

29/06/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 460
PARANÁ**

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAVEL
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: GRUPO DIGNIDADE - PELA CIDADANIA DE GAYS, LÉSBICAS E TRANSGÊNEROS, DA ALIANÇA NACIONAL LGBTI
ADV.(A/S)	: ANDRESSA REGINA BISSOLOTTI DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DOS DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP
ADV.(A/S)	: MARCO AURELIO MARRAFON
ADV.(A/S)	: LUIS GUSTAVO GRANDINETTI CASTANHO DE CARVALHO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS JURISTAS EVANGÉLICOS - ANAJURE
ADV.(A/S)	: UZIEL SANTANA DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JURISTAS PELOS DIREITOS HUMANOS DE LÉSBICAS, GAYS, BISSEXUAIS, TRAVESTIS, TRANSEXUAIS, TRANSGÊNEROS E INTERSEXUAIS - ANAJUDH LGBTI
ADV.(A/S)	: RAFAEL DOS SANTOS KIRCHHOFF
AM. CURIAE.	: AÇÃO EDUCATIVA, ASSESSORIA, PESQUISA E INFORMAÇÃO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO CIDADE ESCOLA APRENDIZ
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE
AM. CURIAE.	: CENTRO DE ESTUDOS EDUCAÇÃO E SOCIEDADE - CEDES
AM. CURIAE.	: INSTITUTO CAMPANHA NACIONAL PELO

ADPF 460 / PR

	DIREITO À EDUCAÇÃO
AM. CURIAE.	:UNIÃO NACIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO - UNCME
ADV.(A/S)	:MARCIO ALAN MENEZES MOREIRA
AM. CURIAE.	:ARTIGO 19 BRASIL
ADV.(A/S)	:DENISE DOURADO DORA
AM. CURIAE.	:COMITÊ LATINO-AMERICANO E DO CARIBE PARA A DEFESA DOS DIREITOS DAS MULHERES - CLADEM/BRASIL
AM. CURIAE.	:THEMIS - GÊNERO, JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS
AM. CURIAE.	:CIDADANIA, ESTUDO, PESQUISA, INFORMAÇÃO E AÇÃO - CEPIA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO MARIA DA PENHA - IMP
AM. CURIAE.	:CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA - CFEMEA
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO TAMO JUNTAS - ASSESSORIA JURÍDICA GRATUITA PARA MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA
ADV.(A/S)	:LEILA DE ANDRADE LINHARES BARSTED
AM. CURIAE.	:INSTITUTO MAIS CIDADANIA
ADV.(A/S)	:ROOSEVELT ARRAES
ADV.(A/S)	:LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ARTIGO 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 6.496/2015 DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL - PR. VEDAÇÃO DE “POLÍTICAS DE ENSINO QUE TENDAM A APLICAR A IDEOLOGIA DE GÊNERO, O TERMO ‘GÊNERO’ OU ‘ORIENTAÇÃO SEXUAL’”. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO. A PROIBIÇÃO GENÉRICA DE DETERMINADO CONTEÚDO, SUPOSTAMENTE DOUTRINADOR OU PROSELITISTA, DESVALORIZA O PROFESSOR, GERA PERSEGUIÇÕES NO AMBIENTE ESCOLAR, COMPROMETE O PLURALISMO DE

ADPF 460 / PR

IDEIAS, ESFRIA O DEBATE DEMOCRÁTICO E PRESTIGIA PERSPECTIVAS HEGEMÔNICAS POR VEZES SECTÁRIAS. A CONSTRUÇÃO DE UMA SOCIEDADE SOLIDÁRIA, LIVRE E JUSTA PERPASSA A CRIAÇÃO DE UM AMBIENTE DE TOLERÂNCIA, A VALORIZAÇÃO DA DIVERSIDADE E A CONVIVÊNCIA COM DIFERENTES VISÕES DE MUNDO. PRECEDENTES ARGUIÇÃO CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.

1. A competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (artigo 22, XXIV, da Constituição Federal) impede que leis estaduais, distritais e municipais estabeleçam princípios e regras gerais sobre ensino e educação, cabendo-lhes somente editar regras e condições específicas para a adequação da lei nacional à realidade local (artigos 24, §§ 1º e 2º, e 30, I e II, CRFB). Precedentes: ADPF 457, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, julgado em 24/4/2020; ADPF 526, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, julgado em 8/5/2020; e ADPF 467, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, julgado em 28/5/2020.

2. A vedação da abordagem dos temas de “**gênero**” e de “**orientação sexual**” no âmbito escolar viola os princípios da liberdade, enquanto pressuposto para a cidadania; da liberdade de ensinar e aprender; da valorização dos profissionais da educação escolar; da gestão democrática do ensino; do padrão de qualidade social do ensino; da livre manifestação do pensamento; e da livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença (artigos 1º, II e V; 5º, IV e IX; e 206, II, V, VI e VII, da Constituição Federal).

3. A cidadania, fundamento da República Federativa do Brasil assim como o pluralismo político, está consagrada na Constituição ao lado de objetivos fundamentais de construção de uma sociedade livre, justa e solidária e de combate à discriminação (artigos 1º, II e V; e 3º, I e IV, CRFB), sendo certo que o sistema político se funda na representação dos diversos setores da sociedade, todos com **liberdade para alcançar o poder por meio de processo político livre e democrático e com educação que os habilite a exercer essa liberdade.**

4. A neutralidade ideológica ou política pretendida pelo legislador

ADPF 460 / PR

municipal, ao vedar a abordagem dos temas de “gênero” e “orientação sexual”, esteriliza a participação social decorrente dos ensinamentos plurais adquiridos em âmbito escolar, mostrando-se não apenas inconstitucional, mas também incompatível com o nosso ordenamento jurídico.

5. Os artigos 205 e 206 da Constituição Federal e os Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Médio, previstos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e em atos dos demais agentes públicos especializados consubstanciam o arcabouço normativo que se alinha harmoniosamente para a formação política do estudante, habilitando-o a exercer sua cidadania.

6. A renovação de ideias e perspectivas é um elemento caro à democracia política, consoante consta do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, promulgado pelo Decreto 591, de 6 de julho de 1992, e no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador), promulgado pelo Decreto 3.321, de 30 de dezembro de 1999, revelando exemplo de educação democrática.

7. O pluralismo de ideias, posto integrar o conceito de educação, constitui dever também da família, cabendo-lhe zelar pela liberdade de aprendizado e divulgação do pensamento, da arte e do saber, ao invés de condicionar à sua prévia concordância quanto ao conteúdo acadêmico, sob pena de esvaziar a capacidade de inovação, a oportunidade de o estudante construir um caminho próprio, diverso ou coincidente com o de seus pais ou professores.

8. A Constituição, para além do preparo para o exercício da cidadania, estabelece que a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, visa ao pleno desenvolvimento da pessoa (artigo 205, CRFB).

9. A **capacidade institucional** da comunidade de especialistas em pedagogia, psicologia e educação, responsável pelo desenho de políticas públicas no setor, impõe a virtude passiva e a deferência do Poder Judiciário. Precedentes: RE 888.815, Relator p/ o acórdão Min. Alexandre de Moraes, Plenário, *DJe* de 21/3/2019; ADPF 292, Rel. Min. Luiz Fux,

ADPF 460 / PR

Plenário, julgado em 1º/8/2018; ADC 17, Relator p/ o acórdão Min. Roberto Barroso, Plenário, julgado em 1º/8/2018.

10. A escola assegura o olhar *profissional* sob as crianças e adolescentes, vez que professores, pedagogos e psicólogos aliam a **expertise** com a impessoalidade, necessárias para assegurar uma formação mais ampla do aluno. Não à toa, a Constituição previu a **valorização dos profissionais da educação escolar** como um dos princípios do ensino (artigo 206, V, CRFB).

11. A Constituição Federal de 1988 erigiu a liberdade acadêmica à condição de direito fundamental, notadamente por sua relação intrínseca e substancial com a liberdade de expressão, com o direito fundamental à educação e com o princípio democrático. No mesmo sentido, destaca o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, criado para avaliar o cumprimento da Declaração Universal dos Direitos Humanos pelos países signatários.

12. A “gestão democrática do ensino público”, princípio previsto no artigo 206, VI, da CRFB, exige redobrada cautela quando se refere ao conteúdo programático da escola, vez que, ao permitir que as entidades religiosas e familiares ditem o conteúdo do ensino, o Estado legitimaria que as perspectivas hegemônicas se sobreponham às demais.

13. A **liberdade dos pais de fazer que filhos recebam** educação religiosa e moral de acordo com suas convicções, prevista no artigo 12 da Convenção Americana de Direitos Humanos, encontra limites nos princípios constitucionais que conformam o direito fundamental à educação, entre os quais se destacam a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber e o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas (artigo 206, II e III, CRFB).

14. O Tribunal Constitucional Alemão, ao apreciar se a introdução da disciplina *Educação Sexual* em escolas públicas do ensino fundamental violaria norma da Lei Fundamental alemã que assegura aos pais direito natural de assistir e educar os filhos, assentou que, **contanto que não haja proselitismo, a educação sexual integra o dever do Estado que não pode ser obstado pela vontade dos pais** (*BverfGE* 47, 46, 21 de dezembro de

ADPF 460 / PR

1977).

15. A “Pesquisa Nacional sobre o Ambiente Educacional no Brasil: as experiências de adolescentes e jovens lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais em nossos ambientes educacionais” (2016) revela **um cenário ainda bastante opressor**: os expressivos casos de agressão verbal ou física por causa da orientação sexual e identidade de gênero provocam insegurança na escola, o que repercute na assiduidade do aluno e na evasão escolar.

16. É vedada a discriminação em razão do sexo, gênero ou orientação sexual. “Direito à busca da felicidade. Salto normativo da proibição do preconceito para a proclamação do direito à liberdade sexual”. Precedente: ADI 4.277, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, DJe de 14/10/2011.

17. A escola, sob a **dimensão negativa** das obrigações estatais, vocaciona-se a ser *locus* da pluralidade, cabendo ao poder público, sob a **dimensão positiva** das liberdades individuais, ensinar tais valores e combater perspectivas sectárias e discriminatórias, o que se concretiza também por meio do convívio social com o diferente.

18. *In casu*, o parágrafo único do artigo 2º da Lei 6.496/2015 do Município de Cascavel - PR, que veda a adoção de “**políticas de ensino que tendam a aplicar a ideologia de gênero, o termo ‘gênero’ ou ‘orientação sexual’**”, viola a Constituição Federal, vez que (i) o estabelecimento de regras sobre o conteúdo didático e a forma de ensino usurpa competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação; e que (ii) a proibição genérica de determinado conteúdo, supostamente doutrinador ou proselitista, desvaloriza o professor, gera perseguições no ambiente escolar, compromete o pluralismo de ideias, esfria o debate democrático e prestigia perspectivas hegemônicas por vezes sectárias.

19. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 2º da Lei 6.496/2015 do Município de Cascavel – PR.

ADPF 460 / PR

A C Ó R D ã O

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento virtual de 19 a 26/6/2020, por unanimidade, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgou procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 6.496/2015 do Município de Cascavel/PR, nos termos do voto do Relator. Falaram: pelo *amicus curiae* Associação Nacional das Defensoras e dos Defensores Públicos – ANADEP, o Dr. Luis Gustavo Grandinetti Castanho de Carvalho; pelo *amicus curiae* Instituto Mais Cidadania, o Dr. Roosevelt Arraes; e, pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Juristas Evangélicos – ANAJURE, a Dra. Raíssa Paula Martins.

Brasília, 29 de junho de 2020.

Ministro **LUIZ FUX - RELATOR**

Documento assinado digitalmente

29/06/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 460
PARANÁ**

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAVEL
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: GRUPO DIGNIDADE - PELA CIDADANIA DE GAYS, LÉSBICAS E TRANSGÊNEROS, DA ALIANÇA NACIONAL LGBTI
ADV.(A/S)	: ANDRESSA REGINA BISSOLOTTI DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DOS DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP
ADV.(A/S)	: MARCO AURELIO MARRAFON
ADV.(A/S)	: LUIS GUSTAVO GRANDINETTI CASTANHO DE CARVALHO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS JURISTAS EVANGÉLICOS - ANAJURE
ADV.(A/S)	: UZIEL SANTANA DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JURISTAS PELOS DIREITOS HUMANOS DE LÉSBICAS, GAYS, BISEXUAIS, TRAVESTIS, TRANSEXUAIS, TRANSGÊNEROS E INTERSEXUAIS - ANAJUDH LGBTI
ADV.(A/S)	: RAFAEL DOS SANTOS KIRCHHOFF
AM. CURIAE.	: AÇÃO EDUCATIVA, ASSESSORIA, PESQUISA E INFORMAÇÃO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO CIDADE ESCOLA APRENDIZ
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE
AM. CURIAE.	: CENTRO DE ESTUDOS EDUCAÇÃO E SOCIEDADE - CEDES
AM. CURIAE.	: INSTITUTO CAMPANHA NACIONAL PELO

ADPF 460 / PR

	DIREITO À EDUCAÇÃO
AM. CURIAE.	:UNIÃO NACIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO - UNCME
ADV.(A/S)	:MARCIO ALAN MENEZES MOREIRA
AM. CURIAE.	:ARTIGO 19 BRASIL
ADV.(A/S)	:DENISE DOURADO DORA
AM. CURIAE.	:COMITÊ LATINO-AMERICANO E DO CARIBE PARA A DEFESA DOS DIREITOS DAS MULHERES - CLADEM/BRASIL
AM. CURIAE.	:THEMIS - GÊNERO, JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS
AM. CURIAE.	:CIDADANIA, ESTUDO, PESQUISA, INFORMAÇÃO E AÇÃO - CEPIA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO MARIA DA PENHA - IMP
AM. CURIAE.	:CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA - CFEMEA
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO TAMO JUNTAS - ASSESSORIA JURÍDICA GRATUITA PARA MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA
ADV.(A/S)	:LEILA DE ANDRADE LINHARES BARSTED
AM. CURIAE.	:INSTITUTO MAIS CIDADANIA
ADV.(A/S)	:ROOSEVELT ARRAES
ADV.(A/S)	:LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, tendo por objeto o artigo 2º, parágrafo único, da Lei 6.496/2015 do Município de Cascavel - PR, que aprova o plano municipal de educação para o período de 2015 a 2025, *in verbis*:

“Art. 2º São diretrizes do PNE que orientam as metas e estratégias do PME - Cascavel.

(...)

ADPF 460 / PR

Parágrafo Único - Além das diretrizes previstas nos incisos de I a X deste artigo, fica vedada a adoção de políticas de ensino que tendam a aplicar a ideologia de gênero, o termo 'gênero' ou 'orientação sexual'."

