



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## PARECER JURÍDICO

PL 257/2023

Requerente: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

### 1) Relatório

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Dylan Roberto Viana Dantas, que *“Institui no sistema municipal de ensino o ‘Projeto escola sem Segredo’, que dispõe sobre o exercício do direito dos estudantes de efetuar a gravação das aulas”*.

A proposição, nos termos do seu art. 1º, pretende estabelecer que:

*“Art. 1º As escolas públicas e particulares pertencentes ao sistema municipal de ensino devem assegurar aos estudantes o direito de gravar as aulas em áudio e imagem, a fim de permitir a melhor absorção do conteúdo ministrado, prevenir a ocorrência de atos ilícitos em sala de aula e viabilizar o pleno exercício do direito dos pais ou responsáveis de ter ciência do processo pedagógico e de avaliar a qualidade dos serviços prestados pela escola”*.

Ocorre que tal iniciativa **não** está em conformidade com nosso direito positivo, visto que padece de **inconstitucionalidade material**, conforme a seguir exposto:

### 2) Da Competência Municipal e Iniciativa Concorrente

Em linhas gerais, a matéria é da competência do Município, haja vista que trata de assunto de interesse local, encontrando respaldo constitucional na autonomia e competência legislativa dos Municípios, respectivamente, insculpidos nos arts. 18 e 30 da Constituição Federal, *in verbis*:

**Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.**



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

*“Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local; (g.n.)*

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

É oportuno destacar que matérias de interesse local, segundo **José Nilo de Castro**, em sua obra intitulada Direito Municipal Positivo, são *“todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. **É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local**”*(g.n.)

Por sua vez, a **Lei Orgânica do Município** dispõe sobre o tema que:

*Art. 4º Compete ao Município:*

*I -legislar sobre assuntos de interesses local.*

*(...)*

*VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e ensino fundamental;*

*Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:*

*I - **assuntos de interesse local**, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual (...)*

*(...)*

*d) **à abertura de meios e acesso à cultura, à educação e à ciência;** (g.n.)*

*Art. 139. O ensino ministrado nas escolas municipais será gratuito.*

*Art. 140. O Município manterá:*

*I - ensino fundamental, obrigatório, inclusive para os que não tiveram acesso em idade própria e, suplementarmente, ensino médio, ensino superior, e cursos de qualificação profissional;*

*II - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiências físicas e mentais;*

*III - atendimento em creche de pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade, promovendo suas instalações e regulamentando seu funcionamento, sempre com participação e fiscalização da comunidade;*

*IV - ensino noturno regular, adequado às condições do educando;*

*V - atendimento ao educando, no ensino fundamental, por meio de programas suplementares de fornecimento de material didático, transporte escolar, alimentação e assistência à saúde.*



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

No tocante à iniciativa, observa-se que a matéria é de **iniciativa legislativa concorrente** dos Vereadores e do Sr. Prefeito Municipal, haja vista que em consonância com entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, tal matéria **não** está elencada no rol taxativo das hipóteses de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, disposto no art. 61, §1º, inciso II da Constituição Federal<sup>1</sup>, dispositivo que, em âmbito municipal, corresponde ao art. 38 da Lei Orgânica do Município de Sorocaba<sup>2</sup>.

### 3) Da Illegalidade e Inconstitucionalidade Material

Nos termos do acima exposto, a proposição não padece de vício formal de inconstitucionalidade. Todavia, ela padece de **inconstitucionalidade material**, haja vista que ao conceder aos estudantes o direito de gravação das aulas em áudio e imagem dentro das salas de aula dos estabelecimentos de ensino sem exigir prévia autorização dos retratados, a proposição afronta ao art. 5º, X da **Constituição Federal**, bem como aos arts. 4º, 17, 18 e 232 do **Estatuto da Criança e do Adolescente** (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), na medida em caracteriza indevido constrangimento ao direito dos professores e alunos à preservação de sua imagem, *in verbis*:

#### Constituição Federal

*Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

*(...)*

*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;*

<sup>1</sup> Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

<sup>2</sup> Art. 38. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

I - regime jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## **Estatuto da Criança e do Adolescente**

*Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.*

*Art. 17. O direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, idéias e crenças, dos espaços e objetos pessoais. (g.n.)*

*Art. 18. É dever de todos zelar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor. (...)*

*Art. 232. Submeter criança ou adolescente sob sua autoridade, guarda ou vigilância a vexame ou a constrangimento:  
Pena - detenção de seis meses a dois anos".*

Da leitura dos dispositivos acima transcritos, não há como negar a importância do direito fundamental de imagem, sendo justamente por isso que **as crianças e os adolescentes receberam uma proteção reforçada nessa área**, conferida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, conforme acima transcrito.

