



OFÍCIO NUDEM Nº 37/2023

**À MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO,
EXCELENTÍSSIMO PRESIDENTE DEPUTADO ESTADUAL CARLÃO PIGNATARI (PSDB)**

REFERENTE: EXPEDIENTE NUDEM Nº 326/2021

ASSUNTO: PARECER PELA REJEIÇÃO DO VETO E PROMULGAÇÃO DO PL 1177/2019

O Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres (NUDEM), órgão da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, diante do exposto, vem apresentar PARECER PELA REJEIÇÃO DO VETO e PROMULGAÇÃO do PL 1177/2019, da Assembleia Legislativa de São Paulo, de autoria das Deputadas Estaduais Delegada Graciela (PL), Janaina Paschoal (PRTB), Beth Sahão (PT), Edna Macedo (REPUBLICANOS), Leci Brandão (PCdoB), Marina Helou (REDE), Patrícia Gama (PSDB), que institui e define diretrizes para a política pública Menstruação Sem Tabu, de conscientização sobre a menstruação e a universalização do acesso a absorventes higiênicos .

CONSIDERANDO a existência do Projeto de Lei 1177/2019, da Assembleia Legislativa de São Paulo, de autoria das Deputadas Estaduais Delegada Graciela (PL), Janaina Paschoal (PSL), Beth Sahão (PT), Edna Macedo (REPUBLICANOS), Leci Brandão (PCdoB), que institui e define diretrizes para a política pública Menstruação Sem Tabu, de conscientização sobre a menstruação e a universalização do acesso a absorventes higiênicos.

CONSIDERANDO que o projeto de lei foi apresentado à Mesa da Câmara dos Deputados no dia 3 de fevereiro de 2021;



CONSIDERANDO que é dever do Estado resguardar a integridade física e psíquica da mulher, garantindo-lhe todos os seus direitos fundamentais básicos e, assim, cumprindo os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil;

CONSIDERANDO que a Defensoria Pública do Estado de São Paulo é instituição permanente, cuja função é assegurar, gratuitamente, aos cidadãos e cidadãs necessitados (as), a promoção dos direitos humanos, por meio de assistência jurídica e da defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos;

CONSIDERANDO que o Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres – NUDEM - é órgão que compõe a estrutura da DPE/SP e tem como objetivo principal adotar medidas extrajudiciais e judiciais a fim de combater a discriminação de gênero sofrida pelas mulheres, bem como assegurar a promoção de seus direitos perante a sociedade;

CONSIDERANDO que mundialmente o dia 28 de maio é o Dia Internacional da Higiene Menstrual, data voltada a garantia de políticas públicas que garantam a saúde menstrual de todas as mulheres de modo a evidenciar a influência desse fenômeno no âmbito político e social, e em particular, em relação aos direitos sexuais e reprodutivos;

CONSIDERANDO que o Plano de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo em 1994¹ e Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher², reconhecem direitos sexuais e reprodutivos como integrantes do rol de direitos

¹ Disponível em: <https://portaldeboaspraticas.iff.fiocruz.br/biblioteca/resumo-do-programa-de-acao-da-conferencia-internacional/>

² Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf



humanos representando, desse modo, direitos básicos do ser humano, seja na esfera individual ou comunitária, no que concerne à dignidade da pessoa humana a partir do qual se expande um rol de direitos dignos de proteção constitucional como o acesso à saúde, à vida, liberdade e a segurança, dentre outros. Desse modo, tendo-se a sexualidade e a reprodução como bens jurídicos merecedores de proteção e promoção específica em prol da dignidade e do livre desenvolvimento dos seres humanos;

CONSIDERANDO que a Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher de Pequim (1995) dispõe que entre as áreas de sua preocupação prioritária encontra-se a necessidade de combater a crescente proporção de mulheres em situação de pobreza (fenômeno denominado como a feminização da pobreza) e suas consequências, entendendo que este fenômeno decorre além de fatores de caráter econômico como a instabilidade econômica - a exemplo da atual calamidade causada pela pandemia do coronavírus-, também pela rigidez das responsabilidades atribuídas ao gênero, este que limita o acesso à mulher ao poder, à educação, à capacitação e aos recursos produtivos. Situação agravada por barreiras que dificultam a plena igualdade da mulher e seu progresso, devido a fatores tais, que quanto mais cumulativos mais devastadores como: raça, classe social, deficiência física, dentre outros;

CONSIDERANDO que a Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu em 2014 que o direito das mulheres à higiene menstrual é uma questão de saúde pública e de direitos humanos, e que, além disto, apontou que a pobreza menstrual, ou seja, a indisponibilidade de acesso a produtos de higiene e outros produtos necessários neste período menstrual por falta de recursos financeiros evidencia diversos problemas sociais e de saúde, sendo um problema vivenciado mensalmente por 12% da população feminina do planeta, sobretudo as em situação de rua e presidiárias;



CONSIDERANDO o documento Gestão da saúde menstrual na África Oriental e Austral: um artigo de revisão - “Menstrual Health Management in East and Southern Africa: a Review Paper” do Fundo de População das Nações Unidas (Junho, 2018, p.27) *cujo apontou que “a saúde menstrual pode ser um problema específico para alguns indivíduos em particular, como aqueles que não estão na escola, que têm deficiências, que estão sem teto, que estão na prisão ou recentemente fora da prisão ou homens trans”*³, sendo a ausência do debate, conforme preconizado por Winkler e Roaf, um fomentador do impedimento do “desenvolvimento de soluções adequadas para garantir boas práticas de higiene menstrual, dando à questão uma baixa prioridade entre os decisores políticos”;⁴

CONSIDERANDO que os direitos sexuais e reprodutivos promovem à dignidade da pessoa humana, e tendo-se a Cartilha da UNICEF (2020) “Menstruação na pandemia e outras coisinhas +” que coloca a saúde menstrual como um direito humano fundamental para todas as mulheres, e, portanto, sendo a menstruação um sinal vital de um funcionamento reprodutor saudável, conseqüentemente a gestão da higiene menstrual digna e capaz trata-se de um meio para a persecução dos direitos elementares das mulheres que possibilitem não apenas a igualdade de gênero, mas também a melhoria da qualidade de vida, em especial, das mulheres presas, estas postas em uma situação de maior

³ Disponível (versão em inglês): <https://esaro.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA%20Review%20Menstrual%20Health%20Management%20Final%2004%20June%202018.pdf> - *MHM can be a particular issue for some groups, including girls who are out of school, girls and women who have disabilities, who are homeless, in prison or recently out of prison. and transgender men* (p.27).

⁴ Winkler, Inga e Roaf, Virgínia, Trazendo a roupa suja e ensanguentada para fora do armário - Higiene menstrual como prioridade para alcançar a igualdade de gênero (8 de agosto de 2014). Futuro (2015) Cardozo Journal of Law and Gender, disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2575250> (Winkler e Roaf, 2015, p.6)



vulnerabilidade diante da marginalização redobrada derivada tanto da sua condição de mulher quanto de presa;⁵

CONSIDERANDO que a gestão da higiene menstrual tem sido definida como “mulheres e raparigas poderem usar um material limpo para absorver e coletar o sangue, que pode ser trocado com privacidade quantas vezes sejam necessárias durante a menstruação, utilizando sabão e água para lavar o corpo conforme necessário e ter acesso aos meios de eliminação dos materiais de gestão menstrual utilizados”;⁶

CONSIDERANDO os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ONU): ODS 3 – Saúde e Bem Estar – Meta: 3.7 Até 2030, assegurar o acesso universal aos serviços de saúde sexual e reprodutiva, incluindo o planejamento familiar, informação e educação, bem como a integração da saúde reprodutiva em estratégias e programas nacionais;⁷

CONSIDERANDO que a Magna Carta brasileira reconhece, em seu artigo 1º, inciso III, o princípio da dignidade da pessoa humana, e que, portanto, a prisão não deve ser forma de agravar o sofrimento do apenado;⁸

CONSIDERANDO as diretrizes da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher iniciado desde 2004 voltada às mulheres de todos os seus ciclos de vida, resguardadas as especificadas das diferentes faixas etárias e dos distintos grupos populacionais, entre estes as presidiárias, e assim, de modo a reconhecer que a humanização e a qualidade da atenção em saúde são

⁵ Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/menstruacao-na-pandemia-e-outras-coisinhas-mais>

⁶ Disponível em: <https://fronteirasxxi.pt/wp-content/uploads/2020/11/7-congresso-BRAGA-menstruac%CC%A7a%CC%83o.pdf>

⁷ Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/ods/3/>

⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm - CF Art. 1º, inciso III



condições essenciais para que as ações de saúde se traduzam na resolução dos problemas identificados, na satisfação das usuárias, no fortalecimento da capacidade das mulheres frente à identificação de suas demandas, no reconhecimento e reivindicação de seus direitos e na promoção do autocuidado;⁹

CONSIDERANDO que cerca de 13,5 milhões de pessoas vivem em extrema pobreza no Brasil, com menos de R\$ 7,00 (sete reais) por dia¹⁰;

CONSIDERANDO que uma em cada quatro adolescentes brasileiras não tem acesso a absorventes¹¹;

CONSIDERANDO que 1,5 milhões de brasileiras vivem em residências sem banheiro¹²;

CONSIDERANDO que 213 mil meninas não têm banheiro em condição de uso na escola¹³;

CONSIDERANDO o veto total do PL em 08/02/2023, o NUDEM ressalta a necessidade de sua REJEIÇÃO. Vejamos.

O projeto de Lei em questão, tem por objetivos precípuos a conscientização sobre a menstruação e a universalização do acesso aos absorventes higiênicos, como forma de redução das desigualdades sociais.

⁹ Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nac_atencao_mulher.pdf

¹⁰ Disponível em:

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:FKxUWdKqCZQJ:https://www1.folha.uol.com.br/colunas/tabata-amaral/2020/03/pobreza-menstrual.shtml+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>

¹¹ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/2021/03/uma-em-cada-quatro-adolescentes-brasileiras-nao-tem-acesso-a-absorventes.shtml>

¹² Disponível em: <https://livreparamenstruar.org/>

¹³ Disponível em: <https://livreparamenstruar.org/>



A proposição, em essência, impõe ao Poder Público a distribuição gratuita de absorventes higiênicos às alunas da rede estadual de ensino, adolescentes que cometeram atos infracionais, detentas, mulheres e adolescentes acolhidas nas unidades e abrigos sob gestão estadual, em situação de vulnerabilidade, e também àquelas em situação de rua, ou situação familiar de extrema pobreza.

O veto do chefe do Poder Executivo relatou a existência de políticas públicas já estabelecidas para assegurar às mulheres acesso universal aos absorventes higiênicos.

Os motivos do veto destacam expressamente a existência do **“Programa Dignidade Íntima”** instituído pela Lei nº 17.525 de 23 de março de 2022 e a presença de absorventes como integrantes do **“Kit Higiênico”** no sistema prisional feminino e nas unidades de internação de jovens e adolescentes paulistas.

Todavia, notavelmente as polícias públicas citadas se mostram insuficientes para que mulheres e adolescentes tenham universalização de acesso aos absorventes íntimos.

O “Programa Dignidade Íntima” abrange apenas mulheres nas unidades escolares da rede estadual da Secretaria da Educação e do Centro Estadual de Educação Tecnológica “Paula Souza” – CEETPS.

Logo, o “Programa Dignidade Íntima” não se aplica de forma universal as mulheres, ele é restrito as mulheres estudantes da rede estadual de ensino, de forma que é insuficiente para resolver questões relacionadas as desigualdades sociais.

Além disso, embora não se desconheça a presença de absorventes nos “kit de higiene” para a população carcerária feminina presa e internada nas Fundações Casas, a distribuição de absorventes é insuficiente.



Com efeito, o NESC (Núcleo Especializado de Situação Carcerária da Defensoria Pública do Estado de São Paulo) e a DAP (Divisão de Apoio ao Atendimento do Preso Provisório) obtiveram relatos de pessoas presas, nos quais restaram evidenciados a **ausência ou carência de distribuição de absorvente íntimo** quando das visitas de inspeção¹⁴, na qual constam as unidades prisionais femininas inspecionadas e as respectivas queixas.

Além disso, em 95% dos estabelecimentos inspecionados os absorventes íntimos fornecidos são insuficientes para o período menstrual, sobretudo em razão da sua baixa qualidade.

Nota-se que a distribuição deficiente dos kits realizada pela SAP para a população carcerária feminina demonstram a insuficiência da política pública no que tange ao enfrentamento da pobreza menstrual, já que dados indicam a falta e a carência de qualidade dos absorventes distribuídos.

Ressalta-se que diferentemente do Programa em execução, a Política Pública “Menstruação Sem Tabu” visa a diminuição da desigualdade social, visto que seu objetivo é a conscientização sobre a menstruação e a Universalização do Acesso a Absorventes Higiênicos.

Assim, o PL 1177/2019 contemplará todas as mulheres, principalmente as mulheres em situação de rua ou em situação de pobreza, ou seja, mulheres em situação de vulnerabilidade diante da marginalização redobrada e que não são contempladas pelo “Programa Dignidade Íntima”.

De acordo com dados do Censo Antecipado da cidade de São Paulo, apenas na cidade paulista, no final de 2021, havia 31.884 pessoas

¹⁴ https://www.defensoria.sp.def.br/transparencia/portal-da-transparencia/publicacoes?br_def_sp_defensoria_publicacoes_web_DpespPublicacoesPortlet_INSTANCE_nmnv_orgao=nucleos_especializados&br_def_sp_defensoria_publicacoes_web_DpespPublicacoesPortlet_INSTANCE_nmnv_tema=situacao_carceraria



identificadas no Censo, um acréscimo de 31% do número de população em situação de rua nos últimos dois anos¹⁵.

Classificadas como “moradias improvisadas”, as barracas nas ruas tiveram um crescimento de 330% em 2021, em comparação com os dados de 2019.

Outro dado importante é que o percentual de mulheres em situação de rua cresceu de 14,8% do total dessa população, em 2019, para 16,6% em 2021.

Ainda, ao propor o PL nº1177/2019, o Poder Legislativo desempenhou acertadamente sua função típica. Muito embora as atividades do Três Poderes, por vezes, se confundam, cada Poder possui funções exclusivas. Embora o Executivo e Legislativo julguem, a função jurisdicional cabe somente ao Judiciário. Ou ainda, o Executivo e Judiciário podem exercer atividade normativa, porém, a função legislativa é exclusiva do Poder Legislativo.

Nas palavras do mestre José Afonso da Silva (SILVA, 2015, p. 109)¹⁶, três são as “características fundamentais do poder político: unicidade, indivisibilidade e indelegabilidade”. Logo, o poder estatal é uno, indivisível e indelegável, porquanto os três órgãos harmônicos e independentes que os exercem retiram a sua existência e validade de um mesmo lugar, da Constituição Federal, de 1988.

¹⁵ Disponível em: https://www.capital.sp.gov.br/noticia/censo-antecipado-pela-prefeitura-de-sao-paulo-revela-que-populacao-em-situacao-de-rua-cresceu-31-nos-ultimos-dois-anos#:~:text=Enquanto%20em%202019%20havia%2024.344,da%20rede%20socioassistencial%20do%20munic%C3%ADpio.https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/noticias/?p=323035#:~:text=Outro%20dado%20importante%20%C3%A9%20que,popula%C3%A7%C3%A3o%20nas%20ruas%20da%20cidade.

¹⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 84, de 02.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 109-110.



Sendo assim, não há Poderes distintos e independentes, mas sim um único poder que se desenvolve de três formas distintas e sob a responsabilidade de três órgãos diferentes. Dentro dessa visão da separação das atividades estatais, já que não existe a separação absoluta entre os poderes, tem-se que eles legislam, administram e julgam, sendo, que cada um deles, detém o que se chama função típica e atípica. Desse modo, a função típica ou substancial do Poder Legislativo é a função legislativa, incluindo, ainda, a função de controle externo da Administração Pública.

Esta descentralização do poder com a conseqüente formação de um sistema de freios e contrapesos busca assegurar três valores essenciais ao Estado: a) liberdade individual, b) democracia e c) eficiência estatal.

Verifica-se, que a proposta não está eivada de inconstitucionalidade material, haja visto que os artigos 3º, 4º e 5º apenas propõem definições e procedimentos do projeto “Menstruação Sem Tabu”, de maneira que não há usurpação de competência exclusiva do Poder Executivo. Pelo contrário, tais artigos propendem a eficiência estatal e a proteção da Democracia.

Ressalta-se que o projeto preve a adoção de mecanismos de renúncia fiscal pelo Estado de São Paulo, para redução do preço dos absorventes higiênicos aos consumidores finais (inciso VII do artigo 3º, "caput" do artigo 4º e inciso II do artigo 5º).

Desse modo, a não promulgação do referido projeto de lei acarretará retrocesso na luta pela dignidade menstrual, já que a população feminina segue exposta a sérios problemas de saúde, em razão do uso inadequado de medidas alternativas para contenção do fluxo menstrual, como utilização de miolo de pão, jornal e outros meios inaquequados que causam não só danos à saúde da mulher, mas também oneram os gastos públicos com tratamentos que poderiam ser



prevenidos com a correta implementação da política pública de acesso universal aos absorventes íntimos e campanhas de conscientização.

Desse modo, o **Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres (NUDEM)**, órgão da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, diante do exposto, vem apresentar a **necessidade de PROMULGAÇÃO do Projeto de Lei 1177/2019** de autoria das Deputadas Estaduais Delegada Graciela (PL), Janaina Paschoal (PSL), Beth Sahlão (PT), Edna Macedo (REPUBLICANOS), Leci Brandão (PCdoB), que institui e define diretrizes para a política pública Menstruação Sem Tabu, de conscientização sobre a menstruação e a universalização do acesso a absorventes higiênicos **com a REJEIÇÃO DO VETO** imposto.

Sem mais, enviamos nossos protestos de estima e consideração.

São Paulo, 01 de março de 2023.

FERNANDA COSTA HUESO

Defensora Pública do Estado de São Paulo
Colaboradora do Núcleo Especializado de
Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres

TATIANA CAMPOS BIAS FORTES

Defensora Pública do Estado de São Paulo
Coordenadora do Núcleo Especializado de
Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres

NALIDA COELHO MONTE

Defensora Pública do Estado de São Paulo
Coordenadora Auxiliar do Núcleo
Especializado de Promoção e Defesa dos
Direitos das Mulheres

RITA DE CASSIA GANDOLPHO

Defensora Pública do Estado de São Paulo
Coordenadora Auxiliar do Núcleo
Especializado de Promoção e Defesa dos
Direitos das Mulheres



À MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO,
EXCELENTÍSSIMO PRESIDENTE DEPUTADO ESTADUAL CARLÃO PIGNATARI (PSDB)
carlaopignatari@al.sp.gov.br

Ao Protocolo Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo,
protocololegislativo@al.sp.gov.br