PARECER Nº 06/2026/COCIV/DPGERJ

PROCESSO Nº: E-20/001.000634/2026

ÓRGÃOS ENVOLVIDOS: 1ª Núcleo Regional de Tutela Coletiva (1NRTC) e Coordenação do Núcleo da Diversidade Sexual e Direitos Homoafetivos (NUDIVERSIS).

LEI MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. RESTRIÇÃO AO USO DE BANHEIROS PÚBLICOS AO "SEXO DE NASCIMENTO".
INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DO DIREITO À IDENTIDADE DE SEXO. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.

1) Do Objeto do procedimento.

Trata-se de procedimento de instrução inaugurado pelo 1º Núcleo Regional de Tutela Coletiva, com vistas a avaliar, no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, a constitucionalidade da Lei Municipal nº 9.604/2024 que dispõe que os espaços públicos de uso coletivo que exijam privacidade deverão ser separados por sexo de nascimento, bem como eventual futura propositura de representação de inconstitucionalidade.

2) Do conteúdo da norma.

A lei em questão determina que os espaços públicos de uso coletivo que exijam privacidade deverão ser separados por sexo de nascimento, tais quais os banheiros, vestiários e enfermarias. Eis o seu inteiro teor:

> Art. 1o. Os espaços públicos de uso coletivo que exigem privacidade devem ser separados por sexo de nascimento.
>
> Parágrafo único. Sexo de nascimento é o único critério que permite o acesso de uma pessoa a banheiros, vestiários, enfermarias e assemelhados nas escolas,

> nos espaços públicos municipais, estabelecimentos comerciais e ambientes de trabalho.
>
> Art. 2o. Considera-se sexo de nascença o sexo que foi constatado no nascimento e formalizado em seu primeiro registro de certidão de nascimento.
>
> Art. 3o. Considera-se espaços públicos de uso coletivo que exigem privacidade todo espaço reservado para atividades privativas onde pessoas podem acessar na presença de outras pessoas, como banheiros, vestiários e espaços que, pela natureza de suas atividades, privacidade e segurança das pessoas, exigem separação como, por exemplo, alas específicas de hospitais e enfermarias, casas de acolhimento para vítimas de violência, alas específicas em presídios e penitenciárias, entre outros.
>
> Art. 4o. O descumprimento do disposto nesta Lei resultará em aplicação de advertência e multa, em caso de reincidência, de 5 (cinco) UFICAS (Unidades Fiscais de Campos dos Goytacazes).
>
> Art. 5o. A advertência e multa resultante da reincidência será aplicada pela Guarda Civil Municipal de Campos dos Goytacazes.
>
> Art. 6o. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Todavia, a lei em pauta incorre em vícios de inconstitucionalidade, como se passa a demonstrar.

3) Da Inconstitucionalidade Formal. Violação à Competência Legislativa Privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Direito Penal.

A leitura da lei exsurge a sua inconstitucionalidade formal considerando que o legislador municipal invade competência privativa da União Federal para legislar sobre Direito Civil, na forma do art. 22, I da CRFB[1] .

No que toca à competência legislativa, o constituinte federal só autoriza que os municípios (i) a legislarem sobre assuntos de interesse local; ou (ii) a suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, I e II, da CRFB)[2].

Desse modo, ao município de Campos dos Goytacazes cabe tão somente legislar sobre assuntos de interesse local, assim como suplementar a legislação federal e estadual,

[1] Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
[2] Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

no que couber, eis o comando do constituinte estadual, de acordo com as normas do art. 358, I e II da CERJ[3].

Sendo assim, verifica-se que a proposta de lei municipal ultrapassa os limites da competência do Município ao regulamentar o uso de banheiros públicos e privados com base em critérios biológicos, afetando o ambiente laboral e tocando em questões ligadas ao direito de personalidade, que são de competência legislativa exclusiva da União. O município não pode, sob o pretexto de legislar sobre temas locais, invadir áreas que são de regulação federal, o que configura usurpação de competência, em violação ao pacto federativo.

Inexiste, pois, qualquer circunstância fática ou jurídica local que torne necessária uma regulamentação especial para instalação e uso de banheiros públicos e privados, inclusive de serviços comerciais, ambientes de trabalho, no Município de Campos dos Goytacazes, pois a questão, em verdade, é a mesma em todo o país.

