

NOTA TÉCNICA CONJUNTA N. 02/2025

Defensoria Pública do Estado
Defensoria Pública da União
Ministério Público Estadual
Ministério Público Federal

Assunto: ANÁLISE DO PROJETO DE LEI N. 11.526/2025, que tramitou junto à Câmara Municipal de Campo Grande/MS, ora em fase de análise para sanção ou veto do Executivo.

A possibilidade de apresentação pela Defensoria Pública de NOTA TÉCNICA decorre da missão constitucional de promoção e proteção dos direitos humanos (art. 134, CF), bem como é prevista na Lei Complementar Estadual n. 111/05 (art. 104, inciso XII, alínea “c”) e Lei Complementar 80/94, em se tratando da Defensoria Pública da União.

Pelo Ministério Público Estadual, por intermédio da Promotora de Justiça subscritora, e pelo Ministério Público Federal, por intermédio da Procuradora da República subscritora, titular da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão em Mato Grosso do Sul, decorre do exercício de suas atribuições legais e constitucionais, em especial aquelas dispostas nos arts. 127, 129, II e III, da Constituição bem como na Lei Complementar Federal de nº 75, de 20 de maio de 1993.

I. INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica analisa o Projeto de Lei Municipal nº 11.526/2025, recentemente aprovado pela Câmara de Vereadores, apresentado pelo Vereador Rafael Tavares, tendo como coautores os vereadores André Salineiro, Ana Portela, Herculano Borges, Wilson Lands e Leinha, que “*Estabelece o sexo biológico como único critério para definição do gênero dos esportistas em competições esportivas profissionais no âmbito do Município de Campo Grande/MS*”, e dispõe o seguinte:

A Câmara Municipal de Campo Grande – MS,

APROVA:

Art. 1º O sexo biológico será o único critério definidor do gênero dos competidores em competições esportivas oficiais realizadas no âmbito do Município de Campo Grande/MS, vedando-se a participação de transexuais em equipes que correspondam ao sexo oposto ao de nascimento.

Art. 2º As entidades de administração do desporto e as entidades de prática desportiva, bem como aquelas responsáveis pela organização de competições oficiais que não observarem esta Lei ao inscreverem seus atletas, estarão sujeitas às seguintes penalidades:

I – Multa administrativa no valor equivalente a 300 (trezentas) UFIC (Unidade de Valor Fiscal de Campo Grande);

II – Em caso de reincidência, a multa será aplicada em dobro;

III – Em caso de comprovação de desconhecimento, o prêmio ou título obtido pela equipe ou atleta será anulado automaticamente, sem prejuízo da apuração de responsabilidades.

Art. 3º O atleta transgênero que omitir sua condição da respectiva entidade de administração do desporto ou entidade de prática desportiva será banido do esporte no âmbito do Município de Campo Grande/MS.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A justificativa do projeto de lei está escoltada em medidas restritivas adotadas pela FINA (Federação Internacional de Natação), sob o pretexto de supostamente preservar a competitividade justa.

No âmbito da justificativa, o parlamentar municipal Rafael Tavares alega:

“Esta Lei não busca excluir atletas transgêneros do esporte, mas assegurar igualdade de condições nas competições, incentivando a criação de categorias específicas para esses competidores, se necessário. Assim, protege-se a integridade e a representatividade das categorias esportivas existentes no Município de Campo Grande/MS”.

O texto, tal como proposto, ainda que alegue não ter o intuito de excluir atletas transgêneros do esporte, reforça estigmas, fomenta a transfobia na sociedade e aprofunda barreiras de acesso, resultando no efeito prático de

configurar discriminação direta e incompatível com os princípios constitucionais da igualdade, da dignidade da pessoa humana e da não discriminação.

Este parecer técnico objetiva avaliar a proposta à luz dos princípios constitucionais e legais pertinentes, restando evidente sua inconstitucionalidade e inconvencionalidade, por violação flagrante de direitos humanos e perpetuação e fomento à transfobia estrutural e institucional, conforme passa a expor.

II. DA COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR

A lei municipal em comento é formalmente inconstitucional, por violar a repartição de competências definida pela CRFB/88 nos seguintes termos:

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

(...)

IX – educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Da redação da Carta Magna extrai-se que cabe à União a edição de normas gerais e aos Estados apenas a competência suplementar. Em nenhum momento a Constituição autoriza os Municípios a inovarem no ordenamento jurídico em matéria de desporto, dispondo o seguinte:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Fica claro, portanto, que não compete aos Municípios editar normas gerais sobre desporto, muito menos impor restrições discriminatórias que excluam grupos vulneráveis da prática esportiva.

