

## **NOTA TÉCNICA Nº 23 - DPGU/DNDH**

Em 24 de setembro de 2023.

**Assunto: Projetos de Lei nº 580/2007 e nº 5.167/2008. União civil homoafetiva.**

A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, a quem incumbe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, dos necessitados, vem, por meio da **Defensora Nacional de Direitos Humanos e do Grupo de Trabalho Identidade de Gênero e Cidadania LGBTQIA+**, divulgar **NOTA TÉCNICA** acerca dos Projetos de Lei nº 580/2007 e nº 5.167/2008, os quais dispõem sobre a união civil homoafetiva.

### **1. CONTEXTUALIZAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI EM TRAMITAÇÃO**

O Projeto de Lei nº 580/2007, de autoria do Deputado Federal Clodovil Hernandes (PTC/SP), originalmente propunha a alteração do Código Civil para que pessoas do mesmo sexo possam constituir união homoafetiva por meio de contrato em que disponham sobre suas relações patrimoniais. No decorrer da tramitação do PL 580/2007 no Congresso Nacional, foram apensados mais 8 (oito) Projetos de Lei, sendo estes:

- 1) PL nº 4.914, de 2009: aplica à união estável de pessoas do mesmo sexo os dispositivos do Código Civil referentes a união estável entre homem e mulher, com exceção do artigo que trata sobre a conversão em casamento.
- 2) PL nº 5.167, de 2009: estabelece que nenhuma relação entre pessoas do mesmo sexo pode equiparar-se ao casamento ou a entidade familiar.
- 3) PL nº 1.865, de 2011: possibilita a conversão da união estável em casamento civil, não admitida nas situações de pessoas que realizaram troca de sexo por métodos cirúrgicos.
- 4) PL nº 5.120, de 2013: reconhece o casamento civil e a união estável entre pessoas do mesmo sexo.
- 5) PL nº 3.537, de 2015: tem o fim de facilitar a conversão da união estável em casamento.

- 6 ) PL nº 5.962, de 2016: estabelece quando devidamente comprovada a união estável, pelos companheiros, o juiz ou tabelião responsável providenciará sua conversão em casamento civil, dispensado qualquer ritual formal ou cerimônia, mediante simples requisição dos interessados.
- 7) PL nº 8.928, de 2017: permite a conversão da união estável em casamento.
- 8) PL nº 4.004, de 2021: adequa a cerimônia prevista no art. 1.535 do Código Civil para permitir o casamento homoafetivo.

Na tramitação do Projeto de Lei 580/2007 e apensos na Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família na Câmara dos Deputados, o relator, Deputado Pastor Eurico, apresentou parecer propondo no mérito a **REJEIÇÃO** ao Projeto de Lei nº 580/2007 (principal) e dos seus apensados PL nº 4.914/2009, PL nº 1.865/2011, PL nº 5.120/2013, PL nº 3.537/2015, PL nº 5.962/2016, PL nº 8.928/2017 e PL nº 4.004/2021, bem como a **APROVAÇÃO** do PL 5.167/2009<sup>[1]</sup>.

Em resumo, o parecer foi pela aprovação unicamente do PL nº 5.167/2009, que estabelece que nenhuma relação entre pessoas do mesmo sexo pode equiparar-se ao casamento ou a entidade familiar.

Tal parecer viola por completo direitos básicos assegurados em instrumentos internacionais, na Constituição Federal, em princípios constitucionais, além de atentar contra decisão do Supremo Tribunal Federal.

Considerando a designação de audiência pública sobre o tema, bem como a possibilidade de votação da matéria na Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família, a Defensoria Pública da União, por meio da Defensora Nacional de Direitos Humanos e Membros do Grupo de Trabalho Identidade de Gênero e Cidadania LGBTQIA+, manifesta sua posição contrária à aprovação do substitutivo proposto pelo relator, de acordo com os motivos explicitados a seguir.

## **2. O CENÁRIO DE OPRESSÃO CONTRA A POPULAÇÃO LGBTQIA+ NA SOCIEDADE BRASILEIRA**

A identificação da população LGBTQIA+ como um grupo hiper vulnerabilizado de nossa sociedade, em razão de processos de opressão, subjugação e subalternização operados em todos os níveis institucionais e sociais, pode ser feita a partir de diversas abordagens. A mais simples e direta é aquela que aponta o Brasil como o país que mais mata pessoas LGBTQIA+ todo ano.

