

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, MINORIAS E IGUALDADE
RACIAL

PROJETO DE LEI Nº 5.275, DE 2023

Apensado: PL nº 1.173/2026

Estabelece o sexo biológico como critério único de definição de "sexo" para fins de definição, coordenação e execução de políticas públicas, altera o art. 38 da lei 14.600, de 19 de junho de 2023, e estabelece outras providências.

Autora: Deputada JULIA ZANATTA

Relatora: Deputada ERIKA HILTON

I - RELATÓRIO

Apresentado pela Sra. Deputada Julia Zanatta, o Projeto de Lei nº 5.275, de 2023, tem por objetivo determinar o sexo biológico como critério único da definição de “sexo” no âmbito de políticas públicas.

O dispositivo central determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão considerar o sexo biológico feminino como critério único de definição de “sexo” para a elaboração e execução de “políticas públicas voltadas às mulheres” (art. 1º).

Adicionalmente, o projeto impõe que o valor dos recursos aplicados em políticas públicas voltadas às “pessoas nascidas mulher” seja no mínimo dez vezes o montante aplicado em políticas públicas voltadas a “pessoas que se identifiquem como mulheres” (art. 2º).



Por fim, há dispositivo que acrescenta parágrafo único ao art. 38 da Lei nº 14.600, de 2023, para restringir a atuação do Ministério das Mulheres à formulação, coordenação e execução de políticas públicas voltadas às pessoas “com o sexo biológico feminino de nascimento” (art. 4º).

Na justificativa, a autora se opõe ao que denomina “agenda revisionista” composta pela “ideologia de gênero” e a “política de autoidentificação de sexo”, que seriam responsáveis pela negação do “sexo” como marcador objetivo e biológico em favor do “gênero feminino” como marcador subjetivista. Trata-se, portanto, de uma defesa da “classe sexual dos seres humanos nascidos no sexo feminino” contra a possibilidade de pessoas do “sexo masculino” se autodeclararem mulheres por meio da ideia de gênero.

De acordo com a autora, a “ideologia de gênero” compromete a vida das brasileiras, aumenta a vulnerabilidade das mulheres, promove a regressão de espaços e direitos femininos e viola a identidade das pessoas do sexo feminino. Além disso, a “política de autoidentificação de sexo” estaria provocando a dilapidação dos escassos recursos públicos destinados ao Ministério das Mulheres.

Apensou-se à proposição original o Projeto de Lei nº 1.173, de 2026, apresentado pelo Sr. Deputado Cabo Gilberto Silva, para instituir a “Lei Geral de Proteção e Defesa dos Direitos e Interesses da Mulher”. A proposta busca garantir a tutela jurídica específica das mulheres, definidas por sua “constituição física, biológica e genética naturais”, contra a equiparação de “indivíduos nascidos em corpos do sexo masculino” (art. 3º).

Para tanto, o projeto de lei exclui a antijuridicidade de normas que reservem às “pessoas nascidas em corpo do sexo feminino” o acesso a bens, serviços, espaços de poder político e competições esportivas (art. 4º). Adicionalmente, determina prazo para o Congresso Nacional instalar, na forma de seu Regimento Comum, o Observatório Permanente de Proteção e Defesa dos Direitos e Interesses da Mulher (art. 5º).

O autor justifica o projeto com base na contraposição entre “mulheres naturais”, definidas por especificidades genéticas, fisiológicas,



comportamentais e sociais, e o “conceito mais elástico de mulher que vertentes políticas múltiplas querem construir socioculturalmente”. Em sua ponderação, os tratamentos jurídicos favoráveis às mulheres devem ser exclusivos das pessoas que possuem “condições fisiológicas do corpo feminino”.

Ao fim do prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto nesta Comissão.

Distribuiu-se o projeto às Comissões de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial; de Defesa dos Direitos da Mulher e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54, RICD).

A apreciação da proposição é conclusiva pelas Comissões e segue o regime de tramitação ordinário, conforme o art. 24, inciso II, e o art. 151, inciso III, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Compete a esta Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial, nos termos do art. 32, inciso VIII, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, examinar o mérito do Projeto de Lei nº 5.275, de 2023, e de seu apensado, o Projeto de Lei nº 1.173, de 2026.