Nesse ponto, convém lembrar que o exercício da competência legislativa municipal sempre deve se dar à luz do **princípio da predominância do interesse**, de modo que **cabe aos Municípios editarem normas que versem sobre seus respectivos interesses locais**. Trata-se de entendimento consolidado na doutrina e na jurisprudência, tendo sido, inclusive, relembrado recentemente pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF n.º 672 MC-Ref / DF:

> (...) 3. Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990). (STF, ADPF 672 MC-Ref / DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 13/10/2020.)

[3] Art. 358 - Compete aos Municípios, além do exercício de sua competência tributária e da competência comum com a União e o Estado, previstas nos artigos 23, 145 e 156 da Constituição da República:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;

Em outro precedente, o STF declarou a inconstitucionalidade de norma federal que dispõe sobre a atividade de vigilância sanitária, por ter entendido que, muito embora se trate de matéria inserida no âmbito da competência concorrente para legislar sobre saúde, inexiste qualquer interesse local apto a justificar a atividade legislativa pelos Municípios. Assim, a Corte constitucional decidiu que cabia o exercício da competência legislativa federal:

> (...) 2. O interesse na normatização e, igualmente, na fiscalização do comércio farmacêutico extrapola o âmbito eminentemente local, ensejando uma padronização e uma atuação com alcance nacional. O arts. 198 e 200 da Lei Fundamental, longe de terem sido afrontados, dão suporte ao exercício da atividade de vigilância sanitária desempenhado pela União, uma vez que o controle do comércio farmacêutico não é de interesse meramente local, de modo a dispensar toda e qualquer atividade fiscalizatória por parte da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. 3 . A atividade de vigilância sanitária desempenhada pela ANVISA não se confunde materialmente com aquela desempenhada pelos municípios ou pelos estados, nem impede que esses dirijam sua atuação fiscalizatória para os estabelecimentos de comércio farmacêutico. Não há, ademais, duplicidade de tributação recaindo sobre o mesmo fato gerador, porque as órbitas materiais de incidência das taxas cobradas pelos diversos órgãos de vigilância sanitária são diversas. 4. Ação direta julgada improcedente. (ADI 2658, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 5/3/2020)

Com efeito, a mesma razão há de ser aplicada à situação em tela: ainda que se estivesse diante de matéria situada no âmbito da competência concorrente, não há qualquer interesse local que justifique a edição de normas pelo Parlamento municipal.

Nesse diapasão, formaram-se precedentes tanto no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais quanto no de São Paulo, que reconheceram a inconstitucionalidade da lei municipal de idêntica temática, por entender que legisla sobre matéria de competência privativa da União, em desacordo com o pacto federativo estabelecido pela Constituição Federal, *in verbis*:

> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI N. 13.698/2022 DO MUNICÍPIO DE UBERABA – VEDAÇÃO À INSTALAÇÃO E À ADEQUAÇÃO DE BANHEIROS E VESTIÁRIOS EM ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS OU PRIVADOS, PARA USO COMUM, POR PESSOAS DE SEXOS DIFERENTES, EM LOCAIS DE ACESSO PÚBLICO, EM GERAL – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E FORMAL IDENTIFICADAS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. I - É formalmente inconstitucional a norma que viola as competências legislativas estabelecidas pela Constituição, como é o caso da Lei Municipal 13.698/2022 de Uberaba-MG, que legisla sobre matéria de competência privativa da União, em desacordo com o pacto federativo estabelecido pela Constituição Federal. II - É materialmente inconstitucional a norma que, ao impor critérios biológicos para o acesso a banheiros, contraria o princípio da dignidade

> humana e o dever estatal de promover a igualdade e combater a discriminação. AÇÃO DIRETA INCONST No 1.0000.23.018625-6/000 - COMARCA DE UBERABA - REQUERENTE(S): DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS - REQUERIDO(A)(S): MUNICÍPIO DE UBERABA MG, PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE UBERABA.
>
> EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 7.040, de 11 de janeiro de 2022, do Município de São Bernardo do Campo, que "proíbe a instalação de banheiros unissex ou compartilháveis nos estabelecimentos ou espaços públicos e privados no Município de São Bernardo do Campo, e dá outras providências" - Diploma normativo que implica discriminação às diversas formas de manifestação da orientação de gênero - Ofensa aos direitos da personalidade, bem como à igualdade, dignidade humana, autonomia e à liberdade previstos nos artigos 1º, inciso III, e 5º, caput, incisos I e X da Constituição Federal - Ingerência, ademais, no padrão estrutural dos estabelecimentos comerciais do Município - Afronta aos princípios da livre iniciativa e do livre exercício da atividade econômica, insculpidos nos artigos 1º, inciso IV, e 170, parágrafo único, da Constituição Federal - Ação julgada procedente.