Como parâmetro de controle, foram indicados os artigos 3º, I; 5º, *caput*, IX e LIV; 19; 22, XXIV; e 206, I e II, da Constituição Federal.

Em sede preliminar, o arguente afirma que alguns dos preceitos fundamentais apontados como parâmetro de controle não encontram reprodução na Constituição do Estado do Paraná, o que impossibilitaria exame da matéria por meio de representação de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça estadual.

No mérito, alega que o dispositivo municipal impugnado, ao vedar adoção de políticas de ensino que se refiram à “ideologia de gênero”, “gênero” ou “orientação sexual”, teria invadido a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

Demais disso, sustenta que o dispositivo objurgado tentaria driblar a discriminação latente da população LGBT e a simples discussão sobre gênero e sexualidade. Argumenta que a ampla proibição da lei, que abrange identidade, ideologia e orientação de gênero, além de imprecisa, seria discriminatória, porquanto violadora da laicidade do estado e dos direitos fundamentais à igualdade, à liberdade de ensino e de aprendizado, à proteção contra censura e à liberdade de orientação sexual.

Considerando o objeto da presente ação e a relevância da matéria versada, determinei fosse aplicado o rito veiculado pelo artigo 12 da Lei federal 9.868/1999 (Doc. 6).

O Prefeito do Município de Cascavel aduziu que o dispositivo atacado teria sido editado com base na competência municipal para

ADPF 460 / PR

legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual (artigo 30, I e II, da Constituição Federal). Argumentou que a lei municipal não teria disposto sobre normas gerais da educação, nem tampouco afrontado preceitos fundamentais, pois buscaria impedir a doutrinação dos alunos com relação à orientação sexual (Doc. 11).

A Câmara Municipal de Cascavel alegou que a norma impugnada objetiva garantir a autonomia das crenças e opções familiares frente a concepções passageiras de determinado grupo que ocupe o governo e que pretenda impor às famílias e crianças determinado modo de pensar e agir (Doc. 14).

A Advogada-Geral da União exarou parecer pela procedência do pedido de mérito, nos termos da seguinte ementa, *in verbis*:

“Constitucional. Artigo 2º, parágrafo único, da Lei nº 6.496/2015, que ‘aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Cascavel/PR para a vigência 2015-2025’. Usurpação da competência legislativa da União para editar normas gerais sobre educação e ensino. Artigos 22, inciso XXIV; e 24, inciso IX, da Constituição da República. Ofensa ao princípio constitucional do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas. Direito à liberdade de orientação sexual como emanção do princípio da dignidade da pessoa humana. Precedentes desse Supremo Tribunal Federal. O Estado Brasileiro não tolera qualquer forma de discriminação. O combate ao preconceito estende-se a toda a sociedade e, também, ao âmbito educacional. Manifestação pela procedência do pedido formulado pelo arguente.” (Doc. 18)

A Procuradora-Geral da República também se manifestou no sentido da procedência do pedido de mérito, em parecer assim ementado, *in verbis*:

“CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE

ADPF 460 / PR

DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 6.496/2015 DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL/PR. DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO (CF/88, ARTS. 22, XXIV, E 24, IX). PROIBIÇÃO ANTECIPADA E GENÉRICA À ABORDAGEM DE TEMAS RELACIONADOS A GÊNERO, IDEOLOGIA DE GÊNERO E ORIENTAÇÃO SEXUAL NAS ESCOLAS DO MUNICÍPIO. VEDAÇÃO DE CONDUTAS AO CORPO DOCENTE E À ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR. LIMITAÇÃO PRÉVIA DE MANIFESTAÇÕES DOCENTES. AFRONTA À IGUALDADE DE GÊNERO (ART 5º, CAPUT). DESRESPEITO À LIBERDADE DE ENSINO, AO PLURALISMO DE IDEIAS E DE CONCEPÇÕES PEDAGÓGICAS, E À GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO (CF/88, ART. 206, II, III E VI). OFENSA À LAICIDADE DO ESTADO (CF/88, ART. 19, I).

1. *Usurpa competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV e art. 24, IX, da Constituição Federal), dispositivo de lei municipal que veda, na rede municipal de ensino, a veiculação de conteúdo relacionado à ideologia de gênero, bem como a utilização do termo 'gênero' ou da expressão 'orientação sexual'.*

2. *Não se compatibiliza com os princípios constitucionais que conformam a educação nacional – os quais asseguram a liberdade de ensinar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; e a gestão democrática do ensino público (art. 206, II, III e VI) – norma municipal que limita o conteúdo da manifestação docente no ambiente escolar no que se refere a questões de gênero e orientação sexual.*

3. *Norma que busca obstar a própria discussão pedagógica de temas de gênero viola o direito fundamental à igualdade de gênero (CF/88, art. 5º, caput), porquanto reforça o paradigma heteronormativo e rejeita a diversidade sexual, que é fato da vida, independentemente da vontade e das concepções de religiosos, legisladores e demais agentes públicos.*

4. *Afronta a laicidade do Estado (CF/88, art. 19, I) norma que*

ADPF 460 / PR

proíbe a discussão de temas relacionados a gênero e orientação sexual, em ambiente escolar, guiada por perspectivas morais de fundo religioso.

- Parecer pelo conhecimento da ação e, no mérito, pela procedência do pedido.” (Doc. 50)

O Grupo Dignidade - Pela Cidadania de Gays, Lésbicas e Transgêneros, a Aliança Nacional LGBTI; a Associação Nacional das Defensoras e dos Defensores Públicos - ANADEP; a Associação Nacional dos Juristas Evangélicos - ANAJURE; o Instituto Mais Cidadania; a Associação Nacional de Juristas pelos Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Transgêneros e Intersexuais - ANAJUDH LGBTI, a Artigo 19 Brasil; a Ação Educativa, Assessoria, Pesquisa e Informação; a Associação Cidade Escola Aprendiz; a Associação Nacional de Política e Administração da Educação - ANPAE; o Centro de Estudos Educação e Sociedade - CEDES; o Instituto Campanha Nacional pelo Direito à Educação; a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - UNCME; 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; e a Associação Tamo Juntas - Assessoria Jurídica Gratuita para Mulheres Vítimas de Violência foram admitidos a se manifestar no feito, na qualidade de *amici curiae* (Docs. 60, 103, 104, 105, 106 e 107).

É o relatório.

29/06/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 460
PARANÁ**

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Senhor Presidente, eminentes pares, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados, a controvérsia posta em debate cinge-se à constitucionalidade do artigo 2º, parágrafo único, da Lei 6.496/2015 do Município de Cascavel - PR, que aprova o plano municipal de educação para o período de 2015 a 2025, *in verbis*:

“Art. 2º São diretrizes do PNE que orientam as metas e estratégias do PME - Cascavel.

(...)

Parágrafo Único - Além das diretrizes previstas nos incisos de I a X deste artigo, fica vedada a adoção de políticas de ensino que tendam a aplicar a ideologia de gênero, o termo ‘gênero’ ou ‘orientação sexual’.”

Os parâmetros de controle indicados são os artigos 3º, I; 5º, *caput*, IX e LIV; 19; 22, XXIV; e 206, I e II, da Constituição Federal.

Como se verá detidamente a seguir, por estabelecer normas gerais, que exorbitam o limite da adaptação às necessidades locais, o dispositivo de lei municipal viola o artigo 22, XXIV, da Constituição, que atribui a competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional exclusivamente à União.

Na linha das manifestações da Procuradora-Geral da República e da Advogada-Geral da União e embasado na jurisprudência desta Corte (ADPF 526, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, julgado em 8/5/2020; ADPF 467, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, julgado em 28/5/2020), antecipo que voto pelo conhecimento e **procedência** da ação, tendo em vista que

ADPF 460 / PR

(i) o estabelecimento de regras sobre o conteúdo didático e a forma de ensino usurpa competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação (inconstitucionalidade formal); e que (ii) a proibição genérica de determinado conteúdo, supostamente doutrinador ou proselitista, desvaloriza o professor, gera perseguições no ambiente escolar, compromete o pluralismo de ideias, esfria o debate democrático e prestigia perspectivas hegemônicas por vezes sectárias (inconstitucionalidade material).

I. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

A competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e a competência concorrente para legislar sobre educação e ensino

Ab initio, importa destacar o argumento central de inconstitucionalidade por vício formal de competência. Alega o arguente que o dispositivo de lei impugnado, ao vedar adoção de políticas de ensino que se refiram à “ideologia de gênero”, “gênero” ou “orientação sexual” no âmbito municipal, instituiu norma geral sobre educação, em afronta ao artigo 22, XXIV, da Constituição, que atribui tal competência à União.

A Constituição estabelece o sistema de repartição de competências legislativas e administrativas das unidades políticas, conformando o núcleo do federalismo brasileiro (artigos 1º, *caput*; 18; e 60, § 4º, I, CRFB). À luz da literalidade do dispositivo constitucional e sob o critério da predominância do interesse, a competência legislativa da União, em matéria de educação, cinge-se à edição de normas gerais e diretrizes e bases.

A disciplina legal dos temas relacionados a diretrizes e bases da educação deve ser estabelecida pela União, regra que somente pode ser

ADPF 460 / PR

excepcionada caso haja lei complementar federal que autorize os Estados-membros a dispor sobre questões específicas (artigo 22, parágrafo único, CRFB). Havendo normas gerais, a faculdade dos Estados e Municípios de complementação da previsão em lei federal condiciona-se à edição de regras e condições específicas que as adequem à realidade local (artigos 24, §§ 1º e 2º, e 30, I e II, CRFB).

A questão volta-se, assim, à delimitação do alcance da expressão *normas gerais*. Em que pese a envergadura constitucional da autonomia dos entes, *in casu*, a vedação genérica de determinada abordagem educacional denota tratar-se de norma geral. Deveras, a veiculação de diretrizes que regem as atividades de ensino é, em essência, tema que demanda tratamento uniforme no território nacional, porquanto traduz interesse geral.

Some-se que, no exercício de sua competência constitucional para estabelecer normas gerais em matéria de educação, o legislador federal editou a Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional). A lei federal instituiu os princípios que devem orientar o ensino, assim como os deveres dos entes públicos e dos professores.

Ao vedar a adoção de “*políticas de ensino que tendam a aplicar a ideologia de gênero, o termo ‘gênero’ ou ‘orientação sexual’*”, a norma municipal objurgada inovou no ordenamento jurídico. A par de impor obrigação aos docentes além das dispostas na lei federal, estabeleceu diretriz não coincidente com os princípios previstos na norma geral, tais como a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; o respeito à liberdade e apreço à tolerância; a gestão democrática do ensino público; e a vinculação entre a educação escolar e as práticas sociais.

Destarte, por exorbitar os limites impostos pela Lei federal

ADPF 460 / PR

9.394/1996, a norma municipal usurpa competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Da mesma forma, por não se tratar de adaptação às necessidades locais, a norma municipal não se insere no âmbito de competência suplementar dos municípios.

II. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

**a) Violação a valores democráticos e de autonomia pública:
O pluralismo de ideias e o mito da neutralidade**

Em um processo político democrático, a igualdade de chances não apenas deriva do postulado da isonomia, como também constitui elementar exigência dos preceitos constitucionais que instituem o regime representativo e pluripartidário. Ao promover a participação política crítica e criativa, a escola contribui para a concretização de normas essenciais decorrentes do princípio democrático.

No âmbito do direito à educação, a importância da liberdade, como pressuposto para a cidadania, e do pluralismo de ideias é destacada em dispositivos constitucionais específicos, *in verbis*:

“Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

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

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;*
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;*
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e*

ADPF 460 / PR

coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;”

Muito além da transmissão do conhecimento, as ambiciosas metas do processo educacional se coadunam com o ideal democrático de construção de uma sociedade livre, justa e plural, já que, nas palavras doutrinárias do Ministro Celso de Mello, “o acesso à educação é uma das formas de realização concreta do ideal democrático” (MELLO FILHO, José Celso de. *Constituição Federal anotada*. São Paulo: Saraiva, 1986. p. 533).

No mesmo sentido: ADPF 457, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, julgado em 24/4/2020; ADPF 467, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, julgado em 28/5/2020; ADPF 526, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, julgado em 8/5/2020, cuja ementa transcrevo a seguir:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU. PROIBIÇÃO DE APLICAÇÃO DA IDEOLOGIA DE GÊNERO, DO TERMO GÊNERO OU ORIENTAÇÃO SEXUAL NAS INSTITUIÇÕES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA, AO DIREITO FUNDAMENTAL DE LIBERDADE DE CÁTEDRA E À GARANTIA DO PLURALISMO DE IDEIAS. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA PROCEDENTE.”

A neutralidade ideológica ou política pretendida pelo legislador municipal, ao vedar a abordagem dos temas de “gênero” e “orientação sexual”, esteriliza a participação social decorrente dos ensinamentos plurais adquiridos em âmbito escolar, mostrando-se inconstitucional. **O mito da neutralidade traveste uma opção valorativa per se.**

ADPF 460 / PR

É rico o debate no Direito e na Sociologia quanto ao estabelecimento de análises parametrizadas de fenômenos cuja abordagem é tradicionalmente normativa, com o fito de atraírem para si as características de “objetividade” e “neutralidade”. Embora metodologicamente rigorosas, as tentativas se mostraram falhas em estabelecer o tratamento neutro a um arcabouço conceitual permeado por escolhas interpretativas inerentes à subjetividade do pesquisador. Foi o que se verificou, nas décadas de 1960 a 1980, com o surgimento das teorias empiricistas sobre a democracia e as posteriores tentativas de refutação.

O professor da *Cambridge School of History* Quentin Skinner mapeou uma disputa de sentidos em torno da viabilidade de se fazer uma descrição *isenta* dos fatos da vida política (SKINNER, Quentin. *The Empirical Theorists of Democracy and Their Critics: A Plague on Both Their Houses. Political Theory*, vol. 1, no. 3, 1973, p. 287-306). Concluiu que **o intuito de descrever a democracia como ela é não constituiria, sob todos os ângulos, uma forma genuinamente neutra de produzir conhecimento**. Ao contrário, pode ser vislumbrada como **uma postura ideologicamente conservadora, de apologia e de celebração dos valores vigentes no quadro fático delineado (*status quo*)**.

Semelhante conclusão é a do economista político Charles Taylor, no texto “*Neutrality in Political Science*”, ao testar o poder de influência de posições valorativas sobre os achados empíricos. Nesse particular, considera que a elaboração de um modelo explicativo perpassaria a distribuição dos ônus argumentativos atribuídos ao conjunto de valores, de modo que algumas ideias são privilegiadas e outras, rechaçadas, no momento de delinear os elementos de análise. Taylor, então, enuncia que **um enquadramento da alocação de poder não pode existir senão a partir da pressuposição de quais são as necessidades e os objetivos a serem priorizados pela vida em comunidade – de uma definição prévia do que seria o “bom”**. (TAYLOR, Charles. *Neutrality in political science*.

