

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vogal): Como bem delineado pelo eminente Relator, Ministro Gilmar Mendes, trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental - ADPF proposta pela Aliança Nacional LGBTI+ - ALIANÇA e pela Associação Brasileira de Famílias Homotransafetivas - ABRAFH contra a Lei n. 2.972, de 15 de maio de 2023, do Município de Votorantim/SP, que proíbe o emprego de linguagem que se refira a “gênero neutro” nos ambientes formais de ensino e educação.

Eis o teor do diploma impugnado:

Art. 1º Fica garantido aos estudantes do Município de Votorantim o direito ao aprendizado da língua portuguesa de acordo com a norma culta 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).

Art. 2º É vedado a todas as instituições de ensino no município de Votorantim, independentemente do nível de atuação e da natureza pública ou privada, bem como, a bancas examinadoras de seleções e concursos públicos, prever ou inovar, em seus currículos escolares e em editais, novas formas de flexão de gênero e de número das palavras da língua portuguesa, em contrariedade às regras gramaticais consolidadas e previstas nas diretrizes e bases da educação nacional – que preveem apenas as flexões de gênero masculino e feminino.

Parágrafo único. Nos ambientes formais de ensino e educação, é proibido o emprego de linguagem que, corrompendo as regras gramaticais, pretendam se referir a “gênero neutro”, inexistente na língua portuguesa e não

contemplado nas diretrizes e bases da educação nacional.

Art. 3º A Secretaria Municipal de Educação deverá empreender todos os meios necessários para a valorização da Língua Portuguesa Culta em suas políticas educacionais, fomentando iniciativa de defesa dos estudantes nos casos de aplicação de qualquer conteúdo destoante das normas e orientações legais de ensino.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução da presente Lei, se necessárias, correrão por conta de dotação própria do orçamento.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Apontam as proponentes que a mencionada lei municipal incorre em inconstitucionalidade formal por usurpar a competência exclusiva da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação, nos termos do art. 22, XXIV, da Constituição Federal - CF.

Argumentam, ainda, a ocorrência de inconstitucionalidade material, consistente em censura à liberdade de expressão e ao livre exercício do magistério pelos professores (art. 206, da CF). No mais, defendem violação aos objetivos fundamentais da República, que veda preconceitos e demais formas de discriminação (art. 3º, da CF).

Dada a complexidade e a relevância da matéria, o relator adotou o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999.

Não foram apresentadas informações pelo Prefeito de Votorantim, tampouco pela Câmara Legislativa (doc. 20).

A Advocacia-Geral da União manifestou pelo não conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, pela procedência parcial dos pedidos, nos seguintes termos:

Lei nº 2.972/2023 do Município de Votorantim/SP, que garante aos estudantes da referida municipalidade o aprendizado da língua portuguesa de acordo com a norma culta e veda às instituições de ensino públicas e privadas, bem como às bancas examinadoras de seleções e concursos públicos, o uso de novas formas de flexão de gênero e de número das palavras da língua portuguesa, em contrariedade às regras gramaticais consolidadas. Preliminares. Inobservância ao requisito da subsidiariedade. Ausência parcial de cumprimento do ônus de impugnação específica. Mérito. O diploma normativo impugnado, ao dispor sobre a forma de aplicação da língua portuguesa por escolas públicas e privadas do município, viola a competência atribuída à União para legislar, privativamente, sobre diretrizes e bases da educação nacional (artigo 22, inciso XXIV, da Constituição). A padronização do emprego do vernáculo nos editais de seleções e concursos públicos, segundo as regras vigentes da língua portuguesa, consubstancia medida necessária para clareza e acessibilidade de textos oficiais. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência parcial do pedido veiculado pelas arguentes (doc. 31).

De acordo com os termos do parecer transcrito, a Procuradoria-Geral da República, de forma semelhante à Advocacia-Geral da União, opinou nesta ADPF pelo conhecimento parcial da ação e, no mérito, pela parcial procedência do pedido, em parecer assim ementado:

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Lei n. 2.972/2023, do Município de Votorantim. Proibição do uso e do ensino de linguagem neutra em instituições de ensino das redes pública e privada. Inteligência assentada pelo Supremo Tribunal Federal sobre a inconstitucionalidade formal por invasão à competência da União. Observância da norma

culta da língua portuguesa em atos a cargo da Administração Pública municipal. Cabe ao Município disciplinar modo de atuação da sua burocracia. Exigência de observância do padrão culto da língua que se ajusta à compreensão da referência constitucional ao português como idioma oficial (doc. 35).

