



PODER LEGISLATIVO DE CAMPO MOURÃO

ESTADO DO PARANÁ

PROJETO DE LEI**Nº 029/2026**

Revoga a Lei nº 4.651, de 1º de março de 2024, que dispõe sobre a proibição da instalação, adequação e o uso comum de banheiros por pessoas de sexo biológico diferentes em todos os estabelecimentos comerciais, estudantis e órgãos públicos da administração direta ou indireta no Município de Campo Mourão, e dá outras providências.

AUTORIA: – EXECUTIVO MUNICIPAL**ENVIADO ÀS COMISSÕES:** (em destaque).

LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO;
FINANÇAS E ORÇAMENTO;
MÉRITOS TEMÁTICOS;
SAÚDE, EDUCAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA;
REPRESENTATIVA.

Incluído no Expediente	Em	/	/
Incluído na Ordem do Dia	Em	/	/
Pedido de Vistas	Em	/	/
1ª Discussão e Votação	Em	/	/
2ª Discussão e Votação	Em	/	/
Aprovado em Redação Final	Em	/	/
Promulgada	Em	/	/
LEI Nº	Sancionada	Em	/
Publicada no Órgão Oficial	Nº	Em	/

TRAMITAÇÃO

[illegible]



PREFEITURA DE CAMPO MOURÃO

CAMPO MOURÃO | CIDADE ESCOLA

PROJETO DE LEI Nº

De 22 de janeiro de 2026

Revoga a Lei nº 4.651, de 1º de março de 2024, que dispõe sobre a proibição da instalação, adequação e o uso comum de banheiros por pessoas de sexo biológico diferentes em todos os estabelecimentos comerciais, estudantis e órgãos públicos da administração direta ou indireta no Município de Campo Mourão, e dá outras providências.

O **PODER LEGISLATIVO DE CAMPO MOURÃO**, Estado do Paraná, aprova e eu, Prefeito Municipal, sanciono a seguinte

L E I :

Art. 1º Fica revogada a Lei nº 4.651, de 1º de março de 2024.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PAÇO MUNICIPAL “10 DE OUTUBRO”

Campo Mourão, 22 de janeiro de 2026

João Douglas Fabrício
Prefeito Municipal





**PREFEITURA DE
CAMPO MOURÃO**

CAMPO MOURÃO | CIDADE ESCOLA

MENSAGEM JUSTIFICATIVA AO PROJETO DE LEI Nº

Senhor Presidente,

Senhores Vereadores:

Encaminho para apreciação de Vossas Senhorias o Projeto de Lei que “Revoga a Lei nº 4.651, de 1º de março de 2024, que dispõe sobre a proibição da instalação, adequação e o uso comum de banheiros por pessoas de sexo biológico diferentes em todos os estabelecimentos comerciais, estudantis e órgãos públicos da administração direta ou indireta no Município de Campo Mourão, e dá outras providências.”

Através da Lei nº 4.651, de 1º de março de 2024, ficou proibido a instalação, adequação e o uso de banheiros por pessoas de sexo biológico diferentes em todos os estabelecimentos comerciais, estudantis e órgãos públicos da administração direta ou indireta no Município de Campo Mourão.

Ocorre que após a entrada em vigor da referida Lei no ano de 2024, o Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade, autuada sob o nº 0126569-88.2024.8.16.0000, contra a referida Lei Municipal, a qual foi julgada procedente, por unanimidade, sendo declarada a sua inconstitucionalidade formal e material, conforme Acórdão em anexo.

Ante o exposto, encaminho o presente Projeto de Lei a essa Egrégia Casa Legislativa para deliberação e aprovação.

Na oportunidade, renovo aos Nobres Edis os meus votos de profundo respeito e admiração.

PAÇO MUNICIPAL “10 DE OUTUBRO”

Campo Mourão, 22 de janeiro de 2026.



Assinado eletronicamente por:

JOÃO DOUGLAS FABRÍCIO

22/01/2026 16:00:51

Assinatura digital avançada.

João Douglas Fabrício
Prefeito Municipal

PREFEITURA DE CAMPO MOURÃO
RUA BRASIL, 1487 - CENTRO
CAMPO MOURÃO-PARANÁ





TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

Curitiba, 17 de dezembro de 2025.

Ao Excelentíssimo Senhor,

DOUGLAS FABRÍCIO

Prefeito do Município de Campo Mourão

Rua Brasil, n.º 1487 – Centro – CEP: 87.302-230

CAMPO MOURÃO/PR

Vossa Excelência, Senhor Prefeito,

Na qualidade de Relatora dos autos de **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 0126569-88.2024.8.16.0000 ADI – OE**, em que figuram, como **autor**, **Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná**, como **polo passivo**, **Vossa Excelência e Outro**, e, como **interessado**, **Procurador-Geral do Estado do Paraná**, encaminho-lhe o presente expediente, a fim de **cientificá-lo** acerca do inteiro teor do acórdão proferido, no qual, por unanimidade de votos, os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná acordaram em JULGAR PROCEDENTE a Ação Direta de Inconstitucionalidade do Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná, a fim de declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Municipal de Campo Mourão n.º 4.651, de 1º de março de 2024, nos termos do voto do relator.

Atenciosamente,

Des.ª LILIAN ROMERO

Relatora





TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NPU 0126569-88.2024.8.16.0000 – ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ.

Relatora: Desembargadora LILIAN ROMERO
Autor: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO PARANÁ.
Interessados: MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO.
CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO.

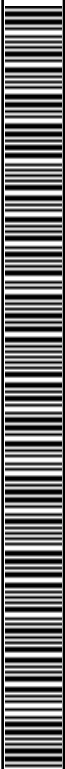
DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.651/2024 DO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO. PROIBIÇÃO DA INSTALAÇÃO, ADEQUAÇÃO E USO COMUM DE BANHEIROS POR PESSOAS DE SEXO BIOLÓGICO DIFERENTE EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS, ESTUDANTIS E ÓRGÃOS PÚBLICOS. INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS E MATERIAIS.

I. Caso em exame.

Ação direta proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná contra diploma municipal que impõe critério de sexo biológico para o uso de sanitários em órgãos públicos, escolas e estabelecimentos privados.

II. Questões em discussão.

- (i) Usurpação de competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF, art. 22, I) por disciplinar direitos da personalidade;
- (ii) Usurpação de competência privativa da União para diretrizes e bases da educação (CF, art. 22, XXIV) e violação da competência do Estado para organizar o sistema estadual de ensino (CE/PR, art. 179, VI);
- (iii) Violação à reserva de iniciativa do Chefe do Executivo e à reserva de administração (CF, art. 61, §1º, II; CE/PR, art. 66, II e IV); e
- (iv) Inconstitucionalidade material por ofensa à dignidade da pessoa humana, à igualdade, à intimidade e à vedação de



discriminações (CF, arts. 1º, III; 3º, IV; 5º, *caput* e X), bem como à livre iniciativa (CF, arts. 1º, IV e 170, *caput*).

III. Razões de decidir.

(i) **Causa de pedir aberta:** em controle concentrado, admite-se o exame de vícios formais não articulados na inicial à luz de todo o bloco de constitucionalidade.

(ii) **Direito civil e direitos da personalidade:** a norma municipal incide sobre atributos existenciais (identidade, autodeterminação, intimidade e privacidade), núcleo dos direitos da personalidade (CC, arts. 11, 12 e 21). Ao restringir o exercício cotidiano desses direitos por critério biológico absoluto, o Município inova em matéria reservada à União, fragilizando a uniformidade nacional exigida para relações jurídicas fundamentais da pessoa.

(iii) **Diretrizes e bases da educação:** ao alcançar “estabelecimentos estudantis”, a lei municipal disciplina sobre padrões educacionais (igualdade de acesso e permanência, respeito à liberdade e à tolerância – LDB, arts. 2º e 3º) e inova onde apenas se admite atuação suplementar no âmbito local, usurpando competência normativa federal.

(iv) **Sistema estadual de ensino:** a redação ampla (“todos os estabelecimentos estudantis no Município”) projeta efeitos sobre escolas estaduais, invadindo competência do Estado para organizar seu sistema de ensino e extrapolando os limites da competência suplementar municipal.

(v) **Reserva de iniciativa e reserva de administração:** a lei censurada, de iniciativa parlamentar, impõe deveres a órgãos da administração direta e indireta, cria comandos sobre processo administrativo disciplinar e sanções a servidores (regime jurídico), matérias sujeitas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. O vício é insanável e não se convalida pela sanção do Prefeito, por ofensa direta à separação dos Poderes.

(vi) **Inconstitucionalidade material – dignidade, igualdade e intimidade:** o critério legal reduz pessoas transgênero a marcador biológico, nega reconhecimento à identidade de gênero e institucionaliza tratamento discriminatório, produzindo constrangimento e violando a dignidade (CF, art. 1º, III), a isonomia e a vedação de discriminações (CF, art. 3º, IV; 5º, *caput*), além da intimidade e da vida privada (CF, art. 5º, X). A medida é desproporcional: não evidencia adequação/necessidade para proteção de qualquer bem jurídico superior e sacrifica indevidamente direitos fundamentais.

(vii) **Inconstitucionalidade material – livre iniciativa e livre exercício da atividade econômica:** para o setor privado, a



lei impõe modelo único de organização espacial (banheiros segregados por sexo biológico), com custos e restrições operacionais que interferem na liberdade de conformação do empreendimento sem respaldo em norma geral federal nem justificativa proporcional. Constitui intervenção excessiva no ambiente empresarial, colidente com a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa.

IV. Conclusão

Reconhecem-se múltiplos vícios formais suficientes para a procedência (direito civil; diretrizes e bases; sistema estadual; iniciativa), sem prejuízo do reconhecimento da inconstitucionalidade material (violação à dignidade humana, igualdade, proibição de discriminação, intimidade e livre iniciativa).

V. Dispositivo.

Pedido procedente. Declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 4.651/2024 do Município de Campo Mourão.

VI. Teses.

“1. É formalmente inconstitucional lei municipal que restringe o uso de banheiros em estabelecimentos comerciais, estudantis e órgãos públicos por critério exclusivo de sexo biológico, por usurpar a competência privativa da União para legislar sobre direito civil, mais especificamente sobre direitos da personalidade.

2. É formalmente inconstitucional lei municipal que, ao restringir o uso de banheiros por critério exclusivo de sexo biológico em estabelecimentos estudantis, inova em diretrizes e bases da educação ou projeta efeitos sobre o sistema estadual de ensino.

3. Viola a separação de poderes e a reserva de administração lei de iniciativa parlamentar que cria comandos sobre processo administrativo disciplinar e sanções a servidores do Poder Executivo, vício insuscetível de convalidação pela sanção da norma pelo Prefeito Municipal.

4. É materialmente inconstitucional lei que, ao restringir o uso de banheiros em estabelecimentos comerciais, estudantis e órgãos públicos por critério exclusivo de sexo biológico, nega reconhecimento à identidade de gênero, afrontando a dignidade humana, a igualdade, a intimidade, a vedação de discriminações e a livre iniciativa.”

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 1º, III e IV; 3º, IV; 5º, *caput* e X; 22, I e XXIV; 61, §1º, II; 170, *caput*; CE /PR, arts. 1º, II e III; 13, IX; 66, II e IV; 179, VI; CC, arts. 11, 12 e 21; LDB (Lei nº 9.394/1996), arts. 2º e 3º.



Jurisprudência relevante citada: STF, ADI 2364 (vício de iniciativa e reserva de administração); STF, ADI 7019/RO (competência da União em educação – linguagem neutra); STF, ADPF 1159 MC-Ref (competência federal e educação – linguagem neutra); TJSP, ADI 2137220-79.2018.8.26.0000 (banheiros e competência educacional); TJPR, 0059204-22.2021.8.16.0000; 0010764-29.2020.8.16.0000; 0069838-43.2022.8.16.0000 (reserva de administração e iniciativa).