ADPF 460 / PR

LASLETT, P; RUNCIMAN, W. G. (Orgs.). *Philosophy, Politics and Society*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1967, pp. 25-57).

Essa digressão contribui para demonstrar que a neutralidade se assemelha ao que ela busca combater: um feixe de pré-compreensões valorativas, que serão aplicadas na medida em que condicionam a seleção dos fatos.

É importante, ainda, apontar os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil referentes ao tema. Os objetivos de uma educação democrática estão expressos no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, promulgado pelo Decreto 591, de 6 de julho de 1992, e no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador), promulgado pelo Decreto 3.321, de 30 de dezembro de 1999. Por ora, merece destaque o artigo 13 do Pacto, no que dispõe:

“ARTIGO 13

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda em que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.”

Reconhecido o dever de capacitação para a participação social, os estudantes devem poder aprender acerca desses valores, de modo a viabilizar o convívio em sociedades plurais, com vasta diversidade, sem que os pais e responsáveis possam obstar esse processo de aprendizagem.

ADPF 460 / PR

Assim como as *fake news* se combatem com mais acesso à informação, **a doutrinação ideológica se combate com o pluralismo de ideias e perspectivas** – jamais com a censura. Por integrar o conceito de educação, o pluralismo de ideais constitui dever também da família, cabendo-lhe zelar pela liberdade de aprendizado e divulgação do pensamento, da arte e do saber.

Deveras, a vedação de “*políticas de ensino que tendam a aplicar a ideologia de gênero, o termo ‘gênero’ ou ‘orientação sexual’*” restringe o contato do aluno a valores morais, políticos e ideológicos que já integram o seio familiar, anulando um importante fator, exógeno e complementar, de desenvolvimento, o qual possibilita ao estudante construir um caminho próprio, que não se confunde com o de seus pais ou professores. A possibilidade de renovação de ideias e perspectivas é um elemento muito caro à democracia política.

Resta claro, assim, que, ao estabelecer como objetivo do ensino a formação de pessoas tolerantes – que respeitem os direitos humanos e as diferenças individuais e grupais da sociedade –, os acordos internacionais, assim como o texto constitucional e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional não deixam espaço para discursos que, por trás de uma aparente neutralidade, calam quaisquer vozes que não ressoem o discurso do núcleo familiar.

Por tais razões, o parágrafo único do artigo 2º da Lei 6.496/2015 do Município de Cascavel - PR, ora impugnado, mostra-se inconstitucional por violação à liberdade, enquanto pressuposto para a cidadania (artigo 1º, II, CRFB); ao pluralismo político (artigo 1º, V, CRFB), e à função da educação no preparo para o exercício da cidadania (artigo 205, CRFB).

**b) Violação a valores constitucionais da educação:
O papel socializante da escola e a valorização do professor**

ADPF 460 / PR

Além do preparo para o exercício da cidadania, a Constituição estabelece que a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, visa ao pleno desenvolvimento da pessoa (artigo 205, CRFB). No conceito de educação, insere-se, assim, não apenas o programa didático, responsável muitas vezes por sua qualificação para o trabalho, mas também o viés socializante e psicológico da educação.

Nessa temática, destaco que em pesquisa realizada pela CNT/Sensus em 2008, a pedido da revista Veja, os pais responderam à pergunta “Qual é a principal missão da escola?”, atribuindo igual destaque ao papel de formar cidadãos (44%) e ao de contribuir para a formação profissional (44%), relegando o ensino das matérias a um terceiro plano (12%). A valorização da formação de cidadãos foi também destacada pelos professores na pesquisa (78%).

Considere-se, ainda, que a escola também assegura o olhar *profissional* sob as crianças e adolescentes. Por mais capacitados e empenhados que sejam os pais na educação, os professores, pedagogos e psicólogos aliam a expertise com a impessoalidade, necessárias para assegurar uma formação mais ampla do aluno. Não à toa, o constituinte previu **a valorização dos profissionais da educação escolar** como um dos princípios do ensino (artigo 206, V, CRFB).

Essa é a exegese que mais prestigia **a capacidade institucional** da comunidade de especialistas em pedagogia, psicologia e educação, responsável pelo desenho de políticas públicas no setor – argumento recorrente no Supremo Tribunal Federal, como se verifica na ADPF 292 e na ADC 17, referentes à idade mínima para ingresso na pré-escola e no ensino fundamental, e no RE 888.815, quanto ao ensino domiciliar.

Ao proibir o docente de lecionar sobre “*ideologia de gênero*”, “*gênero*” ou “*orientação sexual*”, a norma municipal estabelece uma

ADPF 460 / PR

censura prévia que restringe sobremaneira o conteúdo da liberdade constitucional de ensino, que emudece o professor sobre um tema latente da realidade política e social do país, relativo à diversidade sexual e à discriminação de minorias sexuais.

A Constituição resguarda a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas e a gestão democrática do ensino público. O ambiente escolar que decorre dessa principiologia valoriza a pluralidade de perspectivas ideológica, política ou religiosa, que pressupõe a livre exposição de ideias e o debate crítico.

A “gestão democrática do ensino público”, princípio previsto no artigo 206, VI, da Constituição Federal, exige redobrada cautela quando se refere ao conteúdo programático da escola. É que, ao permitir que as entidades religiosas e familiares livremente disponham sobre o conteúdo do ensino, o Estado não estaria sendo neutro, mas legitimando que as perspectivas hegemônicas se sobreponham às demais.

Sem que haja qualquer ambiguidade na intenção manifestada pelo constituinte, vale mencionar que, no âmbito infraconstitucional, o papel da escola é esmiuçado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Confira-se:

“Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

§ 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

§ 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos

ADPF 460 / PR

princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

Vê-se, assim, que formar cidadãos não corresponde a uma preferência de um ou outro educador ou a uma linha pedagógica eventualmente adotada. Decorre do texto constitucional e das normas gerais vigentes por expressa previsão; mas, ainda que não estivesse explícito, **a educação para o exercício da cidadania constitui instrumento necessário para a liberdade** dos alunos, enquanto indivíduos capazes de pensar criticamente sobre o mundo à sua volta e sobre a sua própria vida, aptos a realizar as suas próprias escolhas, de forma consciente e informada.

Ainda, dentre as claras balizas suficientes para orientar a liberdade de ensinar, pode-se citar o artigo 26, § 9º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, segundo o qual *“conteúdos relativos aos direitos humanos e à prevenção de todas as formas de violência contra a criança e o adolescente serão incluídos, como temas transversais, nos currículos escolares de que trata o caput deste artigo, tendo como diretriz a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), observada a produção e distribuição de material didático adequado”*.

Sabe-se que a liberdade dos pais de fazer que filhos recebam educação religiosa e moral de acordo com suas convicções está prevista na Convenção Americana de Direitos Humanos (artigo 12). No entanto, a previsão é limitada pelos princípios constitucionais que conformam o direito fundamental à educação, entre os quais se destacam a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber e o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas (artigo 206, II e III, CRFB).

Quando se trata do melhor interesse da criança e da construção de uma sociedade livre, justa e plural, por mais razão ainda, a autonomia da

ADPF 460 / PR

vontade dos pais não pode obstar a proposta progressista da Constituição. Em especial, a autonomia da vontade dos pais não pode ditar os termos em que os profissionais da educação vão exercer seu mister, por toda a expertise e experiência adquirida por aqueles que pensam o ambiente escolar. Por ambas as razões, a liberdade religiosa ou filosófica não se presta a travestir o **abuso de poder familiar**.

Inclusive, o Tribunal Constitucional Alemão possui precedente nessa linha, o qual apreciou se a introdução da disciplina *Educação Sexual* em escolas públicas do ensino fundamental violaria norma da Lei Fundamental alemã que assegura aos pais direito natural de assistir e educar os filhos. Assentou-se à ocasião que, **contanto que não haja proselitismo, a educação sexual integra o dever do Estado que não pode ser obstado pela vontade dos pais**. Confira-se a respectiva ementa, *in verbis*:

“1. A educação sexual individual pertence principalmente aos direitos parentais naturais dos pais dentro do significado do Art. 6 (2) GG; No entanto, devido à sua missão educacional e mandato educacional (Artigo 7 (1) da Lei Básica), o estado tem o direito de realizar educação sexual na escola.

2. A educação sexual na escola deve estar aberta aos vários valores neste campo e geralmente levar em conta o direito natural dos pais à educação e suas convicções religiosas ou filosóficas, na medida em que sejam relevantes para o campo da sexualidade. Em particular, a escola deve abster-se de qualquer tentativa de doutrinar os adolescentes.

3. Em conformidade com estes princípios, a educação sexual como um ensino transversal não depende do consentimento dos pais.

4. No entanto, os pais têm direito a informações oportunas sobre o conteúdo e a maneira metódico-didática da educação sexual na escola.

5. A reserva da lei obriga o legislador a tomar a decisão sobre a introdução da educação sexual nas próprias escolas.

ADPF 460 / PR

Isso não se aplica se apenas o conhecimento sobre fatos biológicos e outros for transmitido.” (BverfGE 47, 46, 21 de dezembro de 1977)

Dessa forma, fica configurada também a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 2º da Lei 6.496/2015 do Município de Cascavel - PR por ofensa à liberdade de ensinar e aprender (artigo 206, II, CRFB); à valorização dos profissionais da educação escolar (artigo 206, V, CRFB); à gestão democrática do ensino (artigo 206, VI, CRFB); e ao padrão de qualidade social do ensino (art. 206, VII, CRFB).

**c) Violação a liberdades individuais:
Tolerância e não discriminação**

Como visto, a *formação de cidadãos* possui imediata relevância no estímulo à participação política, na formação social do alunado e nos demais valores caros à educação nacional. Não são essas, no entanto, a única forma de a escola contribuir para o fortalecimento da democracia. A construção de uma sociedade solidária, livre e justa perpassa a criação de um ambiente de tolerância, a valorização da diversidade e a convivência com diferentes visões de mundo.

Além de demandar do Estado uma postura neutra em relação às escolhas ideológicas de cada indivíduo, a sistemática constitucional também determina que se assegure aos sujeitos tratamento com igual respeito e consideração em relação a seus pares na sociedade, assim como estabelece a diretriz de erradicação de toda forma de discriminação, o que demanda uma postura ativa do Estado no combate à intolerância.

Mais ainda, essa dimensão positiva da liberdade de expressão legitima a fiscalização do sistema de comunicação, de modo a garantir a existência de condições equilibradas para a livre comunicação. Visa-se, assim, fomentar a melhoria da qualidade do debate público e a inclusão do maior número possível de grupos sociais e pontos de vista distintos no

ADPF 460 / PR

mercado de ideias.

É nesse sentido que Konrad Hesse se refere à natureza dúplice da liberdade de expressão, em célebre passagem:

(...) o alcance completo dessas garantias abre-se, também aqui, somente com vista ao seu caráter duplo: elas são, por um lado, direitos subjetivos, e, precisamente, tanto no sentido de direito de defesa como no de direitos de cooperação política; por outro lado, elas são prescrições de competência negativa e elementos constitutivos da ordem objetiva democrática e estatal-jurídica. **Sem a liberdade de manifestação da opinião e liberdade de informação, sem a liberdade dos “meios de comunicação de massa” modernos, imprensa, rádio e filme, a opinião pública não pode nascer, o desenvolvimento de iniciativas e alternativas pluralistas, assim como a “formação da vontade política” não são possíveis**, publicidade da vida política não pode haver, a oportunidade igual das minorias não está assegurada com eficácia e vida política em um processo livre e aberto não se pode desenvolver. Liberdade de opinião é, por causa disso, para a ordem democrática da Lei Fundamental “simplesmente constitutiva”. (HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*, 1998, p. 302-303).

Sob a **dimensão negativa** das obrigações estatais, a escola se presta a *locus* da pluralidade, mas, sob a **dimensão positiva** das liberdades individuais, cabe ao poder público ensinar tais valores e combater perspectivas sectárias e discriminatórias. É que a pretensa neutralidade da escola perpetua o *status quo* discriminatório que oprime as minorias. Nenhum livro ou discurso dos pais vai ensinar à criança o respeito à diferença melhor do que o convívio social com o diferente.

A “Pesquisa Nacional sobre o Ambiente Educacional no Brasil: as experiências de adolescentes e jovens lésbicas, gays, bissexuais, travestis e

ADPF 460 / PR

transexuais em nossos ambientes educacionais” (2016), realizada pela Secretaria de Educação da Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - ABGLT, revela um cenário ainda bastante opressor. Quanto à *segurança*, 60% dos estudantes se sentiam inseguros na escola no último ano, por causa de sua orientação sexual; e 43% por causa de sua identidade de gênero, havendo relatos expressivos de agressão verbal ou física por essas razões. Quanto a *comentários discriminatórios*, 55% afirmaram ter ouvido comentários negativos especificamente a respeito de transgêneros. O grau de agressão também repercute na *assiduidade do aluno*, já que os estudantes que sofreram níveis mais elevados de agressão relacionada à sua orientação sexual tinham duas vezes mais probabilidade de faltar à escola no último mês – 58,9% comparados com 23,7% entre os que sofreram menos agressão.

A pesquisa revela, ainda, que a escola não tem se mostrado um espaço de acolhimento para os estudantes LGBT, já que 64% indicaram que não existia nenhuma disposição no regulamento da escola e apenas 8,3% afirmaram que o regulamento da escola tinha alguma disposição sobre essas minorias.