É o relatório.

Como bem observado pelo Relator, Ministro Gilmar Mendes, a Constituição Federal determinou à União a competência privativa para legislar sobre as diretrizes e as bases da educação nacional, em seu art. 22, XXIV:

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

Por sua vez, o art. 24, IX e § 1º, da CF, atribuiu à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente para legislar sobre educação e ensino, sendo reservado à União o estabelecimento de normas gerais:

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.

Aos Municípios, a Constituição Federal destinou competência suplementar apenas para complementar a legislação federal e estadual no que couber:

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

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

O Supremo Tribunal Federal tem firmado entendimento no sentido de que “os Municípios não dispõem de competência legislativa para a edição de normas que tratem de currículos, conteúdos programáticos, metodologias de ensino ou modos de exercício da atividade docente” (ADPF 457, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 3/6/2020), não podendo, portanto, restringirem conteúdos que não correspondem às diretrizes da Lei 9.394/1996.

Essa foi a fundamentação empregada pelo Ministro Alexandre de Moraes enquanto relator da ADPF 457 que tratou sobre a divulgação de material escolar com referência à ideologia de gênero:

Nesse contexto, os Municípios não dispõem de competência legislativa para a edição de normas que tratem de currículos, conteúdos programáticos, metodologias de ensino ou modos de exercício da atividade docente. A eventual necessidade de suplementação da legislação federal, com vistas à regulamentação de interesse local, jamais justificaria a edição de proibição à conteúdo pedagógico, não correspondente às diretrizes fixadas na Lei 9.394/1996.

A proibição de divulgação de conteúdos na atividade de ensino em estabelecimentos educacionais, nos moldes efetivados pela lei municipal impugnada, implica ingerência explícita do Poder Legislativo municipal no currículo pedagógico ministrado por instituições de ensino vinculadas ao Sistema Nacional de Educação (art. 214, CF, c/c Lei Federal 13.005/2014) e, conseqüentemente, submetidas à disciplina da Lei Federal 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Dessa forma, além de disciplinar matéria que, em razão da

necessidade de tratamento uniforme em todo o País, é de competência privativa da União (art. 22, XXIV, da CF), a Lei 1.516/2015 do Município de Novo Gama/GO excedeu do raio de competência suplementar reconhecida aos Municípios ao contrariar o sentido expresso nas diretrizes e bases da educação nacional estatuídos pela União (art. 30, II, da CF). Reconheço, portanto, a inconstitucionalidade formal da lei impugnada (ADPF 457, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 3/6/2020).

No mesmo sentido, me posicionei nos referendos de cautelar das seguintes ações: ADPF 1150 MC-Ref, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 26/7/2024; ADPF 1155 MC-Ref, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 26/7/2024; ADI 7644 MC-Ref, Rel. Min. Flávio Dino, DJe 29/7/2024; ADPF 1163 MC-Ref, Rel. Min. Flávio Dino, DJe 21/08/2024; ADPF 1159 MC-Ref, Rel. Min. Flávio Dino, DJe 21/08/2024.

A partir de tais parâmetros constitucionais, não é possível, de fato, admitir que os Municípios editem leis que interfiram nas diretrizes e nas bases da educação e do ensino, tampouco nos currículos, conteúdos programáticos, materiais didáticos, metodologias e nos modos de exercício da atividade docente, cuja matéria exige um tratamento uniforme em todo o país.

Nesse sentido, por ser revestida de caráter normativo e observância compulsória, a Base Nacional Comum Curricular orienta a elaboração dos currículos do sistema de ensino.

No caso da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, porém, houve o pedido para a declaração de inconstitucionalidade da integralidade da Lei 2.972, de 15 de maio de 2023, do município de Votorantim/SP.

Neste aspecto, reforço que o art. 2º, *caput*, da Lei n. 2.972/2023, do

Município de Votorantim/SP, veda a previsão e a inovação de novas formas de flexão de gênero e de número das palavras da língua portuguesa pelos (i) currículos escolares das instituições de ensino no município de Votorantim, independentemente do nível de atuação e da natureza pública ou privada; e pelos (ii) editais de bancas examinadoras de seleções e de concursos públicos.

Com o devido respeito às compreensões em sentido contrário, entendo correta a manifestação da Advocacia-Geral da União e o parecer da Procuradoria-Geral da União quanto ao descumprimento pela petição inicial dos requisitos formais mínimos exigidos para o conhecimento da integralidade do pedido.

Estabelece o art. 3º, I, da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, a necessidade de indicação pela petição inicial dos fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações:

Art. 3º A petição indicará:

I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações;

Ainda, nesse sentido, o art. 330, § 1º, I e III, do Código de Processo Civil, considera inepta a inicial quando ausente a causa de pedir ou da narração dos fatos não decorrer logicamente a conclusão:

Art. 330. A petição inicial será indeferida quando:

§ 1º Considera-se inepta a petição inicial quando:

I - lhe faltar pedido ou causa de pedir;

III - da narração dos fatos não decorrer logicamente a conclusão;

No caso concreto, a petição inicial, a despeito de pretender impugnar a íntegra da Lei n. 2.972/2023, do Município de Votorantim/SP, deixou de impugnar de forma específica a restrição ao uso das novas formas de flexão de gênero e de número das palavras da língua portuguesa em editais pelas bancas examinadoras de seleções e de concursos públicos, prevista no corpo do art. 2º, do aludido diploma.

Aliás, as breves menções a concursos públicos e provas contidas na inicial reforçam que, nelas, há a cobrança pela norma culta, em contraposição à linguagem coloquial utilizada em discursos verbais e documentos privados.

Veja-se abaixo alguns dos trechos em que tais referências são citadas na petição inicial:

[...] Houvesse proibições normativas efetivamente aplicadas de forma coercitiva contra a evolução da língua, como a combatida nesta ação, provavelmente teríamos tido muito maior dificuldade para a evolução da própria gramática (“norma culta”), mas especialmente da chamada linguagem coloquial, que precisa ser mencionada em sala de aula inclusive **para diferencia-la da norma culta exigida em provas e documentos oficiais em geral.** (fl. 16 - grifei)

[...]

Nesse sentido, rechace-se espantinho tradicional acerca do tema: não há nenhuma pretensão de “impor” o uso da linguagem neutra nem, muito menos, “cobrá-la em lugar da norma culta” em provas para ingresso em Universidades (como o ENEM), concursos públicos etc. O que existe, de fato, no mundo real são pessoas que utilizam, em discursos verbais e documentos privados, a flexão de gênero, que é uma demanda histórica do Movimento Feminista contra a utilização do gênero

masculino como universal (cf. item 21.2, *infra*), fazendo saudação a “todas e todos” e usam a linguagem neutra ou não-binária para abarcar pessoas que não se identificam nem com o masculino, nem com o feminino, fazendo saudação a “todas, *todes* e todos”. Foi contra esse tipo de falas informais que leis como a impugnada na presente ação e na ADI 7.019 (*supra*) foram propostas, o que prova cabalmente que são iniciativas que visam combater espantalhos, **inventando um problema social que não existe ao quererem proibir o uso da linguagem neutra ou não-binária para algo que ela não é utilizada (documentos oficiais e provas de gramática culta)** (fl. 19 - grifei)

[...] O que Professores(as) deverão fazer nesta hipótese?! Pela lei impugnada, terão que dizer que são legalmente proibidos(as) pelo Estado de tratar do tema, sob pena de receberem punição por isso! Veja-se a censura perpetrada pela lei impugnada, bem como o efeito silenciador que ela causa, além de violar o próprio direito fundamental à educação de crianças, adolescentes e jovens, pois quando tiverem dúvidas sobre o tema, não terão como fazê-las em sala de aula, a quem lhe dá aula de Português, onde se deve ensinar a diferença entre linguagem culta e linguagem coloquial e se explicar que a linguagem neutra/inclusiva e mesmo a flexão de gêneros visam combater preconceitos linguísticos, **embora em provas e documentos oficiais, deva-se utilizar a norma culta da gramática hegemônica** – pontuando-se apenas que flexão de gênero não viola a gramática! (fl. 22 - grifei)

[...]

26.1. Inadequada, por não ter relação nenhuma com o que se quer proteger, já que o ensino da linguagem neutra ou inclusiva e, principalmente, da flexão de gênero como formas de combater preconceitos linguísticos não traz nenhum prejuízo ao ensino da norma culta (gramática normativa) ao lado daquelas enquanto modalidades de linguagem coloquial, **até**

porque é evidente que será sempre a norma culta que será exigida em provas e avaliações em geral (como concursos públicos etc), sendo pura teoria de espantinho qualquer ilação em contrário; (fl. 40 - grifei)

Assim, a despeito do pedido inicial pleitear a inconstitucionalidade da integralidade do diploma impugnado, as requerentes em diversas oportunidades reforçam que a norma culta da gramática não deve ser exigida em provas, avaliações, concursos e documentos oficiais.

Parece-me, portanto, que a petição inicial não apenas deixa de apresentar os fundamentos jurídicos relativos à integralidade da impugnação como também é contraditória ao pleitear a declaração de inconstitucionalidade de todo o art. 2º da Lei n. 2.972, de 15 de maio de 2023, do Município de Votorantim/SP, motivo pelo qual se mostra, em parte, inepta.

À vista disso, peço vênia ao Relator para divergir neste ponto e não conhecer da ação em relação à impugnação contra a vedação “a bancas examinadoras de seleções e concursos públicos” “prever ou inovar”, “em editais”, “novas formas de flexão de gênero e de número das palavras da língua portuguesa”, contida no corpo do art. 2º da Lei n. 2.972, de 15 de maio de 2023, do Município de Votorantim/SP, o que faço com base no art. 3º, I, da Lei 9.868/1999 e no art. 330, § 1º, I e III, do Código de Processo Civil.

Em relação aos demais enunciados contidos na Lei n. 2.972/2023, do Município de Votorantim/SP, passo a me manifestar sobre o mérito.

De plano, com o devido respeito, declaro que não vislumbro a presença de violação constitucional nos arts. 1º, 4º e 5º da Lei n. 2.972, de 15 de maio de 2023, do Município de Votorantim/SP.

O art. 1º do referido diploma se limita a garantir aos estudantes do município o direito ao aprendizado da língua portuguesa, de acordo com a norma culta, as orientações nacionais de educação, o Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa (Volp) e a gramática elaborada, nos termos da reforma ortográfica ratificada pela Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

O art. 4º, por sua vez, estabelece sobre eventuais despesas decorrentes da execução da lei e o art. 5º trata do início de sua vigência.

Neste ponto, enfatizo que a Constituição Federal expressamente prevê, em seu art. 13, que a língua portuguesa é o idioma oficial da República Federativa do Brasil:

Art. 13. A língua portuguesa é o idioma oficial da República Federativa do Brasil.

O estudo da língua portuguesa está previsto na já referida Lei n. 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. O § 1º do art. 26 impõe até mesmo a obrigatoriedade dos currículos abrangerem o estudo da língua portuguesa:

Art. 26. Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos.

§ 1º Os currículos a que se refere o caput devem abranger, obrigatoriamente, o estudo da língua portuguesa e da matemática, o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política, especialmente do Brasil (grifei).

O *caput*, do mesmo dispositivo, dispõe, ainda, sobre a necessária uniformidade dos currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio, que devem respeitar uma base nacional comum, sendo apenas complementada por características regionais, locais, culturais, da economia e dos educandos.

Logo, entendo que não há que se falar em inconstitucionalidade dos arts. 1º, 4º e 5º da Lei n. 2.972, de 15 de maio de 2023, do Município de Votorantim/SP, que apenas reproduzem ditames estabelecidos pelas normas gerais fixadas pela União.

Não obstante, verifico que, nos termos do art. 22, XXIV, da Constituição Federal, houve invasão pelo Município de Votorantim da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação em parte do *caput* do art. 2º, no parágrafo único do art. 2º e em parte do art. 3º.