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade NPU 0126569-88.2024.8.16.0000, em que figura como autor o Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná e interessados o Município de Campo Mourão e a Câmara Municipal de Campo Mourão.

I. Relatório

O Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná ajuizou a presente ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei nº 4.651, de 1º de março de 2024, do Município de Campo Mourão, que dispõe sobre a proibição da instalação, adequação e uso comum de banheiros por pessoas de sexo biológico diferentes em estabelecimentos comerciais, estudantis e órgãos públicos (M. 1.1).

Argumentou o autor, em síntese, que a lei impugnada:

- viola preceitos fundamentais insculpidos na Constituição da República e na Constituição do Estado do Paraná;
- ao impor o sexo biológico como critério absoluto de uso de banheiros de estabelecimentos públicos e privados, atenta contra a dignidade da pessoa humana, pois desconsidera a identidade de gênero autopercebida e instrumentaliza pessoas transexuais;
- ofende os objetivos da República de promover o bem de todos sem preconceito e viola o princípio da isonomia, oficializando a discriminação e o tratamento desigual a grupo social vulnerável.

Sustentou, ainda, que:

- a identidade de gênero se insere no âmbito do direito fundamental à vida privada, sendo uma escolha pessoal imune a interferências estatais;
- a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, notadamente os casos *Atala Rizzo vs. Chile* e *Vicky Hernandez vs. Honduras*, e a Opinião Consultiva nº 24/17, consagram a identidade de gênero como categoria protegida contra a discriminação;



- embora o Supremo Tribunal Federal não tenha julgado o mérito do Recurso Extraordinário nº 845.779, os votos já proferidos pelos Ministros Edson Fachin e Roberto Barroso convergiam para o reconhecimento do direito.

Ao final, requereu a procedência do pedido.

Após o despacho inicial (M. 9.1), a Câmara Municipal de Campo Mourão apresentou sua manifestação (M. 15.3), limitando-se a encaminhar cópia do diploma legal impugnado e do respectivo projeto de lei.

O Município de Campo Mourão, por sua vez, embora devidamente intimado (M. 17.1), deixou transcorrer o prazo sem apresentar informações, conforme certificado nos autos (M. 19.1).

Instada a se manifestar, a Procuradoria-Geral do Estado apresentou petição na qual requereu o sobrestamento do feito. Argumentou que a matéria versada na ação era substancialmente coincidente com a controvérsia do Recurso Extraordinário nº 845.779, pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal, o que recomendaria a suspensão da presente demanda até a fixação da tese pela Corte Suprema (M. 35.1).

A Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer de mérito, opôs-se ao pedido de suspensão. Esclareceu que o RE nº 845.779 já havia sido julgado pela Suprema Corte, que lhe negou seguimento com o cancelamento da repercussão geral, tendo o acórdão transitado em julgado em 11 de fevereiro de 2025, o que tornava o pedido de sobrestamento improcedente. No mérito, ratificou integralmente os fundamentos da petição inicial, reiterando haver violação à dignidade humana, à isonomia e à vida privada. Para reforçar a tese de inconstitucionalidade material, colacionou julgados dos Órgãos Especiais dos Tribunais de Justiça de Minas Gerais e de São Paulo, que, em situações análogas, declararam a inconstitucionalidade de leis municipais com conteúdo idêntico (M. 38.1).

Após a redistribuição do feito, esta Relatora proferiu decisão rejeitando o pedido de suspensão formulado pela Procuradoria-Geral do Estado, ante a informação de que o recurso paradigma já havia transitado em julgado, e determinou o prosseguimento da ação, ordenando a intimação da PGE para manifestar-se acerca do mérito (M. 41.1).

Na sequência, a Procuradoria-Geral do Estado expressamente manifestou a "*ausência de interesse de guerrear a constitucionalidade do dispositivo questionado*". Justificou sua posição afirmando que a lei municipal ignora a distinção entre sexo biológico e identidade de gênero, sendo contrária à dignidade humana e a precedentes já consolidados nos Tribunais Pátrios. Invocou, por simetria, o entendimento do STF no sentido de que a Advocacia-Geral da União não está obrigada a defender tese jurídica já considerada inconstitucional pela Corte, concluindo pela desnecessidade de contestar o mérito da ação (M. 44.1).

II. Voto

A questão central desta presente ação direta consiste em verificar se a Lei nº 4.651, de 1º de março de 2024, do Município de Campo Mourão, ao proibir a instalação, adequação e uso comum de banheiros por pessoas de sexo biológico diferentes, é compatível com os preceitos da Constituição da República e da Constituição do Estado do Paraná.

O diploma legal impugnado possui a seguinte redação:

Dispõe sobre a proibição da instalação, adequação e o uso comum de banheiros por pessoas de sexo biológico diferentes em estabelecimentos comerciais, estudantis e órgãos públicos do Município:

Art. 1º Ficam proibidos a instalação, adequação e o uso comum de banheiros por pessoas de sexo biológico diferentes em todos os estabelecimentos comerciais, estudantis e órgãos públicos da administração direta ou indireta no Município de Campo Mourão.

§ 1º A violação do disposto no "caput" deste artigo, em instituições de natureza pública, acarretará sanções aos servidores e/ou agentes políticos responsável pela violação, devendo tal caso ser aberto processo administrativo para apurar os fatos.

§ 2º A violação do disposto no "caput" deste artigo, em instituições de natureza privada, acarretará penalidades administrativas, cumulativamente, no caso de reincidência:

I - advertência;

II - suspensão do alvará de funcionamento do estabelecimento.

Art. 2º Os estabelecimentos públicos, ou privados, onde exista um único banheiro, em que cada indivíduo, independente de sexo biológico, usa-o, individualmente, mantida a merecida privacidade, com a porta fechada, prevalecem sem qualquer restrição.

Art. 3º O Poder Executivo Municipal regulamentará esta Lei no que couber.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O autor invoca como parâmetros de controle os seguintes dispositivos constitucionais:

Constituição Federal

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III – a dignidade da pessoa humana;

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

[...]

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

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:

(...)

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

Constituição do Estado do Paraná

Art. 1º. O Estado do Paraná, integrado de forma indissolúvel à República Federativa do Brasil, proclama e assegura o Estado democrático, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais, do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político e tem por princípios e objetivos:

I - o respeito à unidade da Federação, a esta Constituição, à Constituição Federal e à inviolabilidade dos direitos e garantias fundamentais por ela estabelecidos;

II - a defesa dos direitos humanos;

III - a defesa, a igualdade e o consequente combate a qualquer forma de discriminação;

II.I. Questões preliminares

II.I.I. Ausência de repercussão geral

Como relatado, durante a tramitação do feito, foi rejeitado o pedido de suspensão formulado pela Procuradoria-Geral do Estado, que sustentava depender o julgamento desta ação do desfecho do Recurso Extraordinário nº 845.779. Isto porque o referido recurso teve seu seguimento negado pelo STF, em razão do cancelamento da Repercussão Geral anteriormente reconhecida. A decisão transitou em julgado em 11/2/2025, não subsistindo, portanto, qualquer fundamento que justificasse o sobrestamento do presente feito sob essa justificativa.

II.I.II. Da existência de controvérsia semelhante em trâmite no Supremo Tribunal Federal

Na decisão supramencionada, também foi mencionada a existência das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nºs 1169 a 1173, em curso no Supremo Tribunal Federal, cujo ajuizamento não possui efeito suspensivo sobre o processamento desta lide objetiva. Inexiste, ademais, até o momento, pronunciamento da Suprema Corte com eficácia vinculante ou efeito *erga omnes* que pudesse obstar o exame da controvérsia por este Tribunal.

Registro, a título de informação, o andamento das referidas ADPFs:

- ADPF 1169 (Relatora Min. Cármen Lúcia): ajuizada contra lei do Município de Novo Gama/GO. Autos conclusos desde 9/4/2025. O parecer da Procuradoria-Geral da República é pela extinção do feito sem resolução do mérito, pois a ação não ultrapassa o filtro da subsidiariedade;
- ADPF 1170 (Relator Min. Flávio Dino): direcionada contra lei do Município de Sorriso/MT, teve o seguimento negado em 13/6/2025, sob o fundamento da inobservância do requisito da subsidiariedade, por existir via adequada de controle concentrado perante os Tribunais de Justiça estaduais. Agravo interno interposto contra decisão pendente de julgamento;
- ADPF 1171 (Relator Min. Flávio Dino): proposta contra lei do Município de Cariacica/ES, também teve seguimento negado em 13/6/2025, pela mesma razão de ausência do requisito da subsidiariedade. Agravo interno interposto contra decisão pendente de julgamento;
- ADPF 1172: (Relator Min. André Mendonça): deduzida contra lei do Município de Londrina/PR. Autos conclusos desde 5/6/2025. O parecer da Procuradoria-Geral da República é pela extinção do feito sem resolução do mérito, pois a ação não ultrapassa o filtro da subsidiariedade;
- ADPF 1173 (Relator Min. Gilmar Mendes): ajuizada contra lei do Município de Juiz de Fora/MG, não foi conhecida em decisão de 9/6/2025, pois a norma impugnada já havia sido declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais em sede de ação direta de inconstitucionalidade, de modo que não subsistia interesse de agir.

Como se percebe, os pronunciamentos já proferidos pelo Supremo Tribunal Federal nas ADPFs 1170, 1171 e 1173 não apenas não obstem o exame desta



ação direta de inconstitucionalidade, como reforçam a necessidade de sua continuidade. De um lado, porque os processos em trâmite naquela Corte não projetam efeito suspensivo sobre a presente demanda. De outro, porque as decisões já tomadas evidenciam a pertinência do controle concentrado de constitucionalidade exercido pelos Tribunais de Justiça Estaduais, seja pela exigência do requisito da subsidiariedade, seja pelo reconhecimento de que determinadas leis municipais já foram objeto de controle no âmbito das Cortes locais.

Nessas condições, mantém-se íntegra a competência deste Tribunal para apreciar, em sede de controle concentrado, a compatibilidade da legislação municipal impugnada com a Constituição do Estado do Paraná e com as normas de reprodução obrigatória constantes da Constituição Federal, prevenindo a insegurança jurídica até que sobrevenha eventual pronunciamento definitivo e vinculante do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria.

II.I.III. Causa de pedir aberta

Embora o autor tenha arguido apenas a inconstitucionalidade material da lei municipal, nada impede que este Colegiado também examine a inconstitucionalidade formal pois, como cediço, em sede de controle concentrado de constitucionalidade a causa de pedir é aberta.

Sobre o tema, calha trazer à colação os seguintes julgados do STF:

“Considerando a causa de pedir aberta das ações de controle abstrato, que permite ao Supremo Tribunal Federal examinar a norma questionada à luz de toda a Constituição, a declaração de constitucionalidade obsta nova discussão com base em fundamento diverso existente à época, de modo que a invocação de outras normas constitucionais não consubstancia alteração do estado de direito ou de fato apta a autorizar novo juízo de constitucionalidade”.

(STF – ADI 7262 ES, Relator: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgamento em 15/4 /2024, publicação em 13/6/2024)

“A causa de pedir, no controle objetivo de normas, é aberta, o que significa dizer que a adequação ou não de determinado texto normativo é realizada em cotejo com todo o ordenamento constitucional vigente ao tempo da edição do dispositivo legal. Assim, caso declarada a constitucionalidade de uma norma, consideram-se repelidos todos e quaisquer fundamentos no sentido da sua inconstitucionalidade, e vice-versa”.

(ADI 5180 AgR, Relator (a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/4 /2018, publicado em 13/6/2018)

Superados esses pontos, ao exame da constitucionalidade do diploma legal impugnado.

II.II. Mérito

II.II.I. Inconstitucionalidade formal

A inconstitucionalidade formal da lei municipal manifesta-se em múltiplas vertentes, conforme se demonstrará.



II.II.I.I. Inconstitucionalidade formal por usurpação da competência da União para legislar sobre direito civil

A Constituição da República estabelece, em seu art. 22, inc. I, que compete privativamente à União legislar sobre *direito civil*.

Essa opção do constituinte originário tem por fundamento a necessidade de conferir unidade normativa a temas que dizem respeito às relações jurídicas fundamentais da pessoa em sociedade, evitando soluções regionais fragmentadas que possam afetar de forma desigual a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

A compreensão do alcance desta cláusula constitucional exige referência ao conceito de *direito civil*, ramo jurídico cuja história remonta ao direito romano e cuja função é estruturar a disciplina das relações jurídicas mais elementares da vida em sociedade. Como acentuam Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho:

“(...) etimologicamente, ‘civil’ refere-se ao cidadão. Assim, o Direito Civil pode ser traduzido, literalmente, como o ‘Direito do Cidadão’, aliás, como o é em russo, grazhdanskoe pravo, e em alemão, bürgerliches Recht. (...) Conceituamos o Direito Civil como o ramo do Direito que disciplina todas as relações jurídicas da pessoa, seja uma com as outras (físicas e jurídicas), envolvendo relações familiares e obrigacionais, seja com as coisas (propriedade e posse)” (in Novo Curso de Direito Civil - Vol.1 - Parte Geral, Saraiva, 2019, p. 142).

Já os *direitos da personalidade* constituem categoria central no direito civil contemporâneo, representando valores existenciais e não patrimoniais da pessoa humana. Ainda segundo Gagliano e Pamplona:

“(...) conceituam-se os direitos da personalidade como aqueles que têm por objeto os atributos físicos, psíquicos e morais da pessoa em si e em suas projeções sociais. A ideia a nortear a disciplina dos direitos da personalidade é a de uma esfera extrapatrimonial do indivíduo, em que o sujeito tem reconhecidamente tutelada pela ordem jurídica uma série indeterminada de valores não redutíveis pecuniariamente, como a vida, a integridade física, a intimidade, a honra, entre outros” (p. 366, obra citada).

Esses direitos não se exaurem em rol taxativo, mas expressam dimensões existenciais reconhecidas historicamente pelo ordenamento como essenciais à vida digna. Por essa razão, o Código Civil de 2002, no Capítulo II do Livro I da Parte Geral, tratou expressamente dos *direitos da personalidade*, estabelecendo parâmetros de alcance nacional:

Art. 11. Com exceção dos casos previstos em lei, os direitos da personalidade são intransmissíveis e irrenunciáveis, não podendo o seu exercício sofrer limitação voluntária.

Art. 12. Pode-se exigir que cesse a ameaça, ou a lesão, a direito da personalidade, e reclamar perdas e danos, sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

(...)

Art. 21. A vida privada da pessoa natural é inviolável, e o juiz, a requerimento do interessado, adotará as providências necessárias para impedir ou fazer cessar ato contrário a esta norma.

À vista desses marcos normativos, e precisamente porque tais direitos se conectam ao estado, à capacidade e à identidade do indivíduo, impõe-se disciplina uniforme em todo o território nacional. Fragmentar a regulação entre Estados e Municípios — com legislações dissonantes — compromete a segurança jurídica e a tutela da dignidade da pessoa humana, núcleo fundante do Estado brasileiro.

Nesse contexto, é inequívoco que a lei censurada, ao restringir a utilização de banheiros públicos e privados com base no sexo biológico das pessoas, legisla sobre *direito civil*, mais especificamente sobre *direitos da personalidade*. Isso porque interfere em atributos como a identidade, a liberdade, a intimidade e a privacidade da pessoa transgênero, além de regular o modo como essas pessoas podem exercer atributos essenciais da sua personalidade na vida social, impondo-lhes limitações com fundamento em critérios estritamente existenciais.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul já reconheceu que normas municipais que incidem sobre aspectos existenciais da pessoa — isto é, sobre *direitos da personalidade* — invadem a competência privativa da União para legislar sobre *direito civil*. Em julgamento de ação direta, a Corte de Justiça gaúcha declarou a inconstitucionalidade formal de lei do Município de São Leopoldo que instituiu “Programa Municipal de Combate e Enfrentamento à Disseminação de Informações Falsas (*Fake News*)”, exatamente por compreender que a disciplina da “propagação de ideias” se inclui entre os direitos da personalidade previstos nos arts. 11 e seguintes do Código Civil, o que atrai a reserva legislativa do art. 22, inc. I, da Constituição Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 9.271/2020 DE SÃO LEOPOLDO. PROGRAMA MUNICIPAL DE COMBATE E ENFRENTAMENTO À DISSEMINAÇÃO DE INFORMAÇÕES FALSAS (FAKE NEWS). ESTABELECIMENTO DE MULTA E ÓRGÃO ENCARGADO DE FISCALIZAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO À LIBERDADE DE PENSAMENTO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL. PROPAGAÇÃO DE IDEIAS QUE SE INCLUI ENTRE OS DIREITOS DA PERSONALIDADE. NORMA QUE PREVÊ GASTOS COM ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. A criação de um Programa Municipal de Combate e Enfrentamento à Disseminação de Informações Falsas (Fake News) interfere diretamente na liberdade de expressão e pensamento dos munícipes, questão inerente aos direitos da personalidade estabelecidos nos arts. 11 e seguintes do Código Civil, violando a competência da União para legislar sobre a matéria (art. 22, inciso I, da CF). Descabe ao Poder Executivo fazer o papel de censor das informações que circulam na comunidade, sob pena de se tornar o Programa estabelecido a institucionalização da perseguição política, em grave ofensa aos princípios mais básicos que regem a República, como a livre manifestação do pensamento (art. 5º, inciso IV, da CF) e a livre comunicação independentemente de censura ou licença (inciso IX). A constatação da existência de danos e a responsabilização dos agentes pela propagação de notícias falsas que gerem ofensas a direitos personalíssimos de outrem cabem ao Poder Judiciário, considerando as regras de responsabilidade civil e criminal (calúnia ou difamação) postas na legislação pátria, realizando o controle a posteriori. Entendimento do STF no julgamento da ADIn nº 4451/DF. A previsão de realização de cursos, palestras e seminários de sensibilização e conscientização interfere diretamente no funcionamento e organização da Administração, competindo ao



Chefe do Poder Executivo a iniciativa da Lei, por simetria com o que estabelece o art. 60, inciso II, d, da Constituição Estadual. DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE.

(TJ-RS - ADI: 70084936590 RS, Relator.: Marcelo Bandeira Pereira, Data de Julgamento: 11/06/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 24/06/2021 – destaqui).

Nessa linha de raciocínio, se a liberdade de expressão e de pensamento — reconhecida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul como manifestação direta dos direitos da personalidade — atrai a competência legislativa privativa da União, com muito maior razão deve ser assim compreendida a identidade de gênero, por traduzir dimensão ainda mais essencial da personalidade humana. Trata-se de núcleo existencial que envolve a autodeterminação, a dignidade e o livre desenvolvimento da pessoa, não podendo ser objeto de regulação por normas locais, sob pena de fragmentação indevida do ordenamento jurídico e de violação à unidade normativa assegurada pelo art. 22, inciso I, da Constituição Federal.

Conclui-se, desse modo, que a legislação local deve guardar harmonia com as normas federais e estaduais, não podendo inovar ou alterar — seja para restringir, seja para ampliar — sob pena de vulnerar o pacto federativo. É certo que se trata de tema sensível, marcado por visões conflitantes, e que reclama disciplina específica ainda não elaborada em nível nacional. Todavia, a ausência de lei federal não legitima a edição de norma municipal que limite ou modifique a disciplina geral vigente, criando inovação indevida e extrapolando os contornos fixados em âmbito nacional, em afronta direta à repartição constitucional de competências.

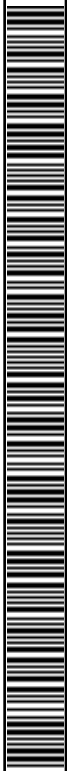
De rigor, portanto, o reconhecimento da inconstitucionalidade formal do diploma legal, em decorrência de violação ao disposto no art. 22, inc. I, da Constituição Federal, que prevê a competência privativa da União para normatizar em matéria de direito civil.

II.II.I.II. Inconstitucionalidade formal por usurpação da competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação

A normativa sob exame, ao vedar a instalação, adequação e o uso comum de banheiros por pessoas de sexo biológico diferente em estabelecimentos estudantis, incorre em outra inconstitucionalidade formal por invasão de domínio legislativo reservado privativamente à União.

Com efeito, o artigo 22, inciso XXIV, da Constituição da República, estabelece competir à União legislar sobre *diretrizes e bases da educação nacional*. Trata-se de competência privativa que visa a garantir a unidade do sistema educacional brasileiro, assegurando padrões mínimos de igualdade, liberdade e tolerância, de modo que Estados e Municípios apenas podem atuar de forma suplementar, dentro dos limites definidos pela legislação federal.

O artigo 24, inciso IX, da Constituição Federal, autoriza a União, os Estados e o Distrito Federal a legislar concorrentemente sobre educação, cabendo à União a edição de normas gerais, enquanto aos Estados incumbe a competência suplementar. Quanto aos Municípios, ainda que não mencionados expressamente,



a Constituição lhes atribui competência meramente suplementar, nos termos do art. 30, inc. I e II, da CF, e do art. 17, inc. I e II, da CEPR, sempre subordinada ao arcabouço normativo federal e estadual.

É, pois, inequívoco que os Municípios não detêm autonomia plena para legislar sobre educação. Podem, quando muito, editar normas complementares, de interesse local e integradas ao regime de colaboração entre os entes federados. Contudo, não lhes é dado inovar, ampliar ou restringir os conteúdos já definidos pela legislação federal e estadual, sob pena de romper a lógica federativa.

Essa leitura é reforçada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), que concretiza a competência privativa da União acerca do assunto. O diploma federal, em seu art. 2º, dispõe que a educação é dever da família e do Estado, inspirada nos princípios da liberdade e da solidariedade humanas, com a finalidade de preparar o educando para o exercício da cidadania e para o trabalho. Já o art. 3º estabelece como princípios do ensino a igualdade de condições para acesso e permanência na escola (inciso I), o respeito à liberdade e apreço à tolerância (inciso IV) e a vinculação entre educação escolar, o trabalho e as práticas sociais (inciso XI).

Ao impor proibição de banheiros multigêneros, a lei municipal ora questionada adentra no campo de incidência desses princípios federais, restringindo um espaço educacional que, nos termos da disciplina em âmbito federal, deve ser plural, inclusivo e tolerante. Em outras palavras, a norma municipal não apenas inovou onde não poderia, como disciplinou assunto típico de legislação federal de caráter geral, produzindo ofensa direta ao pacto federativo.

