

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vogal): Como bem delineado pelo eminente Relator, Ministro Edson Fachin, trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pela Procuradoria-Geral da República – PGR contra o § 5º do art. 10 da Lei Complementar n. 994/2015, do Município de Blumenau/SC, que aprova o Plano Municipal de Educação e, na oportunidade, veda a inclusão das expressões “ideologia de gênero”, “identidade de gênero” e “orientação de gênero” em qualquer documento complementar ao Plano Municipal de Educação e às diretrizes curriculares, no âmbito do município.

Eis o teor do dispositivo impugnado:

LEI COMPLEMENTAR Nº 994, DE 16 DE JULHO DE 2015

Art. 10 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nos termos do art. 7º da Lei nº 13.005/2014, atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano, na forma da Lei.

§ 5º É vedada a inclusão ou manutenção das expressões "identidade de gênero", "ideologia de gênero" e "orientação de gênero" em qualquer documento complementar ao Plano Municipal de Educação, bem como nas diretrizes curriculares.

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

Defende, ainda, a ocorrência de inconstitucionalidade material, consistente em violação ao objetivo constitucional de “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (art. 3º, I, da CF), ao direito a igualdade (art. 5º, *caput*), à vedação de censura em atividades culturais (art. 5º, IX, da CF), ao devido processo legal substantivo (art. 5º, LIV, da CF), à laicidade

do estado (art. 19, I, da CF), ao pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas (art. 206, III, da CF) e ao direito à liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (art. 206, II, da CF).

Requeru a concessão da medida liminar para suspender os efeitos da legislação e, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade formal e material do § 5º do art. 10 da Lei Complementar n. 994/2015, do Município de Blumenau/SC.

O Prefeito do Município de Blumenau, ao prestar informações, alegou que o dispositivo impugnado teve origem em emenda parlamentar, assentando que a Câmara de Vereadores utilizou-se de suas prerrogativas parlamentares. O Presidente da Câmara defendeu a compatibilidade do dispositivo com o ordenamento jurídico pátrio.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo deferimento da medida cautelar. Afirmou que, além de usurpação da competência legislativa da União para editar normas gerais sobre educação e ensino, há flagrante ofensa aos princípios constitucionais do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, dispostos no art. 206, III, da CF, e ao direito à livre orientação sexual como emanção do princípio da dignidade da pessoa humana.

Foram admitidas na condição de *amici curiae* as seguintes instituições: Grupo Dignidade – Pela Cidadania de Gays, Lésbicas e Transgêneros; a Associação Nacional de Juristas Evangélicos – ANAJURE; a Associação Nacional de Juristas pelos Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Transgêneros e Intersexuais; a Artigo 19; a Ação Educativa, Assessoria, Pesquisa e Informação; o O Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos das Mulheres – Cladem/Brasil; a Themis Gênero, Justiça e Direitos Humanos; a Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação – Cepia; o Instituto Maria da Penha – IMP; o Centro Feminista de Estudos e Assessoria –

Cfemea; a Associação Tamo Juntas Assessoria Jurídica Gratuita para Mulheres Vítimas de Violência; a Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Anadep; o Grupo Arco-Íris de Cidadania LGBT; a Clínica de Direitos Humanos da UFMG; o Instituto de Defesa da Vida e da Família – IDVF; e a Clínica Interamericana de Direitos Humanos da UFRJ.

Foi concedida a medida cautelar pelo Ministro Relator, *ad referendum* do Plenário, para suspender os efeitos da referida lei até o julgamento final da controvérsia.

O Ministro Relator, Edson Fachin, submeteu a julgamento pelo plenário virtual a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, em que propõe a conversão do julgamento do referendo em medida cautelar no mérito.

Pois bem. Brevemente contextualizada, passo a me manifestar sobre a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Em primeiro lugar, conheço da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental pelos mesmos fundamentos expostos pelo Relator, Ministro Edson Fachin.

Reforço que a vedação à inclusão ou manutenção das expressões "identidade de gênero", "ideologia de gênero" e "orientação de gênero", contidas no § 5º do art. 10 da Lei Complementar n. 994/2015, do Município de Blumenau/SC, se direciona a documentos complementares ao Plano Municipal de Educação, bem como nas diretrizes curriculares, no âmbito do município.

Como bem observado pelo eminente Relator, Ministro Edson Fachin, 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;

Em seu art. 24, IX e § 1º, a Constituição Federal atribuiu à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente para legislar sobre educação e ensino, reservando 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.

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

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

Evidencia-se que ambos os dispositivos constitucionais se complementam e, no que tange à educação e ao ensino, reforçam o papel primordial da União para estabelecer uma legislação uniforme para todo o país. Nesse sentido, ensina José Afonso da Silva:

A legislação concorrente da União sobre as matérias indicadas supra se limitará a estabelecer normas gerais. Nisso a Constituição foi, às vezes, redundante. Por exemplo, no art. 22, XXIV, dá como privativo da União legislar sobre diretrizes e

bases da educação nacional, enquanto, no art. 24, IX, combinado com o § 1º, declara caber-lhe legislar sobre normas gerais de educação. Não há nisso incoerência, como pode parecer. Legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e sobre normas gerais de educação somam, no fundo, a mesma coisa. A tradição arrastou os educadores da Constituinte a manter a regra que vem de 1946, que dava competência à União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, mas também não poderiam deixar de incluir na competência comum legislar sobre educação, situação em que a União só tem poderes para fixar normas gerais (SILVA, J. A. da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 503).

Aos municípios, por sua vez, 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;

A partir das normas constitucionais, verifico que não é possível admitir que os municípios editem leis que interfiram nas diretrizes e nas bases da educação, no ensino, tampouco nos currículos, cuja matéria exige um tratamento homogêneo em todo o país.

A Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, regulando suficientemente a matéria. A Base Nacional Comum Curricular, por sua vez, orienta a elaboração dos currículos do sistema de ensino, sendo revestida de caráter normativo e observância compulsória.

Aos municípios cabe a competência suplementar, o que os autoriza a complementar a legislação federal e estadual para regular aspectos relacionados às características regionais. À vista disso, o princípio da predominância do interesse determina à União aquelas matérias e questões de predominante interesse geral e nacional, ao passo que delega aos estados e municípios as matérias e os assuntos de predominante interesse regional e local, respectivamente.

Dessa maneira, não podem os municípios inovar, extrapolando a competência suplementar em relação às legislações federais e estaduais em matéria educacional. Há, portanto, flagrante incompatibilidade com a Constituição Federal na legislação municipal que estabeleça proibição sobre expressões e conteúdos em documentos relacionados ao Plano de Educação Municipal ou às diretrizes curriculares, que excedam ou estejam desalinhados com as normas gerais estabelecidas pela União.

Verifico igualmente a inconstitucionalidade material do dispositivo impugnado.

De acordo com Butler, a complexidade do termo gênero exige um conhecimento interdisciplinar para sua melhor compreensão. Estabelece-se a partir da dicotomia entre sexo e gênero, em que este é considerado uma construção social e cultural. A identidade de gênero, portanto, não estaria atrelada obrigatoriamente ao sexo de nascimento (Butler, Judith. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. Civilização Brasileira: 2003. p. 25).

A partir desse entendimento, reconhece-se o risco de se privar totalmente estudantes de obter conhecimento – **planejado, estruturado e adequado a cada faixa etária e ciclo educacional** – de conteúdos dessa natureza. A escola, portanto, precisa proporcionar um ambiente plural e de acolhimento para todos.

A proibição estabelecida viola as liberdades individuais, deteriora a tolerância e acirra a discriminação, o que notadamente afasta o Estado Brasileiro dos seus objetivos fundamentais de construção de uma sociedade livre, justa e solidária e de promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, I e IV, da CF):

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

[...]

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Além disso, a Constituição Federal, em seu art. 206, estabelece, entre os princípios que regem o ensino: a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber e o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, não sendo legítima a instituição de vedações em materiais educacionais que estejam em contradição com tais comandos. Veja-se:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

Ademais, o conceito de gênero é objeto de questões em vestibulares e processos seletivos para o ingresso no ensino superior, inclusive no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), como ocorrido nos anos de

2017¹ e 2020².

Nesse mesmo sentido tem assentado o Supremo Tribunal Federal nos diversos julgamentos que se estabeleceram contra legislações locais que vedavam expressões dessa natureza em conteúdos de ensino: ADPF 460, Rel. Ministro Luiz Fux, DJe 13/8/2020; ADPF 461, Rel. Ministro Luís Roberto Barroso, DJe 22/9/2020; ADPF 457, Rel. Ministro Alexandre de Moraes, DJe 3/6/2020; ADPF 526, Rel. Ministra Cármen Lúcia, DJe 3/6/2020.

Dessa forma, confirmo a inconstitucionalidade formal diante da impossibilidade de que os municípios inovem sobre as diretrizes e bases da educação, cuja competência é exclusiva da União, que deve estabelecer normas gerais sobre a matéria, nos termos dos arts. 22, XXIV, 24, IX, e 30, II, todos da Constituição Federal.

Vislumbro, ainda, a inconstitucionalidade material por afronta aos princípios do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas (art. 206, III, da CF); da liberdade de aprender, ensinar e divulgar o pensamento (art. 206, II, da CF), que regem o ensino; da proibição da censura prévia (art. 5º, IX, da CF); e da oposição aos objetivos fundamentais de construção de uma sociedade livre, justa e solidária e de promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, I e IV, da CF), sempre “observados os preceitos pedagógicos de adequação do conteúdo e da metodologia aos diferentes níveis de compreensão e maturidade, de acordo com as faixas etárias e ciclos educacionais”, consoante disposto no

¹ Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/enem/provas/2017/2017_PV_reaplicacao_PPL_D1_CD16.pdf. Acesso em: 26/6/2024.

² Disponível em: https://download.inep.gov.br/enem/provas_e_gabaritos/2020_PV_digital_D1_CD1_ingles.pdf. Acesso em: 26/6/2024.

voto do Ministro Flávio Dino no julgamento da ADI 5.668.

Posto isso, acompanho, com as ressalva acima colocadas, o voto do eminente Relator, Ministro Edson Fachin, conhecendo e julgando procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para declarar a inconstitucionalidade do § 5º do art. 10 da Lei Complementar n. 994/2015, do Município de Blumenau/SC.

É como voto.