De acordo o Dossiê de Mortes e Violências contra LGBTQIA+, durante o ano de 2022 ocorreram no Brasil 273 mortes LGBTIs de forma violenta, isto é, em 2022 houve o homicídio de um LGBTI+ a cada 32 horas<sup>[2]</sup>. Em 2020, o total de mortes LGBTQIA+ registradas foi de 237, em 2021 foi de 316. Apesar de tais números indicarem um cenário de sistemática e estrutural violência, esses dados não demonstram o que

ocorre de fato na realidade, tendo em vista que os registros são subnotificados no Brasil, considerando a ausência de pesquisas governamentais voltadas a esse tipo de levantamento.

Especificamente em relação à população trans, dados do *Dossiê assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2021* apontam que, entre os anos de 2008 e 2021, houve em média 123,8 homicídios de pessoas trans por ano. Com esses números, o Brasil permanece sendo, pelo 13º ano consecutivo, o país que mais mata pessoas trans no mundo<sup>[3]</sup>.

Quanto à violência sexual, que atinge especialmente mulheres lésbicas, é importante mencionar o dado segundo o qual em média 6 lésbicas foram estupradas por dia em 2017, em um total de 2.379 casos registrados, segundo levantamento a partir de dados obtidos no Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN) do Ministério da Saúde<sup>[4]</sup>.

Além do risco de vida e da integridade física, que se potencializa quando entrecruzado com aspectos raciais e de classe, a vivência de qualquer pessoa LGBTQIA+ é ainda atravessada pelo preconceito e práticas discriminatórias diversas. De acordo com a pesquisa “Pesquisa Nacional sobre o Ambiente Educacional no Brasil 2016”, elaborado pela Secretaria de Educação da Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT), de 1.016 estudantes LGBTs de 13 a 21 anos que frequentaram a escola em 2015, 73% foram agredidos verbalmente e 36% foram agredidos fisicamente<sup>[5]</sup>.

No ambiente de trabalho a situação não é muito destoante, na medida em que pesquisa realizada com 20 mil trabalhadores de todos os estados e do Distrito Federal revela que 65% dos profissionais LGBTQIA+ dizem já ter sofrido discriminação no trabalho, enquanto 28% foram vítimas de assédio<sup>[6]</sup>.

Além dos indicadores relacionados a homicídio, violência física e sexual, bem como práticas discriminatórias, outro parâmetro que permite o enquadramento da população LGBTQIA+ como grupo especialmente vulnerável é a sub representatividade experimentada em espaços institucionais de tomadas de decisão com força vinculativa, como é o caso do parlamento brasileiro. Especificamente em relação à representatividade da população LGBTQIA+ no Congresso Nacional, apesar de representar cerca de 12% dos membros da sociedade brasileira<sup>[7]</sup>, apenas cinco pessoas LGBTQIA+ se elegeram para a Câmara dos Deputados em 2022<sup>[8]</sup>, em um universo de 513 deputados federais, sendo a primeira vez em que houve a eleição de congressistas transexuais para o Congresso Nacional.

Somada à violência, discriminação e sub representatividade, a população LGBTQIA+ vivencia ainda a restrição do gozo de direitos que outros membros da sociedade desfrutam sem maiores dificuldades. Nesse sentido, enquanto o casamento é um instituto jurídico sólido, historicamente reconhecido pela legislação civil, que regula de maneira abrangente seus efeitos e condições, o casamento entre pessoas do

mesmo gênero não conta com qualquer previsão legal.

De fato, a união civil homoafetiva apenas é regulada pela Resolução nº 175/2014 do Conselho Nacional de Justiça, publicada após decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade, que reconheceu, em 2011, a união estável entre pessoas do mesmo sexo.

Se a propositura de projetos de lei que asseguram direitos encontra dificuldades atreladas à baixa representatividade que a população LGBTQIA+ possui no Congresso Nacional, a aprovação dos mesmos torna-se uma tarefa praticamente inexecutável, como é o caso de projetos que visam legalizar a alteração de prenome e sexo nos registros civis para pessoas transexuais; que objetivam a criminalização de crimes de ódio com motivação LGBTfóbica; que criam incentivos para empresas que respeitem cota de gênero e pessoas LGBTQIA+ em seus quadros; que criam assistência estudantil para estudantes cotistas, mulheres e pessoas LGBTQIA+, com condições especiais de acesso aos seus benefícios.

Por outro lado, a tramitação e aprovação de projetos com pretensões redutoras de direitos e garantias encontra amplo espaço e eco na casa legislativa.

