



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

**OFÍCIO nº 193/2024/PFDC/MPF**

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

Ao Excelentíssimo Senhor  
**RODRIGO OTÁVIO SOARES PACHECO**  
Senador da República e  
Presidente do Senado Federal  
Brasília-DF

**Assunto:** Veto presidencial ao art. 185 do Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) 4/2023, que trata da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União (LDO). Subsídios para a discussão a respeito da derrubada dos vetos, que será pauta de sessão do Congresso Nacional no próximo dia 9 de maio. Contribuições da PFDC para a discussão. Encaminhamento de Nota Técnica.

**Senhor Presidente.**

Cumprimentando-o cordialmente, **encaminho** a Vossa Excelência, a anexa Nota Técnica PFDC nº 4/2024, por meio da qual esta Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), órgão do Ministério Público Federal (MPF), busca não apenas externar o posicionamento do órgão sobre a temática, mas, sobretudo, fornecer subsídios para enriquecer os debates em torno do veto presidencial ao art. 185 do Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) 4/2023, que trata da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União (LDO).

Respeitosamente.

**Carlos Alberto Vilhena**  
**Subprocurador-Geral da República**  
**Procurador Federal dos Direitos do Cidadão**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

NOTA TÉCNICA PFDC Nº 4/2024

**Assunto:** veto presidencial ao art. 185 do Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) 4/2023, que trata da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União (LDO). Subsídios para a discussão a respeito da derrubada dos vetos, que será pauta de sessão do Congresso Nacional no próximo dia 9 de maio.

*Na primeira noite eles se aproximam  
e roubam uma flor  
do nosso jardim.  
E não dizemos nada.  
Na segunda noite, já não se escondem:  
pisam as flores,  
matam nosso cão,  
e não dizemos nada.  
Até que um dia,  
o mais frágil deles  
entra sozinho em nossa casa,  
rouba-nos a luz e,  
conhecendo nosso medo,  
arranca-nos a voz da garganta.  
E já não podemos dizer nada.*

*(Eduardo Alves da Costa)*

## 1. CONTEXTUALIZAÇÃO

A Aliança Nacional LGBTI+ solicita manifestação técnica da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) a respeito do veto presidencial ao art. 185 do Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) nº 4/2023, que trata da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União (LDO).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

---

Com efeito, o Presidente da República vetou parcialmente a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2024, aprovada por meio do citado PLN na última semana de deliberações do Congresso Nacional do ano de 2023. Após os vetos, foi então publicada, na edição do dia 2 de janeiro de 2024 do Diário Oficial da União, a Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023.

Dentre os trinta e quatro itens vetados está o art. 185, abaixo transcrito, objeto da presente Nota, cujo texto inovaria na lei orçamentária, fazendo nela constar expressamente, como se demonstrará, um subproduto legislativo da chamada "agenda dos costumes", em frontal choque à agenda de direitos fundamentais e de direitos humanos que orientam ou deveriam orientar a atividade legislativa. Eis a redação do art. 185:

**Art. 185 É vedado à União realizar despesas que, direta ou indiretamente, promovam, incentivem ou financiem:**

I – invasão ou ocupação de propriedades rurais privadas;

II - ações tendentes a influenciar crianças e adolescentes, da creche ao ensino médio, a terem opções sexuais diferentes do sexo biológico;

III – ações tendentes a desconstruir, diminuir ou extinguir o conceito de família tradicional, formado por pai, mãe e filhos;

IV – cirurgias em crianças e adolescentes para mudança de sexo;

V – realização de abortos, exceto nos casos autorizados em lei. (destacou-se)

Em que pese a questionável constitucionalidade de todo o dispositivo vetado, a presente Nota versará, em recorte meramente instrumental, sobre os incisos II, III e VI do art. 185, dada a provocação ter sido formulada por entidade ligada aos direitos da comunidade LGBTQIA+.

## **2. DA MENSAGEM DE VETO**

Na Mensagem Presidencial nº 754, de 30 de dezembro de 2023, dirigida ao Presidente do Senado Federal, o Presidente da República, nos termos previstos no §1º do art. 66 da Constituição Federal de 1988 (CF), decidiu vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público e por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 4, de 2023-CN, que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

---

Das razões de veto ao art. 185 constou expressamente:

O dispositivo traz, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, regra para vedar geração de despesas que, direta ou indiretamente, promovessem, incentivassem ou financiassem várias condutas aleatórias, impertinentes em relação ao que costumeiramente consta em lei de diretrizes orçamentárias. Isso, por si, evidencia a violação ao comando normativo orçamentário previsto no § 2º do art. 165, da Constituição.