Nesse ponto, é importante consignar que esta Corte já se pronunciou sobre a proibição à discriminação em razão do sexo, gênero ou orientação sexual quando do julgamento da ADI 4.277, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, *DJe* de 14/10/2011. Colaciono trecho da ementa do referido julgado:

“(…) PROIBIÇÃO DE DISCRIMINAÇÃO DAS PESSOAS EM RAZÃO DO SEXO, SEJA NO PLANO DA DICOTOMIA HOMEM/MULHER (GÊNERO), SEJA NO PLANO DA ORIENTAÇÃO SEXUAL DE CADA QUAL DELES. A PROIBIÇÃO DO PRECONCEITO COMO CAPÍTULO DO CONSTITUCIONALISMO FRATERNAL. HOMENAGEM AO PLURALISMO COMO VALOR SÓCIO-POLÍTICO-CULTURAL. LIBERDADE PARA DISPOR DA PRÓPRIA SEXUALIDADE,

ADPF 460 / PR

INSERIDA NA CATEGORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DO INDIVÍDUO, EXPRESSÃO QUE É DA AUTONOMIA DE VONTADE. DIREITO À INTIMIDADE E À VIDA PRIVADA. CLÁUSULA PÉTREA. O sexo das pessoas, salvo disposição constitucional expressa ou implícita em sentido contrário, não se presta como fator de desigualação jurídica. Proibição de preconceito, à luz do inciso IV do art. 3º da Constituição Federal, por colidir frontalmente com o objetivo constitucional de promover o bem de todos. Silêncio normativo da Carta Magna a respeito do concreto uso do sexo dos indivíduos como saque da kelseniana norma geral negativa, segundo a qual o que não estiver juridicamente proibido, ou obrigado, está juridicamente permitido. Reconhecimento do direito à preferência sexual como direta emanção do princípio da dignidade da pessoa humana: direito a auto-estima no mais elevado ponto da consciência do indivíduo. Direito à busca da felicidade. Salto normativo da proibição do preconceito para a proclamação do direito à liberdade sexual. O concreto uso da sexualidade faz parte da autonomia da vontade das pessoas naturais. Empírico uso da sexualidade nos planos da intimidade e da privacidade constitucionalmente tuteladas. Autonomia da vontade. Cláusula pétrea. (...)”

No plano internacional, a Organização das Nações Unidas - ONU editou o documento *Nascidos Livres e Iguais - Orientação Sexual e Identidade de Gênero no Regime Internacional de Direitos Humanos (Born Free and Equal - Sexual Orientation and Gender Identity in International Human Rights Law)*, no qual enumera as cinco obrigações legais dos estados em relação à proteção dos direitos humanos de pessoas LGBT, assim resumidas, *in verbis*:

1. **Proteger** as pessoas da violência homofóbica e transfóbica. Incluir a orientação sexual e a identidade de gênero como características protegidas por leis criminais contra o ódio. Estabelecer sistemas efetivos para registrar e relatar atos de violência motivados pelo ódio. Assegurar investigação efetiva, instauração de processo contra os perpetradores e reparação

ADPF 460 / PR

das vítimas de tal violência. Leis e políticas de asilo devem reconhecer que a perseguição de alguém com base em sua orientação sexual ou identidade de gênero pode ser um motivo válido para um pedido de asilo.

2. **Prevenir** a tortura e o tratamento cruel, desumano e degradante às pessoas LGBT em detenção através da proibição e punição de tais atos, garantindo que as vítimas sejam socorridas. Investigar todos os atos de maus tratos por agentes do Estado e levar os responsáveis à justiça. Prover treinamento apropriado aos funcionários responsáveis pela aplicação da lei e garantir um controle eficaz dos locais de detenção.

3. **Revogar** leis que criminalizam a homossexualidade, incluindo todas as leis que proíbem a conduta sexual privada entre adultos do mesmo sexo. Assegurar que não sejam presos ou detidos em razão de sua orientação sexual ou identidade de gênero, e não sejam submetidos a exames físicos degradantes e desnecessários com a finalidade de determinar sua orientação sexual.

4. **Proibir** a discriminação com base na orientação sexual e identidade de gênero. Promulgar leis abrangentes que incluam a orientação sexual e identidade de gênero como motivos proibidos para discriminação. Em especial, assegurar o acesso não discriminatório a serviços básicos, inclusive nos contextos de emprego e assistência médica. Prover educação e treinamento para prevenir a discriminação e estigmatização de pessoas intersexo e LGBT.

5. **Proteger** as liberdades de expressão, de associação e de reunião pacífica para as pessoas intersexo e LBGT. Qualquer limitação destes direitos deve ser compatível com o direito internacional e não deve ser discriminatória. Proteger indivíduos que exercitam seus direitos de liberdade de expressão, de associação e de reunião dos atos de violência e intimidação por grupos privados.

A par da intolerância sexual e de gênero, há, ainda, no Brasil, forte intolerância religiosa. De acordo com o Censo 2010 do IBGE, são religiões

ADPF 460 / PR

amplamente hegemônicas no Brasil a católica e a evangélica, representadas, respectivamente, por 65% e 22,2% da população, em oposição às minoritárias, como o espiritismo (2%), as testemunhas de Jeová (0,7%), a umbanda (0,2%), o budismo (0,1%), o candomblé (0,09%), as novas religiões orientais (0,08%), o judaísmo (0,06%) e as tradições esotéricas (0,04%), sendo essas as dez religiões de maior expressividade no Brasil.

Deve-se zelar para que, sob pretexto da neutralidade, não remanesça pouco ou nenhum espaço para proteção de minorias, cabendo ao poder público combater os estigmas.

No contexto atual, em que crescem discursos de ódio mais efusivos que as campanhas de inclusão social, o contato de crianças e adolescentes com a diversidade ganha ainda maior relevância na defesa da tolerância.

Desse modo, ter-se-ia por frustrada a função do ensino em demonstrar como é possível ver a mesma questão sob diferentes ângulos – alguns deles, certamente, em desacordo com a forma como os pais veem e recomendam que seja visto.

Destarte, percebe-se que o parágrafo único do artigo 2º da Lei 6.496/2015 do Município de Cascavel - PR também se mostra inconstitucional por violação à livre manifestação do pensamento (artigo 5º, IV, CRFB) e à livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença (artigo 5º, IX, CRFB).

III. CONCLUSÃO

Ex positis, diante das premissas e fundamentos expostos,

ADPF 460 / PR

CONHEÇO da arguição de descumprimento de preceito fundamental e **JULGO PROCEDENTE** o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 2º da Lei 6.496/2015 do Município de Cascavel - PR.

É como voto.

29/06/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 460
PARANÁ**

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAVEL
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: GRUPO DIGNIDADE - PELA CIDADANIA DE GAYS, LÉSBICAS E TRANSGÊNEROS, DA ALIANÇA NACIONAL LGBTI
ADV.(A/S)	: ANDRESSA REGINA BISSOLOTTI DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DOS DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP
ADV.(A/S)	: MARCO AURELIO MARRAFON
ADV.(A/S)	: LUIS GUSTAVO GRANDINETTI CASTANHO DE CARVALHO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS JURISTAS EVANGÉLICOS - ANAJURE
ADV.(A/S)	: UZIEL SANTANA DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JURISTAS PELOS DIREITOS HUMANOS DE LÉSBICAS, GAYS, BISSEXUAIS, TRAVESTIS, TRANSEXUAIS, TRANSGÊNEROS E INTERSEXUAIS - ANAJUDH LGBTI
ADV.(A/S)	: RAFAEL DOS SANTOS KIRCHHOFF
AM. CURIAE.	: AÇÃO EDUCATIVA, ASSESSORIA, PESQUISA E INFORMAÇÃO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO CIDADE ESCOLA APRENDIZ
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE
AM. CURIAE.	: CENTRO DE ESTUDOS EDUCAÇÃO E SOCIEDADE - CEDES
AM. CURIAE.	: INSTITUTO CAMPANHA NACIONAL PELO

ADPF 460 / PR

	DIREITO À EDUCAÇÃO
AM. CURIAE.	:UNIÃO NACIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO - UNCME
ADV.(A/S)	:MARCIO ALAN MENEZES MOREIRA
AM. CURIAE.	:ARTIGO 19 BRASIL
ADV.(A/S)	:DENISE DOURADO DORA
AM. CURIAE.	:COMITÊ LATINO-AMERICANO E DO CARIBE PARA A DEFESA DOS DIREITOS DAS MULHERES - CLADEM/BRASIL
AM. CURIAE.	:THEMIS - GÊNERO, JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS
AM. CURIAE.	:CIDADANIA, ESTUDO, PESQUISA, INFORMAÇÃO E AÇÃO - CEPIA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO MARIA DA PENHA - IMP
AM. CURIAE.	:CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA - CFEMEA
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO TAMO JUNTAS - ASSESSORIA JURÍDICA GRATUITA PARA MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA
ADV.(A/S)	:LEILA DE ANDRADE LINHARES BARSTED
AM. CURIAE.	:INSTITUTO MAIS CIDADANIA
ADV.(A/S)	:ROOSEVELT ARRAES
ADV.(A/S)	:LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE

V O T O

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes: Cuida-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizada pelo Procurador-Geral da República, com pedido de medida cautelar, em que se questiona a constitucionalidade do art. 2º, parágrafo único, da Lei 6.496/2015, do Município de Cascavel/PR, que aprova o plano municipal de educação para o período de 2015 a 2025. Eis o teor da norma impugnada:

Art. 2º São diretrizes do PNE que orientam as metas e estratégias do PME - Cascavel.

(...)

ADPF 460 / PR

Parágrafo Único - Além das diretrizes previstas nos incisos de I a X deste artigo, fica vedada a adoção de políticas de ensino que tendam a aplicar a ideologia de gênero, o termo “gênero” ou “orientação sexual”.

Em síntese, alega a parte autora que a norma atacada contraria dispositivos da Constituição Federal concernentes: ao princípio da construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I); ao direito à igualdade (art. 5º, *caput*); à vedação à censura em atividades culturais (art. 5º, IX); ao devido processo legal substantivo (art. 5º, LIV); à laicidade do Estado (art. 19, I); à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV); ao pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas (art. 206, I); e ao direito à liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (art. 206, II).

Submetida a ação a julgamento virtual, o Ministro Relator, LUIZ FUX, conhece da ADPF e vota pela sua procedência, declarando a inconstitucionalidade dos art. 2º, parágrafo único, da Lei 6.496/2015, do Município de Cascavel/PR.

É o breve relatório.

Acompanho integralmente o voto do eminente relator.

No caso em análise, a impugnação formulada na inicial tem por objeto ato legislativo editado pelo Município de Cascavel, que aprova o Plano Municipal de Educação - PME, o qual veda a adoção de políticas educativas de promoção à diversidade de gênero, bem como a implementação ou o desenvolvimento de qualquer ensino ou abordagem referente à ideologia de gênero e orientação sexual, vedando a inserção de qualquer temática da diversidade de gênero nas práticas pedagógicas e no cotidiano das escolas.

A matéria não é nova. No julgamento da ADPF 457, de minha relatoria, ocorrido na Sessão Virtual de 17/4/2020 a 24/4/2020 (DJe de 3/6/2020), o TRIBUNAL declarou, por unanimidade, a incompatibilidade de Lei do Município de Novo Gama/GO, que proibia a utilização, em escolas municipais, de material didático que contivesse “ideologia de

ADPF 460 / PR

gênero”.

Sobre o tema, destaco que a premissa básica do Estado Constitucional é a existência de complementaridade entre Democracia e Estado de Direito, pois, enquanto a Democracia consubstancia-se no governo da maioria, baseado na soberania popular, o Estado de Direito consagra a supremacia das normas constitucionais, editadas pelo poder constituinte originário, o respeito aos direitos fundamentais e o controle jurisdicional do Poder Estatal, não só para proteção da maioria, mas também, e basicamente, dos direitos da minoria (LAWRENCE BAUM. *A Suprema Corte americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 12-13; JEAN RIVERO. *A modo de síntesis*. In: Vários autores. *Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales*. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1984. p. 666 e ss.; François Luchaire. *Le conseil constitutionnel*. Paris: Economica, 1980. p. 19 e ss.; PIERRE BOM. *La légitimité du conseil constitutionnel français*. In: Vários autores. *Legitimidade e legitimação da justiça constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 1995. p. 143 e ss.; Joseph M. BESSETTE. *Democracia deliberativa: o princípio da maioria no governo republicano*. In: Vários autores. *A constituição norte-americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1986. p. 305 e ss.; Robert A., GOLDWIN, William SCHAMBRA. A. (Orgs.). *A constituição norte-americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1986. p. 305; Augusto CERRI. *Corso di giustizia costituzionale*. 2. ed. Milão: Giuffrè, 1997. p. 17).

O exercício da jurisdição constitucional baseia-se na necessidade de respeito absoluto à Constituição Federal, havendo, na evolução das Democracias modernas, a imprescindível necessidade de proteger a efetividade dos direitos e garantias fundamentais, em especial das minorias, pois, como recorda JORGE MIRANDA:

[...] o irrestrito domínio da maioria poderia vulnerar o conteúdo essencial daqueles direitos, tal como o princípio da liberdade poderia recusar qualquer decisão política sobre a sua modulação (Nos dez anos de funcionamento do tribunal constitucional. In: Vários autores. *Legitimidade e legitimação*

ADPF 460 / PR

da justiça constitucional. Coimbra: Coimbra Editora, 1995. p. 95).

O fundamento básico da legitimidade material de atuação desta SUPREMA CORTE, nos moldes do § 1º do artigo 102 da Constituição Federal, está na necessidade de consagração e efetivação de um rol de princípios constitucionais básicos e direitos fundamentais tendentes a limitar e controlar os abusos de poder do próprio Estado, por ação ou omissão, a consagração dos direitos e liberdades fundamentais e dos princípios básicos da igualdade e da legalidade como regentes do Estado contemporâneo, pois, nos Estados onde o respeito à efetividade dos direitos humanos fundamentais não for prioridade, a verdadeira Democracia inexistente, como ensinado por NORBERTO BOBBIO:

[...] sem respeito às liberdades civis, a participação do povo no poder político é um engano, e sem essa participação popular no poder estatal, as liberdades civis têm poucas probabilidades de durar (*Igualdad y libertad*. Barcelona: Paidós, 1993. p. 117).

O exercício da jurisdição constitucional por esta SUPREMA CORTE, portanto, tem como ponto fundamental a defesa dos valores constitucionais básicos, afirmados livremente pelo povo em Assembleia Nacional Constituinte, em especial, a defesa dos direitos e garantias fundamentais de todos, de maneira igualitária e sem quaisquer discriminações entre grupos majoritários e minoritários, pois, conforme importante advertência feita por WALTER BERNS, ao comentar os princípios fundadores da Constituição norte-americana:

[...] a regra da maioria só pode ser justificada se os homens são iguais e eles só são iguais na posse de direitos. Uma política de igualdade, portanto, precisa ser uma política preocupada com direitos. Consequentemente, a regra da maioria, só é legítima se na prática a maioria respeita os direitos da minoria

ADPF 460 / PR

(A Constituição assegura esses direitos? In: Vários autores. A constituição norte-americana. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1986. p. 285).

Para o caso em análise, importa ressaltar que a Constituição Federal atribuiu à União competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, condicionando a atuação legislativa dos Estados-Membros sobre questões específicas relacionadas ao tema à edição de lei complementar autorizadora.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

[...]

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Em complemento, a Constituição também conferiu primazia à União ao imputar-lhe a competência para estabelecer normas gerais sobre educação e ensino, reservando aos Estados e ao Distrito Federal um espaço de competência suplementar, consistente no poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas (JOSÉ AFONSO DA SILVA, Curso de Direito Constitucional Positivo. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 481), e, aos Municípios, apenas a possibilidade de suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber, e em conformidade com seu interesse local.