Some-se a isso que o Projeto de Lei em análise contraria a própria Lei Orgânica do Município de Campo Grande, que dispõe o seguinte:

Art. 185. O Município garantirá a todos os munícipes o direito de exercer práticas desportivas formais e não formais, conforme previsto no art. 217 da Constituição Federal, observados:

I - a criação do Conselho Municipal de Desporto, na forma dos arts. 78, 79 e 80 desta lei; (Emenda n. 28, de 14/07/09)

II - a garantia às pessoas com deficiência como também aos portadores de mobilidade reduzida, do pleno exercício de suas atividades e manifestações esportivas como complemento de sua educação e reabilitação. (NR) (Emenda n. 28, de 14/07/09)

O dispositivo legal assegura a **todos os munícipes** o direito de exercer práticas desportivas formais e não formais, sem qualquer distinção de gênero, identidade ou expressão, sem deixar margem para exclusões como a pretendida pela lei em comento.

Diante desse quadro, o PL nº 11.526/2025, já aprovado pela Câmara Municipal, ao vedar a participação de pessoas trans em competições

esportivas e impor sanções a atletas e a entidades desportivas, invade competência legislativa alheia e contraria frontalmente os mandamentos constitucionais e a própria Lei Orgânica Municipal, havendo inequívoca usurpação de competência legislativa, e, portanto, sendo formalmente inconstitucional.

III. DO MÉRITO DO PROJETO

O Projeto de Lei nº 11.526/2025 também incorre em flagrante inconstitucionalidade material, por afrontar direitos e garantias fundamentais assegurados pela Constituição da República, bem como em inconvencionalidade, por afrontar tratados de Direitos Humanos dos quais o Brasil é signatário.

Em primeiro lugar, viola o art. 1º, III, da CRFB/88, que consagra a **dignidade da pessoa humana** como fundamento do Estado Democrático de Direito. A exclusão de pessoas trans de competições esportivas oficiais implica negação da própria condição humana de participação social, cultural e comunitária, atingindo diretamente sua dignidade, identidade e existência.

Também contraria o art. 3º, IV, da Constituição, que elenca como objetivo fundamental da República **promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação**.

Ao estigmatizar a identidade de gênero e transformá-la em critério de exclusão, o projeto de lei institucionaliza a discriminação e afronta os valores republicanos de inclusão e igualdade.

O Supremo Tribunal Federal, em diversos julgados, é categórico ao posicionar a igualdade de gênero e a não discriminação, como direitos humanos fundamentais, inerentes à dignidade humana:

ADI 4.275/DF (Rel. Min. Marco Aurélio): AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E REGISTRAL. PESSOA TRANSGÊNERO. ALTERAÇÃO DO PRENOME E DO SEXO NO REGISTRO CIVIL. POSSIBILIDADE. DIREITO AO NOME, AO RECONHECIMENTO DA PERSONALIDADE JURÍDICA, À LIBERDADE PESSOAL, À HONRA E À DIGNIDADE. INEXIGIBILIDADE DE CIRURGIA DE TRANSGENITALIZAÇÃO OU DA REALIZAÇÃO DE TRATAMENTOS HORMONAIS OU PATOLOGIZANTES. 1. O direito à igualdade sem discriminações abrange a identidade ou expressão de gênero. 2. A identidade de gênero é manifestação da própria personalidade da pessoa humana e, como tal, cabe ao Estado apenas o papel de reconhecê-la, nunca de constituí-la. 3. A pessoa transgênero que comprove sua identidade de gênero dissonante daquela que lhe foi designada ao nascer por autoidentificação firmada em declaração escrita desta sua vontade dispõe do direito fundamental subjetivo à alteração do prenome e da classificação de gênero no registro civil pela via administrativa ou judicial, independentemente de procedimento cirúrgico e laudos de terceiros, por se tratar de tema relativo ao direito fundamental ao livre desenvolvimento da personalidade. 4. Ação direta julgada procedente.