Outrossim, algumas vedações contidas nesta proposta ao executor das políticas públicas vão de encontro ao objeto de decisões judiciais vinculantes à Administração Pública federal, a exemplo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 54, ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde (CNTS), e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5971. Assim, haveria violação a preceitos constitucionais que ampararam as aludidas decisões, a exemplo das normas dispostas no art. 1º, inciso III, no art. 3º, incisos I e IV, e no art. 5º, caput e inciso XLI, todos da Constituição.

Registra-se, ainda, que o preceito contraria o interesse público, porquanto as vedações contempladas no art. 185 deste Projeto de Lei não são passíveis de serem verificadas no âmbito das programações orçamentárias de forma detalhada, ou seja, há uma impossibilidade técnica da identificação, no conjunto de recursos destinados para as políticas públicas, dos recursos que serão ou não direcionados para o atendimento das vedações, o que geraria insegurança jurídica na execução da peça orçamentária.

Dada a iminência da sessão parlamentar que apreciará os vetos à LDO, esta Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, órgão do Ministério Público Federal (PFDC/MPF), pelo presente expediente técnico busca contribuir com o diálogo nacional sobre o tema, ao tornar públicas suas proposições dogmáticas, juridicamente fundamentadas, de modo a orientar a necessária manutenção dos vetos **especificamente em relação aos incisos II, III e IV do acima transcrito art. 185.**

### **3. DA ANÁLISE JURÍDICA DOS DISPOSITIVOS VETADOS**

Esta Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão é ator legitimado à edição e divulgação desta informação técnica.

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Ministério Público brasileiro, como função institucional, o dever de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados no texto constitucional (art. 129, II).





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

---

Em 1993, a Lei Complementar nº 75, ao dispor sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União (MPU), criou a Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos, órgão integrante da estrutura do Ministério Público Federal, ao qual compete a defesa dos direitos constitucionais do cidadão, que se concretiza na garantia do seu efetivo respeito pelos Poderes Públicos (art. 11 a 16).

Por meio da Portaria nº 06/2021/PFDC/MPF, de 20 de outubro de 2021, foi criado o Grupo de Trabalho (GT) “População LGBTQIA+: proteção de direitos”, com a missão de atuar na promoção e defesa da cidadania e dos direitos humanos da população lésbica, gay, bissexual, travesti, transexual, intersexual e de outras orientações sexuais, identidades e expressões de gênero – LGBTI+; colaborar com órgãos governamentais, entidades privadas e organismos internacionais em campanhas e outras iniciativas relacionadas ao enfrentamento de todas as formas de discriminação, coerção e violência em razão de orientação sexual e identidade de gênero e contribuir para o aprimoramento de políticas públicas.

As matérias objeto de veto na LDO guardam, à evidência, relação umbilical com o âmbito das atribuições do GT “População LGBTQIA+: proteção de direitos”, o que o conduz a analisar a legitimidade jurídico-constitucional dos dispositivos em tela.

**a) Dos vetos aos incisos II e III**

Os incisos II e III do art. 185, reforça-se, pretendem inovar no ordenamento jurídico alterando políticas públicas educacionais, ao proibir expressamente o emprego de recursos orçamentários da União em “ações tendentes a influenciar crianças e adolescentes, da creche ao ensino médio, a terem opções sexuais diferentes do sexo biológico” (II) e “ações tendentes a desconstruir, diminuir ou extinguir o conceito de família tradicional, formado por pai, mãe e filhos” (III).

Ao imiscuírem-se em semelhante temática, os incisos vetados violam preceitos que concretizam, densificam e conformam o conteúdo axiológico das cláusulas democráticas da liberdade de aprender, de ensinar, de pesquisar e de divulgar o pensamento, bem como a arte, o saber e o pluralismo de concepções pedagógicas (CF, art. 206, III). De outro lado,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

---

ferem, outrossim, a primazia da dignidade da pessoa humana como fundamento da República (CF, art. 1º, III), atentando, em ricochete, contra um de seus objetivos fundamentais, que é o de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (CF, art. 3º, IV).