Acrescente-se, por fim, que o alcance da norma projetada sobre banheiros multigêneros em instituições de ensino invade competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, de acordo com a norma do art. 22, XXIV, da CRFB/88[4].

Por essas razões, a lei analisada invade a competência legislativa da União Federal, viola o pacto federativo, sendo flagrante o vício de iniciativa e, portanto, a inconstitucionalidade formal.

4) Da Inconstitucionalidade Material.

4.1) Da Dignidade da Pessoa Humana e o dever de promoção de igualdade.

Para além da inconstitucionalidade formal, a lei apresenta vício material de inconstitucionalidade em razão de seu caráter nitidamente discriminatório.

Admitir que Estado regule a utilização por particulares de banheiros públicos e privados se aproxima de nefasto e arbitrário controle de costumes, da liberdade individual

[4] Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

e da dignidade da pessoa humana perpetrado pelos sistemas políticos autoritários mais agressivos e radicais, presentes pelo mundo e conhecidos na história da humanidade.

A dignidade da pessoa humana é o vetor axiológico máximo na ordem constitucional, previsto no art. 1º, III, da CRFB[5] e no art. 8º *caput* e parágrafo único da CERJ[6]. Esse princípio deve nortear todas as ações do Estado, que tem o dever de promover o respeito aos direitos humanos e à plena realização da personalidade de cada indivíduo.

Nesse sentido, deve ser destacado o entendimento do STF de que o conceito de "sexo" na Constituição deve ser interpretado de forma abrangente, **incluindo a identidade de gênero**, inadmitindo-se qualquer forma de discriminação baseada no gênero com o qual uma pessoa se identifica[7].

Nesse contexto, a Lei Municipal viola diretamente o dever do Estado de garantir o respeito à dignidade das pessoas independentemente de sua identidade de gênero, ao restringir o uso de banheiros com base exclusivamente no sexo biológico, desconsiderando a identidade de gênero.

Isso porque a norma municipal, ao restringir o uso de banheiros com base no sexo biológico, ignora a complexidade da identidade de gênero, que não se limita às

---

[5] Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
III - a dignidade da pessoa humana;

[6] Art. 8º - Todos têm o direito de viver com dignidade. Parágrafo único - É dever do Estado garantir a todos uma qualidade de vida compatível com a dignidade da pessoa humana, assegurando a educação, os serviços de saúde, a alimentação, a habitação, o transporte, o saneamento básico, o suprimento energético, a drenagem, o trabalho remunerado, o lazer e as atividades econômicas, devendo as dotações orçamentárias contemplar, preferencialmente, tais atividades, segundo planos e programas de governo.

[7] 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 (STF - ADI: 4275 DF - DISTRITO FEDERAL 0005730-88 .2009.1.00.0000, Relator.: Min . MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 01/03/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-045 07-03-2019).

características anatômicas e é uma construção complexa e subjetiva. Tal medida desconsidera os avanços científicos e sociais no campo da identidade de gênero, promovendo a discriminação contra a população trans.

Nesse sentido, a imposição de critérios biológicos para o acesso a espaços como banheiros reforça a exclusão e a marginalização de pessoas transexuais e travestis, forçando-as a se enquadrar em conceitos binários de gênero com os quais não se identificam, o que gera inegável constrangimento e discriminação. O direito à dignidade humana abrange a concepção de identidade de gênero, permitindo à pessoa alinhar-se ou não ao sexo designado no nascimento.

Outrossim, conforme destacado nas Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade[8], documento internacional que aborda a proteção dos direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade, o sistema judiciário deve atuar como um instrumento eficaz na defesa dos direitos das pessoas em condição de vulnerabilidade, promovendo de forma efetiva a concretização dos direitos formalmente reconhecidos, *in verbis*:

> (...) o sistema judicial deve configurar-se como um instrumento para a defesa efetiva dos direitos das pessoas em condição de vulnerabilidade. Pouca utilidade tem que o Estado reconheça formalmente um direito se o seu titular não pode acessar de forma efetiva ao sistema de justiça para obter a tutela do dito direito. Embora a dificuldade de garantir a eficácia dos direitos afete de forma geral todos os âmbitos da política pública, ela é ainda maior quando se trata de pessoas em condição de vulnerabilidade, dado que essas encontram obstáculos maiores para o exercício de seus direitos. Por isso, é necessário realizar uma atuação mais intensa para vencer, eliminar ou mitigar essas limitações. Desta forma, o próprio sistema de justiça pode contribuir de maneira significativa para a redução das desigualdades sociais, favorecendo a coesão social.