Apesar de todo o cenário de opressão e subjugação historicamente vivenciado pela comunidade LGBTQIA+, definitivamente a marca identificadora que une essa parcela da população não é subalternização em si, mas sim a resiliência, a capacidade de mobilização e a pronta formulação de instrumentos de luta e resistência, como é o caso desta presente Nota Técnica.

### **3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA A NÃO APROVAÇÃO DO PL Nº 5.167/2009**

Em seu parecer, apresentado perante a Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara dos Deputados (CPASF), o relator do PL 580/2007 afirma que o artigo 226 da Constituição Federal reconhece a união estável como entidade familiar apenas entre homem e mulher. Além disso, argumenta que a decisão do STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4277 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 132 teria usurpado a competência do Congresso Nacional, contrariando a *mens legislatoris* e a vontade do povo brasileiro.

No parecer ainda são elencados motivações de roupagem religiosa e ideológica quando se afirma que “o casamento entre pessoas do mesmo sexo é contrário à verdade do ser humano” e de que “o Brasil, desde sua constituição e como nação cristã, embora obedeça ao princípio da laicidade, mantém, na própria Constituição e nas leis, os valores da família, decorrentes da cultura de seu povo e do Direito Natural”. Diante dos motivos levantados, importante o desenvolvimento de algumas considerações.

Em maio de 2011, o Plenário do STF, de forma unânime, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4277 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 132, equiparou as relações entre pessoas do mesmo sexo às uniões estáveis entre homens e mulheres, de modo a reconhecer, portanto, a união homoafetiva como um núcleo familiar.

Importante pontuar que, em tal decisão, o Supremo Tribunal Federal não usurpou a função legislativa, pois que o parlamento ocupa espaço central na regulamentação da vida em sociedade, já que os mandamentos legais emanados do poder legislativo possuem força coercitiva para a concretização de uma gama de direitos. Entretanto, pelos motivos expostos anteriormente, a respeito dos obstáculos que impedem a aprovação de projetos de lei que assegurem direitos básicos às pessoas LGBTQIA+, há inevitavelmente o fomento de um ciclo de reconhecimento de direitos por decisões do Supremo Tribunal Federal, que nesse sentido atua em seu papel de concretizador dos valores constitucionais diante de quadros de absoluta inconstitucionalidade.

Com isso, o STF tornou-se inevitavelmente a esfera em que as “grandes questões” da população LGBTQIA+ podem ser debatidas e decididas em termos eminentemente jurídicos e republicanos. Portanto, a Corte Suprema de nosso país transformou-se em uma arena institucional aberta ao reconhecimento de direitos e garantias básicas, como a união estável entre pessoas do mesmo sexo; a criminalização da LGBTfobia (conforme julgados da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26 e do Mandado de Injunção nº 4733) e a possibilidade de alteração de prenome nos registros civis de pessoas trans sem que se submetam a cirurgia (Recurso Extraordinário nº 670.442), apesar de todas essas questões estarem sendo tratadas em projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional há anos.

Sobre o conceito da palavra “família”, o voto do relator das ações diretas mencionadas, Ministro Ayres Britto, é esclarecedor sobre qual o sentido que deve ser atribuído ao termo previsto no artigo 226 da Constituição Federal. De acordo com o relator, a palavra “família” apresenta-se “em seu coloquial ou proverbial significado de núcleo doméstico, pouco importando se formal ou informalmente constituída, ou se integrada por casais heterossexuais ou por pessoas assumidamente homoafetivas. Logo, família como fato cultural e espiritual ao mesmo tempo (não necessariamente como fato biológico)”.

O mesmo entendimento, segundo manifestação do relator das ações diretas, se estenderia a outros dispositivos constitucionais, de que servem de amostra os incisos XXVI, LXII e LXIII do art. 5º; art.191; inciso IV e §12 do art. 201; art. 203; art. 205 e inciso IV do art. 221, nos quais permanece a invariável diretriz do não atrelamento da formação da família a casais heteroafetivos nem a qualquer formalidade cartorária, celebração civil ou liturgia religiosa.

De fato, apesar do elemento biológico poder ser um fator na formação dos grupamentos familiares, a

família humana é, sobretudo, um fato social, cuja configuração está condicionada a fatores históricos diversos. Assim, é possível um indivíduo ser considerado, ou não ser considerado, membro de uma família independentemente do compartilhamento dos mesmos genes. O mesmo se aplica à ideia da união afetiva entre duas pessoas, que não precisam situar-se em identidades de gênero opostas para que a afetividade exista e se desenvolva.