Os dispositivos vetados golpeiam direitos constitucionais e convencionais nacional e internacionalmente reconhecidos, como o direito à saúde, à educação, ao emprego e à moradia, o acesso à seguridade social, assim como o direito humano fundamental de liberdade de expressão e de associação, o direito-fundamento da proteção integral de crianças e adolescentes e a cláusula da vedação ao retrocesso em direitos humanos.

Os artigos em análise flagrantemente tangenciam temas de cunho valorativo ínsitos à chamada "agenda de costume" e possuem o mesmo conteúdo normativo discriminatório de outras leis e atos municipais e estaduais que já foram, ademais, julgadas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADI 5543 e das ADPFs 457, 460 e 461.

Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 457, julgada em 27 de abril de 2020, o Supremo Tribunal Federal tomou por procedente o pedido formulado na ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei 1.516/2015, do Município de Novo Gama (GO), que proibia a divulgação de material sobre ‘ideologia de gênero’ nas escolas. Entendeu a Suprema Corte que a norma violava “os princípios atinentes à liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (CF, art. 206, II) e ao pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas (CF, art. 206, III), regentes da ministração do ensino no País, amplamente reconduzíveis à proibição da censura em atividades culturais em geral e, conseqüentemente, à liberdade de expressão (CF, art. 5º, IX).

Na oportunidade, o Supremo Tribunal Federal salientou que a lei municipal sentenciada inconstitucional também ofende um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, relacionado à promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (CF, art. 3º, IV), e, por consequência, ao princípio da igualdade (CF, art. 5º, *caput*), segundo o qual “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

---

Essa posição do Supremo Tribunal Federal reflete em si fenômeno contemporâneo do diálogo de Cortes, uma vez que o posicionamento do tribunal pátrio traduz e alinha-se às razões vertidas na alínea “i” do Parecer Consultivo OC-24/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao interpretar o Pacto de São José da Costa Rica em relação à presente matéria, exigindo amplo sistema legal protetivo no qual “o reconhecimento da identidade de gênero pelo Estado é de vital importância para garantir o gozo pleno dos direitos humanos das pessoas trans, o que inclui a proteção contra a violência, tortura e maus tratos, o direito à saúde, à educação, ao emprego e à moradia, o acesso à seguridade social, assim como o direito à liberdade de expressão e de associação”.

Do mesmo modo, na ADPF 461, julgada em 24 de agosto de 2020, o Supremo Tribunal Federal considerou procedente o pedido formulado na ação para declarar a inconstitucionalidade, formal e material, da Lei nº 3.468/2015 do Município de Paranaguá (PR), que vedava o ensino sobre gênero e orientação sexual, por considerar que a norma impugnada comprometia o acesso de crianças, adolescentes e jovens a conteúdos relevantes, pertinentes à sua vida íntima e social, em desrespeito ao dever constitucional de proteção integral.

Conforme registra o julgado acima citado, “vedar a adoção de políticas de ensino que tratem de gênero, de orientação sexual ou que utilizem tais expressões significa impedir que as escolas abordem essa temática, que esclareçam tais diferenças e que orientem seus alunos a respeito do assunto, ainda que a diversidade de identidades de gênero e de orientação sexual seja um fato da vida, um dado presente na sociedade que integram e com o qual terão, portanto, de lidar”.

Os precedentes do Supremo Tribunal Federal apontam, pois, para a constatação de que “não tratar de gênero e de orientação sexual no âmbito do ensino não suprime o gênero e a orientação sexual da experiência humana, apenas contribui para a desinformação das crianças e dos jovens a respeito de tais temas, para a perpetuação de estigmas e do sofrimento que deles decorre”. Pedagógico, a propósito, é o seguinte excerto extraído do referido julgado:

Não bastasse o exposto, a escola – ao lado da família – é identificada por pesquisadores como um dos principais espaços de discriminação e de estigmatização de crianças e jovens transexuais e homossexuais. Segundo



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

---

estudos da Fundação Perseu Abramo, quando perguntadas em que situação sofreram pela primeira vez discriminação homofóbica, grande parte das pessoas trans, gays e lésbicas indicou a escola como o lugar em que isso ocorreu pela primeira vez e os colegas de escola como um dos principais autores de tais atos.