O PL nº 5.275/2023 pretende restringir as políticas públicas voltadas às mulheres, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, às pessoas do “sexo biológico feminino”, enquanto o PL nº 1.173/2026 exclui todo ser humano nascido com o sexo masculino da aplicação de normas que tenham por objeto os direitos e os interesses das pessoas nascidas em “corpo do sexo feminino”, inclusive para fins de acesso a bens, serviços, ocupação de espaços de poder político e participação em competições esportivas.



Entendemos que tais proposições não devem receber o aval desta Comissão vocacionada à proteção dos direitos humanos, uma vez que se baseiam em premissas equivocadas e não se harmonizam com normas constitucionais e de tratados de direitos humanos ratificados pela República Federativa do Brasil.

Ambos os projetos de lei foram concebidos a partir da ideia de que o reconhecimento dos direitos da população trans no Brasil seria resultado de uma agenda ideológica recente e artificialmente imposta à sociedade. Essa leitura é injusta com o histórico de luta das pessoas trans e ignora a realidade brasileira. O caráter tardio das conquistas no âmbito do Estado brasileiro não deve ser entendido como parte de uma agenda política recente, mas como evidência da força de estruturas sociais que por décadas conseguiram submeter a população trans à invisibilidade administrativa, à informalidade econômica, à violência institucional e a múltiplas formas de marginalização.

Devemos ainda enfrentar a leitura biologizante dos projetos de lei sob exame, que parecem atribuir a causa das discriminações e violências sofridas pelas mulheres a diferenças anatômicas e de constituição física, sem considerar o núcleo do problema, qual seja, a assimetria estrutural de poder que ordena a construção simbólica dos gêneros feminino e masculino. Significa dizer que todas as mulheres, independentemente de seus atributos corporais, encontram-se igualmente submetidas à desigualdade de gênero, ainda que cada uma traga em sua história de vida um conjunto maior ou menor de vulnerabilidades sobrepostas.

A melhor técnica legislativa deve levar em consideração a especificidade de cada mulher e incorporar, de preferência, uma abordagem interseccional de raça, idade, território, renda, orientação sexual, identidade de gênero e características físicas. E nada deve impedir, por exemplo, que o Estado proteja mulheres negras contra o racismo, mulheres indígenas e quilombolas contra a colonialidade, mulheres com deficiência contra o capacitismo, mulheres lésbicas e bissexuais contra a punição social por orientação sexual dissidente e mulheres trans e travestis contra a transfobia.

Não se trata, portanto, de afirmar que as políticas, os serviços e as oportunidades voltadas para mulheres devam ter desenho idêntico para todas as



beneficiárias. É fictícia a oposição que os projetos de lei sob exame estabelecem entre o reconhecimento dos direitos das mulheres trans e a proteção das mulheres cisgênero. Precisamos defender a especificidade de cada grupo de mulheres e, no caso sob exame, rejeitar a indefensável exclusão automática e peremptória de mulheres trans do acesso a bens jurídicos.

Políticas públicas para mulheres não são fortalecidas quando se decide recusar um grupo vulnerável, e sim quando recebem orçamento adequado e se estruturam com governança qualificada, avaliação estatística, capilaridade territorial, integração de serviços, formação de agentes públicos e mecanismos de transparência e participação social.

As iniciativas legislativas que pretendem definir “mulher” exclusivamente pelo sexo biológico de nascimento afrontam a Constituição Federal de 1988, em especial suas normas sobre a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), a vedação ao preconceito (art. 3º, IV), a proteção da igualdade material (art. 5º, *caput*) e os direitos de personalidade (por exemplo, art. 5º, X).

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal assentou, em diversos julgados, a pertinência jurídica da distinção entre “sexo” e “gênero” e garantiu a proteção constitucional da identidade de gênero¹. A jurisprudência da Corte estabelece de forma inequívoca que a identidade de gênero é manifestação necessária da personalidade humana, cabendo ao Estado apenas reconhecê-la e proteger a dignidade e a autonomia dos indivíduos.

