativa outra além de priorizar - e de forma absoluta - a área infanto-juvenil, como vem sendo reconhecido de forma reiterada por nossos Tribunais."

Assim, a proposta, evidencia claramente que o adolescente deve ter proteção integral e o Poder legislativo dentre suas atribuições pode também dispor sobre todas as matérias descritas no art. 25, inciso IX, da Constituição Estadual, no que corresponde a criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública, *in verbis*:

Art. 25 Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, não exigida esta para o especificado no art. 26, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente:

(...)

IX - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública;

Neste sentido, o projeto em tela visa atender as alunas com situação de hipossuficiência social e econômica, não possuindo condições financeiras para compra de itens de higiene pessoal, zelando pela saúde das mesmas.

Ademais, a efetiva implementação da propositura com políticas públicas que auxiliem as alunas que necessitam dessa proteção com aquisição gratuita do absorvente, evitando dessa forma a evasão escolar, se amolda e está em perfeita sintonia ao disposto no artigo 228, inciso IV, *verbis*:

Art. 228 A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social e tem por objetivo:

(...)

IV - assegurar o exercício dos direitos da mulher, através de programas sociais voltados para as suas necessidades específicas, nas várias etapas evolutivas;

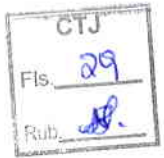
Ainda, considerando a moderna e mais atual visão do STF, alinhada com os mais valiosos preceitos constitucionais, entendemos que, ao ser proposta por parlamentar, a proposição não incorre em vício de iniciativa.

Dessa forma, a respeito da eventual despesa referente à aquisição dos absorventes femininos o Supremo Tribunal Federal em repercussão geral reafirmou que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. CONCESSÃO DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO II DO ARTIGO 2º. SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO INVESTIGATÓRIA. PERDA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III DO ARTIGO 2º. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINAR O RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO-MEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO IV DO ARTIGO 2º. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA E, E NO ARTIGO 5º, INCISO LXXIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL . 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. 2. Reconhecimento, pelas Turmas desta Corte, da obrigatoriedade do custeio do exame de DNA pelo Estado-membro, em favor de hipossuficientes. 3. O custeio do exame pericial da justiça gratuita viabiliza o efetivo exercício do direito à assistência judiciária, consagrado no artigo 5º, inciso LXXIV, da CB/88. 4. O disposto no inciso I consubstancia matéria de índole processual --- concessão definitiva do benefício à assistência judiciária gratuita --- tema a ser disciplinado pela União. 5. Inconstitucionalidade do inciso III do artigo 2º que estabelece a perda do direito à assistência judiciária gratuita do sucumbente na ação investigatória que tenha sido proposta pelo Ministério Público e que tenha como suporte o resultado positivo do exame de DNA. Violação do disposto no inciso LXXIV do artigo 5º da Constituição de 1.988. 6. Fixação de prazo para cumprimento da decisão judicial que determinar o ressarcimento das despesas realizadas pelo Estado-membro. Inconstitucionalidade do inciso IV do artigo 2º. 7. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os incisos I, III e IV, do artigo 2º, bem como a expressão "no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação", constante do caput do artigo 3º da Lei n. 50/04 do Estado do Amazonas.

(STF - ADI: 3394 AM, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 02/04/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-087 DIVULG 23-08-2007 PUBLIC 24-08-2007 DJ 24-08-2007 PP-00023 EMENT VOL-02286-02 PP-00300 RT v. 96, n. 866, 2007, p. 112-117)

Esse mesmo posicionamento recentemente foi confirmado em sede de Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo 878.911 do Rio de Janeiro.

Em relação à Emenda n.º 01, esta adequa a redação do § 2º do artigo 1º, com o objetivo de estabelecer que os absorventes higiênicos sejam distribuídos gratuitamente nas Escolas Estaduais e Postos de Saúde.



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Analisando a emenda, ao especificar os entes que serão encarregados pela distribuição de absorventes, possui pertinência temática com o objeto da proposta, motivo pelo qual deve ser acatada.