É na escola que eventualmente alguns jovens são identificados, pela primeira vez, como afeminados ou masculinizados, em que o padrão cultural naturalizado é identificado como o comportamento 'normal', em que a conduta dele divergente é rotulada como comportamento 'anormal' e na qual se naturaliza o estigma. Nesse sentido, o mero silêncio da escola nessa matéria, a não identificação do preconceito, a omissão em combater a ridicularização das identidades de gênero e orientações sexuais, ou em ensinar o respeito à diversidade, é replicadora da discriminação e contribui para a consolidação da violência às crianças homo e trans.

Este precedente paradigmático salienta, ainda, que a educação, assegurada pela Constituição de 1988, segundo seu texto expresso, é aquela voltada a promover o pleno desenvolvimento da pessoa, a sua capacitação para a cidadania, bem como o desenvolvimento humanístico do país (CF, arts. 205 e 214), devendo ser, portanto, concebida em seu amplo significado, o qual também comporta o de instrumento emancipador de opressões estruturais.

Trata-se de educação emancipadora, fundada, por dispositivo constitucional expresso, no pluralismo de ideias, na liberdade de aprender e de ensinar, cujo propósito é o de habilitar a pessoa para os mais diversos âmbitos da vida, como ser humano, como cidadão e como profissional (CF, art. 206, II, III e V).

Assim, a proibição de tratar de conteúdos em sala de aula sem uma justificativa plausível, à toda evidência, encontra-se em conflito com tais valores. Em primeiro lugar, não se deve recusar aos alunos acesso a temas com os quais inevitavelmente trarão contato na vida em sociedade. A educação tem o propósito de prepará-los para ela. Além disso, há uma evidente relação de causa e efeito entre a exposição dos alunos aos mais diversos conteúdos e a aptidão da educação para promover o seu pleno desenvolvimento. Quanto maior é o contato do aluno com visões de mundo diferentes, mais amplo tende a ser o universo de ideias a partir do qual pode desenvolver uma visão crítica, e mais confortável tende a ser o trânsito em ambientes diferentes dos seus. É por isso que o pluralismo ideológico e a promoção dos valores da liberdade são assegurados na Constituição Federal e em todas as normas internacionais antes mencionadas, concluiu o Supremo Tribunal Federal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

---

Portanto, “trata-se de uma proibição que impõe aos educandos o desconhecimento e a ignorância sobre uma dimensão fundamental da experiência humana e que tem, ainda, por consequência, impedir que a educação desempenhe seu papel fundamental de transformação cultural, de promoção da igualdade e da própria proteção integral assegurada pela Constituição às crianças e aos jovens, como se demonstra a seguir”.

O mesmo julgado ainda aponta a incompatibilidade da norma impugnada com o princípio da proteção integral de crianças e adolescentes, previsto no art. 227 da Constituição da República de 1988 (CF/1988). Com efeito, “educar jovens sobre gênero e orientação sexual integra tal regime especial de proteção porque é fundamental para permitir que se desenvolvam plenamente como seres humanos. Por óbvio, tratar de tais temas não implica pretender influenciar os alunos, praticar doutrinação sobre o assunto ou introduzir práticas sexuais. Significa ajudá-los a compreender a sexualidade e protegê-los contra a discriminação e a violência”.

Ante tais precedentes, e considerando que as posições combatidas ressoam efeitos positivos para a construção de uma sociedade inclusiva, o texto normativo dos incisos combativos representa em si capítulo de malquisto contra-ataque legislativo imotivado à interpretações do Supremo Tribunal Federal, a configurar manifesto *backlash* em direitos humanos, ensejando movimento violador da cláusula da vedação do retrocesso nessa matéria.

No Brasil, a proibição do retrocesso encontra guarida no ordenamento jurídico interno, taxativamente previsto na Constituição Federal, nominalmente nos art. 1º, *caput* (Estado democrático de direito); 2º, inciso III (dignidade da pessoa humana); 5º, §1º (aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos fundamentais) e 5º, inciso XXXVI (proteção da confiança e segurança jurídica).

No plano internacional, a proibição do retrocesso é também cláusula ínsita à proteção dos direitos humanos. É prática cristalizada na sociedade internacional e os diversos foros, universal e regionais, de proteção dos direitos humanos apregoam a vedação, aos Estados, que diminuam desproporcionalmente a proteção já conferida aos direitos previstos ou reconhecidos a determinado grupo ou estado de coisas.