Isso porque não pode o município criar ou vedar o uso de qualquer modalidade de linguagem não uniformizada pelo idioma oficial. Entendo ser incompatível com a Constituição Federal a norma municipal que discipline sobre os currículos escolares para proibir ou impor o uso de qualquer linguagem, mesmo que destoe do vocabulário oficial vigente e dos respectivos diplomas normativos.

Ainda que o corpo normativo não preveja a modalidade dita “neutra” de linguagem e seja preciso ao menos em documentos educacionais e oficiais respeitar o corpo normativo vigente, em que é de rigor o uso do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, fruto do vínculo histórico e patrimônio comum entre os países lusófonos, e do Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa (VOLP), que contém o registro oficial das palavras da língua portuguesa, não se pode vedar o emprego de linguagem escrita ou falada em qualquer ambiente, mesmo aqueles formais de ensino e educação.

Como a língua é viva e dinâmica, é habitual que sofra mutações ao longo do tempo e conforme os costumes. O emprego, portanto, de diretrizes educacionais relativas à norma culta da língua portuguesa não pode representar vedação à livre expressão e à manifestação artística e jornalística, escrita ou oral, capaz de configurar qualquer tipo de censura ou violação ao direito de ensino e de aprender.

Ao contrário, o respeito às normas cultas da língua portuguesa como idioma oficial brasileiro na grade curricular não tem o condão de inibir as diversas variações que a linguagem pode alcançar nos espaços da vida cotidiana e nas relações sociais.

Sendo assim, acompanho o Relator, Ministro Gilmar Mendes, em relação à declaração de inconstitucionalidade formal do parágrafo único do art. 2

º que expressamente proíbe o emprego de linguagens que “pretendam se referir a ‘gênero neutro’” em ambientes de ensino e de educação.

Em relação ao *caput* do art. 2º, do mesmo diploma, entendo pela nulidade parcial, com a supressão dos seguintes trechos: “a todas as instituições de ensino no município de Votorantim, independentemente do nível de atuação e da natureza pública ou privada, bem como,”; “em seus currículos escolares e”; e “e previstas nas diretrizes e bases da educação nacional”, a fim de reter o avanço do município em legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

No mais, em relação ao art. 3º, da Lei n. 2.972, de 15 de maio de 2023, do Município de Votorantim/SP, considero que, igualmente, extrapola a competência suplementar conferida aos municípios na medida em que propõe caber à Secretária Municipal de Educação, para além de empreender esforços para a valorização da norma culta, “fomentar

iniciativa de defesa dos estudantes nos casos de aplicação de qualquer conteúdo destoante das normas e orientações legais de ensino”.

A despeito de promover a defesa dos estudantes, tal trecho da referida disposição legal municipal deixa implícita uma possível resposta sancionatória ao eventual emprego da linguagem neutra em ambiente de ensino e de educação, o que acaba por contrariar as normas gerais estabelecidas pela União em relação às diretrizes e bases da educação.

Desta forma, verifico a nulidade parcial do art. 3º, do referido diploma, e proponho a supressão do trecho “fomentando iniciativa de defesa dos estudantes nos casos de aplicação de qualquer conteúdo destoante das normas e orientações legais de ensino”.

Posto isto, respeitosamente, divirjo parcialmente do Relator, Ministro Gilmar Mendes, e voto pelo conhecimento parcial desta arguição de descumprimento de preceito fundamental e, na parte conhecida, pela parcial procedência do pedido, a fim de declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 2º, da Lei n. 2.972, de 15 de maio de 2023, do Município de Votorantim/SP; de parte do *caput* do art. 2º, para que sejam suprimidos os seguintes trechos: “a todas as instituições de ensino no município de Votorantim, independentemente do nível de atuação e da natureza pública ou privada, bem como,”; “em seus currículos escolares e”; e “e previstas nas diretrizes e bases da educação nacional”; bem como de parte do art. 3º para se suprimir o trecho “fomentando iniciativa de defesa dos estudantes nos casos de aplicação de qualquer conteúdo destoante das normas e orientações legais de ensino”.

É como voto.