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;

[...]

ADPF 460 / PR

§ 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.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

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

Dessa forma, a repartição de competências desenhadas no texto constitucional exigência da estrutura federal, para assegurar o convívio de ordenamentos que compõem o Estado Federal, no dizer de RAUL MACHADO HORTA (Direito Constitucional. 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 309) expressamente comina à União a edição de legislação sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV), além de relacionar a educação e o ensino como temas de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, IX, CF). Nesse sentido: ADI-MC-Ref. 5.341, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 28/3/2016; ADI 4.060, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 30/4/2015; ADI 3.098, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ 10/3/2006; ADI 1.399, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ 11/6/2004.

No exercício dessa competência legislativa constitucionalmente assegurada, a União editou a Lei 9.394/1996, mediante a qual foram fixadas diretrizes e bases da educação nacional, entre as quais, em conformidade com os arts. 205, 206, II e III, e 214 da Constituição Federal, destaca-se a promoção do pleno desenvolvimento do educando, cujo preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho impõem a observância dos princípios da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, do pluralismo de ideias e de

ADPF 460 / PR

concepções pedagógicas e da promoção humanística, científica e tecnológica do País.

Constituição Federal

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

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 ideias e de concepções pedagógicas

[...].

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

[...]

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

Lei 9.394/1996

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes

ADPF 460 / PR

princípios:

[...]

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

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;

IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;

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 a 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 da 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), o art. 2º, parágrafo único, da Lei 6.496/2015, do Município de Cascavel/PR excede o 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.

Sob a ótica material, ao vedar a adoção de políticas educativas de promoção à diversidade de gênero, bem como a implementação ou o desenvolvimento de qualquer ensino ou abordagem referente à ideologia de gênero e orientação sexual, vedando a inserção de qualquer temática da diversidade de gênero nas práticas pedagógicas e no cotidiano das

ADPF 460 / PR

escolas, a norma municipal impugnada violou os princípios atinentes à liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (art. 206, II, da CF) e ao pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas (art. 206, III, da CF), regentes da ministração do ensino no País, amplamente reconduzíveis à proibição da censura em atividades culturais em geral e, conseqüentemente, à liberdade de expressão (art. 5º, IX, da CF).

De fato, historicamente, a liberdade de discussão, a ampla participação política e o princípio democrático estão interligados com a liberdade de expressão (GEORGE WILLIAMS. *Engineers is Dead, Long Live the Engineers in Constitutional Law. Second Series.* Ian D. Loveland: 2000, capítulo 15; RONALD DWORKIN, *O direito da liberdade. A leitura moral da Constituição norte-americana.* Martins Fontes: 2006; HARRY KALVEN JR *The New York Times Case: A note on the central meaning of the first amendment in Constitutional Law. Second Series.* Ian D. Loveland: 2000, capítulo 14), que tem por objeto não somente a proteção de pensamentos e ideias, mas também opiniões, crenças, realização de juízo de valor e críticas, no sentido de garantir a real participação dos cidadãos na vida coletiva (Tribunal Constitucional Espanhol: S. 47/02, de 25 de febrero, FJ 3; S. 126/03, de 30 de junio, FJ 3; S. 20/02, de 28 de enero, FFJJ 5 y 6).

A Constituição protege a liberdade de expressão no seu duplo aspecto: o positivo, que é exatamente "o cidadão poder se manifestar como bem entender", e o negativo, que proíbe a ilegítima intervenção do Estado, por meio de censura prévia.

A liberdade de expressão, em seu aspecto positivo, permite posterior responsabilidade cível e criminal pelo conteúdo difundido, além da previsão do direito de resposta.

No entanto, não há permissivo constitucional para restringir a liberdade de expressão no seu sentido negativo, ou seja, para limitar preventivamente o conteúdo da liberdade de pensamento em razão de uma conjectura sobre o efeito que certos conteúdos possam vir a ter junto ao público.

ADPF 460 / PR

No caso da norma municipal impugnada, está presente o traço marcante da censura prévia, com seu caráter preventivo e abstrato. O dispositivo objetiva interditar o conteúdo que se pretende supostamente prejudicial num contexto de aprendizagem, atribuindo-lhe repercussões adversas que justificariam a restrição.

No âmbito do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas assegurado pela Constituição em contextos da educação e do ensino, contudo, a garantia constitucional da liberdade de expressão não se direciona somente à permissão de expressar as ideias e informações oficiais ou a suposta verdade das majorias, mas sim garante as diferentes manifestações e defende todas as opiniões ou interpretações político-ideológicas conflitantes ou oposicionistas, que podem ser expressadas e devem ser respeitadas, não porque necessariamente são válidas, mas porque são extremamente relevantes para a garantia do pluralismo democrático (cf. HARRY KALVEN JR. *The New York Times Case: A note on the central meaning of the first amendment in Constitutional Law*. Second Series. Ian D. Loveland: 2000, capítulo 14, p. 435).

O direito fundamental à liberdade de expressão, portanto, não se direciona somente a proteger as opiniões e interpretações supostamente verdadeiras, admiráveis ou convencionais, mas também àquelas que são duvidosas, exageradas, condenáveis, satíricas, humorísticas, bem como as não compartilhadas pelas majorias (*Kingsley Pictures Corp. v. Regents*, 360 U.S 684, 688-89, 1959). Ressalte-se que, mesmo as declarações errôneas, estão sob a guarda dessa garantia constitucional.

A Corte Europeia de Direitos Humanos afirma, em diversos julgados, que a liberdade de expressão:

constitui um dos pilares essenciais de qualquer sociedade democrática, uma das condições primordiais do seu progresso e do desenvolvimento de cada um. Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 10.º, ela vale não só para as «informações» ou «ideias» acolhidas com favor ou consideradas como inofensivas ou indiferentes, mas também para aquelas que ferem, chocam ou inquietam. Assim o exige o pluralismo, a tolerância e o

ADPF 460 / PR

espírito de abertura, sem os quais não existe «sociedade democrática». Esta liberdade, tal como se encontra consagrada no artigo 10.º da Convenção, está submetida a exceções, as quais importa interpretar restritivamente, devendo a necessidade de qualquer restrição estar estabelecida de modo convincente. A condição de «necessário numa sociedade democrática» impõe ao Tribunal determinar se a ingerência litigiosa corresponde a «uma necessidade social imperiosa (ECHR, Caso Alves da Silva v. Portugal, Queixa 41.665/2007, J. 20 de outubro de 2009).

A Democracia não existirá e a livre participação política não florescerá onde a liberdade de expressão for ceifada, pois esta constitui condição essencial ao pluralismo de ideias, que por sua vez é um valor estruturante para o salutar funcionamento do sistema democrático.

Lembremo-nos de que, nos Estados totalitários no século passado comunismo, fascismo e nazismo , as liberdades de expressão, comunicação e imprensa foram suprimidas e substituídas pela estatização e monopólio da difusão de ideias, informações, notícias e educação, seja pela existência do serviço de divulgação da verdade do partido comunista (pravda), seja pela criação do Comitê superior de vigilância italiano ou pelo programa de educação popular e propaganda dos nazistas, criado por Goebbels; com a extinção da multiplicidade de ideias e opiniões, e, conseqüentemente, da Democracia.

O funcionamento eficaz da democracia representativa, que pressupõe a concretização do sistema de educação plural e igualmente democrático, assegurado pela Constituição Federal, exige absoluto respeito à ampla liberdade de expressão, possibilitando as liberdades de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, de opinião, de criação artística, de proliferação de informações, de circulação de ideias, garantindo-se, portanto, os diversos e antagônicos discursos e interpretações moralistas e obscenos, conservadores e progressistas, científicos, literários, jornalísticos ou humorísticos.

Por outro lado, considerando que a norma municipal adere à

ADPF 460 / PR

imposição do silêncio, da censura e, de modo mais abrangente, do obscurantismo como estratégias discursivas dominantes, de modo a enfraquecer ainda mais a fronteira entre heteronormatividade e homofobia (TATIANA LIONÇO; DÉBORA DINIZ. Homofobia e educação: um desafio ao silêncio. Brasília: Letras Livres, Universidade de Brasília, 2009), reconheço, também, ofensa 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 (art. 3º, IV, da CF), e, por consequência, ao princípio da igualdade consagrado no caput do art. 5º da Constituição Federal, segundo o qual todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.

A proibição à discriminação em razão do sexo, gênero ou orientação sexual já foi afirmada por este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL quando do julgamento da ADI 4.277 (Rel. Min. AYRES BRITTO, Pleno, DJe de 14/10/2011), de cuja ementa destaco as seguintes passagens:

PROIBIÇÃO DE DISCRIMINAÇÃO DAS PESSOAS EM RAZÃO DO SEXO, SEJA NO PLANO DA DICOTOMIA HOMEM/MULHER (GÊNERO), SEJA NO PLANO DA ORIENTAÇÃO SEXUAL DE CADA QUAL DELES. A PROIBIÇÃO DO PRECONCEITO COMO CAPÍTULO DO CONSTITUCIONALISMO FRATERNAL. HOMENAGEM AO PLURALISMO COMO VALOR SÓCIO-POLÍTICO-CULTURAL. LIBERDADE PARA DISPOR DA PRÓPRIA SEXUALIDADE, INSERIDA NA CATEGORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DO INDIVÍDUO, EXPRESSÃO QUE É DA AUTONOMIA DE VONTADE. DIREITO À INTIMIDADE E À VIDA PRIVADA. CLÁUSULA PÉTREA. *O sexo das pessoas, salvo disposição constitucional expressa ou implícita em sentido contrário, não se presta como fator de desigualação jurídica. Proibição de preconceito, à luz do inciso IV do art. 3º da Constituição Federal, por colidir frontalmente com o objetivo constitucional de promover o bem de todos. Silêncio normativo da Carta Magna a respeito do concreto uso do sexo dos indivíduos como saque da kelseniana*

ADPF 460 / PR

norma geral negativa, segundo a qual o que não estiver juridicamente proibido, ou obrigado, está juridicamente permitido. Reconhecimento do direito à preferência sexual como direta emanção do princípio da dignidade da pessoa humana: direito a auto-estima no mais elevado ponto da consciência do indivíduo. Direito à busca da felicidade. *Salto normativo da proibição do preconceito para a proclamação do direito à liberdade sexual. O concreto uso da sexualidade faz parte da autonomia da vontade das pessoas naturais. Empírico uso da sexualidade nos planos da intimidade e da privacidade constitucionalmente tuteladas. Autonomia da vontade. Cláusula pétrea.*

Da mesma maneira, a Organização das Nações Unidas editou o documento Nascidos Livres e Iguais Orientação Sexual e identidade de Gênero no Regime Internacional de Direitos Humanos (Born Free and Equal Sexual Orientation and Gender Identity in International Human Rights Law), que aponta os CINCO PRINCIPAIS TÓPICOS para efetivação da proteção legal aos direitos e liberdades fundamentais em virtude de orientação sexual e identidade de gênero:

1. Proteger as pessoas da violência homofóbica e transfóbica. Incluir a orientação sexual e a identidade de gênero como características protegidas por leis criminais contra o ódio. Estabelecer sistemas efetivos para registrar e relatar atos de violência motivados pelo ódio. Assegurar investigação efetiva, instauração de processo contra os perpetradores e reparação das vítimas de tal violência. Leis e políticas de asilo devem reconhecer que a perseguição de alguém com base em sua orientação sexual ou identidade de gênero pode ser um motivo válido para um pedido de asilo.

2. Prevenir a tortura e o tratamento cruel, desumano e degradante às pessoas LGBT em detenção através da proibição e punição de tais atos, garantindo que as vítimas sejam socorridas. Investigar todos os atos de maus tratos por agentes do Estado e levar os responsáveis à justiça. Prover treinamento

ADPF 460 / PR

apropriado aos funcionários responsáveis pela aplicação da lei e garantir um controle eficaz dos locais de detenção.

3. Revogar leis que criminalizam a homossexualidade, incluindo todas as leis que proíbem a conduta sexual privada entre adultos do mesmo sexo. Assegurar que não sejam presos ou detidos em razão de sua orientação sexual ou identidade de gênero, e não sejam submetidos a exames físicos degradantes e desnecessários com a finalidade de determinar sua orientação sexual.

4. Proibir a discriminação com base na orientação sexual e identidade de gênero. Promulgar leis abrangentes que incluam a orientação sexual e identidade de gênero como motivos proibidos para discriminação. Em especial, assegurar o acesso não discriminatório a serviços básicos, inclusive nos contextos de emprego e assistência médica. Prover educação e treinamento para prevenir a discriminação e estigmatização de pessoas intersexo e LGBT.

5. Proteger as liberdades de expressão, de associação e de reunião pacífica para as pessoas intersexo e LBGT. Qualquer limitação destes direitos deve ser compatível com o direito internacional e não deve ser discriminatória. Proteger indivíduos que exercitam seus direitos de liberdade de expressão, de associação e de reunião dos atos de violência e intimidação por grupos privados.

No mesmo sentido, a alínea “i” do Parecer Consultivo OC-24/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao interpretar o Pacto de São José da Costa Rica em relação à presente matéria, exige amplo sistema legal protetivo:

(i) O reconhecimento da identidade de gênero pelo Estado é de vital importância para garantir o gozo pleno dos direitos humanos das pessoas trans, o que inclui a proteção contra a violência, tortura e maus tratos, o direito à saúde, à educação, ao emprego e à moradia, o acesso à seguridade social, assim como o direito à liberdade de expressão e de associação.

ADPF 460 / PR

Diante do exposto, ACOMPANHO o voto do eminente relator e JULGO PROCEDENTE o pedido formulado nesta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, para declarar a inconstitucionalidade formal e material do art. 2º, parágrafo único, da Lei 6.496/2015, do Município de Cascavel/PR.

É como voto.