Já em relação à Emenda n.º 02, apresentada a proposição, objetiva autorizar o Poder Executivo Estadual a estipular a isenção do ICMS do absorvente higiênico feminino, além disso, o inclui nos itens da Cesta Básica do Estado de Mato Grosso.

Em que pese à meritória da emenda, o fato é que o Supremo Tribunal Federal possui o entendimento consolidado de que as propostas “autorizativas”, mesmo que sejam emendas, padecem do vício de inconstitucionalidade, uma vez que os projetos de leis autorizativas são, em sua essência, injurídicos na medida em que não veiculam norma a ser cumprida por outrem, mas mera faculdade, sequer solicitada pelo Poder competente, que pode ou não ser exercida por seu destinatário.

Segundo José Afonso da Silva as leis autorizativas “não têm mais do que o sentido de uma indicação ao chefe do Poder Executivo para a realização do ato ou negócio” (Processo constitucional de formação das leis. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 333).

Sobre o sentido técnico da Lei, o Mestre Miguel Reale esclarece que:

“Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em rigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas. (...) Nesse quadro, somente a lei, em seu sentido estrito próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples fato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito”

O Supremo Tribunal Federal tem se posicionado no sentido de que as normas autorizativas padecem de vício de inconstitucionalidade, conforme demonstrado na ADI n.º 2.721/ES, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, em que foi declarada a inconstitucionalidade de lei estadual, de iniciativa parlamentar, que autorizava o Executivo a instalar circunscrições regionais de trânsito em determinados municípios.

Convém, por fim, destacar que qualquer isenção de tributo deve ser definida em lei específica, a CRFB determina no artigo 150, parágrafo sexto que a isenção “só poderá ser concedida mediante lei específica”, essas são as razões para a **rejeição** da emenda.

Assim, em que pese à importância da matéria, pois a proposição é meritória e merece prosperar, haja vista o grau de relevância à saúde e proteção das estudantes.

É o parecer.



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fis. 31
Rub. 8

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei n.º 981/2020, de autoria do Deputado Silvio Fávero, acatando a emenda n.º 01 e rejeitando a emenda n.º 02.

Sala das Comissões, em 15 de 06 de 2021.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 981/2020 - Parecer n.º 797/2021
Reunião da Comissão em 15 / 06 / 2021
Presidente: Deputado DR. EUGÊNIO
Relator (a): Deputado (a) DR. EUGÊNIO

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei n.º 981/2020, de autoria do Deputado Silvio Fávero, acatando a emenda n.º 01 e rejeitando a emenda n.º 02.

Posição na Comissão	Identificação do Deputado (a)
Relator (a)	Fávero
Membros	



FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA

Reunião	26ª Reunião Extraordinária Remota		
Data	15/06/2021	Horário	07h30min
Proposição	Projeto de Lei nº 981/2020 (c/emendas)		
Autor (a)	Deputado Silvio Fávero		

VOTAÇÃO

DEPUTADOS TITULARES	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	AUSENTE
WILSON SANTOS – Presidente	X			
DR EUGÊNIO – Vice-Presidente	X			
DILMAR DAL BOSCO				X
JANAINA RIVA				X
SEBASTIÃO REZENDE	X			
DEPUTADOS SUPLENTE				
CARLOS AVALONE				
FAISSAL				
EDUARDO BOTELHO				
DELEGADO CLAUDINEI	X			
XUXU DAL MOLIN				
SOMA TOTAL	4	0		2

RESULTADO FINAL: Matéria relatada presencialmente pelo Deputado Dr. Eugênio, com parecer FAVORÁVEL, acatando a emenda n.º 01 e rejeitando a emenda n.º 02. Votaram com o relator os Deputados Wilson Santos presencialmente, Delegado Claudinei e Sebastião Rezende por videoconferência. Ausente Deputado Dilmar Dal Bosco e a Deputada Janaina Riva. Sendo a proposição aprovada com parecer FAVORÁVEL, acatando a emenda n.º 01 e rejeitando a emenda n.º 02.



Waleska Cardoso
Consultora Legislativa – Núcleo CCJR