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

---

O retrocesso nas políticas públicas educacionais forjado pelos incisos ora combatidos configura, ainda, ação de discriminação contra grupo de pessoas em especial situação de vulnerabilidade (minorias) e compromete, em corrompe frontalmente, direitos fundamentais reconhecidos pelo Estado brasileiro, assim como malfez princípios e normas de direitos humanos enunciados na Declaração Universal dos Direitos do Homem e em outros diplomas juridicamente vinculantes para o país, edificando um quadro normativo interno de retrocesso protetivo não admitido pelo ordenamento internacional e pátrio.

Especificamente ao regramento almejado pelo inciso III do art. 185 ora em análise, há, ainda, investida reducionista e discriminatória do Parlamento contra o moderno conceito de família, ao tentar reduzi-lo aos cânones hermenêuticos e pouco arejados do patriarcado tradicional, em detrimento dos valores eudemonistas que o definem em termos de afetos e parentalidades múltiplas, estruturado em realidades mosaico-multímodas.

A família do século XXI é essencial e filosoficamente eudemonista, no seio da qual a busca pela realização plena de seus membros caracteriza-se pela comunhão de afetos recíprocos, pela consideração e pelo respeito mútuos entre os membros que a compõe, independentemente do vínculo biológico e dos papéis estanques de gênero arbitrariamente predefinidos.

A jurisprudência pátria já se manifestou favoravelmente ao entendimento de que o afeto é, ele sim, elemento definidor da filiação no caso de posse de estado de filho, bem como na investigação de paternidade. Tal constatação nuclear foi retirada da decisão proferida pela Sétima Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, no julgamento da Apelação Cível nº 70005246897, em 12 de março de 2003:

INVESTIGAÇÃO DE PATERNIDADE. INVESTIGANTE QUE JÁ POSSUI PATERNIDADE CONSTANTE EM SEU ASSENTO DE NASCIMENTO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 362, DO CÓDIGO CIVIL DE 1916. MUDANÇA DE ENTENDIMENTO DO AUTOR DO VOTO VENCEDOR. Os dispositivos legais continuam vigorando em sua literalidade, mas a interpretação deles não pode continuar sendo indefinidamente a mesma. A regra que se extrai da mesma norma não necessariamente deve permanecer igual ao longo do tempo. Embora a norma continue a mesma, a sua fundamentação ética, arejada pelos valores dos tempos atuais, passa a ser outra, e, por isso, a regra que se extrai dessa norma é também outra. Ocorre que a família nos dias que correm é informada pelo valor do AFETO. É a família eudemonista, em que a realização plena de seus integrantes passa a ser a razão e a justificação de existência desse núcleo. Daí o prestígio do aspecto afetivo da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

---

paternidade, que prepondera sobre o vínculo biológico, o que explica que a filiação seja vista muito mais como um fenômeno social do que genético. E é justamente essa nova perspectiva dos vínculos familiares que confere outra fundamentação ética à norma do art. 362 do Código Civil de 1916 (1614 do novo Código), transformando-a em regra diversa, que objetiva agora proteger a preservação da posse do estado de filho, expressão da paternidade socioafetiva. Posicionamento revisto para entender que esse prazo se aplica também à impugnação motivada da paternidade, de tal modo que, decorridos quatro anos desde a maioridade, não é mais possível desconstituir o vínculo constante no registro, e, por consequência, inviável se torna investigar a paternidade com relação a terceiro. DERAM PROVIMENTO, POR MAIORIA, VENCIDO O RELATOR. (APELAÇÃO CÍVEL Nº 70005246897, SÉTIMA CÂMARA CÍVEL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR JOSÉ CARLOS TEIXEIRA GIORGIS, JULGADO EM 12/03/2003). (In: [http://www.tj.rs.gov.br/site\\_php/consulta/download/exibe\\_documento.php?codigo=99392&ano=2002](http://www.tj.rs.gov.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?codigo=99392&ano=2002). Acesso em 28/01/2008).

À luz dos argumentos aqui transcritos, é crucial, para a defesa do Estado democrático de direito, que deve centrar na proteção da pessoa humana a sua jusfundamentação maior e fundamento último, a manutenção do veto presidencial aos dispositivos analisados.

#### **b) Do veto ao inciso IV**

O inciso IV pretende impedir que recursos orçamentários sejam empregados para “cirurgias em crianças e adolescentes para mudança de sexo”.

Em primeiro lugar, observa-se no inciso vetado o uso de termo inadequado para se referir à afirmação de gênero de pessoas transgêneras. Isto porque os procedimentos cirúrgicos regulados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) do Conselho Federal de Medicina (CFM) não promovem “mudança de sexo”, mas sim a adequação do corpo à identidade de gênero da pessoa, direito fundamental reconhecido tanto no direito constitucional brasileiro\*, como no direito internacional.

---

\* No julgamento do RE 670.422, o Supremo Tribunal Federal definiu as seguintes teses de repercussão geral: i) O transgênero tem direito fundamental subjetivo à alteração de seu prenome e de sua classificação de gênero no registro civil, não se exigindo, para tanto, nada além da manifestação da vontade do indivíduo, o qual poderá exercer tal faculdade tanto pela via judicial como diretamente pela via administrativa. ii) Essa alteração deve ser averbada à margem no assento de nascimento, sendo vedada a inclusão do termo ‘transsexual’. iii) Nas certidões do registro não constará nenhuma observação sobre a origem do ato, sendo vedada a expedição de certidão de inteiro teor, salvo a requerimento do próprio interessado ou por determinação judicial. iv) Efetuando-se o procedimento pela via judicial, caberá ao magistrado determinar, de ofício ou a requerimento do interessado, a expedição de mandados específicos para a alteração dos demais registros nos órgãos públicos ou privados pertinentes, os quais deverão preservar o sigilo sobre a origem dos atos.





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

---

Do ponto de vista médico-científico, a medida suscitada encontra-se regulada pela Resolução CFM nº 2.265, de 20 de setembro de 2019 (disponível em: <https://sistemas.cfm.org.br/normas/visualizar/resolucoes/BR/2019/2265>), cujo artigo 1º apresenta, de forma técnica, os seguintes conceitos fundamentais para compreensão do assunto:

Art. 1º Compreende-se por transgênero ou incongruência de gênero a não paridade entre a identidade de gênero e o sexo ao nascimento, incluindo-se neste grupo transexuais, travestis e outras expressões identitárias relacionadas à diversidade de gênero.

§ 1º Considera-se identidade de gênero o reconhecimento de cada pessoa sobre seu próprio gênero.

§ 2º Consideram-se homens transexuais aqueles nascidos com o sexo feminino que se identificam como homem.

§ 3º Consideram-se mulheres transexuais aquelas nascidas com o sexo masculino que se identificam como mulher.

§ 4º Considera-se travesti a pessoa que nasceu com um sexo, identifica-se e apresenta-se fenotipicamente no outro gênero, mas aceita sua genitália.

§ 5º Considera-se afirmação de gênero o procedimento terapêutico multidisciplinar para a pessoa que necessita adequar seu corpo à sua identidade de gênero por meio de hormonioterapia e/ou cirurgias.

O art. 11 da citada Resolução – norma impositiva para qualquer profissional de saúde – veda expressamente a realização de intervenções cirúrgicas em menores de 18 anos:

Art. 11. Na atenção médica especializada ao transgênero é vedada a realização de procedimentos cirúrgicos de afirmação de gênero antes dos 18 (dezoito) anos de idade.

§ 1º Os procedimentos cirúrgicos de que trata esta Resolução só poderão ser realizados após acompanhamento prévio mínimo de 1 (um) ano por equipe multiprofissional e interdisciplinar.

Não se tem notícia de que a União, Estados ou Municípios venham descumprindo a norma emanada do Conselho Federal de Medicina. Logo, a proibição constante no dispositivo vetado revela-se inócua ou desnecessária, haja vista que o assunto já é objeto de regulamentação profissional, bem como no âmbito do próprio Sistema Único de Saúde.

Mais uma vez, portanto, percebe-se que a inserção do referido texto no inciso em análise configura, em si, “contrabando legislativo” ao inserir em norma de cariz orçamentário preceitos que atendem a fins outros, mormente de cunho idealista e político-partidário, em nada acrescentando às diretrizes orçamentárias da União.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

---

**c) Do veto ao inciso V**

O inciso V, por fim, busca proibir a destinação de recursos orçamentários para “realização de abortos, exceto nos casos autorizados em lei”.

As hipóteses de excludente de ilicitude do crime de aborto encontram-se previstas no art. 128 do Código Penal Brasileiro. São elas: o aborto necessário (quando não há outro meio para salvar a vida da gestante) e o aborto no caso de gravidez resultante de crime de estupro. Além dessas duas possibilidades, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 54, reconheceu também não constituir crime a interrupção da gravidez de feto anencéfalo ou cuja vida extrauterina revele-se inviável. Logo, nosso sistema jurídico-constitucional admite apenas essas três hipóteses autorizadas de interrupção da gravidez.

Como é sabido, a destinação de recursos orçamentários no âmbito do Sistema Único de Saúde obedece às competências e aos procedimentos estabelecidos na Lei nº 8.080/90 e seus regulamentos, não havendo notícia de que valores tenham sido transferidos para a realização de abortos fora das três hipóteses acima referidas. Aliás, é notória a carência de hospitais públicos no Brasil aptos a realizar os procedimentos necessários à interrupção da gravidez nessas hipóteses, situação que gera sofrimento e danos à saúde das mulheres.

A presença de semelhante previsão em lei orçamentária é, repita-se, prática de “contrabando legislativo”, que insere na LDO os já citados valores de cunho idealista e político-partidário, que nada acrescentam à construção normativa do orçamento público.

**3. CONCLUSÃO**

Em face de todo o exposto, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, órgão do Ministério Público Federal (PFDC/MPF), apresenta esta Nota Técnica com o único propósito de enriquecer os debates em torno da iminente discussão pelo Congresso Nacional acerca da apreciação dos vetos apostos pelo Presidente da República à Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023, publicada na edição do dia 2 de janeiro de 2024 do Diário Oficial da União.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

---

Dada a urgência da matéria, **determina-se** seja conferida ampla publicidade ao documento, o qual será enviado por correio eletrônico (e-mail) a todos os Parlamentares (Deputados e Senadores) e, por ofício, ao Presidente do Congresso Nacional, bem como à Aliança Nacional LGBTI+.

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

**Carlos Alberto Vilhena**  
Subprocurador-Geral da República  
**Procurador Federal dos Direitos do Cidadão**

**Lucas Costa Almeida Dias**  
Procurador da República  
**Grupo de Trabalho “População LGBTQIA+: proteção de direitos”**  
Coordenador

800828296



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00161462/2024 NOTA TÉCNICA nº 4-2024**

Signatário(a): **CARLOS ALBERTO CARVALHO DE VILHENA COELHO**

Data e Hora: **07/05/2024 20:26:18**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **LUCAS COSTA ALMEIDA DIAS**

Data e Hora: **07/05/2024 20:29:37**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 154d53de.bc71c128.0ff67629.2aecdbf4

**ENC: Encaminhamento do Ofício nº 193/2024/PFDC/MPF (PGR-00172605/2024)**

Presidência &lt;presidente@senado.leg.br&gt;

Qua, 08/05/2024 11:39

Para: Rivanía Selma de Campos Ferreira &lt;RSELMA@senado.leg.br&gt;

 2 anexos (275 KB)

Of. 193 2024 - Pres. SF - Encaminha Nota Técnica 4-2024.pdf; NT4 - Veto presidencial ao art. 185 do Projeto de Lei do CN 4-2023.pdf;

---

**De:** daniellar@mpf.mp.br <daniellar@mpf.mp.br> **Em nome de** PFDC-Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão**Enviada em:** quarta-feira, 8 de maio de 2024 11:37**Para:** Presidência <presidente@senado.leg.br>; Gabinete Presidência Senado Federal <presidencia@senado.leg.br>**Assunto:** Encaminhamento do Ofício nº 193/2024/PFDC/MPF (PGR-00172605/2024)You don't often get email from [pfdc@mpf.mp.br](mailto:pfdc@mpf.mp.br). [Learn why this is important](#)

Ao Excelentíssimo Senhor  
RODRIGO OTÁVIO SOARES PACHECO  
Senador da República e  
Presidente do Senado Federal  
Brasília-DF

Cumprimentando Vossa Senhoria, a pedido do excelentíssimo Procurador Federal dos Direitos do Cidadão, Doutor Carlos Alberto Vilhena, encaminho, em anexo, o Ofício nº 193/2024/PFDC/MPF (PGR-00172605/2024).

Por favor acusar o recebimento.

Respeitosamente.

Daniella Duarte

--

Assessoria Administrativa  
Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão  
Ministério Público Federal  
(61) 3105-6001