A Lei Municipal nº 9.604/2024, ao regrar o uso dos banheiros públicos em Campos dos Goytacazes com base em critérios biológicos de sexo, reforça e perpetua a marginalização, a vulnerabilidade e a exclusão social historicamente enfrentadas por grupos minoritários, como pessoas transgênero, travestis, não binários.

[8] https://bdjur.stj.jus.br/items/b0e24190-4669-4f1b-919a-68fa2052fc8d

Cabe ao Judiciário assegurar o respeito às normas constitucionais e garantir a efetivação desses direitos formalmente reconhecidos, promovendo a inclusão e a dignidade para todos os cidadãos.

Ademais, no julgamento da ADO nº 26, em 2019, o STF reafirmou esse entendimento ao declarar que comportamentos homofóbicos e transfóbicos, que envolvem aversão à orientação sexual ou à identidade de gênero de uma pessoa, se enquadram nos preceitos primários de incriminação definidos pela Lei nº 7.716/1989, por se traduzirem em expressões de racismo.

Nesse contexto, ao julgar o Recurso Extraordinário 845-779/RG, o Pleno do STF reconheceu a repercussão geral da questão e estabelecendo que um indivíduo pode ser tratado socialmente como pertencente a um sexo diverso daquele com o qual se identifica e se apresenta publicamente.

Na mesma ocasião, o STF afirmou expressamente que a identidade sexual está diretamente relacionada à dignidade da pessoa humana e aos direitos da personalidade.

Portanto, a lei em questão viola os princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade, ao estabelecer normas discriminatórias que marginalizam e excluem pessoas que não seguem o padrão heretonormativo, pautado em critérios biológicos de sexo.

Tal medida configura a inconstitucionalidade material da norma projetada, ao desconsiderar a proteção e os direitos assegurados pela Constituição Federal e pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro, comprometendo a efetividade dos preceitos que garantem a igualdade e a dignidade de todos os indivíduos, representando um retrocesso significativo no avanço dos direitos humanos e da igualdade.

4.2) Da violação ao princípio da vedação ao retrocesso e à contrariedade às normas de direitos humanos.

Da mesma forma, a lei também infringe o princípio da vedação ao retrocesso, que assegura que os avanços conquistados em direitos humanos e garantias não sejam

revertidos, ao pretender impor retrocesso significativo às conquistas de direitos e reconhecimento da diversidade de gênero.

O princípio da vedação ao retrocesso encontra-se positivado no art. 30 da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 da ONU:

> Nenhuma disposição da presente Declaração pode ser interpretada como o reconhecimento a qualquer Estado, grupo ou pessoa, do direito de exercer qualquer atividade ou praticar qualquer ato destinado à destruição de quaisquer dos direitos e liberdades aqui estabelecidos.

Canotilho[9] afirma que o princípio da vedação ao retrocesso exerce papel fundamental no âmbito da segurança social, ratificando os postulados da legítima confiança e da segurança jurídica dos cidadãos, *in verbis*: " (...) é vedada, por esse princípio, a revogação de normas que tenham efetivado direitos fundamentais, sem que tenha lugar a edição de novas normas, em substituição".

Além de violar o princípio da dignidade da pessoa humana e fomentar a exclusão e a discriminação, o ato normativo também contraria o princípio da motivação dos atos estatais, visto que a legislação deve ser motivada por razões de interesse público e deve respeitar os princípios constitucionais estabelecidos.

Tem-se que a lei municipal não apresenta justificativas razoáveis para sua restrição e, portanto, parece desconsiderar a necessidade de políticas públicas inclusivas e não discriminatórias.

A inferência de que a instauração de banheiros sem identificação de sexo biológico leva à prática de crimes contra os costumes, mostra-se absolutamente espúria e sem fundamento empírico, o que nos leva a caracterizá-la como imotivada e discriminatória.

Essa perspectiva pretende veicular, subjacentemente, o argumento de que a transgeneridade pode ser confundida com perversão, doença ou violência, e que pessoas trans não se utilizam banheiros para necessidades fisiológicas, mas em decorrência de

[9] CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Jur, 2023.

falso potencial de agressão e prática de violência; completamente dissociada da realidade, portanto.

A ausência de motivação adequada ou a presença de motivação viciada por preconceito evidencia a falta de embasamento na decisão legislativa. Adicionalmente, cabe ressaltar que o Estado tem a obrigação de promover políticas públicas que combatam toda forma de discriminação, e a lei em questão viola esse dever ao instituir uma norma que exclui e discrimina pessoas com identidades de gênero não heteronormativas, desconsiderando a necessidade de políticas inclusivas e igualitárias.

O entendimento firmado pelo STF na ADI 4275/DF, relatado pelo Min. Edson Fachin, julgamento em 28.2 e 1º.3.2018[10] reforça a proteção dos direitos das pessoas transgêneros e não binárias e a importância da não discriminação.

Da mesma forma, a Resolução nº 12/2015 do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoções dos Direitos de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais – CNCD/LGBT e o Decreto nº 8.727/2016 estabelecem diretrizes para garantir a inclusão e a igualdade de direitos para todas as pessoas, incluindo aquelas que se identificam como transgênero e não binário.

A Constituição Estadual, assim como a Constituição Federal, consagra a dignidade da pessoa humana como um princípio fundamental, assegurando os direitos e garantias fundamentais do indivíduo, incluindo o direito à personalidade. Qualquer legislação que institua um tratamento jurídico discriminatório, sem justificativa razoável e proporcional, limita a liberdade do indivíduo e incorre em inconstitucionalidade material.

Desse modo, os artigos 5º, 8º e 9º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro reforçam esses princípios, a fim de promoverem uma sociedade livre, justa e solidária, e assegurarem a igualdade de direitos, coibindo qualquer ato discriminatório, além de prever no §2º do art. 9º sanções de natureza administrativa, econômica e financeira a

10

http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4275&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M

quem incorrer em qualquer tipo de discriminação, independentemente das sanções criminais previstas em lei.

A lei municipal, ao ignorar esses preceitos, não apenas desrespeita a Constituição Federal, mas também infringe os princípios fundamentais da Constituição Estadual, tal como disposto abaixo.

> Art. 5º. O Estado do Rio de Janeiro, integrante, com seus municípios, da República Federativa do Brasil, proclama e se compromete a assegurar em seu território os valores que fundamentam a existência e a organização do Estado Brasileiro, quais sejam: além da soberania da Nação e de seu povo, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político; tudo em prol do regime democrático, de uma sociedade livre, justa e solidária, isenta do arbítrio e de preconceitos de qualquer espécie.
>
> Art. 8º - Todos têm o direito de viver com dignidade.
>
> Parágrafo único - É dever do Estado garantir a todos uma qualidade de vida compatível com a dignidade da pessoa humana, assegurando a educação, os serviços de saúde, a alimentação, a habitação, o transporte, o saneamento básico, o suprimento energético, a drenagem, o trabalho remunerado, o lazer e as atividades econômicas, devendo as dotações orçamentárias contemplar preferencialmente tais atividades, segundo planos e programas de governo.
>
> Art. 9º O Estado do Rio de Janeiro garantirá, através de lei e dos demais atos dos seus órgãos e agentes, a imediata e plena efetividade dos direitos e garantias individuais e coletivos, mencionados na Constituição da República, bem como de quaisquer outros decorrentes do regime e dos princípios que ela adota e daqueles constantes dos tratados internacionais firmados pela República Federativa do Brasil.
>
> § 2º O Estado e os Municípios estabelecerão sanções de natureza administrativa, econômica e financeira a quem incorrer em qualquer tipo de discriminação, independentemente das sanções criminais previstas em lei.

Outrossim, a lei contraria diversos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em seus artigos 1º e 7º[11], garante que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos, assegurando a todos igual proteção contra qualquer discriminação.

[11] **Artigo 1** Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.
Artigo 7 Todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação.

Recorde-se que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) protege o direito à igualdade perante a lei (art. 24[12]), à liberdade pessoal (art. 7.1[13]) e à honra e dignidade (art. 11.2[14]).

A Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância, discriminação corresponde a "qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, em qualquer área da vida pública ou privada, cujo propósito ou efeito seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais".

Desta feita, é irrefutável o vício substantivo que inquina a lei em questão, haja vista a inconstitucionalidade do fim pretendido pela norma, em face do que preceituam a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como os demais dispositivos contidos em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

4.3) Do direito fundamental à livre identidade de gênero e o princípio da dignidade da pessoa humana.

O direito fundamental à livre identidade de gênero, ainda que não expresso de maneira literal na Constituição de 1988, é uma decorrência lógica dos princípios constitucionais consagrados implicitamente no art. 5º, § 2º[15], que assegura que os direitos expressamente previstos não excluem outros decorrentes do regime, dos princípios e dos

---

[12] Artigo 24. Igualdade perante a lei

Todas as pessoas são iguais perante a lei. Por conseguinte, têm direito, sem discriminação, a igual proteção da lei.

13 Artigo 7. Direito à liberdade pessoal

1. Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais.

14 Artigo 11. Proteção da honra e da dignidade

2.Ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, na de sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação.

[15] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

tratados internacionais de direitos humanos. Esse direito também se apoia no princípio da dignidade da pessoa humana (Art. 1º, III da CRFB[16]) e no objetivo fundamental da República de proibir toda forma de discriminação (Art. 3º, IV da CRFB[17])[18].

De acordo com André de Carvalho Ramos, o direito à livre orientação sexual implica no respeito do Estado e de terceiros às preferências sexuais e afetivas de cada indivíduo, sem que disso resultem consequências negativas ou restrições de direitos[19]. A orientação sexual é uma expressão da liberdade individual e parte integrante das decisões protegidas pelo direito à privacidade, não podendo o Estado agir com preconceito ou discriminação, negando direitos que são garantidos a todos.

O Ministro Celso de Mello reforça essa perspectiva ao reconhecer um direito implícito à "busca da felicidade", derivado do princípio da dignidade da pessoa humana, o que requer a eliminação de barreiras odiosas que impeçam a realização plena dos indivíduos[20].

A interpretação do direito à igualdade e a necessidade do combate à discriminação por orientação sexual são reforçadas pela aplicação dos Princípios de Yogyakarta[21] que, embora tenham natureza de *soft law*, não vinculante, servem como um importante vetor argumentativo. O documento elenca 29 princípios relacionados à orientação sexual e identidade de gênero, reconhecendo-os como elementos essenciais da

[16] Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
III - a dignidade da pessoa humana;

[17] Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

[18] A orientação sexual e a identidade de gênero são essenciais para a dignidade de cada pessoa e, por isso mesmo, não devem ser motivo de discriminação. Tão essenciais que devem ser tidas como direitos fundamentais em espécie. Muitos avanços já foram conquistados no sentido de assegurar que as pessoas de todas as orientações sexuais e identidades de gênero possam viver com a mesma dignidade e respeito a que todas as pessoas têm direito. Atualmente, muitos estados possuem leis e constituições que garantem os direitos de igualdade e não-discriminação, sem distinção por motivo de sexo, orientação sexual ou identidade de gênero. Entretanto, violações de direitos humanos que atingem pessoas por causa destas manifestações existenciais constituem um padrão global e consolidado, que causa sérias preocupações. ZOUEIN, Luís Henrique Linhares. *Manual de Direitos Fundamentais à Luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Belo Horizonte: CEI, 2023.

[19] RAMOS, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos. 6 ed. São Paulo. Saraiva Educação. 2019

[20] STF. RE 477.554-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16-8-2011, Segunda Turma, DJE de 26-8-2011.

[21] https://www.clam.org.br/uploads/conteudo/principios_de_yogyakarta.pdf Acesso em 27/06/2025.

dignidade humana e estabelecendo diretrizes para que os Estados cumpram suas obrigações internacionais de garantir a plena implementação desses direitos.

No mesmo sentido, o STF ao julgar a já acima referida Ação Direta De Inconstitucionalidade por Omissão nº 26/DF, estabeleceu que a homotransfobia constitui espécie de racismo social declarando a criminalização desta conduta e reconhecendo o estado de mora inconstitucional do Congresso Nacional na implementação da prestação legislativa destinada a cumprir o mandado de incriminação a que se referem os incisos XLI e XLII do art. 5º da Constituição Federal, para efeito de proteção penal aos integrantes do grupo LGBTQIAPN+, com base na decisão do HC 82.424/RS (caso Ellwanger)[22]

Importante citar a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em casos como Atala Riffo y Niñas vs. Chile[23], Flor Freire vs. Equador[24] e Duque vs. Colômbia[25] reforça a proteção dos direitos das pessoas LGBTQIAPN+, e o entendimento de que a discriminação com base em orientação sexual ou identidade de gênero é incompatível com os tratados internacionais de direitos humanos.

Portanto, a lei municipal não apenas afronta os dispositivos constitucionais mencionados, como também contraria entendimentos já consolidados pelo Supremo Tribunal Federal em matérias correlatas, comprometendo os direitos fundamentais assegurados.

4.4) Da Violação do Princípio da Livre Iniciativa e do Livre Exercício da Atividade Econômica.

[22] STF. HC 82424. Relator(a): MOREIRA ALVES. Relator(a) para o Acórdão: MAURÍCIO CORRÊA. Tribunal Pleno, julgado em 17 set. 2003. Diário da Justiça (DJ), 19 mar. 2004, p. 24. Ementa: Vol. 02144-03, p. 524.

[23] ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. CORTE IDH. Atala Rifo y Niñas vs Chile: Sentença de 24 de fevereiro de 2012. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_por.pdf. Acesso em: 12 set. 2024.

[24] ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. CORTE IDH. Caso Flor Freire vs Ecuador: Sentença de 31 de agosto de 2016. p. 33. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_315_esp.pdf. Acesso em: 12 set. 2024.

[25] ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. CORTE IDH. Caso Duque vs Colômbia: Sentença de 26 de fevereiro de 2016. p. 30. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/corteidh/SentencaDuqueVsColombia.pdf. Acesso em: 12 set. 2024.

Não bastassem todos os argumentos deduzidos, a lei municipal impõe restrição desarrazoada à livre iniciativa e ao livre exercício da atividade econômica, garantidos pela Constituição Federal (Art. 1º, IV[26], e Art. 170, parágrafo único[27]).

Ao determinar a restrição do uso de banheiros em estabelecimentos comerciais, de serviços, industriais e eventos, o legislador municipal, sem justificativa razoável ou demonstração de relevante interesse local, determina um padrão de estrutura, organização e uso desses espaços privados.

Quando a norma municipal pretende incidir sobre "em estabelecimentos comerciais, de serviços e industriais, em eventos, shows e seus congêneres, cujas licenças de realização sejam emitidas pela Prefeitura" viola o direito de liberdade de autodeterminação dos indivíduos, substrato fundamental do Estado Democrático de Direito (art. 3º, CF)[28].

Tal medida obstaculiza o exercício da atividade comercial e a autonomia das empresas, limitando sua capacidade de se adequarem às demandas de seus clientes ou de inovarem em suas instalações

Como decorrência da liberdade individual e da propriedade privada, a intervenção no domínio econômico e na livre iniciativa constitui sempre uma exceção, sendo justificável apenas para regular condutas em conformidade com as orientações e princípios constitucionais.

---

[26] Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

[27] Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

[28] Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Deve ser destacado que o STF já se debruçou sobre o tema em mais de uma oportunidade, tendo decidido quanto a extensão da legitimidade do poder legislativo dos municípios de intervir na livre iniciativa[29].

Portanto, a lei de Campos dos Goytacazes viola o pacto federativo e mostra-se inconstitucional também nesse aspecto.

6) Conclusão.

Diante do exposto, após discussão interna, revelou-se patente a inconstitucionalidade da Lei nº 9.604/2024 do Município de Campos dos Goytacazes.

Assim, pertinente se faz a intervenção da Defensoria Pública do estado do Rio de Janeiro, na qualidade de *amicus curiae*, na Representação de Inconstitucionalidade (processo nº 0101163-47.2025.8.19.0000) ajuizada pela parlamentar DANIELI CHRISTOVÃO BALBI, de modo que submetemos à análise de Vossa Excelência.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 10 de fevereiro de 2026.

JOSÉ AURÉLIO DE ARAÚJO

DEFENSOR PÚBLICO

MAT. 824.302-4

ANA CAROLINA KLEIN

DEFENSORA PÚBLICA

MAT. Nº 3095020-8

[29] ADI 907, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-266 DIVULG 23-11-2017 PUBLIC 24-11-2017.
RE 839950, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 24/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-081 DIVULG 01-04-2020 PUBLIC 02-04-2020.