Não é demais mencionar que a **Constituição Federal**, em seu artigo 227<sup>3</sup>, determina que **é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, com absoluta prioridade, os direitos fundamentais das crianças, adolescentes e jovens, dentre os quais se incluem os direitos da personalidade**, que são todos aqueles inerentes à pessoa, englobando seu corpo, sua imagem, seu nome, e todos os aspectos que caracterizam sua identidade.

Entende-se que essa proteção reforçada e essa responsabilidade estendida são necessárias porque as estruturas físicas, morais e psíquicas das crianças e dos adolescentes ainda estão em formação.

3 Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Tal proteção especial tem como objetivo prevenir possíveis danos irreversíveis à formação da personalidade dos menores, garantindo uma adequada socialização e desenvolvimento moral, psíquico, físico, intelectual e relacional, aos quais são particularmente vulneráveis devido à sua maior sugestibilidade e impressionabilidade.

Acrescente-se, ainda, que a proteção do direito à imagem também está prevista no **Código Civil**, que em seu art. 20 expressamente proíbe o uso de imagem de pessoa sem sua autorização, excetuando-se os casos em que o uso desautorizado da imagem seja necessário à administração da justiça ou à manutenção da ordem pública, *in verbis*:

*“Art. 20. Salvo se autorizadas, ou se necessárias à administração da justiça ou à manutenção da ordem pública, a divulgação de escritos, a transmissão da palavra, ou a publicação, a exposição ou a utilização da imagem de uma pessoa poderão ser proibidas, a seu requerimento e sem prejuízo da indenização que couber, se lhe atingirem a honra, a boa fama ou a respeitabilidade, ou se se destinarem a fins comerciais.”*

Ademais, a imagem da pessoa natural também recebeu proteção da recente Lei nº 13.709, de 2018, a chamada **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**, cujos direitos e obrigações estão em vigor desde setembro de 2020.

Tal lei considera dado pessoal qualquer “informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável” (Art. 5º). Logo, tem-se que as imagens dos professores e dos alunos são dados pessoais, devendo ser tratados nos termos da LGPD, que se aplica também ao poder público.

Destaca-se que o art. 14 da LGPD estabelece que o tratamento de dados pessoais de **crianças e adolescentes** deve ser feito com o consentimento específico e em destaque dado por pelo menos um dos pais ou responsável legal. Além disso, o art. 16 prevê que os dados pessoais de crianças e adolescentes devem ser tratados de forma a garantir a sua proteção e privacidade.



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Baseado nesse contexto, podemos afirmar que a regra a ser aplicada referente à proteção à imagem das pessoas é a de que toda retratação de imagem (e de voz) de qualquer pessoa deve ser precedida de sua autorização.

Sintetizando, exceto as filmagens feitas para registrar crimes, contravenções e outras ocorrências de gravidade, não há amparo jurídico para que os alunos façam gravação da imagem e voz de professores, coordenadores, funcionários e de outros alunos dentro do âmbito escolar sem autorização prévia dos retratados e, ato contínuo, que haja a própria autorização do colégio.

Ocorre que, no caso em tela, a pretexto de permitir a melhor absorção do conteúdo ministrado, bem como propiciar maior 'segurança' às pessoas que estiverem em tal ambiente, a proposição acaba por infringir direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, bem como viola normas presentes no Estatuto da Criança e do Adolescente e na LGPD.

De modo geral, verificamos que as decisões judiciais têm admitido o monitoramento eletrônico em espaços públicos por meio de câmeras instaladas e controladas pelo próprio Poder Público, com vistas a salvaguardar os direitos fundamentais das pessoas, como à honra, à imagem, à privacidade, à intimidade, à vida privada, conforme assegura o dispositivo constitucional acima já transcrito (art. 5º, X da CF).

Nesse sentido, é oportuno dar destaque para a decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo que sedimentou o entendimento de que é constitucional legislação municipal regulando a instalação pelo Poder público de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas, inclusive **dentro das salas de aula**, como se nota da ementa abaixo colacionada:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 12.953, de 09 de maio de 2.018, que dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas creches e escolas públicas municipais, **inclusive dentro das salas de aula** – Ofensas à intimidade e à privacidade não configuradas – **Monitoramento e armazenamento das imagens para consulta, se necessário, diante de caso específico, que não ofende a intimidade de alunos ou professores** – Salas de aula que constituem espaço público, onde é desenvolvida atividade pública, que deve guardar respeito ao ordenamento jurídico, onde os que lá se encontram devem*