29/06/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 460
PARANÁ**

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAVEL
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: GRUPO DIGNIDADE - PELA CIDADANIA DE GAYS, LÉSBICAS E TRANSGÊNEROS, DA ALIANÇA NACIONAL LGBTI
ADV.(A/S)	: ANDRESSA REGINA BISSOLOTTI DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DOS DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP
ADV.(A/S)	: MARCO AURELIO MARRAFON
ADV.(A/S)	: LUIS GUSTAVO GRANDINETTI CASTANHO DE CARVALHO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS JURISTAS EVANGÉLICOS - ANAJURE
ADV.(A/S)	: UZIEL SANTANA DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JURISTAS PELOS DIREITOS HUMANOS DE LÉSBICAS, GAYS, BISSEXUAIS, TRAVESTIS, TRANSEXUAIS, TRANSGÊNEROS E INTERSEXUAIS - ANAJUDH LGBTI
ADV.(A/S)	: RAFAEL DOS SANTOS KIRCHHOFF
AM. CURIAE.	: AÇÃO EDUCATIVA, ASSESSORIA, PESQUISA E INFORMAÇÃO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO CIDADE ESCOLA APRENDIZ
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE
AM. CURIAE.	: CENTRO DE ESTUDOS EDUCAÇÃO E SOCIEDADE - CEDES
AM. CURIAE.	: INSTITUTO CAMPANHA NACIONAL PELO

ADPF 460 / PR

	DIREITO À EDUCAÇÃO
AM. CURIAE.	:UNIÃO NACIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO - UNCME
ADV.(A/S)	:MARCIO ALAN MENEZES MOREIRA
AM. CURIAE.	:ARTIGO 19 BRASIL
ADV.(A/S)	:DENISE DOURADO DORA
AM. CURIAE.	:COMITÊ LATINO-AMERICANO E DO CARIBE PARA A DEFESA DOS DIREITOS DAS MULHERES - CLADEM/BRASIL
AM. CURIAE.	:THEMIS - GÊNERO, JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS
AM. CURIAE.	:CIDADANIA, ESTUDO, PESQUISA, INFORMAÇÃO E AÇÃO - CEPJA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO MARIA DA PENHA - IMP
AM. CURIAE.	:CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA - CFEMEA
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO TAMO JUNTAS - ASSESSORIA JURÍDICA GRATUITA PARA MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA
ADV.(A/S)	:LEILA DE ANDRADE LINHARES BARSTED
AM. CURIAE.	:INSTITUTO MAIS CIDADANIA
ADV.(A/S)	:ROOSEVELT ARRAES
ADV.(A/S)	:LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Saúdo o bem lançado relatório, proferido pelo e. Ministro Luiz Fux. Permito-me, contudo, rememorar a controvérsia. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pela Procuradoria-Geral da República em impugnação ao art. 2º, parágrafo único, da Lei 6.496/2015 do Município de Cascavel/PR, que aprova o plano municipal de educação para o

ADPF 460 / PR

período de 2015 a 2025. Reproduzo o inteiro teor da norma:

“Art. 2º São diretrizes do PNE que orientam as metas e estratégias do PME - Cascavel.

(...)

Parágrafo Único - Além das diretrizes previstas nos incisos de I a X deste artigo, fica vedada a adoção de políticas de ensino que tendam a aplicar a ideologia de gênero, o termo **‘gênero’** ou **‘orientação sexual’**.”

A arguente sustentou usurpação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da CF/1988). Sustentou, ainda, que a ampla proibição da lei, que abrange identidade, ideologia e orientação de gênero, além de imprecisa, seria discriminatória, por violação da laicidade do estado e dos direitos fundamentais à igualdade, à liberdade de ensino e de aprendizado, à proteção contra censura e à liberdade de orientação sexual.

Como parâmetro de controle, foram indicados violados os seguintes dispositivos: direito à igualdade (art. 5º, caput), ao pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas (art. 206, I), ao direito à liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (art. 206, II), à vedação de censura em atividades culturais (art. 5º, IX), à laicidade do estado (art. 19, I) e ao devido processo legal substantivo (art. 5º, LIV).

O e. Relator adotou o rito do art. 12 da Lei n.º 9.868/1999. Prestaram informações o Prefeito e a Câmara Municipal de Cascavel. A Advocacia Geral da União e a Procuradoria-Geral da República apresentaram manifestações nas quais defenderam a procedência do pedido.

O Grupo Dignidade - Pela Cidadania de Gays, Lésbicas e Transgêneros, a Aliança Nacional LGBTI; a Associação Nacional das Defensoras e dos Defensores Públicos - ANADEP; a Associação Nacional dos Juristas Evangélicos - ANAJURE; o Instituto Mais Cidadania; a Associação Nacional de Juristas pelos Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Transgêneros e Intersexuais-

ADPF 460 / PR

ANAJUDH LGBTI, a Artigo 19 Brasil; a Ação Educativa, Assessoria, Pesquisa e Informação; a Associação Cidade Escola Aprendiz; a Associação Nacional de Política e Administração da Educação – ANPAE; o Centro de Estudos Educação e Sociedade - CEDES; o Instituto Campanha Nacional pelo Direito à Educação; a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - UNCME; 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; e a Associação Tamo Juntas - Assessoria Jurídica Gratuita para Mulheres Vítimas de Violência foram admitidos na qualidade de *amici curiae*

Era o que cabia rememorar.

A questão em debate, no presente feito, diz com a possibilidade de lei municipal proibir a divulgação de material com referência a “ideologia de gênero” nas escolas.

O tema não é inédito na jurisprudência desta Suprema Corte. Já foi objeto da ADPF 457, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, julgado em 24/4/2020; da ADPF 526, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, julgado em 8/5/2020; bem como da ADPF 467, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, julgado em 28/5/2020.

Adianto que acompanho o Relator em suas conclusões, pela procedência do pedido. Consigno que, por ocasião do julgamento da ADPF 457, rememorei as razões das quais me vali quando foi apreciada a ADI 4275 de relatoria do e. Ministro Marco Aurélio, cujo acórdão foi por mim redigido, julgado em 01.03.2018.

Naquela oportunidade, retomei a compreensão da noção de identidade de gênero contida na Introdução aos Princípios de Yogyakarta, documento apresentado no Conselho de Direitos Humanos da ONU que versa justamente sobre a aplicação da legislação internacional sobre direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero.

ADPF 460 / PR

Por serem análogas as hipóteses de julgamento na presente arguição e na ADPF 457, adoto as mesmas razões de decidir:

“A Introdução aos Princípios de Yogyakarta, em seu preâmbulo, consigna que identidade de gênero:

"(...) como estando referida à experiência interna, individual e profundamente sentida que cada pessoa tem em relação ao gênero, que pode, ou não, corresponder ao sexo atribuído no nascimento, incluindo-se aí o sentimento pessoal do corpo (que pode envolver, por livre escolha, modificação da aparência ou função corporal por meios médicos, cirúrgicos ou outros) e outras expressões de gênero, inclusive o modo de vestir-se, o modo de falar e maneirismo".

A Corte Interamericana, por sua vez, assentou que a identidade de gênero:

“também se encontra ligada ao conceito de liberdade e da possibilidade de todo ser humano autodeterminar-se e escolher livremente suas opções e circunstâncias que dão sentido à sua existência, conforme às suas próprias convicções, assim como ao direito à proteção de sua vida privada (...).

Sobre esse ponto, deve-se recordar que a identidade de gênero foi definida nesta opinião como a vivência interna e individual do gênero tal como cada pessoa o sente, o qual pode ou não corresponder com o sexo assinalado no momento do nascimento. (...) o reconhecimento da identidade de gênero encontra-se ligada necessariamente à ideia segundo a qual o sexo e o gênero devem ser percebidos como parte de uma construção identitária que resulta da decisão livre e autônoma de cada pessoa, sem que se deve estar sujeita à sua genitália.

Dessa forma, o sexo, assim como as identidades, as funções e os atributos construídos socialmente que se atribuem a diferenças biológicas em todo o sexo assinalado ao nascer, longe de constituir-se em componentes objetivos e imutáveis do

ADPF 460 / PR

estado civil que individualiza uma pessoa, por ser um fato da natureza física ou biológica, terminam sendo traços que dependem da apreciação subjetiva de quem o detenha ou residam em construção da identidade de gênero auto-percebida relacionada com o livre desenvolvimento da personalidade, a autodeterminação sexual e o direito a vida privada”. (par. 93-95).

O reconhecimento da identidade de gênero é, portanto, constitutivo da dignidade humana. O Estado, para garantir o gozo pleno dos direitos humanos, não pode vedar aos estudantes o acesso a conhecimento a respeito de seus direitos de personalidade e de identidade.

Ademais, em hipóteses análogas ao caso em exame, esta Suprema Corte já concedeu medidas cautelares para suspender a eficácia de normas municipais que proibiam a referência ao termo “ideologia de gênero” em materiais didáticos.

São precedentes: i) a ADPF 526, na qual o e. Ministro Dias Toffoli concedeu medida cautelar para suspender a eficácia do art. 162 da Lei Orgânica do município de Foz do Iguaçu/PR; ii) a ADPF 467, na qual o e. Relator Ministro Gilmar Mendes também concedeu medida cautelar para suspender a eficácia dos artigos 2º, *caput*, e 3º, *caput*, da Lei n.º 3.491/2015, do Município de Ipatinga/MG; iii) a ADPF 600, de relatoria do e. Ministro Roberto Barroso, na qual também se concedeu a medida cautelar para suspender a eficácia de norma do município de Londrina/PR vedava a referência ao conceito de gênero estipulado pelos Princípios de Yogyakarta ou à ideologia de gênero.

Tal como consignou o e. Ministro Roberto Barroso na decisão que proferiu na ADPF 600, *“a norma impugnada veda a adoção de política educacional que trate de gênero. Suprime, portanto, saber das salas de aula e do horizonte informacional de crianças e jovens, interferindo sobre as diretrizes que, segundo a própria Constituição, devem orientar as ações em matéria de educação. Ao legislar em tais termos, o Município dispôs, portanto, sobre matéria*

ADPF 460 / PR

objeto da competência privativa da União sobre a qual deveria se abster de tratar”.

A lei impugnada, além de invadir competência legislativa da União, também retira do horizonte dos alunos temas que dizem com seus direitos de personalidade, direitos que “não têm por fundamento o dado abstrato da personalidade jurídica, mas, sim, a personalidade como dado inerente ao sujeito concreto” (FACHIN, Luiz Edson; PIANOVSKI RUZYK, Carlos Eduardo. Princípio da Dignidade Humana (no Direito Civil). In: TORRES, Ricardo Lobo; KATAOKA, Eduardo Takemi; GALDINO, Flávio (Orgs.). Dicionário de Princípios Jurídicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.p. 314).

Impedir ao sujeito concreto o acesso ao conhecimento a respeito dos seus direitos de identidade e personalidade viola os preceitos fundamentais inscritos na Constituição, dentre eles, o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas (art. 206, I e direito à liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (art. 206, II). “

Ao vedar, portanto, a adoção de políticas públicas de ensino que tendam a aplicar a ideologia de gênero, o termo “gênero” ou “orientação sexual” no plano municipal de educação de Cascavel/PR para o período de 2015 a 2025, a norma ora questionada invadiu ambiência legislativa da União e violou preceitos fundamentais com assento constitucional, quais sejam, a laicidade do Estado (art. 19, I, CRFB), o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e a liberdade de aprendizado, ensino, pesquisa e divulgação do pensamento (art. 206, CRFB).

Diante do exposto, pedindo vênias àqueles que manifestam compreensão diversa, voto por julgar procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, de modo para declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 2º da Lei 6.496/2015 do Município de Cascavel/PR.

É como voto.

29/06/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 460
PARANÁ**

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAVEL
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: GRUPO DIGNIDADE - PELA CIDADANIA DE GAYS, LÉSBICAS E TRANSGÊNEROS, DA ALIANÇA NACIONAL LGBTI
ADV.(A/S)	: ANDRESSA REGINA BISSOLOTTI DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DOS DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP
ADV.(A/S)	: MARCO AURELIO MARRAFON
ADV.(A/S)	: LUIS GUSTAVO GRANDINETTI CASTANHO DE CARVALHO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS JURISTAS EVANGÉLICOS - ANAJURE
ADV.(A/S)	: UZIEL SANTANA DOS SANTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JURISTAS PELOS DIREITOS HUMANOS DE LÉSBICAS, GAYS, BISSEXUAIS, TRAVESTIS, TRANSEXUAIS, TRANSGÊNEROS E INTERSEXUAIS - ANAJUDH LGBTI
ADV.(A/S)	: RAFAEL DOS SANTOS KIRCHHOFF
AM. CURIAE.	: AÇÃO EDUCATIVA, ASSESSORIA, PESQUISA E INFORMAÇÃO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO CIDADE ESCOLA APRENDIZ
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE
AM. CURIAE.	: CENTRO DE ESTUDOS EDUCAÇÃO E SOCIEDADE - CEDES
AM. CURIAE.	: INSTITUTO CAMPANHA NACIONAL PELO

ADPF 460 / PR

	DIREITO À EDUCAÇÃO
AM. CURIAE.	:UNIÃO NACIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO - UNCME
ADV.(A/S)	:MARCIO ALAN MENEZES MOREIRA
AM. CURIAE.	:ARTIGO 19 BRASIL
ADV.(A/S)	:DENISE DOURADO DORA
AM. CURIAE.	:COMITÊ LATINO-AMERICANO E DO CARIBE PARA A DEFESA DOS DIREITOS DAS MULHERES - CLADEM/BRASIL
AM. CURIAE.	:THEMIS - GÊNERO, JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS
AM. CURIAE.	:CIDADANIA, ESTUDO, PESQUISA, INFORMAÇÃO E AÇÃO - CEPIA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO MARIA DA PENHA - IMP
AM. CURIAE.	:CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA - CFEMEA
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO TAMO JUNTAS - ASSESSORIA JURÍDICA GRATUITA PARA MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA
ADV.(A/S)	:LEILA DE ANDRADE LINHARES BARSTED
AM. CURIAE.	:INSTITUTO MAIS CIDADANIA
ADV.(A/S)	:ROOSEVELT ARRAES
ADV.(A/S)	:LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizada pela Procuradoria-Geral da República (PGR) em que se questiona a constitucionalidade do art. 2º, parágrafo único, da Lei 6.496/2015, do Município de Cascavel/PR, que veda a “*adoção de políticas de ensino que tendam a aplicar a ideologia de gênero, o termo ‘gênero’ ou ‘orientação sexual’*”, ao tratar do plano municipal de educação para os anos de 2015 a 2025.

Aduz o requerente que as normas em questão contrariam os

ADPF 460 / PR

seguintes preceitos fundamentais da Constituição da República:

- a) o objetivo fundamental de “*construir uma uma sociedade livre, justa e solidária*” (art. 3º, I);
- b) o direito à igualdade (art. 5º, *caput*);
- c) a vedação à censura em atividades culturais (art. 5º, IX);
- d) o devido processo legal substantivo (art. 5º, LIV);
- e) a laicidade do Estado (art. 19, I);
- f) a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV);
- g) o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas (art. 206, I);
- h) o direito à liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (art. 206, II).

Defende a PGR que a ação seria cabível, sendo o instrumento adequado para impugnar a inconstitucionalidade de direito municipal perante o Supremo Tribunal Federal (STF).

Alega que a norma impugnada assemelha-se ao contido em leis de numerosos municípios brasileiros, o que comprova ameaça não apenas aos preceitos fundamentais mencionados, mas também à segurança jurídica.

