

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 462 SANTA CATARINA**

**RELATOR** : **MIN. EDSON FACHIN**  
**REQTE.(S)** : **PROCURADOR GERAL DA REPÚBLICA**  
**INTDO.(A/S)** : **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BLUMENAU**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE  
BLUMENAU**  
**INTDO.(A/S)** : **CÂMARA MUNICIPAL DE BLUMENAU**  
**ADV.(A/S)** : **RODRIGO REIS PASTORE**  
**AM. CURIAE.** : **GRUPO DIGNIDADE - PELA CIDADANIA DE GAYS,  
LÉSBICAS E TRANSGÊNEROS**  
**ADV.(A/S)** : **ANDRESSA REGINA BISSOLOTTI DOS SANTOS E  
OUTRO(A/S)**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIACAO NACIONAL DE JURISTAS  
EVANGELICOS - ANAJURE**  
**ADV.(A/S)** : **ACYR DE GERONE**  
**ADV.(A/S)** : **RAISSA PAULA MARTINS**  
**ADV.(A/S)** : **UZIEL SANTANA DOS SANTOS**

**DECISÃO:** Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito fundamental, com pedido de medida liminar, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República em face do art. 10, §5º, da Lei Complementar 994/2015, do Município de Blumenau/SC, que vedou a inclusão das expressões “ideologia de gênero”, “identidade de gênero” e “orientação de gênero” em qualquer documento complementar ao Plano Municipal de Educação, bem como nas diretrizes curriculares.

A legislação tem o seguinte teor:

“Art. 10. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nos termos do art. 7º da Lei n. 13.005/2014, atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano, na forma da Lei.

(...)

§5º É vedada a inclusão ou manutenção das expressões “identidade de gênero”, “ideologia de gênero” e “orientação de gênero” em qualquer documento complementar ao Plano

**ADPF 462 MC / SC**

Municipal de Educação, bem como nas diretrizes curriculares.”

Sustenta-se, em síntese, a inconstitucionalidade do dispositivo impugnado em virtude da contrariedade: **i)** ao objetivo constitucional de “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (art. 3º, I); **ii)** ao direito a igualdade (art. 5º, *caput*); **iii)** à vedação de censura em atividades culturais (art. 5º, IX); **iv)** ao devido processo legal substantivo (art. 5º, LIV); **v)** à laicidade do estado (art. 19, I); **vi)** à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV); **vii)** ao pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas (art. 206, I) e; **viii)** ao direito à liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (art. 206, II).

Requer-se o deferimento de medida liminar, inclusive por decisão monocrática *ad referendum* do Tribunal, se for o caso, para suspender a eficácia da legislação impugnada.

O Prefeito do Município de Blumenau, em sede de informações, alegou que o dispositivo impugnado teve origem em emenda parlamentar. Afirma, assim, que “a Câmara de Vereadores, representante da vontade popular, simplesmente utilizou-se de suas prerrogativas que lhe são asseguradas para alterar, acrescer ou suprimir naquilo que considerava conveniente” (eDOC 11, p. 2).

A Advocacia-Geral da União, por sua vez, manifestou-se pelo deferimento da medida cautelar em parecer assim ementado (eDOC 16):

“Constitucional. Artigo 10, §5º, da Lei Complementar nº 994/2015. que "aprova o Plano Municipal de Educação de Blumenau - PME e dá outras providências". 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. A despeito da

**ADPF 462 MC / SC**

ausência de previsão expressa na Carta de 1988, 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 pelo deferimento do pedido de medida cautelar veiculado pelo arguente.”

O Presidente da Câmara de Vereadores defendeu a norma alegando que “a Câmara endossa o entendimento apresentado nas partes que versam sobre a compatibilidade com o ordenamento jurídico das disposições legais que vedam o ensino e implantação da ideologia de gênero na área educacional”(eDOC 18, p. 4).

O Grupo Dignidade – Pela Cidadania de Gays, Lésbicas e Transgêneros e a Associação Nacional de Juristas Evangélicos – ANAJURE foram admitidas como *amici curiae*.

É, em síntese, o relatório. Decido.

Assento, preliminarmente, a cognoscibilidade da presente arguição. A parte requerente ostenta legitimidade para a propositura das ações de controle concentrado e a norma atacada é de origem municipal, o que indica a compatibilidade com o disposto no art. 1º, I, da Lei 9.882, de 1999.

No que tange à subsidiariedade, registro que, em diversas decisões monocráticas, os Ministros deste Supremo Tribunal Federal têm assentado, em casos análogo ao dos autos, a possibilidade de se propor a a arguição. Confirmam-se, nesse sentido, a ADFP 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; 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; 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.

Também reconheço ser facilmente identificável o preceito

**ADPF 462 MC / SC**

fundamental invocado, qual seja, a dignidade da pessoa humana, uma vez que, tal como fiz observar quando do julgamento da ADI 4.275, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. para o acórdão Min. Edson Fachin, Pleno, DJe 06.03.2019, “o direito à igualdade sem discriminações abrange a identidade ou expressão de gênero”.

Por essas razões, entendo ser plenamente cognoscível a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

No mérito, assiste razão jurídica à Procuradoria-Geral da República.

A solução para a presente questão jurídica deve passar, invariavelmente, pela filtragem da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CRFB) e da cláusula material de abertura prevista no § 2º do art. 5º. Nesse sentido, o presente caso transcende a análise da normatização infraconstitucional de regência dos registros públicos, sendo melhor compreendido e solucionado à luz dos direitos fundamentais, de sua eficácia horizontal e dos direitos da personalidade.

A Constituição em seu art. 5º, *caput*, estabelece a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, ao passo que em seus incisos se podem ver assegurados a: i) igualdade entre homens e mulheres (inciso I), bem como ii) a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação (inciso X).

Como já consignei, tais dispositivos não podem ser lidos de forma distanciada da cláusula de tutela geral da personalidade fundada no princípio da dignidade da pessoa humana, mote da repersonalização do Direito Privado. Isso porque “os direitos de personalidade 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).

Em razão da cláusula material de abertura prevista no § 2º do art. 5º,

**ADPF 462 MC / SC**

da CRFB, igualmente não podem ser vistos isolados da perspectiva da prevalência dos direitos humanos, princípio que inclusive rege as relações internacionais da República, como estabelecido no Art. 4º, II, da CRFB.

Quando se lê a cláusula de igualdade entre *homens e mulheres* prevista na Constituição da República, não se pode descurar das mais variadas obrigações a que o Brasil se vinculou na esfera internacional no que se refere à proteção dos direitos humanos.

Assim, a igualdade entre homem e mulher, à luz do postulado maior da não discriminação, necessariamente dialoga, entre outros, com o disposto no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, que prescrevem, em seus artigos 2º, 1, e 26, a proibição de qualquer forma de discriminação e garantia a todas as pessoas proteção igual e eficaz contra qualquer discriminação por motivo de raça, cor e sexo, dentre outros.

No mesmo sentido, o artigo 1 do Pacto de São José da Costa Rica, afasta qualquer tipo de discriminação seja 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.

Da forma como redigido, o dispositivo da Convenção Americana necessariamente abarca todas as expressões de gênero. É nesse sentido que a Corte Interamericana firmou em sua opinião consultiva (Opinião Consultiva OC-24/17, de 24.11.2017):

“(...) a Corte Interamericana deixa estabelecido que a orientação sexual e a identidade de gênero, assim como a expressão de gênero, são categorias protegidas pela Convenção. Por isso está proibida pela Convenção qualquer norma, ato ou prática discriminatória baseada na orientação sexual, identidade de gênero ou expressão de gênero da pessoa. Em consequência, nenhuma norma, decisão ou prática do direito interno, seja por parte das autoridades estatais ou por particulares, podem diminuir ou restringir, de modo algum, os direitos de um pessoas à sua orientação sexual, sua identidade de gênero e/ ou sua expressão de gênero”. (par. 78).

**ADPF 462 MC / SC**

No que tange à noção de identidade de gênero, extremamente elucidativa a 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.

Nele se consigna logo de partida em seu preâmbulo 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.

**ADPF 462 MC / SC**

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 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).

Sendo, pois, constitutivos da dignidade humana, “o reconhecimento da identidade de gênero pelo Estado é de vital importância para garantir o gozo pleno dos direitos humanos das pessoas trans, incluindo a proteção contra a violência, a tortura e maus tratos, o direito à saúde, à educação, ao emprego, à vivência, ao acesso a seguridade social, assim como o direito à liberdade de expressão e de associação”, como também registrou a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Por isso, “o Estado deve assegurar que os indivíduos de todas as orientações sexuais e identidades de gênero possam viver com a mesma dignidade e o mesmo respeito que têm todas as pessoas”.

Carlos Santiago Nino, na obra *Ética e Direitos Humanos*, ao discorrer acerca do princípio da autonomia da pessoa, prescreve que “sendo valiosa a livre eleição individual de planos de vida e da adoção de ideais de excelência humana, o Estado (e demais indivíduos) não deve interferir nessa eleição ou adoção, limitando-se a desenhar instituições que facilitem a persecução individual desses planos de vida e a satisfação dos ideais de virtude que cada um sustenta e impedindo a interferência mútua no curso de tal persecução.” (Livre tradução de: NINO. Carlos Santiago. *Ética y Derechos Humanos: un ensayo de fundamentación*. 1ª ed. Barcelona: Ariel, 1989).

Na esteira do constitucionalista argentino, portanto, o Estado deve abster-se de interferir em condutas que não prejudicam a terceiros e, ao mesmo tempo, buscar viabilizar as concepções e os planos de vida dos

**ADPF 462 MC / SC**

indivíduos, preservando a neutralidade estatal. Como registrei na ADI 4.275, já referida nesta decisão, a pessoa não deve provar o que é e o Estado não deve condicionar a expressão da identidade a qualquer tipo de modelo.

Dito isto, figura-me inviável e completamente atentatório ao princípio da dignidade da pessoa humana proibir que o Estado fale, aborde, debata e, acima de tudo, pluralize as múltiplas formas de expressão do gênero e da sexualidade.

Se essa conclusão já seria plenamente compatível com que o se assentou até aqui, ela se torna indispensável na ambiência do ensino. Com efeito, o conteúdo do direito à educação necessariamente abarca a obrigação estatal de 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, tal como prevê o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

No mesmo sentido, quando da Conferência Mundial de Direitos Humanos, os Estados expressamente concordaram em fazer incluir em seus currículos temas ligados à educação em matéria de Direitos Humanos, em especial (**grifos** nossos):

“81. Considerando o Plano Mundial de Ação para a Educação em matéria de Direitos Humanos e Democracia, adotado em Março de 1993 pelo Congresso Internacional para a Educação em matéria de Direitos Humanos e Democracia da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, bem como outros instrumentos em matéria de Direitos Humanos, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda que os Estados desenvolvam programas e estratégias específicos que assegurem uma educação, o mais abrangente possível, em matéria de Direitos Humanos e a divulgação de informação ao público, com particular incidência sobre as necessidades das mulheres no campo dos Direitos Humanos.

82. Os Governos, com o apoio das organizações



**ADPF 462 MC / SC**

intergovernamentais, das instituições nacionais e das organizações não-governamentais, deverão promover uma maior consciencialização para os Direitos Humanos e para a tolerância mútua. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos sublinha a importância do reforço da Campanha Mundial de Informação ao Público em matéria de Direitos Humanos promovida pelas Nações Unidas. Tais entidades deverão empreender e apoiar a educação em matéria de Direitos Humanos e divulgar de forma efetiva informação ao público neste domínio. Os serviços consultivos e os programas de assistência técnica do sistema das Nações Unidas deverão ser capazes de responder imediatamente a pedidos dos Estados relativos a atividades educacionais e de formação nesta matéria, bem como à educação específica sobre normas contidas em instrumentos internacionais de Direitos Humanos e de Direito Humanitário e a sua aplicação a grupos especiais tais como as forças armadas, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei, a polícia e os especialistas na área da saúde. Deverá ser considerada a proclamação de uma década das Nações Unidas para a educação em matéria de Direitos Humanos, por forma a promover, encorajar e fazer sobressair este tipo de atividades educativas. E. Métodos de aplicação e controlo

**83. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos insta os Governos a incluírem no seu direito interno as normas consagradas nos instrumentos internacionais de Direitos Humanos e a reforçarem as estruturas, as instituições e os órgãos nacionais ativos na promoção e na salvaguarda dos Direitos Humanos.**

84. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda o reforço das atividades e dos programas das Nações Unidas, por forma a que estes respondam a pedidos de apoio de Estados que queiram criar e reforçar as suas próprias instituições nacionais de promoção e proteção dos Direitos Humanos.

85. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos encoraja igualmente o reforço da cooperação entre as

**ADPF 462 MC / SC**

instituições nacionais de promoção e proteção dos Direitos Humanos, particularmente através do intercâmbio de informações e experiência, bem como a cooperação com organizações regionais e as Nações Unidas.”

Esse não é, porém, um direito exclusivo de quem tenha expressão de gênero minoritária, pois pluralidade e igualdade são duas faces da mesma moeda. O respeito à pluralidade não prescinde do respeito ao princípio da igualdade. E na atual quadra histórica, uma leitura focada tão somente em seu aspecto formal não satisfaz a completude que exige o princípio. Assim, a igualdade não se esgota com a previsão normativa de acesso igualitário a bens jurídicos, mas engloba também a previsão normativa de medidas que efetivamente possibilitem tal acesso e sua efetivação concreta. O enclausuramento em face do diferente furta o colorido da vivência cotidiana, privando-nos da estupefação diante do que se coloca como novo, como diferente. É somente com o convívio com a diferença e com o seu necessário acolhimento que pode haver a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, em que o bem de todos seja promovido sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Evidencia-se, assim, com olhar solidário e empático sobre o outro, que inadmitir a livre expressão do gênero e, de forma ainda mais relevante, de não promover sua compreensão, é atitude absolutamente violadora da dignidade e da liberdade de ser. É plena, portanto, a plausibilidade jurídica do pedido, a justificar a concessão da medida pleiteada.

No que tange ao *periculum*, registro que indiquei à pauta de julgamento a ADI 5.668, no qual se requer o reconhecimento de omissão no Plano Nacional de Educação no que tange à defesa e à proteção do direitos da população LGBTQ+. O objeto dessa ação direta é mais abarcante e deverá, a tempo e modo, ser julgado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. Nada obstante, tendo em vista a proximidade de novo ano letivo, assim como a gravidade com que se manifesta a violação ao preceito fundamental, é possível ao Relator, nos termos do

**ADPF 462 MC / SC**

art. 5º, §1º, da Lei 9.882, de 1999, deferir, *ad referendum* do Tribunal Pleno, a liminar pleiteada.

Ante o exposto, defiro a liminar requerida para suspender, *ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal, o § 5º do art. 10 da Lei Complementar do Município de Blumenau n. 994/2015.

Inclua-se em pauta.

Oficie-se à Procuradoria-Geral da República.

Publique-se.

Brasília, 16 de dezembro de 2019.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

*Documento assinado digitalmente*