A jurisprudência tem se consolidado nesse sentido.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 7019/RO, Rel. Min. Edson Fachin, declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que proibia linguagem neutra nas escolas, reafirmando que somente a União pode legislar sobre diretrizes e bases da educação:

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

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

2. Ação direta julgada procedente.

(STF - ADI: 7019 RO, Relator.: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 13/02/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 10-04-2023)

Em sede cautelar, na ADPF 1163/MT, Rel. Min. Flávio Dino, o STF suspendeu lei municipal que igualmente proibia a linguagem neutra em instituições de ensino, reafirmando a competência privativa da União para dispor acerca da matéria:

REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MUNICÍPIO DE NAVEGANTES - SC. LEI Nº 3.579/2021. PROIBIÇÃO DA INCORPORAÇÃO DA LINGUAGEM NEUTRA PELOS ÓRGÃOS PÚBLICOS MUNICIPAIS, INCLUSIVE PELAS INSTITUIÇÕES

DE ENSINO E BANCAS EXAMINADORAS DE SELEÇÃO E CONCURSOS PÚBLICOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

I. CASO EM EXAME.

A Lei municipal impugnada proíbe o uso da linguagem neutra pelos órgãos do Poder Público do Município de Navegantes - SC, inclusive pelas instituições que compõem o sistema de ensino municipal, bancas examinadoras de seleção e de concursos públicos municipais.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Sustenta-se a inconstitucionalidade formal do ato legislativo, por usurpação da competência da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação (CF, art. 22, inc. XXIV).

3. Alega-se, ainda, violação material à Constituição, em face da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento (CF, art. 206, IV, e 207, § 1º); e aos postulados da razoabilidade e da proporcionalidade.

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. Acerca da relevância da proteção e promoção de direitos das pessoas LGBTI+, esta Corte já se pronunciou em históricas decisões. São exemplos: a ADPF n. 132 e a ADI n. 4.277, em que reconheceu a união estável homoafetiva; o RE n. 646.721, no qual equiparado o regime sucessório entre cônjuges e companheiros em união estável homoafetiva; a ADI n. 4.275 e o RE n. 670.422, em que admitida a alteração do nome e sexo de pessoas transexuais no registro civil, independente de cirurgia de transgenitalização ou da realização de tratamentos hormonais ou patologizantes; a ADO n. 26, que submeteu as condutas homotransfóbicas à Lei n. 7.716/1989; a ADPF n. 457 e a ADPF n. 461, nas quais, respectivamente, declarou-se a inconstitucionalidade da proibição de material escolar sobre gênero e orientação sexual e o ensino sobre gênero e orientação sexual; a ADI n. 5.543, em que declarada a inconstitucionalidade da proibição de doação de sangue por homossexuais, e, mais recentemente, o RE n. 1.211.446, no qual reconhecido o direito à licença-maternidade à mãe não gestante em união homoafetiva. Esta jurisprudência firme e sólida do STF realiza direitos constitucionais relativos a uma “sociedade livre, justa e solidária”, conforme ordena o art. 3º, I, da Constituição Federal, em consonância com o disposto no seu preâmbulo: “...a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos...”.

5. No caso em julgamento, a Lei municipal impugnada afasta a inclusão da linguagem neutra não só dos documentos oficiais, mas também nos ambientes formais de ensino e educação, sob fundamento na corrupção das regras gramaticais.

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

7. Apreciando controvérsias similares (ADI 7.019, ADPF 1.150-MC e ADPF 1155-MC), esta Corte declarou a inconstitucionalidade formal de leis estaduais e municipais sobre o ensino da linguagem neutra na escola, por usurpação da competência da União para a definição das diretrizes e bases da educação nacional (CF, arts. 22, XXIV; e art. 24, IX).

(...)

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

IV – DISPOSITIVO

Medida cautelar referendada para suspender os efeitos da Lei nº 3.579/2021 do Município de Navegantes - SC, até julgamento final da controvérsia.

(ADPF 1159 MC-Ref, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 07-08-2024, publicado em 21-08-2024)

Neste ponto, calha mencionar que este Órgão Especial possui entendimento reiterado, em plena sintonia com o Supremo, no sentido de que incorrem em inconstitucionalidade formal normas municipais que tratem de matérias próprias das diretrizes e bases da educação:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 2.176/2021, QUE TRATA DA EDUCAÇÃO DOMICILIAR (HOMESCHOOLING) NO SISTEMA DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA. ALEGAÇÕES DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA (AUTOR): OFENSA AO ART. 17, I E II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E AO ART. 22, XXIV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL; E USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA, CONSIDERANDO QUE INCUMBE À UNIÃO EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO.

(...)

MÉRITO. VÍCIO FORMAL CONFIGURADO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE AS DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 22, XXIV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MUNICÍPIO QUE NÃO TEM COMPETÊNCIA PARA EDITAR NORMAS GERAIS, CABENDO APENAS SUPLEMENTAR A LEGISLAÇÃO FEDERAL E/OU ESTADUAL QUANDO HOUVER INTERESSE LOCAL. PRECEDENTE DESTES ÓRGÃO ESPECIAL EM CASO IDÊNTICO (ADI N. 0062211-56.2020.8.16.0000).

AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL N. 2.176/2021, POR VÍCIO FORMAL”.

(TJPR - Órgão Especial - 0059204-22.2021.8.16.0000 - Rel.: DESEMBARGADOR PAULO ROBERTO VASCONCELOS - J. 23.05.2022)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 4.622 /2017, DE ARAPONGAS/PR – DISPOSITIVOS NORMATIVOS QUE PROÍBEM QUALQUER TIPO DE MANIFESTAÇÃO RELATIVA À IDEOLOGIA DE GÊNERO EM TODOS OS LOCAIS PÚBLICOS, PRIVADOS DE ACESSO AO PÚBLICO E NAS ENTIDADES DE ENSINO – EXISTÊNCIA DE VÍCIOS FORMAL E MATERIAL DE INCONSTITUCIONALIDADE – MÁCULA FORMAL SINALIZADA PELA AFRONTA AO ART. 22, INC. XXIV E ART. 24, INC. IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL E CONCORRENTE PARA ESTABELECEER NORMAS GERAIS EM MATÉRIA DE ENSINO – VIOLAÇÃO AO ART. 17, INCS. I E II, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR ASSEGURADA AOS MUNICÍPIOS PELO TEXTO CONSTITUCIONAL QUE FOI EXORBITADA – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – VIOLAÇÃO A DIVERSOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS, TAIS COMO O DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, IGUALDADE, LIBERDADE DE EXPRESSÃO, PLURALISMO POLÍTICO – NESSE SENTIDO, PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E TRIBUNAL DE JUSTIÇA – INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA”.

(TJPR - Órgão Especial - 0010764-29.2020.8.16.0000 - Rel.: DESEMBARGADOR MARCO ANTONIO ANTONIASSI - J. 04.04.2022)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 20.739 /2021, QUE INSTITUI AS DIRETRIZES DO ENSINO DOMICILIAR (HOMESCHOOLING) NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO BÁSICA DO ESTADO DO PARANÁ. VÍCIO FORMAL. OCORRÊNCIA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL NÃO OBSERVADA. AFRONTA AO ART. 22, XXIV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REGRA DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. PEDIDO PROCEDENTE. a) Por afronta ao art. 22, XXIV, da Constituição Federal, é de se declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 20.739/2021, que institui as diretrizes do ensino domiciliar (homeschooling) no âmbito da educação do Estado do Paraná. b) “O ensino domiciliar não é um direito público subjetivo do aluno ou de sua família, porém não é vedada constitucionalmente sua criação por meio de lei federal, editada pelo Congresso Nacional, na modalidade “utilitarista” ou “por conveniência circunstancial”, desde que se cumpra a obrigatoriedade, de 4 a 17 anos, e se respeite o dever solidário Família/Estado, o núcleo básico de matérias acadêmicas, a supervisão, avaliação e fiscalização pelo Poder Público; bem como as demais previsões impostas diretamente pelo texto constitucional, inclusive no tocante às finalidades e objetivos do ensino; em especial, evitar a evasão escolar e garantir a socialização do indivíduo, por meio de ampla convivência familiar e comunitária (CF, art. 227). 5. Recurso extraordinário desprovido, com a fixação da seguinte tese (TEMA 822): “Não existe direito público subjetivo do aluno ou de sua família ao ensino domiciliar, inexistente na legislação brasileira”. (RE 888815, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 12/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-055 DIVULG 20-03-2019 PUBLIC 21-03-2019)”.

(TJPR - Órgão Especial - 0065253-79.2021.8.16.0000 - * Não definida - Rel.: DESEMBARGADOR ROGÉRIO LUIS NIELSEN KANAYAMA - J. 21.03.2022)

O Tribunal de Justiça de São Paulo, em caso análogo, também julgou procedente a ação direta contra lei municipal que proibia banheiros multigêneros em escolas:

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 1.185, de 28 de setembro de 2015, de iniciativa parlamentar, que veda “a utilização de banheiros, vestiários e demais espaços segregados, de acordo com a identidade de gênero, em instituições que atendam ao ensino fundamental, público ou privado, instaladas no âmbito do Município”. **Matéria veiculada na lei que discute questão relativa à ideologia de gênero nas instituições que atendem ao ensino fundamental. Usurpação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da CF). Violação do Pacto Federativo (arts. 1º, 144 e 237, inciso VII, da CE).** Patente, pois, a incompetência municipal para legislar sobre a matéria, eis que afronta as normas constitucionais e a disciplina complementar existente, configurando vício de inconstitucionalidade formal.*

Ação direta julgada procedente.

(ADI nº 2137220-79.2018.8.26.0000 - Relator DESA. CRISTINA ZUCCHI, julgada em 9 de outubro de 2019 – destaquei).

Do corpo do acórdão destaca-se o seguinte excerto, perfeitamente aplicável ao caso em tela:



“Ao vedar o uso de banheiros escolares com base no critério de identidade de gênero, a norma objurgada está restringindo o que a regulamentação existente estabelece a respeito. Se as leis municipais devem estar compatíveis com a legislação federal e estadual, vedada a elas está a inovação, a alteração (pela restrição ou pela ampliação), sob pena de violação do pacto federativo.

Trata-se de situação difícil, que envolve posicionamentos conflitantes, mas que requer uma disciplina regulamentadora ainda inexistente de forma específica e que efetivamente resolva a questão.

Tal lacuna de lei federal não justifica, porém, a atuação da legislação Municipal restringindo a normatividade genérica existente, trazendo inovação, indo além do que foi estabelecido no âmbito nacional, ferindo o pacto federativo”.

Por tais razões, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade formal da normativa municipal, por infringência ao art. 22, inc. XXIV, da CF, que estabelece o domínio normativo da União em matéria de diretrizes e bases da educação.

II.II.I.III. Inconstitucionalidade formal por usurpação da competência do Estado para legislar sobre o sistema estadual de ensino

Cumpramos reconhecer, ainda, que a lei municipal em lide invade competência do Estado do Paraná, porquanto projeta seus efeitos para além da rede municipal de ensino, alcançando os estabelecimentos de ensino estaduais situados no território de Campo Mourão.

Com efeito, ao dispor no artigo 1º que *“ficam proibidos a instalação, adequação e o uso comum de banheiros por pessoas de sexo biológico diferentes em todos os estabelecimentos comerciais, estudantis e órgãos públicos da administração direta ou indireta no Município de Campo Mourão”*, o diploma legislativo não restringe sua aplicabilidade às escolas municipais. Ao contrário, a redação genérica **em todos os estabelecimentos estudantis... no Município de Campo Mourão** abrange indistintamente instituições públicas municipais e estaduais, estendendo indevidamente o alcance normativo a unidades escolares integrantes da rede estadual.

A Constituição do Estado do Paraná atribui ao ente estadual, concorrentemente com a União, competência para legislar sobre educação (art. 13, inc. IX), além de prever, de forma expressa, sua competência para organizar o sistema estadual de ensino (art. 179, inc. VI), atuar no ensino fundamental e médio (art. 179, § 6º) e garantir funções e cargos aos especialistas de educação do sistema estadual de ensino (art. 189). O texto constitucional estadual avança ao estabelecer que os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (art. 179, § 5º), sempre em consonância com o sistema estadual de ensino, não lhes cabendo, portanto, interferir na organização ou disciplina normativa das escolas estaduais.

Portanto, o arranjo federativo paranaense, em harmonia com os artigos 18, 25 e 30, inc. II, da Constituição da República, evidencia que a competência municipal é suplementar, restrita à sua rede própria de ensino, cabendo ao Estado organizar, manter e desenvolver as instituições educacionais estaduais.

Dessa forma, ao estender-se de modo indiscriminado a todas as escolas situadas no Município de Campo Mourão, a lei usurpa a competência do Estado do Paraná para dispor sobre a organização e o funcionamento de seus



estabelecimentos de ensino. Trata-se de ingerência que viola o princípio federativo, compromete a autonomia estadual e ultrapassa os limites da competência suplementar dos Municípios, em frontal violação ao desenho constitucional que reserva ao Estado a primazia na normatização do sistema estadual de ensino.

Logo, a opção legislativa de empregar fórmula abrangente, sem ressaltar a limitação à rede municipal de ensino, evidencia inconstitucionalidade formal orgânica por invasão da esfera de competência do Estado do Paraná, sendo imperioso o reconhecimento da inconstitucionalidade formal da lei em comento por ofensa aos arts. 13, inc. IX, e 179, inc. VI, da CEPR.

II.II.IV. Inconstitucionalidade formal por violação à reserva da administração, separação dos poderes e iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo

A lei impugnada também incorre em manifesta inconstitucionalidade formal por violações ao sistema constitucional de separação dos poderes.

Ao estabelecer, por iniciativa parlamentar (M. 1.6, p. 6-9), a proibição de instalação, adequação e uso comum de banheiros por pessoas de sexo biológico diferente em órgãos da administração pública direta e indireta, institui regra que atinge diretamente a organização e o funcionamento da máquina administrativa. Trata-se de evidente ingerência do Poder Legislativo em matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, violando a repartição de competências prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição da República, e no art. 66, inc. IV, da Constituição do Paraná.

A inconstitucionalidade formal agrava-se quando se verifica que o § 1º do art. 1º da normativa dispõe expressamente que a violação da proibição estabelecida em seu *caput*, nas instituições públicas, acarretará "*sanções aos servidores e/ou agentes políticos responsável pela violação, devendo tal caso ser aberto processo administrativo para apurar os fatos*", cuidando, assim, de matéria atinente ao regime jurídico dos servidores públicos municipais vinculados ao Poder Executivo.

A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 61, § 1º, inc. II, alínea "c", que são de iniciativa privativa do Presidente as leis que disponham sobre servidores públicos da União, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Idêntica diretriz é reproduzida pela Constituição do Estado do Paraná, em seu artigo 66, inc. II, que atribui ao Governador — e, por simetria federativa, também aos Prefeitos — a iniciativa exclusiva de leis que versem sobre o regime jurídico de servidores públicos do respectivo Poder Executivo.

O Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, já se manifestou no sentido de que o desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo em matérias reservadas ao Executivo traduz vício de inconstitucionalidade formal insanável:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PRECEITO NORMATIVO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE, ALÉM DE IMPLICAR AUMENTO DA DESPESA PÚBLICA, TAMBÉM INTERVÉM NO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS VINCULADOS AO PODER EXECUTIVO – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – PROVIMENTO DERIVADO –

ASCENSÃO E "ENQUADRAMENTO" – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – OFENSA AO ARTIGO 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO – CONTEÚDO MATERIAL DA NORMA LEGAL IMPUGNADA (ART. 70 DA LEI Nº 6.161/2000) QUE, AO TORNAR SEM EFEITO ATOS ADMINISTRATIVOS EDITADOS PELO GOVERNADOR DO ESTADO, FEZ INSTAURAR SITUAÇÃO FUNCIONAL INCOMPATÍVEL COM O PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO – IMPOSSIBILIDADE – OFENSA AOS POSTULADOS CONSTITUCIONAIS DO CONCURSO PÚBLICO, DA SEPARAÇÃO DE PODERES E DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO – MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DO DISPOSITIVO LEGAL QUESTIONADO – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes.

SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos" corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. (...)

RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES – O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência político-administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por ato legislativo, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação "ultra vires" do Poder Legislativo, que

não pode, em sua condição político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

(ADI 2364, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17-10-2018, publicado em 07-03-2019)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI DECORRENTE DE EMENDA PARLAMENTAR. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. REGIME JURÍDICO DE SERVIDOR PÚBLICO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE DESPESAS. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279/STF. SÚMULA VINCULANTE 37. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I - É da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos.

II - Inconstitucionalidade formal. Emenda parlamentar que dispõe sobre remuneração e demissão de servidor público. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Precedentes.

III - Conforme a Súmula 279/STF, é inviável, em recurso extraordinário, o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos.

IV - O Poder Judiciário, que não possui função legislativa, não pode aumentar o vencimento de servidor público com base no princípio da isonomia. Súmula Vinculante 37.

V - Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 1472668 AgR, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Primeira Turma, julgado em 17-06-2024, publicado em 20-06-2024)

CONSTITUCIONAL. DIREITO DE GREVE DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. REGULAMENTAÇÃO POR LEI ESTADUAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA.

1. Esta Corte firmou entendimento segundo o qual a locução constitucional “regime jurídico dos servidores públicos” corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. (ADI 1197, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJe de 31/5/2017)

2. A norma impugnada, ao disciplinar o exercício do direito de greve dos servidores públicos do Estado de Rondônia, apresenta peculiar disciplina normativa concernente à relação jurídica havida entre os servidores públicos estaduais e a Administração Pública.

3. Considerada a iniciativa parlamentar da norma impugnada, é de se reconhecer sua inconstitucionalidade formal (art. 61, §1º, II, c, CF).

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 5213, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13-06-2018, publicado em 21-06-2018)

Além disso, é igualmente sólida a jurisprudência deste Órgão Especial ao assentar a inconstitucionalidade formal de lei de iniciativa parlamentar que interfere na organização da Administração, criando atribuições e competências para órgãos do Executivo, bem como no respectivo regime jurídico de servidores:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 2.932/2022, DE JAGUARIAÍVA, PARANÁ – AÇÕES PREVENTIVAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO VISANDO COMBATER A DEPRESSÃO E O SUICÍDIO – PRELIMINAR DE EXTINÇÃO PARCIAL DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO – REJEITADA – DELIMITAÇÃO DA COGNIÇÃO DESTA AÇÃO EXCLUSIVAMENTE AO PARÂMETRO DE CONTROLE DA CARTA ESTADUAL E AO PRECEITO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELAS UNIDADES FEDERADAS – MÉRITO – INICIATIVA PARLAMENTAR – VÍCIO FORMAL — PREVISÃO DE AÇÕES CONCRETAS, CURSOS DE CAPACITAÇÃO, CONTRATOS DE PARCERIA, GRUPOS DE APOIO E ENVOLVIMENTO DE DEMAIS UNIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO, FUNCIONAMENTO E ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – VIOLAÇÃO AO ART. 66, INC. IV DA CE – REDEFINIÇÃO DE PRIORIDADES, ALOCAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS E FINANCEIROS – REPERCUSSÃO NAS DIRETRIZES EDUCACIONAIS MUNICIPAIS – MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO – VIOLAÇÃO AO ART. 87, INC. III DA CE – INTERFERÊNCIA NA MARGEM DE ESCOLHA POLÍTICA DO ADMINISTRADOR – OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES – VIOLAÇÃO AO ART. 7º, CAPUT, DA CE. TESE JURÍDICA FIRMADA NO TEMA 917/STF – DISTINÇÃO REALIZADA – PROCEDÊNCIA DA DEMANDA. - A indicação de normas diversas à Constituição Estadual e a preceitos da Constituição Federal de observância obrigatória como fundamento para o pedido de declaração de inconstitucionalidade não acarreta a extinção parcial do processo sem resolução de mérito, mas a delimitação da cognição da ação exclusivamente ao parâmetro de controle da Carta Estadual e de dispositivos da Constituição da República de observância obrigatória.

- O tema disciplinado na lei impugnada versa sobre ações preventivas visando combater a depressão e o suicídio entre crianças e adolescentes na rede Municipal de Ensino de Jaguariaíva.- A legislação impugnada engloba a previsão de cursos de capacitação e qualificação para a equipe pedagógica, realização de contratos administrativos de parceria, obrigação das unidades escolares em promover encontros com famílias, formação de grupos e material de apoio com diversos profissionais e envolvimento das unidades de assistência social (CRAS, CREAS, CAPS e SUS).

- A lei censurada, embora veicule temática importante e necessária, acabou por impor medidas concretas que interferem na organização, funcionamento e atribuições da Secretaria de Educação e demais órgãos municipais - Os normativos estabeleceram, ao fim e ao cabo, política pública que enseja realocação de recursos humanos e financeiros, reorganização de serviços e redefinição do conteúdo escolar e das grades horárias para implementação do programa, suprimindo qualquer margem de apreciação, ou mesmo adequação, pelo Chefe do Executivo .

- Lei de natureza impositiva que viola a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para dispor da estrutura e atribuição das Secretarias Municipais (art. 66, inc. IV da CE), bem como avança sobre matéria sujeita à reserva da administração (art. 87, inc. III da CE), configurando ofensa à separação de poderes (art. 7º, caput da CE). Ação julgada procedente.

(TJPR - Órgão Especial - 0069838-43 .2022.8.16.0000 - * Não definida - Rel: DESEMBARGADOR JORGE WAGIH MASSAD - J. 25.04.2023).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 3.310/2024, de Sertãoópolis. Ato normativo de autoria parlamentar. Formação de cadastro de servidores públicos para composição de comissões de processos administrativos

disciplinares. Vício formal de iniciativa legislativa. Ocorrência. Ação direta procedente. 1. Preliminar. Irregularidade da peça vestibular. Não ocorrência. Embora a autora não tenha subscrito a petição inicial conjuntamente com o Advogado, consta dos autos procuração com poderes específicos para atacar a norma impugnada. Precedentes desta Corte Especial. 2. Conforme art. 61, § 1º, inciso II, alínea c, da Constituição Federal; e art. 66, inciso II, da Carta Estadual, aplicados por simetria aos Municípios, a iniciativa legislativa de projetos de lei que modifiquem o regime jurídico de servidores públicos é privativa do Chefe do Poder Executivo local. 3. O regime jurídico dos servidores públicos engloba, também, os preceitos legais alusivos ao processo administrativo disciplinar. 4. Norma impugnada que modificou o Estatuto dos Servidores Públicos de Sertãoópolis (Lei nº 2.029/2012) para instituir um cadastro prévio de servidores estáveis para comporem as comissões de processo administrativo disciplinar. 5. Inovação legislativa que condiciona o ato solene de constituição da comissão de processo administrativo disciplinar e, assim, avança sobre o regime disciplinar dos servidores municipais. 6. Vício formal de iniciativa legislativa caracterizado. Projeto de Lei de autoria parlamentar que deu nova redação a dispositivos do Estatuto dos Servidores Públicos de Sertãoópolis, alterando, indevidamente, o regime jurídico dos servidores locais. Precedentes.

(TJ-PR 00165250220248160000, Relator Des. Rogério Etzel, Data de Julgamento: 22/08/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 07/09/2024)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.162/2023, DO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA, QUE PREVÊ QUE OS PROFESSORES EDUCACIONAIS E PROFESSORES PEDAGOGOS DAS UNIDADES EDUCACIONAIS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA POSSAM REALIZAR A HORA ATIVIDADE EM CASA (HOME OFFICE), PARA PLANEJAMENTO DE ATIVIDADES, PREPARAÇÃO DE MATERIAIS, PARTICIPAÇÃO EM REUNIÕES E FORMAÇÕES ON-LINE. PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR AFASTADA. CAUSA DE PEDIR ABERTA. INDICAÇÃO PELA PARTE AUTORA DE DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANA QUE SÃO CAPAZES DE CONDUZIR AO CONHECIMENTO DO PRESENTE PROCESSO OBJETIVO. PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE QUE, SE ACOLHIDO POR UM FUNDAMENTO, NÃO IMPÕE A EXTINÇÃO DO PROCESSO EM RELAÇÃO A ALGUM OUTRO FUNDAMENTO RECHAÇADO. MÉRITO. VIOLAÇÃO AO ART. 7º, E AO ARTIGO 66, II, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL EM RAZÃO DO DESRESPEITO À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA TRATAR DE ASSUNTOS QUE VERSEM SOBRE O REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL EM RAZÃO DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTA CORTE DE JUSTIÇA. MODULAÇÃO DE EFEITOS A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DESTA DECISÃO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

(TJ-PR 00798568920238160000, Relator Des. Carvilio da Silveira Filho, data de julgamento: 24/09/2024, Órgão Especial, data de publicação: 26/09/2024)

Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei de iniciativa parlamentar que altera programa local que dispõe sobre o custeio de transporte rodoviário para estudantes universitários, ampliando-o. Vícios formais e materiais. Conversão de referendo de cautelar em julgamento definitivo. Pedido procedente.

I. Caso em exame



1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face da Lei n. 1.026, de 2023, do Município de Guamiranga, que “altera a Lei nº 761/2017 a qual Dispõe sobre a autorização do Poder Executivo custear Transporte Rodoviário para Estudantes Universitários e dá outras providências”.

II. Questões em discussão

2. As questões em discussão consistem em verificar se a lei impugnada: (i) tem vício de iniciativa; (ii) viola a separação de poderes; e (iii) cria novas despesas ao Município sem prévia apresentação de impacto orçamentário.

III. Razões de decidir

3. Possibilidade de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo.

4. Lei Orgânica Municipal não serve como parâmetro de controle. Não conhecimento no ponto.

5. Violação ao art. 66, inciso IV, da Constituição Paranaense, visto que a norma atacada implica intervenção na organização da Administração Pública local, inovando em relação às atribuições de órgãos vinculados ao Poder Executivo.

6. Lei impugnada que, uma vez tratando de questões afetas à gestão, não poderia ser de iniciativa parlamentar, já que verificada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Transgressão ao art. 7º da Constituição Estadual.

7. Proposição legislativa da Lei n. 1.026/2023 que não restou acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, como determina o art. 113 do ADCT.

IV. Dispositivo

7. Conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito. Ação conhecida parcialmente e pedido julgado procedente, para o fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 1.026/2023, do Município de Guamiranga

(TJ-PR 00022695420248160000 * Não definida, Relator.: Roberto Portugal Bacellar, Data de Julgamento: 24/02/2025, Órgão Especial, Data de Publicação: 28 /02/2025)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.694/2021, DE ARAUCÁRIA. DIPLOMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE INSTITUI O PROGRAMA DE PUBLICIDADE DOS IMUNIZADOS CONTRA A COVID-19. NORMA A IMPOR A DIVULGAÇÃO DO NOME (ABREVIADO PELAS INICIAIS), DA IDADE, DA UNIDADE DE SAÚDE DE ATENDIMENTO E DO RESPECTIVO GRUPO DE RISCO DAS PESSOAS VACINADAS CONTRA O CORONAVÍRUS NO ÂMBITO MUNICIPAL. 1. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO VERIFICADA. NORMA A INSTITUIR, DE FORMA UNILATERAL, PROGRAMA A SER LEVADO A EFEITO PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. CUMPRIMENTO DA LEI A EXIGIR SENSÍVEL RECONFIGURAÇÃO DA ESTRUTURA DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. ARTIGOS 7º E 66, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ. PRECEDENTES. 2. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO DIREITO À INTIMIDADE E À VIDA PRIVADA. ARTIGOS 5º, INCISO X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E 1º, INCISO I, DA CARTA PARANAENSE. DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES PESSOAIS QUE, SE COMBINADAS, PERMITEM A IDENTIFICAÇÃO DA PESSOA VACINADA SEM SEU CONSENTIMENTO. DEVER DE VACINAÇÃO IMPOSTO À POPULAÇÃO PELA LEGISLAÇÃO SANITÁRIA QUE NÃO AUTORIZA O DESRESPEITO A DIREITOS INDIVIDUAIS. PUBLICAÇÃO DE DADOS DE TRATO PESSOAL SOBRE OS IMUNIZADOS A FERIR DE MORTE O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. MEDIDA

DESNECESSÁRIA QUANDO COMPARADA A OUTRAS ALTERNATIVAS EXISTENTES PARA O FORTALECIMENTO DO CONTROLE SOBRE A FILA DE VACINAÇÃO E O CUMPRIMENTO DO PROGRAMA DE IMUNIZAÇÃO CONTRA A COVID-19. VÍCIO MATERIAL PRESENTE. 3. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (TJPR - Órgão Especial – ADI 0051838-29.2021.8.16.0000 - Rel.: DESEMBARGADORA SONIA REGINA DE CASTRO - DJe 14.03.2022).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.044/2021 DO MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA/PR. NORMATIVA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE INSTITUIU O PROGRAMA DE FARMÁCIA SOLIDÁRIA NO ÂMBITO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. OBSERVADO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA INICIAR O PROCESSO LEGISLATIVO. ART. 66, INCISO IV DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO DO PREFEITO PARA A CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E DEFINIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DAS SECRETARIAS E ÓRGÃOS DO EXECUTIVO. ART. 7º DA CE. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. DIPLOMA QUE INOBSERVA TAIS DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VERIFICADA. PRECEDENTES DESTA CORTE E DO STF. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (TJPR - Órgão Especial - 0000936-38.2022.8.16.0000 - Rel.: DESEMBARGADOR FERNANDO FERREIRA DE MORAES – DJe 28.06.2022)

Portanto, ao avançar sobre matéria própria da esfera administrativa do Poder Executivo, a norma municipal não apenas usurpou competência de iniciativa do Prefeito, mas também comprometeu o equilíbrio entre os Poderes, razão pela qual deve ser declarada formalmente inconstitucional, em atenção à reserva da administração, ao princípio da separação funcional dos Poderes e à iniciativa privativa para legislar sobre regime jurídico de servidores públicos (arts. 2º e 61, § 1º, inc. II, da Constituição da República, e art. 66, inc. II e IV, da Constituição Estadual do Paraná).

II.II.IV. Sanção ao projeto de lei insuscetível de convalidar inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa

O vício de iniciativa em matérias sujeitas à cláusula de reserva configura defeito jurídico de natureza insanável, que não pode ser convalidado nem mesmo pela sanção — expressa ou tácita — do Chefe do Poder Executivo. Trata-se de entendimento consolidado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual a usurpação da prerrogativa de deflagrar o processo legislativo, quando constitucionalmente atribuída ao Executivo, importa na nulidade absoluta do diploma normativo editado.

O Ministro Celso de Mello, no julgamento da ADI 2.364/AL, foi categórico ao afirmar que:

“O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado.

(...)

A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica,



contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte.

(...)

Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988”

(STF, ADI 2364/AL, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 17/10/2018, DJe 07 /03/2019)

Dessa forma, a sanção do Prefeito ao projeto de lei que deu origem à norma municipal ora impugnada (M. 1.6, p. 3) não tem o condão de suprir o vício de iniciativa identificado. A convalidação por ato posterior do Executivo, mesmo sendo ele o titular da prerrogativa usurpada, não é admitida pelo ordenamento constitucional vigente, que protege de maneira rigorosa a separação e a harmonia entre os Poderes.

Assim, ainda que o diploma legislativo em questão tenha sido regularmente sancionado pelo Chefe do Executivo municipal, tal circunstância não o torna válido, persistindo a inconstitucionalidade formal originária. Trata-se de nulidade absoluta, que compromete a própria validade da lei e conduz, de forma irreversível, à sua retirada do ordenamento jurídico.

II.II.II. Inconstitucionalidade material

Não obstante o entendimento segundo o qual o reconhecimento da inconstitucionalidade formal dispensa o exame da inconstitucionalidade material (STF, ADI 1.434; OETJPR, ADI nº 00127568320248160000), é oportuno e necessário o enfrentamento desta última. Isto porque o exame da matéria em sua integralidade permite oferecer resposta jurisdicional mais abrangente e consistente, sobretudo em se tratando de julgamento colegiado, em que prevalece a pluralidade de visões e a busca por uniformidade jurisprudencial. Ademais, a relevância e a sensibilidade do tema, que envolve valores constitucionais caros à ordem democrática e à proteção da dignidade da pessoa humana, impõem a análise exaustiva de todos os fundamentos de invalidade da norma impugnada, de modo a conferir maior segurança jurídica e estabilidade ao entendimento desta Corte.

Feito tal registro, verifica-se que, para além dos vícios formais, a lei municipal também é materialmente inconstitucional.

II.II.II.I. Inconstitucionalidade material por violação a direitos fundamentais

Sustenta o Procurador-Geral de Justiça que a lei municipal viola os seguintes preceitos fundamentais insculpidos na Constituição da República e na Constituição do Estado do Paraná:

Constituição Federal

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana;

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

(...)

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

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:

(...)

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;”

Constituição Estadual

Art. 1º. O Estado do Paraná, integrado de forma indissolúvel à República Federativa do Brasil, proclama e assegura o Estado democrático, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais, do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político e tem por princípios e objetivos:

I - o respeito à unidade da Federação, a esta Constituição, à Constituição Federal e à inviolabilidade dos direitos e garantias fundamentais por ela estabelecidos;

II - a defesa dos direitos humanos;

III - a defesa, a igualdade e o consequente combate a qualquer forma de discriminação”.

Assevera que a norma, ao impor o sexo biológico como critério absoluto de instalação e uso de banheiros, atenta contra a dignidade da pessoa humana, pois desconsidera a identidade de gênero autopercebida e instrumentaliza pessoas transexuais. Alega, ainda, violação aos objetivos da República de promover o bem de todos sem preconceito e ao princípio da isonomia, oficializando a discriminação e o tratamento desigual a grupo social vulnerável.

Pois bem.

De fato, o diploma legal revela conteúdo que afronta a dignidade da pessoa humana, a igualdade, a vedação de discriminações e a inviolabilidade da intimidade e da vida privada.

Isso porque, ao eleger o sexo biológico como critério único e inflexível para o acesso a sanitários, a lei desconsidera por completo a identidade de gênero autopercebida, submetendo as pessoas transgênero a uma situação de constrangimento, humilhação e negação de sua própria identidade. Tal imposição reduz o indivíduo a uma característica biológica fortuita e desconsiderando sua autodeterminação e o livre desenvolvimento de sua personalidade.

O exame da matéria reclama, inevitavelmente, a aplicação da *ratio decidendi* firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.275/DF, paradigma vinculante para a controvérsia em tela. Tal precedente não apenas reconheceu direitos fundamentais das pessoas transgênero, mas também estabeleceu parâmetros objetivos de interpretação constitucional, aptos a orientar o controle de validade de normas que, como a lei municipal ora censurada, incidam direta e imediatamente sobre a identidade de gênero.



Naquele julgamento, discutiu-se especificamente a possibilidade de pessoas transgênero promoverem alteração de prenome e de gênero em seus registros civis, independentemente de cirurgia de redesignação sexual ou de apresentação de laudos médicos. A demanda foi julgada procedente em acórdão assim ementado:

DIREITO CONSTITUCIONAL E REGISTRAL. PESSOA TRANSGÊNERO. ALTERAÇÃO DO PRENOME E DO SEXO NO REGISTRO CIVIL. POSSIBILIDADE. DIREITO AO NOME, AO RECONHECIMENTO DA PERSONALIDADE JURÍDICA, À LIBERDADE PESSOAL, À HONRA E À DIGNIDADE. INEXIGIBILIDADE DE CIRURGIA DE TRANSGENITALIZAÇÃO OU DA REALIZAÇÃO DE TRATAMENTOS HORMONAIS OU PATOLOGIZANTES.

1. O direito à igualdade sem discriminações abrange a identidade ou expressão de gênero.

2. A identidade de gênero é manifestação da própria personalidade da pessoa humana e, como tal, cabe ao Estado apenas o papel de reconhecê-la, nunca de constitui-la.

3. A pessoa transgênero que comprove sua identidade de gênero dissonante daquela que lhe foi designada ao nascer por autoidentificação firmada em declaração escrita desta sua vontade dispõe do direito fundamental subjetivo à alteração do prenome e da classificação de gênero no registro civil pela via administrativa ou judicial, independentemente de procedimento cirúrgico e laudos de terceiros, por se tratar de tema relativo ao direito fundamental ao livre desenvolvimento da personalidade.

4. Ação direta julgada procedente.

(ADI 4275, Relator Min. MARCO AURÉLIO, Relator p/ acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 1 de março de 2018, publicado em 7 de março de 2019).

O voto do Ministro Marco Aurélio sinalizou a centralidade da dignidade da pessoa humana no tema ao afirmar:

“A dignidade da pessoa humana, princípio desprezado em tempos tão estranhos, deve prevalecer para assentar-se o direito do ser humano de buscar a integridade e apresentar-se à sociedade como de fato se enxerga. Solução diversa apenas reforça o estigma que conduz muitos cidadãos transgêneros à depressão, à prostituição e ao suicídio”.

Essa advertência é eloquente. A negativa de reconhecimento da identidade de gênero não constitui mero erro formal. Gera consequências existenciais devastadoras, como marginalização, exclusão social e sofrimento psíquico. É exatamente esse o efeito produzido pelo texto normativo municipal, que obriga pessoas transgênero a utilizarem sanitários incompatíveis com sua identidade, expondo-as a constrangimento público e estigmatização.

Já o voto do Ministro Edson Fachin consolidou a compreensão de que a identidade de gênero é direito fundamental integrante da personalidade, baseando-se nas seguintes premissas:

“Primeira: O direito à igualdade sem discriminações abrange a identidade ou expressão de gênero.



Segunda: A identidade de gênero é manifestação da própria personalidade da pessoa humana e, como tal, cabe ao Estado apenas o papel de reconhecê-la, nunca de constituí-la.

Terceira: A pessoa não deve provar o que é e o Estado não deve condicionar a expressão da identidade a qualquer tipo de modelo, ainda que meramente procedimental”.

E prosseguiu ressaltando:

“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”.

Tal reconhecimento traz implicações diretas para o caso dos autos. Se o Estado deve assegurar que os indivíduos possam viver com a mesma dignidade, deve também assegurar-lhes o direito ao nome, ao reconhecimento de sua personalidade jurídica, à liberdade e à vida privada”.

Na ocasião, o Ministro Celso de Mello assentou que:

“O direito à autodeterminação do próprio gênero, enquanto expressão do princípio do livre desenvolvimento da personalidade, qualifica-se como poder fundamental da pessoa transgênero, impregnado de natureza constitucional, e traduz, iniludivelmente, em sua expressão concreta, um essencial direito humano cuja realidade deve ser reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal.

É por essa razão que, entre os Princípios de YOGYAKARTA – que exprimem postulados sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e à identidade de gênero –, há um, o Princípio n. 3, que proclama o direito titularizado por qualquer pessoa “de ser reconhecida, em qualquer lugar, como pessoa perante a lei. As pessoas de orientações sexuais e identidades de gênero diversas devem gozar de capacidade jurídica em todos os aspectos da vida. A orientação sexual e a identidade de gênero autodefinidas por cada pessoa constituem parte essencial de sua personalidade e um dos aspectos mais básicos de sua autodeterminação, dignidade e liberdade”.

É preciso conferir ao transgênero um verdadeiro estatuto de cidadania, pois ninguém, absolutamente ninguém, pode ser privado de direitos nem sofrer quaisquer restrições de ordem jurídica por motivo de identidade de gênero.

Isso significa que os transgêneros têm a prerrogativa, como pessoas livres e iguais em dignidade e direitos, de receber a igual proteção das leis e do sistema político-jurídico instituído pela Constituição da República, mostrando-se arbitrário e inaceitável qualquer estatuto que exclua, que discrimine, que fomente a intolerância, que estimule o desrespeito e que desigule as pessoas em razão de sua identidade de gênero.

Essa afirmação, mais do que simples proclamação retórica, traduz o reconhecimento, que emerge do quadro das liberdades fundamentais, de que o Estado não pode adotar medidas nem formular prescrições normativas que provoquem, por efeito de seu conteúdo discriminatório, a exclusão jurídica de grupos minoritários que integram a comunhão nacional.



Incumbe, por isso mesmo, a esta Suprema Corte, considerada a natureza eminentemente constitucional dessa cláusula impeditiva de tratamento discriminatório, velar pela integridade dessa proclamação, pois, em assim agindo, o Supremo Tribunal Federal, ao proferir este julgamento, estará viabilizando a plena realização dos valores da liberdade, da igualdade e da não discriminação, que representam fundamentos essenciais à configuração de uma sociedade verdadeiramente democrática.

Essas formulações não deixam dúvidas: a Constituição veda qualquer tentativa de impor a uma pessoa um papel social que contrarie sua autopercepção. A função estatal limita-se a reconhecer e assegurar o exercício dessa identidade. A lei de Campo Mourão, ao impor como critério exclusivo para uso de sanitários o sexo biológico, incorre precisamente na conduta que o Supremo Tribunal Federal rechaçou, negando validade jurídica à identidade de gênero e tratando cidadãos como se fossem meros objetos de rotulação normativa.

O Ministro Fachin ainda registrou a inadequação de condicionantes médicas ou patologizantes para o reconhecimento da identidade:

“Dito isto, figura-me inviável e completamente atentatório aos princípios da dignidade da pessoa humana, da integridade física e da autonomia da vontade, condicionar o exercício do legítimo direito à identidade à realização de um procedimento cirúrgico ou de qualquer outro meio de se atestar a identidade de uma pessoa.

Evidencia-se, assim, com olhar solidário e empático sobre o outro, que inadmitir a alteração do gênero no assento de registro civil é atitude absolutamente violadora de sua dignidade e de sua liberdade de ser, na medida em que não reconhece sua identidade sexual, negando-lhe o pleno exercício de sua afirmação pública.”

Transpondo tal entendimento ao caso concreto, a conclusão é inescapável: se nem mesmo uma cirurgia pode ser exigida para o reconhecimento da identidade de gênero no registro civil, com muito mais razão não se pode obrigar uma pessoa a frequentar banheiros incompatíveis com sua identidade. Nesse contexto, a estipulação do sexo biológico como critério absoluto para instalação, adequação e utilização de sanitários é medida desproporcional e discriminatória.

Ademais, ao lado da dignidade e da igualdade, o direito à vida privada e à intimidade também emerge como núcleo atingido pela lei municipal. A identidade de gênero insere-se no espaço íntimo da vida privada, protegido pelo art. 5º, inc. X, da Constituição Federal. Obrigar uma pessoa a revelar-se de modo diverso de como se enxerga é expô-la publicamente, violando sua intimidade e sua honra.

A respeito, o Ministro Fachin citou o art. 11, item 2, do Pacto de São José da Costa Rica, segundo o qual *“Ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, na de sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação”*.

Mais do que isso, a mais alta Corte do país reconheceu que a busca da felicidade é valor constitucional que se conecta diretamente à identidade:

“Este Supremo Tribunal Federal, por seu turno, no julgamento da questão da constitucionalidade do reconhecimento da união homoafetiva (ADI 4.277 e ADPF 132), por unanimidade, definiu interpretação jurídica, quanto ao alcance do significado normativo do direito à liberdade e à escolha no plano da esfera privada



da sexualidade, no sentido de que, em razão da aplicabilidade dos regras da dignidade da pessoa humana, da liberdade, da igualdade, do pluralismo, da intimidade, da autodeterminação, da não discriminação e da busca da felicidade, toda pessoa tem o direito fundamental à orientação sexual.

No mesmo julgamento, destacou-se que o sexo das pessoas, salvo disposição constitucional expressa ou implícita em sentido contrário, não se presta como fator de desigualação jurídica, devendo ser afastada toda forma de preconceito à luz do inciso IV do art. 3º da Constituição Federal”.

Esse excerto ilumina de modo incontestável a situação ora examinada. Ao impor a pessoas transgênero o uso de banheiros incompatíveis com sua identidade, a lei municipal as impede de viver de acordo com quem são, privando-as do direito de buscar sua felicidade em condições de igualdade.

Em outro ponto, o STF ainda fez questão de ressaltar o dever estatal de combate à discriminação:

“É tempo de a coletividade atentar para a insuficiência de critérios morfológicos para afirmação da identidade de gênero, considerada a dignidade da pessoa humana. Descabe potencializar o inaceitável estranhamento relativo a situações divergentes do padrão imposto pela sociedade para marginalizar cidadãos, negando-lhes o exercício de direitos fundamentais.

A tutela estatal deve levar em conta a complexidade ínsita à psique humana, presente a pluralidade dos aspectos genésicos conformadores da consciência. É inaceitável, no Estado Democrático de Direito, inviabilizar a alguém a escolha do caminho a ser percorrido, obstando-lhe o protagonismo, pleno e feliz, da própria jornada”.

Em resumo, a subsunção entre o precedente do STF e a lei de Campo Mourão é direta e inequívoca. A Corte Suprema já afirmou que a identidade de gênero é manifestação da personalidade, que cabe ao Estado apenas reconhecê-la, e que qualquer norma que negue esse reconhecimento é inconstitucional. A lei municipal faz exatamente isso: nega reconhecimento, institucionaliza discriminação, viola a intimidade e compromete a busca da felicidade das pessoas transgênero, além de promover a marginalização sob o pretexto de uma tutela normativa voltada à saúde pública.

Mas não é só. A jurisprudência de cortes estaduais confirma a conclusão aqui alcançada.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais declarou a inconstitucionalidade de lei idêntica, afirmando que a imposição de critérios biológicos para uso de banheiros viola a dignidade e o dever estatal de combater a discriminação:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI N. 13.698/2022 DO MUNICÍPIO DE UBERABA – VEDAÇÃO À INSTALAÇÃO E À ADEQUAÇÃO DE BANHEIROS E VESTIÁRIOS EM ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS OU PRIVADOS, PARA USO COMUM, POR PESSOAS DE SEXOS DIFERENTES, EM LOCAIS DE ACESSO PÚBLICO, EM GERAL – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E FORMAL IDENTIFICADAS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.



I - É formalmente inconstitucional a norma que viola as competências legislativas estabelecidas pela Constituição, como é o caso da Lei Municipal 13.698/2022 de Uberaba-MG, que legisla sobre matéria de competência privativa da União, em desacordo com o pacto federativo estabelecido pela Constituição Federal.

II - É materialmente inconstitucional a norma que, ao impor critérios biológicos para o acesso a banheiros, contraria o princípio da dignidade humana e o dever estatal de promover a igualdade e combater a discriminação.

(ADI 01862561420238130000, Relator.: Des .(a) Júlio César Lorens, julgamento em 08/07/2024, Órgão Especial – destaquei).

Em igual sentido, o Tribunal de Justiça de São Paulo reconheceu, em mais de uma oportunidade, que a proibição de sanitários multigêneros implicava a ofensa a direitos fundamentais da população LGBTQIA+:

“I - DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 10.488/2022, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ. PROIBIÇÃO DAS INSTALAÇÃO DE BANHEIROS MULTIGÊNEROS EM ESPAÇOS PÚBLICOS E PRIVADOS. INCONSTITUCIONALIDADE.

II - Razões de decidir

1. A norma impugnada institui discriminação à população LGBTQIA+, ferindo a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais.

2. Diversidade sexual que é um direito vinculado à autonomia e à liberdade de expressão, valores fundamentais albergados pela Constituição Federal. Art. 277 da Carta Bandeirante que coloca os adolescentes, jovens, idosos e portadores de deficiência a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e agressão, sendo “dever do Poder Público, no Estado Democrático de Direito, promover a convivência pacífica com o outro, na seara do pluralismo, sem admitir o crivo da maioria sobre escolhas exclusivamente morais, sobretudo quando decorrem de inafastáveis circunstâncias próprias à constituição somática da pessoa”, consoante já se decidiu na Corte Suprema.

3. A proibição de banheiros multigêneros em instituições de ensino municipais invade a competência legislativa da União, conforme o art. 22, XXIV, da CF.

3. A lei fere a livre iniciativa ao vedar a instalação dos banheiros multigêneros a estabelecimentos privados, sem justificativa razoável.

III. Dispositivo e tese

4. Julgo procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 10.488, de 15 de março de 2022, do Município de Santo André.

(ADI nº 2277379-62.2024.8.26.0000 - Relator DES. XAVIER DE AQUINO, julgada em 18 de dezembro de 2024 – destaquei).

“1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 4.174, de 15 de fevereiro de 2023, do Município de Mairiporã, que “proíbe a instalação de banheiros unissex ou compartilháveis nos estabelecimentos ou espaços públicos e privados no município de Mairiporã”; 2. Diploma normativo que obriga pessoas a se amoldarem a conceitos tradicionais de masculino/feminino, desconsiderando todo o espectro LGBTQIA+; 3. Conceito de gênero como construção social, não vinculada ao sexo biológico/anatômico. Lei que cria óbices à manifestação plena da personalidade e do gênero, propagando discriminação e preconceitos. Tema 778 do STF, dotado de repercussão,

ainda em julgamento, que trata de matéria pertinente ao caso dos autos. Voto do relator no sentido de “proteger direitos fundamentais e humanos das minorias sociais”, conforme outros precedentes daquela Corte Constitucional; 4. Pretexto de proteção à saúde, segurança e bem-estar das mulheres que não se sustenta. Existência de alternativas mais adequadas do que a simples vedação a banheiros compartilháveis; 5. Extensão da proibição a espaços privados. Afronta aos princípios da livre iniciativa e do livre exercício da atividade econômica, insculpidos nos artigos 1º, inciso IV, e 170, parágrafo único, da Constituição Federal; Inconstitucionalidade patente. Ação julgada procedente. (ADI 2294207-70.2023.8.26.000, Rel. Des. Vico Mañas, j. em 10/4/2024 – destaqui).

À luz do exposto, impõe-se o reconhecimento da inconstitucionalidade material da lei em comento por infringência aos arts. 1º, inc. III, 3º, inc. IV e 5º, *caput* e inc. X, da Constituição da República, e ao art. 1º, inc. I, II e III, da Constituição do Paraná.

II.II.II.II. Inconstitucionalidade material por violação à livre iniciativa

O § 2º do art. 1º da Lei nº 4.651/2024 prevê a proibição de uso comum de banheiros por pessoas de sexo biológico diferente em estabelecimentos privados, cominando as seguintes penalidades administrativas em caso de descumprimento: advertência e, em caso de reincidência, suspensão do alvará de funcionamento.

A norma, ao impor condicionamento estrutural e organizacional às empresas privadas, restringindo-lhes a liberdade de conformar seus espaços internos de acordo com critérios próprios e em respeito às demandas de seu público consumidor, viola frontalmente os princípios constitucionais da livre iniciativa e do livre exercício da atividade econômica, ambos capitulados nos arts. 1º, inc. IV, e 170, parágrafo único, da Constituição Federal.

A intervenção normativa do Estado na atividade econômica somente é legítima quando justificada por interesse público relevante, observados os critérios da proporcionalidade e da razoabilidade. Não é o que ocorre na hipótese, em que se pretende restringir, de forma absoluta e sem fundamento fático idôneo, a liberdade de organização dos espaços privados de uso coletivo.

Nesse sentido, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo declarou a inconstitucionalidade de lei municipal que proibia a instalação de banheiros multigêneros em espaços privados, sob o fundamento de que também violam a livre iniciativa e o livre exercício da atividade econômica:

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 7.040, de 11 de janeiro de 2022, do Município de São Bernardo do Campo, que **proíbe a instalação de banheiros unissex ou compartilháveis nos estabelecimentos ou espaços públicos e privados no Município de São Bernardo do Campo, e dá outras providências**” - Diploma normativo que implica discriminação às diversas formas de manifestação da orientação de gênero - Ofensa aos direitos da personalidade, bem como à igualdade, dignidade humana, autonomia e à liberdade previstos nos artigos 1º, inciso III, e 5º, caput, incisos I e X da Constituição Federal - **Ingerência, ademais, no padrão estrutural dos estabelecimentos comerciais do Município***



- Afronta aos princípios da livre iniciativa e do livre exercício da atividade econômica, insculpidos nos artigos 1º, inciso IV, e 170, parágrafo único, da Constituição Federal - Ação julgada procedente.

(TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2110632-93.2022 .8.26.0000 São Paulo, Relator.: Vianna Cotrim, Data de Julgamento: 10/05/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 16/05/2023 – destaquei).

I - DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 10.488/2022, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ. PROIBIÇÃO DAS INSTALAÇÃO DE BANHEIROS MULTIGÊNEROS EM ESPAÇOS PÚBLICOS E PRIVADOS. INCONSTITUCIONALIDADE.

II - Razões de decidir

1. A norma impugnada institui discriminação à população LGBTQIA+, ferindo a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais.

2. Diversidade sexual que é um direito vinculado à autonomia e à liberdade de expressão, valores fundamentais albergados pela Constituição Federal. Art. 277 da Carta Bandeirante que coloca os adolescentes, jovens, idosos e portadores de deficiência a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e agressão, sendo "dever do Poder Público, no Estado Democrático de Direito, promover a convivência pacífica com o outro, na seara do pluralismo, sem admitir o crivo da maioria sobre escolhas exclusivamente morais, sobretudo quando decorrem de inafastáveis circunstâncias próprias à constituição somática da pessoa", consoante já se decidiu na Corte Suprema.

3. A proibição de banheiros multigêneros em instituições de ensino municipais invade a competência legislativa da União, conforme o art. 22, XXIV, da CF.

3. A lei fere a livre iniciativa ao vedar a instalação dos banheiros multigêneros a estabelecimentos privados, sem justificativa razoável. III. Dispositivo e tese 4. Julgo procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 10 .488, de 15 de março de 2022, do Município de Santo André".

(TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 22773796220248260000 São Paulo, Relator.: Xavier de Aquino, Data de Julgamento: 18/12/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 19/12/2024 – destaquei).

"1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 4.174, de 15 de fevereiro de 2023, do Município de Mairiporã, que "proíbe a instalação de banheiros unissex ou compartilháveis nos estabelecimentos ou espaços públicos e privados no município de Mairiporã"; 2. Diploma normativo que obriga pessoas a se amoldarem a conceitos tradicionais de masculino /feminino, desconsiderando todo o espectro LGBTQIA+; 3. Conceito de gênero como construção social, não vinculada ao sexo biológico/anatômico. Lei que cria óbices à manifestação plena da personalidade e do gênero, propagando discriminação e preconceitos. Tema 778 do STF, dotado de repercussão, ainda em julgamento, que trata de matéria pertinente ao caso dos autos. Voto do relator no sentido de "proteger direitos fundamentais e humanos das minorias sociais", conforme outros precedentes daquela Corte Constitucional; 4. Pretexto de proteção à saúde, segurança e bem-estar das mulheres que não se sustenta. Existência de alternativas mais adequadas do que a simples vedação a banheiros compartilháveis; 5. Extensão da proibição a espaços privados. Afronta aos princípios da livre iniciativa e do livre exercício da atividade econômica, insculpidos nos artigos 1º, inciso IV, e 170, parágrafo único, da Constituição Federal; Inconstitucionalidade patente. Ação julgada procedente.



(ADI 2294207-70.2023.8.26.000, Rel. Des. Vico Mañas, j. em 10/4/2024 – destaquei).

Do corpo deste último acórdão, transcreve-se o seguinte trecho, em razão da pertinência com o caso dos autos:

“Como se já não bastasse, a norma estende a sua proibição a espaços privados de Mairiporã, negando a possibilidade de que estabelecimentos comerciais, por exemplo, disponibilizem banheiros compartilháveis, ferindo a livre iniciativa e o livre exercício da atividade econômica, sem justificava razoável alicerçada em interesse local para tanto, em flagrante afronta aos arts. 1º, IV, e 170, parágrafo único, da CF. A previsão legal poderia criar situações paradoxais, como a de bar voltado ao público LGBTQIA+ impossibilitado de instalar sanitários compatíveis com a clientela. Como acentuado pelo Desembargador Vianna Cotrim no precedente referido acima: “Há de se considerar que a norma vergastada afronta os princípios da livre iniciativa e do livre exercício da atividade econômica, insculpidos nos artigos 1º, inciso IV, e 170, parágrafo único, da Constituição Federal, ao impor, sem qualquer justificativa razoável ou interesse local, um padrão estrutural aos estabelecimentos comerciais do Município, obstaculizando, com isso, a ampla captação de clientes”.

Vê-se, pois, que a lei municipal ora impugnada subverte a lógica constitucional da liberdade de iniciativa, impondo ônus desproporcional e irrazoável à atividade econômica privada, inclusive ao ponto de sujeitar o empresário à sanção extrema da suspensão do alvará de funcionamento, em caso de descumprimento de restrição desprovida de qualquer justificativa constitucionalmente adequada.

Portanto, o *caput* e o § 2º do art. 1º da Lei nº 4.651/2024 revela-se materialmente inconstitucional, por afrontar diretamente os princípios da livre iniciativa e do livre exercício da atividade econômica, insculpidos nos arts. 1º, inc. IV, e 170, parágrafo único, da Constituição Federal.

III. Conclusão

Pelo exposto, voto no sentido de julgar procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei nº 4.651, de 1º de março de 2024, do Município de Campo Mourão, nos termos da fundamentação.

IV. Dispositivo

ACORDAM os integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, em julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto da Relatora.

O julgamento foi presidido pela Desembargadora Lidia Maejima - Presidente do Tribunal de Justiça, sem voto, e dele participaram a Desembargadora Lilian Romero (relatora), o Desembargador Claudio Smirne Diniz, o Desembargador Luciano Carrasco Falavinha Souza, o Desembargador Sergio Luiz Kreuz, o Desembargador Antonio Franco Ferreira da Costa Neto, o Desembargador Carvílio da Silveira Filho, o Desembargador Marcus Vinicius de Lacerda Costa, o Desembargador Rogério Luis Nielsen Kanayama, o Desembargador Antonio



Renato Strapasson, o Desembargador Miguel Kfoury Neto, o Desembargador Hayton Lee Swain Filho - 1º Vice Presidente, o Desembargador José Maurício Pinto de Almeida, o Desembargador Luiz Carlos Gabardo, o Desembargador Renato Naves Barcellos, o Desembargador Fernando Wolff Bodziak - Corregedor-Geral da Justiça, o Desembargador Jorge de Oliveira Vargas, a Desembargadora Lenice Bodstein, o Desembargador Espedito Reis do Amaral e o Desembargador Octavio Campos Fischer.

Curitiba, 05 de dezembro de 2025.

LILIAN ROMERO
Desembargadora Relatora