MI 4.733/DF (Rel. Min. Celso de Mello): DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE INJUNÇÃO. DEVER DO ESTADO DE CRIMINALIZAR AS CONDUTAS ATENTATÓRIAS DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. HOMOTRANSFOBIA. DISCRIMINAÇÃO INCONSTITUCIONAL. OMISSÃO DO CONGRESSO

NACIONAL. MANDADO DE INJUNÇÃO JULGADO PROCEDENTE. 1. *É atentatório ao Estado Democrático de Direito qualquer tipo de discriminação, inclusive a que se fundamenta na orientação sexual das pessoas ou em sua identidade de gênero.* 2. *O direito à igualdade sem discriminações abrange a identidade ou expressão de gênero e a orientação sexual.* 3. *À luz dos tratados internacionais de que a República Federativa do Brasil é parte, deduz-se da leitura do texto da Carta de 1988 um mandado constitucional de criminalização no que pertine a toda e qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais.* 4. *A omissão legislativa em tipificar a discriminação por orientação sexual ou identidade de gênero ofende um sentido mínimo de justiça ao sinalizar que o sofrimento e a violência dirigida a pessoa gay, lésbica, bissexual, transgênera ou intersex é tolerada, como se uma pessoa não fosse digna de viver em igualdade. A Constituição não autoriza tolerar o sofrimento que a discriminação impõe.* 5. *A discriminação por orientação sexual ou identidade de gênero, tal como qualquer forma de discriminação, é nefasta, porque retira das pessoas a justa expectativa de que tenham igual valor.* 6. *Mandado de injunção julgado procedente, para (i) reconhecer a mora inconstitucional do Congresso Nacional e; (ii) aplicar, até que o Congresso Nacional venha a legislar a respeito, a Lei 7.716/89 a fim de estender a tipificação prevista para os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional à discriminação por orientação sexual ou identidade de gênero.*

No mesmo sentido, o art. 5º, caput, da Constituição assegura a **igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza**. O texto aprovado cria uma distinção odiosa e inconstitucional, fundada exclusivamente na identidade de gênero, que não encontra respaldo em qualquer parâmetro constitucionalmente legítimo.

A pretexto de priorizar a igualdade, supostamente em seu aspecto material, o projeto sugere, no âmbito da justificativa, que o intuito da lei não é *“excluir atletas transgêneros do esporte, mas assegurar igualdade de condições nas competições, incentivando a criação de categorias específicas para esses competidores, se necessário.”*

Com a devida vênia, não se visualiza com clareza que o teor da proposta de lei seja de incentivo à criação de categorias esportivas específicas para pessoas trans. Tampouco há qualquer mobilização para alocar recursos públicos para esse fim, também não se observa nenhum acolhimento no âmbito esportivo em prol da igualdade. Claramente, a sugerida postura vai ao encontro de uma agenda discriminatória e de pânico moral generalizado.

Não obstante isso, a segregação não é o caminho escolhido pelas principais organizações esportivas do mundo, também não é o caminho trilhado pelos os direitos humanos e pela nossa Constituição Federal.

A violação se estende ao **direito fundamental ao esporte**, previsto no art. 217 da CRFB/88 e reafirmado pela Lei nº 14.597/2023 (Lei Geral do Esporte), que dispõe que todas as pessoas têm direito à prática esportiva em suas múltiplas manifestações (art. 3º), reconhecendo como princípios fundamentais a democratização, a inclusão, a liberdade e a participação (art. 2º, II, X, XII e XIII).

A Lei nº 9.615/1998 (Lei Pelé) segue a mesma linha, ao elencar como princípios a democratização, a liberdade e o direito social ao esporte (art. 2º, III, IV e V), sem admitir qualquer forma de discriminação.

O projeto também viola compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

A **Convenção Americana de Direitos Humanos** (Pacto de San José da Costa Rica, art. 1), o **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos** (art. 26), devidamente internalizados no ordenamento jurídico pátrio, bem como a **Declaração Universal dos Direitos Humanos** (art. 7), norma internacional de *jus cogens*, proíbem expressamente toda forma de discriminação, inclusive por identidade de gênero.

Os **Princípios de Yogyakarta**, de natureza interpretativa (*soft law*), reforçam esse entendimento ao estabelecer, em seu Princípio nº 2, que nenhum indivíduo pode sofrer discriminação em razão de sua identidade de gênero ou orientação sexual, especialmente no acesso a atividades sociais e culturais, como o esporte.

Assim, além de formalmente inconstitucional, o projeto é materialmente incompatível com a Constituição da República, com a legislação infraconstitucional e com os compromissos internacionais de direitos humanos assumidos pelo Brasil, devendo ser rejeitado por afrontar o núcleo essencial dos direitos fundamentais.

IV. CONSEQUÊNCIAS DA DISCRIMINAÇÃO CONTRA PESSOAS TRANSEXUAIS, ESPORTE COMO FERRAMENTA DE INCLUSÃO E COMBATE À TRANSFOBIA

Muitas vezes instituições públicas, organizações da sociedade civil e entidades privadas, com base em concepções limitadas de ‘igualdade’ e ‘justiça’, além da suposta ‘liberdade’ de pensamento e ‘opinião’, promovem atitudes discriminatórias das mais diversas naturezas contra minorias, se esquecendo, ou mesmo, preferindo não enxergar, que suas posturas individuais ou coletivas provocam resultados no mundo dos fatos, afetando diretamente outros seres humanos, gerando impactos muitas vezes irreversíveis em suas vidas.

Segundo relatório desenvolvido pela Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA) **o Brasil é o país que mais mata travestis, mulheres e homens transexuais no mundo há 15 (quinze) anos consecutivos¹**, a equipe do *Transrespect versus Transphobia World Wide (TvT)* publicou os resultados do Observatório de pessoas trans assassinadas no mundo. Ao todo, foram 320 assassinatos registrados durante o período de outubro de 2022 e setembro de 2023, e pelo menos 100 aconteceram no Brasil, ou seja, 31% do total.

Quando o assunto é estudo, trabalho e emprego, pesquisa realizada pelo Centro de Estudo de Cultura Contemporânea (CEDEC), que entrevistou 1.788 transexuais na cidade de São Paulo, entre os anos de 2019 e 2020, revela que apenas 51% (cinquenta e um por cento) declararam ter completado o ensino médio e, desses, cerca de 27% (vinte e sete por cento) declararam haver completado o ensino superior².

¹ Dossiê Assassinato e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2023 – Bruna G. Benevides – Brasil, 2024. Associação Nacional de Travestis e Transexuais – ANTRA. <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://antrabrasil.org/wp-content/uploads/2024/01/dossieantra2024-web.pdf>. Acesso em 24/09/2025.

² Transver o mundo: Existências e (Re)existências de travestis e pessoas trans no 1º mapeamento das pessoas trans no município de São Paulo – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – CEDEC. São Paulo, 2021. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.cedec.org.br/wp-content/uploads/2022/05/Transver_O_Mundo_Mapeamento_Pessoas_Trans.pdf Acesso em 24/09/2025.

Em relação especificamente a travestis e mulheres trans a pesquisa demonstra que 90% (noventa por cento) sobrevivem da prostituição, enquanto 72% (setenta e dois por cento) realizam algum tipo de trabalho informal (“bico”).

Assim, as estatísticas acima expostas evidenciam de forma contundente a severa precariedade existencial das pessoas trans no Brasil, de modo que, **privá-las do direito à prática esportiva afronta sua dignidade, seu direito humano e constitucional consolidado (art. 217, caput e § 3º, CFRB/88) de acesso ao lazer, cultura, esporte e cidadania, bem como afronta a existência de sua própria identidade, tida como algo não reconhecido pela sociedade.**

Esse processo reiterado de exclusão, invisibilização e violência contribui e reflete na marginalização desse grupo vulnerável, provocando efeitos não só sociais, como também de adoecimento psíquico desses indivíduos.

O esporte deve ser um meio de inclusão e cidadania, e a exclusão deliberada de pessoas trans não se justifica sob os fundamentos expostos no PL em questão.

Na prática, a lei aprovada pela Câmara de Vereadores não ostenta mero caráter objetivo ou regulatório, como afirma a Justificativa, a lei aprovada configura proibição expressa de acesso a espaços públicos, convivência comunitária, cultura, esporte, cidadania, dignidade, igualdade material e não discriminação pelos atletas transexuais.

V. NORMAS DO COMITÊ OLÍMPICO INTERNACIONAL – COI, BASE CIENTÍFICA, INCONSISTÊNCIAS DA NORMA E TRANSFOBIA ESTRUTURAL

No mês de novembro de 2021, o COI – Comitê Olímpico Internacional – publicou documento intitulado *IOC Framework on Fairness, Inclusion and Non-discrimination on the Basis of Gender Identity and Sex Variations*³, em respeito aos direitos humanos, como previsto na Agenda Olímpica 2020+5.

A tradução do título em inglês é *Estrutura do COI sobre Justiça, Inclusão e Não Discriminação com base na Identidade de Gênero e Variações de Sexo*.⁴

Após processo de consulta aos interessados – consulta esta diversas vezes citadas no texto do Framework – o COI procura promover um ambiente seguro e acolhedor para todos os envolvidos em competições de alto nível.

O documento pretende garantir que todas as pessoas tenham direito à prática esportiva sem sofrer discriminação. Nesse aspecto, vale a reprodução de um trecho do documento:

(...) Esta Estrutura reconhece a necessidade de garantir que todos, independentemente de sua identidade de gênero ou variações de sexo, possam praticar esportes em um ambiente seguro e livre de assédio, que reconheça e respeite suas necessidades e identidades, e o interesse de todos - principalmente atletas de elite nível — participar de competições justas onde nenhum participante tenha uma vantagem injusta e desproporcional sobre os demais.

Por fim, o COI também reconhece que a maioria das competições esportivas organizadas de alto nível são realizadas com categorias

³ Texto original em inglês, anexo.

⁴ Texto traduzido para o português em anexo, com tradução que utilizou o auxílio da ferramenta do Google.

*masculinas e femininas competindo separadamente. Nesse contexto, os princípios aqui contidos visam garantir que a competição em cada uma dessas categorias seja justa e segura e **que os atletas não sejam excluídos apenas com base em sua identidade transgênero ou variações de sexo.***

*Onde os critérios de elegibilidade devem ser estabelecidos para regular a participação nas categorias feminina e masculina, o estabelecimento e implementação de tais critérios devem ser realizados como parte de uma abordagem abrangente **baseada no respeito pelos direitos humanos internacionalmente reconhecidos, evidências robustas e atletas consulta.** Ao fazê-lo, deve-se tomar precauções para evitar danos à saúde e ao bem-estar dos atletas.*

O IOC Framework dispõe ainda sobre a NÃO DISCRIMINAÇÃO e JUSTIÇA, expondo o que segue:

3. NÃO DISCRIMINAÇÃO

*3.1 Os critérios de elegibilidade devem ser estabelecidos e implementados de forma justa e **de maneira que não exclua sistematicamente os atletas da competição com base em sua identidade de gênero, aparência física e/ou variações de sexo.***

*3.2 Desde que atendam aos critérios de elegibilidade consistentes com o princípio 4, **os atletas devem poder competir na categoria que melhor se alinha com sua identidade de gênero autodeterminada.***

3.3 Os critérios para determinar vantagem competitiva desproporcional podem, às vezes, exigir testes de desempenho e capacidade física de um atleta. No entanto, nenhum atleta deve ser submetido a testes direcionados por causa ou com o objetivo de determinar seu sexo, identidade de gênero e/ou variações sexuais.

4. JUSTIÇA

4.1 Quando as organizações desportivas optarem por emitir critérios de elegibilidade para as categorias masculina e feminina para uma determinada competição, devem fazê-lo com vista a:

- a) Fornecer confiança de que nenhum atleta dentro de uma categoria tem uma vantagem competitiva injusta e desproporcional (ou seja, uma vantagem obtida alterando o corporal ou que exceda desproporcionalmente outras vantagens existentes na competição de elite);*
- a) prevenir risco à integridade física de outros atletas; e*
- b) impedir que os atletas reivindiquem uma identidade de gênero diferente daquela utilizada de forma consistente e persistente, com vistas ao ingresso em uma competição em determinada categoria.*

De plano, verifica-se que o Comitê Olímpico Internacional manifestou que a diretriz da prática esportiva deve ser inclusiva, e não excludente.

Respeita-se os direitos humanos e de personalidade, como a identidade de gênero e o direito ao nome, privacidade, dignidade humana, conforme internacionalmente reconhecidos.

Ao mesmo tempo, preocupa-se o COI com a competição justa, sem vantagens para qualquer das partes, motivo pelo qual fixou ainda as seguintes diretrizes:

- 1. Aqueles que transicionem do gênero feminino para o gênero masculino são elegíveis para competir na categoria masculina sem restrições.*
- 2. Aqueles que transicionem do gênero masculino para o gênero feminino são elegíveis para competir na categoria feminina nas seguintes condições:*
 - 2.1. A atleta declarou que sua identidade de gênero é feminina. A declaração não pode ser alterada, para fins esportivos, por um período mínimo de quatro anos.*
 - 2.2. A atleta deve demonstrar que seu nível sérico total de testosterona está abaixo de 10 nmol/L por pelo menos 12 meses antes de sua primeira competição (com a exigência de qualquer período mais longo baseado em uma avaliação confidencial caso a caso, considerando se 12 meses é ou não um período de tempo suficiente para minimizar qualquer vantagem na competição feminina).*
 - 2.3. O nível sérico total de testosterona da atleta deve permanecer abaixo de 10 nmol/L durante todo o período de elegibilidade desejado para competir na categoria feminina.*
 - 2.4. O cumprimento dessas condições pode ser monitorado por meio de testes. Em caso de descumprimento, a elegibilidade do atleta para a competição feminina será suspensa por 12 meses. (IOC, 2015, p. 2-3)⁵*

⁵ chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://stillmed.olympic.org/Documents/Commissions_PDFfiles/Medical_commission/2015-11_ioc_consensus_meeting_on_sex_reassignment_and_hyperandrogenism-en.pdf – tradução realizada com ajuda da ferramenta Google Tradutor.

Deste modo, para atendimento de todos os princípios envolvidos na temática, conclui pela necessidade de decisão baseada em ciência, livre de preconceitos.

Isso restou evidenciado no item ‘6’ da *Framework*:

6. ABORDAGEM BASEADA EM EVIDÊNCIAS

6.1 *Quaisquer restrições decorrentes dos critérios de elegibilidade **devem ser baseadas em pesquisas robustas e revisadas** por pares que:*

- a) demonstre uma vantagem competitiva consistente, injusta e desproporcional no desempenho e/ou um risco inevitável à segurança física de outros atletas;*
- b) é amplamente baseado em dados coletados de um grupo demográfico consistente em gênero e envolvimento atlético com o grupo que os critérios de elegibilidade visam regular; e*
- c) demonstre que tal vantagem competitiva desproporcional e/ou risco inevitável existe para o esporte, disciplina e evento específico que os critérios de elegibilidade visam regular.*

6.2 *Caso os critérios de elegibilidade impeçam um atleta de entrar em uma determinada competição, tal atleta deve:*

- a) ser autorizado a participar em outras disciplinas e provas a que seja elegível, na mesma categoria de gênero; e*
- b) ser capaz de contestar a decisão final das Federações Internacionais ou outras organizações esportivas por meio de um mecanismo de mediação interno apropriado, como o ombudsman,*

e/ou procedimentos perante o Tribunal Arbitral do Esporte, para buscar reparação.

Verifica-se assim que, por princípio, **o esporte é inclusivo e acolhedor.**

O próprio **COI não exclui a participação de transgêneros em qualquer competição**, mas reconhece que deve ser da competência de cada esporte e de seu órgão regulador determinar como um atleta pode estar em uma vantagem desproporcional em relação a seus pares, levando em consideração a natureza de cada esporte.

No caso em análise, considerando o teor excludente da norma, que veda a participação de pessoas transexuais em equipes que correspondam ao sexo oposto ao de nascimento, não se verifica que houve consulta às partes interessadas.

Com efeito, as atletas que possuem Distúrbios no Desenvolvimento Sexual (DDS) foram desconsideradas pela norma, mas não o foram pela **World Athletics**, que dispôs sobre regra para o corte da quantidade máxima de testosterona nesses casos.

Nesse particular, convém trazer à colação o caso, em particular, da atleta Caster Semenya⁶, em que o Tribunal Arbitral do Esporte referendou a decisão da Federação Internacional de Atletismo, devendo a atleta reduzir seu nível de testosterona para que pudesse competir.

⁶ Reportagem do El País, datado de 02/05/2019, neste sítio da internet: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/01/deportes/1556703586_534718.html

A decisão implica todas as mulheres cujo organismo produza mais testosterona do que o considerado normal para o gênero feminino biológico.

Atualmente, a regra da **World Athletics** faz referência para atletas transgêneros, mas também DSD para competição na categoria feminina.

Em outras palavras, a norma desconsiderou outras situações existentes que igualmente causam desigualdade material nas competições, optando pela exclusão de apenas um grupo de pessoas.

A legislação é omissa, discriminatória e mal redigida. Ao estabelecer que “o sexo biológico será o único critério definidor do gênero dos competidores em competições esportivas oficiais realizadas no âmbito do Município de Campo Grande/MS”, **cria situações ilógicas e contraditórias:** permitiria, por exemplo, que homens trans competissem com mulheres cis, **ainda que possuam níveis hormonais distintos e, possivelmente, mais elevados de testosterona**, justamente porque o único critério considerado é o sexo biológico.

Esse raciocínio, além de tecnicamente equivocado e cientificamente insustentável, evidencia que a norma não tem qualquer compromisso com a igualdade material.

Se houvesse preocupação genuína com a isonomia, seriam adotados critérios científicos sérios, como análise hormonal e parâmetros reconhecidos internacionalmente. **O texto legal, contudo, ignora deliberadamente tais evidências, deixando claro que seu verdadeiro objetivo não é a justiça esportiva, mas a exclusão sumária de pessoas trans do esporte, perpetuando a discriminação e fomentando a transfobia.**

Constata-se que a exclusão de atletas transgêneros é sistemática.

O Projeto de Lei sob análise, não possui respaldo na ciência, revelando-se extremamente abrangente, quando as próprias entidades dos esportes realizam distinções, estudos, escutas.

Oportuno observar que, de fato, a FINA determinou que competidores da natação, do polo aquático, da maratona aquática, dos saltos e do nado artístico podem transicionar do gênero feminino para o masculino em qualquer momento da vida sem que isso afete a participação nas competições oficiais.

No entanto, quanto às transições do gênero masculino para o feminino, as atletas só poderão competir se tiverem concluído o processo antes dos 12 anos de idade. O argumento é que a transição de gênero após a puberdade daria uma vantagem física a essas nadadoras.

Sem adentrar no mérito ou na validade das restrições adotadas pela Federação, cumpre mencionar que, enquanto a FINA adotou medidas que restringem a participação de mulheres transexuais em competições aquáticas, **o Projeto de Lei 11.526/2025 pretende VEDAR completamente a participação de qualquer atleta transexual de competições esportivas oficiais realizadas no âmbito do Município de Campo Grande/MS**, incorrendo em clara medida desproporcional, discriminatória, e com nenhuma sustentação idônea.

O projeto de lei tal como foi aprovado, não permitiu discussões, revisão, consulta ou atualização em conformidade com a evolução da ciência, quando, a rigor, todos as entidades de desporto deixam expressamente consignado.

A inviabilidade da pretensa norma municipal estampa-se na perspectiva de total restrição a um grupo de pessoas, quando não o fazem as entidades de desporto que deixam claro, assim como o COI e COB que as pesquisas, consulta a entidades científicas e pessoas interessadas serão continuadas.

O projeto de lei apresentado é mais restritivo que as próprias orientações das entidades de desporto.

Além disso, conforme teor do artigo 1.º do Projeto, forçoso reconhecer que esportes como o xadrez estão incluídos nessa vedação, sem que haja algum parâmetro para tanto. De fato, carece de razoabilidade, bem como de base científica a exclusão de atletas transgêneros na categoria de esportes como o xadrez.

Por último, há que se registrar que a Organização Mundial de Saúde (OMS) já definiu que a **saúde é o completo estado de bem-estar físico, psicológico e social e não a mera ausência de patologias.**

Nesse sentido, o próprio **direito humano à saúde das pessoas transgêneras (art. 196 da CF/88) torna inconstitucionais leis discriminatórias**, como o é a pretensão do Projeto de Lei em epígrafe que colabora para o alijamento e a segregação social das mulheres transexuais, discriminando-as de maneira manifestamente irrazoável, na medida em que ignoram por completo que essas pessoas, se atendidos os critérios científicos do Comitê Olímpico Internacional (COI), podem participar dos esportes femininos.

VII. DA VOTAÇÃO DO PL EM REGIME DE URGÊNCIA E DA AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A tramitação do Projeto de Lei nº 11.526/2025 em regime de urgência revela vício insanável.

O Regimento Interno da Câmara Municipal dispõe que:

Art. 148. As proposições poderão tramitar em regime de urgência especial ou de urgência simples.

§ 1º O regime de urgência especial implica a dispensa de exigências regimentais, exceto quórum e pareceres obrigatórios das Comissões Competentes e da Procuradoria Municipal, assegurando à proposição, inclusão, com prioridade, na Ordem do Dia.

*§ 2º O regime de urgência simples implica a **impossibilidade de adiamento de apreciação da matéria e exclui os pedidos de vista e de audiência de Comissão a que não esteja afeto o assunto assegurando à proposição inclusão, em segunda prioridade, na Ordem do Dia.***

(...)

Art. 150. O regime de urgência simples será concedido pelo Plenário por requerimento de qualquer Vereador, quando se tratar de matéria de relevante interesse público que exige, por sua natureza, a pronta deliberação do Plenário.

Da redação da norma que rege as atividades parlamentares municipais, extrai-se que esse procedimento somente pode ser adotado quando se tratar de matéria de relevante interesse público que, pela sua natureza, demande pronta deliberação do Plenário.

Ora, o próprio debate travado em plenário evidenciou o contrário: os vereadores, inclusive o presidente da Casa, em entrevista concedida após aprovação do PL⁷, ressaltou que o tema é polêmico, complexo, e envolve situação muito mais ampla, disse ainda que tem certeza que em outros momentos a “*Câmara irá se debruçar de forma mais aprofundada sobre a temática*”.

Exatamente por essa razão, o adequado seria a realização de um processo de discussão mais amplo e profundo, com participação efetiva da sociedade civil afinal, a Câmara é, em essência, a “casa do povo”, desse modo, verifica-se que o processo legislativo não respeitou o princípio democrático participativo, consagrado no art. 1º, § único, da Constituição da República.

A lei foi aprovada sem a mínima abertura à escuta social: não houve convocação de audiências públicas, tampouco debates com especialistas em áreas relacionadas ao esporte, à medicina, à psicologia, aos direitos humanos.

Mais grave ainda, **não foi oportunizada a participação das pessoas diretamente afetadas pela norma: as pessoas transexuais**, sumariamente excluídas de um debate que concerne justamente aos seus direitos fundamentais de participação social, prática esportiva e convivência comunitária.

⁷ [https://camara.ms.gov.br/vereador-rafael-tavares/camara-de-campo-grande-aprova-projeto-que-impoe-sexo-biologico-como-criterio-em-competicoes-esportivas/#:~:text=Na%20sess%C3%A3o%20desta%20ter%C3%A7a%20\(23,e%20subscrito%20por%20outros%20parlamentares](https://camara.ms.gov.br/vereador-rafael-tavares/camara-de-campo-grande-aprova-projeto-que-impoe-sexo-biologico-como-criterio-em-competicoes-esportivas/#:~:text=Na%20sess%C3%A3o%20desta%20ter%C3%A7a%20(23,e%20subscrito%20por%20outros%20parlamentares). – vídeo ao final da matéria, acesso em 25/09/2025

No ano de 2019, na Assembleia Legislativa de São Paulo, foi apresentado o Projeto de Lei nº 346/19, com conteúdo muito semelhante ao PL em análise, na época a discussão social foi ampla, a ALESP sediou audiência pública, oportunidade em que vários atores tiveram a oportunidade de debater, participar e influenciar na condução do tema.⁸

O Congresso Nacional também foi palco de duas Audiências Públicas para tratar do assunto, a primeira careceu da presença de especialistas e pluralidade de representação, o que tornou necessário realizar uma segunda audiência para continuar os debates do tema.⁹

Assim, a Lei aprovada pela Câmara nasce marcada por vício de origem, votada em regime de urgência sem preencher os requisitos dispostos no Regimento Interno da Casa do Povo, limitando a participação social, sem oitiva pública democrática, em violação ao devido processo legislativo, fatores que culminaram na aprovação de um PL discriminatório, arbitrário, sem respaldo científico, inconstitucional e inconveniente.

Não se trata, portanto, de mera norma procedimental, se trata de norma municipal eivada de transfobia, que institui a proibição expressa ao acesso de pessoas trans ao esporte, cultura e à convivência comunitária, violando de modo direto os direitos fundamentais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), do livre desenvolvimento da personalidade e não discriminação (art. 3º, IV, CF), bem como a igualdade material (art. 5º, caput, CF).

⁸ <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=400874> - Audiência pública debate a presença de pessoas trans nos esportes data: 05/08/2019 – acesso em 26/09/2025

⁹ <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cespo/noticias/participacao-de-transgeneros-no-esporte-divide-opinioes-na-camara> - Participação de transgêneros no esporte divide opiniões na Câmara – data: 10/06/2019 – acesso em 26/09/2025

VIII. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, resta inequívoco que o Projeto de Lei nº 11.526/2025 padece de vícios formais e materiais insanáveis.

Do ponto de vista formal, invade competência legislativa, em flagrante afronta aos artigos 24, IX e 30 da Constituição da República.

Do ponto de vista material, viola de maneira direta os fundamentos do Estado Democrático de Direito, especialmente a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), o princípio da igualdade (art. 5º, caput, CF), o dever de promoção do bem de todos sem discriminação (art. 3º, IV, CF) e o direito fundamental ao esporte (art. 217, CF), além de afrontar tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil.

O processo legislativo adotado, ao impor regime de urgência a um tema reconhecidamente complexo, sem a mínima participação social, científica e democrática, agrava ainda mais a inconstitucionalidade da norma, evidenciando tratar-se de iniciativa arbitrária, excludente e desprovida de qualquer base técnica ou razoabilidade.

Em verdade, a aprovação do PL nº 11.526/2025 representa a institucionalização da transfobia no âmbito municipal, fomentando a exclusão social, a estigmatização e a violência contra pessoas transexuais, em flagrante contradição com os valores constitucionais e republicanos que orientam o Estado brasileiro.

É manifesta incompatibilidade do projeto de lei municipal com o Estado Constitucional e Democrático de Direito, com a legislação infraconstitucional e com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Campo Grande, 29 de setembro de 2025.

Thaís Raquel Medeiros de Albuquerque Defante

Defensora Pública
Coordenadora do NUDEDH

Paula da Silva Volpe

Promotora de Justiça

Silvio Rogerio Grotto de Oliveira

Defensor Público Federal

Samara Yasser Yassine Dalloul

Procuradora da República
Procuradora Regional dos Direitos do Cidadão