Acompanho o Relator quanto à procedência da ação, o que faço pelos mesmos motivos já expendidos quando da concessão da medida cautelar na ADPF 467, de minha relatoria, em que se discutia a constitucionalidade de Lei editada pelo Município de Ipatinga (MG), com teor semelhante à da Lei do Município de Cascavel/PR, impugnada nos presentes autos. Passo, então, a expor minhas razões de decidir.

Da violação à competência da União para editar normas gerais sobre educação

O art. 22, XXIV, c/c art. 24, §1º, da Constituição Federal, estabelece ser de competência privativa da União a edição de normas sobre

ADPF 460 / PR

diretrizes e bases da educação nacional:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

[...]

Art. 24. [...].

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a **competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.**

É certo que o condomínio legislativo estabelecido pela Constituição Federal não impede a edição de legislação suplementar pelos Estados e Municípios, nos termos do inciso IX e dos parágrafos §2º a 4º do art. 24 da Carta da República.

Por outro lado, as normas editadas pelos demais entes federativos não podem violar as regras gerais estabelecidas pela União. Nessa linha, destaco os seguintes precedentes desta Corte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 9164/95. ESCOLA PÚBLICA ESTADUAL. ENSINO DE EDUCAÇÃO ARTÍSTICA. **FORMAÇÃO ESPECÍFICA PARA O EXERCÍCIO DO MAGISTÉRIO. LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO.** INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. INOCORRÊNCIA. **1. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Iniciativa. Constituição Federal, artigo 22, XXIV. Competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.** 2. Legislação estadual. Magistério. Educação artística. Formação específica. Exigência não contida na Lei Federal 9394/96. Questão afeta à legalidade. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente em parte. (ADI 1399, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2004, DJ 11-06-2004 PP-00004 EMENT VOL-02155-01 PP-00028 RTJ VOL-00191-03 PP-00815)

ADPF 460 / PR

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DISTRITAL QUE DISPÕE SOBRE A EMISSÃO DE CERTIFICADO DE CONCLUSÃO DO CURSO E QUE AUTORIZA O FORNECIMENTO DE HISTÓRICO ESCOLAR PARA ALUNOS DA TERCEIRA SÉRIE DO ENSINO MÉDIO QUE COMPROVAREM APROVAÇÃO EM VESTIBULAR PARA INGRESSO EM CURSO DE NÍVEL SUPERIOR - LEI DISTRITAL QUE USURPA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA OUTORGADA À UNIÃO FEDERAL PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - CONSIDERAÇÕES EM TORNO DAS LACUNAS PREENCHÍVEIS - NORMA DESTITUÍDA DO NECESSÁRIO COEFICIENTE DE RAZOABILIDADE - OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE - ATIVIDADE LEGISLATIVA EXERCIDA COM DESVIO DE PODER - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO - DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR COM EFICÁCIA "EX TUNC". A USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, QUANDO PRATICADA POR QUALQUER DAS PESSOAS ESTATAIS, QUALIFICA-SE COMO ATO DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL. - A Constituição da República, nas hipóteses de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, "Estudos de Direito Constitucional", p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). - A Carta Política, por sua vez, ao instituir um sistema de condomínio legislativo nas matérias taxativamente indicadas no seu art. 24 - dentre as quais avulta, por sua importância, aquela concernente ao ensino (art. 24, IX) -, deferiu ao Estado-membro e ao Distrito Federal, em "inexistindo lei federal sobre normas gerais", a possibilidade de exercer a competência legislativa plena, desde que "para

ADPF 460 / PR

atender a suas peculiaridades" (art. 24, § 3º). - Os Estados-membros e o Distrito Federal não podem, mediante legislação autônoma, agindo "ultra vires", transgredir a legislação fundamental ou de princípios que a União Federal fez editar no desempenho legítimo de sua competência constitucional e de cujo exercício deriva o poder de fixar, validamente, diretrizes e bases gerais pertinentes a determinada matéria (educação e ensino, na espécie). - Considerações doutrinárias em torno da questão pertinente às lacunas preenchíveis. [...]

(ADI 2667 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 19/06/2002, DJ 12-03-2004 PP-00038 EMENT VOL-02143-02 PP-00275)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 3.694, DE 8 DE NOVEMBRO DE 2005, QUE REGULAMENTA O § 1º DO ART. 235 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL QUANTO À OFERTA DE ENSINO DA LÍNGUA ESPANHOLA AOS ALUNOS DA REDE PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. AUSÊNCIA DE AFRONTA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

1. Competência concorrente entre a União, que define as normas gerais e os entes estaduais e Distrito Federal, que fixam as especificidades, os modos e meios de cumprir o quanto estabelecido no art. 24, inc. IX, da Constituição da República, ou seja, para legislar sobre educação.

2. O art. 22, inc. XXIV, da Constituição da República enfatiza a competência privativa do legislador nacional para definir **as diretrizes e bases da educação nacional**, deixando as singularidades no âmbito de competência dos Estados e do Distrito Federal.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF, Tribunal Pleno, ADI 3699/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, J. 18/6/2007).

No exercício dessa competência legislativa, a União Federal editou a Lei 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional -, que

ADPF 460 / PR

estabelece premissas absolutamente contrárias à legislação municipal impugnada.

Veja-se o disposto no art. 3º da referida lei:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

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

III - **pluralismo** de idéias e de concepções pedagógicas;

IV - respeito à liberdade e apreço à **tolerância**;

De fato, enquanto a legislação federal estabelece a observância obrigatória dos princípio da **liberdade de ensino, do pluralismo de ideais e concepções pedagógicas e do fomento à liberdade e à tolerância**, os arts. 2º e 3º da Lei Municipal proíbem expressamente qualquer menção, no sistema de ensino, a questões de **diversidade ou “ideologia” de gênero, vedando a “inserção de qualquer temática da diversidade [...] nas práticas pedagógicas e no cotidiano das escolas”**.

Há precedentes específicos do STF suspendendo a eficácia de leis com conteúdos e vícios formais similares. Tem-se, por exemplo, a decisão proferida pelo Ministro Roberto Barroso nos autos da ADI 5537-MC:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROGRAMA ESCOLA LIVRE. LEI ESTADUAL. VÍCIOS FORMAIS (DE COMPETÊNCIA E DE INICIATIVA) E AFRONTA AO PLURALISMO DE IDEIAS. CAUTELAR DEFERIDA.

I. Vícios formais da Lei 7.800/2016 do Estado de Alagoas:

1. Violação à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV): a liberdade de ensinar e o pluralismo de ideias são princípios e diretrizes do sistema (CF, art. 206, II e III);

2. Afronta a dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação: usurpação da competência da União para estabelecer

ADPF 460 / PR

normas gerais sobre o tema (CF, art. 24, IX e § 1º);

(STF, ADI 5537-MC, Rel. Min. Roberto Barroso, decisão monocrática, 21.3.2017).

Seguindo a mesma linha de raciocínio, o Ministro Dias Toffoli concedeu medida cautelar na ADPF 526, em decisão proferida em 28.6.2018.

Destarte, verifica-se, assim, haver a violação à norma de competência legislativa da União constante do art. 22, XXIV, da CF/88.

Da violação aos princípios e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil relativos ao pluralismo político e da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, sem quaisquer preconceitos – art. 1º, V, e art. 3º, I e IV, da CF/88

Além do vício formal acima descrito, observa-se que a legislação impugnada também ofende normas materiais da Constituição, concretizadas a partir do art. 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Quanto a esse ponto, deve-se anotar que a rigidez constitucional e o princípio da interpretação conforme a Constituição impedem o acolhimento de soluções legais contrárias ao sentido hermenêutico do texto constitucional.

Por outro lado, quando as regras legais estejam de acordo com as normas de hierarquia constitucional, não deve o intérprete ignorar o sentido atribuído pelo legislador, dentro do seu âmbito de discricionariedade.

Tratando do referido assunto, são pertinentes as lições de Paulo Gonet Branco:

“Não se confunda, afinal, interpretação da lei conforme a Constituição, procedimento, como visto, sancionado pela jurisprudência e doutrina, com a interpretação da Constituição conforme a lei, pratica que encontra reservas nessas mesmas instancias. A admissibilidade sem a devida prudência de um tal

ADPF 460 / PR

exercício poderia levar à coonestação de inconstitucionalidades, deturpando-se o legítimo sentido da norma constitucional. Mas não é tampouco admissível desprezar a interpretação que o legislador efetua da norma da Carta ao editar a lei. Toda a cautela deve estar em não tomar como de necessário acolhimento a interpretação feita pelo legislador, evitando-se o equívoco de tratar o legislador como o intérprete definitivo da Constituição ou como o seu intérprete autêntico. A parte desse extremismo, não há por que não recolher da legislação sugestões de sentido das normas constitucionais. A propósito, não são poucas as ocasiões em que o constituinte eleva ao *status* constitucional conceitos e disposições pré-constitucionais, que foram desenvolvidos anteriormente pelo legislador infraconstitucional.” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. p. 96).

No caso em análise, as normas impugnadas, ao proibirem qualquer referência à diversidade de gênero no material didático utilizado em escolas da rede pública de ensino, acabam cristalizando uma cosmovisão tradicional de gênero e sexualidade que ignoram o pluralismo da sociedade moderna.

Não há como se negar que vivemos em uma sociedade pluralista, onde diferentes grupos das mais variadas origens étnicas e culturais, de diferentes *backgrounds*, classes e visões, religiosas ou de mundo, devem conviver.

Tratando sobre o assunto, John Rawls afirma, em seu conhecido livro “*Liberalismo Político*”, que “*as doutrinas abrangentes de todos os tipos - religiosas, filosóficas e morais – fazem parte do que podemos chamar de ‘cultura de fundo’ da sociedade civil. É a cultura do social, não do político. É a cultura da vida cotidiana, de suas diversas associações: igrejas e universidades, sociedades de eruditos e cientistas, clubes e times, para citar apenas algumas*” (RAWLS, John. **Liberalismo Político**: elementos básicos. p. 56).

No mesmo sentido, Peter Häberle defende uma ordem constitucional pluralista e democrática, compreendida como um “*compromisso de possibilidades*”, ou seja, uma proposta de soluções e

ADPF 460 / PR

coexistências possíveis, sem a imposição da força política de cima para baixo (HÄBERLE, Peter. *Die Verfassung des Pluralismus: Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*. Königstein: Athenäum, 1980, p. 5).

Nesse contexto, como observa Häberle, os direitos fundamentais acabam por representar importante **meio de alternativas e de opções**, fazendo que, com eles, seja possível esse denominado **pluralismo democrático** (HÄBERLE, Peter. *Die Verfassung des Pluralismus: Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*. Königstein: Athenäum, 1980, p. 6).

Na mesma linha, tem-se as lições de Gustavo Zagrebelsky:

“As sociedades pluralistas atuais - isto é, as sociedades marcadas pela presença de uma diversidade de grupos sociais com interesses, ideologias e projetos diferentes, mas sem que nenhum tenha força suficiente para fazer-se exclusivo ou dominante e, portanto, estabelecer a base material da soberania estatal no sentido do passado – isto é, as sociedades dotadas em seu conjunto de um certo grau de relativismo, conferem à Constituição não a tarefa de estabelecer diretamente um projeto predeterminado de vida em comum, senão a de realizar as condições de possibilidade da mesma”. (ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho ductil: ley, derechos y justicia*. Trad. Marina Gercón. Madrid: Trotta, 1995, pág. 13.)

Atento a essas características da sociedade contemporânea, o Constituinte originário estabeleceu, como princípio fundamental da República, o “*pluralismo político*” (art. 1º, V, da CF/88).

Da mesma forma, elencou, dentre os objetivos fundamentais, a construção de “*uma sociedade livre, justa e solidária*” (art. 3º, I, da CF/88), com a promoção do “*bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação*” (art. 3º, IV, da CF/88).

O Ministro Ayres Britto reconheceu, no julgamento da ADI 4.277/DF, que tratava das uniões homoafetivas, a condição do pluralismo como valor sócio-político-cultural.

Nessa linha, o Relator destacou que o pluralismo seria “*um dos*

ADPF 460 / PR

fundamentos da República Federativa do Brasil” e da “própria democracia material ou de substância, desde que se inclua no conceito da democracia dita substancialista a respeitosa convivência dos contrários” (STF, ADI 4.277/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, j. 5.5.2011).

É certo que o pluralismo social e os princípios da solidariedade e da não-discriminação estão diretamente vinculados a outros princípios e valores, como a liberdade de informação e de ensino, a tolerância e o debate de ideias.

Nesse sentido, observo que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação observou, corretamente, esses valores constitucionais, ao indicar, expressamente, a liberdade de ensino e aprendizagem, o pluralismo e a tolerância enquanto princípios fundamentais do ensino no país (art. 3º, II, III e IV, da LDB).

Por outro lado, a legislação impugnada contraria essas normas de *status* constitucional, de modo que reputo existente o alegado vício de inconstitucionalidade material.

Das normas constitucionais e internacionais proibitivas da discriminação

Anote-se que existem diversas normas constitucionais e internacionais que proíbem qualquer tipo de discriminação.

Com efeito, além do já mencionado art. 3º, IV, tem-se o direito fundamental à igualdade, estabelecido pelo art. 5º, *caput*, da CF/88, e o próprio valor da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88), que demanda o respeito à autonomia privada e às legítimas opções das pessoas sobre suas escolhas existenciais.

Diversas convenções internacionais das quais o Brasil é signatário possuem previsões semelhantes:

**DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS
HUMANOS**

Artigo I

Todos os seres humanos nascem livres e iguais em

ADPF 460 / PR

dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.

Artigo II

Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.

CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS

Artigo 1. Obrigação de respeitar os direitos.

Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS

Artigo 26. Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação alguma, a igual proteção da Lei. A este respeito, a lei deverá proibir qualquer forma de discriminação e garantir a todas as pessoas proteção igual e eficaz contra qualquer discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação.

PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA

Princípio 1 – DIREITO AO GOZO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. **Os seres humanos de todas as**

ADPF 460 / PR

orientações sexuais e identidades de gênero têm o direito de desfrutar plenamente de todos os direitos humanos. [...]