As proposições em comento também ferem tratados de direitos humanos que gozam de hierarquia supralegal no Brasil e, portanto, não podem ser desrespeitados por legislação ordinária federal². No âmbito do Pacto de São José da Costa Rica (1969), a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu a necessidade de proteção dos direitos humanos que decorrem da “identidade de

1 Apenas a título de exemplo, mencionamos: ADI 4275, rel. min. Marco Aurélio, j. 01.03.2018; Tema 761 (*Leading Case* RE 670.422), rel. min. Dias Toffoli, j. 15.08.2018; ADO 26, rel. min. Celso de Mello, j. 13.06.2019; ADPF 600, rel. min. Roberto Barroso, dec. monocrática, j. 12.12.2019; ADPF 457, rel. min. Alexandre de Moraes, voto min. Edson Fachin, j. 27.04.2020; Medida Cautelar na ADPF 527, rel. min. Roberto Barroso, j. 18.03.2021; ADPF 787, voto min. Gilmar Mendes, j. 17.10.2024; Mandado de Injunção 7.452/DF, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 25.02.2025.

2 Recurso Extraordinário 466.343, rel. min. Cezar Peluso, voto-vogal min. Gilmar Mendes: “o *status* normativo *supralegal* dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil, dessa forma, torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante”.



gênero autopercebida”³, o que nos permite concluir que normas aprovadas em detrimento da população trans poderiam sujeitar o Estado brasileiro à responsabilização internacional.

Ainda no que se refere aos tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil, cabe menção à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), cuja interpretação contemporânea insta o Estado brasileiro a oferecer a devida proteção às mulheres trans⁴. Não deve o legislador nacional, portanto, aprovar norma que coloque o Brasil em trajetória de descumprimento de obrigações internacionais, especialmente quando a matéria envolve grupos submetidos a discriminação e violência reiteradas.

Há ainda outras fragilidades a serem indicadas nos projetos de lei examinados. O PL nº 5.275/2023, ao fixar uma proporção entre recursos destinados a “pessoas nascidas mulher” e recursos para pessoas “que se identifiquem como mulheres”, impõe comando orçamentário rígido sem base estatística e dissociado de indicadores, avaliação de impacto, metas, planejamento e pactuação federativa. Por sua vez, o PL nº 1.173/2026 determina prazo ao Congresso Nacional para instalar o “Observatório Permanente de Proteção e Defesa dos Direitos e Interesses da Mulher”, estrutura redundante em face da Secretaria da Mulher instituída pela Resolução da Câmara dos Deputados nº 31, de 2013.

Os projetos de lei analisados, em conclusão, veiculam um conjunto de premissas questionáveis, impropriedades técnicas e dispositivos fortemente sujeitos ao controle da Constituição Federal e de tratados internacionais, o que torna

3 Cf. o Parecer Consultivo OC-24/17, de 24 de novembro de 2017, solicitado pela República da Costa Rica, sobre “Identidade de Gênero, Igualdade e Não Discriminação a Casais do Mesmo Sexo”, no qual a Corte Interamericana fez referência ao controle de convencionalidade a ser exercido sobre o artigo 54 do Código Civil da Costa Rica como forma de proteção dos direitos humanos vinculados à identidade de gênero autopercebida.

4 É o que evidenciam as observações finais do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, divulgadas em junho de 2024, sobre os relatórios periódicos enviados pelo Brasil no âmbito da referida convenção (itens E.8, E.9, E.22.e, E.23.e, E.24.c, E.25.c, E.32.e, E.33.e, E.44, E.45). O documento registra com preocupação o uso limitado pelo Estado brasileiro de medidas especiais contra a sub-representação e o desfavorecimento de mulheres transgênero na vida política, pública, social e econômica, na educação, no emprego, nos cuidados de saúde e na segurança social (itens E.18 e E.19), constatação que vai de encontro ao mérito dos projetos de lei sob exame.



o seu conteúdo inapto à aprovação em colegiado voltado à proteção dos direitos humanos.

Pelo exposto, votamos pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 5.275, de 2023, e de seu apensado, o Projeto de Lei nº 1.173, de 2026.

Sala da Comissão, em de de 2026.



Deputada ERIKA HILTON

Relatora