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

*ter a mesma conduta, com ou sem monitoramento – Fator inibidor do aprendizado não verificado - Os direitos e garantias fundamentais podem ser relativizados, diante da necessidade de fiscalização e garantia da segurança envolvendo uma atividade pública de tamanha relevância - Ação improcedente. (TJSP; ADI 2113734-65.2018.8.26.0000; Relator (a): Salles Rossi; Órgão Especial; Data do Julgamento: 19/09/2018; Data de Registro: 26/09/2018)*

Aliás, seguindo tal orientação, o Município de Sorocaba já editou duas leis de iniciativa parlamentar, que tratam do monitoramento de segurança nas escolas, as quais estão em pleno vigor, são elas:

- **LEI Nº 12.684, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2022**, que “Dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas municipais e cercanias, e dá outras providências”.
- **LEI Nº 9.560, 4 DE MAIO DE 2011**, “Dispõe sobre o uso de sistema de segurança baseado em monitoramento por meio de câmeras de vídeo em Escolas, CEIS, Unidades de Saúde, Secretarias e demais órgãos do município de Sorocaba”.

Registre-se que referidas leis municipais não dispõem expressamente sobre o monitoramento dentro das salas de aula, apenas tratam da instalação de equipamentos em suas áreas externas de acesso e principais instalações internas.

Além disso, as imagens produzidas e armazenadas pelo sistema de que tratam são de responsabilidade do Município, e não poderão ser exibidas ou disponibilizadas a terceiros, exceto por meio de requisição formal em casos de investigação policial ou para instrução de processo administrativo ou judicial.

O que se observa é que a instalação de equipamentos de vigilância eletrônica em determinados locais das escolas públicas, inclusive dentro das salas de aula, com a finalidade de diminuir a violência e o vandalismo, é legítima, desde que não ocorra a divulgação dessas imagens sem a devida solicitação (nos termos da lei), bem como desde que sejam afixados comunicados de sua existência em lugares de fácil visualização, sendo recomendado, ainda, que no ato da matrícula ou em documento posterior, se obtenha a autorização dos pais para monitorar eletronicamente os seus filhos.



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Por sua vez, não assiste razão em se permitir que os alunos gravem as aulas sem autorização prévia de todos os retratados, sob pena de violação dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, bem como das normas presentes no Estatuto da Criança e do Adolescente e na LGPD.

## **4) Das Instituições de Ensino Públicas X Privadas**

Um outro ponto a se considerar é que a proposição trata tanto das escolas públicas como das privadas, repercutindo de forma diferente em cada qual com relação à eventual lesão a direitos autorais.

Insta consignar que os direitos autorais sobre as aulas ministradas estariam garantidos pelo art. 5º, inciso XXVII da Constituição Federal<sup>4</sup> e pela Lei 9.610, de 19 de fevereiro de 1998<sup>5</sup>.

No caso, a principal diferença das instituições de ensino da rede pública e da privada está na relação jurídica mantida entre professores e alunos com a própria instituição.

Na rede pública os professores e alunos estão vinculados ao Estado por leis e normas públicas e, portanto, devem respeitá-las. Nesse caso, não há para o professor (servidor público) direito autoral pelo ato que produz no exercício do seu cargo público, na prestação do serviço público para o qual é remunerado pela sociedade.

Todavia, na rede privada de ensino a situação é mais complexa, haja vista que os professores e alunos dessas instituições possuem vínculos privados e, portanto, devem respeitar o disposto nos contratos por eles firmados. De fato, quando as instituições privadas de ensino contratam seus professores, adquirem o direito sobre as aulas, podendo, inclusive, prever contratualmente a proibição da sua publicidade em plataformas abertas da internet.

---

<sup>4</sup> XXVII - aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar;

<sup>5</sup> "Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências".



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, é evidente que a publicidade de aulas em instituições privadas de ensino somente pode ocorrer com a autorização da instituição vinculada contratualmente com o professor que estiver na gravação, sob pena de violar o direito das instituições privadas sobre as aulas dos seus professores.

Por fim, como já mencionado, no tocante a utilização de equipamentos de gravação de som e imagem na rede privada, a escola está obrigada a assegurar em contrato, no ato da matrícula ou em documento posterior, a autorização dos pais para monitorar eletronicamente os seus filhos.

## 5) Conclusão

*Ex positis*, resta claro que a proposição padece de ilegalidade e inconstitucionalidade material, à vista do disposto no art. 5º, inciso X da Constituição Federal, arts. 4º, 17, 18 e 232 do Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 20 do Código Civil e arts. 14 e 16 da LGPD.

É o parecer.

Sorocaba, 4 de outubro de 2023.

**Roberta dos Santos Veiga**

Procuradora legislativa