Princípio 2 – DIREITO À IGUALDADE E À NÃO DISCRIMINAÇÃO **Todas as pessoas têm o direito de desfrutar de todos os direitos humanos livres de discriminação por sua orientação sexual ou identidade de gênero.** Todos e todas têm direito à igualdade perante a lei e à proteção da lei sem qualquer discriminação, seja ou não também afetado o gozo de outro direito humano. A lei deve proibir qualquer dessas discriminações e garantir a todas as pessoas proteção igual e eficaz contra qualquer uma dessas discriminações. A discriminação com base na orientação sexual ou identidade gênero inclui qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada na orientação sexual ou identidade de gênero que tenha o objetivos ou efeito de anular ou prejudicar a igualdade perante a lei ou proteção igual da lei, ou o reconhecimento, gozo ou exercício, em base igualitária, de todos os direitos humanos e das liberdades fundamentais. A discriminação baseada na orientação sexual ou identidade de gênero pode ser, e comumente é, agravada por discriminação decorrente de outras circunstâncias, inclusive aquelas relacionadas ao gênero, raça, idade, religião, necessidades especiais, situação de saúde e *status* econômico.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

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: [...]

As referidas normas demonstram o profundo compromisso das normas internacionais e constitucionais com a igualdade (SARMENTO, Daniel. *A Igualdade Étnico-Racial no Direito Constitucional Brasileiro: Discriminação 'De Facto', Teoria do Impacto Desproporcional e Ação Afirmativa*. In: SARMENTO, Daniel. **Livres e Iguais: Estudos de Direito**

ADPF 460 / PR

Constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 141; CARDINALI, Daniel Carvalho. **A escola como instrumento do dever constitucional de enfrentamento da homofobia:** potencialidade e tensões. Revista Publicum. Rio de Janeiro. V. 3. n. 1. 2017. p. 158).

Com base nesses dispositivos, permite-se concluir pela existência de um dever estatal de adoção de políticas de combate às desigualdades e à discriminação, inclusive no que se refere aos padrões culturais, sociais e econômicos que produzem essa situação (CARDINALI, Daniel Carvalho. **A escola como instrumento do dever constitucional de enfrentamento da homofobia:** potencialidade e tensões. Revista Publicum. Rio de Janeiro. V. 3. n. 1. 2017. p. 166).

Tal conclusão está assentada no fato de que os direitos fundamentais possuem não apenas uma dimensão subjetiva, atributiva de direitos fundamentais aos indivíduos, mas também uma concepção objetiva, enquanto conjunto de valores que deve nortear a atuação do Estado em todas as suas esferas.

Outrossim, deve-se vislumbrar a igualdade não apenas em sua dimensão negativa, de proibição da discriminação, mas também sob uma perspectiva positiva, de modo a promover a inclusão de grupos estigmatizados e marginalizados (CARDINALI, Daniel Carvalho. **A escola como instrumento do dever constitucional de enfrentamento da homofobia:** potencialidade e tensões. Revista Publicum. Rio de Janeiro. V. 3. n. 1. 2017. p. 166).

Nesse ponto, cumpre registrar que a ausência de debate sobre questões envolvendo sexo e gênero não equivale à suposta “neutralidade” sobre o assunto. Na verdade, reflete uma posição política e ideológica bem delimitada, que optar por reforçar os preconceitos e a discriminação existentes na sociedade.

Ademais, não há estudos científicos ou dados estatísticos que sustentem a posição que a discussão sobre essas questões estimule ou promova a adoção de comportamentos denominados “erráticos” ou “desviantes”, de acordo com uma pauta de valores tradicionais.

Sobre o assunto, a doutora Jimena Furlani destaca que:

ADPF 460 / PR

“[...] Nas discussões e aprovações dos Planos de Educação ficou evidente que combater a ‘ideologia de gênero’ significava retirar de qualquer documento as palavras gênero, orientação sexual, diversidade sexual, nome social e educação sexual. Mesmo que as palavras, nas frases, não implicassem nenhuma ameaça objetiva, evitar que as palavras fossem visibilizadas na lei certamente dificultaria aqueles que pretendessem trabalhar esses temas na educação, e, sem muitos argumentos, as palavras foram excluídas. No entanto, é preciso lembrar que retirar essas palavras da lei não elimina os sujeitos da diversidade sexual e de gênero do interior da escola brasileira e de todas as sociedades humanas. Crianças e jovens, assim como professores, pais e mães, possuem suas identidades de gênero, são sujeitos de afetos e convivem num mundo diverso. Aliás, não é a existência do conceito de gênero que ‘fez surgir’ na humanidade pessoas homossexuais, travestis, lésbicas, transgêneros, transexuais ou bissexuais, por exemplo. Os estudos de gênero existem para estudar esses sujeitos, compreender a expressão de suas identidades, propor conceitos e teorias para sua existência e ajudar a construir um mundo onde todos/as se respeitem.” (FURLANI, Jimena. Existe ‘ideologia de gênero’?. Disponível em: <<http://apublica.org/2016/08/existe-ideologia-de-genero/>>).

Por outro lado, as normas legais que estabelecem a discussão sobre questões de gênero e sexualidade nas escola estimulam os valores do pluralismo, da tolerância, compreensão e empatia, contribuindo para que atos de violência e discriminação contra minorias sejam superados.

Destaque-se que diversos casos e exemplos de ataques sistematizados de violência contra as minorias integrantes da comunidade LGBTI foram trazidos durante o julgamento da ADO 26, no qual a Corte deste STF decidiu pela criminalização da homofobia no tipo penal de racismo, até a promulgação de legislação adequada pelo Congresso Nacional.

ADPF 460 / PR

Nesse precedente, assentei que os os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas como proibições de intervenção (*Eingriffsverbote*), expressando também um postulado de proteção (*Schutzgebote*). Utilizando-se da expressão de Canaris, pode-se dizer que os direitos fundamentais expressam não apenas uma proibição do excesso (*Übermassverbote*), mas também podem ser traduzidos como proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela (*Untermassverbote*).

Anote-se que a proteção adequada ou os imperativos de tutela do direito fundamental à igualdade e à não discriminação não devem se basear apenas na tutela penal, tradicionalmente compreendida como *ultima ratio* e incidente apenas após a lesão ou grave perigo de lesão a bens jurídicos fundamentais.

Ou seja, o dever estatal de promoção de políticas públicas de igualdade e não discriminação impõe a adoção de um amplo conjunto de medidas, inclusive educativas, orientativas e preventivas, como a discussão e conscientização sobre as diferentes concepções de gênero e sexualidade.

Por esses motivos, entendo que as normas impugnadas, ao proibirem a veiculação de materiais didáticos ou ensino sobre questões de gênero e sexualidade, violam as regras gerais e os direitos fundamentais à igualdade e à não discriminação, previstos nas normas internacionais e na Constituição Federal de 1988.

Da violação à liberdade de ensinar, aprender, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber

As normas impugnadas violam ainda a liberdade de ensinar, aprender, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, diretrizes fundamental da educação estabelecida pelo art. 206, II, da Constituição Federal:

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

ADPF 460 / PR

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

A referida norma consolida a liberdade enquanto base do sistema de educação, estimulando a livre divulgação e o debate de ideias. Busca-se evitar a censura e a patrulha ideológica, uma vez que tais condutas acabariam por esterilizar o debate sobre questões polêmicas e relevantes, que devem ser apresentadas e discutidas entre professores e alunos, com a finalidade de formação de um pensamento crítico.

É certo que a atividade de ensino e a aprendizagem deve se basear em estudos científicos e abordagens acadêmicas e pedagógicas. A par dessa exigência, professores e alunos devem ter autonomia para desenvolver os conteúdos abordados em sala de aula.

Conforme destacado pelo Ministro Roberto Barroso no julgamento da ADI 5577, *“Para que a educação seja um instrumento de emancipação, é preciso ampliar o universo informacional e cultural do aluno, e não reduzi-lo, com a supressão de conteúdos políticos ou filosóficos, a pretexto de ser o estudante um ser ‘vulnerável’. O excesso de proteção não emancipa, o excesso de proteção infantiliza”*.

Seguindo essa linha de raciocínio, é importante acentuar que as restrições às liberdades de expressão e de ensino são características típicas de Estados totalitários ou autoritários.

A título elucidativo, ressaltei, no julgamento da medida cautelar na ADPF 548 – caso das buscas e apreensões em universidades públicas -, o caso da grande queima de livros realizada em diversas cidades da Alemanha em 10 de maio de 1933, em perseguição a autores que se opunham ou que não se alinhavam às diretrizes do regime nazista.

Segundo o poeta nazista Hanns Johst, a medida decorria da *“necessidade de purificação radical da literatura alemã de elementos estranhos que possam alienar a cultura alemã”*. Hoje, diante do episódio, costuma-se rememorar a célebre frase de Heinrich Heine, que ainda em 1820 escreveu: *“onde se queimam livros, no final, acaba-se queimando também homens”*.

Outro exemplo originário da Alemanha, agora sob uma perspectiva

ADPF 460 / PR

positiva, ocorreu durante o julgamento do caso BVERFGE 47, 46, já no período de redemocratização. O caso envolvia a inclusão da aula de educação sexual em escolas públicas.

A discussão envolvia a compatibilização dos direitos dos pais à educação sexual de seus filhos, os objetivos educacionais das escolas públicas e os direitos de personalidade e autodeterminação dos menores.

Ao decidir, o Tribunal Constitucional alemão concluiu pela **constitucionalidade** da lei e atos administrativos que estabeleciam a disciplina de educação sexual nas escolas públicas:

“[...] Como o Tribunal Constitucional Federal sustentou (*op. cit.*, p. 182), a fiscalização das escolas pelo Estado, estabelecida pelo Art. 7 I GG, abrange, em todo caso, a competência para o planejamento e a organização do ensino escolar com o objetivo de garantir um sistema escolar que ofereça a todos os jovens cidadãos, segundo suas capacidades, as possibilidades de formação correspondentes à atual vida social. Não faz parte desse âmbito de conformação estatal somente a estruturação organizacional da escola, mas também a fixação do conteúdo dos cursos de formação e dos objetivos escolares. O Estado pode, assim, perseguir seus próprios objetivos educacionais na escola, em princípio independentemente dos pais. A missão geral da escola, relativa à formação e à educação das crianças, não é subordinada, mas se encontra no mesmo patamar do direito de educar dos pais. Superioridade absoluta não goza nem o direito dos pais nem a missão educacional do Estado. Contrariamente a uma concepção nesse sentido defendida na literatura jurídica [doutrina], a missão escolar e educacional da escola também não é limitada somente à transmissão de conhecimentos. Esta missão do Estado, que o Art. 7 I GG pressupõe, tem também, ao contrário, como conteúdo atuar na transformação de cada criança em um membro da sociedade responsável por si mesmo. Por isso, as tarefas da escola dão-se também na área da educação. Mesmo que existam – como supra apresentado – razões para crer que o lugar adequado à educação sexual

ADPF 460 / PR

individual seja o lar, deve-se, entretanto, por outro lado, também considerar que a sexualidade apresenta diversas referências sociais. O comportamento sexual é uma parte do comportamento geral. Assim, não se pode proibir ao Estado que este considere a educação sexual como importante elemento da educação total de um indivíduo jovem. Disso faz parte também proteger e alertar as crianças contra ameaças de cunho sexual.

A partir de todos esses motivos, não se poderá levantar nenhuma objeção fundamental constitucional quando o Estado fizer do tema da sexualidade humana objeto de aula na escola [...]”.

Vê-se, portanto, que a jurisprudência de direito comparado corrobora a teses sustentada pela PGR.

Em assim sendo, observo que as normas impugnadas também contrariam a liberdade de ensinar e aprender, prevista no art. 206, II, da CF/88.

Dispositivo

Ante o exposto, acompanho o Relator, para julgar procedente o pedido, de modo a declarar a inconstitucionalidade formal e material do art. 2º, parágrafo único, da Lei 6.496/2015, do Município de Cascavel/PR.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 460

PROCED. : PARANÁ

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL

INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAVEL

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : GRUPO DIGNIDADE - PELA CIDADANIA DE GAYS, LÉSBICAS E TRANSGÊNEROS, DA ALIANÇA NACIONAL LGBTI

ADV.(A/S) : ANDRESSA REGINA BISSOLOTI DOS SANTOS (83570/PR)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DOS DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP

ADV.(A/S) : MARCO AURELIO MARRAFON (37805/DF, 7364/A/MT, 40092/PR)

ADV.(A/S) : LUIS GUSTAVO GRANDINETTI CASTANHO DE CARVALHO (53743/DF, 038607/RJ)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS JURISTAS EVANGÉLICOS - ANAJURE

ADV.(A/S) : UZIEL SANTANA DOS SANTOS (4484/SE)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JURISTAS PELOS DIREITOS HUMANOS DE LÉSBICAS, GAYS, BISSEXUAIS, TRAVESTIS, TRANSEXUAIS, TRANSGÊNEROS E INTERSEXUAIS - ANAJUDH LGBTI

ADV.(A/S) : RAFAEL DOS SANTOS KIRCHHOFF (46088/PR)

AM. CURIAE. : AÇÃO EDUCATIVA, ASSESSORIA, PESQUISA E INFORMAÇÃO

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO CIDADE ESCOLA APRENDIZ

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE

AM. CURIAE. : CENTRO DE ESTUDOS EDUCAÇÃO E SOCIEDADE - CEDES

AM. CURIAE. : INSTITUTO CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO

AM. CURIAE. : UNIÃO NACIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO - UNCMÉ

ADV.(A/S) : MARCIO ALAN MENEZES MOREIRA (18728/CE)

AM. CURIAE. : ARTIGO 19 BRASIL

ADV.(A/S) : DENISE DOURADO DORA (19054/RS)

AM. CURIAE. : COMITÊ LATINO-AMERICANO E DO CARIBE PARA A DEFESA DOS DIREITOS DAS MULHERES - CLADEM/BRASIL

AM. CURIAE. : THEMIS - GÊNERO, JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS

AM. CURIAE. : CIDADANIA, ESTUDO, PESQUISA, INFORMAÇÃO E AÇÃO - CEPIA

AM. CURIAE. : INSTITUTO MARIA DA PENHA - IMP

AM. CURIAE. : CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA - CFEMEA

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO TAMO JUNTAS - ASSESSORIA JURÍDICA GRATUITA PARA MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA

ADV.(A/S) : LEILA DE ANDRADE LINHARES BARSTED (034775/RJ)

AM. CURIAE. : INSTITUTO MAIS CIDADANIA

ADV.(A/S) : ROOSEVELT ARRAES (34724/PR)

ADV.(A/S) : LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE (35267/PR)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgou procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 6.496/2015 do Município de Cascavel/PR, nos termos do voto do Relator. Falaram: pelo *amicus curiae* Associação Nacional das Defensoras e dos Defensores Públicos - ANADEP, o Dr. Luis Gustavo Grandinetti Castanho de Carvalho; pelo *amicus curiae* Instituto Mais Cidadania, o Dr. Roosevelt Arraes; e, pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Juristas Evangélicos - ANAJURE, a Dra. Raíssa Paula Martins. Plenário, Sessão Virtual de 19.6.2020 a 26.6.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário