

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): A questão submetida à apreciação do Plenário desta Corte envolve especiais análises sobre a constitucionalidade da proibição do uso de linguagem neutra nas instituições de ensino do Município de Votorantim, estado de São Paulo, vedadas flexões de número e gênero das palavras da língua portuguesa que destoem das regras previstas nas diretrizes e bases da educação nacional.

1) Requisitos processuais

De início, pontuo a legitimidade ativa das associações ALIANÇA NACIONAL LGBTI+ e ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE FAMÍLIAS HOMOTRANSAFETIVAS – ABRAFH, para ajuizamento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do art. 103, IX, da Constituição Federal.

Cuida-se de entidades civis, de âmbito nacional, sem fins lucrativos, aliadas à finalidade de defesa dos direitos fundamentais de todas as famílias humanas e da comunidade LGBTI+ (eDOC. 05, p. 1 e eDOC. 09, p. 2). Isso posto, dada a qualidade da norma municipal impugnada, é nítida a pertinência temática para com as finalidades institucionais das requerentes.

Esta Corte tem se pautado por uma visão plural da legitimidade ativa no controle concentrado, superando o entendimento de que apenas associações representantes de categoriais profissionais teriam acesso às vias do controle concentrado. Assim, associações quando no âmbito de representação de interesses coletivos e difusos, essencialmente atrelados aos direitos fundamentais de grupos vulneráveis, com vistas à redução de déficits representacionais, estariam aptas a figurar o polo ativo de ações concentradas.

Ademais, o ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO aponta preliminar de não conhecimento da presente ADPF, tendo em vista a existência de outros instrumentos processuais igualmente adequados à solução da controvérsia.

No que se refere à subsidiariedade, a Lei 9.882/1999 impõe que a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente será admitida se não houver outro meio eficaz de sanar a lesividade (art. 4º, § 1º).

À primeira vista, poderia parecer que somente na hipótese de

absoluta inexistência de qualquer outro meio eficaz para afastar a eventual lesão poder-se-ia manejar, de forma útil, a arguição de descumprimento de preceito fundamental. É fácil ver que uma leitura excessivamente literal dessa disposição, que tenta introduzir entre nós o princípio da subsidiariedade vigente no Direito alemão (recurso constitucional) e no Direito espanhol (recurso de amparo), acabaria por retirar desse instituto qualquer significado prático.

De uma perspectiva estritamente subjetiva, a ação somente poderia ser proposta se já se tivesse verificado a exaustão de todos os meios eficazes de afastar a lesão no âmbito judicial. Uma leitura mais cuidadosa há de revelar, porém, que, na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo, deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. Em outros termos, o princípio da subsidiariedade, na inexistência de outro meio eficaz para sanar a lesão, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global.

Nesse sentido, caso se considere o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.

No direito alemão, a *Verfassungsbeschwerde* (recurso constitucional) está submetida ao dever de exaurimento das instâncias ordinárias. Todavia, a Corte Constitucional pode decidir de imediato um recurso constitucional caso se mostre que a questão é de interesse geral ou se demonstre que o requerente poderia sofrer grave lesão na via ordinária (Lei Orgânica do Tribunal, § 90, II).

Em verdade, o princípio da subsidiariedade, ou do exaurimento das instâncias, atua também nos sistemas que conferem ao indivíduo afetado o direito de impugnar a decisão judicial, como um pressuposto de admissibilidade de índole objetiva, destinado, fundamentalmente, a impedir a banalização da atividade de jurisdição constitucional.

No caso brasileiro, o pleito a ser formulado pelos órgãos ou entes legitimados dificilmente versará, pelo menos de forma direta, sobre a proteção judicial efetiva de posições específicas por eles defendidas. A exceção mais expressiva reside, talvez, na possibilidade de o Procurador-Geral da República, como previsto expressamente no texto legal, ou qualquer outro ente legitimado, propor a arguição de descumprimento a pedido de terceiro interessado, tendo em vista a proteção de situação específica. Ainda assim, o ajuizamento da ação e a sua admissão estarão

vinculados, muito provavelmente, ao significado da solução da controvérsia para o ordenamento constitucional objetivo, e não à proteção judicial efetiva de uma situação singular.

Assim, tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional.

Nesse caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou a declaratória de constitucionalidade, não será admissível a arguição de descumprimento. Em sentido contrário, não sendo admitida a utilização de ação direta de inconstitucionalidade ou declaratória de constitucionalidade, isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata, há de se entender possível a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É o que ocorre, fundamentalmente, nas hipóteses relativas ao controle de legitimidade do direito pré-constitucional, do direito municipal em face da Constituição Federal e nas controvérsias sobre direito pós-constitucional já revogado ou cujos efeitos já se exauriram. Nesses casos, em face do não cabimento da ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, não há como deixar de reconhecer a admissibilidade da arguição de descumprimento.

Em relação a esse requisito, o Supremo Tribunal Federal vem admitindo o cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental nos casos que envolvam violação à Constituição por legislação municipal.

A Lei 9.882/1999 contribuiu para a superação dessa lacuna, contemplando expressamente a possibilidade de controle de constitucionalidade do direito municipal no âmbito desse processo especial.

Ao contrário do que imaginado por alguns, não será necessário que o STF aprecie as questões constitucionais relativas ao direito de todos os Municípios. Nos casos relevantes, bastará que decida uma questão-padrão com força vinculante.

Ademais, não se pode admitir que a existência de processos ordinários e recursos extraordinários – ainda que em âmbito de controle concentrado estadual – deva excluir, *a priori*, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Até porque, entre nós, o instituto assume feição marcadamente objetiva.

Sendo assim, é possível concluir que a simples existência de ações ou de outros recursos processuais não poderá servir de óbice à formulação da arguição de descumprimento. Ao contrário, a multiplicação de processos e decisões sobre um dado tema constitucional reclama, as mais das vezes, a utilização de um instrumento de feição concentrada, que permita a solução definitiva, imediata e abrangente da controvérsia.

Por fim, o AVOGADO-GERAL DA UNIÃO argui a inépcia parcial da petição inicial, na medida em que a impugnação realizada pela parte requerente *“se caracteriza como genérica”*.

O art. 3º, I, da Lei 9.868/1999 estabelece que a petição inicial indique *“o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações”*.

A regra atribui ao proponente da ação o ônus de especificar o dispositivo havido por inconstitucional e, mais do que isso, ofertar fundamentação jurídica que evidencie a inconstitucionalidade. Consoante preleciona o eminente Ministro Celso de Mello, embora esta Corte não esteja vinculada aos fundamentos expostos pela parte requerente em ações do controle concentrado, *“[t]al circunstância, no entanto, não suprime, à parte, o dever processual de motivar o pedido e de identificar, na Constituição, em obséquio ao princípio da especificação das normas, os dispositivos alegadamente violados pelo ato normativo que pretende impugnar. Impõe-se, ao autor, no processo de controle concentrado de constitucionalidade, sob pena de não conhecimento (total ou parcial) da ação direta, indicar as normas de referência – que, inscritas na Constituição da República, revestem-se, por isso mesmo, de parametricidade –, em ordem a viabilizar a aferição da conformidade vertical dos atos normativos infraconstitucionais”* (ADI 2.213-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 4.4.2002, DJ 23.4.2004).

Também nesse mesmo sentido, a Ministra Rosa Weber acentua a imprescindibilidade de impugnação específica do complexo normativo questionado, de modo que *“[n]ão se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle”* (ADI 5.795-MC/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 22.8.2022, DJe 29.8.2022).

Nesse contexto, embora o AVOGADO-GERAL DA UNIÃO aponte a ausência de fundamentação apta a demonstrar as alegações, o que se observa é que, **não obstante confusa e demasiadamente longa**, a petição

inicial e os elementos comprobatórios colacionados aos autos são suficientes para permitir a adequada compreensão da questão constitucional que aqui se coloca.

Desse modo, não de ser rejeitadas as preliminares suscitadas, de modo que deve ser conhecida a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

2) Competência Privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional

No mérito, assiste razão jurídica à requerente. Compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, conforme estabelecido no art. 22, XXIV, da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
(...)
XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;”

Por sua vez, o art. 24, IX, da Constituição Federal dispõe sobre a competência concorrente para legislar sobre educação:

“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;”

Já o art. 30, II, da CF/88 autoriza os Municípios a legislarem de forma suplementar, no que couber, a legislação federal e estadual:

“Art. 30. Compete aos Municípios:
(...)
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”

É bom notar, entretanto, que, em matéria de educação, cabe exclusivamente à União determinar normas gerais que regulamentam esse sistema, atribuindo-lhe uniformidade mínima em âmbito nacional. Assim o é, essencialmente, para assegurar o desenvolvimento de um

sistema coeso e eficaz, que atendendo às necessidades do país de maneira harmônica, respeite as diferenças regionais, e evite eventuais disparidades que comprometam o acesso e a qualidade da educação. Nesse exato sentido, a Constituição Federal fixou competir, exclusivamente, à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, seara a respeito da qual os demais entes federados não possuem competência legislativa.

Com efeito, apesar dos Estados e Municípios poderem atuar legislativamente no campo da educação, na sua forma complementar, com o objetivo de adaptação às peculiaridades locais, em observância às demandas e necessidades específicas de suas comunidades, essa competência não lhes permite contrariar ou desrespeitar normas gerais fixadas pela União, bem como invadir a seara destinada à edição de diretrizes e bases de educação, cuja competência privativa é da União (CF, art. 22, XXIV).

No caso presente, a norma municipal impugnada ultrapassa os limites de sua competência, na medida em que, a pretexto de fixar *“medidas protetivas ao direitos dos estudantes do Município de Votorantim ao aprendizado da língua portuguesa de acordo com a norma culta”*, dispõe sobre diretrizes e bases da educação, estabelecendo vedação a conteúdo programático, que pela sua própria natureza deve ser uniforme em todo o país. Nesse sentido, trago à colação precedentes desta Corte sobre o tema:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE RONDÔNIA N. 5.123/2021. PROIBIÇÃO DE LINGUAGEM NEUTRA NAS ESCOLAS. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. LEI DE DIRETRIZES E BASES. INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. **Norma estadual que, a pretexto de proteger os estudantes, proíbe modalidade de uso da língua portuguesa viola a competência legislativa da União.**

2. Ação direta julgada procedente.” (ADI 7.019/RO, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 4.4.2023);

“REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ESTADO DO AMAZONAS. PROIBIÇÃO DA INCORPORAÇÃO DA LINGUAGEM NEUTRA À GRADE CURRICULAR E MATERIAIS DIDÁTICOS DAS INSTITUIÇÕES DE

ENSINO, ASSIM COMO DO EMPREGO EM DOCUMENTOS OFICIAIS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

I. CASO EM EXAME

1. A Lei estadual impugnada proíbe a inclusão da linguagem neutra no currículo escolar estadual e garante aos estudantes do Estado do Amazonas o direito ao aprendizado da Língua Portuguesa em conformidade com as leis e normas nacionais, a Base Nacional Curricular Comum (BNCC), o Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa (Volp) e o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa (1990).

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Sustenta-se a inconstitucionalidade formal do ato legislativo, por usurpação da competência da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação (CF, art. 22, inc. XXIV). 3. Alega-se, ainda, violação material à Constituição, em face da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento (CF, art. 206, IV, e 207, § 1º); ao princípio da dignidade humana, notadamente das minorias sociais e grupos vulnerabilizados (CF, arts. 1º, III; 3º, IV); e aos postulados da razoabilidade e da proporcionalidade.

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. Acerca da relevância da proteção e promoção de direitos das pessoas LGBTQIAP+, esta Corte já se pronunciou em históricas decisões. São exemplos: a ADPF n. 132 e a ADI n. 4.277, em que reconhecida a união estável homoafetiva; o RE n. 646.721, no qual equiparado o regime sucessório entre cônjuges e companheiros em união estável homoafetiva; a ADI n. 4.275 e o RE n. 670.422, em que admitida a alteração do nome e sexo de pessoas transexuais no registro civil, independente de cirurgia de transgenitalização ou da realização de tratamentos hormonais ou patologizantes; a ADO n. 26, que submeteu as condutas homotransfóbicas à Lei n. 7.716/1989; a ADPF n. 457 e a ADPF n. 461, nas quais, respectivamente, declarou-se a inconstitucionalidade da proibição de material escolar sobre gênero e orientação sexual e o ensino sobre gênero e orientação sexual; a ADI n. 5.543, em que declarada a inconstitucionalidade da proibição de doação de sangue por homossexuais, e, mais recentemente, o RE n. 1.211.446, no qual reconhecido o direito à licença-maternidade à mãe não gestante em união homoafetiva. Esta jurisprudência firme e sólida do STF realiza direitos constitucionais relativos a uma 'sociedade

livre, justa e solidária', conforme ordena o art. 3º, I, da Constituição Federal, em consonância com o disposto no seu preâmbulo: '...a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos...'

5. No caso em julgamento, a Lei estadual impugnada afasta a inclusão da linguagem neutra do ensino escolar em cumprimento às 'normas e orientações legais de ensino estabelecidas com base nas orientações nacionais de Educação, pelo Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa (Volp) e da gramática elaborada nos termos da reforma ortográfica ratificada pela Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)'.

6. Nos termos do art. 22, XXIV, CF, compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

7. **Apreciando controvérsias similares (ADI 7.019 e ADPF 1.150-MC), esta Corte declarou a inconstitucionalidade formal de leis estaduais sobre o ensino da linguagem neutra na escola, por usurpação da competência da União para a definição das diretrizes e bases da educação nacional (CF, arts. 22, XXIV; e art. 24, IX).**

8. Todas as pessoas são livres para se expressar como desejarem, em suas vidas privadas, liberdade insuscetível de eliminação, salvo a configuração de crime, o que evidentemente não é o caso da linguagem neutra. Em virtude da liberdade de manifestação do pensamento, é assegurada a expressão de opiniões sobre a temática ora controversa em espaços públicos e privados, a exemplo de seminários, eventos culturais, livros, revistas, jornais, rádio, televisão e internet, entre outros.

9. A língua é viva, sempre aberta a novas possibilidades, em diversos espaços e tempos. Trata-se de um processo cultural e difuso, sem que seja possível a regulação a priori nem para impor nem para impedir mudanças sociais, que posteriormente podem ser incorporadas ao sistema jurídico. A adoção de formas mais inclusivas de comunicação é uma questão social de altíssima relevância.

10. A Constituição Federal consagrou a língua portuguesa como idioma oficial (CF, art. 13). A liberdade de ensinar não é absoluta, encontrando limites nas normas regentes da educação debatidas em espaços públicos, em ambiente democrático, com ampla participação da sociedade e da comunidade científica em geral. O princípio da legalidade, constante do art. 37 da

Constituição Federal, condiciona todos os atos oficiais, inclusive nos sistemas de ensino.

11. Qualquer mudança jurídica no ensino do idioma oficial brasileiro, tal como atualmente disciplinado pela União, depende do exercício de sua competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação, bem como sobre normas de uso da língua portuguesa editadas em consonância com o art. 13 da Constituição Federal. Esta matéria somente pode ser regulada pelo Congresso Nacional, sendo vedada a edição de leis estaduais ou municipais, contra ou a favor da linguagem neutra em sistemas de ensino.

IV – DISPOSITIVO

Medida cautelar referendada para suspender os efeitos da Lei nº 6.463/2023 do Estado do Amazonas.” (ADI 7.644-MC-Ref/AM, Rel. Min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, DJe 29.7.2024);

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 2.342/2022 DO MUNICÍPIO DE IBIRITÉ/MG. PROIBIÇÃO DA DENOMINADA ‘LINGUAGEM NEUTRA’ NO CONTEXTO ESCOLAR E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO E DE VIOLAÇÃO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA.

1. Compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV), de modo que os Municípios não têm competência legislativa para a edição de normas que tratem de currículos, conteúdos programáticos, metodologia de ensino ou modo de exercício de atividade docente. Precedentes.

2. A eventual necessidade de suplementação da legislação federal, com vistas à regulamentação de interesse local (CF, art. 30, I e II) não justifica a proibição de conteúdo pedagógico não correspondente às diretrizes fixadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996). Precedentes.

3. Violação à garantia da liberdade de expressão, bem como a um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, relacionado à promoção do ‘bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação’ (CF, art. 3º, IV).

4. Medida cautelar referendada para suspender os efeitos

da Lei 2.342/2022, do Município de Ibitaré/MG, até o julgamento final da controvérsia.” (ADPF 1.155-MC-Ref/MG, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 25.7.2024).

Desse modo, não há dúvidas de que o diploma legislativo ora impugnado revela-se formalmente inconstitucional, tendo em vista que versa sobre diretrizes e bases da educação, invadindo a esfera de competência privativa da União. Ademais, as normas constantes da lei questionada ultrapassam a estrita imposição de deveres à Administração do Município de Votorantim, atingindo terceiros públicos e privados.

Configurada a inconstitucionalidade formal da lei ora questionada, deixo de examinar a sua inconstitucionalidade material, diante da manifesta inutilidade de tal providência, o que demonstra ausência, no ponto, de interesse de agir.

3) Conclusão

Ante o exposto, **conheço** da arguição de descumprimento de preceito fundamental e **julgo procedente** o pedido formulado na ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei 2.972, de 15 de maio de 2023, do Município de Votorantim/SP.

É como voto.