A respeito de uma *pseuda mens legislatoris* que deveria guiar a interpretação dos dispositivos constitucionais, é importante pontuar que a necessária compatibilização do sistema jurídico com os fatos da vida pode perpassar tanto pela inovação legislativa quanto pela atividade de atribuição de novos significados aos conceitos jurídicos existentes. Nesse sentido, é inegável que a realidade e o Direito, de maneira geral, estão em permanente fluxo intercambiante, já que, diante da constante ebulição de fatos da vida, os conceitos jurídicos inicialmente estreitos e esquemáticos assumem novos significados e descartam conotações antigas.

Portanto, não admitir que fenômenos sociais impactem diretamente os significados de termos jurídicos significa concordar na transmutação de certos dispositivos da Constituição, ou da lei, em fósseis jurídicos sem qualquer utilidade ou a transmutação de dispositivos legais em fósseis jurídicos cuja função seria a perpetuação de visões de mundo opressoras e violadoras de existências e vivências que não causam absolutamente qualquer dano a terceiros e que, portanto, deveriam ser reconhecidas como válidas e legítimas.

Além da atribuição de significados aos dispositivos constitucionais, conforme os fenômenos sociais vivenciados de forma legítima, deve-se ressaltar, conforme voto do Ministro Gilmar Mendes nas ações diretas mencionadas, a inexistência de expressa vedação constitucional à formação de uma união homoafetiva.

Além de não haver expressa vedação, é possível a constatação de uma aproximação das uniões homoafetivas às características e finalidades das demais formas de entidades familiares e a sua compatibilidade com os fundamentos constitucionais da dignidade da pessoa humana, da liberdade, da autodeterminação do desenvolvimento do indivíduo, da segurança jurídica, da igualdade e da vedação à discriminação.

A partir do voto do STF nas ações diretas mencionadas, e com a posterior publicação da Resolução nº 175/2014 do CNJ, fato é que inúmeros casamentos homoafetivos foram e são celebrados em nosso país. Assim, admitir a aprovação do Projeto de Lei que visa proibir o exercício de tal direito representa ainda grave violação ao princípio da vedação ao retrocesso social, instaurando-se um quadro jurídico de injustificada discriminação.

A respeito da linha argumentativa que se sustenta em bases religiosas e morais é importante sempre lembrar que as instituições democráticas republicanas devem exercer suas funções e emanar decisões

políticas que sejam aceitáveis para pessoas de diferentes visões morais, filosóficas e religiosas, sob pena de violação de princípios relacionados à liberdade, autonomia, cidadania e liberdade de crença. Assim, apenas razões públicas compartilháveis são embasamentos legítimos de decisões políticas com força vinculativa abrangente, sob pena da implementação de visões de mundo e valores culturais em bases autoritárias.

O parecer pela aprovação do PL 5.167/2009 e rejeição dos demais PLs apenas denota como a falta de reconhecimento social de uma parcela da sociedade em termos de igualdade tende a fomentar um quadro de violação de direitos básicos, na medida em que projetos de vida lidos como não aceitáveis, segundo concepções religiosas e morais subjetivas, são negados a uma parcela da população, que se vê obrigada a viver à margem do marco civilizatório que o Direito representa.

Pontua-se que nos espaços da vida em que o Direito é reconhecido, as pessoas podem ter razoável certeza em relação às regras e padrões pelos quais suas condutas serão julgadas e os requisitos que elas devem satisfazer para conceder validade legal às suas transações. Além disso, a dimensão protetiva do Direito é um elemento determinante para a vida de qualquer pessoa em sociedade já que a segurança e a certeza jurídica são bens de valor inestimável em razão da qualidade de vida que oferecem aos cidadãos em geral<sup>[9]</sup>.

Portanto, a aprovação de um projeto de lei que veda a união civil homoafetiva não apenas nega a regulamentação de aspectos meramente patrimoniais e sucessórios. Os projetos de lei que visam proibir a união civil homoafetiva constituem-se efetivamente em instrumentos de deslegitimação de vivências, acentuando o quadro de marginalização e violência que hoje marcam a vida de qualquer pessoa LGBTQIA+, já exposta potencialmente a todo tipo de ataque dirigido à sua integridade física, dignidade sexual e honra. Projetos de leis com tal objetivo minam a dignidade humana e cidadania de membros da sociedade sem absolutamente qualquer justificativa jurídica plausível para tanto.

Diante do quadro de opressão, subjugação e subalternização vivenciado historicamente pela população LGBTQIA+ em nossa sociedade, o qual foi descrito no início desta Nota Técnica, não há dúvida de que a Câmara dos Deputados, enquanto casa de onde emana as escolhas políticas vinculativas capazes de impactarem as dinâmicas sociais, deve se comportar enquanto uma arena democrática de **promoção** de direitos e não de **violação** de projetos de vida, de legítimas concepções de identidades e expressões de afetividades.

Mais do que isso, **em um estado democrático de direito, é dever da casa legislativa respeitar e fomentar formas de proteção das inúmeras famílias hoje constituídas e que apenas desejam continuar sendo aquilo que já são: núcleos de pessoas unidas por laços de afeto para a promoção do bem comum.**

#### 4. CONCLUSÃO

Por todos os argumentos apresentados, a DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, por meio da **Defensora Nacional de Direitos Humanos e do Grupo de Trabalho Identidade de Gênero e Cidadania LGBTQIA+**, se posiciona contrariamente à aprovação do Projeto nº 5.167/2008 ou contra qualquer outro projeto de lei que vise proibir a união civil homoafetiva em nosso país.

**Carolina Soares Castelliano Lucena de Castro**

Defensora Pública Federal  
Defensora Nacional de Direitos

**Sérgio Caetano Conte Filho**

Defensor Público Federal  
Coordenador do GT Identidade de Gênero e Cidadania LGBTQIA+

**Simone Castro Feres**

Defensora Público Federal  
Membra do GT Identidade de Gênero e Cidadania  
LGBTQIA+

**Ivan de Oliveira Santos Ferreira**

Defensor Público Federal  
Membro do GT Identidade de Gênero e Cidadania  
LGBTQIA+

**Marcos Wagner Alves Teixeira**

Defensor Público Federal  
Membro do GT Identidade de Gênero e Cidadania  
LGBTQIA+

**Emanuel Adilson Gomes Marques**

Defensor Público Federal  
Membro do GT Identidade de Gênero e Cidadania  
LGBTQIA+

**Erik Palacio Boson**

Defensor Público Federal  
Ponto Focal do GT Identidade de Gênero e  
Cidadania LGBTQIA+

**Victor Manfrinato Brito**

Defensor Público Federal  
Ponto Focal do GT Identidade de Gênero e  
Cidadania LGBTQIA+

**Neon Bruno Doering**

Defensor Público Federal  
Ponto Focal do GT Identidade de Gênero e  
Cidadania LGBTQIA+

**Camila Cirne Torres**

Defensora Público Federal  
Ponto Focal do GT Identidade de Gênero e  
Cidadania LGBTQIA+



## Karina Rocha Mitleg Bayerl

Defensora Público Federal

Ponto Focal do GT Identidade de Gênero e

Cidadania LGBTQIA+

- 
- [1] Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2320715](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2320715)
- [2] Disponível em <https://observatoriomorteseviolenciaslgbtibrasil.org/dossie/mortes-lgbt-2022/>.
- [3] Disponível em <https://antrabrazil.files.wordpress.com/2022/01/dossieantra2022-web.pdf>.
- [4] Disponível em <https://www.generonumero.media/reportagens/no-brasil-6-mulheres-lesbicas-sao-estupradas-por-dia/>
- [5] Disponível em <https://www.grupodignidade.org.br/wp-content/uploads/2016/03/IAE-Brasil-Web-3-1.pdf>.
- [6] Disponível em <https://estudos.santocaos.com.br/demitindo-preconceitos-2-0>
- [7] Disponível em <https://www.nature.com/articles/s41598-022-15103-y>.
- [8] Disponível em <https://aliancalgbti.org.br/2022/10/04/20-pessoas-lgbti-sao-eleitas-no-brasil-no-1o-turno-das-eleicoes-de-2022/>.
- [9] MACCORMICK, Neil. Rhetoric and the rule of the law: a theory of legal reasoning. New York: Oxford University Press, 2005, p. 12.



Documento assinado eletronicamente por **Carolina Soares Castelliano Lucena de Castro**, **Defensora Nacional de Direitos Humanos**, em 24/09/2023, às 19:20, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Ivan de oliveira Santos Ferreira**, **Membro do GT**, em 25/09/2023, às 07:48, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Sérgio Caetano Conte Filho**, **Coordenador do GT**, em 25/09/2023, às 09:02, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Gabriel Cesar dos Santos**, **Defensor Regional de Direitos Humanos**, em 25/09/2023, às 09:42, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Simone Castro Feres de Melo**, **Membra do GT**, em 25/09/2023, às 09:44, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://www.dpu.def.br/sei/conferir\\_documento\\_dpu.html](http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html) informando o código verificador **6511408** e o código CRC **07681E82**.

